

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

*Da falta de legitimidade da reedição de medidas provisórias no
Estado Constitucional Brasileiro.*

Acadêmica: Patrícia Hähnert Sardá Lisbôa
Orientadora: Profª Msc. Cecília Caballero Lois
Co-orientadora: Profª Msc. Gisela Maria Bester

FLORIANÓPOLIS
1998

PATRÍCIA HÄHNERT SARDÁ LISBÔA

*Da falta de legitimidade da reedição de medidas provisórias
no Estado Constitucional Brasileiro.*

Monografia apresentada ao Curso de Graduação
em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal de Santa Catarina como
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Orientadora: Prof. Msc. Cecília Caballero Lois

Co-Orientadora: Prof. Msc. Gisela Maria Bester

FLORIANÓPOLIS
1998

FOLHA DE APROVAÇÃO

A presente Monografia, intitulada *Da falta de legitimidade da reedição de medidas provisórias no Estado Constitucional Brasileiro*, elaborada por Patrícia Hähnert Sardá Lisbôa, e aprovada pela Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo assinados, obteve nota 9,0 (nove), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria n. 1.886/MEC, regulamentada na UFSC pela Resolução n. 003/95/CEPE.

Profª Msc. Cecília Caballero Lois
Orientadora

Profª Msc. Gisela Maria Bester
Co-orientadora e Membro

Profº Luís Magno
Membro

Florianópolis, outubro de 1998

*Marcelo e Rafael:
Devolvo-lhes nestas palavras
todo o tempo subtraído.*

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos,

à Prof. Msc. Cecília Caballero Lois, companheira nesta empreitada, pela dedicação e, principalmente, pelo apoio e incentivo nos momentos mais difíceis;

à Prof. Msc. Gisela Maria Bester, por compartilhar a leitura dos esboços deste trabalho, ajudando a torná-lo definitivo;

ao meu pai, que apesar de sua curta passagem, nunca deixou dúvidas quanto ao seu amor;

à minha mãe, por delinear os contornos de minha formação e pelos momentos de sua vida à mim dedicados;

aos familiares e amigos, pelo afeto e compreensão.

“Deus nos concede a cada dia uma nova página no livro da vida. Aquilo que colocamos nela corre por nossa conta.”

Emmanuel

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1 – O PODER DO ESTADO E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES	
1.1 – O surgimento da divisão das funções do Estado	04
1.1.1 – Em Aristóteles, o primeiro esboço	04
1.1.2 – Hobbes: do estado de natureza ao poder do soberano	05
1.1.3 – Locke e a democratização do poder	06
1.2 – Montesquieu e a teoria da Separação dos Poderes	09
1.2.1 – A identificação de três funções	09
1.2.2 – Inspiração na harmonia universal	12
1.3 – A separação de funções é uma teoria ultrapassada ou desvirtuada?	13
1.4 – A Separação de Poderes na Constituição de 1988	16
CAPÍTULO 2 – DO DECRETO-LEI À MEDIDA PROVISÓRIA	
2.1 – Atos do Executivo com força de lei nas Constituições Brasileiras	21
2.1.1 – Constituição do Império	21
2.1.2 – A Constituição da República	22
2.1.3 – O Golpe de 1930	24
2.1.4 - A Constituição de 1934	25
2.1.5 – A Constituição de 1937	26
2.1.6 – A Constituição de 1946 e a supressão do decreto-lei	27

2.1.7 – A Revolução de 1964, os Atos Institucionais e o retorno do Decreto- Lei	28
2.2 – Surge o novo modelo	34

**CAPÍTULO 3 – MEDIDAS PROVISÓRIAS: NATUREZA JURÍDICA,
PRESSUPOSTOS E REEDIÇÃO**

3.1 – Natureza Jurídica	40
3.2 – Relevância e Urgência	44
3.3 - A Eficácia	46
3.4 – A problemática da reedição	47
3.5 – Abolição do modelo do decreto-lei	53
3.6 - Análise dos Anexos	56

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
----------------------------------	----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64
--	----

ANEXOS	67
---------------------	----

INTRODUÇÃO

As medidas provisórias contidas na Constituição Federal de 1988, não refletem inovação em nosso ordenamento, tampouco na legislação estrangeira. À sombra da separação dos poderes propugnada por Montesquieu, os atos legislativos emanados pelo Poder Executivo floresceram, vezes de forma moderada, vezes de forma autoritária.

Em nosso ordenamento, foram precedidas pelo decreto-lei, que se refletia em instrumento de manutenção do regime ditatorial. As medidas provisórias surgiram com o objetivo de expurgar o instituto anti-democrático e, ao mesmo tempo, manter uma ferramenta de permissão ao Poder Executivo a governabilidade em situações que caracterizassem estado de necessidade.

O presente trabalho foi idealizado após a constatação do desvirtuamento da aplicação do instituto, sendo editadas medidas provisórias em situações de duvidosa relevância e urgência. Em se tratando de monografia de conclusão de curso de graduação em direito, não tem a pretensão de inovar, mas sim, retratar os estudos desenvolvidos pela comunidade científica.

Em princípio, será revista a evolução da teoria da separação dos poderes e sua aplicação nas Constituições, como alicerce do Estado de

Direito e da democracia, em especial na atual Carta de 1988.

No segundo capítulo, será feito um resgate histórico dos atos legislativos do Poder Executivo no Brasil, a fim de proceder à verificação das semelhanças com as atuais medidas provisórias.

O terceiro capítulo visa apreciar as medidas provisórias, em especial no que se refere à possibilidade de reedição, à luz da doutrina pátria, e, principalmente, pelo objetivo do legislador constituinte ao inserí-la na Constituição de 1988.

Apresentamos na forma de anexos, o texto integral das propostas de emenda ns. 2-B/95, 8/95, 13/95, 18/95, 26/95 e 52/95, com exposição de motivos, além do substitutivo apresentado pelo Senador José Fogaça. A análise dos referidos textos poderá auxiliar na identificação dos principais problemas enfrentados com a edição e reedição de medidas provisórias.

Será feita a análise do tema sob o ponto de vista doutrinário, buscando encontrar a verdadeira essência da norma, quando pensada pelo legislador constituinte.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, além do acesso à *home pages* da internet, específicas para consulta jurídica e, ainda, do Senado e da Câmara Federal.

CAPÍTULO 1

O PODER DO ESTADO E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES

Nenhum estudo sobre a atividade do Estado pode estar dissociado do estudo do poder e sua forma de manifestação. O poder constitui a base da ciência política, e é um fenômeno sócio-cultural, ou seja, vincula-se à vida social.

José Afonso da Silva coloca que o ser humano, enquanto parte de um grupo social abdica de sua liberdade individual e plena em benefício do grupo¹. A isto vale dizer que o grupo social pode exigir certa conduta de acordo com os objetivos da coletividade. Significa permitir que se imponham limites aos seus desejos, prescrever formas às suas atividades. Afirma, ainda, que *tal é o poder inerente ao grupo, que se pode definir como uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins*².

Não há sociedade sem poder: a familiar, a religiosa, a profissional, todas são organizadas hierarquicamente e seguem normas que objetivam a perpetuidade do grupo³.

¹ Cf. SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed., Malheiros Editores Ltda., 1994, p. 97.

² Idem, *Ibidem*

³ Cf. AZAMBUJA, Darci. *Teoria Geral do Estado*. 34ª ed., Ed. Globo S.A., 1995, p. 48.

Segundo Celso Bastos, o surgimento da supremacia do poder estatal coincide com o momento em que foi possível, num mesmo território, existir um poder único com autoridade originária⁴.

Na Idade Média, confundia-se o poder do Estado com o poder do monarca, pois ninguém estava em condições de responsabilizar o rei, ou de julgar seus atos. O rei estava acima de tudo e todos, e seus atos não podiam ser contestados. Este poder concentrado nas mãos de uma só pessoa permitiu que se cometessem exageros e aos poucos surgiram idéias de desconcentração do poder.

1.1 O surgimento da divisão das funções do Estado:

1.1.1 Em Aristóteles, o primeiro esboço:

Já na antigüidade clássica, Aristóteles havia identificado a existência de três funções do Estado, quais sejam a *Consultiva*, a *Judiciária*, e *Assuntos da Administração*.

Segundo Marilene Rodrigues, discute-se, hoje, a valoração da teoria de Aristóteles, vez que não ultrapassou a discussão meramente

⁴ Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 3º ed., Saraiva, 1995, p.

filosófica, a nível acadêmico, não tendo influenciado na forma de governo do soberano⁵.

Brasilino dos Santos, comunga do mesmo pensamento: *não há como ver em Aristóteles um precursor da teoria da separação dos poderes, mas um propugnador de uma teoria um tanto vaga de distribuição de funções*⁶.

Sendo assim, não nos deteremos no estudo de tal formulação.

1.1.2 Hobbes: do estado de natureza ao poder do soberano:

Thomas Hobbes pensava que o homem deixado à sua própria sorte, vivia em constante insegurança e num estado de guerra. Enfatizava que o Estado poderia reverter essa situação, gerando segurança e mantendo a paz, desde que o soberano tivesse poderes absolutos sobre seus súditos, estando acima de qualquer julgamento. Suas atitudes não podiam ser contestadas, porque ele, e somente ele, sabia o que era melhor para a sociedade. Investido do poder, o soberano não podia ser destituído. Tinha o poder de decidir acerca de todos os assuntos, prescrever leis, recompensar ou punir⁷.

Também a propriedade era uma concessão do

⁵ RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. *Tripartição de Poderes na Constituição de 1988*. RT - Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n. 11 - abr-jun/95,

⁶ SANTOS, Brasilino Pereira dos. *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*. LTR Editora, São Paulo, 1994, p. 31.

⁷ Cf. ARANHA, Maria Lúcia de Arruda, e MARTINS, Maria Helena Pires. *Filosofando: Introdução à Filosofia*.

soberano. Antes, no estado de natureza, ninguém garantia a propriedade. Permanecia a lei do mais forte, daquele que pudesse de alguma maneira garantir a posse sobre as coisas. Com a presença da soberania, havia alguma garantia, mas não havia liberdade. Os súditos ficavam vinculados à vontade do soberano, pois somente ele detinha o poder⁸.

1.1.3. Locke e a democratização do poder:

Surge a necessidade de suprimir-se a opressão, limitar o poder do Estado, muitas vezes confundido com o poder do próprio soberano. Essa necessidade de limitação ao poder vai traçando, aos poucos o esboço de uma nova forma de governo, em que possa haver um controle mais efetivo dos atos do governante, para que prevaleça nas decisões o bem-estar do cidadão e não do monarca. Uma das maneiras a tornar possível seria a repartição das funções do Estado.

Este abuso de autoridade tornou necessário limitar o poder do Estado, às vezes confundido com o poder do monarca. Deste absolutismo surge a necessidade de limitação ao próprio poder, podendo ser exercida por outro poder com o mesmo nível de hierarquia e autoridade. Uma das formas seria a repartição das funções então exercidas por um só poder, personificada no rei com o auxílio de seus

Ed. Moderna, São Paulo: 1996, p. 241-242.

8 Para Hobbes, o soberano era investido em seus poderes através de pacto interindividual através do qual os indivíduos transferem a um terceiro (Estado – ente artificialmente criado) de seu direito total e absoluto sobre

ministros.⁹

Com Locke, começam a surgir os primeiros argumentos contra o poder absoluto do soberano. Para ele, o estado de natureza nada mais é do que a submissão às leis naturais, às leis de Deus. O estado natural é um estado de liberdade onde cada um pode agir de acordo com suas necessidades ou vontades. A violação a este direito, sim, implicava no direito de punir.

Locke achava que o homem desejava, acima de tudo, a sua própria conservação. Este desejo geraria direitos como prevenir, punir e reparar a violação de direitos iguais de cada um, e também, o de prover a sua subsistência. Todos são condicionados pela lei da natureza, representada pela razão. Esta ensina que, sendo todos iguais, ninguém deve atentar contra a vida, a saúde, a liberdade e os haveres de outrem. Assim, surgem os direitos de defesa, de punição e de reparação, que são direitos individuais¹⁰.

De outro lado, o estado natural oferece alguns inconvenientes que o estado social pode corrigir:

a) no estado natural, não há uma lei fixa, conhecida e aceita, por assentimento comum, como norma do justo e do injusto e como medida geral para a solução dos contrastes. Embora as leis naturais possam ser entendidas por toda criatura racional, os homens,

qualquer coisa ao juízo do soberano – Leviatã. O Leviatã reúne também em seu poder a chefia da Igreja, e desta forma, submete-se apenas à Deus, e, por isso, não poderiam ser contestados os seus atos.

⁹ SANTOS, Brasilino. *Op. cit.*, p. 25.

¹⁰ SANTOS, Brasilino. *Op.cit.*, p.35.

influenciados por seus interesses, não a aceitam como lei;

b) também no estado natural não há um juiz conhecido e imparcial, com autoridade para julgar conforme a lei estabelecida. Sendo o juiz e o executor da medida a mesma pessoa, ou seja, cada indivíduo, existe parcialidade, pois, sendo os homens parciais com relação a si próprios, deixam-se conduzir pela paixão e pela vingança, julgando com excessivo calor seus próprios fatos e com negligência os problemas alheios;

c) por fim, falta no estado natural um poder que apóie e sustente a sentença justa e lhe dê a devida execução¹¹.

Desta forma, os homens passam a abdicar do estado natural pleno, para aceitar o estado social, onde não há total liberdade nem total submissão. Também não há imposição da vontade do soberano como governante e sim uma representação das vontades da sociedade, manifestada por uma ou algumas pessoas escolhidas em conformidade com a maioria. Existe, assim, uma delegação de poderes dos membros da sociedade aos seus representantes, para que ajam de acordo com a lei natural e a razão, para o bem da comunidade. Também o povo pode substituir seus governantes a bem dos interesses coletivos, quando estes não mais estiverem sendo respeitados.

Quando passam a renunciar aos seus direitos individuais em benefício de um bem maior, que é o da coletividade, aceitam que o direito de punir aqueles que agem em desconformidade com as normas convencionadas

pela sociedade, seja exercido por quem aceito pela maioria. Assim começa a originar-se a teoria da divisão do poder, como forma de organizar as atividades do Estado.

1.2 Montesquieu e a Teoria da Separação dos Poderes:

1.2.1 A identificação de três funções:

Montesquieu, no século XVIII, retomou a discussão levantada por Locke e outros, acerca da Teoria da Separação de Poderes. Em sua obra *Do Espírito das Leis*, passou a discutir e examinar a teoria do ponto de vista ideológico, exercendo grande influência política, pois surgiu numa época em que se buscavam meios para enfraquecer o Estado Absolutista. O princípio de tripartição dos poderes passou a ser adotado pela maioria das Constituições Democráticas contemporâneas.

Marilene Rodrigues, expõe sua visão do que levou Montesquieu a pensar em uma nova forma de manifestação do poder do Estado: *Montesquieu, partindo da idéia de que todo aquele que detém o poder, tende a abusar dele, concebeu sua teoria da separação dos poderes. Esta doutrina propõe que o poder contenha o poder. O que se conseguiria dividindo o poder estatal e opondo as partes*

11 Idem, Ibidem, p. 36

*respectivas para que se refreiem reciprocamente*¹².

Por outro lado, incorre em erro aquele que vislumbra na teoria de Montesquieu a divisão do poder. O poder é uno e não se divide. Existe, sim, uma identificação de funções essenciais do Estado que traduzem a expressão do poder. Assevera Clève : *O poder político é indivisível, teoricamente, porque o seu titular é o povo que não o divide, senão que, em face da ação do Poder Constituinte, atribui o exercício de diferentes órgãos encarregados de exercer distintas tarefas ou atividades, ou ainda, diferentes funções*¹³.

Sua teoria, porém, não se limita à simples identificação de três funções essenciais do Estado, vai além e afirma que a tais funções devem corresponder órgãos distintos e autônomos. Para ele, órgãos que legislam, não podem ser os mesmos que executam e nenhum destes pode ser aquele que decide as controvérsias.

O objetivo de Montesquieu era formular uma técnica que permitisse que o poder controlasse o poder sem que houvesse subordinação entre os órgãos. *"Um não deve receber ordens do outro, mas cingir-se ao exercício da função que lhe empresta o nome"*.

Sua doutrina separava o poder em três funções

¹² RODRIGUES, Marilene. *Op. cit.*, p. 17

¹³ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e a Constituição de 1988*. 1993, Ed. Revista dos Tribunais, p. 27.

distintas: a Legislativa, a Executiva e a Judiciária.

A função legislativa estabelecia normas de conduta gerais e abstratas para a sociedade. Não tinham como objetivo estabelecer regras para determinados indivíduos, mas sim a conduta a prevalecer toda vez que ocorresse um fato descrito na norma.

A função executiva administraria o Estado, sempre tendo como pressuposto que seus atos não contrariassem as normas de conduta estabelecidas pelo Legislativo.

A função judiciária resolveria os conflitos advindos da aplicação da norma, resolvendo a questão de forma definitiva.

Celso Bastos observa:

"Montesquieu tinha uma profunda descrença quanto ao homem desvencilhar-se de todos os desatinos que o poder leva a cometer. Para ele a força corruptora do exercício do mando político está sempre presente, chegando mesmo a afirmar que, se todo o poder corrompe o homem, o poder soberano corrompe soberanamente, não sendo possível apelar para uma possível regeneração do próprio homem, forçoso se tornou encontrar um remédio para o arbítrio e a prepotência dentro do mecanismo de exercício do poder. Era preciso, pois, dispor das coisas de tal sorte que o próprio poder contivesse o poder. Daí a necessidade do seu desmembramento em três funções distintas, exercidas por órgãos também diferentes, de modo tal a que cada uma pudesse conter os possíveis abusos da outra. Estes mecanismos de controle recíproco foram mais desenvolvidos no século XIX. Deu-se-lhes o nome de cheks and balances (freios e contrapesos). O que se vê, pois, é que a doutrina de Montesquieu nunca pregou uma divisão absoluta de funções, o que veio,

infelizmente, a ser tentado durante os primeiros anos da Revolução Francesa"¹⁴.

1.2.2 Inspiração na Harmonia Universal:

Montesquieu também busca na harmonia do universo, a partir da teoria de Newton, uma visão de equilíbrio entre os poderes. Baseia sua concepção no fato de o universo estar em harmonia por sujeição a leis fixas, que são criações de Deus. Ao homem está reservado descobrir o espírito e conteúdo dessas leis. A partir daí procura elaborar sua teoria, baseado no equilíbrio da sociedade humana.

À respeito pronunciou-se Brasilino dos Santos:

*Montesquieu, construindo seu sistema político sobre a teoria da gravidade, leva em conta apenas as leis naturais da ordem universal, cuja harmonia é obra de Deus, mas não reduz a nada a função da vontade humana, pois os homens e suas vontades contribuem, ao mesmo título que o território e o clima, para construir a natureza das coisas à qual devem adaptar-se as normas da ordem universal*¹⁵.

Em resumo, Montesquieu parte do princípio de que o Estado deve basear-se na harmonia universal para manter o equilíbrio social. Da mesma forma que o Universo rege-se por leis fixas, o pensamento humano deve buscar a essência das leis divinas que regem o universo. Assim como a força da gravidade atua entre os planetas, deve haver uma força atuando entre as funções do Estado, de modo a permitir que permaneçam unidas enquanto parte de um todo, porém separadas enquanto

14 BASTOS, Celso Ribeiro. *Op. cit.*, p.

15 SANTOS, Brasilino dos. *Op. cit.*, p.42

órgãos unitários. A interferência dos poderes entre si deve ser na exata medida, sem que haja ingerência, mas mantendo os princípios maiores que norteiam o Estado como algo uno e indivisível.

1.3 A Separação de Funções é uma Teoria ultrapassada ou desvirtuada?

Vicente Ráo conclui por alguns postulados fundamentais que permitem a separação e harmonia dos poderes, que, embora separados coordenam-se para manifestar a vontade do Estado enquanto representação da vontade popular. Sustenta, em primeiro lugar, que é necessário respeitar-se a igualdade entre os Poderes, pois não há desnível hierárquico entre eles. Não existe relação de subordinação, embora haja controle dos atos quando extrapolem as funções essenciais do Estado. Entre outras formas de controle, existe o direito de oposição contra atos dos demais poderes, através do controle de constitucionalidade dos atos das autoridades, o que não dá o direito a um poder de obstar o livre exercício das atribuições próprias do outro. Também necessária é a indemissibilidade dos titulares ou membros de um poder pelo outro. Por fim, às atribuições de cada poder equivalem a equivalentes deveres, e devem ser estes executados pelo seu responsável, não cabendo a alienação, transferência ou renúncia¹⁶.

Brasilino dos Santos conclui:

¹⁶ RAO, Vicente. *As Delegações Legislativas*. apud SANTOS, Brasilino. *Op. cit.* p. 47).

“Esse princípio constitui, a par da maior segurança dos direitos humanos, o alicerce do Estado de Direito e, portanto, da verdadeira democracia, e sua violação pura e simples é sempre causa de conseqüências penosas, máxime nos países onde, por falta de maturidade política, o Poder Executivo constantemente tende, em detrimento dos demais Poderes, a agigantar as suas atribuições”¹⁷.

Não obstante este pensamento, a maioria dos autores hoje repensa a forma de Estado de poderes divididos, principalmente ao argumento de que não existe independência absoluta de funções, visto que o Poder Legislativo desempenha funções administrativas e judiciárias, assim como os Poderes Executivo e Judiciário legislam. Para Celso Bastos, a teoria da distinção de funções não está superada, mas houve uma evolução com a perda gradativa da pureza de cada uma das funções do Estado. Esta evolução varia em modos, graus e critérios, de um Estado para outro.¹⁸

Talvez tenha ocorrido pela maneira como avançou a forma de controle das atividades de um poder sobre outro. Para que se mantivesse o equilíbrio, conforme as autoridades de cada poder se manifestassem, em especial quando suas atitudes extrapolassem os objetivos primordiais do Estado, foram-se criando mecanismos de controle para coibir tais abusos.

Em outras palavras, antes de se questionar a teoria em si, necessário é que se faça um estudo da separação dos poderes nos tempos atuais,

¹⁷ SANTOS, Brasilino dos. *Op. cit.*, p.48-49.

¹⁸ Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. *Op. cit.*, p. 79

pois o que se evidencia é uma invasão das atividades do Poder Executivo em detrimento da alçada dos demais poderes.

Além dos limites impostos pelos poderes, Celso Bastos acrescenta, acertadamente, que “ *o equilíbrio último do Estado Moderno vai depender dos controles recíprocos que são exercidos na sociedade por sindicatos, organizações profissionais, Igrejas, forças armadas, imprensa, partidos políticos, etc.* ”¹⁹

Dalmo Dallari expõe críticas à teoria, pois acredita que o sistema não conseguiu assegurar a liberdade dos indivíduos, ou o caráter democrático do Estado. O liberalismo criou uma sociedade que privilegia a garantia de liberdade a poucos, sustentada pela desigualdades e injustiças, e tudo isso à sombra da separação dos poderes. Sustentados na teoria, existem executivos antidemocráticos que transacionam com o poder legislativo, sem com isso ferir normas constitucionais. Ou, ainda, algumas vezes encontramos legislativos sem representatividade, o que acaba por não expressar a verdadeira democracia, subordinando-se aos mandos do poder executivo. Não se tem, segundo o autor, a liberdade individual e o caráter democrático do Estado, assegurada pela separação dos poderes.²⁰

A teoria de Montesquieu estabelece um sistema de equilíbrio do poder, para que seja exercido em benefício do povo, mas não criou, necessariamente, um sistema de equilíbrio entre os poderes enquanto funções do Estado.

¹⁹ Idem, *Ibidem.*, p. 81.

²⁰ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 14ª ed., Ed. Saraiva, 1989, p. 185

Existe, portanto, uma necessidade de adequar-se a teoria à nossa realidade temporal. A separação dos poderes foi concebida numa época em que se pretendia limitar o poder do Estado, para que sua atuação fosse ao encontro dos interesses sociais, sem prevalecerem interesses pessoais. Hoje a sociedade evoluiu e assim também o Estado, que com mais frequência foi solicitado a agir, modificando as formas de relacionamento entre os poderes.

1.4 A Separação dos Poderes na Constituição de 1988:

A Carta de 1988, assim como as anteriores consagra o princípio da Separação dos Poderes²¹, sendo que sequer será objeto de deliberação proposta de emenda que vise aboli-la²².

Para José Afonso da Silva a independência dos poderes significa que os titulares dos poderes não precisam consultar os demais, nem dependem de sua autorização, na execução dos atos que lhes competem; que é da competência dos titulares prover os cargos sob sua subordinação; às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar seus regimentos internos, bem como ao

²¹ Art. 2º, CF: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

²² Art. 60, § 4º, CF: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: III - a Separação dos Poderes”.

Chefe do Executivo incumbe a organização da Administração Pública²³.

Também, para o mesmo autor, a harmonia entre os poderes se dá conforme normas de cortesia no trato recíproco, respeitando-se prerrogativas e faculdades merecidas mutuamente. Em contrapartida, pensa que, nem a divisão de funções, nem a independência dos órgãos, são absolutas. Para que se estabeleça o sistema de freios e contrapesos, devem existir interferências, com o objetivo de encontrar-se o equilíbrio necessário ao bem coletivo, ao mesmo tempo em que permite-se evitar desmandos de um poder em relação ao outro, ou em relação aos governados.²⁴

Encontra-se na doutrina, hoje, alguns posicionamentos no tocante a ser a tripartição dos poderes um sistema ultrapassado, impossível de atingir os anseios da sociedade. O que parece ocorrer, na verdade, ou que ao menos verifica-se em nosso ordenamento, é um excesso de delegações de poderes, que ao invés de controlar abusos, permite que um poder interfira de forma abusiva na atuação de outro. Percebe-se, também, em alguns casos, a inércia dos ocupantes dos cargos mais elevados, quanto aos abusos cometidos por algum dos poderes.

Embora haja necessidade de interferência de um poder na atuação do outro, isto deve se dar para a manutenção do equilíbrio. O que se percebe na Carta de 1988, em algumas vezes, é uma interferência em pontos em que se

²³ Cf. SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 100.

²⁴ Idem, *Ibidem*, p. 101

deveria manter a independência.²⁵

A respeito, pronunciou-se Brasilino dos Santos:

É sabido que o pretexto do critério misto, do concurso público, para o juiz de primeiro grau, e do critério político para o preenchimento dos cargos mais elevados, no Judiciário, funda-se no regime democrático, a recomendar a eleição indireta do Magistrado pelos representantes da vontade popular.

Mas, na prática, nem sempre são os melhores os que são convidados para os tribunais, tendo maiores chances aqueles que têm algum compromisso político ou alguma afinidade ideológica com o Partido dominante. Isto até pode transformar a Justiça num jogo de interesses nem sempre os mais lícitos, sob a perspectiva de sua finalidade a fazer julgamentos imparciais, livres de qualquer espécie de injunção política²⁶.

