



**SENADO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**  
**UNILEGIS**

**NILZETE MENDES DE MEDEIROS FREIRE**

**MEDIDA PROVISÓRIA:**  
**O QUE REPRESENTA PARA O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES**

**BRASÍLIA, DF**

**2008**



**NILZETE MENDES DE MEDEIROS FREIRE**

**MEDIDA PROVISÓRIA:  
O QUE REPRESENTA PARA O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientadora: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

**BRASÍLIA, DF**

**2008**

**MEDIDA PROVISÓRIA:  
O QUE REPRESENTA PARA O EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES**

**Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º semestre de 2008.**

**NILZETE MENDES DE MEDEIROS FREIRE**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**RITA DE CASSIA LEAL FONSECA DOS SANTOS**

---

**LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO FILHO**

**Brasília, 26 de novembro de 2008.**

**Aos meus pais que são para mim exemplos de  
força, dedicação e amor a vida.**

**Aos professores que me ensinaram o conhecimento e  
a importância de aprimorá-lo.**

**Aos colegas que juntos participamos dessa  
experiência tão marcante.**

**Enfim, a todos que valorizam o estudo e  
procuram sempre ir mais longe,  
pois o conhecimento abre o horizonte.**

## **AGRADECIMENTOS**

**Agradeço a DEUS e a seu filho JESUS CRISTO  
por suas bênçãos em minha vida e  
por esse sonho que se concretiza.**

**“Esse DEUS, vivo e Santo  
tem transformado o meu viver;  
Minha vida está envolvida,  
no Seu manto de poder.**

**Ele é quem me sustenta,  
sua Glória não tem fim;  
Seus méritos em mim ostenta,  
tudo Ele fez por mim.”**

**A minha orientadora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos  
pelas suas diretrizes tão seguras e pela sua amizade.  
Aos meus filhos pelo apoio e compreensão e por serem  
motivação na minha vida.  
Ao meu colega Carlos Marshall pela sua valiosa contribuição.  
Aos demais colegas pelo permanente incentivo.  
A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram na execução  
deste trabalho.**

## ***Quem tem um sonho***

*“Quem tem um sonho tem motivos para viver  
tem uma razão de ser e de existir;*

*Quem tem um sonho voa mais alto,  
dá um passo, dá um salto  
não tem medo de persistir;*

*Quem tem um sonho tem motivos para crer  
e vive para ver a concretização desse sonho;*

*Quem tem um sonho  
tem esperança de mais um dia para viver,  
renova forças a cada amanhecer,  
e não desiste, mas corre atrás do seu sonho;*

*Quem sonha almeja alcançar  
e quem alcança, divide  
e quem divide, ama  
e o amor é o maior de todos os sonhos.”*

**Nivaldo Mendes de Medeiros**

## RESUMO

O uso de Medidas Provisórias, independentemente da presença de requisitos constitucionais de urgência e relevância tem sido um fato comum, razão pela qual elas hoje são a espécie legislativa de maior impacto no sistema constitucional. É através da exposição de motivos que se faz a justificativa onde são explanadas as razões pelas quais a medida deve ser convertida em lei.

Cabe ressaltar a interferência marcante que as medidas provisórias causam aos trabalhos legislativos, pois em virtude do disposto no § 6º do art. 62 da Constituição Federal, segundo o qual a Medida Provisória tem primazia sobre quaisquer outras deliberações legislativas, devendo ser apreciada em até quarenta e cinco dias a partir de sua publicação. Se não for apreciada neste período, entrará em regime de urgência subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso, ficando sobrestadas a demais matérias na Casa em que ela estiver tramitando, enquanto não se ultimar sua votação.

Esse tem sido um dos motivos pelo qual me espelhei ao fazer esta pesquisa, pois foi baseado exatamente neste aspecto, no que concerne ao trancamento de pauta do Poder Legislativo, a interferência na sua autonomia e seu dever de legislar e em contrapartida é importante analisar até que ponto o Poder Executivo tem abusado da sua prerrogativa com o uso indiscriminado do intuito da Medida Provisória.

Cabe salientar que ao longo deste trabalho serão destacadas algumas reportagens com políticos e autoridades expondo suas opiniões sobre a utilização das medidas provisórias pelo Poder Executivo e os efeitos deste instituto obstruindo a pauta dos trabalhos legislativos.

Pretende-se, ainda, salientar algumas sugestões que foram apresentadas, e ou, debatidas pelos parlamentares e outras autoridades, até mesmo do Poder Judiciário, visando eliminar, ou pelo menos amenizar, esses abusos na utilização das medidas provisórias pelo Poder Executivo e os transtornos causados aos trabalhos do Poder Legislativo com o trancamento da pauta.

Pretende-se desenvolver a pesquisa pela análise das medidas provisórias, que foram adotadas pela Constituição Federal de 1988, suas alterações com o advento da Emenda Constitucional nº 32, e sua tramitação no Congresso Nacional.

Importante ressaltar que apesar das restrições, tanto em relação a conteúdo quanto à proibição de reedição, advindas da Emenda Constitucional nº 32/01, o problema do trancamento de pauta e de votação, continuou existindo.

Baseado nos dados coligidos pela pesquisa, poder-se-á corroborar a hipótese de que o Poder Executivo tem utilizado de forma indiscriminada do instituto da Medida Provisória, seu emprego tem sido excessivo e injustificado, pois o Presidente da República, mesmo que sendo autoridade competente para utilizar desse instituto, ao fazê-lo de forma exagerada, e, principalmente, sem observar os pressupostos de relevância e urgência, exorbita do seu poder de legislar, incidindo, assim, em abuso de poder. O uso do poder dessa forma mostra-se ilícito, atenta contra a democracia e contra o princípio da separação de poderes, pois esse, como demonstrado, preceitua o dever-poder de fiscalização de um poder pelo outro, bem como institui limitação recíproca dos poderes e a harmonia entre os mesmos.

**Palavras-chave:** Congresso Nacional; Constituição Federal; Medidas Provisórias; Poder Legislativo; Trancamento de pauta.

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1 – Medidas Provisórias – período mar/1988 a 11/09/2001 .....</b>	<b>21</b>
<b>Quadro 2 – Análise Estatística das Medidas Provisórias .....</b>	<b>22</b>
<b>Quadro 3 – Prazos de Tramitação da Medida Provisória .....</b>	<b>32</b>
<b>Quadro 4 – Acompanhamento da Medida Provisória .....</b>	<b>33</b>
<b>Quadro 5 – Regulamentação das Medidas Provisórias .....</b>	<b>43</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 ORIGEM DA MEDIDA PROVISÓRIA .....</b>	<b>13</b>
2.1 SEMELHANÇAS ENTRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS E OS DECRETOS-LEI .....	14
2.2 DIFERENÇAS ENTRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS E OS DECRETOS-LEI .....	14
<b>3 MEDIDAS PROVISÓRIAS: FORÇA DE LEI .....</b>	<b>16</b>
3.1 BREVE ANÁLISE SOBRE OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS .....	16
3.1.1 RELEVÂNCIA .....	17
3.1.2 URGÊNCIA .....	18
3.2 MEDIDAS PROVISÓRIAS RELATIVAS A CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO .....	19
<b>4 O USO INDISCRIMINADO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS .....</b>	<b>21</b>
4.1 ANÁLISE QUANTITATIVA: USO EXCESSIVO DAS MPs .....	21
4.1.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001 .....	23
4.1.2 NOVAS REGRAS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/01 .....	23
4.2 ANÁLISE QUALITATIVA .....	25
4.2.1 PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO .....	25
4.2.2 PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO .....	27
4.3 CONSEQUÊNCIAS DO USO INDISCRIMINADO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS...	27
4.3.1 SOBRESTAMENTO DE PAUTA .....	28
<b>5 TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.....</b>	<b>30</b>

<b>6 SEGURANÇA JURÍDICA E SEPARAÇÃO DE PODERES .....</b>	<b>34</b>
6.1 SEPARAÇÃO DE PODERES .....	34
6.2 O STF E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....	35
<b>7 POSSÍVEIS SOLUÇÕES / TENTATIVAS PARA CONTER AS MPs .....</b>	<b>37</b>
7.1 ELIMINAÇÃO DE SOBRESTAMENTO DE PAUTA – OBJETIVO DA PEC 72/2005 .....	37
7.2 OPINIÃO DE AUTORES RENOMADOS .....	38
7.3 PECs RELATIVAS ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS TRAMITANDO NO SENADO FEDERAL .....	39
<b>8 REGULAMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS .....</b>	<b>43</b>
<b>9 CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>51</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta monografia é analisar se há por parte do Poder Executivo o uso indiscriminado de medidas provisórias, se isso compromete os trabalhos do Poder Legislativo, se o trancamento de pauta tem sido uma das conseqüências do uso abusivo desse instituto, se isso tem sido um fator de desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Importante começar a análise destacando que a Medida Provisória é um recurso que foi adotado pela Constituição de 1988 em seu artigo 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.

A adoção da Medida Provisória durante o trabalho da Constituinte foi como instrumento democrático, pois envolve de um lado o Executivo que o utiliza como instrumento à agilidade governativa e do outro o Legislativo que tem poder de fazer alterações através de emendas, o que antes não era possível com o decreto-lei.

Foram tantas as medidas provisórias editadas em dissonância com a Constituição que todos, tanto os da classe jurídica como os da classe política, preocupam-se com sua manutenção no Texto Constitucional.

Não pode deixar de ser mencionada neste estudo, a maneira como o instituto jurídico tem sido descaracterizado pelo seu uso político indiscriminado, conforme podemos constatar no texto a seguir:

São elas usadas em excesso e em desacordo com as normas fundamentais. O requisito da urgência e da relevância do interesse público não tem sido atendido na sua expedição. Sua amplitude material – muito maior do que o do decreto-lei – demonstra que ao invés de a Constituição enaltecer a atividade do Legislativo, a desmerece, entregando ao chefe do Poder Executivo instrumento tão vigoroso. Embora tal, a Constituição fixou parâmetros bem definidos para a sua edição que, como visto, não são obedecidos. (SANTOS, 1991, p.11).

Desde que entrou em vigor tem sido utilizado de modo abusivo pelos presidentes brasileiros, tanto em relação à quantidade quanto ao conteúdo.

Como exemplo deste emprego abusivo temos a medida provisória que criou o Plano Real, que foi reeditada, sempre com modificações, mais de 40 vezes.

Para controlar esse uso excessivo foi aprovada a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001 que proibiu as reedições e limitou as matérias sobre as quais poderiam ser editadas medidas provisórias.

As Medidas Provisórias têm força de lei e vigência imediata devendo ser empregada em situações caracterizadas pela urgência e relevância, entretanto sua utilização tem extrapolado aos limites constitucionais, por isso deve ser objeto de estudo quanto a sua utilização e tramitação.

A metodologia empregada para análise do tema abordado foi através de coleta de dados em bibliotecas, principalmente do Senado Federal e em sites da internet, pesquisas bibliográficas e jurisdicional, acompanhamento das matérias referentes ao assunto através do Jornal do Senado e de outras fontes de pesquisa.

