

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

O ABUSO EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO ATRAVÉS DA
EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NO SISTEMA
PRESIDENCIALISTA BRASILEIRO

LUCAS JOSÉ MELO DA CUNHA

CARUARU

2017

LUCAS JOSÉ MELO DA CUNHA

O ABUSO EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO ATRAVÉS DA
EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NO SISTEMA
PRESIDENCIALISTA BRASILEIRO

Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) para graduação em Direito no Centro Universitário Tabosa de Almeida – ASCES/UNITA, orientado pelo Prof. Dr. Ademario Tavares.

CARUARU

2017

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/_____.

Presidente: Prof. Dr. Ademario Tavares

Primeiro(a) Avaliador(a): Prof.

Segundo(a) Avaliador(a): Prof.

RESUMO

Este trabalho analisa as consequências que o excesso de medidas provisórias editadas pelo chefe do Poder Executivo da União ocasiona num país presidencialista como é o Brasil, onde é mais evidente a separação entre os Poderes. Os principais problemas encontrados são a ausência de justificativa plausível quanto ao preenchimento dos pressupostos de urgência e relevância e o sobrestamento da pauta de votação das Casas do Congresso Nacional. Para fins de pesquisa metodológica, foram utilizados livros doutrinários pátrios e julgados do Supremo Tribunal Federal, guardião maior da Constituição brasileira, objetivando delinear os conceitos e os aspectos procedimentais do instituto. O artigo constata que a vagueza e a subjetividade dos termos urgência e relevância gera uma grande discricionariedade para o Presidente da República editar inúmeros provimentos provisórios, muitas vezes sem preencher seus requisitos formais, interferindo na definição das proposições a serem votadas nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Há a necessidade de alteração do texto constitucional para a devida responsabilização em caso de medida provisória que não possua urgência e relevância, além de os Poderes Legislativo e Judiciário examinar com maior controle as exigências que a constituição prevê para o ato normativo em estudo, utilizando-se do sistema de freios e contrapesos, para que o Executivo não transforme a criação de normas jurídicas a sua função típica.

Palavras-Chave: Brasil. Constituição Federal. Medida provisória. Sistema presidencialista. Separação dos poderes.

ABSTRACT

This essay analyses the consequences of the temporary measures excess which are determined by the Union Executive Branch in a country like Brazil, where the powers' division is clearly more split up. The main problems which were found are the lack of clear justifications on what is related to filling up the urgency and relevance postulates as well as the interruption of whatever is currently being voted at the National Congress. For methodological purposes, national doctrinarian books, which were judged by the Federal Supreme Court – the major guard of Brazilian Constitution –, were used with the main goal of delineating the concepts and procedural institutional aspects. This article then points out that vagueness and the subjectivity of these urgency and relevance terms implicates in a huge discretion for the Republic President to edit numerous provisional procedures, lots of times without fulfilling the formal requirements. This situation has consequences on issues like the proposals' definition which are supposed to be voted on the sessions at the Deputies Chamber as well as in the Federal Senate. There is a need to change the constitutional text in order to bring a proper accountability up in case of a temporary measure that does not have a real urgency and relevance. In addition to it, the Legislative and Judiciary Powers also must check with a bigger power control the requirements provided by the constitution, the normative action which is under study, using the checks and balances system, so that the Executive do not transform the juridical norms creation in its regular function.

Keywords: Brazil. Federal Constitution. Temporary measure. Presidential system. Powers separation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. BREVE HISTÓRICO DA MEDIDA PROVISÓRIA.....	9
2. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DA MEDIDA PROVISÓRIA.....	10
3. MEDIDA PROVISÓRIA NO BRASIL.....	11
4. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA	18
5. A INTERFERÊNCIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO REGULAR ANDAMENTO DAS CASAS LEGISLATIVAS.....	22
CONCLUSÕES	27
REFERÊNCIAS.....	30

INTRODUÇÃO

O processo de criação das leis após o surgimento dos Estados modernos, onde a separação dos Poderes proposta por Montesquieu era enfatizada nas constituições, ficou exclusivamente a cargo do Poder Legislativo, tornando o Executivo apenas cumpridor dos ditames legais, no exercício da administração estatal.

Com o passar do tempo, observou-se que a separação irrestrita tornou antiquada para a persecução dos objetivos da nação. Desse modo, houve certa mitigação na separação dos Poderes, a fim de que um Poder pudesse exercer as funções típicas dos demais, mesmo que de forma secundária, respeitando o exercício primário do órgão originário.

É nesse embasamento que surge a possibilidade de o Poder Executivo exercer a função primária do Legislativo, criando normas jurídicas.

Os principais fatos surgidos ao longo da história político-social que legitimava o Executivo criar leis em diversas nações, dentre outros, foram o enfraquecimento do Poder Legislativo, através de governos autoritários, e o surgimento do sistema de governo parlamentarista, onde os Poderes Executivo e Legislativo se entrelaçam.

No Brasil republicano, iniciado em 1891, o primeiro fator para que o executivo legislasse foi o surgimento de regimes autoritários. Entre os anos de 1937 a 1945, com o estado novo de Getúlio Vargas, e 1967 a 1988, no período compreendido entre a outorga da Constituição ditatorial militar e a promulgação da Constituição Federal (CF), em 1988, onde o processo legislativo era quase que exclusivamente exercido pelo chefe do Poder Executivo, através da edição de decretos-leis.

Em seguida, com o surgimento da redemocratização no Brasil, iniciada a partir da promulgação da Constituição vigente, a possibilidade da edição do decreto-lei foi abolida, surgindo, em substituição, as medidas provisórias (MPs), que possuem força de lei desde a sua publicação em diário oficial. Tal instrumento normativo surgiu no Brasil sem nenhuma limitação quanto à matéria, apenas requisitos subjetivos de urgência e relevância, que nem sempre foram justificados pelos chefes do Executivo desde o governo do presidente José Sarney.

Este tipo de norma jurídica fora adaptado do *provvedimenti provvisori* da Itália, país onde há o sistema parlamentarista de governo.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001, houve o surgimento de uma grande limitação no Brasil quanto à edição de medidas provisórias, conforme será demonstrado no desenvolvimento.

O problema central deste trabalho é analisar se a edição da medida provisória fere a separação dos Poderes (funções estatais), levando-se como parâmetro não só o ordenamento jurídico vigente, mas também o modo que é exercido esse direito extraordinário na prática brasileira.

O objetivo geral deste artigo é verificar o abuso exercido pelo Poder Executivo da União através da edição de medidas provisórias, buscando, também, tratar a origem e o conceito do instituto.