Apesar de a doutrina enfocar o sistema de governo parlamentarista como aquele em que não se aplica propriamente a separação dos poderes, visto o Executivo e o Parlamento agirem em conjunto, impedindo a autonomia do primeiro em face do segundo, o que nos parece é que o presidencialismo permite que os ocupantes do poder ajam em benefício próprio. Verifica-se no Brasil uma irresponsabilidade dos governantes à custa de interesses sociais. O Executivo legisla como se o Congresso fosse. O Legislativo, que tem o poder de desaprovar os atos do Executivo, omite-se de forma covarde. E o Judiciário, último recurso da sociedade para coibir tais abusos, ratifica os atos forçando às vezes entendimento que contraria todos os

25 Exemplo claro seria a nomeação pelo Chefe do Executivo dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Ora, bem se sabe que não raro essas nomeações são baseadas em critérios puramente políticos, ficando os representantes da Corte Suprema a dever favores a um ou a outro.

²⁶ SANTOS, Brasilino dos. *Op. cit.*, p. 62.

princípios de um Estado Constitucional.

Brasilino dos Santos expõe:

É preciso que instituíamos governos responsáveis, que conforme a experiência demonstra, não existem no Brasil.

Num governo de gabinete, continua Afonso Arinos, os partidos políticos indicarão seus melhores representantes, já que do êxito da administração depende a continuidade no poder, isto é, as conseqüências das decisões tomadas recairão diretamente sobre quem as tomou.

Hoje, o Congresso vota leis demagógicas, porque não as aplicará, e o Executivo as sanciona por ter prazo fixo, o que lhe outorga, segundo o entendimento de alguns, o direito até de errar impunemente.

São exatamente estas as palavras do deputado Afonso Arinos: "o nosso legislativo compensa em vantagens eleitorais próprias, à custa do orçamento, os votos que concede ao governo por uma política não planejada... Assim, a irresponsabilidade é geral. É do Congresso porque vota leis erradas e demagógicas, que não precisa aplicar. É do Executivo porque ainda que as aplique, isto não lhe custa a vida, que é a prazo fixo. É das classes armadas (forças extrapartidárias) porque decidem, sem aparecer, assuntos que não são seus e também não arcam com as conseqüências das decisões erradas" ²⁷.

Enfrentamos hoje um problema que vai além da ineficiência do modelo da separação de funções: a irresponsabilidade dos detentores do poder. Houve uma disseminação tamanha da defesa de interesses particulares que torna-se difícil vislumbrar uma solução.

Conforme Dalmo Dallari, buscam-se hoje métodos

para aumentar a eficiência do Estado mantendo a aparência da separação dos poderes.

Um desses métodos é a delegação dos poderes, principalmente a delegação de poder legislativo. “*Superada a fase de resistências, admite-se como fato normal a delegação, exigindo-se apenas que seja limitada no tempo e quanto ao objeto” (grifei).²⁸*

Encontramos hoje em nosso ordenamento a figura de medidas provisórias²⁹, que são atos emanados pelo Poder Executivo, com força de lei, para regular assuntos de extrema relevância e urgência. Esta é, sem dúvida, uma forma de delegação de poder que tempo provou necessária, porém o que vemos ocorrer, na prática, é um excesso de aplicação do instituto, desvirtuando seu objetivo e, principalmente, desrespeitando o fator temporal de validade e eficácia da medida.

Desta forma, visualiza-se, claramente, a interferência do Executivo na esfera do Legislativo, pois embora exista a delegação de poder, esta impõe limites que não vêm sendo respeitados.

²⁷ Ibidem, p. 79.

²⁸ DALLARI, Dalmo. *op. cit.*, p.

²⁹ Art. 62, CF: *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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.*

CAPÍTULO 2

DO DECRETO-LEI À MEDIDA PROVISÓRIA

Conforme evolui a sistemática legislativa, em vários ordenamentos encontramos um crescimento da atividade legislativa delegada ao Poder Executivo. É certo que o Poder do Estado é único e dividido em funções para respeitar-se a imparcialidade no tratamento aos cidadãos. Também a essência do Estado não pode ser coibida por esbarrar em procedimentos específicos elaborados conforme a atribuição de funções a cada poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário). A finalidade precípua do Estado deve ser assegurada, e por isso não é indispensável que a atividade legislativa seja exercida pelo Poder Legislativo. Pode o Executivo otimizar a conduta do Estado através de uma atividade delegada e assegurar a manutenção dos princípios éticos norteadores da atividade estatal.

2.1. Atos do Executivo com força de lei nas Constituições Brasileiras

2.1.1 Constituição do Império:

Desde o Império que encontramos no Brasil atos do Executivo com força de lei e, aliás, existia uma forte interferência deste Poder no Legislativo, pois o Imperador podia, em nome da *salvação do Estado*, dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições. Conforme Brasilino Santos, no regime imperial, não havia a nítida distinção entre os poderes, até porque o próprio Imperador impediu a atuação do Parlamento como Poder Constituinte e fez ele mesmo as vezes, outorgando uma Constituição. Desta forma, uma vez outorgada a Carta, não surpreende que nela se houvesse inserido um dispositivo que permitia alterá-la, com as mesmas características da medida provisória atualmente encontrada na Constituição de 1988. Também o dispositivo recomendava a suspensão da medida imediatamente, quando cessasse *a necessidade urgente que a motivou*³⁰.

O dispositivo previa também, *que a medida poderia ser tomada se não se encontrasse reunida a Assembléia e correndo a Pátria iminente perigo*. De outro lado, desaparecidos os fatos que motivaram a medida, o Imperador deveria remeter à Assembléia a relação das medidas de prevenção tomadas, para verificação dos eventuais abusos cometidos pelas autoridades.

2.1.2 A Constituição da República:

A República trouxe uma nova Constituição, em

³⁰ SANTOS, Brasilino dos. *Op. cit.*, p. 215.

1889, também outorgada, que alterou substancialmente a Carta Imperial. Alterou a forma de governo mas manteve para si a possibilidade de legislar, inclusive sobre direito penal e processual penal.

Dizia o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, em seu art. 41:

“Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil, e bem assim à eleição das legislaturas de cada um dos Estados, será regida a nação brasileira pelo governo provisório da república; e os novos Estados pelos governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por governadores delegados do Governo Provisório.”
“(grifei).

Lembra Brasilino dos Santos, ao mencionar Jayme Poggi:

Foi com apoio no mencionado Decreto n. 1, em particular em seu art. 41, que o Brasil passou, no que toca a todos os seus atos públicos, a ser regido pelo Governo Federal, o que perdurou até o início da vigência da Carta de 24 de fevereiro de 1891.

De modo que todos os atos de caráter administrativo e aqueles que se considerariam de natureza legislativa vieram a ter um só órgão expedidor, sendo que tais atos, indiferenciadamente, eram consubstanciados em decretos³¹”.

³¹ Idem, Ibidem, p. 226.

2.1.3 O golpe de 1930:

Em 1929, com a quebra das bolsas dos Estados Unidos e a conseqüente insolvência da maior parte das empresas, estabeleceu-se um colapso na economia mundial. Isto nos trouxe sérias conseqüências, pois a produção de café ficou estagnada em virtude da falta de compradores. A crise surge concomitante à campanha presidencial e leva ao fim a aliança entre Minas e São Paulo. Elege-se o candidato presidencial, mas os descontentes com a não eleição de Getúlio Vargas, através de um golpe, impedem a posse de Júlio Prestes.

Getúlio Vargas assume, em 3 de novembro de 1930, a Presidência da República e, em seguida, modifica através de um decreto, a Constituição de 1891. Passa então a governar através de decretos ditatoriais e Brasilino dos Santos assinala a passagem: Baixou o Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, que foi a Lei Orgânica do Regime, instituindo um Governo Provisório. Reservou todas as funções e atribuições do executivo e do legislativo, cabendo-lhe a nomeação e a demissão quanto a quaisquer cargos públicos (art. 11). Confirmou a dissolução do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais (art. 21). Manteve o Poder Judiciário, sujeito, entretanto, às modificações e às restrições do Decreto e das que viessem a ser adotadas (art. 31). Desierarquizou a Constituição Federal e as Estaduais, e a Legislação Federal, Estadual e Municipal, sujeitas às modificações e restrições estabelecidas por aquele Decreto ou por outros decretos ou

modificações e restrições estabelecidas por aquele Decreto ou por outros decretos ou atos ulteriores (art. 41). Suspendeu as garantias constitucionais e excluiu a apreciação judicial dos decretos e atos do governo provisório e seus interventores nos Estados, mantido o habeas corpus somente para fins comuns (art. 51). Governou os Estados através de interventores que nomeava e dos prefeitos por eles nomeados, que exerciam ali os amplíssimos poderes antes referidos (art. 11) ³².

2.1.4 A Constituição de 1934:

O Decreto 24.233, de 12.5.1934 estabeleceu a competência da Câmara do Reajustamento Econômico (órgão criado para reajustar as dívidas dos agricultores) e excluiu, também para esse caso, a apreciação judiciária.

Conforme Brasilino dos Santos “A Constituição de 1934, embora restabelecendo o princípio da separação dos poderes, atenuado por um sistema de cooperação e coordenação nas atividades governamentais, impunha duas restrições ao princípio da proteção judiciária: a proibição de apreciar as questões exclusivamente políticas (art. 68) e a exclusão dos atos do Governo Provisório e de seus efeitos, por parte de qualquer órgão judiciário (art. 18 das Disposições Transitórias)³³

³² Id., Ibid. p. 229.

³³ SANTOS, Brasilino dos. *Op. cit.*, p. 232.

2.1.5 A Constituição de 1937:

Com a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, surge o decreto-lei propriamente dito, incluídas até limitações impostas ao Chefe do Executivo quanto à possibilidade de legislar. Dizia o texto:

Art. 13 - O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-lei sobre as matérias de competência legislativa da União, excluídas as seguintes:

- a) modificações à Constituição;*
- b) legislação eleitoral;*
- c) orçamento;*
- d) impostos;*
- e) instituição de monopólio;*
- f) moeda;*
- g) empréstimos públicos;*
- h) alienação e oneração de bens imóveis da*

União.

Parágrafo único - Os decretos-lei para serem expedidos dependem de parecer do Conselho de Economia Nacional, nas matérias da sua competência consultiva.

Art. 14 - O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e na Administração Federal, o comando supremo e a organização das forças armadas.

Art. 38 - O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias de sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição³⁴.

³⁴ Apud RAMOS, Carlos Roberto. *Da Medida Provisória*. Livraria Del Rey Editora Ltda., 1994, p. 85-86.

Não obstante houvessem as exceções à possibilidade de expedir decretos-lei e houvesse a obrigatoriedade de submetê-los ao Conselho de Economia Nacional, nas matérias de sua competência, a carta previa que deveria ser submetida a plebiscito nacional para entrar em vigor, o que não veio a ocorrer. Assim, não se formou Câmara, Senado ou Conselho de Economia Nacional.

De outra banda, instrumentos normativos de indiscutível importância surgiram por intermédio de decretos-lei, à época. Carlos R. Ramos lembra: *“Por justiça, porém, não se pode desaperceber que a Consolidação das Leis do Trabalho, o Código Penal, a Lei das Contravenções Penais, o Primeiro Código de Caça Brasileiro, a criação dos Institutos de Serviços Sociais, dentre outras, foram aprovados por decreto-lei, naquele período³⁵”*.

2.1.6 A Constituição de 1946 e a supressão do Decreto-Lei:

Em 1945, percebendo a crise para onde caminhava o governo, Getúlio tenta instituir uma reforma à Constituição, suprimindo o plebiscito previsto, mantendo a prerrogativa de editar decreto-lei e a possibilidade de dissolver o Parlamento. Aliás, tentava organizar eleições indiretas para o Parlamento e para escolha

³⁵ Idem, Ibidem, p. 87

presidencial. Enfim, sob a carapuça de mudanças, tentava manter a ditadura, praticamente inviabilizando a possibilidade de Parlamento emendar a Constituição, mantendo na maior parte das vezes, essa atribuição para si.

Por pressão dos militares, Getúlio Vargas entrega a presidência à José Linhares, que providencia as mudanças necessárias à eleição do Parlamento. Esse, sabendo que os parlamentares seriam inicialmente investidos de poderes constituintes, expede a Lei Constitucional n. 15, de 26 de novembro de 1945, mantendo para si os poderes de legislatura ordinária, até que o Parlamento possa atuar com essa finalidade³⁶.

A Constituição de 1946 suprime totalmente o instituto do decreto-lei, embora todos os atos do Executivo anteriores a ela, podendo ser revogados, não o foram. Considerou a Carta que todos os decretos expedidos antes dela tratavam-se de atos jurídicos perfeitos, uma vez que consumaram-se sob a permissão constitucional da época.

2.1.7 O golpe de 1964, os Atos Institucionais e o retorno do Decreto-Lei:

Em 1964, cai o governo João Goulart e os militares assumem o poder. Inicia a nova fase de decretos-lei, trazendo agora, como

³⁶ Dizia o art. 2º da Lei Constitucional n. 15: *Enquanto não for promulgada a nova Constituição do País, o Presidente da República, eleito simultaneamente com os Deputados e Senadores, exercerá todos os poderes de legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo os atos legislativos que julgar necessários*

inovação também os Atos Institucionais, que tinham a mesma hierarquia de norma constitucional. O primeiro deles (AI-1), manteve a Constituição de 1946, para exibir uma aparência de democracia. No período que segue, até o Ato Institucional de n. 2, de 27 de outubro de 1965, não surgiu qualquer previsão expressa de possibilidade de emissão de decretos-lei.

O novo Ato Institucional ressuscita o decreto-lei, nas mesmas proporções da Constituição de 1937, inserindo-o em dois artigos, de números 30 e 31³⁷. Brasilino dos Santos demonstra a diferença entre os artigos citados:

a) de conformidade com o art. 30, só o Presidente da República tinha competência para editar decretos-leis sobre matéria de segurança nacional, mas esse termo (segurança nacional), segundo a doutrina da Escola Superior de Guerra, tinha um amplo espectro de significados, abrangendo até polêmicas sobre assunto miúdo como o reajuste de aluguel, conforme o supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de observar, através da corajosa doutrina de Aliomar Baleeiro, ao julgar inconstitucional norma de locação inscrita em decreto-lei, o que será visto noutra parte deste estudo;

b) ainda de conformidade com o art. 30, o exercício da competência para expedir decretos-leis não requeria situações anormais, o que implica dizer que era um poder concorrente com o do Parlamento, em situações normais, à inteira discricção presidencial;

c) já o parágrafo único do art. 31 atribuía competência legiferante ao Presidente da República, ao Governador Estadual e ao Prefeito Municipal, isto é, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), em todas as matérias, em estado de sítio ou não, desde que decretado o recesso

³⁷ Dizem os artigos 30 e 31: Art. 30 - O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional. Art. 31 - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição e na lei Orgânica.

*do respectivo Poder Legislativo pelo Presidente da República*³⁸.

Ora, parecia não ser empecilho a existência de um Poder Legislativo, para a edição de decretos-leis, em qualquer matéria, pelo Presidente da República, pois cabendo a ele decretar o recesso do Congresso, só havia como entrave a necessidade de baixar mais um ato para atingir seus objetivos.

Veio, após, o Ato Institucional n. 4, de 7 de dezembro de 1966, para estender ainda mais os poderes do Presidente da República, adicionando agora mais matérias à sua competência, independentemente de recesso do Congresso.

Não obstante a extensão de poderes delegados ao Presidente da República - por ele mesmo, diga-se de passagem - havia matérias em que não havia permissão expressa para legislar. Embora não houvesse previsão para legislar em matéria penal, entre outras, mesmo assim vários foram os decretos-leis originados à época, nesta matéria³⁹.

A Constituição que entrou em vigor em 1967, já demonstra certa inspiração no direito italiano para a normatização do instituto. Diz o art. 58, da Constituição Federal de 1967:

³⁸ SANTOS, Brasilino dos. *Op. cit.*, p. 255.

³⁹ A respeito, pronunciou-se Brasilino dos Santos, trazendo à colação o decreto-lei expedido com vistas a considerar contrabando a saída de mercadorias da Zona Franca, sem autorização expedida pelas autoridades competentes. O Subprocurador-Geral da República, à época no exercício da Procuradoria-Geral, pediu o arquivamento de vários inquéritos policiais, sendo atendido pelo Judiciário, ao entendimento de que este decreto-

Art. 58. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único. Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido como aprovado.

No direito italiano existe a figura *provvedimenti con forza di legge*, com requisitos semelhantes e idêntico prazo para rejeição. A diferença essencial, está em que no modelo italiano o silêncio do Parlamento implica rejeição e aqui, expressamente significava aprovação.

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, pouco alterou o texto do artigo 58, sendo a maior parte das mudanças apenas de forma estrutural do texto, substituindo algumas palavras por sinônimos⁴⁰.

O que a Emenda apresentou de substancial foi o acréscimo de um parágrafo com relação à eficácia do decreto-lei. Dizia o parágrafo 21 que *a rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.*

lei não era autorizado pelo ordenamento jurídico, portanto, atípico (SANTOS, *op. cit.*, p.)

⁴⁰ Houve aumento da redação quanto ao aumento da despesa trocando-se o verbo *resultar*, pelo verbo *haver*. Trocou-se também a expressão decretos com força de lei, por decretos-leis.

Desta forma, mesmo que rejeitado pelo Congresso, o decreto-lei teria sido eficaz enquanto estivesse sendo apreciado. Havia a convalidação de todos os atos praticados neste interregno, o que por muitas vezes resultou em criação ou extinção de direitos de situação irreversível. a Emenda 1/69, inseriu também em seu art. 55, a possibilidade de serem objeto de decreto-lei as normas tributárias, a criação de cargos públicos e a fixação de vencimentos. Considerando-se a convalidação dos atos praticados, mesmo que, por exemplo, um decreto criando determinado cargo público viesse a ser rejeitado pelo Congresso, a convalidação dos atos pressupõe que tal cargo deveria ser mantido, visto sua criação ter-se dado de forma lícita.

Pela Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, houve alteração do decurso de prazo para a apreciação do decreto-lei. Prolongou-se o prazo para evitar dificuldades encontradas que obstavam a rejeição, pela exigüidade do interregno anterior. De outro lado, manteve a sua vigência por mais tempo nos casos de efetivamente ser rejeitado, equiparando-se este instituto à própria lei, no tocante à sua vigência .

Quanto aos pressupostos de validade do decreto-lei, pode-se afirmar que surgiram com o propósito de limitar o uso deste instituto. Acontece que os conceitos poderiam ter interpretação tão abrangente, que só facilitaram o uso indiscriminado de tal artifício. E de outro lado, podendo ser os atos submetidos ao exame do Poder Judiciário, este estava sempre de mãos atadas, pois o Executivo tinha plenos poderes para editar normas excepcionais de colocação em disponibilidade ou aposentadorias compulsórias.

Abrindo-se um parênteses, o princípio que norteia a separação das funções do Estado foi, durante décadas, afastado em quase sua totalidade, e ao que parece, sempre agigantando os limites de ação do Poder Executivo, em detrimento do Legislativo e Judiciário. Estes últimos foram mantidos para dar ao sistema uma falsa aparência de democracia, de representatividade popular e de fiscalização do poder pelo próprio poder.

Retornando aos pressupostos de validade do decreto-lei, no regime mantido pela Emenda Constitucional n. 1/69, temos que era apenas do Presidente da República, suprimindo-se a possibilidade anteriormente delegada aos Chefes do Executivo Estadual e Municipal de editarem tal norma.

Outros requisitos, mantidos até a atual Carta de 1988, eram a urgência e a relevância, ou melhor, alternativo entre um e outro. Não havia necessidade do fato ensejador da norma ser urgente e relevante. Bastava que preenchesse apenas um dos requisitos. Quanto a relevância, a doutrina em muito criticou a inserção deste pressuposto, conforme encontramos nas palavras de Brasilino dos Santos, *se teria este requisito o sentido de menoscar o interesse público ensejador da lei. Seria irrelevante o interesse público que não ensejasse a edição de decreto-lei, ou seja, que só ensejasse a edição de uma lei*⁴¹.

Quanto ao requisito de urgência, hoje ainda encontrado no modelo similar implantado na Constituição e ensejador das mesmas

⁴¹ SANTOS, Brasilino dos. *Op. cit.*, p. 276.

divergências de interpretação, pode-se afirmar ser um conceito vago e indeterminado. Ao que nos parece, sua configuração deve-se dar sempre que não haja tempo hábil para aprovação de lei ordinária pelas vias normais, sem o risco de prejuízo irreparável à Nação.

Assim, conforme a doutrina dominante, a norma tributária não podia ser prevista por decreto-lei, pelo princípio da anterioridade, excetuando-se o estabelecido no art. 51, que dispunha a possibilidade de o Presidente da República solicitar a apreciação de projeto julgado por ele, em sessão conjunta do Congresso Nacional, se estivesse a menos de quarenta dias do encerramento do ano. Pela Emenda Constitucional n. 22/82, a falta de deliberação naquele prazo, ensejaria a aprovação do projeto.

De outro lado, o Supremo Tribunal Federal encerrou a discussão, decidindo conforme a minoria doutrinária, e estabelecendo que o governo poderia instituir ou majorar tributos através de decreto-lei, desde que preenchidos os demais requisitos constitucionais⁴².

2.2 Surge o novo modelo:

Tendo a ditadura os seus dias contados, começa a formar-se o receptáculo para uma nova Constituição, com a abertura política como

⁴² Idem, Ibidem, p. 283.

cenário.

A nova Carta que vinha sendo esboçada, tinha índole parlamentarista, prevendo em seu próprio texto a aplicação de plebiscito para decidir quanto à forma de governo.

A ênfase dos debates era pela abolição do decreto-lei, sendo este instituto duramente atacado pelos órgãos de comunicação social. Vai então surgindo um esboço baseado no modelo italiano de providências legislativas emanadas pelo Poder Executivo, aqui denominadas de medidas provisórias e as opiniões se dividem quanto à sua inserção ou não no texto constitucional.

Assim foi inserida na Constituição de 1988 a figura da medida provisória, cujo texto normativo foi praticamente copiado do similar italiano. Prescreve assim a Carta Italiana, em seu artigo 77:

“O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, emitir decretos que tenham valor de lei ordinária.

Quando em caso extraordinário, de necessidade e de urgência, o Governo adota, sob sua responsabilidade, provimentos provisórios com força de lei, deve no mesmo dia apresentá-los, para conversão, às Câmaras que, ainda que dissolvidas, serão expressamente convocadas e se reunirão dentro de cinco dias.

Os decretos perderão a eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei dentro de sessenta dias de sua publicação. As Câmaras poderão, todavia, regular em lei as relações jurídicas constituídas com base nos decretos não convertidos.

Já a Constituição Brasileira de 1988, traz em seu

texto:

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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.

Existem diferenças entre os dois institutos, pois, em primeiro lugar o regime de governo na Itália, é o parlamentarismo. Lá, a rejeição da medida pode acarretar a responsabilização política do governo, inclusive com a queda de gabinete. Como o Brasil o regime é presidencialista, não há queda de gabinete, e, portanto, a expedição indevida de medidas provisórias pelo Presidente da República restringe-se à reparação de eventuais danos causados pelas medidas, sem haver responsabilização política imediata.

No sistema parlamentarista é indispensável o entrosamento entre o Governo e o Parlamento, sendo o primeiro entendido como o corpo de Ministros, chefiados pelo Primeiro-Ministro ou Chanceler. A permanência do Governo no poder depende da confiança que mantém junto ao Parlamento e, desta forma, justifica-se a existência de medidas provisórias, que são institutos que florescem bem num

ambiente de harmonia entre os poderes. A respeito, pronunciou-se J. E. Carreira Alvim:

É indispensável o entrosamento entre o Parlamento e o Governo (verdadeira e própria interdependência entre os Poderes) que brotam as condições ideais para o florescimento de institutos como a medida provisória, o decreto com força de lei ou o decreto-lei, todos necessariamente dependentes de um consenso, a priori ou a posteriori, para produzir seus resultados. São institutos que se movem embalados pela cadência e harmonia entre o órgão que os edita (Governo) e que os aprova (Parlamento), compasso que constitui a pedra de toque do parlamentarismo⁴³.

O Brasil buscava, quando da elaboração da nova Carta, a mudança de seu regime de governo. É certo que a possibilidade de edição de medidas legislativas de urgência por parte do Poder Executivo, funciona melhor nesse tipo de regime, pois o Gabinete adotaria apenas as medidas que agradassem o Parlamento e, de outro lado, decisões incorretas poderiam acarretar a sua queda⁴⁴. Porém, não se viu implantado entre nós o parlamentarismo, levando, ao que parece, a configurar-se o primeiro problema da adoção do instituto de medidas provisórias em nosso ordenamento.

A preocupação em expurgar de nosso

⁴³ ALVIM, J. E. Carreira. *Medida Provisória como Mecanismo de Veiculação de Lei Temporária*. In RT nº 16 - Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política - jul-set/1996, p. 136/141.

⁴⁴ A propósito, a rejeição de uma medida provisória pela Corte Constitucional Italiana, por considerar não preenchido o requisito da urgência, veio a provocar a queda de um dos gabinetes do Primeiro-Ministro Fanfani (apud SANTOS, *op. cit.*, p. 212)

ordenamento o malgrado decreto-lei levou o legislador constituinte a buscar um substituto em outro ordenamento, sem que se analisasse com maior intensidade as conseqüências de sua aplicação indevida. Não houve uma profunda preocupação com o conteúdo do instituto e com o contexto onde ele viria a ser inserido.

Ora, se a possibilidade de expedição de decretos com força de lei era tão abominada, como então substituí-lo por um similar? É certo que para dar ao Executivo condições de governabilidade, necessário é que exista a possibilidade de ações imediatas em situações excepcionais.

Então, se o constituinte quis dar ao Chefe do Executivo as condições de governabilidade, mas sem perpetuar a possibilidade de ações ditatoriais, parece lógico que o caráter das medidas provisórias está aquém do que veio a ocorrer com a sua efetiva aplicação.

Claro que o instituto foi inserido na Carta prevendo-se uma mudança de regime de governo, que não ocorreu, mas é certo que ele pode ser bem aplicado num regime presidencialista. Havendo a necessária apreciação por parte do Congresso para que a medida provisória gere efeitos permanentes, este não pode fugir à responsabilidade pela aplicação desvirtuada do instituto.

CAPÍTULO 3

MEDIDAS PROVISÓRIAS: NATUREZA JURÍDICA, PRESSUPOSTOS E REEDIÇÃO.

A Carta de 1988 adotou então o instituto de medidas provisórias com o objetivo de abolir definitivamente o decreto-lei, devolvendo ao Legislativo o poder de legislar e não apenas a condição de mero homologador dos atos do Executivo. Vânia Fernandes Diniz apresenta um comparativo entre os decretos-leis e as medidas provisórias, enumerando quatro diferenças:

a) não há restrições materiais expressas para as medidas provisórias, ao contrário dos decretos-leis que poderiam ser expedidos apenas em situações específicas; os decretos-leis eram aprovados por decurso de prazo (60 dias), enquanto as medidas provisórias perdem a eficácia, desde a edição, se não apreciadas pelo Congresso;

b) os decretos-leis, mesmo que expressamente rejeitados pelo Congresso, tinham seus efeitos convalidados, ao contrário das medidas provisórias;

c) os decretos-leis não podiam ser emendados, enquanto as medidas provisórias são passíveis de emendas, desde que versem sobre o objeto das mesmas⁴⁵.

