

A QUESTÃO DA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

GUIMARÃES, Ivã Marques.

Mestrando em Direito na Faculdade de Ensino Superior “Fundação Eurípides Soares da Rocha”.

RESUMO

Desde 1988, quando houve a autorização constitucional para a sua edição, as medidas provisórias têm sido editadas de forma exagerada, sem observância aos pressupostos de relevância e urgência. A Emenda Constitucional nº 32 restringiu ainda mais os casos em que as medidas são cabíveis. Mesmo assim, defende-se a sua retirada do processo legislativo brasileiro.

Palavras-chave: medida provisória; decreto-lei; Presidente da República; Constituição Federal.

SUMMARY

Since 1988, when there was the constitutional authorization for your edition, the temporary measures have been edited in an exaggerating way, without observance to the presuppositions of relevance and urgency. The Amendment Constitutional no. 32 still restricted more the cases in that the measures are reasonable. Even so, its defends your retreat of the Brazilian legislative process.

1. INTRODUÇÃO

Na Constituição anterior à de 1988, havia os decretos-leis, que foram amplamente utilizados pelos Presidentes da República do regime ditatorial. Com a Constituição de 1988, estes decretos deram lugar às chamadas medidas provisórias.

A Constituição de 1988, em seu artigo 62, autorizou o Presidente da República a editar medidas provisórias, que têm força de lei, para serem aplicadas em situações urgentes e relevantes, mas estes critérios que autorizam a sua edição não foram obedecidos e começaram a ser editadas medidas de forma desordenada e em quantidade incontrolável. Isto trouxe muitos prejuízos a todos os segmentos, por exemplo: a aprovação de medidas provisórias para satisfazer interesses políticos, a aprovação de medidas conflitantes com leis já existentes, e até mesmo inconstitucionais.

Para melhor compreensão do tema, é imprescindível o conhecimento da natureza jurídica das medidas provisórias e dos pressupostos para a sua edição. Também é importante conhecer os decretos-leis, suas diferenças e semelhanças com as medidas provisórias, pois as medidas sucederam os decretos e têm vários aspectos e natureza jurídica semelhantes.

2. MEDIDA PROVISÓRIA. NATUREZA JURÍDICA

Muitos autores consideram as medidas provisórias atos administrativos. Um dos que defende esta posição é Marco Aurélio Greco (in *Medidas provisórias*). Em sua opinião, as medidas

provisórias não são atos legislativos, pois são editadas pelo Poder Executivo; não são leis, pois não há participação do Poder Legislativo em sua edição. Para ele, as MPs são atos administrativos gerais, editados pelo Presidente da República, sendo, portanto, emanadas de órgão administrativo; têm função de gerir interesses nacionais.

Atos administrativos, segundo a opinião de Augustin Gordillo, produzem efeitos jurídicos individuais de forma imediata. Como as medidas provisórias são atos que veiculam normas gerais, conclui-se que não podem ser atos administrativos.

As medidas provisórias não são projetos de lei, pois os projetos têm sistema de elaboração e aprovação diverso destas. Os projetos podem ser deflagrados de várias formas, inclusive por iniciativa popular, enquanto que as medidas provisórias só podem ser editadas pelo Presidente da República, que não pode delegar a outrem este seu poder discricionário.

Celso Antônio Bandeira de Mello classifica as medidas provisórias como “atos políticos ou de governo, praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição...” que “inobstante também sejam controláveis pelo Poder Judiciário, são amplamente discricionários, além de serem expedidos em nível imediatamente infraconstitucional (...)”.

A definição da natureza jurídica da medida provisória como ato político ou de governo é a de melhor fundamentação.

Não são leis, porque como estabelece o próprio artigo 62 da Constituição Federal, em seu inciso I, parágrafo 3º “as medidas provisórias, ressalvado o disposto nos parágrafos 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não convertidas em lei no prazo de sessenta dias...”. Se elas fossem leis, não haveria a necessidade da conversão.

As MPs para serem aprovadas pelo Congresso Nacional (Poder Legislativo), necessitam apenas de maioria simples, com a aprovação, convertem-se em lei ordinária. Elas estão sujeitas ao controle pelo Poder Judiciário, inclusive através da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

3. OS PRESSUPOSTOS PARA A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

Como já visto no artigo 62 da Constituição Federal, a medida provisória tem que ser editada com respeito a determinados requisitos, que são o da relevância e o da urgência.

A relevância diz respeito à importância da matéria que motivará a edição da medida. É alvo de críticas a respeito da edição de MP pelo Presidente da República, pois muitos estudiosos do Direito são da opinião que o Poder Executivo, há muito tempo, vem editando medidas provisórias para situações que não são relevantes, que poderiam ser transformadas em lei por outra forma de processo legislativo, como por exemplo, leis ordinárias.

É complexo determinar o que seria matéria relevante, objeto de edição de MP. Segundo alguns autores, tudo o que é matéria de lei é relevante. É opinião infundada, pois é de conhecimento notório, com constante divulgação pela mídia, a criação de projetos de lei e mesmo a aprovação de leis, que são absurdos, criados por alguns políticos despreparados e aprovados por alguns outros políticos mais despreparados ainda.

