

## PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº     , DE 2005,

Altera o art. 62 da Constituição Federal.

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. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 62.....

.....

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde a edição, em cento e vinte dias, se não forem convertidas em lei, mediante apreciação congressual e deliberação concluída, separadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nos prazos aqui especificados, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo as relações jurídicas delas decorrentes:

I – sessenta dias, na Câmara dos Deputados, contados de sua publicação;

II – quarenta e cinco dias, no Senado Federal, contados de seu recebimento;

III– quinze dias, na Câmara dos Deputados, para apreciação das emendas do Senado Federal, contados da data em que forem recebidas.

§ 4º Os prazos a que se refere o § 3º suspendem-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio de admissibilidade quanto ao atendimento dos pressupostos a que se refere o *caput* deste artigo, podendo o respectivo texto, no caso de a admissibilidade vir a ser recusada em alguma delas, ser transformado em projeto de lei de iniciativa do Presidente da República e tramitar na forma estabelecida no art. 64 desta Constituição.

§ 6º Se, em cada fase de sua tramitação, a medida provisória não for apreciada após transcorridos dois terços dos respectivos prazos previstos no § 3º, entrará em regime de urgência, na Casa em que estiver tramitando, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas de plenário da Casa respectiva e das Comissões que a estiverem examinando, exceto quando o plenário funcionar como instância recursal na apreciação de rejeição relativa a aspecto constitucional, e salvo quanto às matérias constantes do art. 49 e dos incisos III e IV do art. 52 desta Constituição.

§ 7º Se o prazo previsto no inciso I do § 3º se encerrar sem que a discussão e votação da medida provisória tenham sido concluídas, a matéria será encaminhada à Casa revisora, no primeiro dia útil seguinte, no estado em que se encontrar, reiniciando-se a discussão, inclusive pelo pronunciamento do juízo de admissibilidade a que se refere o § 5º.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados, devendo ser encaminhadas ao Senado Federal no primeiro dia útil após esgotado o prazo previsto no § 3º.

§ 9º Caberá a comissões e ao plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, separadamente, examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir pareceres e deliberar quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, a aspectos de constitucionalidade e ao mérito da matéria, na forma como dispuser o regimento comum.

§ 10 É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, podendo, somente neste caso, ser transformada em projeto de lei do Presidente da República e tramitar como tal, observado o disposto na parte final do § 5º deste artigo.

.....

§ 13 A aplicação do disposto nos §§ 7º e 9º deste artigo observará o seguinte, que se inclui entre outras disposições pertinentes previstas no regimento comum:

a) quando a matéria tiver sido encaminhada ao Senado Federal no estado em que se encontrar, após a deliberação final nessa Casa dentro do prazo previsto no inciso II do § 3º deste artigo, voltará à Câmara dos Deputados para que o plenário desta, no prazo do inciso III do mesmo § 3º, aprove ou rejeite o texto que lhe for devolvido;

b) quando o plenário da Câmara dos Deputados não deliberar, tempestivamente, sobre o texto recebido da outra Casa do Congresso Nacional, no caso e na forma da alínea anterior deste parágrafo, considerar-se-á como decisão congressual final a do Senado Federal sobre a matéria, cabendo ao

d) quando as comissões incumbidas do juízo de admissibilidade e da apreciação do mérito de medida provisória não o fizerem no prazo regimentalmente estabelecido, a matéria será encaminhada ao plenário da respectiva Casa, para que este delibere, dentro dos prazos previstos no § 3º, sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, sobre o mérito, ou sobre ambos se for o caso” (NR).

Art. 3º As medidas provisórias, editadas em data anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que estiverem em vigor na data da promulgação desta Emenda Constitucional passarão a ter sua tramitação regida por esta, especialmente quanto a prazos.

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

Sala das Sessões, em                      de                      de 2005.

Deputado **SIGMARINGA SEIXAS**

## JUSTIFICAÇÃO

Face à enorme discussão sobre a necessidade de alterações do rito processual-constitucional das medidas provisórias, entendemos oportuno apresentar a presente proposta de emenda constitucional, ora justificada.