Desta forma, temos que o legislador constituinte não quis, de forma alguma, que o instituto introduzido no ordenamento perpetuasse a condição de legislador ordinário ao Presidente da República e, menos ainda, que mantivesse o Poder Legislativo na condição de mero homologador dos atos do Executivo.

3.1 Natureza Jurídica:

Entre muitos dos entraves causados pelo uso do instituto previsto no art. 62 da Constituição de 1988, a definição da natureza jurídica das medidas provisórias tem provocado discussões.

Do próprio texto da Carta de 1988, podemos concluir, num primeiro momento, que medida provisória não é lei, pois se lei fosse, não precisaria ser convertida. Porém, a doutrina não é pacífica no sentido de negar que a medida provisória seja lei, e, aqueles que lhe negam o caráter de lei não estão em consenso quanto à identificação da natureza jurídica do instituto.

⁴⁵ Cf. DINIZ, Vânia Fernandes. *Medidas provisórias – sua especificidade precária e a infringência de direitos adquiridos*. In Revista de Informação Legislativa. Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal: Out-Dez/1997, pg. 206

Marco Aurélio Greco têm como entendimento que *medida provisória é ato administrativo com força de lei*⁴⁶. Sustenta ele, que por ser um ato do Poder Executivo sem a participação do Poder Legislativo, não pode ser galgado à posição de lei.

Greco sustenta sua posição diferenciando os atos legislativos, judiciais e administrativos. Conclui que o ato legislativo é aquele emanado pelo Poder Legislativo; o ato judicial, aquele que emana do Poder Judiciário; logo o ato emanado do Poder Executivo, é ato administrativo. Continua seu pensamento afirmando que por uma deferência constitucional, este ato administrativo pode ter força de lei, desde que configurados certos requisitos; porém para ter eficácia plena, deve, após o decurso de um lapso temporal, ser convertido em lei.

Clélio Chiesa afirma que a competência em que se apoia o poder Executivo, não é legislativa em sentido técnico. *Se fosse uma competência para legislar, isto negaria a separação dos Poderes, confundiria suas funções e não explicaria o desfazimento integral da medida provisória caso não convertida em 30 dias. A isto se acrescenta que, nos termos do art. 62, a medida provisória é convertida em lei. Logo, em si mesma, não é lei, pois não se converte o que já é*⁴⁷.

Celso Antônio Bandeira de Mello, em festejado

⁴⁶ GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991, p. 15.

⁴⁷ CHIESA, Clélio. *Medidas Provisórias: o regime jurídico constitucional*. Ed. Juruá, 1996, Curitiba, p. 26.

artigo, elenca cinco importantes pontos de diferença entre a lei e a medida provisória ⁴⁸:

A primeira diferença entre umas e outras reside em que as medidas provisórias correspondem a uma forma excepcional de regular certos assuntos, ao passo que as leis são a via normal de discipliná-los.

A segunda diferença está em que as medidas provisórias são, por definição, efêmeras, de vida curtíssima, enquanto as leis, além de perdurarem normalmente por tempo indeterminado, quando temporárias têm seu prazo por elas mesmo fixado, ao contrário das medidas provisórias cuja duração máxima já está preestabelecida na Constituição: 30 dias.

A terceira diferença consiste em que as medidas provisórias são precárias, isto é, podem ser infirmadas pelo Congresso a qualquer momento dentro do prazo em que deve apreciá-las, em contraste com a lei cuja persistência só depende do próprio órgão que as emanou (Congresso).

A quarta diferença resulta de que a medida provisória não confirmada, isto é, não transformada em lei, perde sua eficácia desde o início; esta, diversamente, ao ser revogada, apenas cessa seus efeitos ex nunc.

Por isso tudo se vê que a força jurídica de ambas não é a mesma.

Finalmente, a quinta e importantíssima diferença procede de que a medida provisória, para ser expedida, depende da ocorrência de certos pressupostos; especificamente os de relevância e urgência, enquanto, no caso da lei, a relevância da matéria não é condição para que ela seja produzida; antes, passa a ser de direito relevante tudo o que a lei houver estabelecido. Demais disso, inexistente o requisito de urgência.

E conclui: Em virtude do exposto, seria erro gravíssimo analisá-las como se fossem leis expedidas pelo Executivo e, em conseqüência, atribuir-lhes regime jurídico ou possibilidades normalizadoras equivalentes às das leis⁴⁹.

48 Tamanha a importância desta orientação do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, que o trecho em destaque foi encontrado em cinco obras ou artigos de diferentes autores.

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Perfil Constitucional das Medidas Provisórias*. In *Revista de Direito Público* n° 95, jul-set/1990, São Paulo, p. 28.

E suma, à vista dos argumentos trazidos à colação, não é possível, sob o ponto de vista do nobre doutrinador, equiparar-se a medida provisória à lei. Sendo ela efêmera, excepcional, precária, não podem em hipótese alguma serem comparadas à produção normativa emanada pelo poder Legislativo.

Por outro lado, há quem defenda a tese que a medida provisória tem natureza legislativa. Entre eles encontra-se Clèmerson Merlin Clève, para quem a medida provisória integra o processo legislativo por estar elencada no referido artigo 59 da Carta Magna⁵⁰. Elenca o referido artigo, as figuras que compõem o processo legislativo.

Enfim, é bastante difícil a definição da natureza jurídica da medida provisória, de forma que os doutrinadores dificilmente chegarão a um consenso sobre o assunto. Podemos concluir pelas palavras de Santos: *O que releva notar é que se trata de um instituto cuja natureza jurídica é de difícil definição, que por isso ora é tratado como um ato administrativo, ora como um ato materialmente legislativo e formalmente administrativo.*

50 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e a Constituição de 1988*. 1993, Ed. Revista dos Tribunais, p.158

3.2 Relevância e Urgência:

O art. 62 da Constituição prevê expressamente que para edição de medidas provisórias, devem estar configurados os requisitos da urgência e relevância. Note-se que, contrariamente ao antigo decreto-lei que necessitava apenas de um dos elementos, o atual modelo requer a existência dos dois.

Quanto ao critério da relevância, esta não deve ser entendida em sentido amplo, pois basta verificarmos que qualquer matéria ensejadora da produção de uma lei é em si mesma relevante.

A relevância aqui tratada deve ser entendida como aquele fato que se revela indiscutivelmente especial, de uma gravidade inquestionável a ponto de suprimir-se num primeiro momento a interferência do Poder Legislativo. Ou nas palavras de Celso Bandeira de Mello: *há que se entender que a menção do art. 62 a relevância implicou atribuir uma especial qualificação à natureza do interesse cuja ocorrência enseja a utilização de medida provisória. É certo, pois, que só ante casos graves, ante interesses invulgarmente importantes, justifica-se a adoção de medidas provisórias*⁵¹.

Para Marco Aurélio Greco, a edição de medidas provisórias só pode se dar em circunstâncias que atinjam determinados valores básicos

⁵¹ Idem, Ibidem, p. 29.

contemplados pela Constituição, e que só a edição imediata de normas legais poderia solucionar. Tais valores básicos seriam a liberdade, a propriedade, a vida, a segurança, etc. Aceita ainda a possibilidade de imposição do instituto quando objetivos imediatos do Governo, definidos pela sua concepção ou programa de ação⁵².

Além deste, a urgência é requisito indispensável à edição de medidas provisórias.

Embora seja difícil encontrarmos os exatos limites entre a urgência e a não urgência, com uma certa facilidade conseguimos conceituar o elemento em questão. Tem-se por urgente todo aquele fato que se não tratado com extrema rapidez, produzirá efeitos irreversíveis ou não alcançará os benefícios desejados.

Da urgência exigida pelo texto constitucional se depreende ser o lapso temporal inferior ao mínimo exigido para que a matéria seja disciplinada por lei ordinária, mesmo que nos termos do § 11 do art. 64 da Constituição Federal⁵³.

A isto acrescenta-se que a atitude tomada pelo Presidente da República deve ater-se aos exatos limites de solução emergencial do problema existente, para que seja definitivamente tratado por manifestação do Poder Legislativo. Não se pode permitir que sejam criadas regras com caráter de definitividade, dada à índole precária da medida provisória.

⁵² GRECO, Marco Aurélio. *op. cit.*, p. 22- 23.

⁵³ Art. 64. ..., § 1º. O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua

3.3 A eficácia:

Da leitura do art. 62 da Constituição Federal, não resta dúvida quanto à eficácia das medidas provisórias: *as medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias a partir de sua publicação.*

Quanto a não perder seus efeitos se não convertida em lei a medida provisória, não parece haver divergência entre os doutrinadores.

A medida provisória editada, no decorrer dos trinta dias de sua vigência, suspende efeitos de norma anterior que a contrarie, porém, não a revoga de imediato. Se não houver a devida aprovação pelo Congresso Nacional, restaura-se a condição anterior.

Para Michel Temer *a edição da medida provisória paralisa temporariamente a eficácia da lei que versava a mesma matéria. Se a medida provisória for aprovada, se opera a revogação. Se, entretanto, a medida provisória for rejeitada, restaura-se a eficácia da norma anterior. Isto porque, com a rejeição, o Legislativo expediu ato volitivo consistente em repudiar o conteúdo daquela medida provisória, tornando subsistente anterior vontade manifestada que resultou a lei antes editada*⁵⁴.

iniciativa.

3.4 A problemática da reedição:

A possibilidade de reedição de medidas provisórias é matéria que tem gerado acalorados debates por parte de doutrinadores e juristas.

Preliminarmente, é mister que se faça uma separação de situações para se passar a análise de cada uma delas., ou seja, é de se verificar se a medida provisória foi rejeitada expressamente pelo Congresso, se este iniciou a apreciação da medida e não concluiu no prazo constitucional de 30 dias, ou, ainda, se não houve manifestação do Congresso.

3.4.1 Quando há rejeição expressa pelo Congresso Nacional:

A doutrina é quase pacífica quanto ao entendimento de que, em havendo rejeição expressa da medida pelo Congresso Nacional, esta não poderá ser reeditada.

O art. 67 da Constituição Federal inviabiliza a nova proposição de projeto de lei rejeitado na mesma sessão legislativa, à exceção da

54 TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, p. 142.

proposta feita pela maioria absoluta dos membros da Câmara ou do Senado. Considerando-se a medida provisória como projeto de lei com eficácia imediata, é de se concluir a impossibilidade de nova edição, no todo ou em parte, de medida provisória. E, ainda mais, não pode ser permitida edição de medida provisória em termos similares, com o propósito de disfarçar o ato anterior. Nas palavras de Clélio Chiesa, *admitir que o Poder Executivo, persistindo em seu juízo de relevância e urgência quanto à norma, detenha o poder de reimplantá-la, de imediato, na ordem positiva, com a mesma eficácia, logo após a deliberação do Congresso Nacional, restaria este esvaziado de sua competência maior e incontestável de fazer a lei na forma da Constituição*⁵⁵.

Encontramos, além da opinião trazida à colação, forte posição doutrinária no sentido da impossibilidade de reedição de medidas provisórias quando ocorrer rejeição expressa por parte do Congresso Nacional.

De outro lado, há a posição minoritária daqueles que defendem que, no caso de o Congresso Nacional rejeitar a medida por julgá-la inadequada (pelo seu conteúdo), havendo o reconhecimento da urgência e relevância, caberá a edição de nova medida provisória, com novo texto, para solucionar o problema. Ainda assim podemos considerar que não houve rejeição quanto à possibilidade de aplicação de uma medida de urgência, mas sim, rejeição ao conteúdo da medida aplicada. De qualquer forma, neste caso não se configurará a reedição e sim a aplicação de uma nova medida de urgência.

55 CHIESA, Clálio. *op. cit.*, p. 59, nota de rodapé.

3.4.2 Quando o Congresso Nacional inicia a apreciação e não a conclui no prazo de 30 dias:

Editada a medida provisória, o Presidente da república submete-a, de imediato, ao Congresso Nacional, para apreciação. Ocorrendo a hipótese de o Parlamento iniciar a apreciação da medida provisória e não concluí-la no prazo constitucional de 30 dias, a posição doutrinária parece inclinar-se para a possibilidade de reedição, caso persistam as condições ensejadoras da edição da medida, embora a doutrina não dedique muitas linhas a este particular.

3.4.3 Quando o Congresso Nacional não se manifesta:

Das três hipóteses, essa é, sem dúvida, a que inspira as mais acaloradas discussões, principalmente no Judiciário, merecendo da doutrina maior destaque quanto à apreciação.

Aqueles que defendem a possibilidade de reedição, fundam-se no direito italiano, de onde o legislador pátrio foi buscar o modelo e onde é permitida a reedição, em entendimento também doutrinário.

Saulo Ramos salienta que apenas o Presidente da

República poderá fazer juízo de aplicabilidade da medida, pois é ele quem responsabiliza-se pela administração e quem, efetivamente, pode determinar o que é urgente e relevante⁵⁶.

Também argumenta que o constituinte não quis limitar, tanto que não inseriu limites no texto constitucional e, desta forma, estaria permitida a prática.

Ademais, sustenta que não se trata de projeto de lei tratando da mesma matéria e sim um procedimento cautelar urgente, que poderia ser aplicado mais de uma vez, caso a situação fática ensejasse.

Brasilino Santos⁵⁷ conclui pela possibilidade de reedição, em duas situações:

a) desde que não tenham sido objeto de expressa rejeição congressual; ou

b) mesmo que explicitamente rejeitadas, ainda subsistam as razões justificadoras de sua emanção (urgência e relevância da matéria).

Ainda assim, parece ter maior razão a corrente que não admite a possibilidade de reedição de medidas provisórias não apreciadas pelo Congresso Nacional.

56 Cf. RAMOS, Saulo. *Medida Provisória, a Nova Ordem Constitucional*, apud SANTOS, Brasilino dos. *op. cit.*, p. 416/417.

57 SANTOS, Brasilino dos. *op. cit.*, p. 417/418

Em primeiro lugar, em vista do caráter precário da medida provisória ela não pode ter a pretensão de ser definitiva, sem a ratificação dos atos pelo Poder Legislativo, senão teremos instalado o caos jurídico para reverter as situações ao *status quo ante*, se mais tarde virem a ser rejeitadas expressamente e todos os atos praticados perderem a legitimidade⁵⁸.

Em segundo lugar, do próprio texto do parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, se extrai que a medida provisória não é lei, pois se lei fosse não precisaria ser convertida. Assim não pode ela almejar um caráter de definitividade sem o aval do Poder Executivo, até porque o próprio texto constitucional ordena que passem elas pela apreciação do Congresso Nacional.

O Min. Celso de Mello, proferindo voto na ADIN 293-7/600-DF, expõe que *..., o Presidente da República, após a publicação da medida provisória, não mais tem poder de disposição sobre ela. E, mais adiante, afirma: Assim, encaminhada a medida provisória à apreciação legislativa, assiste ao Congresso Nacional, em caráter definitivo e subordinante, o poder de aprová-la, com ou sem emendas, transformando-a em lei, ou então, o de rejeitá-la*⁵⁹.

Disso se depreende que, após editada a medida provisória, o Presidente da República não mais poderá emitir juízo sobre ela, por ser isso de competência do Poder Legislativo. Sendo assim, apenas o Congresso Nacional poderá torná-la definitiva ou rejeitá-la por entender não se aplicar, ou ainda, não estarem

58 Na prática, já temos exemplos concretos, pois várias medidas provisórias, após sucessivas reedições,

configuradas as hipóteses ensejadoras da edição.

Também do texto do artigo 62, parágrafo único, da Carta, encontramos outro argumento contrário à reedição: *...se não for convertida em lei, em 30 dias, perderá a eficácia, desde sua edição...* Ora, não parece exigência do texto que haja manifestação expressa quanto à rejeição, pois sem deliberação ela não é convertida em lei. A omissão do Legislativo não importa em conversão da medida provisória em lei, devendo então aplicar-se a parte final do parágrafo. E, sendo assim, não há como editar-se outra medida convalidando os atos da primeira, configurando-se esta atitude em afronta à Constituição.

A condição temporal da medida provisória está ligada à sua aprovação e não à rejeição. Quando o texto diz *se não forem convertidas em lei* significa que somente no caso de o Congresso Nacional manifestar-se pela aprovação é que a medida surtirá efeitos. A condição resolutiva depende desse fator: a confirmação, pelo Legislativo, da real necessidade da edição da medida.

Com razão, expõe Alberto Silva Franco : *se a medida provisória, não convertida em lei, perde a eficácia “desde sua edição”, é evidente que, no momento de sua publicação estava subordinada à uma condição temporal: a da sua aprovação, no prazo de 30 dias, pelo Congresso Nacional. Rejeitada, ou não tendo havido deliberação a respeito, no prazo já mencionado, a condição não se realiza e a*

deixaram, a um certo momento, de ser editadas, perdendo a eficácia desde a edição da primeira.
59 *Apud* CHIESA, Clélio. *op. cit.*, p. 29, nota de rodapé.

*medida provisória é algo inexistente no mundo jurídico”*⁶⁰.

Se, então, ela for considerada inexistente, como convalidar os atos praticados durante os trinta dias? Mesmo que se venha a admitir a edição de uma nova medida, jamais esta poderá convalidar atos de outra considerada ineficaz, ou, mais ainda, inexistente.

Também nas palavras de Antônio Carlos Cintra do Amaral: *O adjetivo provisória não significa que as normas contidas nas medidas possam ser de eficácia duradoura. À vista do exposto, nada impede que o sejam, desde, porém, que transformada em lei, no prazo assinado pela Constituição. Seu caráter provisório refere-se à que ela, enquanto medida do Executivo, não visa à permanência, deixando de existir, no mundo jurídico, no prazo máximo de 30 dias, ou ao ser rejeitada pelo Congresso, expressa ou tacitamente, ou a se transformar em lei.*⁶¹

3.5 Abolição do modelo do decreto-lei:

Quis o legislador constituinte, ao inserir o texto do art. 62 na Carta, encerrar em definitivo o capítulo *decreto-lei* da história brasileira. Ora, principal e pior problema enfrentado até a promulgação da atual Constituição era o caráter perene do decreto-lei. Por que, então, dar-se-ia à medida provisória o mesmo caráter?

Este pensamento coaduna com o entendimento de

60 FRANCO, Alberto Silva. *A Medida Provisória e o Princípio da Legalidade*. RT n. 648, out.-1989, p. 367

Carlos Roberto Ramos: *o prazo de trinta dias (parágrafo único do art. 62 da CF) é uma garantia, pensada pelo Constituinte, para contrastar com o antigo Decreto-Lei, cujo prazo de sessenta dias corria a favor do Executivo, tornando-o aprovado por decurso de prazo. Hoje, o prazo corre a favor do Legislativo, ou seja, não convertidas em lei, as Medidas Provisórias morrem no nascedouro, como já se viu.*⁶²

É notório que se objetivava um progresso democrático quando foi inserido novo texto na Constituição, em substituição ao antigo decreto-lei. Se este já era abominado, mesmo tendo delimitadas as áreas de abrangência, ou matéria passível de objeto, com que argumentos pode alguém concluir que as medidas provisórias podem ter um caráter permanente, similar ao antigo modelo?

Este é o cerne da questão. Embora as questões relativas à natureza jurídica e aos conceitos de relevância e urgência sejam imprescindíveis para a análise do problema relativo à reedição, o núcleo de toda a discussão deve ser a intenção do legislador ao introduzir o modelo na atual Carta.

Após vinte e um anos de regime ditatorial, em que direitos e garantias poderiam ser extintos, na calada da noite, por decisão de uma única pessoa que sequer eleita pelo povo havia sido, era natural que, ao alvorecer de um novo regime democrático logo se tratasse de extinguir a possibilidade de manutenção do antigo modelo. Transcrevo as palavras de Barbosa Lima Sobrinho: *Não creio que haja alguém que conteste que a Constituição de 5 de outubro procurou acabar de vez com o decreto-*

61 AMARAL, Antônio C. C. do. *Medidas Provisórias*. In Revista de Direito Público, n. 91, jul-set/1989, p. 116

*lei, que era faculdade outorgada ao Poder Executivo para ditar medidas com força de lei. Como se o Poder Legislativo se houvesse transferido para o Poder Executivo para que, num só ato, os dois poderes se confundissem, muito embora o decreto-lei, assim emanado do Poder Executivo, viesse a depender, mais tarde, da aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo. Admitia-se mesmo que se a rejeição não se verificasse no prazo estabelecido pela Constituição, o ato do Poder Executivo passaria a vigorar pelo decurso de prazo*⁶³.

Não só o Constituinte quis evitar que se eternizassem os atos considerados abusivos, como quis coibir que tais atos revogassem leis ordinárias que refletissem a vontade popular.

O antigo decreto-lei foi tão duramente atacado pelos defensores da criação de um novo modelo, que deve haver extremo cuidado em não se retornar ao modelo ditatorial. O princípio da separação dos poderes que praticamente desapareceu do nosso ordenamento durante décadas precisa ser enaltecido pois nele se funda o Estado Democrático de Direito.

A evolução da atividade do Estado caminha cada vez mais no sentido de descentralizar as atribuições de cada poder. Deve-se porém, manter um mínimo de separação entre eles, sob o risco de instituir-se uma anarquia. O princípio propugnado por Montesquieu ainda é referencial para os Estados Democráticos. A descentralização da função legislativa é perfeitamente compatível com a democracia, desde que mantida a essência do princípio da separação dos poderes.

62 RAMOS, Carlos R. *Da Medida Provisória*. p. 132

3.6 Análise dos Anexos:

Embora não tenha havido, ainda, um posicionamento formal do Congresso Nacional, no que toca ao verdadeiro bombardeio de medidas provisórias editadas, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Vários foram os deputados que apresentaram propostas de emendas constitucionais, com vistas a alterar ou, em alguns casos, suprimir o art. 62 da Constituição Federal.

Apresentamos, sob a forma de anexos, os textos das PEC's n. 2-B/95, 8/95, 13/95, 18/95, 26/95 e 52/95, bem como suas justificativas, que, de certa forma, traduzem o descontentamento do Poder Legislativo, que vem cada vez mais, sendo tolhido em sua função de legislar. Tal fato se deve à edição e sucessivas reedições de medidas provisórias, que consomem grande parte do tempo dos Congressistas em sua apreciação, prejudicando a atividade legislativa originária.

Com a edição de uma medida provisória o Congresso Nacional é instado a se manifestar. Os trinta dias previstos pela Constituição Federal para a apreciação da matéria não são suficientes a finalizar o processo. Com isso, o governo reedita a medida provisória e, formalmente o processo se reinicia, transformando-se num círculo vicioso para o Congresso Nacional, e numa insegurança jurídica para os governados.

63 LIMA SOBRINHO, Barbosa. *O Plano e a Constituição*. "Jornal do Brasil 12 de fevereiro de 1989. *Apud* SANTOS, Brasilino dos. *Op. cit.* p. 440

A proposta n. 2-B, de 1995, apresentada pelo Dep. Roberto Magalhães e outros, procura delimitar o campo de atuação do Chefe do Poder Executivo, no que diz respeito às matérias passíveis de ser disciplinadas via medida provisória. Altera para sessenta dias o prazo para apreciação pelo Congresso Nacional e permite a renovação uma vez, por igual prazo.

A PEC n. 8, de 1995, do Dep. Alberto Goldman e outros, simplesmente propõe suprimir o inciso V do art. 59 e o art. 62, da Constituição Federal, expurgando sumaria e definitivamente o instituto de nosso ordenamento.

Justifica, apontando estatísticas que comprovam que o Congresso teve, nos últimos anos, diminuída a sua produção legislativa, por conta da apreciação de incontáveis edições e reedições de medidas provisórias. Sustenta, ainda, que há a faculdade concedida ao Poder Executivo, de solicitar urgência na apreciação de seus projetos.

A PEC n. 13, de 1995, de autoria do Dep. Adylson Motta, propõe revogar o art. 62 da Constituição Federal. Argumenta que o instituto não pode perdurar em nosso ordenamento, pois que idealizado para funcionar num regime parlamentarista e que pressupõe que o governo tenha sólida base parlamentar.

A PEC n. 18/95, de autoria do Dep. José Rocha e outros, propõe acrescentar um parágrafo ao art. 62 da Constituição Federal. Este limitaria em cinco o número possível de medidas provisórias a serem editadas pelo Poder Executivo. O governo só poderia editar nova medida, assim que uma das cinco

fosse apreciada, definitivamente, pelo Congresso Nacional.

O deputado argumenta que, limitando-se numericamente a possibilidade de edições de medidas provisórias, o Poder Executivo seria obrigado a racionalizar o uso do instituto.

A PEC n. 26/95, da Dep. Rita Camata e outros, altera a redação do art. 62 no sentido de limitar as matérias de alcance das medidas provisórias. O Poder Executivo ficaria proibido de editar MP's que versassem sobre as seguintes matérias reservadas ao domínio de lei complementar ou à competência privativa do Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas, direito penal, plano plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. A proposta também aumenta para sessenta dias a eficácia das medidas e veda a reedição, na mesma sessão legislativa.

A PEC n. 52/95, de autoria do Dep. Michel Temer e outros, propõe alterações ao art. 62, no sentido de proibir a edição de MP's em matérias reservadas ao domínio de Lei Complementar, relacionadas com nacionalidade, cidadania e direitos políticos; direito penal, civil, comercial, eleitoral, tributário, do trabalho, processual civil, processual penal e processual trabalhista; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e créditos adicionais, ressalvada a determinação constante do art. 167, § 3º (C.F.)

Traz, ainda, uma modificação importante: apenas aquelas medidas que tenham como objeto matéria financeira é que teriam força de lei desde a sua edição e as demais dependeriam de juízo de urgência e relevância a ser feito

pelo Congresso Nacional.

Foi apresentado um substitutivo à PEC n. 8/95 (p. 43/ANEXOS) que alteraria substancialmente o instituto. Basicamente, institui a figura da autorização legislativa imediata que será solicitada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República. O pedido seria apreciado no prazo máximo de cinco dias e traduzido na forma de Resolução do Congresso Nacional.

Haveria vedação de propostas cujo objeto versasse sobre as seguintes matérias:

I – reservadas ao domínio de Lei Complementar ou à competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas;

II – relacionadas a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais;
- b) direito penal;
- c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Desta forma, haveria a apreciação da medida, pelo Congresso Nacional, antes de gerar efeitos, e evitaria o caos que se instala, da noite para

o dia, com a edição de uma medida provisória pelo Chefe do Executivo.

Apresentadas à Comissão de Constituição e Justiça, as PEC's foram consideradas aptas à tramitação regimental.

Remetidas à Comissão Especial, esta manifestou-se pela aprovação da PEC n. 2/95, na forma do substitutivo apresentado (pag. 60/ANEXOS).

A proposta continua tramitando e, até o presente momento, não se teve notícia de Ter sido ela rejeitada ou aprovada. De toda sorte, a polêmica acerca dos debates vem denunciar o inconformismo dos congressistas com o rumo que tomaram os Chefes do Poder Executivo que se sucederam.

