



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

***OS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS
E A TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS***

MARLISE MAIA CARRARO

2005



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

MARLISE MAIA CARRARO

***OS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS
E A TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS***

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Prof^a. Ilana Trombka

Brasília - 2005

AGRADECIMENTOS

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

Meu especial agradecimento aos meus filhos, Leandro e Yuri, e a minha mãe, Léa Mariza, cujo apoio e compreensão foi imprescindível para a concretização desta importante etapa de vida.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a meu pai, Nelson Bauce Carraro que, com amor, sempre confiou e acreditou em mim, e cujo apoio, mesmo em sua ausência, permanece inesquecível.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	01
2. O SURGIMENTO DO INSTITUTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL	02
3. RELEVÂNCIA E URGÊNCIA COMO PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS.....	08
4. HIPÓTESES DO DESCUMPRIMENTO CONSTITUCIONAL DO ART. 62.....	09
5. PROPOSTAS PARLAMENTARES PARA MODIFICAÇÃO NOS CRITÉRIOS DE ADOÇÃO E TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	16
6. SUGESTÕES.....	21
7. CONCLUSÃO.....	24
8. REFERÊNCIAS.....	26
9. ANEXOS.....	27

RESUMO

Análise dos pressupostos de relevância e urgência das medidas provisórias e sua tramitação no Congresso Nacional de acordo com a Constituição Federal. Histórico das medidas provisórias. Apóia-se em documentos legislativos para discorrer sobre a produção de leis através de medidas provisórias, pela não observância dos pressupostos constitucionais. Propostas de modificação dos critérios de adoção e na tramitação das medidas provisórias.

Palavras-chave: Congresso Nacional; Constituição Federal; Medidas Provisórias.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a analisar a questão do exame prévio dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência das medidas provisórias quanto a sua validade e eficácia, bem como a sua tramitação no Congresso Nacional.

Este tema assume grande relevância, pois, embora analisadas pelo Poder Legislativo, as medidas provisórias são editadas constantemente pelo Poder Executivo *legiferante*, ignorando propositadamente o estabelecido no **caput** do art. 62 da Constituição Federal em vigor, e seu § 5º:

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

(...)

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

A adoção, pelo Legislador Constituinte de 1988, do modelo constitucional italiano que prevê a edição das *provvedimenti provvisori* (medidas provisórias) no sistema parlamentarista de governo daquele país, ao ser internalizada no ordenamento jurídico do Brasil, gerou no mesmo deformações consideráveis. No Brasil vige o sistema presidencialista de governo, o que causa, na formulação e elaboração das leis – competência do Poder Legislativo – um grande transtorno, decorrente da delegação quase ilimitada de poderes discricionários ao Presidente da República, inicialmente autorizado a editar medidas provisórias sobre uma infinidade de matérias.

Com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, estabeleceram-se critérios mais rígidos para a adoção e tramitação das medidas provisórias editadas pelo Chefe do Governo. Nessa alteração constitucional, o exame prévio, por parte das duas Casas do Congresso Nacional, sobre os pressupostos constitucionais de relevância e de urgência da medida editada, tornou-se fator preponderante para a matéria seguir seu curso de tramitação. Isto é, se uma medida for julgada não relevante e nem urgente, será rejeitada e em nada adiantará o valor de seu mérito

ou conteúdo, ela cairá e será arquivada, devendo o Congresso Nacional editar o correspondente Decreto Legislativo na forma e prazo previstos no § 3º do art. 62 da Constituição Federal:

Art. 62. ...

(...)

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

Esse mecanismo coloca em evidência o exame prévio da relevância e da urgência de uma medida provisória. A deliberação posterior de seu mérito e conteúdo depende da apreciação e aprovação desses dois pressupostos constitucionais, que devem ocorrer exatamente em conjunto, daí o uso do conectivo “e” no texto do **caput** do art. 62 da Constituição Federal vigente.

A proposta central deste trabalho é analisar, dentro do universo das medidas provisórias, os pressupostos constitucionais de relevância e urgência e as questões atinentes a sua tramitação no Senado da República e na Câmara dos Deputados. O objetivo principal é analisar a importância e magnitude desses dois institutos, para definir por que não são obedecidos e em qual poder da República – o Executivo ou o Legislativo – está o erro, a inadequação, o vício, a omissão ou o procedimento irregular que tem permitido a produção de leis, através de medidas provisórias, sem necessidade premente, sem relevância e urgência, sem importância e, freqüentemente, casuísticas, pessoais e até arbitrárias.

2. O SURGIMENTO DO INSTITUTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL

O Constituinte de 1988 procurou um instituto que substituísse o decreto-lei. Foi buscá-lo na Itália, no art. 77 da Constituição de 1947 daquele país. É o instituto das “*provvedimenti provvisori*”, que, naquele país foi adotado para substituir o *decreto-legge*. A internalização do instituto italiano na Ordem Jurídica do Brasil deu-se pela transposição de determinados ideais daquele sistema parlamentarista para o sistema jurídico vigente.

É necessário ressaltar que a Itália não adota o Regime Presidencialista de Governo, mas sim o Regime Parlamentarista, no qual a Chefia de Governo – a administração do Estado – é confiada ao próprio Parlamento, por isso a expressão *parlamentarismo*; sendo exercida por um primeiro-ministro que comanda um Gabinete formado por ministros auxiliares, ao passo que a Chefia do Estado é confiada ao Presidente da República, ou, se a forma de Governo for a monárquica, é confiada ao rei. É forçoso concluir que o anterior decreto-lei e seu sucedâneo, a medida provisória, são instrumentos de legislação originários de um sistema de governo diferente do brasileiro, adaptado ao sistema nacional que é o presidencialista.

Hoje, não se fala mais em decreto-lei no sistema constitucional brasileiro. O Constituinte de 1988 renunciou a esse instituto em favor das medidas provisórias, que, em última análise, apresentam resultados legais semelhantes e mais rápidos. Porém, não é possível compreender a razão de ser de medidas provisórias sem que se conheça a origem e a utilidade dos decretos-lei.

Em 1937, o decreto-lei foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio da Carta Constitucional outorgada por Getúlio Vargas, concedendo ao Presidente da República a faculdade de, após autorização do Parlamento e sob as condições e limites contidos nessa autorização, editar decretos-leis. A Carta Suprema de 46 eliminou expressamente a expedição do decreto-lei pelo Chefe do Executivo, atribuindo tal faculdade ao próprio Legislativo (art. 37).

Foi só em 1965, com o Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965, que o decreto-lei reapareceu, facultando ao Presidente da República expedir decretos-leis em matéria de segurança nacional e sobre quaisquer matérias durante o recesso legislativo. Depois, já em 1966, com o AI n.º 4, de 7 de dezembro de 1966, a matéria objeto do decreto-lei foi ampliada, incluindo-se matéria de caráter financeiro durante a convocação extraordinária do Congresso e de caráter administrativo no lapso temporal entre a convocação extraordinária e a reunião ordinária.