Os objetivos específicos são identificar os requisitos constitucionais legitimadores para a edição de medida provisória; analisar se a edição de MPs nos termos atualmente existentes desrespeita o sistema presidencialista brasileiro e, em consequência, a separação dos Poderes e, por fim, fixar os parâmetros mínimos que deveriam existir para a continuidade do instituto da medida provisória no ordenamento jurídico brasileiro, sem desarmonizar os Poderes da União.

Para fins de pesquisa, será utilizada a doutrina para traçar as dimensões conceituais e os aspectos procedimentais da medida provisória. Para isso será utilizado o procedimento técnico da pesquisa bibliográfica, analisando materiais já publicados.

Também serão analisados precedentes judiciais oriundos de votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal acerca da análise do conceito de medida provisória e da discussão sobre o cumprimento pelo chefe do Poder Executivo dos regramentos para a edição das medidas provisórias, notadamente os requisitos constitucionais de urgência e relevância. O acesso às jurisprudências, durante toda pesquisa, será buscado diretamente no sítio eletrônico oficial do STF.

O método científico empregado para a construção da presente pesquisa será o hipotético-dedutivo, uma vez que partirá da análise da teoria, da legislação e da jurisprudência referente ao instituto da medida provisória para daí ser levantada a problemática da pesquisa e, em seguida, apresentada as conclusões.

No que se refere ao tipo de pesquisa, será utilizado o teórico, onde haverá análise do instituto denominado medida provisória, com o emprego de embasamentos teóricos para explicar a pesquisa que está sendo levantada sobre o tema.

Do ponto de vista da pesquisa em si, haverá o uso do instrumento qualitativo, através dos procedimentos técnicos que compreendem a pesquisa bibliográfica, as consultas a textos, as doutrinas, as legislações, e os julgados, bem como meios eletrônicos, visando-se definir um melhor direcionamento no detalhamento do tema, aprofundando os conhecimentos já qualificados que estão em discussão da temática abordada.

Aplicar-se-á também a pesquisa quantitativa no que diz respeito à coleta de dados existentes no sítio eletrônico da Presidência da República acerca do número de medidas provisórias (re)editadas antes e após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 32/01.

O ponto 1 do presente trabalho tratará, de modo sucinto, sobre o histórico da medida provisória, desde a sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro, em substituição ao decreto-lei. Buscando ainda trazer a origem de tal instituto, cujo modelo fora copiado, parcialmente, pelo Poder Constituinte Originário.

O tópico 2 versará a respeito do conceito e da natureza jurídica da medida provisória, citando a pessoa competente para editá-la, os pressupostos constitucionais de urgência e relevância e a sua inclusão na hierarquia das normas no ordenamento jurídico.

O item 3 abordará a medida provisória no Brasil, como ela foi criada e posteriores alterações, sempre analisando a Constituição Federal, especificamente os arts. 62 e 246, antes e depois da promulgação da Emenda Constitucional n.º 32, no dia 11 de setembro de 2001.

No mesmo ponto haverá também a análise parcial da Resolução n.º 1, de 08 de maio de 2002, do Congresso Nacional, que regulamenta o art. 62 da Constituição, em especial a parte que dispõe sobre o juízo prévio de admissibilidade pela comissão mista, além da inconstitucionalidade desse ponto declarada pelo Supremo Tribunal Federal.

Outra apreciação do tópico 3 é mostrar os 12 meses anteriores e posteriores à promulgação da Emenda Constitucional n.º 32 e sua repercussão na redução de medidas provisórias encaminhadas ao Congresso Nacional.

O tópico 4 discutirá os pressupostos constitucionais de urgência e relevância da medida provisória, analisando a vagueza, a subjetividade e a discricionariedade de tais requisitos, resultando na grande quantidade de MPs editadas, já que o

Presidente da República não fundamenta a existência da urgência e relevância da matéria

Haverá ainda a avaliação do que vem a ser urgência e relevância, trazendo definições da doutrina pátria.

Outro ponto é afirmar se é possível o controle dos pressupostos pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, será apresentado um exemplo de medida provisória sem urgência e a tentativa do Congresso Nacional de incluir um parágrafo ao art. 62 da CF prevendo a criação de lei complementar que estabelecesse explicitamente quais seriam os pressupostos de urgência para a edição de medidas provisórias.

O último ponto, de n.º 5, tratará acerca da interferência das medidas provisórias no regular andamento das casas legislativas, com o trancamento de pauta, decorridos 45 dias da publicação no Diário Oficial.

Será analisado nesse ponto a interpretação dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados para tentar reduzir o alto grau de interferência da MP na configuração da pauta de votação da Câmara, referendada em caráter liminar pelo Supremo Tribunal Federal, bem como o posicionamento contrário da doutrina.

Outra questão discorrida é, em virtude do prazo de 45 dias ser comum para ambas as Casas, a tentativa de modificação da Constituição para que houvesse a alternância do início da votação das medidas provisórias entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal e tornar o prazo de trancamento de pauta específico para cada Casa,

O tópico é concluído com a discussão acerca da necessidade de alteração do texto constitucional para a devida responsabilização política do responsável pela edição de medidas provisórias que não preenchem seus requisitos legais, bem como de um exame mais detido dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância pelos demais Poderes, utilizando-se do sistema de freios e contrapesos, a fim de que o Poder Executivo não se sobreponha.

1. BREVE HISTÓRICO DA MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória surgiu no Brasil com a promulgação da Constituição Federal vigente, ocorrida em 05 de outubro de 1988, também denominada de Constituição Cidadã.

Tal instrumento normativo surgiu no Brasil sem nenhuma limitação quanto à matéria, apenas pressupostos constitucionais de urgência e relevância, que nem sempre foram/são justificados pelos chefes do Poder Executivo desde o governo do presidente José Sarney, conforme será demonstrado.

A medida provisória fora adaptada seguindo o modelo do *provvedimenti provvisori con forza di legge in casi straordinari di necessità e di urgenza* previsto no art. 77 da Constituição italiana de 1947¹, país que adota o sistema parlamentarista de governo, fato que difere do Brasil, já que o seu sistema é o presidencialista, ou seja, a separação entre os Poderes é mais evidente, onde um deve harmoniosamente respeitar o pleno exercício, pelos demais, de suas respectivas funções típicas.

Nesse passo, destaca Michel Temer (2008, p. 153) que:

A Constituição italiana foi o modelo inspirador do constituinte brasileiro. Ocorre, entretanto, que entre as medidas provisórias da Itália e as do Brasil há grande diferença. Lá o sistema do governo é parlamentar e a Constituição prescreve que o “Governo” (no caso, o Gabinete, por meio do Primeiro-Ministro) editará a medida provisória sob sua responsabilidade. O que é responsabilidade no sistema parlamentar? É aquela de natureza política. Portanto, o que ocorre se a medida provisória não for aprovada pelo Parlamento italiano? O Gabinete (Governo) cai. [...]