O trabalho está estruturado em nove capítulos, incluindo a introdução. Alguns desses capítulos estão divididos em seções.

No Capítulo 2 e suas seções, abordam-se o tema **Origem da Medida Provisória**, onde se trata do seu antecedente, o decreto-lei, fazendo um comparativo entre suas semelhanças e diferenças, dentre as quais convém destacar o fato de que nas medidas provisórias o Congresso pode alterar seu conteúdo através de emendas, o que era expressamente proibido com o decreto-lei. Também nesse mesmo capítulo, é feita uma observação quanto ao sistema de governo que no caso da Itália é parlamentarista e no Brasil presidencialista, o que torna o emprego da medida provisória bem diferente, inclusive sobre o aspecto de responsabilidade de quem os edita.

No Capítulo 3 e suas seções, abordam-se o tema **Medida Provisória: Força de Lei**, onde destacamos a sua força como instrumento que tem vigência imediata, devendo ser empregada em situações caracterizadas pela urgência e relevância, que são seus pressupostos constitucionais, e também é destacado como instrumento útil para atender outros tipos de necessidades expostas pelo governo. Ainda nesse capítulo falamos sobre as Medidas Provisórias relativas a créditos extraordinários, que são utilizados para despesas imprevisíveis e urgentes, como consta no § 3º, do Art. 167 da Constituição.

No Capítulo 4 e suas seções, temos o tema **O Uso Indiscriminado das Medidas Provisórias**, onde é feita uma análise quantitativa abordando o uso excessivo de medidas provisórias e, destacando as novas regras que disciplinam a edição das medidas provisórias após a Emenda Constitucional nº 32/2001. Também neste capítulo é feita uma análise qualitativa onde são verificados quanto ao seu conteúdo, a existência de seus pressupostos constitucionais relevância e urgência, ou no caso de créditos extraordinários imprevisibilidade e urgência, destacando a participação de autoridades do poder judiciário e do poder legislativo tratando sobre

o assunto em questão. Ainda neste capítulo destacamos as conseqüências do uso indiscriminado das medidas provisórias, como por exemplo o sobrestamento de pauta.

O Capítulo 5 refere-se à **Tramitação das Medidas Provisórias** de acordo com a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, onde podemos observar a distribuição de todas as etapas pertinentes aos tramites dentro do Congresso Nacional.

No Capítulo 6 e suas seções, abordamos o tema **Segurança Jurídica e Separação de Poderes**, onde evidenciamos a importância do princípio da separação de poderes que tem sido um dos princípios fundamentais da democracia moderna. Também destacamos neste capítulo o papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da Carta Magna, e o seu dever de garantir a segurança jurídica e dar efetividade às normas constitucionais, no caso específico, a relevância e a urgência, que limitam a edição de uma medida provisória.

No Capítulo 7, é abordado as **Possíveis Soluções / Tentativas para Conter as MPs**, onde destacamos a PEC 72/2005, que trata da alteração do art. 62 da Constituição Federal, com o objetivo da eliminação do mecanismo de sobrestamento da pauta. Ainda destacamos neste capítulo a opinião de autores renomados sobre a atuação do poder legislativo e judiciário no controle das medidas provisórias. Também é feita neste capítulo uma pesquisa das PECs que estão tramitando no Senado Federal relativas as medidas provisórias, onde há um consenso sobre a necessidade de alteração no art. 62 da Constituição para disciplinar a edição das medidas provisórias.

No Capítulo 8, tratamos sobre a **Regulamentação das Medidas Provisórias**, destacando a Resolução nº 1/2002-CN que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, com o intuito de regular o processo legislativo.

E finalmente a Conclusão onde fizemos uma análise dos capítulos estudados.

## 2 ORIGEM DA MEDIDA PROVISÓRIA

Foi na Itália que se buscou a origem do decreto-lei instituído pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do artigo 55 da Carta outorgada em 1967 que, por sua vez, inspirou a criação das medidas provisórias estabelecidas na vigente Constituição, conforme podemos constatar nas palavras de Alexandre de Moraes:

Historicamente, não há dúvidas de que o antecedente imediato das atuais medidas provisórias é o antigo decreto-lei, previsto na constituição anterior, e instrumento legislativo larga e abusivamente utilizado pelo Presidente da República, que detinha a competência para sua edição. Porém, o modelo utilizado foi a Constituição da República Italiana, 27-12-1947 (art.77).  
(MORAES, 2007, p. 659).

Posteriormente ao decreto-lei, com a promulgação da Constituição de 1988, transcrito em seu artigo 62, surge a primeira versão do instituto das medidas provisórias.

Cabe destacar a observação de Miguel Reale:

É sabido que foi à última hora que a Assembléia Nacional Constituinte lançou mão desse substituto do antigo decreto-lei, julgando poder impedir o seu abusivo emprego graças ao modelo inspirado pela Constituição Italiana. Assim teria ocorrido, provavelmente, se tivesse sido mantido o regime parlamentar que de início norteara os trabalhos constituintes, mas é também sabido que, sob a pressão conservadora do chamado Centrão, aquele plano gorou, ficando indefinido nosso 'sistema de poder', o qual deixou de ser parlamentar sem chegar a ser presidencialista, por não ter havido tempo para rever as atribuições originariamente conferidas ao Congresso Nacional, no pressuposto da implantação do parlamentarismo. Ora, a medida provisória é uma figura legislativa própria do regime parlamentar; compreendendo-se que ela seja outorgada ao Primeiro-Ministro, por se este uma projeção das forças dominantes na Câmara dos Deputados, e merecer, por conseguinte, a sua confiança, havendo, por isso, tendência natural à sua aprovação dentro de curto prazo. (REALE, 2001, p. A2)

Importante ressaltar que esta citação do Reale levanta um dos fatores que possam vir a explicar o desequilíbrio que viria a ocorrer entre os Poderes Legislativo e Executivo em torno do uso das medidas provisórias, que por ser um instrumento de regime parlamentar foi adotado em regime presidencialista, sendo que no regime parlamentar é atribuído responsabilidade ao Primeiro Ministro, o que não ocorre no regime presidencialista, conforme podemos destacar a posição de Michel Temer:

A Constituição italiana foi o modelo inspirador do constituinte brasileiro. Ocorre, entretanto, que entre as medidas provisórias da Itália e as do Brasil há grande diferença. Lá o sistema de governo é parlamentar e a Constituição prescreve que o 'Governo' (no caso, o Gabinete, por meio do Primeiro Ministro) editará a medida provisória sob sua responsabilidade."

Por outro lado, também não prevê a nossa Constituição a responsabilidade política do Presidente da República no caso de não aprovação da medida provisória.  
(1997, págs. 151-152)

## 2.1 SEMELHANÇAS ENTRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS E OS DECRETOS-LEI

Os decretos-lei, assim como as Medida Provisórias, eram atos expedidos pelo Presidente da República, com força de lei, sem a necessidade de delegação por parte do Congresso Nacional. A exemplo do que acontece hoje com as Medidas Provisórias, os decretos-lei tinham eficácia imediata, desde sua edição, e sua eficácia também se tornava plena com a aprovação do Congresso Nacional, tal como ocorre hoje com as MPs.

## 2.2 DIFERENÇAS ENTRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS E OS DECRETOS-LEI

Há importantes diferenças entre a medida provisória e o antigo decreto-lei, os pressupostos autorizadores não são exatamente os mesmos. A medida provisória pode ser adotada em caso de relevância e urgência (os dois pressupostos reclamam realização simultânea); já o decreto-lei tinha como pressupostos a urgência ou o interesse público relevante (um ou outro).

Outro fator importante nessas diferenças é o fato de que o Executivo não estava, por intermédio do decreto-lei, autorizado a aumentar as despesas públicas, sendo certo que esta restrição não ocorre em relação às medidas provisórias.

Na Constituição de 1967, com o aditamento da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, a rejeição do decreto-lei não implicava a nulidade dos atos praticados durante sua vigência. No caso de Medida Provisória, ao contrário, a inexistência de conversão opera efeitos *ex tunc*, ou seja, perde a eficácia desde sua edição, no qual há dispositivo conferindo ao Congresso Nacional o dever de regular as relações jurídicas decorrentes.

Importante observar 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.

Pode-se afirmar que as Medidas Provisórias constituem um instrumento democrático, visto que o controle desse ato cabe ao Legislativo, que pode rejeitá-las, total ou parcialmente, apresentar destaques, emendas ou transformá-las em projeto de lei de conversão. A vontade de ambos os Poderes (Executivo e Legislativo) está presente em sua votação. Sua tramitação inicia-se na Câmara dos Deputados, precedida de discussões.

Enfim, as medidas Provisórias podem ser objeto de regulamentação, porém o que realmente ocorre é um desvirtuamento de sua utilização, com o uso abusivo desse instrumento pelo Executivo, e ao mesmo tempo prazos para sua tramitação no Congresso bem limitados, o que precisa ser aperfeiçoado para que seja feita uma ampla discussão sobre os temas abordados.

### 3 MEDIDAS PROVISÓRIAS: FORÇA DE LEI

As medidas provisórias, que têm força de Lei e vigência imediata, só poderiam ser empregadas em situações caracterizadas pela urgência e relevância.

As medidas provisórias têm-se revelado instrumento útil para atender alguns tipos de necessidades expostas pelo governo, das quais podemos citar, conforme Antonio Queiroz:

- a) alterar a legislação tributária, seja instituindo novos tributos ou contribuições, concedendo benefícios fiscais, alterando alíquotas ou outras medidas que requeiram efeitos imediatos;
- b) autorizar a realização de despesas urgentes, inadiáveis e imprevistas, por meio de créditos extraordinários;
- c) resolver problemas administrativos que não podem aguardar o trâmite normal de um projeto de lei, tais como criação de cargos, aumentos de remunerações de servidores. (QUEIROZ, 2006, p.54)

Muitas dessas necessidades “urgentes” resultam na verdade, de um planejamento deficiente das ações de governo. Na medida em que o governo não age segundo um planejamento de médio prazo, as ações são desencadeadas de forma casuística e sob a falsa aparência de imprevisibilidade.

A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias depende de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, tanto as formais quanto os materiais (art. 62, § 5º).

Conforme menciona José Afonso da Silva (2006, p.333), as medidas provisórias, com força de lei, podem ser adotadas pelo Presidente da República, as quais, no entanto, para serem legítimas, hão de atender a pressupostos formais, materiais e ainda a regras de procedimento que agora se exigem no art. 62 da Constituição com o enunciado oferecido pela EC nº. 32/2001. Os formais são a relevância e a urgência; os materiais dizem respeito às matérias que podem ser por elas regulamentadas. As restrições para legislar mediante medidas provisórias sobre certas matérias foram consignadas no art. 62 (pela EC-32/2001).

#### 3.1 BREVE ANÁLISE SOBRE OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 62 adota a Medida Provisória e destaca seus requisitos constitucionais:

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

Importante observar que os dois requisitos mencionados, relevância e urgência, devem estar presentes simultaneamente no momento da edição da Medida Provisória, pois o texto constitucional disciplinador, contendo a conjunção aditiva e não dá idéia de alternatividade mas sim de concomitância.