A Constituição de 1967 autorizava a expedição de decreto-lei com força de lei em matéria de segurança nacional e finanças públicas, todavia vedava o aumento de despesa. Os decretos-leis deveriam ser apreciados pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias, e caso essa apreciação não se realizasse, seriam considerados aprovados. Essa era a facilidade que o Poder Executivo mais

desejava. As legislações eram então aprovadas pelo conhecido “decorso de prazo”. Além disso, não se permitia a possibilidade de emendas.

Em 1969, agora já sob a égide da Emenda Constitucional nº 1, foi inserida no léxico constitucional a expressão decreto-lei:

"Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-lei sobre as seguintes matérias”:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do art. 51.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante sua vigência."

O § 3º do artigo 51 prescreve, in verbis:

"§ 3º Na falta de deliberação dentro dos prazos estipulados neste artigo e parágrafos anteriores, considerar-se-ão aprovados os projetos”.

Apesar de a medida provisória ter sua inspiração no decreto-lei, ela traz consigo características novas, diferenciando-se deste, e tendo conservado alguns de seus requisitos. O decreto-lei foi utilizado no Brasil em um período dominado pelo regime ditatorial, quando o Presidente da República apresentava-se como um Governo único, responsável por todo o comando do país, onde não se falava em democracia, pois só o Governo ditava as regras.

A Emenda Constitucional n.º 26, de 27.11.85, convocou a Assembléia Nacional Constituinte para elaboração de uma Constituição democrática, acabando assim com o poder dos governos autoritários. No entanto, o Constituinte resolveu contemplar a medida provisória que poderia ser adotada, nos casos urgentes e relevantes, surtindo efeitos imediatos a partir da sua publicação e com força de lei. Nesse caso, caberia ao Chefe do Executivo decidir sobre sua conveniência, oportunidade, utilidade e necessidade de exercício, pois se encontrava autorizada por um estado de necessidade e era capaz de criar direitos e obrigações. Tal ocorrência se explicava pelo fato de o Constituinte prever situações emergenciais em que a atuação do Legislativo não seria tão eficiente e, também, a necessidade de o próprio Chefe do Executivo ter o dever de solucionar problemas inadiáveis para o bem comum da sociedade, não querendo utilizar-se, para tanto, de um remédio normativo tão criticado no regime anterior.

Clève ⁽²⁰⁾ contempla várias diferenças entre a medida provisória e o decreto-lei, baseando-se na redação original do artigo 62 da CF/88:

"A medida provisória pode ser adotada em casos de relevância e urgência (os dois pressupostos reclamam realização simultânea); já o decreto-lei tinha como supostos habilitantes a urgência ou o interesse público relevante; (ii) o Executivo não estava, por intermédio de decreto-lei, autorizado a aumentar as despesas públicas, sendo certo que esta restrição não ocorre em relação às medidas provisórias; (iii) a eficácia temporal da medida provisória corresponde a 30 dias enquanto a do decreto-lei era de 60 dias; (iv) a Constituição de 1988 não definiu, expressamente, as matérias suscetíveis de tratamento pela medida provisória; já a Constituição revogada autorizava a adoção de decretos-leis, apenas, nos casos de: a) segurança nacional, b) finanças públicas, inclusive normas tributárias e c) criação de cargos públicos e fixação de vencimentos; (v) senão convertidas em lei no prazo constitucionalmente definido as medidas provisórias perdem eficácia desde a sua edição (*ex tunc*); já os decretos-leis, ultrapassando o prazo de sessenta dias, observado o disposto no art. 51, § 3º, da Constituição revogada, com redação oferecida pela Emenda Constitucional n.º 22/82, sem manifestação do Congresso Nacional, eram tidos por aprovados; (vi) conquanto não haja disposição expressa a respeito, tem-se que, no processo de conversão da medida provisória em lei formal, pode o Legislativo valer-se do poder de emenda; ao contrário, o texto constitucional anterior vedava expressamente a possibilidade de qualquer tipo de emendas ao decreto-lei; (vii) a rejeição da medida provisória ou a sua não conversão em lei no prazo de trinta dias implica a nulidade dos atos praticados sob a sua égide; o que incoorria na hipótese de rejeição do decreto-lei; (viii) em relação às medidas provisórias há dispositivo conferindo ao Congresso Nacional o dever de regular as relações jurídicas decorrentes, em caso de não conversão em lei no prazo previsto; idêntica previsão não teria sentido em relação aos decretos-leis, que, caso rejeitados, não implicavam a perda de eficácia *ex tunc*".

Com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, novas semelhanças aparecem entre o decreto-lei e a medida provisória, pois, com a nova redação, o art. 62 da Constituição Federal, caso não seja editado decreto legislativo até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidos, isto é, acarretam, nessa hipótese, efeitos *ex nunc*. Também limita a matéria objeto de sua atuação, no caso, fazendo referência às matérias excluídas de seu alcance.

Tanto os decretos-leis quanto as medidas provisórias foram e são instrumentos comumente utilizados pelo Executivo; aquele à época da ditadura e este no período tido por democrático. Também são alvos de muitas críticas por parte dos juristas e legisladores. No caso das medidas provisórias, a Emenda

Constitucional n.º 32, de 2001, serviu para limitar a matéria, bem assim a reedição que chegou a ser exagerada por parte do Governo.

Ao dispor sobre a exigência de análise prévia das medidas provisórias, quanto ao seu caráter relevante e urgente, para que pudesse ser aceita e apreciada, o Legislador quis limitar a possibilidade de o Poder Executivo editar, a sua maneira, medidas provisórias sem nenhuma importância e necessidade, e assim não interromper constantemente – e às vezes por motivos banais – as atividades normais e legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que muito têm a examinar relativamente às diversas proposições que tramitam em suas Casas.

Críticas de juristas são comuns e refletem a preocupação com o excesso de discricionariedade concedida ao Chefe do Poder Executivo.

“O Chefe do Executivo no Brasil, ao discernir sobre a necessidade de edição de medida provisória, não consulta a ninguém, pois é juiz de si mesmo, decidindo, só por sua consciência, sobre o que é urgente e relevante no campo normativo para toda a nação. Não há exemplo de tanta potestade no mundo contemporâneo”. (SARAIVA, 1995).

“A imperfeição jurídica da adoção desse instrumento está assente no fato de que, na Itália, vige o Sistema de Governo Parlamentarista, no qual a iniciativa das medidas provisórias pertence ao Conselho de Ministros, órgão colegiado de deliberação; enquanto que, no Brasil, tal iniciativa pertence isoladamente ao Presidente da República, juiz monocrático e discricionário de sua relevância e urgência”. (HORTA, 1995, p.580).

Observado o uso e abuso do instituto constitucional, o Congresso brasileiro aprovou a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, publicada no *Diário Oficial da União* nº 124, de 12 de setembro de 2001, que acrescentou nada menos do que 11 parágrafos ao art. 62 e seu parágrafo único anteriormente vigentes em nossa Constituição Federal.

A intenção do Legislador foi a de não somente agilizar o processo de apreciação e votação das medidas provisórias, mas também de proteger o Legislativo de medidas provisórias editadas por qualquer motivo, além de detalhar o processo de tramitação, aperfeiçoando os seus procedimentos legislativos.