Comparam o instituto com o seu antecessor, o decreto-lei, que embora anti-democrático, tinha seu raio de atuação bastante limitado, enquanto as medidas provisórias, encomendadas para diminuir a atuação legislativa do Poder Executivo, revelaram-se mais ditadoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da opressão imposta pelo Estado Unitário foi-se delineando o esboço de uma nova forma de governo, que pudesse exercer um controle mais efetivo dos atos do governante. Partindo do pressuposto que todo aquele que detém o poder tende a abusar dele, Montesquieu desenvolveu sua teoria da separação das funções essenciais do Estado, visando um controle do poder e de forma que esse controle fosse também exercido pelo próprio poder.

Com a evolução da sociedade e do Estado, este com mais freqüência vem sendo solicitado a agir, modificando as relações entre os poderes. Já não é mais possível uma posição estática, em que cada um deles exerça apenas a função que lhe empresta o nome.

Mesmo com a modificação destas relações, existe a necessidade de manter-se um mínimo de independência entre eles, para que não se retorne ao autoritarismo.

Os atos legislativos emanados do Poder Executivo, no Brasil, remontam a época do Império, embora neste tempo, mesmo existindo funções distintas, o Poder Moderador não conferia independência aos demais.

A fase ditatorial que antecedeu os dias atuais

fundou-se em decretos autoritários, emanados do Poder Executivo, que não obstante fossem submetidos ao controle do Poder Legislativo, este não raro estava impedido de agir, pela submissão maculada que lhe impunha o Executivo. Ainda assim eram tais decretos aprovados por decurso de prazo, o que lhe tolhia o exercício legislativo pleno

A abertura política formou o receptáculo para a nova Carta, que tinha índole parlamentarista, prevendo inclusive plebiscito para decidir quanto à forma de governo. Uma das principais mudanças propugnadas era a abolição do decreto-lei, instituto anti-democrático que feria frontalmente o princípio da Separação dos Poderes.

O Legislador Constituinte foi então buscar no Direito Italiano a inspiração para um substituto ao decreto-lei, inserindo no ordenamento as medidas provisórias, para acabar de vez com a condição de legislador ordinário do Presidente da República, e que retirasse do Poder Legislativo a condição de mero homologador dos atos do Executivo.

Idealizadas para uma vida provisória, as medidas de urgência acabaram se transformando em lei editada pelo Poder Executivo, repassando o caminho traçado pelo antigo decreto-lei, o que contraria frontalmente a intenção do Legislador Constituinte.

Esta aplicação parece não coadunar com o conteúdo implícito na letra da Lei, pois a condição resolutive temporal do decreto-lei vinha em seu favor, enquanto para as medidas provisórias estão condicionadas

expressamente à uma aprovação pelo Poder Legislativo, para serem galgadas à posição de lei e para que sejam eficazes os atos praticados durante a sua existência.

A omissão do Legislativo não importa em conversão da medida provisória em lei, tampouco ratifica os atos praticados durante a sua vigência. Estando a medida provisória condicionada apenas à aprovação para gerar efeitos, não há possibilidade de reedição da medida, convalidando as anteriores, pois essa atitude constitui afronta à Constituição.

Após anos consecutivos vivenciando o decreto-lei, natural era que, ao alvorecer de um novo regime democrático, logo se tratasse de expurgá-lo de nosso ordenamento, inserindo em nosso direito um instituto que permitisse a governabilidade ao Poder Executivo, ao mesmo tempo que devolvesse a função legislativa ao Congresso Nacional. Não se pode aceitar que um ato de urgência, com o único propósito de afastar dano irreversível à Nação, possa deitar sobre a sociedade efeitos definitivos, revogando leis ordinárias que refletem a vontade popular, sem a devida convalidação por parte daquele poder que tem a legitimidade para tal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVIM, J. E. Carreira. *Medida Provisória como Mecanismo de Veiculação de Lei Temporária*. In RT n. 16 - Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política - jul-set/1996, p. 136/141
- AMARAL, Antônio C. C. do. *Medidas Provisórias*. Revista de Direito Público, n. 91, jul-set/1989, p. 116
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda, e MARTINS, Maria Helena Pires. *Filosofando: Introdução à Filosofia*. São Paulo: Moderna, 1996.
- AZAMBUJA, Darci. *Teoria Geral do Estado*. 34a. ed. Globo S.A., 1995.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 3a. ed. Saraiva, 1995.
- BASTOS, Vânia Maria. *Reedições de Medida Provisória*. Revista Semestral do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali, ano IV, n. 6, março/1998, p. 93-97
- CANDIOTA, Telmo. *Medida Provisória e Plano Econômico*. Revista de Direito Público n. 94, abr-jun/1990, p. 165-172.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Medidas Provisórias*. Revista de Direito Público n. 97, jan-mar/1991, p. 37-42.
- CERQUEIRA, Marcello. *Medida Provisória: A Miséria da Lei*. Revista Trimestral de Direito Público, n. 11, Malheiros Editores, p. 162-169.
- CHIESA, Clélio. *Medidas Provisórias: o regime jurídico constitucional*. Curitiba: Juruá, 1996.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. *A Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e a Constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, 1993.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medida Provisória – Liminar*. Revista de Direito Público n. 96, p. 129-137.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Org. OLIVEIRA, Juarez de. 13 a. ed. Saraiva: 1996.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 14a. ed. Saraiva, 1989.

- DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *O Estado de Direito e as Medidas Provisórias*. RT n. 654, abril/1990, p.238-244.
- DINIZ, Vânia Fernandes. *Medidas provisórias – sua especificidade precária e a infringência de direitos adquiridos*. Revista de Informação Legislativa. Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal: Out-Dez/1997, p. 206
- FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Medida Provisória: Natureza Jurídica*. Revista Trimestral de Direito Público n. 1, 1993, p. 155-167.
- FRANCO, Alberto Silva. *A Medida Provisória e o Princípio da Legalidade*. RT n. 648, out.-1989, p. 367
- GRAU, Eros Roberto. *Medidas Provisórias na Constituição de 1988*. RT n. 658, agosto/1990, p. 240-243.
- GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- HORTA, Raul Machado. *Poder Legislativo e Monopólio da Lei no Mundo Contemporâneo*. Revista Trimestral de Direito Público n. 3, 1993, p. 5-16.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Perfil Constitucional das Medidas Provisórias*. Revista de Direito Público n. 95, jul-set/1990, São Paulo, p. 28
- MELO, José Tarcízio de Almeida. *Origens, Evolução e Características do Regime Parlamentar de Governo*. Revista de Direito Público n. 100, out-dez/1991, Revista dos Tribunais, p.138-146.
- MORALLES, Fernanda Palombini. *Da Perda da Eficácia da Medida Provisória*. Juris Síntese, n. 98, ago/1997, p. 41.
- PRADE, Pérciles. *Medidas Provisórias – Análise do Substitutivo ao projeto de Lei Complementar*. RT n. 660, out/1990, p. 17-27.
- RAMALHO, Carlos Alberto. *As Medidas Provisórias – Novo instituto de Direito Constitucional*. RT – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política n. 11, abr-jun/1995, p. 123-145.
- RAMOS, Carlos Roberto. *Da Medida Provisória*. Livraria Del Rey Editora Ltda., 1994.
- REIS, Carlos David S. Aarão. *Medida Provisória: Controle Jurisdicional de seus Pressupostos*. Revista Trimestral de Direito Público n. 8, 1994, p. 114-122.
- RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. *Tripartição de Poderes na Constituição de 1988*. RT – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política n. 11, abr-

jun/1995, p. 16-30.

SANTOS, Brasilino Pereira dos. *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*. São Paulo: LTR Editora, 1994.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9a. ed. Malheiros Editores Ltda., 1994.

TÁCITO, Caio. *Medidas Provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público n. 90, jun/1989, Revista dos Tribunais, p. 50-56.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. *Normas para Apresentação de Trabalhos*. Partes 2, 6 e 7, 6ª ed., Curitiba: UFPR, 1996.

http://www.apriori.com.br/artigos/p_art_88.txt

<http://www.jus.com.br/doutrina/medprov.html> – Home page jus navigandi

<http://www.jus.com.br/doutrina/atolei.html> - Home page jus navigandi

<http://www.senado.gov.br> – Home page do Senador José Fogaça

A N E X O S

- PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NS. 2-B/95, 8/95, 13/95, 18/95, 26/95 E 52/95;
- EMENDA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 1, (SUBSTITUTIVO), DE 1995 – CCJ;
- QUADROS DEMONSTRATIVOS DE EDIÇÕES E REEDIÇÕES DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 2-B, DE 1995

(Do Sr. Roberto Magalhães e outros)

Dá nova redação ao art.62 da Constituição Federal, tendo pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela admissibilidade desta, e das de nºs 8/95, 13/95, 18/95, 26/95 e 52/95, apensadas; e da Comissão Especial, pela aprovação desta com substitutivo contra o voto do Deputado Adylson Motta, e pela rejeição das de nºs 8/95, 13/95, 18/95, 26/95 e 52/95, apensadas, e das emendas de nºs 1, 2 e 3, apresentadas na Comissão, nos termos do Parecer Reformulado do Relator. Os Deputados Antônio Carlos Pannunzio e Prisco Viana apresentaram voto em separado. Os Deputados Milton Temer, Sandra Starling e Coriolano Sales votaram com restrições.

(PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2-A, DE 1995, TENDO APENSADAS AS DE NºS 8/95, 13/95, 18/95, 26/95 E 52/95, A QUE SE REFEREM OS PARECERES)

SUMÁRIO

- I - Projeto inicial
- II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:
 - parecer do relator
 - complementação de voto
 - parecer da Comissão
- III - Na Comissão Especial:
 - emendas apresentadas na Comissão
 - termo de recebimento de emendas
 - parecer do relator
 - substitutivo do Relator
 - parecer reformulado
 - parecer da Comissão
 - substitutivo adotado pela Comissão
 - votos em separado

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional.

Artigo único - O artigo 62 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 62 - Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá baixar medidas provisórias, com força de lei, em matéria-de:

I- finanças e administração;

II-moeda e câmbio;

III-defesa territorial e defesa civil;

IV-calamidade pública;

§ 1º - Não será admitida medida provisória:

I - que autorize o Presidente da República, ou qualquer órgão do Poder Executivo, a prática de ato para o qual seja exigida autorização legislativa.

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

III - que verse sobre matéria reservada ao domínio de lei complementar, ou à competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas.

§ 2º - A medida provisória deve ser imediatamente submetida ao Congresso Nacional, que estando em recesso deverá ser convocado extraordinariamente para reunir-se no prazo de cinco dias.

§ 3º - O Congresso poderá determinar o arquivamento da medida provisória, sem exame do mérito, quando entender não estarem atendidos os requisitos de urgência e relevância.

§ 4º - Se não forem aprovadas ou rejeitadas no prazo de sessenta dias, a contar de sua edição, as medidas provisórias perderão a eficácia.

§ 5º - O Presidente da República poderá renovar a medida provisória uma só vez, se decorrido o prazo de sessenta dias, sem o pronunciamento do Congresso Nacional.

§ 6º - A medida provisória poderá ser emendada, no Congresso Nacional, através de projeto de conversão, o qual, se aprovado, será levado a reexame pelo Presidente da República, nos termos do art. 66.

JUSTIFICAÇÃO

A medida provisória criada pela Constituição de 1988, em substituição ao decreto-lei vigente ao tempo dos governos autoritários pós-1964, resultou num evidente retrocesso. É que os decretos-leis somente podiam ser baixados em matéria financeira e de segurança nacional, enquanto as medidas provisórias, tal como reguladas atualmente na Constituição, têm como pressupostos apenas a relevância e a urgência.

Também é de ser identificado como grave imperfeição da medida provisória, haver sido inspirada, na forma e no fundo, pelo art. 77 da Constituição Italiana, com se sabe, genuinamente parlamentarista.

Como terceira, razão do fracasso da medida provisória, que acabou se convertendo em instrumento de políticas autoritárias (bastaria lembrar, a

propósito a retenção da poupança popular e de outros ativos financeiros, no Governo Collor) tem sido a falta de regulamentação no próprio texto constitucional.

Foram várias as tentativas de regulamentação das MPs através de leis ordinárias ou complementares, mas sempre sob o risco de inconstitucionalidade por se tratar de matéria jurídica complexa, qual seja, a restrição de poderes do Executivo pelo Legislativo.

Cumpra, pois, que se dê nova disciplina à Medida Provisória, já que seria grave erro revogá-la pura e simplesmente. Nos tempos atuais, quando muitas vezes se faz necessário legislar com rapidez e dar-se resposta imediata a certas situações, não se deve privar o Poder Executivo de competência para editar atos de natureza legislativa, *ad referendum* do Congresso Nacional.

Por tais razões, contamos com o apoio de nossos ilustres pares para aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em 16 de 02 de 199

Deputado ROBERTO MAGALHÃES.

1 - ROBERTO MAGALHAES
2 - JOSE MUCIO MONTEIRO
3 - LAIRE ROSADO
4 - ROMEL ANIZIO
5 - ELISEU RESENDE
6 - MARCELO TEIXEIRA
7 - DANILO DE CASTRO

8 - CARLOS APOLINARIO
9 - NELSON BORNIER
10 - JOAO IENSEN
11 - ROBERTO PESSOA
12 - CURHA GUENO
13 - ANTONIO BALHMANN
14 - RUBEM MEDINA

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO

DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1968

.....

TÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I

DO PODER LEGISLATIVO

.....

Seção VIII

DO PROCESSO LEGISLATIVO

.....

SUBSEÇÃO III

DAS LEIS

.....

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

.....

PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 8, DE 1995**(Do Sr. Alberto Goldman e outros)**

Suprime o inciso V do artigo 59 e o artigo 62 da Constituição Federal.

(APENSE-SE À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 02 de 1995)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60, §3º, da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único. São suprimidos o inciso V do art. 59 e o art. 62 da Constituição Federal, renumerando-se os dispositivos seguintes.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta de emenda à Constituição em apreço cuida de suprimir em definitivo do ordenamento jurídico nacional o instituto da medida provisória, previsto no inciso V do art. 59 e disciplinado no art. 62 do vigente texto constitucional.

Instrumento de governo mais adequado aos sistemas parlamentaristas, onde a colaboração e interdependência entre os Poderes é marca fundamental, a figura da medida provisória tem sobrevivido entre nós como um corpo estranho dentro do sistema presidencialista, tornando freqüentes os inúmeros abusos e distorções por parte de um Poder Executivo que a cada dia toma mais a si a tarefa de fazer as leis do País.

Concebidas para atender a situações excepcionais de urgência e relevância, as quais não pudessem, sem danos para a ordem pública, aguardar o procedimento comum de produção das leis, a experiência prática desses seis anos de vigência do instituto tem demonstrado que as medidas provisórias têm, ao contrário, servido para disciplinar as mais diversas matérias de interesse do Executivo, que parece ter se esquecido de sua competência ordinária para propor - inclusive com a faculdade da urgência - e não para ditar as leis.

De 1988 até hoje foram mais de oitocentas medidas provisórias editadas. Como bem salientou artigo publicado recentemente na revista "VEJA", "...nos últimos seis anos o País esteve 812 vezes diante de uma situação de "relevância" ou "urgência". Pela média, duas vezes a cada cinco dias, é como se o Brasil sempre enfrentasse uma grande desgraça às segundas e quintas, só tendo direito a descanso nos outros dias da semana" ...

De notar-se, aliás, o impressionante e crescente aumento do número de medidas provisórias editadas de 1991 até hoje. Outra matéria publicada há pouco, desta vez na "Folha de São Paulo, registra o ano passado como recorde na quantidade de medidas editadas: "Desde sua criação, com a Constituição de 88, a medida provisória nunca havia sido usada com tanta frequência".

Destaca o mesmo artigo o enorme abismo que se tem verificado entre o número de medidas editadas e o de leis aprovadas por processo legislativo comum: "Em 1991, por exemplo, o então Presidente Fernando Collor recorreu apenas 11 vezes ao instituto. Em contrapartida, os parlamentares aprovaram 238 leis. No ano seguinte, o número de medidas provisórias caiu para 10, e o de leis, para 222.(...) Em 1994, a relação se inverteu", o Presidente Itamar editou 405 Medidas Provisórias, enquanto o Congresso aprovou apenas 131 leis.

Observe-se que , enquanto o Congresso Nacional, debruçado no exame das inúmeras medidas, vê sua atuação legislativa ordinária inviabilizada e reduzida pela abusiva ação do governo, assumindo posição quase passiva na produção das leis em geral, o cidadão comum passa a ser sujeito de cada vez mais relações jurídicas "provisórias", sem o caráter de estabilidade tão necessário à vida em comunidade.

Se parece certo que as medidas provisórias não tiveram a mesma inspiração autoritária dos extintos decretos-leis, cujos contornos jurídicos permitiam se tornassem norma jurídica mesmo sem a deliberação do Legislativo, também não se pode negar que o exagerado número de medidas provisórias editadas e as intermináveis reedições de seus textos acabam por estender, no tempo, seus efeitos, tornando cada vez mais prolongado aquilo que deveria vigorar por trinta dias no máximo.

Não vislumbramos argumento razoável para a manutenção no texto constitucional de instrumento dessa natureza.

Para as situações de extrema urgência e relevância sabe-se que há a faculdade, concedida ao Poder Executivo, de solicitar urgência para a apreciação de seus projetos. Nos estados e nos municípios, em que não existe a figura da medida provisória, este tem sido o expediente utilizado, de forma satisfatória, para a agilização de projetos considerados urgentes ou relevantes.

Todos sabemos que, quando há vontade política, tudo pode ser apreciado com a maior brevidade possível, nos moldes da maior "urgência urgentíssima". Que se restitua, pois, ao Legislativo o poder de fazer leis e, quando for o

caso, de apreciar matérias urgentes e relevantes na forma de projetos, não na de normas jurídicas já provisoriamente em vigor.

É o que propomos.

Sala das Sessões, em 16 de Fevereiro de 1955

Deputado ALBERTO GOLDMAN

ROMEL ANIZIO
 CHICO DA PRINCESA
 AFFONSO CAMARGO
 CIDINHA CAMPOS
 LEONEL PAVAN
 AUGUSTINHO FREITAS
 VADAO GOMES
 CORAUCI SOBRINHO
 EDINHO ARAUJO
 JOSE COIMBRA
 CUNHA LIMA
 USHITARO KAMIA
 DUILIO PISANESCHI
 ARLINDO CHINAGLIA
 PAULO DE VELASCO
 FERNANDO GABEIRA
 CONCEIAO TAVARES
 CHICO VIGILANTE
 AIRTON DIPP
 UBALDINO JUNIOR
 ELIAS BURAO
 HUGO DIEHL
 LUIS BARBOSA
 NEWTON CARDOSO
 IBRAHIM ABI-ACKEL
 ADHEMAR DE BARROS FILHO
 ROBERTO PAULINO
 GILVAN FREIRE
 OLAVIO ROCHA
 LUIZ FERNANDO
 UBALDO CORREA
 CHICAO BRIGIDO
 JOSE PRIANTE
 LAIRE ROSADO

FERNANDO ZUPPO
 SOCORRO GOMES
 JOSE GENOINO
 INACIO ARRUDA
 AGNELO QUEIROZ
 MAURICIO NAJAR
 BENEDITO DE LIRA
 JOSE ROCHA
 SIMAO SESSIM
 JOSE CARLOS LACERDA
 EURICO MIRANDA
 HAROLDO LIMA
 ADELSON SALVADOR
 GONZAGA PATRIOTA
 OSCAR GOLDONI
 FIRMO DE CASTRO
 ROBERTO MAGALHAES
 SERGIO GUERRA
 TELMO KIRST
 NESTOR DUARTE
 PEDRO IRUJO
 HELIO ROSAS
 CARLOS NELSON
 JOAO ALMEIDA
 UDSON BANDEIRA
 JOSE LUIZ CLEBOT
 MARISA SERRANO
 ANDRE PUCCINELLI
 DILSO SPERAFICO
 MARCELO BARBIERI
 ROBERTO VALADAO
 ALOYSIO NUNES FERREIRA
 JOSE PINOTTI
 FREIRE JUNIOR

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO

DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1961

.....

TÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I

DO PODER LEGISLATIVO

.....

SEÇÃO VIII

DO PROCESSO LEGISLATIVO

SUBSEÇÃO I

DISPOSIÇÃO GERAL

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição,
 - II - leis complementares,
 - III - leis ordinárias,
 - IV - leis delegadas,
 - V - medidas provisórias,
 - VI - decretos legislativos,
 - VII - resoluções.
-

SUBSEÇÃO III

DAS LEIS

.....

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

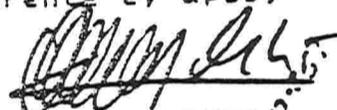
n.º 139/95

Brasília, 25 de abril de 1995.

Defiro. Apense-se a Proposta de Emenda a Constituição no. 2, de 1995, as Propostas de Emenda a Constituição ns. 13 e 18, de 1995. Oficie-se ao Requerente e, após, publique-se.

Senhor Pri

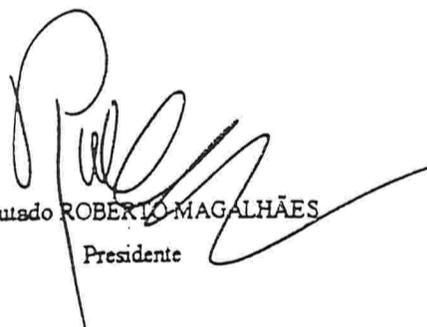
Em 11 / 05 / 95


PRESIDENTE

Solicito a Vossa Excelência seja providenciada a publicação das Propostas de Emenda à Constituição de n.ºs 13/95, de autoria do Sr. José Rocha e outros, e 18/95, de autoria do Sr. Adylson Motta e outros, à Proposta de Emenda à Constituição n.º 02/95, de minha autoria, por versarem sobre a mesma matéria.

Na oportunidade, reitero a Vossa Excelência meus cumprimentos e votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,
Senhor
Deputado LUÍS EDUARDO MAGALHÃES
Presidente da Câmara dos Deputados
S T A


Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 13, DE 1995

(Do Sr. Adylson Motta e Outros)

Extingue as Medidas Provisórias.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, NA FORMA DO § 3º DO ART. 60 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 5 DE OUTUBRO DE 1988, PROMULGAM A SEGUINTE EMENDA AO TEXTO CONSTITUCIONAL:

Artigo único. É revogado o art. 62 da Constituição.

JUSTIFICATIVA

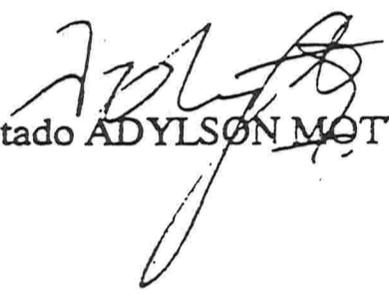
As Medidas Provisórias são sucedâneas do Decreto-iei, que foi idealizado para funcionar na Itália, onde o sistema de governo é parlamentarista e pressupõe que o Governo tenha uma sólida base parlamentar. No sistema presidencial brasileiro, com a política do clientelismo e com a notória má-vontade em negociar questões importantes com as lideranças do Congresso, pouco se vota e o Presidente legisla como quer por intermédio delas.

Vou citar um único exemplo: a Medida Provisória que modificava a Lei de Licitações teve onze reedições! O assunto era polêmico e interessava ao Governo que não houvesse deliberação parlamentar. Por outro lado, o nosso próprio desinteresse em votar permitiu que

tudo isso acontecesse. A medida provisória foi um instrumento criado para ser usado em casos excepcionais de relevância e urgência.

Os percentuais de edição de Medidas Provisórias foram: Governo Sarney, 8,40 por mês; Governo Collor, 5,07; Governo Itamar, 11,71. Ou seja, baixou uma Medida Provisória a cada dois dias e meio!

Sala das Sessões, em 9 03 95


Deputado ADYLSO MOTT

ADRIALDO STRECK
GERSON PERES
CARLOS CARDINAL
ROBERTO MAGALHAES
WILSON CAMPOS
VALDIR COLATTO
FERNANDO LYRA
LEUR LOMANTO
PAES LANDIM
PAUDERNEY AVELINO
JACKSON PEREIRA
3. SA
INOCENCIO OLIVEIRA
NELSON TRAD
LAIRE ROSADO
WILSON GIBSON
RICARDO HERACLIO
JULER RIBEIRO
JULIO REDECKER
OSTA FERREIRA
ANTONIO JOAQUIM
BERE FERREIRA
FRANCISCO RODRIGUES
UNHA BUENO
ENAN KURTZ
AIR BOLSONARO
ARNEY FILHO
ELMO KIRST

JOSE BLINOING
CONFUCIO MOURA
SERAFIM VENZON
VICENTE ARRUDA
NILTON BAIANO
MAURICIO CAMPOS
SALATIEL CARVALHO
LUIZ CARLOS HAULY
JOSE FORTUNATI
EFRAIM MORAIS
ENIVALDO RIBEIRO
ARNALDO FARIA DE SA
LUCIANO CASTRO
ELIAS ABRAHAO
MAURICIO REQUIAO
EDINHO AXAUJO
JOSE CARLOS VIEIRA
ROBERTO VALADAO
PEDRO NOVAIS
ARTHUR VIRGILIO NETO
ARNALDO MADEIRA
JAIR SOARES
SEVERINO CAVALCANTI
ALVARO GAUDENCIO NETO
WELSON GASPANINI
FERNANDO GOMES
NILTON CERQUEIRA
OSORIO ADRIANO

RICARDO IZAR
 MARCOS MEDRADO
 AROLDO CEDRAZ
 OSVALDO COELHO
 FRANCISCO DIOGENES
 CARLOS AIRTON
 FRANCISCO DORNELLES

IVO MAINARDI
 LUIS ROBERTO PONTE
 CHICO VIGILANTE
 LUIZ MOREIRA
 PAULO DE VELASCO
 JOSE TUDE
 DUILIO PISANESCHI

ASSINATURAS CONFIRMADAS.....	173
ASSINATURAS DE APOIAMENTO.....	0
ASSINATURAS REPETIDAS.....	8
ASSINATURAS ILEGIVEIS.....	0
ASSINATURAS QUE NAO CONFEREM.....	2
ASSINATURAS DE DEPUTADOS LICENCIADOS.....	0
ASSINATURAS DE SENADORES.....	0

REPETIDA

74	EUIR RIBEIRO (REPETIDA)
84	CARLOS CARDINAL (REPETIDA)
91	GUICAO BRIGIDO (REPETIDA)
95	NELSON FARQUZZELLI (REPETIDA)
97	ELIAS MURAD (REPETIDA)
118	DANILO DE CASTRO (REPETIDA)
133	LEUR LOMANTO (REPETIDA)
169	TELMO KIRST (REPETIDA)

NAO CONFERE

152 -	CIRO NOGUEIRA
158	SILVERNANI SANTOS

LEGISLAÇÃO CITADA

ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

TÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I

DO PODER LEGISLATIVO

*Seção VIII**DO PROCESSO LEGISLATIVO**SUBSEÇÃO III**DAS LEIS.*

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

SECRETARIA-GERAL DA MESA
Seção de Atas

Ofício nº 023/95

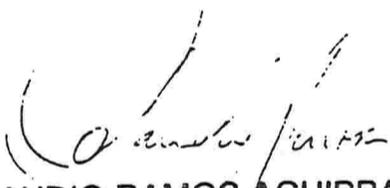
Brasília, 15 de março de 1995.