Tal cuidado se mostrou pertinente, justamente por causa da natureza da norma que, adentrando no mundo jurídico de imediato, irá disciplinar situações fáticas com inegáveis e notáveis repercussões na esfera individual ou pública.

Conforme enfatiza Marcelo Figueiredo:

Dois valores foram previstos às claras na Constituição, de maneira simultânea, de tal modo que, se ocorrerem no mundo fático, colocarão o chefe do Poder Executivo frente à uma única conduta possível – editar medidas provisórias. São elas relevância e urgência. (FIGUEIREDO, 1991, p. 23)

Cléve afirma que “possui relevância aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível, fundamental ou indispensável. Para Cléve, a urgência alia questão de data (momento) à condição social nela constatada”. (1999, p. 68-71).

### 3.1.1 RELEVÂNCIA

Em seu Vocabulo Jurídico, De Plácido e Silva diz que por relevante:

de relevar, do latim relevaree (reeguer), entende-se o que apreciável, tem fundamento, é legítimo, é razoável, em virtude do que se mostra admissível, evidente, insuperável. Assim, matéria relevante, seja de fato ou de direito, é a que se apresenta em toda exuberância, em toda evidência, para ser acatada ou apreciada como justificativa do pedido, da pretensão, ou da proteção ao direito. (1999, pág. 697).

Possui relevância aquilo que é importante, essencial, fundamental ou indispensável. Também se têm entendido que relevância ocorre quando do reconhecimento de uma situação de real importância dentro da sociedade que precisa ser imediatamente normatizada sob pena de grave convulsão, é uma relevância extraordinária, onde se deve qualificar, também, a situação ensejadora (estado de necessidade) da medida provisória. (CLEVE, 1999)

Em suma, vamos encontrar sempre a existência de uma situação cujo bem jurídico a ser disciplinado ou protegido seja de real importância merecendo, justamente por essa condição, um tratamento legal e imediato.

### 3.1.2 URGÊNCIA

O requisito constitucional da "urgência", inserido no texto fundamental, diz respeito àquela situação de fato, ocorrente na sociedade que, pela suas características, demanda uma resposta imediata, a fim de que o bem jurídico particular (s) ou público não venha a sofrer nenhum dano. Uma ação é urgente quando inadiável para alcançar determinado fim. (CLEVE, 1999).

São, como se sabe, situações excepcionais de vulto que apresentam potencial perigo a sociedade como um todo, a uma comunidade inteira ou, então, à própria integridade do país no que diz respeito à sua segurança ou soberania.

Além do pressuposto relevância, é necessário que a situação que exige a utilização da medida provisória, também seja urgente. A conformação da urgência se verifica no caso concreto. Dessa forma é necessário que o Presidente da República apresente a circunstância que embasou o exercício da atividade legislativa. (MAIA; LIMA, 2008)

Para concluir essa etapa do estudo é importante colocar o que ficou assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn nº 293/DF, relatada pelo Ministro Celso de Mello:

As Medidas Provisórias configuram, no direito constitucional positivo brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários emanados do Poder Executivo, que se reveste de força, eficácia e valor de lei.

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 Executivo 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. (RTJ 146/707).”

### 3.2 MEDIDAS PROVISÓRIAS RELATIVA À CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

Conforme Art. 167, § 3º da Constituição Federal:

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

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. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/9/2001)*

De acordo com a Revista Autor, datada de 01/06/2008, no artigo Imprevisibilidade e urgência no novo precedente do STF, escrito por Paulo Massi Dallari consta o seguinte:

O Supremo deu andamento a ADIn de nº 4048, que, sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, teve sua medida cautelar deferida em 14 de maio. Na petição inicial, o autor afirma que “não se está aqui para discutir o conteúdo de um crédito extraordinário em si mesmo, mas, sim, o real enquadramento de um crédito na categoria de extraordinário. Para o autor, o centro da questão, portanto, reside em saber o que é uma despesa imprevisível e urgente.

Com o julgamento da medida cautelar no âmbito da ADIn 4048, (...) o Supremo Tribunal Federal entendeu ser competente para analisar o conteúdo das Medidas Provisórias no tocante aos critérios de imprevisibilidade e urgência quando se tratar de abertura de crédito extraordinário.

A corrente vencedora, representada no voto do Ministro Relator, ressaltou que o § 3º do art. 167 apresenta parâmetros interpretativos mais claros ao citar exemplos de situações imprevisíveis e urgentes, o que não ocorre no artigo 62. No entanto, a abrangência desse novo precedente não pode ser avaliada em sua totalidade apenas com este julgamento, pois é evidente que há uma proximidade entre os critérios gerais para a edição de Medidas Provisórias – urgência e relevância – e aqueles específicos para os créditos extraordinários – imprevisibilidade e urgência.

Como podemos constatar neste capítulo um dos problemas que tem afetado a utilização indiscriminada de Medidas provisórias é a definição precária dos seus requisitos constitucionais, dando margem a várias interpretações e dificultando o seu real enquadramento como relevante e urgente.

Já os créditos extraordinários apesar de serem mais fáceis de interpretação por constar do seu parágrafo 3º, do artigo 167, exemplos de casos imprevisíveis e urgentes, continuam sendo utilizados para outros objetivos como foi constatado pelo STF no caso da ADIn 4048, relativa a MP 405/2007, conforme podemos analisar neste estudo.

Outro exemplo importante da utilização de medidas provisórias de forma indevida, está nítido nesta reportagem da Agência Senado, datado do dia 5/11/2008, onde o Senador Garibaldi comunica a decisão do STF de declarar inconstitucional MP que abriu crédito extraordinário:

O presidente do Senado, Garibaldi Alves Filho, comunicou nesta quarta-feira (5) que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, em caráter liminar, a inconstitucionalidade da Medida Provisória (MP 402/07), já convertida na Lei 11.656/08, que abriu crédito extraordinário de R\$ 1,64 bilhão no Orçamento federal para investimento em obras em rodovias e transposição de rios.

Garibaldi explicou que a decisão foi tomada em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo PSDB. O argumento da maioria dos ministros do STF é o de que os eventos que justificariam esses gastos não podem ser considerados imprevisíveis, de calamidade pública e comoção interna, fugindo, portanto, aos requisitos constitucionais para apresentação de medidas provisórias. O mérito da ação vai ser apreciado futuramente pelo tribunal, em data ainda a ser definida.

(Paulo Sérgio Vasco / Agência Senado)

#### 4 O USO INDISCRIMINADO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

O uso indiscriminado das Medidas Provisórias constitui a tônica dos ocupantes do cargo presidencial desde o advento da Constituição de 1988, tornando-se este instrumento normativo, previsto apenas para situações excepcionais, o meio mais usual de legislação, o que, tendo despertado grande indignação culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 32/01.

É incontestável o poder discricionário dado ao Presidente da República pela Constituição de 88 para a edição das medidas provisórias, porém, em um Estado Democrático de Direito, é fundamental que seja preservado o interesse público, a lei e a própria Constituição Federal, pois se esses limites forem ultrapassados, ingressar-se-á na esfera do abuso do poder. (MAIA; LIMA, 2008)

##### 4.1 ANÁLISE QUANTITATIVA: USO EXCESSIVO DAS MPs

Conforme destaca Danilo Barione (2004), temos a seguir, dados relativos a edição de medidas provisórias entre o governo José Sarney e o advento da Emenda Constitucional nº 32/01, no qual foram editadas originariamente 619 (seiscentos e dezenove) medidas provisórias, que somadas às 5.491 (cinco mil quatrocentos e noventa e uma) reedições perfazem um alarmante total de 6.110 (seis mil cento e dez). Deste total, estão divididas, por governo, da seguinte forma:

**Quadro 1 – Medidas Provisórias – período mar/1988 a 11/09/2001**

Governo	Período	Medidas Provisórias editadas originalmente	Medidas provisórias reeditadas	Quantidade de Medidas Provisórias
José Sarney	mar/1988 à mar/1990	125	22	147
Fernando Collor	mar/1990 à out/1992	89	70	159
Itamar Franco	out/1992 à dez/1994	142	363	505
Fernando Henrique Cardoso 1º mandato	jan/1995 à dez/1998	160	2.449	2.609
Fernando Henrique Cardoso 2º mandato	jan/1999 à 11 de set/2001 (E.C. nº 32)	103	2.587	2.690
Total		619	5.491	6.110

Fonte: (BARIONI, 2004)

A análise do uso das Medidas Provisórias nos governos pós Constituição de 1988 mostra que o uso indiscriminado desse instrumento não está relacionado a partidos políticos, ideologias ou personalidades. Trata-se de uma lógica de situação institucional que favorece o uso inadequado do instrumento por quem quer que esteja ocupando o mandato presidencial.

Tendo o instrumento das MPs facilmente à mão, o Poder Executivo não é pressionado a aperfeiçoar o planejamento de suas ações no horizonte temporal necessário ao amadurecimento das propostas de lei, e acabam utilizando, até mesmo por comodidade, as medidas provisórias como forma mais ágil para execução de suas ações governamentais.

Conforme Danilo Barioni (2004), ao fazer uma análise estatística, sob a prisma das rejeições das medidas provisórias, no período do governo José Sarney e o advento da Emenda Constitucional nº 32, das 6.110 (seis mil, cento e dez) medidas provisórias, apenas 22 (vinte e duas) foram rejeitadas, o que equivale a apenas 0,36%. Isso só vem a sustentar a afirmação de que o Poder Legislativo assiste quase que passivamente à verdadeira e intolerável usurpação de sua função precípua por parte do Poder Executivo, como podemos demonstrar no quadro a seguir:

**Quadro 2 – Análise Estatística das Medidas Provisórias**

Governo	Período	Quantidade de Medidas Provisórias	Medidas Provisórias Rejeitadas	%
José Sarney	mar/1988 à mar/1990	147	9	6,12%
Fernando Collor	mar/1990 à out/1992	159	11	6,92%
Itamar Franco	out/1992 à dez/1994	505	0	0,00%
Fernando Henrique Cardoso 1º mandato	jan/1995 à dez/1998	2.609	1	0,04%
Fernando Henrique Cardoso 2º mandato	jan/1999 à 11 de set/2001 (E.C. nº 32)	2.690	1	0,04%
Total		6.110	22	0,36%

Fonte: (BARIONI, 2004)

O emprego de medidas provisórias têm sido excessivo e injustificado, razão pela qual tem sido, sucessivamente, desde 2001, discutidas modificações nas regras para sua edição. Com a Emenda Constitucional nº 32 (EC nº 32), além da limitação temática, como a proibição do emprego desse instrumento em matéria orçamentária, exceto a abertura de crédito extraordinário, as Medidas Provisórias passaram a ter validade de até 120 dias, vedada expressamente à reedição.

#### 4.1.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001

A utilização do instituto das medidas provisórias de forma indiscriminada e sem observância dos requisitos de relevância e urgência, deu origem ao Projeto de Emenda Constitucional 472/97, que por sua vez, criou a Emenda Constitucional nº 32, promulgada em 11 de setembro de 2001, cujo texto alterou vários dispositivos da Constituição de 1988, diretamente relacionados às medidas provisórias e ao processo legislativo, com o intuito de conter o uso indiscriminado do instituto.