Pela vontade do Legislador foi vedada a edição de medidas provisórias que versem sobre Direitos e Garantias Fundamentais, individuais, coletivas e sociais; sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, sobre legislação orçamentária, matérias econômicas específicas, matéria de lei complementar, criação e majoração de impostos, entre outros, justamente para restringir o campo de atuação *legiferante* do Poder Executivo.

Como resultado da aprovação da Emenda em epígrafe, o texto constitucional vigente assim passou a dispor sobre esta importante e complexa legislação, que vem tirando o sono de juristas, constitucionalistas e parlamentares:

Título IV
Da Organização dos Poderes
Capítulo I
Do Poder Legislativo
Seção VIII
Do Processo Legislativo
Subseção III
Das Leis

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

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

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

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

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

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

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

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

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

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

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

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

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

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

O quadro a seguir traz uma síntese do atual funcionamento das medidas provisórias:

QUADRO 1

COMO FUNCIONAM HOJE AS MEDIDAS	
A medida provisória é uma norma legislativa adotada pelo Presidente da República, no caso de relevância e urgência. Para se tornar lei ordinária, a matéria precisa ser aprovada pelo Congresso Nacional. O instituto da medida provisória foi criado pela Constituição de 1988, como alternativa ao decreto-lei, mas passou por alterações ao longo dos anos. Em setembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32, que restringiu o uso de medidas provisórias. E em abril de 2002, o Congresso aprovou a Resolução 1/02, que instituiu novas	regras sobre a apreciação das MPs. A tramitação das MPs inicia-se pela Câmara. As medidas têm atualmente 60 dias para serem votadas no Congresso Nacional. Esse prazo pode ser prorrogado por mais 60 dias. Porém, as MPs passam a trancar a pauta de votações depois de 45 dias. Na maioria dos casos, esses 45 dias se esgotam na Câmara. Assim, as medidas já chegam ao Senado com o prazo de tramitação normal vencido, e a pauta de votações da Casa fica automaticamente trancada.

FONTE: Jornal do Senado. Brasília, 22 de março de 2005

3. RELEVÂNCIA E URGÊNCIA COMO PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS

O Poder Executivo de há muito vem atuando praticamente à vontade na elaboração e produção de leis através de medidas provisórias, sem se preocupar com o caráter essencial de sua natureza e justificação: os critérios de relevância e de urgência. Esses requisitos devem justificar a utilização desse instrumento constitucional, objetivando propor legislação emergencial junto à Câmara dos Deputados e, posteriormente, ao Senado Federal.

Os debates parlamentares, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, há mais de dez anos, têm insistentemente batido nessa mesma tecla: o Poder Executivo usa excessivamente do instrumento constitucional das Medidas Provisórias para legislar em causa própria e para burlar a tramitação

demorada e de complexas negociações por que passam normalmente os projetos de lei, mesmo os de iniciativa do Poder Executivo que tenham solicitada e aprovada a sua urgência.

“Relevância significa importância, saliência, alta significância, aquilo que importa ou é preciso. Não se trata de elemento descritivo na norma jurídica constitucional, mas sim de uma regra da Constituição contendo um conceito de valor, um conceito normativo (...) cuja aplicação depende de uma avaliação, de um juízo de valor. Urgência é a necessidade premente de realização ou acontecimento; aquilo que deve ser realizado imediatamente, com rapidez, sob pena de não surtir o efeito desejado. É providência que urge, que não pode ser adiada ou retardada. É uma condição de emergência que, caso não seja atendida ou realizada, tornará impossível ou altamente prejudicial a seqüência lógica ou normal dos fatos e acontecimentos.

Já o pressuposto de urgência nas medidas provisórias não é aferido subjetiva ou arbitrariamente, contém uma menor imprecisão, dado que a própria Constituição fornece elementos para caracterizá-lo”.
(<http://www.cepad.com.br/artigos.html>)

Nesse contexto, são editadas muitas medidas provisórias que tratam de assuntos que pouco ou nada representam em termos de relevância para o ordenamento jurídico e a harmonia sócio-político-econômica do País, e, muito menos, têm qualquer necessidade premente ou a devida urgência que as possam justificar.

De acordo com o pronunciamento do Senador Augusto Botelho, na sessão do dia 10 de dezembro de 2004, deve prevalecer o bom senso no critério adotado para determinar quando uma medida provisória é relevante e urgente:

“O artigo 62 da Constituição Federal é claríssimo quando estipula que a utilização das medidas provisórias, com força de lei, se dará quando houver urgência e relevância. É difícil crer que todas as milhares de medidas provisórias editadas desde 1988 atendiam a tais circunstâncias, ou sequer as tangenciavam. De fato, urgente é aquilo que deve ser realizado com extrema rapidez, sob pena de acarretar em irreversibilidade posterior da situação vigente. Relevante é algo que, inegavelmente, atinge o interesse público, cuja não efetivação pode afetar a ordem institucional. É claro que a discricionariedade inerente aos atos do Poder Executivo identificará tais situações, onde os preceitos constitucionais de urgência e relevância se façam presentes. Mas há limites em que o bom senso não pode, nem deve, deixar de prevalecer”.

4. HIPÓTESES DO DESCUMPRIMENTO CONSTITUCIONAL DO ART. 62

A filosofia do Direito adverte que “todo aquele que detém o poder tende naturalmente a dele abusar”. É exatamente o que acontece com todos os governos que assomam ao poder no Brasil.

Um dos mais constantes abusos do Poder Executivo é o mau hábito de tudo e sobre tudo querer legislar, e, ao mesmo tempo, impor ao Congresso Nacional que as suas propostas sejam apreciadas com celeridade e eficiência máxima, mesmo que para isso interfiram no andamento normal dos trabalhos e atividades do Poder Legislativo.

Neste estudo, constata-se que o Poder Executivo tem, reiteradamente, desobedecido aos mandamentos constitucionais previstos no **caput** do art. 62 e seu § 5º da Constituição Federal vigente, o que, a rigor, por si só, desautoriza a edição de quaisquer medidas provisórias que não satisfaçam os requisitos de relevância e urgência. A inobservância desses ditames é fator de perturbação institucional e descontrole para a ordem jurídica e a harmonia sócio-político-econômica, podendo causar graves prejuízos para o organismo social.