No entanto, no Brasil inexistente sanção política ao Presidente da República em caso da não aprovação da medida provisória pelo Congresso Nacional.

O instituto em análise surgiu no ordenamento jurídico brasileiro em substituição ao decreto-lei, que fora fortemente utilizado pelo regime político (ditatorial) antecedente.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2014, p. 899) entendem que: “Os constituintes de 1988 sentiram a necessidade de permitir ao Presidente da República a edição de medidas provisórias com força de lei, para atender a necessidades urgentes e relevantes”.

2. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DA MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória é ato emanado pelo Presidente da República, com força de lei desde a sua publicação em Diário Oficial, para resolver situações de urgência

¹ Disponível em: <<http://www.senato.it/documenti/repository/costituzione.pdf>>. Acesso em: 18/05/2017.

e relevância que o trâmite legislativo ordinário não conseguiria atingir, devendo a MP ser submetida de imediato ao Congresso Nacional que poderá convalidá-la ou não.

Para Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2014, p. 900):

[...] as medidas provisórias são atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta o poder de editá-las. Ostentam nítida feição cautelar. Embora produzam o efeito de concitar o Congresso a deliberar sobre a necessidade de converter em norma certo trecho da realidade social, não se confundem com meros projetos de lei, uma vez que desde quando editadas já produzem efeitos de norma vinculante.

Em conclusão, a medida provisória é um instrumento extraordinário, editado pelo chefe do Poder Executivo, com força de lei, mas a ela não se compara, possuindo o poder de inovar transitoriamente no ordenamento jurídico sem a inicial intervenção do Legislativo, detentor do poder de criar leis, quando há uma situação urgente e relevante.

A natureza jurídica das medidas provisórias fora bem fundamentada e sintetizada por Uadi Lammêgo Bulos (2015, p. 1210), entendendo que as mesmas “configuram espécies normativas de natureza infraconstitucional, dotadas de força e eficácia legais, embora não sejam leis, no sentido exato da terminologia, pois nascem de um ato presidencial, e não do labor legiferante, propriamente dito”.

3. MEDIDA PROVISÓRIA NO BRASIL

O instituto da medida provisória surgiu no Brasil, conforme já exposto, com a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988.

O surgimento desse poder normativo unilateral do Presidente da República não trazia qualquer limitação procedimental ou material, apenas os requisitos de relevância e urgência – ainda vigentes –, mas que nem sempre são devidamente motivados. Isso resultou na legiferação indiscriminada pelo Executivo Federal, inclusive reeditando novas medidas provisórias com a mesma matéria da anterior que perdia eficácia pelo decurso do prazo de 30 dias. Esse era o teor do antigo art. 62 e parágrafo único da Constituição Federal de 1988:

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.

Inconformados com a abrangência material e as reiteradas reedições das medidas provisórias, os constituintes derivados reformadores promulgaram no dia 11 de setembro de 2001 a Emenda Constitucional n.º 32, trazendo regras mais rígidas ao referido ato normativo.

A primeira novidade trazida fora de caráter material, restringindo a edição de medidas provisórias sobre matérias relativas à nacionalidade; à cidadania; aos direitos políticos; aos partidos políticos; ao direito eleitoral; ao direito penal; ao direito processual penal; ao direito processual civil (*lato sensu*), que incluem os processos civil, eleitoral e trabalhista; à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; aos planos plurianuais; às diretrizes orçamentárias; ao orçamento e aos créditos adicionais suplementares e especiais (art. 62, § 1º, inciso I, da CF/88).

Há ainda a impossibilidade de medida provisória que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; de matéria reservada à lei complementar ou já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (art. 62, § 1º, incisos II a IV, da CF/88).

As restrições previstas no âmbito do § 1º do art. 62 da Carta Magna não acarretam quaisquer problemas conceituais, o poder constituinte derivado apenas elegeu causas em que o processo legislativo ordinário é o mais adequado para legislar, trazendo a matéria ao mundo jurídico, com exceção da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, incluída em respeito ao princípio da separação dos Poderes.

Outra inovação da EC n.º 32/2001 está inserida no § 2º do art. 62 da CF, onde afirma que a edição de medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os impostos sobre importações; exportações; produtos industrializados; operações financeiras e extraordinários, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que fora editado.

Nesse passo, tentando o legislador derivado incluir de forma explícita que a medida provisória respeitará o princípio da anterioridade tributária, acabou que involuntariamente permitindo a possibilidade desse instituto possuir eficácia diferida,

ou seja, contrariando o requisito constitucional da urgência, pois o referido ato normativo, de caráter excepcional e extraordinário, possui eficácia desde a sua publicação no Diário Oficial da União.

Ao tratar da medida provisória e de sua eficácia na instituição ou majoração de outros tributos, Wadih Damous e Flávio Dino (2005, p. 135) entendem que:

A EC nº 32 fixou o modo como a Constituição considera respeitado o princípio da não-surpresa aos contribuintes, no tocante aos impostos, como acima delineado. Ora, do mesmo modo deve ser em relação às contribuições sociais, ou seja, a medida provisória deflagrará o processo legislativo especial, porém a contagem do período de noventa dias que autoriza a cobrança iniciará com a lei de conversão.

Raciocínio similar pode ser feito a propósito das taxas e das contribuições de melhoria, já que as disposições constitucionais atinentes aos princípios da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade são as mesmas (art. 150, I e III).

Como visto acima, com exceção dos impostos extrafiscais (Importação, Exportação, Produtos Industrializados e Operações Financeiras) – cujo objetivo precípuo é a intervenção na economia – e os impostos extraordinários de guerra ou de sua iminência, a edição de medida provisória que institua ou majore tributos deverá respeitar o princípio da anterioridade tributária (nonagesimal ou anual), tendo por objetivo, assim, apenas deflagrar o processo legislativo.

A novidade trazida pelo § 3º do art. 62 da CF é o prazo de vigência da medida provisória, substituindo o prazo anterior que era de 30 dias – antigo parágrafo único do art. 62. Agora uma MP tem eficácia por até 60 dias, perdendo-a, desde sua edição, se não for convertida em lei, podendo ser prorrogada por igual período, caso não seja devidamente finalizada sua apreciação nas duas Casas Legislativas, por força do § 7º, art. 62, CF. Ressalte-se que a perda da eficácia da MP, em respeito à segurança jurídica, não atinge as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência, que ainda serão por ela regidas, caso o Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, não as discipline no prazo de 60 (sessenta) dias após a rejeição ou perda de eficácia da MP (art. 62, § 11, CF).

Prevê o § 4º do citado artigo constitucional que o início da contagem do prazo da vigência da medida provisória será a partir da sua publicação no Diário Oficial da União, não de sua chegada na Câmara dos Deputados, suspendendo-se o prazo durante os períodos de recesso do Congresso Nacional, que se estendem de 18 a 31 de julho e de 23 de dezembro a 1º de fevereiro da sessão legislativa seguinte (art. 57, caput, CF).