#### 4.1.2 NOVAS REGRAS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/01

A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, trouxe importantes modificações no regime jurídico das Medidas Provisórias.

A nova redação, dada aos artigos 62 e 246 da Constituição de 1988, estabeleceu um novo quadro normativo para a edição, tramitação, validação e amplitude do instituto das medidas provisórias.

A Emenda Constitucional 32/01 ampliou a vigência das medidas provisórias de 30 para 60 dias. Antes da Emenda, quando publicada uma medida provisória, o Congresso Nacional deveria ser convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias, o mesmo não ocorre com a redação do texto editado pós-emenda, pois nesse caso, o prazo contado a partir da edição da medida provisória, ficará suspenso durante os períodos de recesso parlamentar.

Anteriormente a Emenda Constitucional 32/01, a Constituição determinava que a votação das medidas provisórias fosse feita em sessão conjunta do Congresso Nacional. A partir da referida Emenda, a votação passou a ser feita em sessões separadas, iniciando-se pela Câmara. Em sendo a medida provisória aprovada, caberá ao Presidente do Senado promulgá-la.

A medida provisória deverá ser apreciada em até quarenta e cinco dias, contados de sua publicação, sob pena de entrar em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional (§ 6º do art. 62).

Por outro lado, o § 7º do art. 62 da Constituição, impõe limite à edição de medidas provisórias, pois escreve que será prorrogada 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.

Logo, a urgência resultante da falta de planejamento do Executivo, combinada com o limite de vigência da Medida Provisória e o sobrestamento da pauta das Casas Legislativas, leva o Congresso a votar as medidas com pouca discussão da matéria.

Outra modificação trazida pela a Emenda Constitucional 32/01 foi a vedação de determinadas matérias através da edição de medidas provisórias, como consta do art.62, § 1º, incisos I, II, III e IV a seguir discriminados:

I - as relativas 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 à detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou de qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

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

Se constatado, em análise prévia de admissibilidade da medida provisória, que ela versa sobre qualquer dessas matérias, deve ser simplesmente arquivada, assim também se concluir que falta um dos pressupostos formais, relevância e urgência (§ 5º do art. 62).

Porém, apesar do novo regime constitucional das medidas provisórias, pós-emenda, ser responsável pela diminuição do uso desse instituto, devido ao fato de que ficou proibido as reedições, observa-se, que sua utilização continua sendo excessiva.

Tal fato nos leva a crer que as medidas provisórias não estão sendo usadas como medida emergencial, e por conseqüência estão sendo violados os requisitos de relevância e urgência. A utilização indevida e excessiva desse instituto transforma-se em causa de insegurança jurídica à ordem social, com a conseqüente ofensa ao Estado Democrático de Direito. (BARIONI, 2004)

Afirma-se, que essa praxe vem ocorrendo pelos sucessivos Presidentes da República e que não se trata de uma crise pessoal ou partidária, e sim, prática usual apta a afetar as relações políticas entre o Poder Judiciário e os Poderes Legislativo e Executivo.

#### 4.2 ANÁLISE QUALITATIVA:

Na análise qualitativa, o objeto em estudo é o conteúdo da Medida Provisória, verificar se ela se enquadra nos requisitos constitucionais de relevância e urgência, e no caso de Medidas Provisórias referente a créditos extraordinários se são imprevisíveis e urgentes.

Muitas são as discussões sobre o assunto, tanto na mídia como por parlamentares e até mesmo pelo Poder Judiciário.

Colocamos a seguir alguns trechos sobre o tema que enfatiza exatamente a preocupação que está sendo gerada em relação às medidas provisórias.

##### 4.2.1 PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

De acordo com a Revista Autor, datada de 01/06/2008, no artigo **Imprevisibilidade e urgência no novo precedente do STF**, escrito por Paulo Massi Dallari consta o seguinte:

O Min. Gilmar Mendes, em seu voto relativo a ADIn de nº 4048, justifica seu entendimento sobre os créditos extraordinários:

Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Em outras palavras, os termos imprevisíveis e urgentes, como signos lingüísticos de natureza indeterminada, são delimitados semanticamente, ainda que parcialmente, pelo próprio texto constitucional.

Conclui-se no artigo:

É incontestável que com esta decisão o Tribunal assume um papel político mais ativo no debate sobre a edição de MPs. A modificação ainda que parcial do entendimento do STF gera considerável incerteza para o Governo pela possibilidade da Corte analisar o conteúdo de cada medida provisória, o que certamente levará a um maior cuidado na utilização do instituto – exigência antiga da sociedade civil.

Neste mesmo contexto encontra-se outro artigo designado o **Supremo suspende lei que abriu créditos extraordinários no orçamento**, datado de 15/05/2008, retirado do primeiro site jurídico multimídia do Brasil: Direito do Estado.com.br, onde consta a declaração do ministro Celso de Mello, no julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4048 relativo a MP 405/2007, sobre abertura de créditos extraordinários. Convém destacar alguns trechos:

“O chefe do poder Executivo da União transformou-se em verdadeiro legislador solitário da República”, disse o ministro Celso de Mello, ao salientar que na edição de medidas provisórias o presidente da República deve observar os requisitos constitucionais da urgência e da relevância.

De acordo com o ministro Celso de Mello, a situação atual é grave, uma vez que de 1º de janeiro de 2007 até 17 de abril de 2008 foram editadas 23 medidas provisórias relativas à abertura de créditos extraordinários, que somam aproximadamente R\$ 62 bilhões e 500 milhões. Segundo ele, o orçamento da União em 2007 ficou em torno de R\$ 1 trilhão e 200 bilhões a R\$ 1 trilhão e 400 bilhões. “Desconsiderada a dívida pública, o valor do orçamento de 2007, da União, fica em torno de R\$ 600 bilhões”, revelou.

Celso de Mello afirmou que as últimas medidas provisórias que totalizam o valor global de R\$ 62 bilhões e meio de créditos extraordinários somaram mais de 10% do orçamento de 2007. “Tem-se na prática, em razão do notório abuso de créditos ditos extraordinários, um verdadeiro orçamento paralelo”, ressaltou.

“Não podemos ignorar que a crescente apropriação institucional do poder de legislar por parte dos sucessivos presidentes da República, tem despertado gravíssimas preocupações de ordem jurídica em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os poderes Executivo e Legislativo”, salientou o ministro.

Ele informou que, valendo-se da MP, os diversos presidentes da República no período de 5 de outubro [de 1988, promulgação da Constituição] até hoje, legislaram duas vezes mais que o próprio Congresso Nacional no mesmo período. Conforme Celso de Mello, “esse comportamento dos vários chefes do Poder Executivo da União além de concentrar indevidamente na Presidência da República o foco e o eixo das decisões legislativas, tornou instável o ordenamento normativo do estado brasileiro que passou, em consequência, a viver sob o signo do efêmero”.

Por fim, o ministro afirmou que a utilização excessiva das MPs “minimiza perigosamente a importância político-institucional do poder legislativo, pois suprime a possibilidade de

prévia discussão parlamentar de matérias que ordinariamente estão sujeitas ao poder decisório do Congresso Nacional”.”

Importante salientar o discurso do Ministro Celso de Mello, pois vem exatamente confirmar a nossa hipótese onde **A Medida Provisória é um instrumento de poder utilizado pelo Executivo trazendo um desequilíbrio entre os Poderes.**

Em seu discurso ele confirma todos os assuntos abordados ao longo deste trabalho, como por exemplo, o uso crescente da apropriação institucional do poder de legislar por parte dos sucessivos presidentes da República, que tem despertado gravíssimas preocupações de ordem jurídica pelo fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os poderes Executivo e Legislativo.

O Ministro Celso de Mello também enfatizou a interferência do Poder Executivo como eixo das decisões legislativas, tornando instável o ordenamento normativo do estado brasileiro.

#### 4.2.2 PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Em entrevista cedida ao jornal Em Pauta, quando indagado sobre a recente decisão do Supremo Tribunal Federal-STF, que considerou inconstitucionais os pressupostos de urgência e relevância de uma medida provisória referente a crédito extraordinário, o presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho, se pronunciou da seguinte forma:

“De acordo com a Constituição Federal, o Poder Executivo, excepcionalmente, pode editar medidas provisórias sobre matérias orçamentárias, nas hipóteses de comoção interna, guerra, etc. São os chamados créditos extraordinários, que, pela natureza, dizem respeito exclusivamente a despesas imprevistas e urgentes. Segundo consta de voto de um dos Ministros do STF, de janeiro de 2007 a abril deste ano, já foram abertos, por medidas provisórias, créditos extraordinários da ordem de R\$ 62,5 bilhões. Trata-se, como se vê, de uma espécie de orçamento paralelo, que desprestigia todo o trabalho de discussão e votação das leis orçamentárias efetuado pelo Congresso Nacional. A decisão do STF, portanto, corrobora o entendimento da maioria, que percebe haver realmente um excesso na edição de medidas provisórias, fora dos pressupostos de relevância e urgência.”

#### 4.3 CONSEQUÊNCIAS DO USO INDISCRIMINADO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

O atual modelo constitucional-legal de edição de medidas provisórias pelo Executivo vem ocupando os principais espaços públicos de discussões, porque se trata de matéria relacionada ao próprio equilíbrio entre os Poderes da República.

De acordo com o presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho, o excesso de edição de Medidas Provisórias trazem prejuízos ao processo legislativo, conforme entrevista cedida ao jornal Em Pauta 47, no dia 27/05/2008:

“Afora a impossibilidade de se votar, no Plenário, projetos de lei de origem parlamentar sobre grandes temas nacionais, outras matérias de autoria do próprio Executivo ficam impedidas de deliberação, quando a pauta do Senado ou da Câmara é sobrestada por medidas provisórias. Um caso emblemático ocorreu no final do ano passado, quando o Executivo viu-se obrigado a revogar uma medida provisória que trancava a pauta da Câmara dos Deputados, para permitir a votação da prorrogação da CPMF. Chegou-se, como se vê, a um ponto em que o excesso de MPs gera prejuízos para a própria ação do Executivo”.

Os abusos na utilização das Medidas Provisórias usurpam a função legislativa, conforme menciona Danilo Mansano Barioni:

“Os abusos, históricos e mais do que nunca atuais, originam-se verdadeira e unicamente da utilização deturpada, malfreada e irresponsável de tais instrumentos pelos chefes do Executivo, que usurparam e comumente ainda usurpam a função legislativa, reservada tipicamente ao Parlamento, olvidando o caráter excepcional e sobretudo os requisitos constitucionais para a edição destes atos normativos de urgência, de relevância e utilidade incontestáveis em vista da função social e da dinâmica das relações que permeiam o Estado contemporâneo. (BARIONI, 2004, p. 45).