O Senador Aloizio Mercadante, atual Líder do Governo no Senado Federal, em recente discurso apoiado por apartes e pronunciamentos subseqüentes de parlamentares de vários Partidos com assento na Casa, publicado no Diário do Senado Federal nº 194, de 26 de novembro de 2004, págs. 38.481/38.482, apresentou dados e estatísticas analisando e criticando duramente o excesso na edição de medidas provisórias e, em especial, o caráter pueril e frívolo que muitas delas apresentam como motivação para serem editadas. (Notas taquigráficas da sessão deliberativa ordinária de 25/11/2004):

“(…) Classifiquei as medidas provisórias em três categorias: as que são indispensáveis e que, portanto, são seguramente urgentes e relevantes; as que são discutíveis do caráter de urgência e relevância; e as que são inapropriadas, visivelmente inadequadas à condição de medida provisória, porque, ou não são urgentes, ou não são relevantes. Há o seguinte quadro: em 2003, houve, do nosso ponto de vista, 33 medidas provisórias que eram urgentes e relevantes, portanto, apropriadas, indispensáveis, o que dá uma porcentagem de 56,89% das medidas provisórias adotadas; 15 discutíveis – 12,29 são discutíveis se são urgentes e relevantes, e 10 são inapropriadas – um total de 17,24% absolutamente inapropriadas do nosso ponto de vista. Em 2004, o quadro é um pouco pior: há 31 medidas provisórias, 47,69%, que são indispensáveis; 16, ou seja, 24,6%, que são discutíveis; e 18, 27,7%, que são inapropriadas. Isso mostra, em primeiro lugar, que o Governo deve ter mais rigor na edição das medidas provisórias. Algumas delas poderiam não ter sido editadas, seja pelo critério de urgência, seja pelo de relevância, matérias que podem tramitar como projeto de lei ou com outros instrumentos legais mas cuja não edição, seguramente, ajudaria o Congresso Nacional a se dedicar com mais profundidade à sua produção legislativa, à sua vocação constitucional, que é produzir as leis do país”.

Se o Líder do Governo reconhece não só a excessiva legislação através de medidas provisórias, como também, em muitos casos, a inexistência de

relevância e de urgência que as justifiquem, é natural uma reflexão mais aprofundada, tanto dos mandamentos constitucionais como dos procedimentos, por parte das duas Casas do Congresso Nacional, na tramitação, no exame e na votação das medidas provisórias apresentadas.

Em apoio aos argumentos do Senador Aloizio Mercadante, o Líder do PSDB no Senado, Senador Arthur Virgílio, em aparte ao seu pronunciamento, também se manifestou contrário às edições de medidas provisórias que não cumprem as exigências dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência:

“De fato, há medidas provisórias fúteis, que atravancam a pauta da Casa, humilham o Senado e não resolvem questão nacional nenhuma. Ao contrário, adiam a votação de reformas estruturais essenciais para o crescimento que se imagina desejavelmente sustentável deste país. Há medidas provisórias que poderiam muito bem ser objeto de projeto de lei, e não de medidas provisórias – tem razão o Líder – e outras que são efetivamente urgentes e relevantes e, portanto, constitucionais. Hoje a pauta conta com 7 medidas provisórias, das quais – acredito – poderemos votar 6, todas elas com o sacrifício da Oposição, todas com pouco estudo específico do Senado, mas baseado no que foi estudado na Câmara e temos o maior respeito pelo que realizou aquela Casa”.

Pode-se citar como exemplo fatos de medidas provisórias tratando de matérias não relevantes e nem urgentes apreciadas pelo Senado Federal na atual sessão legislativa:

- 1) O Senado da República apreciou recentemente a Medida Provisória nº 204, de 2004, autorizando o Governo do Presidente Lula a doar ao Paraguai, como ajuda humanitária, recursos financeiros para atenuar um incêndio de grandes proporções ocorrido em Assunção, capital daquela nação amiga. Quando o Senado foi obrigado a aprovar a medida, de há muito o dinheiro já havia sido enviado, aplicado e gasto pelo Governo paraguaio. Caso o Senado rejeitasse a medida, na prática, nada aconteceria, apenas o constrangimento político-diplomático e a situação vexatória para o Senado Federal brasileiro. Poderia o Senado ter considerado irrelevante a matéria tratada na medida – como realmente o era – poupando o Poder Legislativo daquele constrangimento.
- 2) Outro exemplo ocorreu na sessão do Senado do dia 8 de dezembro de 2004, quando o Senado, também constrangido, apreciou o Projeto de Lei de Conversão nº 54, de 2004, oriundo da Medida Provisória nº 207, de

2004, conhecida no Brasil como a “medida provisória do Meirelles”; ou seja, uma medida provisória “nominada” editada para proteger – “blindar” na linguagem dos meios de comunicação – o atual Presidente do Banco Central do Brasil. Neste caso a matéria não continha nenhuma urgência, embora apresentasse alguma relevância. Havia apenas a pressa política de livrar o titular do Banco Central de ser julgado por seus atos pelas instâncias normais.

Esta ação feriu os princípios universais do Direito, como a moralidade e a impessoalidade, na produção de leis e, na prática, conferiu ao “beneficiário” da lei *status* de ministro, para efeito de somente poder ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que foi o Ministro foi acusado da prática de graves irregularidades pelo próprio Ministério Público Federal. Apesar de considerada e declarada inconstitucional por autoridades do próprio Governo, a medida foi aprovada e hoje é lei.

Uma rápida análise dos fatos que envolvem a edição e tramitação das medidas provisórias, desde o Governo Sarney, foi objeto de uma grande reportagem na edição de 15 de dezembro de 2004 da Revista Veja, constatando a utilização intensiva de medidas provisórias por parte dos governos que se sucederam até os dias atuais:

“Lula acaba de bater o incômodo recorde: nunca um Presidente da República, desde a Constituição de 1988, fez uso tão intensivo de medidas provisórias (...) que passam a ter força de lei como se o chefe do Executivo fosse, sozinho, a personificação de 594 deputados e senadores. (...) Os constituintes brasileiros de 1988 queriam que as MPs dessem ao presidente da República a necessária agilidade para tratar de temas relevantes e urgentes. As medidas, subvertido o seu propósito original, passaram a ser usadas para praticamente qualquer coisa. Fernando Collor editou MP para comprar um automóvel para uso do vice-presidente Itamar Franco. Fernando Henrique Cardoso chegou a assinar MP para comprar latas de goiabada. Lula, em 23 meses de gestão, já cravou uma média de 5,4 MPs por mês, marca inédita desde o governo do presidente José Sarney (veja quadro). (...) Em 2001, a farra acabou. Desde então, uma MP precisa ser apreciada pelo Congresso em até 45 dias. Caso contrário, não se pode votar mais nada. Com isso, resolveu-se o problema das MPs reeditadas anos a fio sem aprovação legislativa, mas criou-se outro: a pauta do Congresso vive trancada por MPs ali desembarcadas há mais de 45 dias – e, não conseguindo fazer outra coisa além de votar montanhas de MPs, o Legislativo vira apêndice do Executivo. No Governo Lula tudo é MP. É MP para ajudar o Senegal a combater a praga do gafanhoto. É MP para amparar as vítimas de um incêndio no Paraguai. É MP para dar status de ministro ao presidente do Banco Central. Na noite de quinta-feira passada, a Câmara aprovou uma nova MP. De que tratava? Reduzir o imposto sobre o fubá. (...) Os deputados e senadores, por sua vez, adoram reclamar do excesso de MPs. Mas, a comissão parlamentar que deveria analisar a relevância e a urgência de uma MP antes de aceitar sua tramitação no Congresso reuniu-se uma única vez nos últimos dezesseis anos”.