Assim, a medida provisória tem força de lei desde a sua publicação no DOU, chegando ao Congresso Nacional em plena vigência.

Esse é o entendimento de Michel Temer (2008, p. 155), que assinala:

A medida provisória tem a particularidade de nascer como diploma normativo pela tão-só manifestação do Chefe do Executivo.

A discussão é posterior. Já em vigor, produzindo efeitos, é submetida ao Congresso Nacional, que deverá apreciá-la para aprová-la no prazo de 60 dias a contar de sua publicação.

Em sequência, o § 5º do art. 62 afirma que a medida provisória deverá passar por um juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos de urgência e relevância. Só após isso será remetida à Câmara dos Deputados, onde terá sua votação iniciada.

Esse juízo prévio é realizado por uma comissão mista de deputados e senadores, que examinará a medida provisória e sobre ela emitirá um parecer, antes de ser apreciada, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional (art. 62, § 9º, CF).

No entanto, ao regulamentar todo o art. 62 através da Resolução n.º 1, de 08 de maio de 2002, o Congresso Nacional dispôs que a comissão mista teria o prazo improrrogável de 14 dias, contado da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, para emitir parecer único. Esgotado o prazo, o processo seria encaminhado à Câmara dos Deputados, que passaria a examinar o mérito da MP, após proferido o parecer pelo relator no plenário dessa Casa (art. 5º, caput, c/c art. 6º, caput e §§ 1º e 2º).

Ocorre que, em caráter incidental na ADIn 4.029/DF, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional tais dispositivos da Resolução n.º 1/2002 do Congresso Nacional, por entender que tolheria à comissão mista o direito de analisar detidamente os pressupostos constitucionais da medida provisória, conforme depreende-se no trecho destacado do voto proferido pelo ministro relator Luiz Fux:

[...] A magnitude das funções das Comissões Mistas no processo de conversão de Medidas Provisórias não pode ser amesquinhada. Procurou a Carta Magna assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada. Percebe-se, assim, que o parecer da Comissão Mista, em vez de formalidade desimportante, representa uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.

Em razão disso, há que se reconhecer a inconstitucionalidade dos já citados artigos 5º, caput, e 6º, caput e parágrafos, da Resolução n.º 1 de 2002 do Congresso Nacional, pois dispensam a prolação de

parecer por parte da Comissão Mista, não sendo suficiente sua elaboração por parlamentar Relator. [...]²

Isso posto, deverá a comissão mista de deputados e senadores reunir-se para emitir o parecer prévio, antes da remessa ao plenário da Câmara, para que não haja ofensa ao § 9º do art. 62 da Constituição Federal.

Como se verá mais adiante, em virtude do excesso de medidas provisórias editadas pelo Executivo e o exíguo tempo para análise pelos plenários das Casas do Congresso Nacional, a comissão parlamentar mista aprova toda e qualquer medida provisória. É evidente que a relação institucional entre o Legislativo e o chefe do Executivo acaba também por influenciar a admissão das MPs, já que o exame dos pressupostos constitucionais possui um caráter meramente político, não jurídico.

Outra inovação trazida pela EC n.º 32/2001 está inserida no § 6º do art. 62 da CF. Nele consta que a medida provisória não apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Tal dispositivo tem o condão de acelerar a votação da medida provisória, para que não perca a sua eficácia por decurso de prazo, tornando um dos fatores de maior interferência direta do Executivo no exercício da função primária do Legislativo, haja vista que o trancamento da pauta de votação em plenário impede a sua livre elaboração pelos Presidentes da Câmara e do Senado Federal.

O prazo de 45 dias para o sobrestamento automático da pauta é único para ambas as Casas, não se renovando para o Senado após o término da votação na Câmara.

Esse, inclusive, é o entendimento de Michel Temer (2008, p. 156), que esclarece a dubiedade do termo “subsequentemente”:

A expressão subsequentemente pode gerar a idéia de que a Câmara dos Deputados tem 45 dias e o Senado Federal outros 45 dias, sucessivamente, para, só então, sofrer a consequência do sobrestamento das demais proposições. Esta seria a interpretação literal, que nem sempre é a melhor. Anoto que a Emenda Constitucional alude a um prazo de 60 dias, o que faz supor a necessidade de conclusão do processo legislativo atinente à medida

² Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 21 de março de 2017.

provisória nesse prazo máximo, Ora, a soma de 45 + 45 dias importa 90 dias, o que excede o prazo constitucionalmente fixado para a validade inaugural da medida provisória.

Observa-se, desse modo, que o maior prejudicado pelo sobrestamento de pauta é o Senado Federal, porquanto, acaso a Câmara conclua a votação depois de ultrapassados os 45 dias iniciais, a medida provisória chegará àquela Casa já em regime de urgência, suspendendo as demais deliberações, até que se ultime a votação daquela.

Conforme visto, após emissão do parecer pela comissão mista acerca do atendimento dos pressupostos constitucionais (art. 62, § 9º, CF), a votação iniciará no plenário da Câmara Federal para, em seguida, havendo aprovação, ser remetida ao plenário do Senado Federal (art. 62, § 8º, CF).

Em seguida, urge mencionar a impossibilidade de reeditar, na mesma sessão legislativa, idêntica medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, previsão contida no § 10 do art. 62 da Constituição Federal.

Essa alteração fora bastante eficaz para a redução do número de medidas provisórias criadas desde a publicação da Emenda Constitucional n.º 32, em 12 de setembro de 2001, repercutindo de modo intenso no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, conforme tabela a seguir, que faz uma comparação dos 12 meses anteriores e posteriores à aludida modificação.³

	Período: 12/09/2000 a 11/09/2001	Período: 12/09/2001 a 11/09/2002
Editadas originariamente	40	68
Reedições	856	0
Total	896	68
Média mensal	74,66	5,66

A tabela acima mostra a grande redução de medidas provisórias encaminhadas ao Congresso Nacional após a vigência da EC n.º 32/2001, isso repercute, em tese, numa melhor análise dos textos das MPs pelos Legisladores.

³ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2000-e-2001>> e <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2001-e-2002>>. Acesso em: 21/03/2017.

Apesar dessa redução, uma prática nociva que vem sendo exercida desde o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso é a inclusão de assuntos variados numa mesma medida provisória, conforme ilustram Wadih Damous e Flávio Dino (2005, p. 86):

Destaque-se que os números só não são maiores porque, sobretudo a partir do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, generalizou-se a prática de tratar-se de vários assuntos em uma mesma medida provisória, independentemente de qualquer conexão entre eles.