Para o ministro Gilmar Mendes, o atual modelo de edição de medidas provisórias prejudica a democracia, já que impede o Congresso de exercer suas atribuições, conforme afirmou na sua posse no dia 23/04/2008 como presidente do Supremo Tribunal Federal:

Qualquer obstáculo erguido em oposição ao poder dever de legislar, de que é exemplo o já desgastado modelo de edição de medidas provisórias, afeta a construção de um modelo democrático livre e dinâmico. Nesse sentido, é necessário que se encontre um modelo de aplicação das medidas provisórias que possibilite o uso racional desse instrumento, viabilizando, assim, tanto a condução ágil e eficiente dos governos quanto à atuação independente dos legisladores.

#### 4.3.1 SOBRESTAMENTO DE PAUTA

Conforme o § 6º do Art. 62 da Constituição caso a medida provisória não seja apreciada em quarenta e cinco dias, entrará em regime de urgência, com o sobrestamento das demais deliberações da Casa.

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

Sobrecarregando o Congresso Nacional de medidas "relevantes e urgentes", o Poder Executivo acaba por interferir nos rumos da produção legislativa brasileira. Ao se acumularem as medidas provisórias sem apreciação, não podem os Deputados e Senadores se dedicar a projetos de lei que julguem essenciais para a sociedade, a partir dessa constatação pode-se verificar uma centralização ainda maior de poder para o Executivo.

Ao obstruírem a pauta de votações a partir do 46º dia, as medidas provisórias, cuja validade se limita a 120 dias desde sua publicação (tem validade de 60 dias, prorrogável uma única vez por mais 60 dias), acabam obrigando a existência de acordos para evitar que o processo legislativo fique parado ou haja perda de eficácia da matéria.

Em entrevista cedida ao jornal Em Pauta temos algumas considerações do Presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho, acerca do tema em questão, ou seja, as medidas provisórias e o sobrestamento da pauta:

No Senado Federal e na Câmara dos Deputados, há uma compreensão majoritária de que, com as regras atuais, os trabalhos do Legislativo são verdadeiramente prejudicados, pela demasiada edição de medidas provisórias, tendo em vista o “trancamento” da pauta de votações. No ano passado, por exemplo, das 122 sessões deliberativas ordinárias realizadas no Senado, 89 estiveram sobrestadas por medidas provisórias. É um número significativo, pois representa 73% de todas as reuniões deliberativas da Casa.

Conforme a reportagem da Agência Senado, datada de 22/10/2008:

Em solenidade realizada pelo Palácio do Planalto para celebrar os 20 anos da Constituição, o presidente do Senado, Garibaldi Alves, voltou a criticar o excesso de **medidas provisórias** com que se governa o Brasil, sustentando que esse instrumento legislativo não difere muito do decreto-lei utilizado pela ditadura. O senador cobrou dos parlamentares a modificação do texto constitucional sobre as MPs.

De acordo com Garibaldi, todos os congressistas são responsáveis pelo cumprimento da Constituição. E zelar por ela é um dever de todos, até porque são os integrantes do Legislativo, do Judiciário e do Executivo os responsáveis por conduzir harmonicamente os destinos do país.

Ainda segundo o presidente do Senado, é inconcebível que, de 120 sessões deliberativas havidas no ano passado, os senadores não tenham deliberado em 68 delas, em razão de a pauta ter estado trancada por medidas provisórias.

“Não estou deixando de assinalar que esta Constituição é a Constituição que nos abriu a perspectiva de viver numa democracia, como estamos vivendo. Mas, para vivê-la, nós temos que ter uma harmonia em que o Legislativo legisle, o Executivo governe e o Judiciário interprete as leis.”

Dados extraídos da Agência Senado/Teresa Cardoso em 22/10/2008

Conforme podemos constatar, há uma constante preocupação por parte do presidente do Senado Federal do uso indiscriminado de medidas provisórias, e em consequência o trancamento de pauta, que impede que os trabalhos legislativos possam ser realizados.

## **5. TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

De acordo com a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, a tramitação das medidas provisórias editadas depois de 11 de setembro de 2001 obedecerá aos seguintes passos:

1. Publicada a Medida Provisória no Diário Oficial da União, o Congresso Nacional é obrigado, em 48 horas, a publicá-la em avulso e designar a comissão mista encarregada pelo seu exame.

2. Os líderes partidários devem fazer a indicação dos membros até as 12 horas do dia seguinte à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União.

3. Se os líderes não o fizerem dentro do prazo, caberá ao presidente do Congresso fazê-lo, recaindo a indicação sobre os líderes e, eventualmente, sobre os vice-líderes dos partidos.

4. Constituída a comissão, com 12 deputados e 12 senadores, e igual número de suplentes, ela deverá ser instalada em 24 horas e eleitos o presidente e vice-presidente, bem como designado o relator e o relator-revisor, obedecendo a um rodízio de tal modo que o relator seja de uma Casa do Congresso e o presidente e o revisor de outra.

5. O relator-revisor que necessariamente será da Casa a que pertença o presidente, cumprirá a função de relator na Casa da qual não faz parte o relator.

6. A comissão mista, presidida por um senador e tendo um deputado como relator, ou vice-versa, tem até 14 dias, improrrogáveis, para concluir seus trabalhos.

7. Nos primeiros seis dias poderão ser apresentadas emendas, que deverão ser protocoladas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. Quando as emendas se referirem a medidas provisórias que abrem Créditos Extraordinários, serão apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (Art. 166, § 2º).

8. No parecer único, que cuidará dos aspectos de constitucionalidade, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária, a comissão poderá concluir:

- a) pela aprovação na íntegra;
- b) pela rejeição da matéria;
- c) pela aprovação com mudanças, quando será elaborado um projeto de lei de conversão.

9. Vencido o prazo da Comissão, com ou sem parecer, a matéria será remetida a Câmara dos Deputados, que disporá de 14 dias, entre o 14º e 28º dia, para votar conclusivamente a matéria.

10. Se a Câmara não votar o texto até o 28º dia, o Senado poderá iniciar a discussão da matéria, embora não possa votá-la antes da Câmara.

11. Se for concluída a votação na Câmara dentro do prazo, a matéria será enviada ao Senado que terá do 28º ao 42º, contados da edição da medida provisória, para concluir a apreciação.

12. Havendo modificação no Senado, ainda que decorrente do restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara, a matéria retorna à Casa de Origem (Câmara), que terá apenas três dias para apreciar as emendas do Senado.

13. Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias, contados de sua edição, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações de Plenário.

14. Rejeitada, por deliberação ou decurso de prazo, a medida provisória deverá ser regulamentada por decreto legislativo de iniciativa da comissão mista ou de parlamentar no prazo de 60 dias, sob pena de as relações jurídicas constituídas e decorrentes dos atos praticados durante sua vigência conservarem-se por ela regidas.

Resumidamente, nesse modelo, fica nítida a dificuldade de as Casas do Congresso e a comissão mista trabalharem em um ritmo próximo à normalidade. A Emenda nº 32, de 2001, elaborada pelos próprios congressistas, produziu um mecanismo de autopunição do Poder Legislativo Federal, pois, como ele não consegue cumprir os prazos, acaba, a cada MP, recebendo como sanção o sobrestamento das demais deliberações legislativas. (SANTI, 2008)

Como podemos verificar, SANTI deixou nítido o que tem sido motivo de preocupação por parte dos parlamentares, o sobrestamento de pauta por medidas provisórias, interferindo nos trabalhos legislativos, é o que podemos chamar de poder de agenda do executivo.

A seguir temos como exemplo uma medida provisória de crédito extraordinário com os prazos para apreciação dentro do Congresso.

**Proposição:** MPV-424/2008

**Autor:** Poder Executivo

**Data de Apresentação:** 17/04/2008

**Apreciação:** Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

**Regime de tramitação:** Urgência

**Situação:** MESA: Aguardando Recebimento; SEPRO: Aguardando Recebimento.

**Ementa:** Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.816.577.877,00, para os fins que especifica.

### Quadro 3 – Prazos de Tramitação da Medida Provisória

Andamento:	
17/4/2008	<b>Poder Executivo (EXEC)</b> Publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União.
17/4/2008	<b>CONGRESSO NACIONAL (CN)</b> Prazo para Emendas: 18/04/2008 a 23/04/2008. Comissão Mista: 17/04/2008 a 30/04/2008. Câmara dos Deputados: 01/05/2008 a 14/05/2008. Senado Federal: 15/05/2008 a 28/05/2008. Retorno à Câmara dos Deputados (se houver): 29/05/2008 a 31/05/2008. Sobrestar Pauta: a partir de 01/06/2008. Congresso Nacional: 17/04/2008 a 15/06/2008. Prorrogação pelo Congresso Nacional: 16/06/2008 a 30/08/2008.

Os dados referentes a MPV 424/2008 foram retirados do site:

[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=391163](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=391163). Acesso em 05/05/2008.

Como podemos verificar este quadro mostra os prazos de tramitação da medida provisória, dentro das normas estabelecidas na Resolução nº 1, de 2002-CN que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal.

Através deste quadro podemos observar exatamente a distribuição de todas as etapas pertinentes aos tramites dentro do Congresso Nacional, como também o prazo para emendas.

Como podemos constatar, outra conseqüência do uso inadequado das MPs é limitar ou reduzir a capacidade do Congresso de modificar o conteúdo da matéria, uma vez que as medidas provisórias recebem emendas apenas durante seis dias, e somente podem ser apreciadas pela Comissão durante 14 dias.

A seguir temos a posição mais atualizada da MPV 424/2008, já aprovada e transforma na Lei nº 11.735/2008 conforme podemos verificar:

**Proposição: MPV-424/2008**

Autor: Poder Executivo

**Data de Apresentação:** 17/04/2008

**Apreciação:** Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

**Regime de tramitação:** Urgência

**Situação:** MESA: Transformado em Norma Jurídica.

**Ementa:** Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 1.816.577.877,00, para os fins que especifica.

**Quadro 4 – Acompanhamento da Medida Provisória**

3/6/2008	<b>PLENÁRIO (PLEN)</b> Aprovada a Medida Provisória nº 424, de 2008.
3/6/2008	<b>PLENÁRIO (PLEN)</b> Votação da Redação Final.
3/6/2008	<b>PLENÁRIO (PLEN)</b> Aprovada a Redação Final assinada pelo Relator, Dep. Colbert Martins (PMDB-BA).
3/6/2008	<b>PLENÁRIO (PLEN)</b> A Matéria vai ao Senado Federal, incluindo o processado. (MPV 424-B/08) DCD 04 06 08 PAG 24935 COL 01.
11/6/2008	<b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b> Remessa ao Senado Federal por meio do Ofício nº 287/08/PS-GSE.
10/7/2008	<b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b> Recebimento do Ofício nº 389/08 (CN) encaminhando texto promulgado.
10/7/2008	<b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b> Transformado na Lei Ordinária 11735/2008. DOU 11/07/08 PÁG 01 COL 01.

Os dados referentes a MPV 424/2008 foram retirados do site:

[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=391163](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=391163). Acesso em 08/11/2008.

## 6 SEGURANÇA JURÍDICA E SEPARAÇÃO DE PODERES

### 6.1 SEPARAÇÃO DE PODERES

O princípio da separação de poderes tem sido um dos princípios fundamentais da democracia moderna.