Em reportagem do Jornal da Câmara, na edição de 18 de abril de 2005, o Deputado Federal Mauro Benevides analisa criticamente o excesso de edição e a tramitação das medidas provisórias:

“É preciso buscar uma alternativa para diminuir o número de medidas provisórias editadas pelo Executivo, que obstruem os trabalhos da Câmara. Essa é a opinião do Deputado Mauro Benevides (PMDB-CE), que defendeu os princípios que fundamentam a edição das MPs: urgência e relevância. (...) Atualmente dez MPs trancam a pauta da Câmara, o que, segundo o Deputado, é prejudicial aos debates que deveriam se estabelecer no Congresso. Benevides chamou a atenção para a MP 246/05, que trata da extinção da reestruturação do setor ferroviário e do processo de liquidação da rede ferroviária federal (RFFSA). A medida recebeu 207 emendas, o que, para o Parlamentar, demonstra o interesse que há no tema, que poderia ser muito melhor debatido em um projeto de lei enviado pelas vias normais, e não com a urgência de uma medida provisória. Mas, hoje, a MP passou a ser uma proposição ordinária, lamentou. (...) O Deputado defendeu mecanismos que possibilitem maior rapidez operacional ao processo legislativo. Essa seria, segundo ele, a principal medida para desestimular a edição abusiva de MPs”.

O quadro abaixo apresenta um breve histórico da quantidade de medidas provisórias editadas por cada Presidente da República durante seu mandato:

QUADRO 2

RECORDE HISTÓRICO	
Desde que foram criadas pela Constituição de 1988, as medidas provisórias nunca foram usadas com tanta frequência quanto agora. Lula já se tornou o presidente que mais baixou MPs na história (por média mensal de medidas provisórias)	
Sarney	
(1985-1990) _____	5,2
Collor	
(1990-1992) _____	2,9
Itamar	
(1992-1994) _____	5,2
FHC	
(1995-1998) _____	3,3
FHC	
(1999-2002) _____	3,6
LULA	
(2003 - --) _____	5,4
* Média mensal de janeiro de 2003 a novembro passado.	

FONTE: Revista Veja. Brasília, 15 de dezembro de 2004.

No Senado Federal, a apreciação do excessivo número de medidas provisórias oriundas da Câmara dos Deputados inicia-se invariavelmente já no final de seu prazo no Congresso Nacional, causando um agravamento na já deficiente tramitação das medidas.

Em abril deste ano, a situação chegou a tal ponto que o Presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, em pronunciamento oficial, na sessão do dia 13, relatou o quadro de matérias prontas para inclusão em Ordem do Dia que, no entanto, encontravam-se impedidas de serem apreciadas, pelo trancamento da pauta em razão do excesso de medidas provisórias em exame.

QUADRO 3

MATÉRIAS AGUARDANDO DESOBSTRUÇÃO DA PAUTA	
Requerimentos de informação	14
Requerimentos (tramitação conjunta, audiências)	10
Requerimentos de criação de comissão temporária.....	05
Requerimentos convocação Ministros de Estado.....	17
Propostas de Emenda à Constituição.....	31
Projetos de Lei da Câmara.....	11
Projetos de Decreto Legislativo.....	02
Projetos de Lei do Senado.....	10
Projetos de Resolução.....	04
Mensagens Presidenciais.....	01
Embaixadores (Escolha de autoridades/agências reguladoras).....	26
Urgências.....	04
SUBTOTAL.....	135
2) Proposições aprovadas nas comissões aguardando desobstrução da pauta.	
Projetos de concessão/renovação de emissoras de rádio e televisão.....	300
Projetos de resolução e projetos de lei do Senado.....	072
SUBTOTAL.....	372
3) Matérias incluídas em Ordem do Dia	
Proposições.....	051
TOTAL GERAL (Aguardando desobstrução da pauta).....	558

O Senador Edison Lobão, do PFL do Maranhão, em apoio ao pronunciamento do Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, manifestou opinião de que as medidas provisórias (...) apenas estão sendo abusivamente aplicadas por este Governo como já vinham sendo por governos anteriores:

“Relevância e urgência! Oitenta por cento das medidas provisórias não são relevantes e nem urgentes. E 10% ainda são inconstitucionais. Bastaria que este Plenário e o Plenário da Câmara dos Deputados tomassem a decisão de examinar com rigor o princípio da relevância e da urgência e da constitucionalidade, que está previsto no art. 62 da Constituição. Se fizermos isso, corajosamente, como corajosamente V. Ex^a agora enfrenta esse problema, estaremos reduzindo as medidas provisórias a 10% do que elas são hoje.

E mais, diz ainda o art. 62:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa à:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário;
- d) Planos plurianuais (...)

Tudo o que o Governo faz todos os dias é legislar sobre essas matérias proibidas pela Constituição Federal”.

O Senador Aloizio Mercadante, em pronunciamento na sessão deliberativa de 8 de março deste ano, esmiuçou as principais dificuldades criadas pelo excesso de edição das medidas provisórias, bem como o descumprimento dos pressupostos constitucionais, que não são levados em consideração pelo Chefe do Executivo.

“O Senado Federal não pode continuar trabalhando com o rito atual das medidas provisórias. As medidas provisórias ficam 45 dias na Câmara, são votadas com prazo vencido e, quando chegam ao plenário do Senado, trancam a pauta no mesmo dia. (...) temos que (...) discutir melhor a urgência e relevância no sentido de dirimir qualquer tipo de questionamento e deixar claro quais são os marcos institucionais que dão ao Governo a urgência e relevância em matéria de medida provisória. (...) A sugestão que trago para reflexão é que, primeiro, a matéria tramite como qualquer outra proposição legislativa. Entrou na Câmara dos Deputados, urgência e relevância têm que ser votadas na Comissão de Constituição e Justiça; e o mérito, na Comissão de Mérito (...). Votada na comissão, é votada no plenário da Câmara e vem para o Senado, e aqui teríamos que ter um prazo semelhante à Câmara, para votar na CCJ, na Comissão de Mérito, e depois vir a plenário; só então a matéria trancaria a pauta. A idéia de uma Comissão Mista não funcionou e não vai funcionar. (...) Uma Comissão Mista Permanente não resolve, porque a Câmara dos Deputados pode votar a matéria, mas, quando chegar ao Senado Federal, ela será alterada, como têm acontecido recorrentemente com as matérias legislativas. Então, é melhor que ela tramite nas Comissões da Câmara dos Deputados e nas Comissões do Senado Federal. Reduzimos o escopo de medidas provisórias, deixando bem clara a urgência e relevância; fazemos a

discussão de mérito nas Comissões e da constitucionalidade, urgência e relevância na CCJ”.

5. PROPOSTAS PARLAMENTARES PARA MODIFICAÇÃO NOS CRITÉRIOS DE ADOÇÃO E TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Analisadas as formas e critérios de edição e tramitação das medidas provisórias, conclui-se que o atual art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, não tem se revelado adequado, porque as limitações estabelecidas em seus parágrafos e incisos não têm sido suficientes para conter os excessos do Poder Executivo, que freqüentemente ultrapassam as exigências constitucionais de urgência e relevância, critério subjetivo de difícil precisão.