Senhor Secretário-Geral:

Comunico a Vossa Senhoria que a Proposta de Emenda à Constituição, do Senhor Adyson Motta, que "Extingue as Medidas Provisórias", contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de:

173 assinaturas válidas;
008 assinaturas repetidas; e
002 assinaturas que não conferem.

Atenciosamente,


CLAUDIO RAMOS AGUIRRA
Chefe

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 18, DE 1995
 (Do Sr. José Rocha e Outros)

Acrescenta parágrafo ao artigo 62 da Constituição Federal, instituindo limite para a edição de medidas provisórias.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60, §3º, da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentado o seguinte §1º ao art. 62 da Constituição Federal, renumerando-se o atual parágrafo único :

"Art. 62.....

§1º O Presidente da República poderá editar, no máximo, cinco medidas provisórias de cada vez; atingido este máximo, a edição de novas medidas só poderá ocorrer na proporção em que as anteriores forem sendo apreciadas pelo Congresso Nacional.

§2º....."

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta de emenda à Constituição em apreço cuida de limitar a edição, pelo Poder Executivo, de medidas provisórias, objeto de tantos abusos e distorções nesses seis anos de sua existência institucional.

Concebidas para atender apenas a situações emergenciais, as quais não pudessem, sem danos para a ordem pública, aguardar o procedimento ordinário de produção das leis, as medidas provisórias, na prática, têm sido utilizadas para regular quase todas as matérias de interesse do Executivo, muitas das vezes sem qualquer caráter de urgência ou relevância que justifique o uso de ato normativo de natureza tão excepcional.

Como resultado, temos assistido a uma crescente redução da atividade legislativa ordinária do Congresso

Nacional, prejudicada enormemente pelo exagerado número de medidas editadas, cuja apreciação é sempre prioritária.

Já restou comprovado, pela experiência prática, que os atuais pressupostos de "relevância" e "urgência", de significado extremamente fluido e subjetivo, não são suficientes para impedir o uso indiscriminado de medidas provisórias por parte dos Chefes do Poder Executivo. Faz-se necessária a instituição critério mais rígido e objetivo, que não deixe margem a múltiplas interpretações no momento da verificação da admissibilidade constitucional da medida.

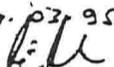
Diante desse quadro é que estamos propondo a fixação de um limite numérico para a edição de medidas provisórias, de molde a coibir a ação abusiva do Executivo e permitir ao Congresso a retomada de sua atividade normativa comum, via processo legislativo ordinário.

Se aprovada a proposta em tela, ficaria o Presidente da República impedido de editar mais de cinco medidas provisórias ao mesmo tempo, permitida a edição de novas medidas apenas na mesma proporção em que as anteriores fossem sendo apreciadas pelo Congresso Nacional.

Seria uma forma razoável de se controlar essa atuação normativa especial do Poder Executivo, que com certeza seria obrigado a racionalizar melhor sua prerrogativa constitucional de editar medidas provisórias com força de lei.

De outra parte, o Congresso Nacional passaria a examinar, no máximo, cinco medidas provisórias de cada vez, podendo retomar suas atividades normais tão prejudicadas hoje pelo exagerado número de medidas editadas.

Estas as razões por que contamos com o apoio de nossos ilustres pares para a aprovação da presente proposta de emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em 03.02.95

Deputado JOSÉ ROCHA

SECRETARIA-GERAL DA MESA
Seção de Atas

Ofício nº 699/95

Brasília, 15 de março de 1995.

Senhor Secretário-Geral:

Comunico a Vossa Senhoria que a Proposta de Emenda à Constituição, do Senhor José Rocha, que "Acrescenta parágrafo ao art. 62 da Constituição Federal, instituindo limite para a edição de medidas provisórias", contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de:

171 assinaturas válidas; e
001 assinatura repetida.

Atenciosamente,


CLAUDIO RAMOS AGUIRRA
Chefe

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO
DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

Título IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

Capítulo I
DO PODER LEGISLATIVO

Seção VIII
Do Processo Legislativo

Subseção II
Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante propostas:

I — de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II — do Presidente da República;

III — de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

**PROPOSTA DE EMENDA
À CONSTITUIÇÃO Nº 26, DE 1995
(Da Srª Rita Camata e outros)**

Dá nova redação ao artigo 62 da Constituição Federal.

(APENSE-SE À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 02, DE 1995)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

"Art. 12. O Art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 62. Em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado para se reunir extraordinariamente no prazo de cinco dias.

§ 12. Não serão objeto de medida provisória as matérias:

I - reservadas ao domínio de lei complementar ou à competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas:

II - relacionadas a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais:

b) direito penal:

c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 29. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no

prazo de sessenta dias, a contar de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar, através de decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 3º. Não editado o respectivo decreto legislativo no prazo de sessenta dias, as relações jurídicas decorrentes de medida provisória conservar-se-ão por ela regidas.

§ 4º. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória não apreciada ou rejeitada, no todo ou em parte, pelo Congresso Nacional.

Art. 2º. Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Esta proposta de emenda constitucional é originária do Parecer nº 15/94-RCF de autoria do Deputado Nelson Jobim, quando relator da Revisão da Constituição Federal em 1994, que não foi apreciada pelo Congresso Revisor.

Reapresentamos a proposta contida naquela parecer para dar nova redação ao art. 62 da Constituição Federal, vedando a edição indiscriminada de medidas provisórias com força de lei.

ADELSON RIBEIRO
 ADELSON SALVADOR
 ADHEMAR DE BARROS FILHO
 ADYLSO MOTA
 AECIO NEVES
 ALBERTO GOLDMAN
 ALCESTE ALMEIDA
 ALOYSIO NUNES FERREIRA
 ALVARO GAUDENCIO NETO
 ANIBAL GOMES
 ANIVALDO VALE
 ANTONIO DO VALLE

FATIMA PELAES
 FELIX MENDONCA
 FERNANDO DINIZ
 FERNANDO GABEIRA
 FERNANDO GOMES
 FERNANDO TORRES
 FEU ROSA
 FLAVIO ARNS
 FLAVIO DERZI
 FRANCISCO SILVA
 FREIRE JUNIOR
 GERMANO RIGOTTO

176 assinaturas válidas;
001 assinatura de apoio;
010 assinaturas repetidas;
005 assinaturas que não conferem; e
003 assinaturas ilegíveis.

Atenciosamente,


CLAUDIO RAMOS AGUIRRA
Chefe

**LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO
DAS COMISSÕES PERMANENTES**

CONSTITUIÇÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1988

Título IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

Capítulo I
DO PODER LEGISLATIVO

Seção VIII
Do Processo Legislativo

Subseção II
Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I — de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II — do Presidente da República;
- III — de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I — a forma federativa de Estado;
- II — o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III — a separação dos Poderes;
- IV — os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 52, DE 1995
(Do Sr. Michel Temer e Outros)

Dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal.

(APENSE-SE À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 02, DE 1995)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 62. Em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado para se reunir extraordinariamente no prazo de cinco dias.

§ 1º - As medidas provisórias que tenham como objeto-matéria financeira terão

força de lei desde a sua edição; as demais dependerão de juízo de urgência e relevância a ser feito pelo Congresso Nacional.

§ 2º - É vedada a edição de medidas provisórias sobre as matérias:

I - reservadas ao domínio de lei complementar ou à competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas;

II - relacionadas com:

a) nacionalidade, cidadania e direitos políticos;

b) direito penal, civil, comercial, eleitoral, tributário, do trabalho, processual civil, processual penal e processual trabalhista;

c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e créditos adicionais, ressalvada a determinação constante do art. 167, § 3º.

§ 3º - As medidas provisórias perderão eficácia, desde sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a contar de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º - No caso de edição de medidas provisórias durante o recesso, nas condições previstas na parte final do § 1º deste artigo, o prazo será contado a partir da instalação da sessão legislativa extraordinária."

JUSTIFICAÇÃO

A Bancada do PMDB na Câmara dos Deputados, após a realização de inúmeras reuniões, concluiu não haver forma eficiente de regulamentar a edição ou reedição de medidas provisórias, sem transferir ao Judiciário a decisão final.

Assim, os debates havidos resultaram no entendimento de que, ao lado de mudanças radicais necessárias nos procedimentos anteriormente adotados para a apreciação das medidas, visando a sua rápida tramitação, tomou-se imprescindível que, através de emenda à Constituição, fosse melhor disciplinada a matéria.

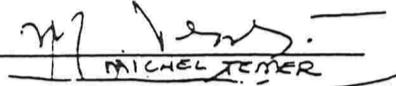
Assim, propõe-se no § 2º do art 62 um elenco de matérias sobre as quais não poderão ser editadas.

O § 1º só admite eficácia imediata para as medidas sobre matérias financeiras; as demais só terão eficácia depois de admitidas a urgência e a relevância pelo Congresso Nacional

Com a proposta ora apresentada, aliada ao projeto de resolução, a Bancada do PMDB entende ter o Congresso Nacional meios de exercer com plenitude suas funções legislativas.

Sala das Sessões, em de abril de 1995.

Deputado


MICHEL TEMER

ADROALDO STRECK
ALBERICO FILHO
ALBERTO GOLDMAN
ALCIONE ATHAYDE
DYSIO NUNES FERREIRA
A. DRE PUCCINELLI
ANTONIO BRASIL
ANTONIO DO VALLE
ANTONIO GERALDO
ANTONIO JOAQUIM ARAUJO
ARI MAGALHAES
ARMANDO ABILIO
ARMANDO COSTA
ARNALDO FARIA DE SA
AROLDE DE OLIVEIRA
ARY KARA
B. SA
BARBOSA NETO
BENEDITO DOMINGOS
BENITO GAMA
CANDINHO MATTOS
CARLOS ALBERTO
CARLOS APOLINARIO
CARLOS NELSON
CARLOS SANTANA
CASSIO CUNHA LIMA
CELIA MENDES
CELSO RUSSOMANNO
CESAR BANDEIRA
CHICAO BRIGIDO
CIDINHA CAMPOS
CONFUCIO MOURA
DANILO DE CASTRO
DARCISIO PEONDI
DILSO SPERAFICO
DOMINGOS LEONELLI
EDINHO ARAUJO
EDINHO BEZ
EDISON ANDRINO
ELCIONE BARBALHO
ELIAS ABRAHAO
ELIAS MURAD
ELTON ROHNELT
ERALDO TRINDADE
ESTHER GROSSI
EULER RIBEIRO
FATIMA PELAES
FERNANDO DINIZ
FERNANDO GABEIRA
FERNANDO GOMES
FERNANDO TORRES
FEU ROSA
FLAVIO DERZI
FRANCISCO DIOGENES
FREIRE JUNIOR
GEDDEL VIEIRA LIMA
GENESIO BERNARDINO
GILNEY VIANA
GILVAN FREIRE
GIOVANNI QUEIROZ
GONZAGA MOTA

IVANDRO CUNHA LIMA
IVC MAINARDI
JACKSON PEREIRA
JAIME MARTINS
JAIR BOLSONARO
JAIR SIQUEIRA
JAIR SOARES
JAIRO CARNEIRO
JOAO ALMEIDA
JOAO COSER
JOAO HENRIQUE
JOAO LEAO
JOAO MAIA
JOAO NATAL
JOAO THOME MESTRINHO
JOFRAN FREJAT
JORGE ANDERS
JORGE TADEU MUDALEN
JORGE WILSON
JOSE ALDEMIR
JOSE DE ABREU
JOSE EGYDIO
JOSE GENOINO
JOSE JANENE
JOSE LINHARES
JOSE LUIZ CLEROT
JOSE PINOTTI
JOSE PRIANTE
JOSE THOMAZ NONO
JOSIAS GONZAGA
JOVAIR ARANTES
JURANDYR PAIXAO
KOYU IHA
LAIRE ROSADO
LEONEL PAVAN
LIDIA QUINAN
LUIZ ROBERTO PONTE
LUIZ BUAIZ
LUIZ CARLOS HAULY
ROBERIO ARAUJO
ROBERTO PAULINO
ROBERTO PESSOA
ROBERTO ROCHA
ROBERTO VALADAO
ROMEL ANIZIO
ROMMEL FEIJO
RONALDO PERIM
RONIVON SANTIAGO
RUBENS COSAC
SANDRO MABEL
SARAIVA FELIPE
SERAFIM VENZON
SERGIO AROUCA
SILAS BRASILEIRO
SIMAO SESSIM
SIMARA ELLERY
TETE BEZERRA
THEODORICO FERRACO
UBALDO CORREA
UBIRATAN AGUIAR
UDSON BANDEIRA
VALDIR COLATTO

WILSON BRANCO
WILSON CAMPOS
WILSON CIGNACHI
WOLNEY QUEIROZ
ZAIRE REZENDE
ZE GERARDO
ZILA BEZERRA
LUIZ DURAO
LUIZ FERNANDO
LUIZ MOREIRA
MALULY NETTO
MARCELO BARBIERI
MARCELO TEIXEIRA
MARCIA MARINHO
MARCIO REINALDO MOREIRA
MARCOS LIMA
MARCOS MEDRADO
MARIA ELVIRA
MARINHA RAUPP
MARIO NEGROMONTE
MARISA SERRANO
MARTA SUPLYCY
MAURI SERGIO
MAURICIO CAMPOS
MAURICIO REQUITAO
MENDONCA FILHO
MICHEL TEMER
MILTON MENDES
MILTON TEMER
MOACYR ANDRADE
MOREIRA FRANCO
MURILLO PINHEIRO
NELSON MEURER
NESTOR DUARTE
NEWTON CARDOSO
NEY LOPES
NICIAS RIBEIRO
NILMARIO MIRANDA
NILSON GIBSON
NOEL DE OLIVEIRA
ODELMO LEAO
OLAVIO ROCHA
OLAVO CALHEIROS
ORCINO GONCALVES
OSCAR GOLDONI
OSVALDO REIS
PAES DE ANDRADE
PAES LANDIM
PAULO DELGADO
PAULO HESLANDER
PAULO PAIM
PAULO RITZEL
PAULO ROCHA
PAULO TITAN
PEDRO CANEDO
PEDRO IRUJO
PEDRO NOVAIS
PINHEIRO LANDIM
REGIS DE OLIVEIRA
RICARDO IZAR

HELIO ROSAS
HERMES PARCIANELLO
INOCENCIO OLIVEIRA
ITAMAR SERPA

VANESSA FELIPPE
VILMAR ROCHA
WAGNER ROSSI
WAGNER SALUSTIANO

RITA CAMATA
RIVALDO MACARI

ASSINATURAS CONFIRMADAS..... 193 REPETIDAS: 14
ASSINATURAS QUE NAO CONFEREM..... 2
TOTAL DE ASSINATURAS..... 209

SECRETARIA-GERAL DA MESA

ASSINATURAS CONFIRMADAS REPETIDAS

1 - ANTONIO BRASIL	PA	PMDB
2 - CHICAO BRIGIDO	AC	PMDB
3 - FERNANDO GOMES	BA	PMDB
4 - GEDDEL VIEIRA LIMA	BA	PMDB
5 - GILVAN FREIRE	PB	PMDB
6 - GONZAGA MOTA	CE	PMDB
7 - INOCENCIO OLIVEIRA	PE	PFL
8 - JORGE TADEU MUDALEN	SP	PMDB
9 - NOEL DE OLIVEIRA	RJ	PMDB
10 - SARAIVA FELIPE	MG	PMDB
11 - UBIRATAN AGUIAR	CE	PSDB
12 - VILMAR ROCHA	GO	PFL
13 - WILSON CIGNACHI	RS	PMDB
14 - WOLNEY QUEIROZ	PE	PDT

ASSINATURAS QUE NAO CONFEREM

1 - ALBERTO SILVA	PI	PMDB
2 - NILTON BAIANO	ES	PMDB

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO

DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

TÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I

DO PODER LEGISLATIVO

SEÇÃO VIII

DO PROCESSO LEGISLATIVO

Subseção II

Da Emenda à Constituição

Art. 50. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I — de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II — do Presidente da República;
- III — de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

TÍTULO VI
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

CAPÍTULO II
DAS FINANÇAS PÚBLICAS

SEÇÃO II
DOS ORÇAMENTOS

Art. 167. São vedados:

I — o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

§ 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.

SECRETARIA-GERAL DA MESA
Seção de Atas

Ofício nº 80/95

Brasília, 11 de abril de 1995.

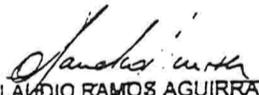
Senhor Secretário-Geral:

Comunico a Vossa Senhoria que a Proposta de Emenda à Constituição, do Senhor Michel Temer, que "dá nova redação ao art. 62 da Constituição Federal", contém número suficiente de signatários, constando a referida proposição de:

193 assinaturas válidas;
002 assinaturas que não conferem; e
014 assinaturas repetidas.

Atenciosamente,

A Sua Senhoria o Senhor
Dr. Mozart Vianna de Paiva
Secretário-Geral da Mesa
N E S T A


CLAUDIO RAMOS AGUIRRA
Chefe

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE
REDAÇÃO

I e II - RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR

O eminente Deputado Roberto Magalhães, juntamente com outros parlamentares, propõe alteração no Artigo 62 da Constituição, que regulamenta as chamadas Medidas Provisórias.

A matéria, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, será apreciada segundo o Artigo 201 do Regimento Interno, com tramitação específica. Esta Comissão, preliminarmente, deverá manifestar-se quanto à admissibilidade da iniciativa de reforma constitucional, de acordo com os imperativos da Carta Magna, no tocante às limitações do Poder Constituinte derivado.

Cabe-nos, portanto, de início examinar o conteúdo da Proposta de Emenda Constitucional para verificar se a mesma está ou não conflitante com as limitações materiais explícitas do Artigo 60 do Diploma Magna, no seu Parágrafo 4º, Incisos I, II, III, IV, que mencionam a forma federativa do Estado, o voto secreto, direto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, e ainda com as implícitas e as formais de tempo e as de tramitação.

A Proposta traz modificações assinaladas ao disposto na Constituição brasileira, no Artigo 62 que, aliás, possui apenas um único parágrafo. Pela modificação sugerida, este dispositivo constitucional passaria a limitar o raio de ação das Medidas Provisórias que ficariam dentro, apenas, de quatro itens: os relativos às finanças e administração, moeda e câmbio, defesa territorial e defesa civil e calamidade pública. Por outro lado, a tramitação das Medidas Provisórias passaria a ser regulada não apenas num único parágrafo, mas em seis. As Medidas Provisórias não poderiam ser admitidas nas hipóteses de atos para os quais fosse exigida a autorização legislativa ou que diga respeito à detenção ou sequestro de poupança popular ou de qualquer outro ativo financeiro e, ainda, proibindo essa providência excepcional nas matérias que fossem de alçada de lei complementar ou de competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas. Outra inovação apresentada diz respeito ao prazo das Medidas Provisórias. Ao contrário de 30 dias, passariam a ter 60 dias dentro do Congresso Nacional para tramitar e, uma vez não conseguindo aprovação parlamentar, seriam consideradas rejeitadas, perdendo a respectiva eficácia. Também passa a Medida Provisória, de acordo com a Proposta de Emenda Constitucional, a ter a permissão de reedição, através de ato do Presidente da República, que poderá renová-la apenas uma vez, desde que o Congresso Nacional não tenha se pronunciado sobre a mesma no prazo citado. E, finalmente, mantém-se a prática de transformá-la em Projeto de Conversão, uma vez emendada e encaminhada ao Presidente da República para a sanção ou veto.

A Proposta chegou a esta Comissão de acordo com as exigências legais e a sua documentação está condizente com as exigências da Constituição no tocante ao número de signatários ou representantes no apoio ao ilustre Deputado pernambucano.

Esse é o relatório.

Passamos agora ao nosso parecer quanto à sua admissibilidade e, ainda, no tocante a algumas considerações a respeito da iniciativa do eminente parlamentar.

As Medidas Provisórias, como peça do processo legislativo brasileiro, representam uma modalidade de Norma Legal, elaborada pelo Poder Executivo com força de Lei, fugindo, assim, à nossa mecânica clássica de produção legislativa. Antes da Medida Provisória, estabelecida pela Constituição de 1988, o País já conhecia, por força da Constituição de 1967 e do Texto Constitucional de 1969, o chamado Decreto-lei, que se assemelha muito àquelas, embora na prática com um raio legislativo muito menor e com uma quantidade menos significativa de vigências.

Quando se instituiu no texto Constitucional o Decreto-lei dentro de Estado de Direito que firmara entre nós em 1967, e sobretudo depois, em 1978, com a extinção dos Atos Institucionais, do Governo Geisel, afiançava-se que este instrumento estava inspirado nos dispositivos da Constituição Italiana de 1948, à qual no seu Artigo 77 disciplina, de forma expressa, a competência do governo de baixar decretos que tenham valor ou força de Lei ordinária. E ali mesmo se afirma que os mesmos perderão toda a eficácia se não forem convertidos em Lei nos 60 dias após a sua publicação. Na verdade, a menção ao dispositivo italiano representava apenas justificativa para se criar um instrumento autoritário na Constituição. Era uma situação em que predominavam os governantes militares, e necessitavam estes de uma técnica eficaz, rápida, determinativa, para suas providências legislativas. Embora reduzido a três hipóteses (segurança nacional, finanças públicas, inclusive tributos e vencimentos dos servidores públicos), na realidade o Decreto-lei era um resíduo do mecanismo autoritário de 1964 de que se valeram as instituições castrenses, para desenvolver suas plataformas específicas.

O Decreto-lei, portanto, é muito mais filho do esquema militar de governo instalado no País, após 1964, do que inspiração da Constituição Italiana que apenas lhe deu meios de justificar-se diante de segmentos de formação democrática, mas com atuação governamental na época.

As Medidas Provisórias, na Assembléia Constituinte, se implantaram, em nosso Texto Constitucional, muito mais como uma decorrência das práticas do Decreto-lei, que perdurou mesmo depois do último governante militar, do que técnica procurada para aprimorar o Projeto Parlamentarista. Neste, já estava, como ainda hoje, em nossa Constituição, um modelo da delegação legislativa que é bastante para solucionar as exigên-

cias relevantes e urgentes do governo em face a determinadas situações críticas da vida política ou governamental. E tanto é verdadeira essa tendência, inspirada na vocação autoritária dos governos militares que, uma vez vitoriosa, nas últimas votações da Assembléia Constituinte, a tese presidencialista, não cuidaram os signatários desta proposta de alterar ou modificar no seu projeto constitucional os dispositivos relativos à Medida Provisória. Não há porque se afastar desta triste realidade: a Medida Provisória, em nossa Constituição, é fruto de uma deliberação clara do Plenário da Assembléia Constituinte, em manter no texto da Constituição, com outro nome, o Decreto-lei, criado nas Constituições de 1967 e 1969, e portanto, fruto indiscutível de resíduos autoritários que permanecem, infelizmente até hoje, não só com esta manifestação, mas com muitas outras, em diversos setores da vida jurídica e política do País.

A Proposta de Emenda do eminente representante não fere o Artigo 60 nem as chamadas Cláusulas Pétreas da Constituição. O texto não revoga a forma federativa, nem altera o voto direto e suas peculiaridades legais, como também não atinge os direitos e as garantias individuais, mas de certa forma, representa uma contribuição, embora ainda não decisiva, para o fortalecimento do princípio da separação dos poderes dentro da sistemática constitucional brasileira. O nobre Deputado Roberto Magalhães, com seu talento parlamentar, propõe um avanço político-constitucional em favor da melhor teoria montesquiana. Na realidade, as Medidas Provisórias são um atentado à doutrina de Montesquieu. Constituem uma infração à teoria do presidencialismo clássico, criada pelos norte-americanos e tão bem definida nas lições de "O Federalista", trabalho publicado após a promulgação da Constituição dos Estados Unidos, obra de Hamilton, Madison e Jay. A teoria presidencialista, na realidade, ao traduzir o esquema de Montesquieu, nada mais faz que ressuscitar as velhas idéias de John Locke, cujas preocupações já ao tempo da gloriosa Revolução de 1688 na Inglaterra se inspirava no temor da tirania dos Reis, o que se traduz hoje em nossa América do Sul, nas preocupações com o autoritarismo dos Presidentes, os poderosos do Chefe de Estado que comandam o Executivo nos países latino-americanos, e sempre encontram justificativas para amesquinhar e enfraquecer o Legislativo e a representação popular.

A Medida Provisória, portanto, é portadora desta perigosa vocação que a história das diversas Nações sul-americanas vem mostrando com experiências autoritárias que se sucedem, épocas após épocas, nas entressafas democráticas. E de Rui Barbosa a citação conhecida de que "entre nós o Poder Executivo, no regime presidencial, será de sua natureza uma semiditadura coibida e limitada muito menos pelo Corpo Legislativo, seu cúmplice natural, do que pelos diques e freios constitucio

nais da Justiça. O Poder dos Poderes, o grande eleitor, o grande nomeador, o grande contratador, o poder da Bolsa, o poder dos negócios, o poder da força... o poder do dinheiro". É o que diz nos seus comentários à Constituição Federal Brasileira, coligidos, por Momero Pires em 1933. Os receios do grande brasileiro, no princípio do século, teriam que estar presentes ao longo das décadas que o sucederam mas hoje ainda sofremos mais porque esta vocação anti-democrática não só é do Executivo mas de certa forma, de alguns setores da Justiça e ainda de áreas da "mídia" impressa e da eletrônica. O Professor Francisco Sá Filho, no seu livro sobre as "Relações entre os Poderes do Estado" e mesmo autores estrangeiros como Jean Meynaud, em publicação da Revista Brasileira de Estudos Políticos, sobre o papel do Executivo no Estado Moderno, também participam das mesmas preocupações, fazendo este último, referência à documento da União Inter-Parlamentar, em 1957, quando esta recomenda que "no quadro dos diversos sistemas políticos e constitucionais devem ser feitos sérios esforços no sentido de consagrar a supremacia do Parlamento, que, para esse fim, deve ser a expressão autêntica da vontade popular".

Verifica-se portanto, que o alargamento autoritário das funções do Poder Executivo não é só um atentado à Instituição Parlamentar, mas agressão ao Regime Democrático, podendo, conforme for o caso, representar uma escalada perigosa em busca de modelos políticos que revogam as liberdades públicas e os direitos e garantias individuais.

O texto da Emenda do eminente Deputado melhora, de uma forma bem acentuada, os contornos e a disciplinação das Medidas Provisórias no atual texto da Constituição, diminuindo, em muito, os males nefastos que representa, para as prerrogativas democráticas que deveriam ser conferidas ao Congresso Brasileiro.