A atual Constituição brasileira de 1988 consagra o princípio da separação de poderes em seu artigo 2º, ao estabelecer que:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A idéia da separação de poderes, preconizada por Montesquieu, se tornou alicerce dos Estados Democráticos de Direito, garantia das liberdades e direitos dos cidadãos e consagrado, praticamente, em todas as constituições modernas. Como confirma BARIONI:

“A teoria da Separação de Poderes ganha sua efetiva roupagem e difusão na célebre obra *“Do Espírito das Leis”*, de Montesquieu.” (BARIONI, 2004, p. 27)

A Carta de 1988, ao se referir aos poderes, diz serem independentes e harmônicos entre si, porém tendo em vista a atuação em prol do bem comum admite-se, por exemplo, a participação do Executivo no processo legislativo através da apresentação de projetos de leis, da sanção ou veto, da edição de medidas provisórias; a participação do Legislativo propondo emendas ou rejeitando os projetos e os próprios vetos apresentados pelo Executivo; bem como, a declaração de inconstitucionalidade de lei por parte do Poder Judiciário.

O princípio da separação de poderes assegura, ainda, a importância de um poder exercer o controle em relação a outro, porém, evitando qualquer tipo de atividade exagerada. Como diz Barioni: “Para impedir que a tendência de abusos seja concretizada, mister que os Poderes estatais sejam desconcentrados em entes autônomos, de tal sorte que o poder freie o próprio poder, contrabalançando-se uns aos outros”. (BARIONI, 2004, p. 27-28)

Sendo assim, mesmo que um órgão exerça atribuição ordinariamente conferida a outro órgão, isso não implicaria violação ao princípio da separação de poderes, desde que autorizado e estabelecido dentro dos moldes constitucionais.

Importante observar que o fato do Poder Executivo utilizar-se de sua atribuição atípica de legislar não coloca em risco o princípio da separação dos poderes. O que ameaça o referido princípio é quando o Chefe do Executivo, baseado no artigo 62 da Constituição Federal, utiliza-se

de forma abusiva e exorbitante do instituto das medidas provisórias, não prestando observância aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Agindo assim, o Poder Executivo compromete a segurança jurídica que está prevista na Constituição, alicerçada nos parâmetros do Estado Democrático de Direito.

## 6.2 O STF E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Caberá ao Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário da União, como guardião da Constituição, defender as instituições do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal em seu artigo 102, I, dispõe que:

Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se a ação direta de inconstitucionalidade, e, com a Emenda Constitucional 03/93, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, ambas de competência originária da Corte Suprema.

O Supremo Tribunal Federal não pode se recusar a examinar os pressupostos constitucionais das medidas provisórias, quais sejam a relevância e a urgência, ante a determinação da própria constituição que lhe confere, explicitamente, a condição de guardião da Carta Magna. Desse modo, faz-se necessário o controle jurisdicional das medidas provisórias, a fim de que essas não se tornem um obstáculo à consolidação do Estado Democrático de Direito. (BARIONI, 2004)

A Constituição assegurou no rol dos direitos e garantias fundamentais a inafastabilidade da prestação jurisdicional, consagrando que qualquer lesão ou ameaça a direito não poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.

Art. 5º

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Entendemos, com respaldo no artigo 5º, XXXV, ou seja, pelo princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, que o Poder Judiciário tem o dever de garantir a segurança jurídica e dar efetividade às normas constitucionais, no caso específico, a relevância e a urgência, que limitam a edição de uma medida provisória.

O Supremo Tribunal Federal deve utilizar a jurisdição constitucional, como indispensável mecanismo repressivo e inibidor de inconstitucionalidades, praticadas por meio de medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, para aprimorar o caráter democrático do Estado de Direito. (BARIONI, 2004)

Cabe salientar a posição de Oliveira e Torrano:

Diz-se que o Poder Executivo é o principal responsável por esse abuso. Há, no entanto, de ser 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 se omissa não fosse exercitativa de forma mais eficaz o seu controle sobre a edição de Medidas Provisórias. (OLIVEIRA e TORRANO, 2003, págs.441/442).

Importante ressaltar a importância de se ter harmonia entre os Poderes, onde o Legislativo legisle, o Executivo governe e o Judiciário interprete as leis.

## 7 POSSÍVEIS SOLUÇÕES / TENTATIVAS PARA CONTER AS MPs

### 7.1 ELIMINAÇÃO DE SOBRESTAMENTO DE PAUTA – OBJETIVO DA PEC 72/2005

#### **SF PEC 72/2005 de 06/12/2005**

**Ementa:** Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.

**Outros Números:** CD PEC 511 2006

**Autor:** SENADOR - Antonio Carlos Magalhães

A primeira atitude pragmática de reação, entretanto, que resultou em aprovação de uma proposta de mudança de sistemática, ocorreu no Senado Federal, entre 6 de dezembro de 2005 e 8 de fevereiro de 2006. Em pouco mais de dois meses, o Senador Antonio Carlos Magalhães conseguiu mobilizar o Senado para que fosse aprovada a PEC 72/2005.

Entre as mudanças propostas o texto aprovado estabelece a necessidade de prévia aprovação congressual para que uma MP tenha eficácia e força de lei. Em outros termos, a proposta do Senador Antonio Carlos Magalhães transfere para o Legislativo o poder decisório sobre o início da eficácia jurídica da MP.

Na Câmara dos Deputados, no primeiro ano de tramitação, a proposição praticamente ficou parada; em 2007, foi apreciada apenas pela CCJ.

No primeiro semestre de 2008, a PEC do Senado (nº 72/2005, na origem; nº 511/2006, na Câmara) saiu da CCJ e passou a tramitar na Comissão Especial. Considerando que, de acordo com o Regimento, a proposta do Senado tem preferência para tramitar, a ela estão ainda apensadas as proposições de iniciativa dos Deputados.

O ponto principal das discussões tem sido a eliminação do mecanismo de sobrestamento da pauta, medida considerada indispensável para que o Congresso retome um fluxo normal de trabalho. Mesmo que a PEC do Senado traga uma proposta de mudança bem mais drástica - de submeter ao Congresso o início da eficácia das MPs -, do ponto de vista prático a questão que norteia e deverá continuar norteando os debates é a necessidade de liberar a pauta das duas Casas do Congresso. (SANTI, 2008, p. 9)

Esta narrativa, de Marco Santi, esboça claramente todo um processo em torno de tentativas em prol de encontrar solução para o problema que tanto tem afligido o Congresso, é exatamente o trancamento de pauta, que tem causado transtornos aos trabalhos legislativos, e que ao longos dos anos tem sido um dos pontos mais debatidos entre os parlamentares, mas que continua sendo alvo apenas de especulação, pois o Poder Executivo tem sido o principal legislador, através da edição de medidas provisórias e tem sucumbido o papel do legislativo.

O Congresso Nacional tem a sua disposição um instrumento capaz de controlar o uso abusivo de medidas provisórias por parte do Poder executivo, como consta da Constituição Federal e na Emenda Constitucional nº 32, a competência constitucional de rejeitar, previamente, as MPs que não forem urgentes e relevantes. (SANTI, 2008)

O trancamento da pauta do Congresso, deve-se ao fato de que o Poder Executivo tem utilizado do instituto da medida provisória de forma abusiva, mas como afirma BARIONI :

a virtude da tripartição de poderes reside justamente na necessidade do Poder controlar o próprio Poder (checks and balances), para só assim manter-se o equilíbrio e coibir-se os eventuais abusos. Nesta senda, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Judiciário dispõem de aparato necessário para frear os desatinos do Executivo e, se estranhamente não o fazem, apequenando-se, são partícipes do desvirtuamento... (BARIONI, 2004, págs. 176/177).

## 7.2 OPINIÃO DE AUTORES RENOMADOS

Conforme explica BARIONI, a Emenda Constitucional nº 32/01 apesar de ter sido uma evolução, não conseguiu frear os abusos do Executivo, sendo que a indiscriminada utilização das Medidas Provisórias só cessará se a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário passar a ser incisiva, fazendo valer efetivamente, cada qual da forma que lhe cabe, as regras constitucionais na sua inteireza, rechaçando energicamente os demandos, e quando o caso, a responsabilização dos seus executores. (BARIONI, 2004)

Conforme Alexandre de Moraes ao rejeitar uma medida provisória, com base em inconstitucionalidade, o Congresso estará exercendo controle:

Na hipótese de o Congresso Nacional rejeitar a medida provisória, com base em inconstitucionalidade apontada no parecer da comissão temporária mista, estará exercendo controle de constitucionalidade repressivo, pois retirará do ordenamento jurídico a medida provisória flagrantemente inconstitucional. (MORAES, 2007, p. 298)

No texto a seguir, SANTOS destaca o papel do STF como guardião da Constituição e seu dever na apreciação de inconstitucionalidade, uma forma de controle:

Compete originariamente à Suprema Corte à guarda da Constituição (art. 102). Se provocado legitimamente deve o Excelso Pretório apreciar a inconstitucionalidade. Conclui Santos, “o controle é possível, viável e necessário. (SANTOS, 1991, p. 56-7)

Podemos observar que os autores estão enfatizando a importância do controle, tanto por parte do Poder Legislativo, como do Poder Judiciário, todos embasados na Constituição e com o objetivo de conter o uso abusivo das medidas provisórias.

### 7.3 PECs RELATIVAS ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS TRAMITANDO NO SENADO FEDERAL

Atualmente no Senado Federal estão tramitando várias PECs (Propostas de Emendas a Constituição) propondo a alteração no art. 62 da Constituição Federal, que trata sobre as medidas provisórias, a maioria delas com o mesmo objetivo, evitar o sobrestamento de deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a medida provisória. São tantas com o mesmo objetivo que foi feito um Requerimento do Senador Marco Maciel, solicitando nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, a tramitação em conjunto de várias PECs, por versarem sobre a mesma matéria.

Entre essas PECs existem outros tipos de propostas como por exemplo: limitar no nº anual de medidas provisórias; prever que lei complementar fixe os pressupostos de urgência para medidas provisórias; extinguir o instituto da medida provisória e alterar o processo de votação e tramitação das Medidas Provisórias.

Colocaremos a seguir as PECs que estão tramitando no Senado Federal, com sua ementa e o nome do autor, conforme dados pesquisados no site do Senado Federal relativo as proposições:

#### **SF PEC 25/2008 de 18/06/2008**

**Ementa:** Altera a redação do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, para evitar o sobrestamento de deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a medida provisória.

**Autor:** SENADOR - Osmar Dias

#### **PEC 00025 / 2008**

**15/10/2008** ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO

Leitura do Requerimento nº 1.233, de 2008, do Senador Marco Maciel, solicitando nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal, a tramitação em conjunto das Propostas de Emenda à Constituição nºs. 3/2007, 11/2007, 14/2004, 21/2004, 25/2008, 31/2004, 32/2004, 35/2004, 45/2004, 56/2004, 58/2007, 69/2003, 71/2003, 76/2007 e 78/2007, por versarem sobre a mesma matéria. À Mesa, para decisão. A Secretaria-Geral da Mesa.