Da mesma forma, as regras sobre a tramitação das medidas provisórias no Congresso, especificadas no art. 62 da Constituição e seus parágrafos e incisos, apresentadas no segundo capítulo deste trabalho, não têm dado ao Parlamento a agilidade desejada, já que o choque de ideologias e interesses políticos conflitantes no Congresso não tem velocidade para acompanhar a deliberação isolada e pessoal do Presidente da República, no exercício do seu poder discricionário de adotar medidas provisórias.

Nessa análise, há que se considerar que já existe uma comissão especial mista destinada a examinar e propor um disciplinamento das medidas provisórias. É presidida pelo Senador Antonio Carlos Magalhães e tem como Relator o Deputado Sigmaringa Seixas, que vai emitir parecer a respeito das soluções a serem propostas. Os dois objetivos principais das propostas discutidas são os seguintes: impedir o abuso da edição de medidas provisórias; estabelecer regras mais ágeis e simples de tramitação das medidas no Congresso Nacional.

Dentre as propostas examinadas por essa Comissão, uma das mais importantes utiliza o critério de valor da matéria para a adoção de uma medida provisória. As matérias que poderiam ser objeto de medidas provisórias estariam relacionadas na própria Carta Magna, ficando proibida toda e qualquer edição de medida provisória fora desse universo formal.

Outra sugestão examinada pela Comissão visa propor um limite para o número de medidas provisórias que podem ser editadas pelo Presidente da República, em um determinado período ou, ainda, estabelecer quantas medidas podem tramitar no Congresso, ao mesmo tempo, ficando impedido o Presidente de

editar outras medidas enquanto não for concluída a deliberação sobre as que já tramitam no Congresso.

Também foi aventada a possibilidade de uma conjugação de critérios, restringindo-se, ora pela relação de matérias passíveis de disciplina por medida provisória, ora limitando-se o número das que podem tramitar simultaneamente no Congresso.

Especificamente no que tange à tramitação das medidas provisórias no Congresso, propõe-se também que essa comissão especial mista torne-se permanente, aos moldes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, só que, diferentemente desta, com o poder de decisão terminativa na apreciação e votação de medidas provisórias.

Para se evitar a demora da apreciação bicameral das medidas provisórias, propõe-se também que elas tramitem à maneira dos vetos presidenciais, isto é, examinadas em sessão conjunta do Congresso Nacional, afastando a hipótese de demora excessiva da medida na Câmara Baixa e a obrigatoriedade da Câmara Alta examinar, às pressas e em curtíssimo espaço de tempo, matérias, muitas vezes, de grande complexidade e importância.

Essa questão foi analisada pelo Senador Aloizio Mercadante, em seu pronunciamento de 25 de novembro de 2004:

“Há uma PEC tramitando, cujo relator é o Senador Antonio Carlos Magalhães, que já foi discutida na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e obteve a unanimidade dos Parlamentares: temos que votar um novo rito de tramitação das medidas provisórias. (...) não podemos continuar com essa situação. A Câmara teve 120 dias para votar uma proposição legislativa, uma medida provisória, e nós somos obrigados a votá-la em menos de 24 horas, porque já vem com o prazo vencido. Isso não é correto, sob o ponto de vista do papel do Senado Federal; é insustentável, sob o ponto de vista político-parlamentar e exige que pelo menos haja uma isonomia. O tempo em que tramita a medida provisória na Câmara deve ser equivalente para tramitação no Senado. (...) as medidas provisórias não podem vir diretamente ao plenário. Elas devem ter uma avaliação da Comissão. (...) as medidas provisórias devem tramitar pelas comissões de mérito, para ter o parecer da Comissão antes de vir a Plenário, a fim de que possamos negociar, discutir, emendar, modificar como uma proposição legislativa, que elas entrem pela Comissão de mérito antes de vir a Plenário. (...) Vamos construir uma proposta do Senado para dialogar com a Câmara. Tenho certeza de que o Presidente João Paulo e as Lideranças dos diversos Partidos da Câmara, serão sensíveis ao nosso pleito – porque, evidentemente, é insustentável a posição do Senado – visando alterarmos o rito de tramitação, seja em relação ao prazo, seja em relação ao procedimento de votação. Associarei, junto a essa proposição, um apelo ao Governo para que enxugue e reduza o volume de medidas provisórias, pois certamente há margem para isso(...).”

Outra sugestão analisada pelo Relator, Deputado Sigmaringa Seixas, é a que propõe o fim das comissões mistas encarregadas de analisar cada MP que chega ao Congresso – que nunca chegaram a se reunir – é um dos pontos de consenso entre Governo e Oposição e entre Câmara e Senado. Tanto Antonio Carlos Magalhães quanto Sigmaringa Seixas sugerem o fim do colegiado, transferindo a competência do exame dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para a Comissão de Constituição e Justiça da Casa na qual se iniciar a tramitação da MP. Depois de terem a admissibilidade examinada pela CCJ, as MPs seriam analisadas na Comissão Permanente competente para analisar o mérito; isto é, se a matéria tratada pela medida for da área de educação, o mérito será examinado pela Comissão de Educação do Senado; se a matéria da medida tratar de relações internacionais, o mérito será analisado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.

Há consenso também em relação ao prazo de validade das MPs, que passaria para 120 dias, improrrogáveis, divididos da seguinte forma: a Câmara dos Deputados ficaria com 60 dias de prazo e o Senado com 45 dias para votar a medida. Os 15 dias restantes ficariam para a Casa Revisora de última decisão; isto é, uma medida iniciada na Câmara e emendada pelo Senado teria 15 dias para a apreciação das emendas pela Câmara dos Deputados.

A proposta mais aceita estabelece que a pauta da Casa apreciadora da MP será trancada depois de dois terços do prazo total de tramitação; ou seja, após o quadragésimo dia da medida na Câmara ou no Senado. Para evitar que medidas provisórias conttenham matéria estranha ao conteúdo de seus textos – o que a Imprensa denomina de “contrabando” – a proposta acordada é de que uma medida provisória verse somente sobre um assunto, proibindo-se artigos, parágrafos e incisos que tratem de assunto diverso do tratado pela medida.

O Deputado Federal Mauro Benevides, do PMDB do Ceará, afirma que é preciso buscar uma alternativa para o número de medidas provisórias editadas pelo Executivo, que obstruem a pauta de votação dos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados. Propõe que o Presidente da República limite a edição de medidas provisórias a duas por mês. Sugere, ainda, a criação de mecanismos de processo legislativo que permitam maior agilidade na tramitação das medidas provisórias.

QUADRO 4

MEDIDAS PROVISÓRIAS SEGUNDO PROPOSTA DOS LÍDERES DO SENADO		
	Como é hoje	Como pode ficar
Validade	60 dias, prorrogáveis por mais 60	120 dias, improrrogáveis
Início da Tramitação	Na Câmara dos Deputados	Alternadamente, Câmara e Senado
Prazo para votação	Na Câmara não há prazo	60 dias na Câmara, 45 dias no Senado e 15 para revisão
Trancamento da pauta	45 dias após a edição	Depois de 40 dias na Câmara e 30 no Senado
Interrupção do trancamento da pauta	Não há nem na Câmara e nem no Senado	Depois de aprovada numa Casa, a contagem do prazo de trancamento recomeça

FONTE: Jornal do Senado, edição de 2 a 8 de maio de 2005.