Na Constituição Federal, há vários artigos que tratam de matérias relevantes, como os relativos aos princípios fundamentais; que autorizam a decretação de intervenção federal (artigo 34); estado de defesa e estado de sítio (136 e 137). Há outros que possuem cláusulas de relevância implícita, como o artigo 1º, que determina que o Estado Brasileiro é uma República Federativa.

No que diz respeito à urgência que a matéria a ser apreciada exige, esta deve ser apreciada de imediato pelo Congresso. A apreciação e conversão em lei devem ser feitos no prazo de 60 dias (prorrogáveis por igual período se não tiver sido encerrada a votação nas duas Casas do Congresso) sob pena de a medida provisória perder a eficácia desde a sua edição. Torna-se evidente, que se a matéria puder ser apreciada em um prazo maior, não é cabível a medida. Por exemplo, o Presidente editar medida provisória modificando a legislação sobre o imposto de renda no início do ano, sendo que só terá eficácia no exercício seguinte, observa-se que o lapso temporal é muito longo, não se caracteriza a urgência, não é caso para edição de MP; pode ser modificada a lei por outra espécie normativa.

É entendimento do Supremo Tribunal Federal que os pressupostos de relevância e urgência são subjetivos, de determinação discricionária pelo Presidente da República.

4. COMPARAÇÃO ENTRE A MEDIDA PROVISÓRIA E O DECRETO-LEI. SUAS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

A Constituição Brasileira de 1967, outorgada sob o regime ditatorial, que teve início com a Revolução de 1964, criou o decreto-lei, que possibilitava ao presidente da República editar este ato normativo, que passava a ter força de lei, desde a sua edição. O DL só deixava de ter eficácia se fosse rejeitado expressamente pelo Congresso, se este nada manifestasse a respeito, havia a concordância tácita. Neste aspecto, a MP se diferencia, pois se o Congresso não se manifestar a respeito no prazo de 60 dias (prorrogável por igual período, se ainda não foi encerrada a votação nas duas Casas do Congresso), caracteriza-se a rejeição tácita.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, estabeleceu em seu artigo 55, os casos em que o decreto-lei era cabível:

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

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias;

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

Como se observa, o artigo acima estabeleceu de forma taxativa as hipóteses em que podia ser editado o decreto-lei (incisos I, II e III). Também mencionava que deveria ser editado com respeito aos pressupostos de urgência ou de interesse público relevante (pode ocorrer apenas uma hipótese, não há a necessidade da ocorrência das duas em conjunto).

Já sobre a medida provisória, não há nada especificamente mencionado no texto constitucional a respeito das matérias em que é cabível; só há a menção dos pressupostos de relevância e urgência (devem ocorrer as duas hipóteses conjuntamente).

As medidas são cabíveis a qualquer tema que permita a criação de uma lei a seu respeito. As exceções, que não permitem a edição de medida provisória são as seguintes: matérias que serão objeto de lei complementar, matérias que não podem ser objeto de lei delegada (matérias específicas de lei complementar, organização do poder Judiciário e do Ministério Público, nacionalidade, cidadania, direitos individuais e eleitorais e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos), a legislação em matéria penal e a legislação em matéria tributária.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, foram acrescentadas matérias, em que não é cabível a edição de MPs: direito processual penal e processual civil; que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; medida que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V e 154, II, e que só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em até o último dia daquele em que foi editada. Também é vedada edição de MP que disponha mediante decreto sobre a organização e funcionamento da administração federal; quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. De acordo com o artigo 246, é vedada a adoção de MP na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação da emenda nº 32, inclusive.

O decreto-lei, conforme prescrevia o parágrafo 1º do artigo 55: “§ 1º. Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo”, devia ser apreciado pelo Congresso em 60 dias.

A Medida Provisória, por sua vez, de acordo com a Emenda Constitucional nº 32, em seu parágrafo 3º, deve ser apreciada pelo congresso em 60 dias, prorrogáveis por igual período, se ainda não tiver sido encerrada a votação nas duas Casas do Congresso Nacional.

O decreto-lei tinha força de lei desde a sua edição, e a sua rejeição pelo Congresso não implicava na invalidação dos atos praticados até o momento da rejeição.

A medida provisória, se rejeitada pelo Congresso ou não convertida em lei no prazo de 60 dias, prorrogáveis por igual período, se não tiver sido encerrada a votação nas duas Casas do Congresso Nacional; implica em invalidação retroativa dos atos praticados desde a sua edição, e o Congresso tem que disciplinar as relações jurídicas decorrentes através de Decreto Legislativo. Se não for editado o Decreto, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a sua vigência conservam-se por ela regidas (parágrafo 11, inciso I do artigo 62, que foi Alterado com a Emenda nº 32). A medida provisória, se aprovada, revoga a lei que versava anteriormente sobre a mesma matéria. Se a medida for rejeitada, a lei anterior tem a sua eficácia restaurada.