Como se observa, o Poder Executivo, apesar das restrições impostas pela emenda constitucional, cria novos métodos para, de algum modo, interferir no livre exercício das funções exercidas pelo Legislativo, pois, editando uma medida provisória com vários assuntos, tornará mais complexa a análise não só dos requisitos de admissibilidade, mas também do mérito em plenário de ambas as Casas Legislativas.

Por fim, vale salientar uma outra novidade trazida pela EC n.º 32/2001 para as medidas provisórias, que beneficiou o Poder Executivo. Trata-se da alteração do art. 246 da Constituição Federal, nos termos abaixo descritos:

Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive.

Ou seja, delimitou a proibição do chefe do Executivo em editar medida provisória regulamentando artigo da Constituição, cuja redação tenha sido modificada pelas Emendas Constitucionais de n.ºs 5 a 32. Antes, o art. 246 previa o mesmo início (EC n.º 5/95), mas não tinha um fim determinado. Se não houvesse essa alteração, as redações de artigos modificadas pelas emendas de n.ºs 33 em diante não poderiam, também, ser regulamentados por medida provisória.

Por fim, outro benefício que a EC n.º 32/2001 conferiu ao Executivo fora a vigência por prazo indeterminado das medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação da referida emenda.

Assim, as medidas provisórias editadas até 11 de setembro de 2001 e ainda em vigor só perderão eficácia caso outra medida provisória as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional, ou seja, é uma verdadeira perpetuação das medidas provisórias, conforme ilustra Pedro Lenza (2015, pp. 1044-1045):

Isso significa que todas as medidas provisórias anteriores à publicação da EC n. 32/2001, caso não sejam derrubadas pelo Congresso, ou o Executivo deixe de revogá-las “explicitamente”, diz o texto (entendemos, também, a revogação tácita como aplicável ao caso), continuarão em vigor, implicando a indesejável perpetuação.

4. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA

A urgência e a relevância da matéria são requisitos formais para a constitucionalidade da medida provisória editada pelo Presidente da República, havendo a necessidade da coexistência de ambos para a validade da citada espécie normativa.

Apesar de previsibilidade, urgência e relevância são requisitos formais cuja semântica é vaga, havendo uma grande subjetividade do chefe do Poder Executivo na sua definição, o que pode ocasionar desfiguração do texto constitucional.

Esse, aliás, é o entendimento de Uadi Lammêgo Bulos (2015, p. 1212), nos termos abaixo transcritos:

Tais signos participam de uma zona de penumbra, não encontrando base semântica sólida que lhes propicie a explicação do exato sentido.

Por esse motivo são vagos, fluidos, imprecisos, consubstanciados em bases de índole axiológica, envolvendo juízos de valor. Como as palavras têm vida, o significado de um vocábulo pode alcançar uma dimensão variável no tempo e no espaço. Esse é um dos motivos que serve para explicar a imensa deturpação que o art. 62 vem sofrendo desde o advento da Carta de 1988.

No entanto, o próprio doutrinador (BULOS, 2015, p. 1212) defende que “não é porque uma palavra é vaga, fluida, imprecisa, que ela deixa de ter uma carga de densidade semântica significativa”.

Apesar da imprecisão semântica do que venha a ser urgência e relevância, cuja avaliação discricionária inevitavelmente fica a cargo do Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal já manifestou o entendimento no sentido de ser possível, de modo excepcional, a realização do controle pelo Poder Judiciário de tais pressupostos, conforme transcrição parcial da ementa do acórdão prolatado em sede de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.213/DF, *in verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – A QUESTÃO DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS – POSSIBILIDADE DE CONTROLE

JURISDICCIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DA URGÊNCIA E DA RELEVÂNCIA (CF, ART. 62, CAPUT) [...] Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes. [...] ⁴ [grifos dos autores]

Vários doutrinadores tecem fundamentações do que vem a ser urgência e relevância. Nos dizeres de Walber de Moura Agra (2014, p. 532), relevância e urgência “são dois requisitos que significam que a necessidade de produção de determinada espécie normativa é tão premente que não há possibilidade de se aguardar o trâmite normal do processo legislativo”.

Esse também é o entendimento de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2014, pp. 900-901), que consideram legítima para a edição de medida provisória a configuração de “uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou improvável reparação para o interesse público”.

Já André Puccinelli Júnior (2014, p. 564), com maestria, apresenta o entendimento da doutrina do que vem a ser urgência e relevância, nos moldes colacionados a seguir:

A doutrina endossa a orientação de que a urgência reclamada pela medida provisória se evidencia quando a adoção do processo legislativo ordinário puder comprometer a oportunidade, a tempestividade e o próprio êxito dos objetivos que o Governo pretende alcançar.

No que tange ao outro requisito, costuma-se enfatizar que a relevância pertinente à medida provisória deve ser bem mais expressiva do que aquela associada a toda matéria objeto de regulamentação legal [...]

Uadi Lammêgo Bulos (2015, p. 1213) entende que “urgente é algo irremediável”, que “não pode ficar para depois”, sob pena da ausência de “disciplina normativa no mundo jurídico” prejudicar “direitos, prerrogativas, além de obstaculizar deveres e encargos”.

⁴ Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>>. Acesso em: 04 de maio de 2017.

Relevante na visão do autor (BULOS, 2015, p. 1213) é algo importante. “Portanto, medidas provisórias só podem ser editadas ante situações graves, de notória importância, perante interesses invulgarmente importantes”.

Por todo o exposto, a urgência necessária à edição de medida provisória é aquela cujos trâmites ordinários de legislação pelo Congresso Nacional torne ineficaz o objeto pretendido pelo Poder Executivo.

Observe-se ainda que, no liame entre a medida provisória e o trâmite ordinário de projeto de lei, há um procedimento abreviado, devidamente classificado por Walber de Moura Agra (2014, p. 526) como procedimento sumário, previsto nos §§ 1º a 4º do art. 64 da Carta Magna. Conforme leciona o professor, ocorre quando o Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional mensagem solicitando “urgência na tramitação da propositura” de sua iniciativa.

Assim, observando o chefe do Poder Executivo de que o prazo total de 100 dias para a análise de projeto cuja urgência fora por ele solicitada – sob pena de sobrestar-se todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa – não é suficiente ao interesse do almejado pelo Governo, será lícito editar medida provisória.

Já a relevância, apesar de preceito vago, deve estar interligada à própria urgência da situação. Nos dizeres de Wadih Damous e Flávio Dino (2005, p. 103):

[...] a relevância haverá de se referir, também, à situação excepcional que esteja a carecer de urgência no seu tratamento. Infere-se, destarte, que, incoorrendo o pressuposto da urgência, não há falar em relevância, para fins de edição da medida provisória.