### I - A ADOÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NA CONSTITUIÇÃO

#### Natureza e Exercício das Funções do Estado

1. A concepção de tripartição funcional do poder uno e soberano do Estado, que remonta ao modelo idealizado por Montesquieu, sinaliza, teoricamente, com a incomunicabilidade, digamos assim, do desempenho das funções de um dos poderes tripartido em relação aos outros. A maioria dos tratadistas identifica nessa tripartição a origem e o conteúdo jurídico-político-filosófico do princípio da indelegabilidade de competências. Dessa maneira, somente o Poder Legislativo, incumbido de fazer as leis, poderia fazê-las, assim como apenas o Executivo seria competente para exercer a administração pública, dentro dos parâmetros legais traçados pelas normas emanadas do Legislativo, cabendo exclusivamente ao Judiciário dizer o direito aplicável nas situações de conflito de interesses juridicamente protegidos, quando se pretenda a respectiva tutela jurisdicional.

2. Essa incomunicabilidade - como se disse, teórica - é flexibilizada, em tese, em princípio e na prática, por meio de fórmula que nossa tradição constitucional qualifica e nomina como “independência e harmonia”. Os poderes são, então, independentes e harmônicos entre si. Porque são independentes, cumpre a cada um, teoricamente, exercer as funções que a Constituição lhes reserva. Porque são harmônicos, podem exercer, na prática, funções que por definição se inserem na competência de outro poder.

3. Para melhor compreensão do conceito de função dos poderes do Estado, é aconselhável adotar uma divisão que a classifica em função típica e função atípica. Assim, a função típica exercida pelo Poder Legislativo é a de legislar. A do Executivo é a de administrar. A do Judiciário é a de julgar, ou, em sentido mais técnico, exercer a jurisdição. Não obstante, essas mesmas funções típicas podem ser exercidas pelos referidos poderes, de forma atípica e residual. São as hipóteses em que o Legislativo, além de legislar, também pode administrar ou julgar; ou aquelas em que o Executivo, além de administrar, também está autorizado a legislar ou julgar; ou, ainda, as situações em que o Judiciário administra e legisla, além de, tipicamente, julgar.

4. Essas possibilidades são juridicamente viáveis, porque são constitucionalmente previstas. Isso sem quebra do princípio básico da tripartição do poder uno do Estado.

5. Tudo isso encontra fundamento no binômio independência-harmonia, cujo conteúdo mandamental tem natureza política, e não jurídica, embora ele consista em norma (jurídica) constitucional. Por outras palavras: a tripartição do poder uno do Estado é um mecanismo constitucional de exercício especializado do seu poder político, enquanto a atribuição de funções estatais (típicas ou atípicas) aos poderes tripartidos é um mecanismo que permite o exercício jurídico das competências estatais.

6. Daí que, por falar no assunto, presidencialismo e parlamentarismo são formas de governo com distintos mecanismos de exercício do poder político estatal, mas com muita semelhança dos respectivos instrumentos de exercício jurídico das correspondentes competências.

#### Uma Amostra do Quadro Atual de Exercício de Funções Atípicas

7. A Constituição prevê hipóteses em que os Poderes da República podem exercer funções atípicas. Vejam-se alguns exemplos.

7.1 A primeira e mais conhecida delas é a da competência outorgada ao Presidente da República para, em caso de relevância e urgência, adotar medidas provisórias, com força de lei (art. 62 CF). Portanto, é o exercício da função de legislar (típica do Poder Legislativo) pelo Chefe do Poder Executivo.

7.2 Outro exemplo, bem menos utilizado e, por isso, menos conhecido, é o das leis delegadas. São elas “...*elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional*” (art. 68 CF).

7.3 Casos de exercício de função julgadora por Poder que não o Judiciário são, por exemplo, todos os que se enquadram no conceito constitucional de jurisdição administrativa, exercida pela Administração Pública, vale dizer, pelo governo, isto é, o Poder Executivo (embora também o Legislativo e o próprio Judiciário exerçam essa jurisdição, quando no campo da administração interna dos respectivos órgãos). Isso está autorizado, a exemplo, nos termos do disposto no inciso LV do art. 5º da Constituição, assim: “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”.