Ainda, com relação à medida provisória, não há sanção, uma vez que não há projeto. Ela é criada com formato de lei. Também não há promulgação, pois é ato de iniciativa do Presidente da República, não faria sentido que retornasse para este, para que a convertesse em lei.

5. DA POSSIBILIDADE DE REEDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA

No que diz respeito à reedição de MP, a emenda constitucional, nas modificações do artigo 62, em seu parágrafo 10, ficou estabelecido que é: “vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo”.

6. SOBRE O VOLUME DE MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Atualmente, já passam de duas mil medidas provisórias editadas desde a Promulgação da Constituição Federal de 1988, que autorizou o Presidente da República a editá-las.

Alguns exemplos de Medidas Provisórias que foram aprovadas, exorbitando aos pressupostos de relevância e urgência: a medida provisória nº 2.076-35 de 27.03.2001, que acrescentou o parágrafo 4º ao artigo 59 da CLT: “Os empregados sob o regime de tempo parcial não poderão prestar horas extras”; a medida provisória nº 2.080-61, de 22.03.2001, que acrescentou o artigo 3º-A à Lei 4771/65: “A exploração dos recursos florestais em terras indígenas somente poderá ser realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender a sua subsistência, respeitados os arts. 2º e 3º deste Código” e a medida provisória nº 2.109-50, de 27.03.2001, que acrescentou o parágrafo único à Lei 3365/41: “Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público”.

Em todos os exemplos citados acima, não havia a necessidade de aprovação urgente das MPs, também não se trata de matérias de relevância. Estes assuntos podiam ser tratados por outra espécie normativa, em cujo processo de iniciativa, elaboração, discussão e aprovação, há a participação direta do Poder Legislativo.

7. CONCLUSÕES

Ao conhecer a natureza, conceito e hipóteses em que eram cabíveis os antigos decretos-leis; e ao conhecer a natureza jurídica, pressupostos e exemplos de medidas provisórias que foram convertidas em leis; fazendo-se uma comparação entre esses dois tipos de atos de governo, conclui-se que as medidas provisórias contrariam todo o processo legislativo de um país democrático e de direito como é o Estado Brasileiro, pois concedem um excesso de poder ao Presidente da República, que através de um simples ato de governo, pode criar uma lei. Era o que os Presidentes já faziam nos tempos do regime ditatorial, em que havia os decretos-leis.

O Presidente da República tem a possibilidade de deflagrar processos legislativos como: leis complementares, leis ordinárias, projetos de lei, Emendas Constitucionais e Leis Delegadas. Não há, portanto, a necessidade da edição de MPs. Nota-se, com o exame de algumas MPs convertidas em lei, mencionadas anteriormente, que estas não preenchem os requisitos de relevância de sua matéria e nem da necessidade de urgência em sua apreciação pelo Congresso, demonstrando a forma abusiva como estão sendo editadas.

Apesar da restrição à possibilidade de reedição de MPs que foram rejeitadas pelo Congresso, percebe-se que mesmo assim, há a possibilidade deste ser pressionado para a aprovação das medidas, pois podem ser reeditadas na próxima sessão legislativa, o que contraria, indubitavelmente, o pressuposto da urgência. Se foram rejeitadas é porque o Congresso considerou a matéria como não sendo relevante e urgente, não há motivo para reexame do que já foi por ele rejeitado, isto fere o Princípio de Separação dos Poderes, pois o Poder Legislativo possui autonomia em suas decisões.

A saída para conter estes abusos seria o respeito incondicional aos pressupostos de relevância e urgência, estabelecendo-se expressamente as hipóteses em que a matéria é relevante e urgente. Outra solução, polêmica, seria que o quórum para a sua aprovação passasse a ser a maioria absoluta, pois assim haveria desestímulo na edição de tantas medidas provisórias, pela maior dificuldade de aprovação; uma outra, mais polêmica ainda, seria que a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República não fosse mais permitida, que parece a mais correta, haja vista que este tem a possibilidade de iniciar os vários processos legislativos já mencionados; não perderia a possibilidade de deflagrar um processo de criação de uma lei que o país necessita, e aí sim, em todos os casos, o poder Legislativo teria essencial participação na elaboração e aprovação da lei. Também seria o caso de impossibilitar a reedição de MP já rejeitada, obedecendo assim ao pressuposto da urgência.

É inconcebível, em um país democrático como o Brasil; em que os representantes do povo e dos Estados Federados foram escolhidos através do voto legítimo, com capacidade para elaborar as leis necessárias; que o Presidente da República edite tantas MPs desnecessariamente, utilizando-se, muitas vezes, da possibilidade de reedição como forma de pressão à aprovação das medidas que edita. Defende-se, portanto, a supressão das medidas provisórias do processo legislativo brasileiro, o que já poderia ter sido feito quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 32.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc32.htm. Acesso em 13 set. 2001.
- CAMPANHOLE, Adriano. *Constituições do Brasil*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- GRECO, Marco Aurélio. *Medidas provisórias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba. direito administrativo e constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1997.
- SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. *A medida provisória na constituição*. São Paulo: Atlas, 1991.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1998.