O Ato Conjunto dos Presidentes da Câmara e do Senado nº 001, de 2004, criou uma Comissão Especial Mista para examinar a tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional.

A Presidência é do Senador Antonio Carlos Magalhães. O trabalho dessa comissão é reestruturar toda a tramitação das medidas provisórias no Legislativo, bem como criar dispositivos que impeçam a excessiva edição de MPs por parte do Presidente da República. Essa comissão teve seu prazo prorrogado até o dia 15/03/2005, mas, não foi possível reunir-se até o momento, para votar o parecer do Relator.

- 1ª proposta: uma das idéias levantadas pelo Presidente da Comissão é a de que só podem tramitar nas duas Casas do Congresso Nacional, simultaneamente, no máximo cinco medidas provisórias.
- 2ª proposta: a comissão incumbida de examinar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência na Câmara dos Deputados deve efetivamente analisar os pressupostos constitucionais e, conforme a matéria da MP, devolvê-la ao Executivo ou mandá-la ao arquivo.
- 3ª proposta: que seja inserido na Constituição um dispositivo que estabeleça critérios objetivos que justifiquem a relevância e urgência de uma medida provisória.

Segundo o Senador Augusto Botelho, do PDT de Roraima, o Congresso Nacional vem sofrendo constantes bloqueios de suas pautas de votação, pelo acúmulo de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, sem nenhuma

característica de relevância e urgência. Embora o art. 62 da Constituição Federal em vigor, e seus parágrafos e incisos, disciplinem de forma clara e direta os pressupostos e as condições para edição de MP's, a discricionariedade do Chefe do Executivo nas excessivas medidas, vem transformando-o em um Poder legiferante paralelo e inoportuno. Como exemplo, cita o Senador a medida provisória editada pelo Presidente Lula que “regulou dispositivos de bloqueios de conteúdos nos aparelhos de televisão aqui fabricados”. Comenta, ainda, que medidas provisórias editadas sem atender aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência representam verdadeiros golpes contra a ordem jurídica, a estabilidade do sistema jurídico e, em última análise, contra a democracia. Porém, embora critique essa forma discricionária de legislar, que vem sendo utilizada por todos os governos, manifesta-se contrário à simples extinção das MPs, e apóia a sugestão de se criar uma comissão mista permanente para avaliar os critérios de relevância e urgência das medidas editadas, com o poder de rejeitá-las quando esses pressupostos constitucionais não sejam atendidos (Senador Augusto Botelho, 10/12/2004. Anexo I).

Em aparte o Senador Ramez Tebet, do PMDB de Mato Grosso do Sul, argumenta no mesmo sentido, afirmando que o Poder Executivo vem ocupando espaço cada vez maior na produção de leis, praticamente usurpando essa função fundamental do Poder Legislativo. Por essa razão, defende que o Congresso Nacional comece a rejeitá-las, desde o exame prévio da constitucionalidade das medidas; isto é, se elas são constitucionais, relevantes e urgentes, para obrigar o Executivo a “pensar melhor antes de editá-las” (Senador Ramez Tebet, em aparte ao Senador Augusto Botelho, 10/12/2004. Anexo II).

Também o Senador Arthur Virgílio, em aparte ao pronunciamento do Líder do Governo, Senador Aloizio Mercadante, defendeu as medidas provisórias como instrumento constitucional, na medida em que podem ser utilizadas para enfrentar ataques especulativos à moeda nacional. Ressaltou, porém, que dentre as medidas recentemente editadas 40% são consideradas importantes e justificáveis, 30% são irrelevantes como matéria de medida provisória e poderiam tramitar sob a forma de projeto de lei, e 30% são lixo puro (Senador Arthur Virgílio. Aparte ao pronunciamento do Senador Aloizio Mercadante na sessão do dia 08/03/2005. Anexo III).

Na sessão do Senado de 6 de abril deste ano, uma importante questão de ordem foi suscitada pelo Líder do Governo Senador Aloizio Mercadante, dirigida ao Presidente da Casa, Senador Renan Calheiros. Na oportunidade, o Líder fez um histórico constitucional e regimental das medidas provisórias, analisando artigos da Constituição Federal, do Regimento Interno do Senado e de resoluções do Congresso Nacional, para concluir que “(...) é o Plenário – de acordo com o art. 62, § 5º da Constituição Federal –, tão-somente o Plenário de cada uma das Casas, que pode dar o parecer sobre constitucionalidade, urgência, e relevância”. (Senador Aloizio Mercadante, 06/04/2005. Texto integral da questão de ordem constante do Anexo IV deste trabalho).

Em resposta à questão de ordem levantada, o Presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, fez uma análise do quadro atual de tramitação das medidas provisórias, concluindo, também com base em dispositivos constitucionais e regimentais, que “Portanto, Srs. Senadores, Srs. Líderes Partidários, da leitura verifica-se que nem o Presidente do Senado Federal, nem o Presidente da Câmara dos Deputados, nem o Presidente do Congresso Nacional têm competência para devolver medida provisória. Essa competência é somente do Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, com fundamento em parecer preliminar da Comissão Mista, previsto na própria Constituição, pelo não-atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, parecer este que, sendo aprovado, a medida provisória estará automaticamente arquivada” (Senador Renan Calheiros, 06/04/2005. Anexo V).

6. SUGESTÕES

Estudadas e analisadas as principais questões referentes à edição e tramitação das medidas provisórias, é indispensável que se apresentem sugestões, procurando adequar as necessidades de edição de leis, relevantes e urgentes, do Poder Executivo às atividades legislativas do Parlamento, de forma que nem este se veja impedido de produzir legislação ordinária, nem aquele perca um instrumento de grande valia para a solução de problemas emergenciais.

É verdade que o Chefe do Executivo vem reiteradamente abusando da adoção de medidas provisórias e que, em geral, ao editá-las não leva em conta o caráter de relevância e urgência exigido no preceito constitucional insito no § 5º, do

art. 62 da Carta Magna. O Parlamento, por sua vez, no exame desses pressupostos constitucionais, entende que tais medidas não são relevantes nem urgentes. Todavia, pressionado pelos fatores tempo, oportunidade e pressão política, acaba por aprovar a grande maioria das medidas provisórias.

Pode-se resumir, então, a questão fundamental das medidas provisórias a uma proposta de emenda constitucional que harmonize os interesses dos dois Poderes, sem permitir que as medidas provisórias tenham a destinação que já tiveram antes da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, quando eram excessivamente reeditadas; ou, de outra forma, que se tornem novas espécies de decreto-lei, com o famigerado decurso de prazo, consubstanciando-se automaticamente em mecanismo institucional do Poder Executivo na iniciativa e produção de leis no direito brasileiro.