7.4 Hipóteses de exercício de função jurisdicional típica pelo Poder Legislativo, e não pelo Judiciário, estão previstas no art. 52 da Constituição, assim expressa:

*“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I – processar e julgar o Presidente da República e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;*

*II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;*

.....

*Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.*

8. Eis aí alguns exemplos de exercício atípico, por um Poder da República Federativa do Brasil, de funções típica e constitucionalmente outorgadas a outro Poder.

#### A Experiência Brasileira Recente com a Delegação de Competência Legislativa

9. Nossa ordem constitucional imediatamente anterior à vigente, inaugurada com a Constituição de 1967, previa a edição de decretos-leis, pelo Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, sobre segurança nacional e finanças públicas, de vigência imediata com a publicação do respectivo texto, devendo o Congresso Nacional aprová-los ou rejeitá-los, não podendo emendá-los, nos sessenta dias subseqüentes à publicação, findos os quais, sem deliberação congressual, o texto era tido como aprovado (cf. Constituição de 1967, art. 58).

10. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em seu art. 55, deu nova redação ao dispositivo original da Constituição de 1967, assim expressa:

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

*I – segurança nacional;*

*II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e*

*III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos;”*

11. Com essas características, nossa anterior experiência político-constitucional com um instrumento de delegação de competência legislativa foi, de certa forma, impactante e conflitante. Impactante, porque o Chefe do Executivo avassalava o Congresso Nacional, transformando-o, na prática, em cartório de autenticação política; conflitante, porque o decreto-lei gerou enorme polêmica no âmbito jurídico-doutrinário (até mesmo no Judiciário), especialmente pela repulsa manifestada por tributaristas.

12. A Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88 começou seus trabalhos, dentre outros arroubos iniciais, com o firme propósito de expurgar a figura do decreto-lei do conjunto de instrumentos normativos previstos em nosso processo legislativo constitucional, precisamente pelas marcas que ele deixou, no campo político, relativamente às imposições autoritárias dos governos daquela época.

13. A figura do decreto-lei foi, realmente, repudiada, mas em seu lugar veio a ser introduzida modalidade normativa chamada “medida provisória”, que consiste em instrumento excepcionado da regra da indelegabilidade (teórica) de funções dos poderes do Estado.

14. Transcrevemos, de Newton José de Oliveira Neves, o seguinte:

*“Como se tem conhecimento, a República Italiana encontra-se sedimentada sobre o regime parlamentarista. Assim, no Projeto de Constituição criado pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, o instituto da medida provisória foi incorporado para vigorar num regime parlamentarista.*

*Como bem preleciona Raul Machado Horta, ‘No Projeto de Comissão de Sistematização, as medidas provisórias, em caso de relevância e urgência, poderiam ser adotadas pelo Presidente da República, quando precedidas de solicitação do primeiro-ministro (art. 76). A substituição do regime parlamentar pelo regime presidencial, a partir do projeto de Constituição (B), no 2º Turno de deliberação da*

*Assembléia Nacional Constituinte, converteu a adoção das medidas provisórias em ato da competência monocrática e privada do Presidente da República (arts. 64 e 87, XXXVI), o que se manteve na Constituição presidencialista de 1988 (arts. 62, parágrafo único, e 84, XXVI)’ “ (in “As Medidas Provisórias e o Congresso Nacional”, tomo XIII da obra de autoria coletiva intitulada “Os Meandros do Congresso Nacional – Como Interagir e Participar das Atividades Legislativas Brasileiras”, edição com apoio institucional da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Ministério da Cultura e da Associação das Nações Unidas – Brasil, apoio este envolvido no Programa Brasil em Ação do então governo federal).*

15. Duas coisas a dizer, inicialmente, sobre esse novo instituto do processo legislativo brasileiro.

16. A primeira é que, independentemente da experiência concreta que temos tido com as medidas provisórias, pela qual se imagina que sua produção parece se tornar incontrollável, que elas crescem e sufocam o Congresso como se fossem um monstro de silicone (do tipo criado por tecnologia de efeitos cinematográficos especiais), independentemente disso ser verdadeiro ou falso, elas são necessárias à governabilidade no sistema presidencialista, como o seriam, igualmente, no parlamentarismo originalmente modelado pela ANC.