Como visto, os requisitos formais de urgência e relevância são uns dos maiores problemas do instituto em análise, visto que não há critérios objetivos na constituição, nem ao menos a obrigação do Executivo fundamentar tais requisitos. Por isso, inúmeras medidas provisórias são editadas sobre assuntos irrelevantes ou sem urgência, que na maioria das vezes não são devidamente apreciados tais pressupostos pelo Congresso Nacional.

Esse é o entendimento do ilustre doutrinador José Afonso da Silva (2012, p. 532):

[...] Os pressupostos da relevância e da urgência já existiam [antes da promulgação da EC n.º 32/2001], sempre apreciados subjetivamente pelo Presidente da República; nunca foram rigorosamente respeitados. Por isso, foram editadas medidas provisórias sobre assuntos irrelevantes ou sem urgência. Jamais o Congresso Nacional e o Poder Judiciário se dispuseram a apreciá-los

para julgar inconstitucionais MPs que a eles não atendessem, sob o falso fundamento de que isso era assunto de estrita competência do Presidente da República [...]

Desse modo, é perceptível que o Presidente da República, acobertado pela imprecisão do que seja urgência e relevância, edita inúmeras medidas provisórias sem os referidos requisitos, apenas para burlar o processo legislativo (emendas, discussões e votações), haja vista que a sua vigência inicia antes da remessa ao Congresso Nacional.

Wadih Damous e Flávio Dino (2005, pp. 99-100) trazem como exemplo da banalização do uso das medidas provisórias a edição da “MP nº 105, de 13 de novembro de 1989, cujo texto inscreve os nomes de Tiradentes e de Deodoro da Fonseca no ‘Livro dos Heróis da Pátria’”.

Apenas para ilustrar o fator que demanda a edição de medida provisória, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 293/DF, entendeu que a justificativa está na existência de estado de necessidade, nos termos da transcrição parcial da ementa do acórdão prolatado, *in verbis*:

[...] O que justifica a edição das medidas provisórias é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Executivo a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio "periculum in mora" que certamente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. [...]⁵

Como visto, caberia ao chefe do Executivo comprovar de modo fundamentado o *periculum in mora* da matéria para cumprimento do requisito formal da urgência da medida provisória. Constatando inexistir tal situação, ao Presidente da República é preferível procurar as vias ordinárias de legiferação para a inovação no ordenamento jurídico pátrio, o que não ocorre no caso concreto.

Para solucionar a questão da ausência de fundamentação do Executivo quanto à urgência da medida provisória, fora apresentada Proposta de Emenda à Constituição, tombada no Senado sob n.º 14/2004, que propunha o acréscimo do § 1º ao art. 62 da CF, renumerando-se os demais, prevendo que lei complementar estabeleceria "os pressupostos de urgência para as medidas provisórias". No

⁵ Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>>. Acesso em: 07 de maio de 2017.

entanto, a proposta fora arquivada ao final da 53ª Legislatura do Senado (2007 – 2011)⁶.

5. A INTERFERÊNCIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO REGULAR ANDAMENTO DAS CASAS LEGISLATIVAS

Este tópico visa a responder o problema de pesquisa do presente trabalho acadêmico, qual seja, o obstáculo direto causado ao pleno exercício da função primária do Poder Legislativo pela edição indiscriminada de medidas provisórias.

A problemática em questão é o trancamento da pauta de votação do plenário de ambas as Casas do Congresso Nacional, caso a medida provisória não seja apreciada em até 45 dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, que fora introduzida pela Emenda Constitucional n.º 32/2001 (conforme já aclarado no tópico 2), vale dizer, haverá o sobrestamento, até que se ultime a votação da MP, de todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (§ 6º do art. 62 da CF/88).

Isso implica em grande interferência do Poder Executivo no exercício, pelo Poder Legislativo, de sua função primária de legislar, pois a pauta de votação da Câmara e do Senado Federal é fortemente influenciada pelo grande número de medidas provisórias para serem votadas, resultando no enfraquecimento da relação entre os Poderes.

Nesse passo, propondo equilibrar o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, a fim de que o Executivo não interferisse na configuração da pauta de votação na Câmara Federal, em 17 de março de 2009, o Presidente da referida Casa, à época Michel Temer, decidiu que o sobrestamento ocorreria apenas nas sessões ordinárias, mesmo assim não atingiria todas as deliberações legislativas, apenas os projetos de lei ordinária, excepcionando-se ainda as matérias constantes no inciso I do art. 62 da Carta Magna, nos seguintes termos:

[...] a interpretação que se dá a essa expressão ‘todas as deliberações legislativas’ são todas as deliberações legislativas ordinárias. Apenas as leis ordinárias é que não podem trancar a pauta. E ademais disso, mesmo no tocante às leis ordinárias, algumas delas estão excepcionadas. O art. 62, no inciso I, ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória,

⁶ Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/66909>>. Acesso em: 07/05/2017.

estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, cidadania e outros tantos temas que estão elencados no art. 62, inciso I. Então, nestas matérias também, digo eu, não há trancamento da pauta. [...] ⁷

O fundamento do deputado, para esse posicionamento, foi de que haveria de ser realizada a interpretação sistêmica do texto constitucional, não a interpretação literal do § 6º do art. 62 da CF:

[...] A interpretação mais prestante na ordem jurídica do texto constitucional é a interpretação sistêmica. Quer dizer, eu só consigo desvendar os segredos de um dispositivo constitucional se eu encaixá-lo no sistema. É o sistema que me permite a interpretação correta do texto. A interpretação literal — para usar um vocábulo mais forte — é a mais pedestre das interpretações. Então, se eu ficar na interpretação literal, todas as deliberações legislativas, eu digo: nenhuma delas pode ser objeto de apreciação, mas não é isso o que diz o texto. [...] ⁸

Como se observa, houve a realização de uma sistemática procedimental pela Câmara dos Deputados para que a Casa exercesse sua função primária, criando leis (*lato sensu*) com maior autonomia na elaboração da pauta, diminuindo, assim, a grande interferência que o Poder Executivo realizava.

Inconformados com a interpretação do Presidente da Câmara quanto ao sobrestamento de pauta, os deputados federais Fernando Coruja (PPS-SC), Ronaldo Caiado (DEM-GO) e José Aníbal (PSDB-SP) impetraram Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal, distribuído sob n.º MS 27931, tendo como relator o ministro Celso de Mello, que, em decisão proferida na análise de medida cautelar, entendeu que o posicionamento estava conforme o texto constitucional, visto que, apesar de reconhecer o poder que possui a medida provisória no bloqueio de pauta, possibilita ao Poder Legislativo exercer a sua prerrogativa de livremente gerir a discussão e a votação das matérias que considere importantes ao país, preservando para si a função de legislar, sem desconsiderar a extraordinária possibilidade do Presidente da República em exercer a mesma função.