Publicação em 16/10/2008 no DSF Página(s): 39837

#### **SF PEC 3/2007 de 06/02/2007**

**Ementa:** Acrescenta inciso V ao § 1º do art. 62 da Constituição Federal, para vedar a edição da medida provisória sobre matéria objeto de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional.

**Autor:** SENADOR - César Borges

**SF PEC 11/2007 de 01/03/2007**

**Ementa:** Altera o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, para estabelecer que as medidas provisórias serão despachadas, pela Mesa de cada uma das Casas, à comissão permanente com a qual tenham maior pertinência temática.

**Autor:** SENADOR - Expedito Júnior

**SF PEC 78/2007 de 22/08/2007**

**Ementa:** Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.

**Autor:** SENADOR - Marcelo Crivella

**SF PEC 11/2006 de 21/02/2006**

**Ementa:** Dá nova redação ao caput do art. 62 da Constituição Federal, para limitar a dez o número anual de medidas provisórias que o Presidente da República poderá adotar.

**Autor:** SENADOR - José Jorge

**PEC 00011 / 2006**

**29/10/2008** CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Situação: AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR

Retorna à CCJ, nesta data. Matéria aguardando distribuição.

**SF PEC 14/2004 de 29/03/2004**

**Ementa:** Inclui novo parágrafo ao artigo 62 da Constituição Federal para prever que lei complementar fixe os pressupostos de urgência para medidas provisórias.

**Autor:** SENADOR - Rodolpho Tourinho

**SF PEC 21/2004 de 27/04/2004**

**Ementa:** Altera o artigo 62 da Constituição Federal para estabelecer nova sistemática de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, com concessão de eficácia e força de lei pela Mesa do Congresso Nacional.

**Autor:** SENADOR - Hélio Costa

**SF PEC 32/2004 de 25/05/2004**

**Ementa:** Dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, que dispõe sobre a edição de medidas provisórias.

**Autor:** SENADOR - Marcelo Crivella

**SF PEC 35/2004 de 09/06/2004**

**Ementa:** Altera o artigo 62 da Constituição Federal para acrescentar-lhe o § 13, na forma que especifica. (Dispõe sobre a edição de Medidas Provisórias).

**Autor:** SENADOR - Paulo Paim

**SF PEC 45/2004 de 24/08/2004**

**Ementa:** Altera o artigo 62, § 1º, I, da Constituição Federal, que dispõe sobre as vedações à edição de medidas provisórias.

**Autor:** SENADOR - Renan Calheiros

**SF PEC 47/2004 de 17/09/2004** **Ementa:** Altera a Constituição Federal para extinguir o instituto da medida provisória.

**Autor:** SENADOR - Papaléo Paes

**PEC 00047 / 2004**

**10/04/2007** SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO

Situação: AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA

Aguardando inclusão em Ordem do Dia.

**SF PEC 56/2004 de 16/11/2004**

**Ementa:** Altera o art. 62 da Constituição Federal. (Alterar o processo de votação e tramitação das Medidas Provisórias).

**Autor:** SENADOR - Eduardo Azeredo

**SF PEC 69/2003 de 02/09/2003**

**Ementa:** Altera o § 1º do artigo 62 da Constituição Federal, para vedar a edição de medida provisória referente a matéria objeto de veto rejeitado na mesma legislatura.

**Autor:** SENADOR - Rodolpho Tourinho

**Fonte:**

Secretaria-Geral da Mesa

Pesquisa realizada em 08/11/2008

Através dessas Propostas de Emendas a Constituição (PEC), podemos observar que a principal preocupação dos parlamentares é disciplinar e edição das medidas provisórias, para evitar o trancamento de pauta e dessa forma normalizar a execução dos trabalhos legislativos.

Importante frisar que existe um consenso entre os parlamentares quanto a necessidade de se modificar o texto constitucional sobre as medidas provisórias.

Uma das tentativas para se conter esse uso indiscriminado das medidas provisórias é a PEC nº 45/08 do senador Flexa Ribeiro, que prevê que o Senado poderá definir como crime de responsabilidade do presidente da República a edição de medidas provisórias para a abertura de crédito extraordinário quando não se constate guerra, comoção ou calamidade pública que justifique essa providência.

Na justificção da proposta, Flexa Ribeiro afirma que, para contornar essa proibição, o presidente da República tem considerado créditos nitidamente adicionais e suplementares como extraordinários, editando medidas provisórias para dispor deles. Visando estabelecer sanção a esse tipo de iniciativa, o senador deseja mudar a Constituição para definir tal prática como crime de responsabilidade do presidente da República.

Outra tentativa para solucionar o problema do trancamento de pauta por medidas provisórias ocorreu na Câmara dos Deputados no dia 25 de novembro de 2008, onde foi aprovado em primeiro turno, por 363 votos a favor e 50 contra o texto-base da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que altera o trâmite das Medidas Provisórias. A principal mudança proposta pela PEC é a substituição do modelo de trancamento de pauta por um “trancamento flexível”. De acordo com o projeto, o Legislativo poderá votar outro projeto antes de MPs aprovando um requerimento de inversão de pauta com maioria absoluta (257 votos na Câmara e 41 no Senado), ou seja, o relatório do deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), aprovado pelo plenário, substitui o trancamento automático da pauta do plenário por um “trancamento flexível”. Essa PEC ainda vai ser votada em segundo turno, conforme podemos contatar nos dados retirados do portal da Câmara dos Deputados sobre o trâmite desta proposição:

**Proposição: PEC-511/2006**

**Autor:** Senado Federal - Antônio Carlos Magalhães - PFL /BA

**Data de Apresentação:** 09/02/2006

**Apreciação:** Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

**Matérias sujeitas a normas especiais:** Especial

**Proposição Originária:** PEC-72/2005

**Situação:** CCP: Aguardando Encaminhamento.

**Ementa:** Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias

25/11/2008 **PLENÁRIO (PLEN)**

Aprovado em primeiro turno o Substitutivo adotado pela Comissão Especial, ressalvados os destaques. Sim: 363; Não: 50; Abstenção: 0; Total: 413.

17/12/2008 **PLENÁRIO (PLEN)**

A Matéria retorna à Comissão Especial para elaborar a redação para o segundo turno.

Podemos observar que são muitas as tentativas para solucionar o problema do trancamento de pauta por medidas provisórias, e isso tem sido um dos temas mais abordados pelos parlamentares, pois o Congresso precisa retomar suas prerrogativas e normalizar a execução de seus trabalhos legislativos tão demandados pela sociedade.

## 8 REGULAMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Cumprido ao Presidente da República o dever constitucional de após editar a medida provisória, submetê-la de imediato ao Congresso Nacional.

Com o objetivo de regular o processo legislativo, quanto ao instituto das medidas provisórias instituído na Constituição de 1988, o Congresso editou as resoluções de números 1 e 2 no ano de 1989, referentes a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias de que trata o artigo 62 da Constituição Federal, pois essas, após serem editadas pelo Presidente da República, devem ser apreciadas pelo Poder Legislativo, como expresso no artigo 49, inciso XI da Constituição.

**Quadro 5 – Regulamentação das Medidas Provisórias**

CONSTITUIÇÃO FEDERAL Art.25 Art.59 Art.62 Art.84	
<u>EC 32/01</u>	Alterou as Regras de edição das Medidas Provisórias.
<u>EC DE REVISÃO 01/94</u>	Exclui os arts. 71 a 73 das Disposições Transitórias.
<u>EC 05/95</u>	Altera o artigo 25 da Constituição Federal.
<u>EC 06/95</u>	Altera os arts. 170 e 176 da Constituição Federal.
<u>EC 07/95</u>	Altera o artigo 178 da Constituição Federal.
<u>EC 08/95</u>	Altera o artigo 21 da Constituição Federal.
<u>EC 09/95</u>	Altera o artigo 177 da Constituição Federal.
<u>RESOLUÇÃO 01/89</u>	Altera o artigo 62 da Constituição Federal.
<u>RESOLUÇÃO 02/89</u>	Altera o § 1º do artigo 2º da Resolução 01/89.
<u>DECRETO 2.954/99</u>	Estabelece regras para redação de atos normativos.

Fonte: Disponível em: <http://www.redebrasil.inf.br/0medidas/00fr.htm>

Também com o intuito de regular o processo legislativo, o Congresso editou a Resolução nº 1, de 2002-CN que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal.

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, que estão relacionados às medidas provisórias e ao processo legislativo.

A medida provisória ao entrar em contato oficial com o Poder Legislativo, tem que cumprir os trâmites regimentais, assim sendo, todos os requisitos constitucionais do processo legislativo devem ser observados.

Muito embora o Congresso detenha o amplo poder de alterar a medida provisória por meio de emendas, se reconhecê-la como válida, seus pressupostos de “relevância e urgência”, deve estar ciente de sua responsabilidade, pois está transformando o provisório em definitivo, o excepcional em ordinário, tornando a Medida Provisória em lei.

A Constituição prevê que toda Medida Provisória precisa ser analisada por uma comissão específica, criada exclusivamente para estudá-la, antes de chegar ao plenário. A comissão poderá posicionar-se pela aprovação total ou parcial ou alteração da medida provisória ou pela sua rejeição; poderá também manifestar-se pela aprovação ou rejeição de emendas a ela apresentada. Só que na prática isso não acontece, na verdade as medidas provisórias ao findar o prazo na comissão (14 dias) sem serem apreciadas, vão diretamente para o plenário para serem votadas.

Conforme o ex-deputado Sigmaringa Seixas, ao ser entrevistado em 2005, no sítio eletrônico da câmara dos deputados, se pronunciou dessa forma: “hoje, no Congresso, o debate sobre Medidas Provisórias, pelo rito estabelecido não só na Constituição como no Regimento, fica dificultado, porque as Comissões Mistas que fazem o exame prévio não se reúnem.”

Baseado nessa afirmação, é bom destacar uma reportagem do Jornal JB on line datado do dia 19/10/2004:

O líder da oposição na Câmara, José Thomaz Nonô (PFL-AL), começa a recolher hoje as assinaturas para um projeto que propõe a criação de uma comissão mista, permanente, destinada a avaliar a relevância e a urgência das medidas provisórias editadas pelo Planalto. O excesso de MPs soterrou o Congresso este ano. Neste momento, 20 delas trancam a pauta de votações da Câmara.

Esta reportagem é de 2004, mas parece recente, pois continua o mesmo problema de trancamento de pauta por medidas provisórias, porém isso confirma a morosidade do Congresso em procurar solução viável para que os trabalhos legislativos não sejam prejudicados.

## 9 CONCLUSÃO

A Medida Provisória (MP) é norma legislativa facultada ao Presidente da República que, pela sua definição, deve ser editada somente em casos de relevância e urgência. A MP começa a vigorar imediatamente após sua edição, mas, para virar lei, precisa ser aprovada pelo Congresso.