17. A segunda coisa inicial a dizer é que, afastadas simpatias e antipatias por medidas provisórias, adotando-se, portanto, uma atitude de neutralidade ideológica em relação a elas, esse instrumento de legislação deve ser considerado não só necessário, conforme dissemos há pouco, como ele também não deve parecer uma excrescência num sistema político que coloca a separação de poderes (independentes e harmônicos entre si, lembremos sempre) como fundamento político da própria governabilidade. Por que isso?

18. Porque é certo que o governo (Poder Executivo) não governa sem leis; é certo que o Congresso Nacional faz leis para que se as apliquem e é certo que o Judiciário diz em que consistem, como devem ser entendidas e aplicadas as normas jurídicas para estarem adequadas à Constituição e ao sistema normativo que lhe é complementar e integrativo.

19. Essa descrição do funcionamento interativo do poder político do estado, seja ele considerado no âmbito da soberania nacional, ou no da esfera das autonomias intra-soberanias (estados-membros que compõem uma federação como a nossa, por exemplo), nos permite imaginar que a governabilidade é uma simples idéia, cuja concretização prática se manifesta por uma real governabilidade tripartida. Quer dizer: o poder político é tripartido para garantir uma governabilidade interativa, cujas responsabilidades se repartem entre os poderes tripartidos.

20. Portanto, o poder político uno do Estado se triparte em poderes funcionais-operativos, independentes mas harmônicos entre si, o que lhes assegura, ainda que resguardadas as competências privativas de cada um para o exercício das respectivas funções típicas, a prerrogativa de interação com os demais poderes funcionais-operativos, eis que todos, em conjunto, colaboram para a governabilidade plena. Vale dizer: o governo, sozinho, não dispõe de capacidade governativa auto-suficiente; ele precisa de parcela significativa de participação dos outros poderes, o que aponta para o que aqui chamamos de governabilidade interativa.

21. A prova mais evidente desse caráter da mecânica governativa, entre nós, não é, como muitos poderiam supor e admitir, a da prática da edição de medidas provisórias. Para nós, essa prova maior consiste na prerrogativa constitucionalmente concedida ao Presidente da República do poder de veto. O Congresso Nacional tem autonomia para legislar, ou seja, para exercer sua função estatal típica? Tem. Mas se trata de autonomia relativa, porquanto o projeto de lei aprovado pelo Parlamento segue à apreciação do Chefe do Poder Executivo, que pode sancioná-lo (apor uma espécie de chancela de validade para sua entrada em vigor) ou vetá-lo (impor uma supressão, parcial ou total, do conteúdo normativo). Essa característica da lei, de ser um ato-complexo (elaborada e aprovada pelo Legislativo, sancionada ou vetada pelo Chefe do Executivo), e que ainda pode ver-se ampliada nessa complexidade do processo de formação da lei, quando o Supremo Tribunal Federal, provocado nesse sentido, decide pela inconstitucionalidade da norma ou da lei em questão, essa característica, é a maior prova da mecânica da interação governativa a que referimos.

22. O fato de o veto presidencial estar sujeito à apreciação do próprio Congresso, que poderá mantê-lo ou derrubá-lo, não infirma a idéia de autonomia relativa no exercício da função legislativa típica. Ao contrário, a reforça, porquanto a hipótese de aceitação do veto pelo poder legiferante demonstra a eficácia da co-participação de outro poder no exercício das competências privativas.