Assim foi a decisão proferida pelo ministro relator (transcrição parcial):

[...] A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento

⁷ Discursos e notas taquigráficas da sessão legislativa ordinária da Câmara dos Deputados do dia 17/03/2009. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=037.3.53.O&nuQuarto=74&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=16:26&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=17/03/2009&txApelido=PRESIDENTE&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final#>>. Acesso em: 13/05/2017.

⁸ Idem.

dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois - reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001) – preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento. Mais do que isso, a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados. [...]º

Em sentido contrário à interpretação realizada pelo Presidente da Câmara, Clèmerson Merlin Clève (2014, p. 456) manifestou pela inconstitucionalidade, esclarecendo que o texto constitucional não traz exceções ao sobrestamento de pauta. Sendo assim, deverão todas as demais deliberações aguardar pela votação da MP, na Casa em que esta entrar em regime de urgência:

[...] o entendimento operou uma mutação da prática constitucional. Todavia, trata-se de uma mutação não compatível com a Lei Fundamental, portanto inconstitucional. Cumpre reafirmar que, nos termos da Constituição, superados 45 dias da publicação sem apreciação da medida provisória, ficarão sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Sabe-se que o limite da interpretação é o texto. Assim, se o texto reporta-se a todas as demais deliberações, não são algumas. [...] Não há exceção, no texto constitucional, ao sobrestamento da pauta; tampouco o princípio da separação dos poderes permite interpretação nesse sentido. [...]

O fato é que a interpretação dada a “todas as demais deliberações legislativas da Casa”, mesmo tendo recebido preliminarmente o aval do Supremo Tribunal Federal, enfrenta discordância pela doutrina, que entende não existir exceção ao trancamento de pauta, pois o objetivo do § 6º do art. 62 da CF é impedir que a medida provisória perca sua eficácia por decurso de prazo.

º Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=62&dataPublicacaoDj=01/04/2009&incidente=3702260&codCapitulo=6&numMateria=41&codMateria=2>>.

Acesso em: 13 de maio de 2017.

Outro ponto a ressaltar na temática é que o prazo de 45 dias para o sobrestamento é comum para ambas as Casas do Congresso Nacional, ou seja, inevitavelmente o Senado Federal é o maior prejudicado, pois, caso a Câmara vote a medida provisória depois de ultrapassados esse prazo legal, chegará naquela Casa trancando pauta.

Observando essa situação, os senadores José Jorge (PFL-PE) e outros apresentaram Proposta de Emenda à Constituição para modificar o § 8º do art. 62, no sentido de que houvesse a alternância do início da votação das medidas provisórias entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, para que ambas as Casas dividissem o ônus de receber a MP em regime de urgência (PEC 27/2003). Contudo, a proposta encontra-se tramitando há 13 anos na Câmara sob n.º 208/2003, após ter sido aprovada pelo Senado.¹⁰

Presume-se que a morosidade da Câmara na aprovação dessa proposta é, decerto, intencional, pois, havendo a promulgação, metade das medidas provisórias encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional iniciaria a votação no Senado, culminando na sua remessa à Câmara já em regime de urgência.

Outra Proposta de Emenda à Constituição que trata do regime de urgência é a de n.º 70, de 2011 (tramitou inicialmente no Senado como PEC n.º 11, de 2011), onde há um substitutivo apresentado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados que modifica todo o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional, inclusive o prazo para a entrada em regime de urgência em cada Casa Legislativa.

Assim, caso haja a aprovação da referida PEC, a medida provisória, contados de sua publicação em Diário Oficial, trancaria a pauta da Câmara dos Deputados no 36º dia, do Senado no 86º dia, da Câmara novamente no 111º dia – quando a MP retornar para análise das emendas – e outra vez do Senado no 121º dia – na hipótese da matéria ter sido inicialmente analisada nesta última Casa, após decorrido o prazo de 70 dias disponíveis para a Câmara.¹¹

¹⁰ Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/57026>> e <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=146051>>. Acesso em: 13/05/2017.

¹¹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1403051&filename=SBT-A+1+PEC07011+%3D%3E+PEC+70/2011>. Acesso em: 13/05/2017.

Nessa conjuntura, a medida provisória poderia vigorar pelo prazo máximo de 130 dias, suspendendo-se apenas durante os períodos de recesso do Congresso Nacional, e teria um prazo limite para análise por cada Casa.

Conforme se vê, o Congresso Nacional vem tentando de algum modo impedir que o regime de urgência da medida provisória bloqueie a configuração da pauta do plenário de ambas as Casas, seja interpretando o termo “todas as demais deliberações legislativas” contido no § 6º do art. 62 da CF, seja tentando modificar o aludido parágrafo da constituição através de emendas.

Uma solução que igualmente poderia surtir efeito seria modificar a Carta Magna no sentido de responsabilizar politicamente o Presidente da República em caso da não aprovação da medida provisória ou, ao menos, se for constatada pelo Legislativo a ausência dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância. Assim, traria para o ordenamento jurídico pátrio não apenas os bônus existentes no instituto em análise, mas também os ônus, mesmo que sejam diversos dos que vigoram no sistema parlamentarista italiano.

No entanto, além das adequações citadas acima, um modo mais eficaz para frear o abuso exercido pelo Poder Executivo – governar através da edição de medida provisória – é ter um maior controle dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância, quando do juízo prévio de admissibilidade a ser realizado pela Comissão Mista (§§ 5º e 9º do art. 62 da CF) ou, também, por um maior controle pelo Supremo Tribunal Federal de tais requisitos, quando provocado, já que possui o poder/dever de guardar a constituição (art. 102, caput, da CF).

Quanto ao controle judicial, André Puccinelli Júnior (2014, p. 568) entende que:

O controle judicial da urgência e relevância é tanto mais admissível na medida em que se sabe que a hipótese inversa, ou seja, sua imunização, importaria extraordinária e indevida expansão do poder presidencial, estimulando a proliferação abundante de medidas provisórias de modo a trancar e a monopolizar a pauta do Congresso Nacional, que de atuante órgão legiferante seria rebaixado à condição de mero chanceler dos atos presidenciais.

Em suma, havendo um maior controle dos pressupostos da medida provisória pelos demais Poderes, importaria na drástica diminuição de sua edição, pois o próprio Presidente da República teria mais acuidade na expedição de tal instituto, atenuando, assim, a sua interferência na pauta das Casas do Congresso Nacional.

Não basta apenas realizar nova interpretação acerca do trancamento de pauta ou modificação da Constituição Federal para diminuir o número de medidas provisórias editadas, o maior poder que o Legislativo possui é o juízo prévio de admissibilidade sobre o atendimento dos pressupostos de urgência e relevância.

Por fim, um exemplo do grande número de MPs que entram no Congresso Nacional foi a pauta de discussão e votação do dia 16 de maio de 2017 do plenário da Câmara dos Deputados, onde constavam 01 Requerimento de Urgência, 09 Medidas Provisórias, 01 Projeto de Lei Ordinária, 01 Projeto de Lei Complementar e a Proposta de Emenda à Constituição n.º 70/2011¹², esta última já citada neste tópico.