Teremos um avanço expressivo, com a Proposta, pois, que as Medidas Provisórias atualmente, no tocante às limitações da matéria que podem abranger, não encontram no dispositivo constitucional, qualquer espécie de regulamentação ou de fronteiras, ficando a critério do Presidente da República estender o seu raio de ação legislativa para qualquer espaço espaço da vida jurídica ou de nossas relações sociais.

Até mesmo o problema da reedição que hoje constitui lamentável violência do Executivo contra o Congresso Nacional é enfrentado e disciplinado na Proposta, afastando-nos das repetições sucessivas destes textos legais, frutos exdrúxulos da vontade unipessoal e anti-democrática do governante presidencial.

Há de se concluir que a Proposta não fere os itens do parágrafo 4º do Artigo 60 que contém as limitações materiais explícitas e por outro lado, favorece as implícitas, pois, a Carta Magna se declara, nos seus artigos iniciais, inserida na doutrina da Democracia. Aliás, fortalece em boa parte

o preceito da Separação dos Poderes, corolário da doutrina democrática e referência expressa, nas cláusulas pétreas. Quanto à limitação de tempo não há o que reprimir, pois inexistem situações excepcionais da hipótese. Também não recai no desfavorecimento de ter sido rejeitada na sessão legislativa, estando, pois, à salvo de todos os impedimentos da espécie.

Somos, pois, pela aprovação da admissibilidade da mencionada Proposta Constitucional, considerando-a apta à tramitação regimental para apreciação final do Plenário desta Casa e do Senado da República.

É o nosso parecer.

Brasília, 17 de março de 1995.



BONIFÁCIO DE ANDRADA
Deputado Federal

PARECERES, EM ADITAMENTO, SOBRE AS PEC'S DOS ILUSTRES DEPUTADOS ALBERTO GOLDMAN; RITA CAMATA; ADYLSON MOTTA; JOSÉ RICHÁ E MICHEL TEMER.

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Logo após nos ter sido despachada a PEC do ilustre Deputado Roberto Magalhães, foram apensadas as Propostas dos parlamentares acima indicados.

Assim sendo, cumpre-nos relatar e dar o Parecer sucinto, às propostas apensadas com os mesmos fundamentos indicados na Proposta do ilustre Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

Deputados Alberto Goldman e Adylson Motta - os ilustres parlamentares apresentam PEC's suprimindo o artigo 62 da Constituição Federal, sendo que o primeiro faz também menção ao inciso V do artigo 59, abrangendo ambas as Propostas, a mesma providência de impugnação às chamadas Medidas Provisórias.

As razões que buscam os dois representantes do povo são por demais conhecidas, visto que o esdrúxulo instituto constitui um atentado às prerrogativas do Congresso Nacional. As duas Propostas não contrariam o parágrafo 4º do artigo 60 e, ao contrário, fortalecem o princípio da separação dos poderes que, afastando da Constituição Federal as citadas Medidas Provisórias, ficará mais próximo e ajustado à tese montesquiana.

Somos pois, pela admissibilidade para as duas Propostas, sendo este o nosso Parecer.

Deputada Rita Camata - a ilustre representante do povo do Espírito Santo, altera o artigo 62, reduzindo a área de competência das

chamadas Medidas Provisórias, na sua Proposta de Emenda à Constituição, veda, na hipótese, matérias do domínio de Lei Complementar ou de competência exclusiva do Congresso Nacional ou das suas Casas e ainda, temas relacionados à nacionalidade; cidadania; direitos políticos e eleitorais; direito penal; planos plurianuais e matéria orçamentária, ficando fora da área jurídica a ser incidida por Medidas Provisórias.

Além desta redução de competência do instituto, veda a reedição daquelas não apreciadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional na Sessão Legislativa.

Com os mesmos fundamentos das Propostas acima mencionadas, somos pela admissibilidade desta Proposição de iniciativa da ilustre parlamentar.

Deputado José Rocha e outros - o ilustre parlamentar acrescenta parágrafo ao artigo 62 da Constituição Federal, fixando apenas em cinco o número de Medidas Provisórias que, de cada vez, serão editadas pelo Executivo, só podendo outras serem encaminhadas ao Congresso Nacional, na proporção que as anteriores forem apreciadas, respectivamente.

É uma tentativa de criar um ritmo para o esdrúxulo instituto de modo que não fiquem acumuladas as iniciativas autoritárias da espécie dentro do Congresso Nacional.

Pelos motivos indicados no exame das Propostas supra-mencionadas também é de se dar o Parecer pela admissibilidade da Proposição.

Deputado Michel Temer - o ilustre Deputado, em nome de seu Partido, apresenta também Proposta alterando o artigo 62, criando uma técnica mais amenas para implantação do criticado instituto constitucional.

As Medidas Provisórias, como objeto de matéria financeira, terão força de Lei desde a sua edição e as demais dependerão do juízo de urgência e relevância do Congresso Nacional, só entrando assim em vigor, depois da sua admissibilidade, aprovada pelo plenário congressual.

Veda a edição de Medidas Provisórias, em matéria de Lei Complementar, competência privativa do Congresso Nacional e das duas Casas, nacionalidade; cidadania; direitos políticos e ainda, direito penal; civil; comercial; eleitoral; tributário; trabalho; processual civil; processual penal e trabalhista; planos plurianuais; matéria orçamentária e créditos adicionais, ressalvada a determinação do artigo 67, parágrafo 3º da Carta Magna.

Também as Medidas Provisórias, se editadas no recesso parlamentar, só terá contada o prazo a partir da instalação da Sessão Legislativa respectiva.

A Proposição do ilustre Líder do PMDB cria uma técnica mais suave para o instituto autoritário, reduzindo também de forma expressiva, a área de competência a ser alcançada pelas Medidas Provisórias, abrindo exceção apenas para as questões financeiras.

É uma Proposição que, como as demais, a continuar a existir a esdrúxula técnica de invasão do Executivo no Legislativo, que permitirá uma limitação razoável dos efeitos anti-democráticos do mencionado instituto.

O nosso Parecer, com base nos mesmos fundamentos já declaradas na Proposta de Emenda à Constituição do Deputado Roberto Magalhães, é pela admissibilidade.

Senhor Presidente,

Em aditamento ao Parecer da PEC nº 02/95, são esses os termos do nosso entendimento, referente às Propostas dos eminentes parlamentares acima mencionados, que a nosso ver, oferecem contribuições assinaladas para aperfeiçoar a Constituição Brasileira no dispositivo que disciplina as Medidas Provisórias que tanto vem enfraquecendo o exercício e o desempenho do Poder Legislativo na atual conjuntura constitucional.



BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator

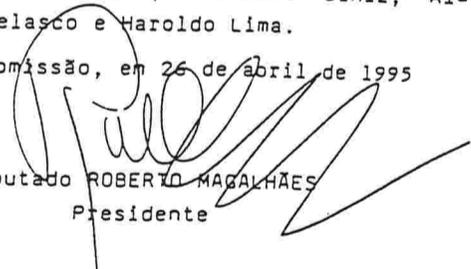
III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 02/95 e das de nºs 8, 13, 18, 26 e 52, de 1995, apensadas, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Roberto Magalhães - Presidente, Nestor Duarte, Valdenor Guedes e Zulaiê Cobra - Vice-Presidentes, Antônio Geraldo, Benedito de Lira, Bonifácio de Andrada, Cláudio Cajado, Jair Siqueira, Ney Lopes, Paes Landim, Rodrigues Palma, Vicente Cascione, Vilmar Rocha, Ary Kara, Edinho Araújo, Gilvan Freire, Ivandro Cunha Lima, Jorge Wilson, José Luiz Clerot, Luiz Carlos Santos, Udson Bandeira, Almino Affonso, Danilo de Castro, Eduardo Mascarenhas, Régis de Oliveira, Vicente Arruda, Adylson Motta, Gerson Peres, Ibrahim Abi-Ackel, Jarbas Lima, Prisco Viana, Hélio Bicudo, José Genofino, Marcelo Deda, Milton Mendes, Paulo Delgado, Marconi Perillo, Coriolano Sales, Ênio Bacchi, Francisco Rodrigues, Matheus Schmidt, Alexandre Cardoso, Nilson Gibson, Ciro Nogueira, Elias Abrahão, Fernando Diniz, Alcione Athayde, Paulo de Velasco e Haroldo Lima.

Sala da Comissão, em 26 de abril de 1995



Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente

C. E.	EMENDA Nº	01
-------	-----------	----

PROPOSIÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
PEC Nº 08 /95	DISPOSITIVO: <input type="checkbox"/> SUPRESSIVA <input type="checkbox"/> SUBSTITUTIVA <input checked="" type="checkbox"/> ADITIVA <input type="checkbox"/> AGLUTINATIVA <input type="checkbox"/> MODIFICATIVA _____

COMISSÃO Especial

AUTOR	PARTIDO	UF	PAGINA
Deputado JAIR SIQUEIRA	PFL	MG	01 DE 07

<p>Proposta de Emenda à Constituição 08, de 1995 (Do Sr. Alberto Goldman e outros)</p> <p>Dá nova redação aos artigos 59, 62 e 66, § 6º da Constituição Federal.</p> <p>Dê-se ao artigo único - agora denominado de artigo 1º - da Proposta de Emenda à Constituição nº 08, de 1995 a seguinte redação:</p> <p>"Art. 1º - O artigo 62 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>"Art. 62. Em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá solicitar ao Congresso Nacional autorização legislativa imediata a ser apreciada no prazo de cinco dias.</p> <p>§ 1º - A autorização legislativa imediata terá a forma de resolução do Congresso Nacional, não podendo ser seu objeto as matérias:</p> <p>I - reservadas ao domínio de lei complementar ou à competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas;</p> <p>II - relacionadas a:</p> <p>a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais;</p> <p>b) direito penal;</p> <p>c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos</p> <p>§ 2º - O projeto de resolução contendo a autorização legislativa imediata será submetido a uma comissão mista permanente de deputados e senadores, que se pronunciará sobre a admissibilidade e o mérito no prazo de quarenta e oito horas, estando admitido se obtiver a aprovação da maioria simples, presentes um terço dos membros da comissão.</p> <p>§ 3º - Admitido o projeto de resolução, o Presidente da comissão mista permanente o despachará imediatamente ao Presidente do Congresso Nacional, que o submeterá à apreciação do Plenário no prazo de setenta e duas horas, estando aprovado se obtiver a aprovação da maioria simples, presentes um terço dos membros do Congresso Nacional.</p> <p>§ 4º - A autorização legislativa imediata será promulgada pelo Presidente do Congresso Nacional, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 5º - Na hipótese de o Congresso Nacional não deliberar sobre a autorização legislativa imediata no prazo a que alude o § 3º deste artigo, fica sobrestada a apreciação das demais proposições, inclusive as que forem objeto de veto, até sua votação final.</p>
--

§ 6º - Após ser concedida a autorização legislativa imediata, o Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de noventa dias, projeto de lei contendo a matéria por ela disciplinada.

§ 7º - O não encaminhamento do projeto respectivo no prazo a que alude o parágrafo anterior, implicará em perda de eficácia da autorização legislativa imediata.

Ficam acrescidos os seguintes artigos à Proposta de Emenda à Constituição nº 08, de 1995:

"Art. 2º - O art. 59 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - autorizações legislativas imediatas;

V - decretos legislativos;

VI - resoluções."

Art. 3º - O § 6º do art. 66 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 66.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que tratam o art. 62 e §§."

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda que estamos apresentando à PEC nº 08, de 1995, de autoria do ilustre Deputado Alberto Goldman e outros, tem como escopo, além de suprimir o instituto da medida provisória, instituir a autorização legislativa imediata que permitirá ao Presidente da República, em casos de relevância e urgência, encaminhar ao Congresso Nacional pedido de apreciação imediata de norma legislativa excepcional.

A medida provisória, originária do direito italiano e introduzida no Brasil pela Constituição de 1988, veio substituir o decreto-lei, largamente utilizado pelos governos que se sucederam no período constitucional anterior.

Acontece, porém, que, enquanto no regime anterior o decreto-lei só poderia ser editado para a disciplina de matérias especificadas, quais sejam, segurança nacional e finanças públicas, a sistemática vigente da medida provisória permite a regulação de amplo rol de matérias, legando autorização legiferante excessiva ao Presidente da República, que acaba abdicando-se de suas funções próprias de Chefe de Estado e Chefe de Governo, numa afronta à democracia.

Assim é que a experiência brasileira recente vem demonstrando que o Executivo tem usado demasiadamente o instituto, a ponto de transformar em habitual o que deveria ser excepcional, correspondendo a uma verdadeira contumélia ao Legislativo e a um manifesto extravasamento da competência do Chefe do Executivo federal.

O fato é que as sucessivas edições e reedições de medidas provisórias pelo Governo acabaram por desfigurar o instituto, banalizando-o.

Convém, então, proceder-se à substituição dessa espécie normativa, de modo a resgatar a função de legislar, que o Diploma Maior atribui, precipuamente, ao Congresso Nacional.

Cuida-se de dar tramitação célere à nova espécie normativa, em face da situação e da matéria disciplinadas, sempre prementes, que não podem aguardar o regime previsto no § 2º do art. 64 da Lei Fundamental, onde está implícito o conceito de "urgência".

Propõe-se o exame da admissibilidade e do mérito da proposta de autorização legislativa imediata a uma comissão mista permanente de deputados e senadores, que terá quarenta e oito horas para sobre ela deliberar. Em seguida, cogita-se de sua apreciação, no prazo de setenta e duas horas, pelo Plenário do Congresso Nacional.

Exige-se para aprovação do novo instrumento normativo, tanto na comissão mista permanente como no Plenário do Congresso Nacional, o **quorum** de até um terço dos votos dos respectivos membros, presentes a maioria simples.

Ainda, na presente proposta, tendo em vista a urgência de que se reveste a autorização legislativa imediata, dá-se à mesma preferência em relação às demais proposições, inclusive às que forem objeto de veto, se o Congresso Nacional não deliberar sobre ela no prazo de setenta e duas horas.

Com o objetivo de promover a revisão da matéria objeto da autorização legislativa imediata, impõe-se ao Executivo que encaminhe projeto de lei em noventa dias tratando do assunto, sob pena da autorização perder sua eficácia.

Assim sendo, nossa emenda representa, principalmente, uma tentativa de atender aos desejos da maioria de por fim ao instituto da medida provisória. Acreditamos que, se de um lado, a criação da autorização legislativa imediata permitirá ao Poder Executivo obter excepcionalmente a apreciação imediata de norma legislativa em alguns casos, sempre urgentes e relevantes, de outro lado, sua instituição fortalecerá o Poder Legislativo, devolvendo-lhe, na prática, sua função precípua de fazedor de leis, tão subestimada em tempos de medida provisória.

Ante o exposto, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres Pares para a aprovação desta emenda.

PARLAMENTAR

B110195
Data _____ Assinatura _____

Em 03 outubro 1995

ABELARDO LUPION
ADELSON REBEIRO
ADELSON SALVADOR
ADYLSON HOFFA
AGNALDO TIMOTILLO
AGNELO QUEIROZ
ALBIONE ATHAYDE
ALDO REBELO
ALMIR GIFFONDO
ALIVALDO VALE
ANTONIO DO VALLE

ANTONIO DOS SANTOS
ANTONIO ELKAI DO
ANTONIO JORGE
ANTONIO ULRO
ARACELY DE PAULA
ARLINDO CHIRAGLIA
ARMANDO COSTA
ARNALDO LARIÁ DE SA
ARNALDO MADEIRA
ARY KARÁ
AUGUSTO CARVALHO

AUGUSTO HANDES
BERNARDO DE LIRA
BENEDITO GUTERRES
BENITO BARRA
BILINDO ROSADO
BONIFACIO DE ANDRADA
BOCCO FRANCA
CARLOS ALBERTO
CARLOS DA CARDEAS
CARLOS MAGNO
CARLOS MILLES

PEC Nº 002, DE 1995
EMENDA SUPRESSIVA
DISPOSITIVO EMENDADO: ARTIGO ÚNICO

Suprima-se o § 5º do art.62, pela redação dada através do artigo único da proposição.

JUSTIFICAÇÃO

O pressuposto da autorização dada ao Poder Executivo para adotar medidas cautelares legislativas, em substituição ao Poder Legislativo, é que este conte com maioria parlamentar. Haveria, assim, autoridade política para o exercício de atividade legiferante anômala. Por isso, as medidas provisórias são próprias dos sistemas parlamentaristas, nos quais o requisito básico para a formação de um governo é a existência de uma maioria na Câmara Legislativa a lhe dar suporte.

Assim, se o Presidente da República pretende que uma medida provisória converta-se em lei, deve mobilizar a maioria para tanto. O exercício atípico da função legislativa para ser, de fato, excepcional, está a pedir tramitação sumária e que sejam envidados esforços no sentido da breve ratificação, pelos congressistas, da matéria legislativa que demandou a avocação extraordinária de uma competência que, em tempos normais, não é afeta ao Executivo.

Não deve haver a possibilidade de reedição de medidas provisórias, pois neste caso ocorreria uma inversão de ônus: o Presidente da República é quem deve emular seus apoiadores no Parlamento para, em tempo hábil, aprovar projeto de lei de conversão sobre matéria que julgou urgente e relevante. Facultada a reedição, o Poder Executivo pode atribuir o ônus de haver transcorrido "in albis" o prazo assinalado para conversão à "inércia" ou "falta de espírito patriótico", quando a prerrogativa de legislar, discutir e deliberar sobre as matérias que exijam regramento estatal é fundamentalmente do Poder Legislativo. Lembramos que a modificação que aqui preconizamos está inserida na PEC nº 001/95, do Senado Federal, de autoria do Senador Esperidião Amin, que já conta com manifestação favorável ao seu acolhimento por seu relator na CCJ, Senador Josaphat Marinho.

Sala das Sessões, de de 1995



ASSINATURAS CONFIRMADAS REPETIDAS

LUIZ MAINARDI
SIMARA ELLERY
MARIA ELVIRA
GERSON PERES
GONZAGA MOTA
FERNANDO GOMES
NICIAS RIBEIRO

DARCI COELHO
LUIZ DURÃO
PAULO PAIM
JANDIRA FECHALI
ADELSON SALVADOR
NEY LOPES
WILSON SANTINI

ROGERIO SILVA
UBALDO CORREA
SOCORRO GOMES
ARMANDO ABILIO
NEDSON MICHELETTI
WILSON CUNHA
LUIZ MAINARDI

ASSINATURAS DE DEPUTADOS LICENCIADOS

JERONIMO REIS

SE PMN

003-CE

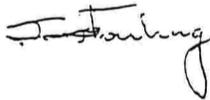
PEC Nº 002, DE 1995
EMENDA SUPRESSIVA
DISPOSITIVO EMENDADO: ARTIGO ÚNICO

Suprima-se no inciso I do art. 62, pela redação dada pelo artigo único da proposição a expressão "e administração".

JUSTIFICAÇÃO

Autorizar expressamente o Presidente da República a adotar medidas provisórias em matéria administrativa é um lamentável retrocesso no processo democrático. Com efeito, o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 -- portanto, em pleno regime de exceção -- apenas permitia ao Presidente da República editar decretos-leis "sobre matéria de segurança nacional". A Constituição Federal promulgada em janeiro de 1967, por seu turno, admitiu, que, além de matéria relativa à segurança nacional, o Presidente da República pudesse editar decretos-leis sobre "finanças públicas", mas condicionou esta faculdade -- restrita a duas circunstâncias, tão somente -- aos critérios de urgência e relevância e, ainda assim, desde que não houvesse aumento de despesas" (art. 58). Apenas a Emenda Constitucional nº 1/69, outorgada pela Junta Militar, admitiu matéria administrativa no leque de hipóteses autorizativas de edição de decretos-leis, mas restrita a "criação de cargos públicos e fixação de vencimentos" (art. 55, III). Logo, é inconcebível que, em plena vigência do Estado Democrático de Direito, o Poder Executivo disponha de mais poderes do que aqueles que lhe foram conferidos no período autoritário.

Sala das Sessões, de de 1995



ASSINATURAS CONFIRMADAS REPETIDAS

ADAO PRETIO	GONZAGA MOTA	DARCI COELHO
NEDSON MICHELETTI	NICIAS RIBEIRO	SOCORRO GOMES
ARMANDO ABILIO	NEY LOPES	JANDIRA FEGHALI
MARIA ELVIRA	ROGERIO SILVA	LUIZ MAINARDI
GERSON PERES	PAULO PAIM	SILAS BRASILEIRO
UBALDO CORREA	SERAFIM VENZON	

ASSINATURAS QUE NAO CONFEREM

EDUARDO MASCARENHAS

ASSINATURAS DE DEPUTADOS LICENCIADOS

JERONIMO REIS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 1995, QUE "DÁ NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL" (EMISSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA).

TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2/95

Nos termos do art. 202, § 3º, do Regimento Interno, foi divulgado na Ordem do Dia das Comissões prazo para apresentação de emenda à Proposta de Emenda à Constituição nº 2/95, a partir do dia 20/09/95, por 10 sessões (tendo sido prorrogado o prazo por uma sessão, por determinação do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados). Esgotado o prazo foram recebidas três emendas à proposição.

Sala da Comissão, em 6 de outubro de 1995.



M^{te} Helena C. de Oliveira
Secretária

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A PEC Nº
02, DE 1995

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 02/95, de autoria do nobre Deputado ROBERTO MAGALHÃES, tem em vista melhor disciplinar, no texto constitucional, o instituto das medidas provisórias.

A proposta cuida de definir, inicialmente, quais matérias podem vir a ser objeto de medidas provisórias, ali elencando as referentes a finanças e administração, moeda e câmbio, defesa territorial e civil e calamidade pública. Além disso, veda o texto proposto a edição de medidas provisórias que pretendam substituir autorização legislativa exigida para a prática de determinados atos, bem como as que visem a detenção ou seqüestro de ativos financeiros ou tratem de matérias reservadas ao domínio de lei complementar ou à competência exclusiva do Congresso Nacional ou de suas Casas.

A proposta altera, também, de trinta para sessenta dias, o prazo de validade das medidas provisórias editadas, prescrevendo a possibilidade de uma reedição do texto pelo Presidente da República nos casos em que não tenha havido deliberação pelo Congresso Nacional. Trata, ainda, de determinar a possibilidade de emendamento de medida provisória através de projeto de lei de conversão.

Justificando sua iniciativa, relembra o ilustre Autor que as medidas provisórias, instituídas na Constituição de 1988 em substituição à figura do decreto-lei - instrumento largamente utilizado durante o regime autoritário anterior - acabaram resultando em verdadeiro retrocesso, justamente por falta de normas disciplinadoras que limitassem seu uso pelo Presidente da República. A proposta apresentada, teria, assim, o propósito de suprir as lacunas constitucionais que teriam conduzido ao uso abusivo do instrumento.

Apensadas a esta, quatro outras propostas demonstram, umas mais radicais, outras menos, semelhante propósito: impedir a utilização excessiva do poder de legislar, ainda que provisoriamente, pelo Presidente da República.

As Propostas de nºs 08 e 13, de autoria dos ilustres Deputados ALBERTO GOLDMAN e ADYLSO MOTA, respectivamente, pretendem suprimir a figura das medidas provisórias do texto constitucional. Em defesa do proposto, alegam seus autores, em síntese, a incompatibilidade do instituto com o sistema presidencialista de governo, que já disporia, segundo eles, de suficientes e adequados mecanismos legislativos para atender a situações emergenciais, como o regime de urgência para tramitação de projetos do Presidente da República e a urgência "urgentíssima" consagrada nas normas regimentais.

Já as Propostas de nºs 26 e 52, a seu turno, reconhecem a necessidade de manutenção do instituto, mas procuram disciplinar detalhadamente sua utilização. A primeira, apresentada pela nobre Deputada RITA CAMATA, reproduz texto proposto pelo então Relator da Revisão Constitucional, NELSON JOBIM.

determinando quais matérias não poderão ser normatizadas por medida provisória, ampliando o prazo de sua validade para sessenta dias, vedando expressamente sua reedição e fixando prazo para a regulamentação das relações jurídicas decorrentes de sua vigência.

A segunda, subscrita pelo ilustre Deputado MICHEL TEMER, traz novidade significativa em relação às demais: condiciona a entrada em vigor da medida provisória a prévio juízo favorável de admissibilidade por parte do Congresso Nacional (exceto quando se tratar de matéria financeira). De resto, eienca as matérias insuscetíveis de disciplinamento por medida provisória, mantém o prazo de validade em trinta dias, silencia sobre a possibilidade de reedição e determina norma referente a contagem de prazo para emissão do juízo de admissibilidade no caso de recesso do Congresso Nacional.

Finalmente, a Proposta de Emenda nº 18, do nobre Deputado JOSÉ ROCHA, cuida apenas de definir limitação numérica para a edição de medidas provisórias: segundo o ali proposto, o Presidente da República só poderia vir a editar cinco medidas provisórias de cada vez.

Nos termos regimentais, as proposições foram inicialmente encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que emitiu parecer no sentido de sua admissibilidade.

Instalada esta comissão especial, foram apresentadas três emendas, uma de autoria do nobre Deputado JAIR SIQUEIRA e duas da nobre Deputada SANDRA STARLING. A primeira emenda, proposta em relação à PEC nº 08, cuida de instituir nova figura normativa, a "autorização legislativa imediata", em substituição à medida provisória; as de nºs 02 e 03, referentes à PEC nº 02, tratam de suprimir o inciso I e o § 5º do art. 62 ali mencionado.

Convidados a proferir palestras sobre o tema, honraram os trabalhos desta Comissão o Exmo. Sr. Ministro da Justiça, NELSON JOBIM, o ilustre advogado SAULO RAMOS, os ilustres representantes do Instituto dos Advogados Brasileiros, Srs. SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA e MARCELO LAVENÈRE e a ilustre cientista política, Sra. Professora ARGELINA FIGUEIREDO, além de três dos autores das propostas em exame, os nobres Deputados ROBERTO MAGALHÃES, ADYLSON MOTTA e MICHEL TEMER.

É o relatório.

A necessidade de revisão dos contornos jurídicos do instituto das medidas provisórias, criado pela Constituição de 1988, tem sido defendida pela quase unanimidade dos homens públicos de bom senso deste País.

Se pareceu relevante aos que elaboravam a Carta Política hoje em vigor a inclusão, no texto constitucional, de instrumento que viabilizasse, em situações excepcionais, a possibilidade de ação legislativa imediata, ainda que provisória, por parte do Presidente da República, a experiência desses sete anos de sua institucionalização tem-nos demonstrado que, da forma como foi concebida originariamente, a medida provisória falhou.

A falta de limites expressos para seu campo normativo e a exigüidade do prazo concedido para sua apreciação pelo Congresso foram, sem dúvida, problemas cruciais.

A edição de medidas provisórias sobre todo e qualquer assunto, mesmo os reservados pela Constituição ao princípio da legalidade formal, como a instituição de crimes e de penas, por exemplo, assombrou, desde o início, renomados constitucionalistas, tendo o assunto sido levado muitas vezes aos tribunais; a exigüidade do prazo para sua apreciação pelo Congresso Nacional, de outra parte, aliada ao imenso número de medidas editadas; acabaram por inviabilizar completamente tanto o exame de admissibilidade quanto o de mérito no âmbito das comissões competes, contribuindo para a formação de um círculo vicioso de edições, perda de validade por decurso de prazo e infundáveis reedições.