Neste sentido, são enumeradas, a seguir, algumas sugestões úteis para alteração dos incisos e parágrafos do art. 62 da Constituição Federal, com o intuito de colaborar, de alguma forma, para a solução deste relevante problema que envolve interesses reconhecidamente válidos dos Poderes Executivo e Legislativo do Brasil:

1. Propõe-se alteração no **caput** do art. 62, procurando restringir o universo subjetivo do Presidente da República no entendimento do que seja um assunto eminentemente urgente e relevante. Assim, sugere-se que se acrescente o termo “excepcional” antes dos critérios “relevância e urgência”:

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

2. Relativamente ao prazo de tramitação das medidas provisórias, sugere-se que se estenda a cento e vinte dias, improrrogáveis, distribuídos em períodos de sessenta dias para cada uma das Casas do Congresso Nacional. A Câmara dos Deputados teria sessenta dias para o exame das medidas e o Senado Federal, da mesma forma, teria o mesmo prazo. No caso de alterações de mérito (e não de redação) a medida retornaria à Casa originária que teria o prazo de trinta dias improrrogáveis para apreciar e votar somente as partes alteradas por emendas do Relator revisor:

“§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo

improrrogável de cento e vinte dias, sessenta dias na Casa em que se iniciou a sua tramitação, e sessenta dias na Casa revisora, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes”.

3. Com referência ao disposto no § 5º do art. 62 da Carta Magna, em que está instituído o exame prévio dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para que a medida provisória tenha curso normal de tramitação, sugere-se que o mérito da matéria somente seja apreciado e votado se já houver parecer prévio da comissão mista encarregada de apreciar os critérios de admissibilidade, sob pena de a medida ser considerada rejeitada automaticamente:

“§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias somente terá curso após o parecer conclusivo da comissão mista designada para apreciar os pressupostos de relevância e urgência da medida.”

4. Outra proposta visa concentrar em um único órgão técnico o exame prévio dos critérios de relevância e urgência. Essa sugestão leva em conta uma comissão mista especial exclusivamente designada para este assunto, que foi criada através do Ato Conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 001, de 2004. Dessa forma, todas as medidas provisórias iniciariam sua tramitação nessa comissão mista especial, que somente daria curso à tramitação da medida se estivesse de acordo, através de parecer, quanto à sua admissibilidade, aprovando sua constitucionalidade, urgência e relevância:

“§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias somente terá curso após a aprovação do parecer conclusivo da comissão mista especial, sobre a admissibilidade da medida”.

5. O trancamento das pautas de votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, quando esgotado o prazo de apreciação da medida provisória em cada uma das Casas do Congresso Nacional, constitui-se, sem dúvida alguma, no problema mais relevante atualmente enfrentado pelo Congresso Nacional.

Os discursos proferidos nas duas Casas sobre essa temática têm reforçado insistentemente esse tema. As reclamações partem de todos os lados: líderes, partidos e parlamentares. Na prática, isso significa que o dispositivo constitucional tão duramente criticado terá vida curta. Logo será objeto de uma alteração constitucional. Em razão desse fato, sugere-se uma modificação no texto do atual § 6º do art.62:

“§ Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, pelo prazo de cinco sessões, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”.

6. Quanto ao início de tramitação das medidas provisórias, propõe-se que seja de forma alternada, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para garantir uma análise mais apurada da matéria, objeto da medida, e, também, para distribuir igualmente a importância política de Casa iniciadora e de Casa revisora.

Dentro desse entendimento, sugere-se a seguinte alteração no § 8º do art. 62, em epígrafe:

“§ 8º As medidas provisórias terão sua apreciação iniciada alternadamente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal”.

7. Uma vez que foi criada, por ato conjunto das Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, uma comissão mista especial para estudar alterações e melhoramentos na tramitação das medidas provisórias, propõe-se também pequena mudança no texto do § 9º do art. 62 da atual Constituição Federal:

“§ 9º Caberá à comissão mista especial, exclusivamente criada para essa finalidade, examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”.

7. CONCLUSÃO

Pela análise realizada sobre esse tema de grande importância, deve-se providenciar urgentemente uma reestruturação de todo o art. 62 da Lei Maior. É necessário modificar o âmago da tramitação das MP's, especialmente no que concerne ao prazo de vigência, à forma alternada de iniciar sua tramitação, às restrições sobre o que seja simultaneamente relevante e urgente.

Sobretudo, é necessário agilizar órgãos técnicos dentro do Parlamento para que, aos moldes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que é exclusiva para apreciar e julgar matérias orçamentárias, seja também criada uma comissão mista especial permanente com atribuições

constitucionais de receber, examinar pressupostos constitucionais e encaminhar aos plenários da Câmara e do Senado, instruída com parecer técnico, todas as medidas provisórias adotadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Somente dessa maneira e com o procedimento dos Parlamentos modernos, mais ágeis e eficientes, o Legislativo brasileiro poderá responder mais rapidamente às necessidades relevantes e urgentes da sociedade quanto a matérias que devam ser disciplinadas de forma emergencial. No entanto, deve agir sem travar todo o processo legislativo em curso no Congresso Nacional, pela harmonização definitiva dos dois poderes nesse particular e ao estabelecer parâmetros e critérios mais justos e inteligentes para as atividades legislativas e as necessidades do Executivo.

8. REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Mauro. Discurso proferido no dia 15/04/2005. **Jornal da Câmara**. Brasília, 18 abr, 2005.

Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 38/2002 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94 – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

CORREA, Oscar Dias. **As Medidas Provisórias e a Emenda Constitucional nº 32/2001**. Forense, 2005, p.481-493.

HORTA, Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Editora Del Rey, 1995, p.580.

JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. O Controle Judicial dos Pressupostos das Medidas Provisórias e a ADIN 1753. *Site*: Jus Navigandi – Doutrina.

LOBÃO, Edison. Discurso proferido no dia 13/04/2005. **Diário do Senado Federal**. Brasília, 14 abr, 2005.

MERCADANTE, Aloizio. Discurso proferido no dia 25/11/2004. **Diário do Senado Federal**. Brasília, 26 nov, 2004.

MERCADANTE, Aloizio. Discurso proferido no dia 08/03/2005. **Diário do Senado Federal**. Brasília, 09 mar, 2005.

REIS, Carlos David Santos Aarão. Medida Provisória: Relevância e Urgência como seus Pressupostos. **Revista de Direito da Defensoria Pública**. Disponível em: <<http://www.cepad.com.br/artigos/artigos.html>> Acesso em 15 jul.2005.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo, Editora Acadêmica, 1995.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota, coordenador. **Medidas Provisórias e Segurança Jurídica**. Editora Juarez de Oliveira Ltda. 1ª edição, 2003.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Processo Legislativo: roteiro prático das medidas provisórias no Congresso Nacional. *Site*: Jus-Navigandi – Doutrina.

VIRGÍLIO, Arthur. Aparte ao discurso do Senador Aloizio Mercadante proferido no dia 25/11/2004. **Diário do Senado Federal**. Brasília, 26 nov, 2004.

9 – ANEXOS