CONCLUSÕES

O presente trabalho iniciou com a abordagem acerca da origem, do conceito, da natureza jurídica e da normatização legal da medida provisória no Brasil, sempre balizado no pensamento doutrinário e jurisprudencial, além de dados qualitativos relacionados à edição de MPs antes e após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001.

Em seguida, houve o delineamento do que vem a ser urgência e relevância, pressupostos constitucionais para a edição do instituto em análise, que na maioria das vezes não são respeitados pela autoridade responsável por sua criação, novamente trazendo o posicionamento da doutrina e do Supremo Tribunal Federal, a fim de delimitar a temática.

Por fim, passou ao enfoque de outro grande problema da medida provisória no país, que é o trancamento de pauta das Casas legislativas da União, em virtude principalmente do alto número de MPs editadas.

O desenvolvimento da pesquisa permitiu compreender como o instituto vem sendo utilizado no Brasil pelo Presidente da República, que, no exercício de seu poder extraordinário de criar normas jurídicas, pois sua função precípua é administrar o país, produz mais atos normativos primários que o próprio Poder Legislativo, mesmo que sob condição resolutiva, resultando na subjugação deste,

¹² Disponível em:

<<http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoPle.asp?Pagina=1&codReuniao=47438>>. Acesso em: 16/05/2017.

conforme se demonstra, por exemplo, com a descrição da pauta de votação do plenário da Câmara dos Deputados do dia 16 de maio de 2017, onde havia 09 MPs e outras 03 proposições diversas.

De uma forma geral, no exercício imoderado do poder contido no art. 62 da Constituição Federal, o chefe do Poder Executivo provoca um desequilíbrio no sistema de freios e contrapassos, visto que, além de inovar no ordenamento jurídico, interfere diuturnamente no regular andamento das Casas do Congresso Nacional, haja vista a impossibilidade dos membros desse órgão analisar pormenorizadamente os pressupostos formais e materiais das medidas provisórias que chegam diariamente, ocasionando o sobrestamento de pauta.

Para tentar amenizar essa situação, os parlamentares propuseram emendas à Constituição, já que a EC n.º 32/2001, apesar de ter solucionado um pouco o problema com a delimitação da matéria e vedando a reedição da medida provisória na mesma sessão legislativa, trouxe um novo entrave, que é a interferência direta na pauta.

Outra alternativa apresentada pela Câmara Federal, para fins de que o trancamento não interferisse integralmente na pauta, foi interpretando quais deliberações legislativas ficariam sobrestadas. Tendo esse posicionamento recebido o aval provisório do Supremo Tribunal Federal.

Pelo o exposto, observa-se que o modelo atual de medida provisória fere o princípio da separação dos Poderes, porquanto não há na legislação um afunilamento do que vem a ser os pressupostos constitucionais, notadamente o significado de urgência ou as causas que o dão ensejo. Assim, fica na discricionariedade do Executivo o seu significado.

Outro ponto de inadequação do modelo vigente é o trancamento de pauta das Casas legislativas, havendo maior interferência no Senado Federal, já que recebe a MP na maioria das vezes com o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias vencidos.

Em virtude da imprecisão dos termos urgência e relevância, o Presidente da República literalmente legisla em detrimento do Legislativo, abusando na quantidade de medidas provisórias editadas, desrespeitando o sistema presidencialista brasileiro, onde os Poderes são independentes e harmônicos entre si.

Desse modo, a alteração do texto constitucional para a devida responsabilização política do agente responsável pela edição de medidas provisórias que não preencham seus requisitos legais, além de um maior controle na

edição deste instituto pelos Poderes Legislativo e Judiciário são necessários para reduzir o poder de ingerência do Executivo nos regramentos legais do Estado.

Conforme o que fora analisado, torna-se imperiosa a ampliação do estudo sobre a medida provisória no Brasil para tornar compreensível todos os pontos do instituto, a fim de que haja uma contribuição não apenas na melhoria de sua normatização, mas também na sua devida interpretação, resultando num melhor uso do instituto pelo Presidente da República.

Nesse sentido, o estudo da medida provisória objetiva verificar os abusos perpetrados pelo Poder Executivo na sua edição, além de buscar meios interpretativos e/ou legais para diminuí-los.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BRASIL. Congresso. Câmara. Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição n.º 70, de 2011. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1412730.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2017.

BRASIL. Congresso. Resolução n.º 1, de 08 de maio de 2002. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222033&norma=234673>>. Acesso em: 21 de março de 2017.

BRASIL. Congresso. Senado. Proposta de Emenda à Constituição n.º 14, de 2004. Inclusão de novo parágrafo ao art. 62 da Constituição Federal, para prever que lei complementar fixe os pressupostos de urgência para medidas provisórias. Publicado no Diário do Senado Federal em 30/03/2004. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=30/03/2004&paginaDireta=08637>>. Acesso em: 07 de maio de 2017.

BRASIL. Congresso. Senado. Proposta de Emenda à Constituição n.º 27, de 2003. Altera o § 8º do artigo 62 da Constituição Federal, para determinar que as medidas provisórias terão a sua votação iniciada, alternadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Publicado no Diário do Senado Federal em 29/04/2003. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=29/04/2003&paginaDireta=08916>>. Acesso em: 13 de maio de 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 de setembro de 2016.

BRASIL. Emenda constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União no dia 12/09/2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 30 de setembro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 4.029/AM, Relator: Min. LUIZ FUX. Brasília, 08 de março de 2012. Publicado no DJe-125 DIVULG 26/06/2012 PUBLIC 27/06/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 21 de março de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 293/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 06 de junho de 1990. Publicado no DJ em 16/04/1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>>. Acesso em: 07 de maio de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.213/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 04 de abril de 2002. Publicado no DJ em 23/04/2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>>. Acesso em: 04 de maio de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar no Mandado de Segurança n.º 27931/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 27 de março de 2009. Publicado em DJe-062 DIVULG 31/03/2009 PUBLIC 01/04/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=62&dataPublicacaoDj=01/04/2009&incidente=3702260&codCapitulo=6&numMateria=41&codMateria=2>>. Acesso em: 13 de maio de 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. revista e atualizada de acordo com a Emenda Constitucional n. 83/2014, e os últimos julgados do Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Saraiva, 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. **Medidas provisórias no Brasil: Origem, Evolução e Novo Regime Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ITÁLIA. Constituição da República Italiana de 1947. Disponível em: <<http://www.senato.it/documenti/repository/costituzione.pdf>>. Acesso em: 18 de maio de 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 19ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. revista e atualizada. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2014.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de direito constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35ª ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.