Dados trazidos ao exame desta Comissão Especial por ilustres palestrantes convidados, como o Sr. Ministro da Justiça, NELSON JOBIM, e a Professora ARGELINA FIGUEIREDO, por exemplo, demonstraram cabalmente os abusos ocorridos. De 1144 medidas provisórias editadas entre outubro de 1988 e outubro de 1995, apenas 398 foram originais, sendo as demais 746 meras reedições daquelas; a média de tempo para apreciação no Congresso Nacional, por outro lado, veio crescendo progressivamente e chega hoje aos 114 dias, sendo a reedição recurso largamente utilizado pelo Presidente da República e tolerado pelo Congresso como forma de driblar o prazo constitucionalmente fixado em trinta dias.

As diversas propostas em exame nesta Comissão Especial procuram, cada qual a seu modo, apontar soluções para os problemas verificados. Duas delas, como relatado, pretendem a revogação, pura e simples, do instituto, suprimindo-o do texto constitucional; outras, menos extremadas, cuidam de definir com maior precisão seus contornos jurídicos. Sobre o assunto, parecem-nos mais ponderadas as propostas de aperfeiçoamento que as de mera revogação.

É certo que o Constituinte de 1988, criador das medidas provisórias, cogitou da implantação desse mecanismo excepcional de legislar ao admitir que, em situações imprevisíveis da vida do País, a atuação normativa do Poder Público pode vir a se tornar urgente, de tal modo que não possa depender dos mecanismos legislativos ordinários. Para esses casos, conferir ao Presidente da República competência para produzir leis de caráter provisório, submetendo-as de imediato à apreciação do Legislativo, pareceu então solução adequada e satisfatória aos que elaboravam a Carta Política hoje em vigor.

O que veio a ser questionado posteriormente, em verdade, não foi a mera inclusão, em si mesma, das medidas provisórias no texto constitucional, mas a forma excessivamente genérica como concebidas originariamente, além de outros fatores negativos só verificados com a experiência desses últimos sete anos, como a já mencionada exigüidade de prazo para conversão em lei ou a falta de norma realmente impositiva que obrigasse o Congresso Nacional a regulamentar as relações jurídicas decorrentes de sua vigência, por exemplo.

Assim é que, antes de se cogitar da revogação pura e simples do art. 62 da Constituição Federal, parece-nos que ao Poder Constituinte derivado cumpra a

tarefa prévia de estudar todas as alternativas para o aperfeiçoamento das normas ali previstas, procurando engendrar as soluções que impeçam a continuidade dos abusos e distorções ocorridos na aplicação prática de sua concepção originária.

Sendo esta nossa real disposição, passamos ao exame das propostas apresentadas no sentido de se dar nova disciplina para o instituto em apreço.

Uma das preocupações constantes dos três textos propostos nesta linha diz respeito à já mencionada ausência de limites para o campo normativo das medidas provisórias, preocupação, aliás, amplamente manifestada por parte de inúmeros parlamentares, na legislatura passada, durante os trabalhos da Revisão Constitucional, como nos dá notícia relatório apresentado na ocasião.

A Proposta de Emenda nº 02, de autoria do nobre Deputado ROBERTO MAGALHÃES, cuida de definir, inicialmente, quais matérias poderão vir a ser objeto de medida provisória e, após, quais as insuscetíveis de normatização por esse instrumento.

Sobre o assunto, parece-nos, *data maxima venia*, que a determinação, *a priori*, das matérias que poderão vir a ser regulamentadas por medida provisória incompatibilizar-se-ia com a própria natureza daquele ato normativo, concebido, justamente, para atender a situações excepcionais da vida do País e, por isso mesmo, não previsíveis, aprompticamente, pelo legislador que o institui. Este, aliás, o motivo por que também não vemos como acolher a sugestão de limitação numérica constante da proposta nº 18, de autoria do nobre Deputado JOSÉ ROCHA, cuja adoção de igual modo implicaria antecipar o imprevisível, ou seja, o número máximo de situações de urgência e relevância que poderiam vir a justificar a adoção de medidas provisórias.

Por outro lado, a definição prévia das matérias que ficariam excluídas do campo normativo das medidas provisórias já seria, a nosso ver, forma conveniente e adequada de se limitar a ação legislativa do Poder Executivo em relação a determinados temas específicos, que pela relevância política ou por incompatibilidade com a própria natureza do instituto não pudessem ser por ele disciplinados. Esta, aliás, a técnica utilizada nas propostas de nºs 26 e 52, apresentadas pela Deputada RITA CAMATA e pelo Deputado MICHEL TEMER, respectivamente, aquela inspirada no Substitutivo proposto pelo então Relator NELSON JOBIM durante a Revisão Constitucional.

Há matérias de consenso entre as três propostas: as que não possam ser objeto de delegação legislativa, nos termos do § 1º do art. 68 da Constituição Federal, aí incluídas as reservadas ao domínio de lei complementar, à competência exclusiva do Congresso ou de qualquer de suas Casas e as referentes a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. Com efeito, se o Constituinte de 1988 decidiu pela exclusão de tais temas - seja por sua relevância política, seja por envolverem matéria reservada a outros Poderes - do âmbito disciplinar das leis delegadas, cujo processo de elaboração pelo Executivo é cercado de controles legislativos até mais rígidos que os das medidas provisórias, parece razoável excluí-los igualmente do campo normativo destas últimas, que constituem, como aquelas,

exceção constitucional ao consagrado princípio da separação e indelegabilidade de funções entre os Poderes.

Além das mencionadas no § 1º do art. 68 da Constituição, parece-nos imprescindível, como sugerido nas PECs de nºs 26 e 52, a inclusão, no rol de matérias insuscetíveis de regulação por medida provisória, das referentes a direito penal, em cuja defesa já se pronunciaram os mais autorizados juristas, havendo o assunto, inclusive, sido objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal. Em verdade, a medida provisória, como o próprio nome está a indicar, só a título temporário e, por isso mesmo, precário, inova a ordem jurídica, não podendo ser equiparada à lei em sentido formal - e surtir efeitos imediatos, como se propõe - em casos de expressa reserva legal, como na definição de crimes e imposição de penas.

De notar-se, aliás, que em relação à instituição ou majoração de tributos por medida provisória também tem-se levantado semelhante argumento, o que, entretanto, não nos parece procedente. Sendo certo que a Constituição já adia, para o exercício financeiro seguinte, os efeitos da lei tributária, tornando impossível, mesmo quando definitivamente aprovada, a produção de seus efeitos no mesmo exercício em que é editada, não conseguimos vislumbrar qualquer inconveniente na edição de medida provisória que institua ou aumente tributo, desde que se prescreva norma específica afastando qualquer possibilidade de quebra do princípio da anterioridade consagrado no art. 150 da Constituição Federal.

Para tanto, estamos propondo não a vedação de medidas provisórias sobre matéria tributária, o que nos parece desnecessário, mas a instituição de regra segundo a qual, para produzir efeitos em determinado exercício financeiro, a conversão da medida provisória em lei tenha se dado até o último dia do exercício antecedente, o que garantiria, a nosso ver, a observância do mencionado princípio constitucional da anterioridade, pelo qual se veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Finalmente, uma última vedação material que julgamos oportuna inspira-se em sugestão oferecida pela nobre Deputada e membro desta Comissão, SANDRA STARLING: refere-se à edição de medidas provisórias sobre tema já tratado em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e enviado ao Presidente da República para sanção ou veto, ou seja, já aprovado pelo Legislativo mas ainda não transformado em lei. A norma proibitiva teria o evidente propósito de zelar pelas competências institucionais do Congresso Nacional em face desses poderes legislativos extraordinários conferidos ao Poder Executivo.

Outra questão posta em relevo na maior parte das propostas em exame diz respeito à necessidade de ampliação do prazo de vigência da medida provisória para sessenta dias.

Registre-se, por oportuno, que esta preocupação já havia sido evidenciada por ocasião dos trabalhos da Revisão Constitucional, tendo sido bastante significativo o número de propostas revisionais apresentadas nesse sentido.

A experiência prática, como observamos, demonstrou os inconvenientes da exiguidade do prazo hoje previsto para a apreciação de medidas

provisórias editadas. Se parece certo que, em sua concepção originária, a entrada imediata em vigor e o caráter temporário de suas normas recomendavam o menor prazo possível para a vigência em nome da "segurança jurídica" dos cidadãos, também não se pode deixar de reconhecer que, de fato, este prazo de trinta dias acabou trabalhando contra o Congresso Nacional e, em última análise, contra essa mesma "segurança jurídica", propiciando, em face das constantes perdas de eficácia por decurso de prazo, indefinidas reedições que prolongavam no tempo a provisoriedade das normas adotadas.

Lembrem-se os dados já mencionados a respeito de 746 reedições de medidas provisórias, decorrentes da perda de eficácia de medidas não apreciadas no prazo de trinta dias. Em estudo recente sobre a tramitação de cerca de 400 medidas provisórias editadas entre os últimos dois anos, pudemos verificar que o exame de admissibilidade pelas comissões competentes, previsto como procedimento preliminar de rito urgentíssimo, não tem sido levado a efeito de forma satisfatória, recaído tal juízo, na imensa maioria das vezes, em mãos de relator designado para proferir parecer oral em Plenário.

Assim é que uma providência essencial, a nosso ver, para se impedirem as inúmeras reedições de medidas provisórias, seria a ampliação, para sessenta dias, do prazo atualmente previsto para sua apreciação, merecendo integral acolhida, por parte desta Relatoria, todas as propostas de emenda apresentadas nesse sentido.

Em relação às sugestões de se tornar expressa a impossibilidade de reedição, entretanto, nosso entendimento é de que regra dessa ordem seria pouco relevante ou eficaz para coibir os abusos até hoje verificados. O juízo sobre o que constitui ou não reedição tende a se tornar, algumas vezes, muito delicado, podendo a vedação de se reeditar dar azo a expedientes igualmente abusivos, como a introdução de alterações meramente formais no texto que se pretenda renovar. Ademais, impedir, desde logo, a reedição de medida provisória editada e uma vez admitida, ou seja, admitidos seus pressupostos de urgência e de relevância, seria um contrasenso em face da competência do Congresso Nacional para verificar a existência desses pressupostos e, se for o caso, também de sua persistência no tempo.

O que propomos, ao invés de vedação à reedição de medidas provisórias, é a introdução, no texto constitucional, de regras procedimentais mínimas que, aliadas às limitações materiais e à ampliação do prazo de apreciação, garantam, efetivamente, a possibilidade de maior controle do Congresso Nacional sobre a edição desses atos normativos excepcionais pelo Presidente da República.

Um primeiro ponto, que encontramos refletido tanto na Proposta do Deputado ROBERTO MAGALHÃES quanto na do Deputado MICHEL TEMER, diz respeito à necessidade de se dar *status* constitucional ao juízo de admissibilidade das medidas provisórias.

A verificação dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância tem sido, como vimos, quase sempre relegado a segundo plano, tanto por parte das comissões competentes quanto por parte do Plenário do Congresso Nacional, tendo o assunto, na maior parte das vezes, e com a convicção das regras regimentais em vigor, sido decidido por decurso de prazo, sem a efetiva produção do juízo de admissibilidade das medidas editadas.

Acreditamos que essa prática consagrada na Casa sobre o assunto mereça imediata reformulação, e nosso propósito, com a apresentação do substitutivo em anexo, é o de contribuir para a mudança dos procedimentos hoje vigentes, em especial porque este juízo de admissibilidade tomará a si, se aprovada a alteração constitucional em apreço, maiores tarefas, que incluirão não só a verificação dos pressupostos de relevância e urgência da medida, mas também dos novos requisitos materiais ora propostos.

Nesta linha, pois, de se dar destaque constitucional às regras referentes ao exame de admissibilidade das medidas provisórias, estamos propondo norma no sentido de que o juízo prévio referente aos pressupostos constitucionais passe a funcionar como verdadeiro pré-requisito para o eventual exame de mérito.

Ainda sobre o assunto, um sugestão vinda de vários membros desta Comissão Especial propõe a instituição de uma comissão mista permanente do Congresso Nacional destinada a examinar a admissibilidade de todas as medidas provisórias editadas. O fato de atualmente se prever a constituição de comissão especial para o exame de admissibilidade e mérito das medidas provisórias tem praticamente inviabilizado este primeiro pronunciamento da comissão, justamente pela excessiva demora decorrente dos procedimentos de constituição, instalação e eleição da respectiva presidência.

Acreditamos que, para que o juízo preliminar sobre a existência dos pressupostos constitucionais possa ser feito em tempo hábil, sena de fato mais racional a instituição de comissão permanente, composta de membros renováveis a cada sessão legislativa, destinada exclusivamente ao exame das medidas editadas. Assim, a comissão já estaria constituída, instalada e com sua presidência eleita quando da publicação de medidas provisórias durante o transcurso das sessões legislativas ordinárias, podendo o prazo para a emissão do parecer de admissibilidade contar-se efetivamente da data da respectiva publicação. Tal não ocorreria, evidentemente, nos casos de recesso do Congresso Nacional, quando o prazo para apreciação das medidas provisórias passaria a contar-se a partir da instalação da sessão legislativa extraordinária, regra que tomamos o cuidado de incluir no substitutivo em anexo.

Outra questão que nos parece relevante diz respeito à imposição de norma que induza o Congresso Nacional a apreciar as medidas provisórias editadas antes de esgotado o prazo de vigência. Para tanto, propomos o sobrestamento de todas as deliberações legislativas - ressalvadas as que tenham prazo constitucional determinado - na hipótese de não apreciação de determinada medida provisória até o quinquagésimo dia de sua publicação. Seria, a nosso ver, eficiente disposição procedimental para levar o Plenário a exercer sua competência nos dez dias restantes do prazo constitucional, evitando-se a perda de validade sem a devida apreciação congressual.

Sobre a a regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertida em lei, pareceu-nos adequada e conveniente a adoção de norma integrante da Proposta nº 26, da nobre Deputada RITA CAMATA: se, no prazo de sessenta dias após a perda da eficácia não for o editado o respectivo decreto legislativo, tal competência falecerá, convalidando-se todos os atos praticados durante a vigência da medida provisória. Acreditamos que, assim, solucionar-se-ão as pendências decorrentes de eventual inércia normativa por parte do Congresso Nacional.

Para os casos de aprovação de projeto de lei de conversão e alteração do texto original da medida provisória, sugerimos a instituição de regra específica que contemple as relações jurídicas produzidas entre a aprovação do projeto pelo Congresso e a sanção ou veto do Presidente da República. O que tem se verificado, atualmente, é um vazio jurídico em relação a esse período intermediário, ficando os atos nele produzidos sem fonte normativa definida, o que sem dúvida constitui falha original, que pode ser corrigida nesta oportunidade.

Estamos propondo, ainda, a criação de regra explícita que imoeda a edição de medida provisória ao final das sessões legislativas e a entrada do Congresso Nacional em recesso sem a respectiva apreciação, o que nos parece contrariar frontalmente o espírito da norma constante do *caput* do art. 62 da Constituição. Se este prevê a convocação extraordinária do Congresso Nacional em caso de recesso é porque pressupõe a necessidade de imediata apreciação parlamentar da medida, não parecendo razoável manter-se aberta a possibilidade de, estando em vigor medida provisória pendente de apreciação, considerar-se encerrada a sessão legislativa em curso, entrando o Congresso Nacional em recesso na data constitucional originariamente prevista.

Uma última alteração constante do substitutivo proposto visa somente ao aperfeiçoamento e à harmonia de redação dos três dispositivos constitucionais - art. 64, § 2º, art. 66, § 6º e , agora, art. 62, § 4º - que prevêem procedimento assemelhado: sobrestamento de todos os trabalhos legislativos, no caso de não apreciação, dentro dos prazos constitucionais, de vetos, projetos do Poder Executivo com solicitação de urgência e, agora, medidas provisórias. Trata-se, apenas, de harmonizar o texto e tornar inequívoco que o sobrestamento de pauta aplica-se a sessões ordinárias e extraordinárias, plenário e comissões, e não apenas às sessões ordinárias da Casa, como até hoje vinha se firmando entendimento.

Estas, em síntese, as modificações constitucionais que nos parecem efetivamente contribuir para o aperfeiçoamento do modelo normativo das medidas provisórias, sendo nosso voto: 1) pela aprovação da PEC nº 02/95, na forma do substitutivo apresentado em anexo; 2) pela prejudicialidade das apensadas, nos termos do art. 163, inciso III, do Regimento Interno; 3) pela prejudicialidade, ainda, das Emendas de nºs 01, 02 e 03 em face do que dispõe o art. 163, inciso V, do mesmo Regimento.

É o parecer desta Relatoria.

Sala da Comissão, em de de 199

Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA
Relator

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 02, DE
1995**

Altera os arts. 57, 62, 64 e 66 da
Constituição Federal e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 57, § 2º, o art. 62, o art. 64, § 2º e o art. 66, § 6º, todos da Constituição Federal, passam a vigorar com a redação seguinte:

"Art. 57.....

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida nem encerrada sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias ou a apreciação de medida provisória em vigor.

Art. 62. Em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá editar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado para se reunir extraordinariamente no prazo de cinco dias.

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

I - penal;

II - que não possa ser objeto de delegação, nos termos do art. 68, § 1º;

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

§ 2º No caso de medida provisória que implique instituição ou majoração de tributos, seus efeitos só se produzirão no exercício financeiro seguinte se convertida em lei até o último dia daquele em que houver sido editada.

§ 3º A deliberação do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 4º Se a medida provisória não for apreciada em até cinquenta dias contados de sua publicação, sobrestar-se-ão todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se proceda à apreciação.

§ 5º Em caso de recesso do Congresso Nacional, o prazo de que trata o parágrafo anterior contar-se-á a partir da instalação da sessão legislativa extraordinária.

§ 6º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias a contar de sua publicação, ressalvado o disposto no § 8º, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 7º Não editado o respectivo decreto legislativo até sessenta dias após a perda de eficácia da medida, convalidar-se-ão todos os atos praticados no período de sua vigência.

§ 8º No caso de aprovação de projeto de lei de conversão e alteração do texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o respectivo projeto de lei.

Art. 64

§ 2º Se, no caso do parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

Art. 66

§ 6º Esgotado sem apreciação o prazo estabelecido no § 4º, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que seja apreciado o veto."

Art. 2º O Congresso Nacional procederá à adequação de suas normas internas ao disposto nesta Emenda no prazo de sessenta dias, determinando ainda a criação de comissão mista permanente, cuja composição será renovada a cada sessão legislativa, para a emissão dos pareceres referentes à admissibilidade de todas as medidas provisórias editadas.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em

Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA
Relator

PARECER DA
COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A PEC Nº
02/95

PARECER REFORMULADO

I e II - RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR

Durante a discussão do parecer sobre a matéria em foco, esta Relatoria convenceu-se do acerto de algumas sugestões apresentadas por membros desta Comissão com vista ao aperfeiçoamento do texto final do substitutivo. Assim, usando da faculdade que me concede o inciso XI do art. 57 do Regimento Interno, reformulo meu parecer inicial e apresento novo substitutivo para apreciação desta Comissão, cuja forma final encontra-se em anexo.

Reformulo, ainda, os termos finais do parecer original, sendo meu voto no sentido da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 02/95, na forma do substitutivo ora proposto, da e rejeição das demais propostas apensadas, bem como das Emendas apresentadas.

Sala da Comissão, em de de 199 .


 Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA
 Relator

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 02 . DE
 1995

Altera os arts. 57, 62, 64 e 66 da
 Constituição Federal e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º () art. 57, § 2º, o art. 62 , o art. 64, § 2º e o art. 66, §6º,
 todos da Constituição Federal, passam a vigorar com a redação seguinte:

"Art. 57.....

.....

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida nem encerrada sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias ou a apreciação de medida provisória em vigor, vedada a apreciação de qualquer outra matéria no período excedente.

.....

Art. 62. Em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá editar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado para se reunir extraordinariamente no prazo de cinco dias.

§ 1º Sem prejuízo de outras disposições constitucionais sobre o assunto, é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal e processual penal;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - reservada à lei complementar;

III - de competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

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

V - que tenha sido objeto de veto presidencial e pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de tributos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V e 154, II, só produzirá efeitos a partir do exercício seguinte se convertida em lei até o último dia daquele em que houver sido editada.

§ 3º A deliberação do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 4º Se a medida provisória não for apreciada em até cinquenta dias contados de sua publicação, sobrestar-se-ão todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se proceda à apreciação.

§ 5º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias a contar de sua publicação, ressalvado o disposto no § 7º, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 6º Não editado o respectivo decreto legislativo até sessenta dias após a perda de eficácia da medida, considerar-se-ão convalidados todos os atos praticados no período de sua vigência.

§ 7º Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á

integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o respectivo projeto.

Art. 64

§ 2º Se, no caso do parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

Art. 66

§ 6º Esgotado sem apreciação o prazo estabelecido no § 4º, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que seja apreciado o veto."

Art. 2º O Congresso Nacional procederá à adequação de suas normas internas ao disposto nesta Emenda no prazo de sessenta dias.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 5 de março de 1997

Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA
Relator

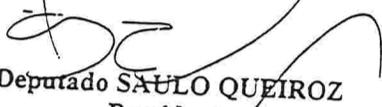
III . PARECER DA COMISSÃO

A Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 1995, que "dá nova redação ao Artigo 62 da Constituição Federal", em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra o voto do Deputado Adylson Motta, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 2-A/95, na forma do substitutivo, e pela rejeição das de nºs 8/95, 13/95, 18/95, 26/95 e 52/95, apensadas, e das emendas de nºs 1, 2 e 3, apresentadas na Comissão, nos termos do Parecer Reformulado do Relator. Os Deputados Antônio Carlos Pannunzio e Prisco Viana apresentaram voto em separado. Os Deputados Milton Temer, Sandra Starling e Coriolano Sales votaram com restrições.

Estiveram presentes os Senhores Deputados Saulo Queiroz, Presidente, Jairo Carneiro e Adylson Motta, Vice-Presidentes, Aloysio Nunes Ferreira, Relator, Pedro Novais, Adylson Motta, Márcio Reinaldo Moreira,

Antônio Carlos Pannunzio, Milton Temer, Coriolano Sales e Eujácio Simões
titulares; Armando Costa, Jarbas Lima, Welson Gasparini e Sandra Starling,
suplentes.

Sala da Comissão, em 5 de março de 1997.


Deputado SAULO QUEIROZ
Presidente


Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA
Relator

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO À PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO N.º 02, DE 1995**

Altera os arts. 57, 62, 64 e 66 da
Constituição Federal e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos
termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto
constitucional:

Art. 1.º O art. 57, § 2.º, o art. 62, o art. 64, § 2.º e o art. 66, § 6.º,
todos da Constituição Federal, passam a vigorar com a redação seguinte:

"Art. 57.....

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida nem
encerrada sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes
orçamentárias ou a apreciação de medida provisória em vigor,
vedada a apreciação de qualquer outra matéria no período
excedente.

Art. 62. Em caso de urgência e relevância, o Presidente
da República poderá editar medidas provisórias, com força de lei,
devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que,
estando em recesso, será convocado para se reunir
extraordinariamente no prazo de cinco dias.

§1º Sem prejuízo de outras disposições constitucionais sobre o assunto, é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

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

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

III - reservada à lei complementar;

IV - de competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

V - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto por parte do Presidente da República;

VI - que tenha sido objeto de veto presidencial pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de tributos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V e 154, II, só produzirá efeitos a partir do exercício seguinte se convertida em lei até o último dia daquele em que houver sido editada.

§ 3º O Congresso Nacional poderá determinar a rejeição da medida provisória, sem exame do mérito, quando entender não estarem atendidos seus pressupostos constitucionais.

§ 4º Se a medida provisória não for apreciada em até cinquenta dias contados de sua publicação, sobrestar-se-ão todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se proceda à apreciação.

§ 5º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias a contar de sua publicação, ressalvado o disposto no §7º, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 6º Não editado o decreto legislativo referido no parágrafo anterior, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória conservar-se-ão por ela regidas.

§ 7º Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que ele seja sancionado ou vetado.

§8º O Presidente da República poderá renovar a medida provisória uma só vez, quando decorrido o prazo de sessenta dias sem pronunciamento do Congresso Nacional.

.....
 Art. 64

.....
 § 2º Se, no caso do parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

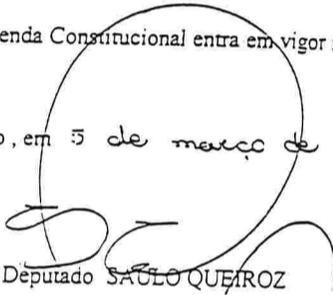
.....
 Art. 66.

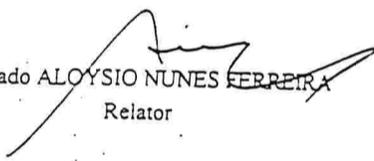
.....
 § 6º Esgotado sem apreciação o prazo estabelecido no § 4º, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que seja apreciado o veto."

Art. 2º O Congresso Nacional procederá à adequação de suas normas internas ao disposto nesta Emenda no prazo de sessenta dias.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 5 de março de 1997


 Deputado SAULO QUEIROZ
 Presidente


 Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA
 Relator

**VOTO EM SEPARADO
 DO DEPUTADO PRISCO VIANA**

No quadro das reformas constitucionais em discussão, a situação que se criou com a exorbitância do poder presidencial de editar medidas provisórias tem suscitado reações naturais dentro e fora do Congresso Nacional.

São incontáveis os malefícios advindos da prática viciosa que se instalou no âmbito das relações entre os Poderes, em face da proliferação indiscriminada de editos com força de lei, concebidos para o malgrado sistema parlamentar de governo, cuja utiliza-

ção, todavia, veio ocorrer em meio ao regime presidencialista confirmado por consulta plebiscitária.

A extensa fila de atos legislativos extraordinários do Governo, pendentes de deliberação, veio atropelar a pauta dos trabalhos congressuais, diante da perplexidade causada pela impossibilidade de apreciar tantas medidas provisórias, sobre as mais diferentes matérias, de discutíveis urgência e relevância.

Por outro lado, o curto prazo fixado para sua eficácia liminar engendrou o expediente da reedição sucessiva, frustrando longos esforços para enxugar o ordenamento jurídico brasileiro, com a eliminação de milhares e milhares de diplomas legais cuja vigência e exegese desafiam até aqueles que se ocupam profissionalmente do Direito.

Maior complexidade advém desse instituto, a cada reedição, quando o Poder Executivo não se limita a renovar-lhes a eficácia, indo além, com pequenas ou quase imperceptíveis alterações, que afetam, porém, a substância do direito legislado a título provisório.

Depara-se o Congresso sob a contingência de, passados vários meses da publicação de uma medida provisória, defrontar-se com situações já amplamente constituídas e consolidadas, determinando sua conduta meramente homologatória da iniciativa presidencial.