As medidas provisórias foram criadas pela Constituição de 1988, sucessoras do decreto-lei, inspiradas no modelo italiano, não guardam, todavia, similaridade se comparadas ao sistema brasileiro. Isso porque, enquanto a Itália adota o Parlamentarismo, no qual a responsabilidade pela adoção da medida é do Gabinete; aqui, a prerrogativa é exclusividade do Presidente da República.

A legislação impede que o presidente legisle, por meio de MPs, sobre assuntos relacionados à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direitos penal, processual penal e processual civil, planos plurianuais, orçamentos e créditos suplementares. Mesmo assim, é intensa a preocupação com o uso indiscriminado de medidas provisórias como instrumento para se introduzir tão sérias modificações na ordem jurídica nacional.

De fato, a prerrogativa de legislar é primariamente do Congresso Nacional, mas o Presidente da República tem exercido esse poder principalmente através das Medidas Provisórias, com força de lei, o que tem sido fonte de desequilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo, pois, por meio das medidas provisórias, o Executivo pode definir unilateralmente o trabalho do Legislativo, já que este se vê forçado a responder em prazos exíguos à agenda definida pelo Executivo, e com a medida provisória já em vigor.

Sendo assim, as medidas provisórias se constituíram em um dos principais veículos para iniciativa legislativa presidencial. Como entram em vigor no ato de sua promulgação, não há como minimizar o poder de agenda que conferem ao Executivo.

As regulamentações do próprio Congresso (Resolução nº 1, de 2002-CN) dificultam sobremaneira a não admissão da medida provisória, que depende de voto do plenário em prazos exíguos. Com esta regulamentação, o Congresso Nacional praticamente abriu mão do uso de suas prerrogativas.

A adequação das Medidas Provisórias aos preceitos constitucionais de urgência e relevância tem sido questionada por instâncias de controle político e institucional, como o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal.

Há, no Congresso Nacional, um consenso político sobre a necessidade de o Executivo reduzir a edição de Medidas Provisórias, pois não há discricionariedade ilimitada do Presidente da República para aferir a presença dos pressupostos de relevância e urgência. Cabe ao Congresso Nacional a avaliação política final e, ao Judiciário, a apreciação da juridicidade, coibindo os abusos inomináveis que vêm ocorrendo, através dos quais a função legislativa vem sendo ilegitimamente usurpada pelo Poder Executivo.

Em resposta à utilização do instituto das medidas provisórias de forma indiscriminada e sem observância dos requisitos de relevância e urgência, foi apresentado o Projeto de Emenda Constitucional 472/97, que, por sua vez, ensejou a Emenda Constitucional nº 32, promulgada em 11 de setembro de 2001, cujo texto alterou vários dispositivos da Constituição de 1988, diretamente relacionados às medidas provisórias e ao processo legislativo, com o intuito de conter o uso indiscriminado do instituto.

Ao Legislativo, portanto, cabe reagir em prazo prefixado à agenda estabelecida pelo Executivo, tendo como consequência o trancamento da pauta, dessa forma as medidas provisórias têm sido um obstáculo aos trabalhos legislativos.

A segurança jurídica é garantida pelo Estado Democrático de Direito por meio da Constituição respeitada e eficaz.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. **Garibaldi comunica decisão do STF de declarar inconstitucional MP que abriu crédito extraordinário.** Disponível em:  
<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=79608&codAplicativo=2>. Acesso em: 06 nov. 2008.

AGÊNCIA SENADO. **Na posse de Gilmar Mendes na presidência do STF, autoridades defendem novo modelo de edição de MPS.** Disponível em:  
<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=74183&codAplicativo=2>. Acesso em: 28 abr. 2008.

AMARAL, Agamenon Bento do. **Uso indevido da medida provisória e a usurpação do poder legislativo. Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 286, 19 abr. 2004. Disponível em:  
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5107>>. Acesso em: 13 out. 2008.

ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional. 6 ed. Ver. E atual.** São Paulo: Saraiva, 2002.

BARIONI, Danilo Mansano. **Medidas Provisórias.** São Paulo. Editora Pillares, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Quadro de prazos de Tramitação de Medidas Provisórias.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/colecoes/informes/quadro.htm>. Acesso em: 27 set. 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Tramitação na Câmara dos Deputados.** Disponível em:  
[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=391163](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=391163). Acesso em: 05 mai. 2008 e em 08 nov. 2008.

CEBRAP- Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. **Cadernos de Pesquisa. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal.** São Paulo: Entrelinhas, n. 5, 1996.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias.** 2ª Edição. Revista e Ampliada. Ed. Max Lomnad. 1999.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 1, de 2002-CN.** Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=497942&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>. Acesso em: 25 abr. 2008.

DALLARI, Paulo Massi. **Imprevisibilidade e urgência no novo precedente do STF.** Revista Autor, de 01/06/2008. Disponível em:

[http://www.revistaautor.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=194&Itemid=38](http://www.revistaautor.com/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=38). Acesso em: 30 out. 2008.

DIREITO DO ESTADO. **Supremo suspende lei que abriu créditos extraordinários no orçamento.** Disponível em:

[http://www.direitodoestado.com.br/noticias.asp?txt\\_busca=cr%E9ditos+extraordin%E1rios](http://www.direitodoestado.com.br/noticias.asp?txt_busca=cr%E9ditos+extraordin%E1rios). Acesso em: 30 out. 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. **Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.

MAIA, Paula Oliveira e LIMA, Eduardo Martins de. **As Medidas Provisórias e o Poder Judiciário: o controle jurisdicional dos pressupostos de relevância e urgência.** Disponível em: <http://conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/>. Acesso em: 06 out. 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22ª ed. Atualizada até a EC nº 53/06. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Emanuel; TORRANO, Luiz Antônio Alves. **Controle Judicial das Medidas Provisórias**. In: SOUZA, Carlos Aurélio de (coord.). *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis**. Brasília, DIAP, 2006.

REALE, Miguel. **Subterrâneo da Medida Provisória**. “O Estado de São Paulo”, de 07/07/2001, pág. A2.

REDE BRASIL. **Medidas Provisórias - Regulamentação**.

Disponível em: <http://www.redebrasil.inf.br/0medidas/00fr.htm>. Acesso em: 20 out. 2008.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Sobrestamento de Pauta por Medida Provisória: Uma autopunição perto do fim?** Brasília, 2008.

SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **A Medida Provisória na Constituição: doutrina, decisões judiciais**. São Paulo. Atlas, 1991.

SENADO FEDERAL. Em Pauta 47. **Entrevista com o Presidente do Senado: Medidas Provisórias**. Disponível em: <http://www5.senado.gov.br:8584/intranetsenado/mensagens-de-rede/em-pauta-47-entrevista-com-o-presidente-do-senado-medidas-provisorias>. Acesso em: 27 mai. 2008.

SENADO FEDERAL. **Tramitação de Matérias (Proposições)**. Disponível em:  
<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesqAvancada.asp>. Acesso em: 08 nov. 2008.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 16<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Florense, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em:  
<http://www.stf.gov.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=809>. Acesso em: 15 out. 2008.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 13<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

VEGA, Sissi Andrade Macedo. **Medidas provisórias: regime de tramitação e sobrestamento da pauta. Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 321, 24 maio 2004. Disponível em:  
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5285>>. Acesso em: 16 out. 2008.

<b>Anexo - Quadro de prazos de Tramitação de Medidas Provisórias</b>		
<b>DATA / PRAZO</b>	<b>ETAPA / ATOS</b>	<b>REFERÊNCIA: Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002 e Art. 62 da Constituição da República/1988</b>
Data da publicação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. (Presidente da República)</li> <li>2. Envio do texto da medida provisória ao Congresso Nacional por meio da mensagem.</li> </ol>	Art. 2º, § 1º, da Res. nº 1/2002
1º dia (até às doze horas)	Indicação dos membros da comissão mista pelos líderes dos partidos ou blocos parlamentares	Art. 2º, § 4º, da Res. nº 1/2002
2º dia (48 horas)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Designação da comissão mista.</li> <li>2. Publicação e divulgação de avulsos.</li> </ol>	Art. 2º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002 Art. 62, § 9º, da CF
24 horas a partir da designação da comissão	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instalação da comissão mista.</li> <li>2. Eleição do Presidente e Vice-Presidente.</li> <li>3. Designação dos Relatores.</li> </ol>	Art. 3º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002
5º dia	Prazo final para o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário encaminhar nota técnica acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória.	Art. 19 da Res. nº 1/2002
6º dia	<b>Prazo final para apresentação de emendas.</b>	Art. 4º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002
	Prazo final para o autor de projeto solicitar a tramitação, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória.	Art. 4º, § 2º, da Res. nº 1/2002
14º dia	Prazo final para emissão do parecer único pela comissão mista.	Art. 5º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002
15º dia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Início dos trabalhos na Câmara dos Deputados.</li> <li>2. Publicação do parecer da comissão mista, em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados.</li> </ol>	Art. 6º, <i>caput</i> e § 1º, da Res. nº 1/2002. Art. 62, § 8º, da CF.
28º dia	Prazo para encerramento dos trabalhos na Câmara dos Deputados.	Art. 6º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002.
29º dia	Data permitida para início da discussão da Medida Provisória no Senado Federal.	Art. 7º, § 2º, da Res. nº 1/2002.
42º dia	Prazo final para apreciação da medida provisória pelo Senado Federal.	Art. 7º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002.
3 dias após o recebimento pela Câmara	Prazo para apreciação, pela Câmara dos Deputados, das modificações efetuadas pelo Senado no texto aprovado pela Câmara.	Art. 7º, § 4º, da Res. nº 1/2002.
46º dia	Início do regime de urgência e do sobrestamento das deliberações legislativas na Casa em que se estiver tramitando a medida provisória.	Art. 9º da Res. nº 1/2002. Art. 62, § 6º, da CF.
60º dia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Início da prorrogação automática, por 60 dias, da vigência da medida provisória cuja votação ainda não foi concluída pelo Congresso Nacional.</li> <li>2. Edição de Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, a ser publicado no Diário Oficial da União, comunicando a prorrogação.</li> </ol>	Art. 10, <i>caput</i> e § 1º, da Res. nº 1/2002. Art. 62, §§ 3º e 7º, da CF.
120º dia	Fim do período prorrogado de vigência da medida provisória.	Art. 10, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002. Art. 62, § 7º, da CF.
15 dias contados da perda da eficácia, da rejeição ou modificação da medida provisória.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prazo para a comissão mista apresentar projeto de decreto legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não apreciada, rejeitada ou modificada.</li> <li>2. Decorrido tal prazo, qualquer Deputado ou Senador poderá oferecer projeto de decreto legislativo.</li> </ol>	Art. 11, § 1º, da Res. nº 1/2002.
60 dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fim do prazo para edição de decreto legislativo.</li> <li>2. Extinção da comissão mista (que poderá se extinguir antes, se for editado o decreto legislativo).</li> </ol>	Art. 11, §§ 2º e 3º, da Res. nº 1/2002.
Suspensão dos prazos durante o recesso do Congresso Nacional.		Art. 18 da Res. nº 1/2002. Art. 62, § 4º, da CF.

Quadro retirado do site:

<http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/colecoes/informes/quadro.htm> . Acesso em 27 de setembro de 2008.