Em seus traços mais visíveis, o cenário afigura-se mais prejudicial do que aquele já vivido pelo País, no período autoritário, que muito abusou do seu instrumento legislativo, precisamente os decretos-leis.

De fato, pelo menos sob o aspecto temático, a Carta de 67 e suas emendas autolimitaram o campo de abrangência do decreto-lei, ao passo que, no tocante às medidas provisórias, somente a jurisprudência da mais alta Corte têm podido construir, via interpretação sistemática, alguns balizamentos à atividade legiferante presidencial.

Recordem-se, por exemplo, os debates doutrinários e jurisprudenciais que já se estabeleceram sobre a viabilidade de medida provisória em matéria penal, ou em sede tributária.

Preconiza-se, assim, a regulamentação do instituto das medidas provisórias, não apenas introduzindo alterações em sua disciplina constitucional e regimental, mas podendo valer-se também o Congresso Nacional do que prevê o parágrafo único do art. 59 da Carta de 88, sobre a edição de lei complementar para normatizar o processo legiferante.

Estes os termos e objetivos que inspiraram a presente contribuição ao aperfeiçoamento das Instituições e da *Lex Fundamentalis*, consubstanciados na minuta de substitutivo que ofereço ao exame dos nobres Colegas.

Conquanto louvando o esforço e a proficiência com que se houve o ilustre Relator da matéria, como o demonstra o notável parecer ofertado à consideração da douta Comissão, ousou objetar que a solução normativa a que chegou S. Ex.^a, consubstanciada no Substitutivo de sua lavra, à PEC 02/95, se ressentia de alguns senões e lacunas, e, ao intuito de sanear-los e de aprimorar o trabalho, ofereço texto alternativo.

Assim, por exemplo, a reedição da medida, para forçar a deliberação congressual, é incompatível com o regime democrático e presidencial, no qual o Poder Executivo deve ter condições de governar com a Maioria e levá-la a decidir a matéria legislativa de seu interesse: a não manifestação do Congresso, no prazo assinalado, deve assim ser entendida como rejeição tácita, e não o contrário, solução que caracterizou o regime autoritário;

A sua vez, a previsão de o Congresso Nacional regular as relações jurídicas decorrentes de medida provisória, que não se converta ou não seja publicada como lei antes de expirar o prazo de sua vigência, afigura-se inconveniente ou inadequada juridicamente, seja fazendo-o mediante decreto legislativo, seja mediante projeto de lei. No primeiro caso, certamente invariavelmente se configura a extrapolação legislativa do Congresso, ao regular, por decreto legislativo, matérias para as quais a Constituição prevê a edição de lei ordinária; no segundo caso, poderá ensejar a invasão de competência pelo Congresso, sempre que se tratar de matéria reservada à iniciativa legiferante presidencial, além de sujeitá-la ao veto, com o que se devolve ao Presidente da República o juízo sobre a prevalência dos efeitos da medida provisória.

Por outro lado, norma transitória deverá dispor sobre as medidas provisórias pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional, em relação às quais não será conveniente impedir-se a reedição, em virtude não só de terem sido editadas sob outro regramento constitucional mas também porque o acúmulo dessas impossibilita sua apreciação em tempo hábil.

Creio indispensável rever a proposta da relatoria, a partir de outras contribuições que aportaram a esta Comissão, a exemplo das várias palestras aqui proferidas, assim também à luz das idéias e sugestões contidas em diversas proposições análogas, em trâmite no Senado Federal (especificamente das PECs 1, 4, 11, 20 e 65, de 1995), e dos pareceres lá também produzidos pelos colegiados técnicos, que nos trouxeram observações precisas acerca do instituto da medida provisória.

Propugno, pois, pela adoção do seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 02, DE 1995

Altera os arts. 57, 59, 62, 64 e 66 da
Constituição Federal e determina outras
providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos
do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 57, § 2º, 64, § 2º, e 66, § 6º, da Constituição Federal
passam a vigorar com a redação seguinte:

“Art. 57.
.....

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida nem en-
cerrada sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias
ou a apreciação de medida provisória em vigor.
.....

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presi-
dente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de
lei ordinária, sobre as seguintes matérias:

I - as de sua iniciativa privativa, referidas nos
incisos I e II, alíneas *a* e *e* do § 1º do art. 61;

II - finanças públicas e matéria tributária, exceto
as leis referidas nos arts. 165 e seguintes, mas ressalvada a abertura
de crédito extraordinário (art. 167, § 3º);

III - moeda e câmbio;

IV - defesa territorial, civil e do meio ambiente.

§ 2º É vedada a edição, através de medida provisória,
de matéria:

I - penal e processual penal;

II - econômico-financeira, de que decorra indispo-
nibilidade de ativos financeiros ou da poupança popular.

III - que não possa ser objeto de delegação legislativa (art. 68, § 1º);

IV - para a qual haja prévia exigência constitucional de autorização legislativa;

V - disciplinada em outra medida provisória pendente de apreciação pelo Congresso Nacional;

VI - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e ainda pendente de sanção ou veto por parte do Presidente da República;

VII - que tenha sido objeto de veto presidencial e pendente de apreciação pelo Congresso Nacional, no prazo do art. 66, § 4º.

§ 3º Medida provisória que implique instituição ou majoração de tributos, excetuadas as hipóteses previstas nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se convertida em lei até o último dia daquele em que houver sido editada.

§ 4º Publicado o texto da medida provisória, que terá vigência imediata, o Presidente da República deverá submetê-la de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado para se reunir extraordinariamente no prazo de cinco dias.

§ 5º A deliberação do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais e os requisitos de admissibilidade jurídico-constitucional e de adequação financeira e orçamentária, se for o caso.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até sessenta dias contados da sua publicação, sobrestar-se-ão todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se proceda à apreciação.

§ 7º Em caso de recesso do Congresso Nacional, o prazo de que trata o parágrafo anterior contar-se-á a partir da instalação da sessão legislativa extraordinária.

§ 8º As medidas provisórias perderão eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de noventa dias a contar de sua publicação, ressalvado o disposto no § 10, convalidando-se os efeitos produzidos no período de sua vigência; inadmitidas ou rejeitadas, serão nulos todos os atos praticados desde a sua edição.

§ 9º A medida provisória inadmitida ou rejeitada, ou a que perder eficácia, será tornada insubsistente por ato do Presidente do Senado Federal, vedada em qualquer caso a sua reedição ou das matérias nela contidas, na mesma sessão legislativa em curso.

§ 10. No caso de aprovação de projeto de lei de conversão, com alteração do texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o respectivo projeto de lei.

§ 11. Sendo a medida provisória aprovada, sem alteração de mérito, será o seu texto encaminhado em autógrafos ao Presidente da República para publicação como lei. Aprovado o projeto de lei de conversão, será ele enviado à sanção do Presidente da República.

.....
 "Art. 64.

§ 2º Se, no caso do parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas, em sessões ordinárias ou extraordinárias, da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

.....
 Art. 66.

§ 6º Esgotado sem apreciação o prazo estabelecido no § 4º, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, em sessões ordinárias ou extraordinárias, com exceção das que tenham prazo constitucionalmente determinado, até que seja apreciado o veto."

Art. 2º O Congresso Nacional procederá à adequação de suas normas internas ao disposto nesta Emenda no prazo de sessenta dias, determinando ainda a criação de

comissão mista permanente, cuja composição será renovada a cada sessão legislativa, a qual terá por incumbência proferir parecer quanto aos pressupostos de urgência e relevância, ao juízo de admissibilidade jurídico-constitucional e financeiro-orçamentária, se for o caso, e pronunciar-se sobre o mérito de cada medida provisória, elaborando o respectivo projeto de lei de conversão, em caso de emendamento.

Art. 3º As medidas provisórias editadas até a data desta Emenda, pendentes de deliberação do Congresso Nacional, poderão ser reeditadas uma única vez.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 4 de Março de 1997.


Deputado PRISCO VIANA
PPB/BA

VOTO EM SEPARADO DO SR. ANTONIO CARLOS PANNUNZIO

I - RELATÓRIO

O Substitutivo apresentado pelo Deputado Aloysio Nunes Ferreira à PEC nº 2/95 caminha, a meu ver, na direção certa para dar à Medida Provisória um enquadramento condizente com o equilíbrio dos Poderes e a segurança jurídica da sociedade.

Por um lado, trata de limitar claramente o âmbito material da Medida Provisória, cujos contornos ainda parecem insuficientemente definidos após oito anos de vigência do dispositivo constitucional.

Por outro lado, procura evitar a rotina desmoralizante das reedições, por meio de regras que induzam à rápida apreciação das Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional. Esta me parece uma solução mais adequada do que a proibição pura e simples da reedição, que tomaria a medida provisória uma espécie de decreto-lei às avessas. No decreto-lei, como se recorda, o decurso de prazo sem a apreciação pelo Congresso equivalia à aprovação, dando ao Governo o benefício da obstrução parlamentar para fazer prevalecer sua vontade sobre a oposição. Proibir a reedição de medida provisória seria fazer a não-apreciação equivaler a rejeição. O benefício da obstrução se inverteria, desse modo, a favor da oposição, não como meio de retardar a decisão do legislativo e provocar uma eventual negociação - o que é legítimo - mais como expediente para produzir um resultado em sentido contrário ao pretendido pelo Governo, sem que tal resultado tenha sido efetivamente deliberado pela maioria - o que certamente não é legítimo, nem usual nas democracias.

É o relatório.

II - VOTO EM SEPARADO

Meu voto busca aprimorar a proposta do ilustre relator dentro do mesmo enfoque básico por ele adotado.

No âmbito material, o parágrafo 1º do art. 62 deve trazer uma definição mais extensiva e, a meu ver, mais precisa das vedações à edição de Medida Provisória.

Por esta razão, sugiro a alteração da redação do inciso I, do parágrafo 1º, do art. 62 para incluir as alíneas "a", "c" e "d", bem como o acréscimo ao mesmo artigo de mais dois incisos, reproduzindo no contexto final as limitações que o art. 68, § 1º da Constituição impõe ao uso da delegação legislativa.

O § 2º do substitutivo do relator atende à preocupação, com a qual concordo, de evitar que a Medida Provisória seja usada para elidir o princípio da anterioridade em matéria tributária. Cabe, no entanto, excetuar aí, os impostos eminentemente regulatórios (Importações, Exportações, Produtos Industrializados e Operações Financeiras), como a Constituição já faz no seu art. 150 § 1º.

Poucos nesta Casa negariam ao Executivo um instrumento, como a Medida Provisória, para responder prontamente aos fatos da vida econômico-financeira, por exemplo. Estes, mormente num país como o Brasil, ainda lutando para superar uma longa história de instabilidade, muitas vezes adquire uma velocidade pouco compatível com o ritmo normal de deliberação do parlamento.

De que maneira preservar a segurança jurídica da sociedade sem tolher a capacidade de ação do Poder Público em assunto, como a defesa da estabilidade econômica, em que a presteza da ação é frequentemente crucial para a sua eficácia?

Para isto, é preciso que o Congresso se habilite a deliberar efetiva e prontamente sobre as Medidas Provisórias que vêm à sua apreciação. O substitutivo do Deputado Aloysio Nunes Ferreira enfrenta o problema por meio de duas providências: primeiro, determinando taxativamente o bloqueio das deliberações do Congresso e de ambas as suas Casas quando o prazo para apreciação de uma Medida Provisória estiver para expirar, segundo, estendendo esse prazo de trinta para sessenta dias.

Quanto à primeira providência, o Regimento Comum já prevê no art. 16 da Resolução nº. 1/89 a possibilidade de apreciação da Medida Provisória em regime de urgência, sendo a sessão prorrogada, automaticamente, até decisão final, caso a matéria não seja apreciada até cinco dias antes do término do prazo legal. Se a norma regimental não tem sido aplicada pela Mesa do Congresso, é certamente porque esta, com o respaldo tácito do conjunto da Casa, não viu até hoje conveniência em paralisar o Poder Legislativo a fim de forçar a apreciação de uma Medida Provisória. Sugiro a supressão desta parte do Substitutivo.

Quanto à segunda providência, pode parecer estranha a idéia de que a dilatação do prazo possa na verdade dar mais celeridade à apreciação de Medida Provisória pelo Congresso Nacional. Acontece, porém, que trinta dias tem se mostrado um tempo absolutamente insuficiente para que o Congresso examine com a devida profundidade qualquer Medida Provisória mais complexa. Nesse prazo, nem a Comissão Especial consegue formular seu parecer, nem muito menos a maioria do plenário chega a amadurecer uma posição sobre a matéria. Assim, a medida é reeditada e o processo recomeça da estaca zero, ao menos do ponto de vista formal - indicação da Comissão Especial com seu presidente e relator, apresentação de emendas, e assim por diante, num ciclo irritante que frustra os parlamentares e faz com que a maioria das comissões sequer seja instalada.

A dilatação do prazo para sessenta dias parece, assim, uma inovação positiva para dar ao Congresso oportunidade de apreciar efetivamente as Medidas Provisórias, antes que se inicie o círculo vicioso da reedição-ausência de decisão.

Isto, por si só, não me parece suficiente para resolver a crônica falta de quórum nas sessões conjuntas do Congresso Nacional. Pelo menos duas hipóteses poderiam ser consideradas para a solução cabal desse problema. Ou bem remetemos a votação das Medidas Provisórias para as sessões ordinárias da Câmara dos Deputados e do Senado, separadamente, fazendo os ajustes regimentais cabíveis para que a tramitação bi-cameral possa completar-se dentro dos sessenta dias (por exemplo, mantendo a apreciação prévia da admissibilidade e do mérito por uma Comissão Especial Mista). Ou garantimos a realização de pelo menos uma sessão conjunta semanal do Congresso em "horário nobre", fazendo-a contar para os interstícios regimentais da Câmara e do Senado, de modo a não

prejudicar a tramitação bi-cameral de matéria relevante, como as Propostas de Emenda Constitucional.

Seja qual for o caminho adotado, o importante é ter claro que as providências adicionais necessárias para dar celeridade à apreciação das Medidas Provisórias podem e devem ser tomadas no âmbito do regimento interno e das decisões da Mesa do Congresso e de suas duas Casas.

Por último, permito-me divergir da opção do nobre relator pelo Decreto Legislativo como instrumento para disciplinar as relações decorrentes de Medida Provisória que tenha perdido a eficácia. O Decreto Legislativo não se confunde com a lei. Não tem por função estabelecer direito novo, nem possui a natureza e caráter orgânico, que é elementar na lei. Ora, se trata de disciplinar relações jurídicas decorrentes da aplicação de norma legal que perdeu a eficácia desde a sua edição, parece-me evidente que isto só pode ser feito através de norma de igual natureza e eficácia, ou seja, de lei.

São estas as razões que me levam a submeter à apreciação do ilustre relator, com este voto em separado, a seguinte sugestão alternativa ao seu substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional nº 2/95:

Art. 62.....

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

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania e direitos políticos;
 - b) direito penal e processual penal;
 - 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, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
- II - reservada a lei complementar;
- III - de competência exclusiva do Congresso Nacional;
- IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção presidencial;
- V - que tenha sido objeto de veto presidencial e pendente de apreciação pelo Congresso Nacional no prazo do art. 66, § 4º.

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

§ 3º As medidas provisórias perderão eficácia, desde sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, a contar da sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar, através de lei, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º Não promulgada a lei de que trata o § 3º até sessenta dias após a perda da eficácia da medida provisória, convalidar-se-ão todos os atos praticados no período de sua vigência.

§ 5º No caso de alteração pelo Congresso Nacional do texto original de medida provisória, esta se manterá integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o respectivo projeto de lei de conversão.

Sala de Comissão, em 14 de maio de 1996.



ANTONIO CARLOS PANNUNZIO
Deputado Federal

EMENDA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 1, (SUBSTITUTIVO) ,DE 1995 - CCJ

Altera o parágrafo único e acrescenta parágrafos ao art. 62 da Constituição.

Art. 1º Renumere-se como primeiro e dê-se ao parágrafo único do art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil, a seguinte redação:

"Art. 62.

§ 1º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei, no prazo de sessenta dias, contados da sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes."

Art. 2º Acrescentem-se os seguintes parágrafos ao art. 62 da Constituição:

"Art. 62.

§ 1º

§ 2º O Presidente da República comunicará ao Presidente do Congresso Nacional a adoção de medida provisória pelo menos quarenta e oito horas antes de sua publicação.

§ 3º Excetuam-se à regra do parágrafo anterior os casos em que o sigilo ou a reserva, devidamente fundamentados na exposição de motivos, forem imprescindíveis à preservação do interesse público.

§ 4º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, observado o critério de alternância simples.

§ 5º Caberá a uma comissão mista permanente única de Senadores e Deputados examinar as medidas provisórias e emitir parecer antes de serem votadas, na forma regimental, pelo plenário de cada uma das Casas Legislativas.

§ 6º Se não for apreciada no prazo de sessenta dias de seu recebimento no Congresso Nacional, a medida provisória será colocada, em regime de urgência, na ordem do dia da Casa Legislativa em que se encontrar em tramitação, observada a alternância estabelecida no § 4º.

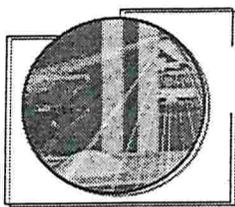
§ 7º É vedada a reedição de medida provisória, no todo ou em parte, sempre que o Congresso Nacional, por proposição da comissão mista, aprovar decreto legislativo que declare a cessação de sua eficácia e discipline a garantia dos atos jurídicos realizados durante sua vigência.

§ 8º Não serão objeto de medida provisória as matérias:

I - vedadas à lei delegada, como previsto no art. 68;

II - relativas ao direito penal;

III - reservadas a lei complementar."

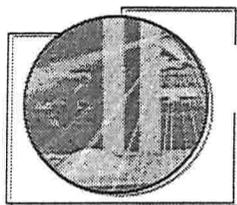


Medidas Provisórias Avaliação anual

Quadro demonstrativo de edições de Medidas Provisórias por ano

Ano	Total de edições	Total de edições + reedições	Reedições c/ alteração	Transformadas em Lei
1988	15	15	0	11
1989	93	103	2	80
1990	89	163	20	74
1991	8	11	2	7
1992	7	10	1	7
1993	47	96	1	28
1994	91	405	37	40
1995	30	437	86	44
1996	39	648	69	15
1997	33	715	71	31
1998	5	125	0	0

 [Voltar](#)



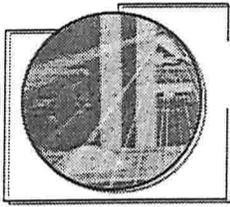
Medidas Provisórias Reedições

Histórico de reedições da Medida Provisória 001480-000

Mpv	Assinatura	Edição	Alteração	Lei	Observações
000831-000	18-jan-95	Original			
000892-000	16-fev-95	Reedição			
000939-000	16-mar-95	Reedição	S		
000968-000	12-abr-95	Reedição	S		
000993-000	11-mai-95	Reedição			
001019-000	08-jun-95	Reedição	S		
001042-000	29-jun-95	Reedição			
001068-000	28-jul-95	Reedição			
001095-000	25-ago-95	Reedição			
001127-000	26-set-95	Reedição			
001160-000	26-out-95	Reedição	S		
001195-000	24-nov-95	Reedição	S		
001231-000	14-dez-95	Reedição			
001268-000	12-jan-96	Reedição	S		
001307-000	09-fev-96	Reedição			
001347-000	12-mar-96	Reedição			
001389-000	11-abr-96	Reedição			
001432-000	09-mai-96	Reedição			
001480-000	05-jun-96	Reedição			
001480-019	04-jul-96	Reedição			
001480-020	01-ago-96	Reedição			
001480-021	29-ago-96	Reedição			
001480-022	26-set-96	Reedição			
001480-023	24-out-96	Reedição			
001480-024	22-nov-96	Reedição			
001480-025	19-dez-96	Reedição			
001480-026	17-jan-97	Reedição			
001480-027	14-fev-97	Reedição			

001480-028	14-mar-97	Reedição			
001480-029	15-abr-97	Reedição			
001480-030	15-mai-97	Reedição	S		
001480-031	12-jun-97	Reedição			
001480-032	11-jul-97	Reedição			
001480-033	08-ago-97	Reedição			
001480-034	09-set-97	Reedição			
001480-035	09-out-97	Reedição			
001480-036	06-nov-97	Reedição			
001480-037	04-dez-97	Reedição			
001480-038	31-dez-97	Reedição	S		
001480-039	29-jan-98	Reedição			
001480-040	27-fev-98	Reedição			

 Voltar



Medidas Provisórias
Reedições c/ alteração de texto

Resultado da pesquisa :

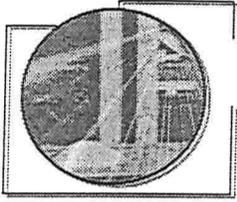
Existem 71 reedições com alteração de texto.

Mpv	Assinatura	Mpv anterior	Mpv de origem
001535-001	16-jan-97	001535-000	001535-000
001553-011	16-jan-97	001553-000	001367-000
001561-001	17-jan-97	001561-000	001561-000
001532-002	13-fev-97	001532-001	001532-000
001542-019	13-fev-97	001542-018	001110-000
001557-006	13-fev-97	001577-005	001517-000
001540-021	13-fev-97	001540-020	001053-000
001570-001	24-abr-97	001570-000	001570-000
001523-007	30-abr-97	001523-006	001523-000
001573-007	02-mai-97	001522-006	001522-000
001558-007	09-mai-97	001558-006	001525-000
001567-003	15-mai-97	001567-002	001567-000
001480-030	15-mai-97	001480-029	000831-000
001481-049	15-mai-97	001481-048	000327-000
001560-005	15-mai-97	001561-004	001560-000
001562-005	15-mai-97	001562-004	001562-000
001523-008	28-mai-97	001523-007	001523-000
001572-001	28-mai-97	001572-000	001572-000
001571-002	28-mai-97	001571-001	001571-000
001542-023	10-jun-97	001542-022	001110-000
001548-034	07-ago-97	001548-033	000745-000
001580-001	21-ago-97	001580-000	001580-000
001576-003	29-ago-97	001576-002	001576-000
001556-014	04-set-97	001556-013	001514-000
001542-026	04-set-97	001542-025	001110-000
001567-007	09-set-97	001567-006	001567-000

001520-012	09-set-97	001520-011	001520-000
001549-034	11-set-97	001549-033	000813-000
001569-006	18-set-97	001569-005	001569-000
001580-002	18-set-97	001580-001	001580-000
001571-006	25-set-97	001571-005	001571-000
001523-012	25-set-97	001523-011	001523-000
001576-004	26-set-97	001576-003	001576-000
001539-036	02-out-97	001539-035	000794-000
001542-027	02-out-97	001542-026	001110-000
001548-036	02-out-97	001548-035	000745-000
001549-035	09-out-97	001549-034	000813-000
001562-010	09-out-97	001562-009	001562-000
001588-001	14-out-97	001588-000	001588-000
001587-002	14-out-97	001587-001	001585-000
001580-003	17-out-97	001580-002	001580-000
001531-011	17-out-97	001531-010	001081-000
001590-016	23-out-97	001590-015	001514-000
001511-016	23-out-97	001511-015	001511-000
001575-005	27-out-97	001575-004	001575-000
001547-036	30-out-97	001547-035	000807-000
001548-037	30-out-97	001548-036	000745-000
001546-025	30-out-97	001546-024	001212-000
001473-037	06-nov-97	001473-036	000754-000
001477-042	06-nov-97	001477-041	000550-000
001512-016	06-nov-97	001512-015	001512-000
001549-036	06-nov-97	001549-035	000813-000
001567-009	06-nov-97	001567-008	001567-000
001596-014	10-nov-97	001523-013	001523-000
001595-014	10-nov-97	001573-013	001522-000
001599-038	11-nov-97	001473-037	000754-000
001531-012	13-nov-97	001531-011	001081-000
001587-003	13-nov-97	001587-002	001585-000
001588-002	13-nov-97	001588-001	001588-000
001590-017	20-nov-97	001590-016	001514-000
001538-047	27-nov-97	001538-046	000470-000
001543-029	27-nov-97	001543-028	001111-000
001547-037	27-nov-97	001547-036	000807-000
001577-006	27-nov-97	001577-005	001577-000
001614-013	11-dez-97	001562-012	001562-000
001612-018	11-dez-97	001590-017	001514-000

001621-030	12-dez-97	001542-029	001110-000
001635-016	12-dez-97	001520-015	001520-000
001625-039	12-dez-97	001548-038	000745-000
001480-038	31-dez-97	001480-037	000831-000
001535-013	31-dez-97	001535-012	001535-000

[Voltar](#)



Medidas Provisórias Reedições

Histórico de reedições da Medida Provisória 001481-000

Mpv	Assinatura	Edição	Alteração	Lei	Observações
000327-000	24-jun-93	Original			
000334-000	23-jul-93	Reedição			
000345-000	25-ago-93	Reedição			
000353-000	23-set-93	Reedição			
000362-000	25-out-93	Reedição			
000376-000	24-nov-93	Reedição			
000392-000	23-dez-93	Reedição			
000415-000	21-jan-94	Reedição			
000432-000	23-fev-94	Reedição			
000455-000	25-mar-94	Reedição			
000479-000	22-abr-94	Reedição	S		
000506-000	24-mai-94	Reedição			
000533-000	23-jun-94	Reedição			
000557-000	26-jul-94	Reedição			
000588-000	25-ago-94	Reedição			
000630-000	23-set-94	Reedição	S		
000670-000	21-out-94	Reedição			
000718-000	18-nov-94	Reedição			
000772-000	20-dez-94	Reedição			
000841-000	19-jan-95	Reedição	S		
000901-000	16-fev-95	Reedição	S		
000945-000	16-mar-95	Reedição	S		
000970-000	12-abr-95	Reedição			
000995-000	11-mai-95	Reedição			
001021-000	08-jun-95	Reedição			
001044-000	29-jun-95	Reedição			
001070-000	28-jul-95	Reedição			
001097-000	25-ago-95	Reedição			

001129-000	26-set-95	Reedição	S		
001162-000	26-out-95	Reedição			
001197-000	24-nov-95	Reedição	S		
001233-000	14-dez-95	Reedição			
001270-000	12-jan-96	Reedição			
001309-000	09-fev-96	Reedição	S		
001349-000	12-mar-96	Reedição			
001391-000	11-abr-96	Reedição			
001433-000	09-mai-96	Reedição			
001481-000	05-jun-96	Reedição			
001481-038	04-jul-96	Reedição			
001481-039	01-ago-96	Reedição			
001481-040	29-ago-96	Reedição			
001481-041	26-set-96	Reedição			
001481-042	24-out-96	Reedição			
001481-043	22-nov-96	Reedição	S		
001481-044	19-dez-96	Reedição			
001481-045	17-jan-97	Reedição			
001481-046	14-fev-97	Reedição			
001481-047	14-mar-97	Reedição			
001481-048	15-abr-97	Reedição			
001481-049	15-mai-97	Reedição	S		
001481-050	12-jun-97	Reedição			
001481-051	11-jul-97	Reedição			
001481-052	08-ago-97	Reedição		009491/97	

 Voltar