23. Com a medida provisória, a questão, na prática, é bem diferente do veto, mas, em teoria, é idêntica. Queremos dizer: é um instrumento que implica o exercício da função legislativa por um poder que não detém a competência típica para a função, como uma forma de participação necessária no desempenho da governabilidade interativa. Por isso, como dissemos no item 17 acima, o instrumento normativo medida provisória é não apenas necessário, como não pode ser tomado por algo dissonante numa ordem constitucional que tem por pressuposto o sistema de tripartição funcional do poder (na verdade, um sistema de triparticipação operacional dos poderes do estado), como um fundamento político da governabilidade.

## **II - O PROBLEMA DA QUANTIDADE DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

### Causas

24. Somente como referencial ilustrativo: pelo rito de tramitação vigente até o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, de 05.10.1988 a 31.12.2004 teríamos tido, no mínimo, um total de 6.342 medidas provisórias, entre editadas originariamente e reeditadas. O período considerado corresponde a 5.592 dias corridos. Ora, levada em conta a quantidade das referidas normas, como vimos, isso significa que teriam sido editadas 1,07 medidas provisórias por dia entre as datas aqui referidas.

25. Convém dar agora um esclarecimento, que irá servir adiante como argumento auxiliar na análise do problema enfocado neste tópico, ou seja, o problema da quantidade de medidas provisórias. Queremos referir ao fato de que o número de medidas provisórias acima apontado deve ser visto entre dois marcos temporais importantes: de 05.10.1988 (data da promulgação da Constituição) até 11.09.2001 (data da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, a qual alterou normas de tramitação relativas a medidas provisórias); e após 11.09.2001 até o marco temporal aqui fixado, isto é, 31.12.2004.

26. De 05.10.1988 até 11.09.2001, foram editadas, originariamente, 619 medidas provisórias e, reeditadas, 5.491 dessas normas, totalizando 6.110 medidas. Desse total, 469 foram aprovadas ou convertidas em lei. Após 11.09.2001, foram editadas 232, das quais 195 foram convertidas. Das restantes 37, 14 se encontram em tramitação, 16 foram rejeitadas, 1 revogada, 4 perderam a eficácia ou foram vetadas e 2 foram consideradas prejudicadas.

27. Os números apresentados no subitem anterior, dão indicações importantes para a compreensão daquilo que muita gente vem entendendo como um grande problema (assim por nós designado neste tópico), que é o relativo à quantidade de medidas provisórias. Se observarmos bem, o que assusta, à primeira vista, é um dado como o que demos acima: no período considerado, confirmados os números, teria havido 1,07 medidas provisórias editadas ou reeditadas por dia. Se atentarmos melhor, veremos que a quantidade das reeditadas (5.491) corresponde a 8,87 vezes o das editadas originariamente (619). Se considerarmos apenas as medidas editadas, a periodicidade de sua produção, no período, foi da ordem de 1 medida provisória/13,11 dias. Isso equivale a cerca de 3,8 medidas/mês no período considerado, que foi em torno de 161 meses. Essa nova proporção, que é de aproximadamente 2 medidas por mês, convenhamos, choca bem menos. Para chegar a esse resultado, basta calcular a referida produção relativa a 619 medidas no período de 4.721 dias, isto é, de 05.10.88 a 11.09.2001. A reedição de medidas provisórias era a regra, vale dizer, era a praxe adotada por todos os governos até o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, porque, de um lado, não havia uma limitação para as reedições até que o Congresso Nacional conseguisse convertê-las em lei e disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes no período de sua vigência e, de outro lado, principalmente, porque a regra constitucional básica então em vigor determinava que essas medidas perdiam a eficácia, desde a edição, se não fossem convertidas em lei no prazo de trinta dias.

28. Ora, se perdiam a eficácia em 30 dias, era natural que os governos as reeditassem, sucessiva e permanentemente. Essas constantes reedições se avolumaram de tal maneira que produziram um efeito cumulativo, sufocante e de crescente impacto sobre os trabalhos do Congresso. Este não conseguia mais desincumbir-se de uma de suas prerrogativas fundamentais nesse campo, que é a de converter em leis as referidas medidas provisórias, além de disciplinar as relações jurídicas decorrentes de sua aplicação no período de vigência, ou melhor, de produção da eficácia que lhe fosse própria, em cada caso.

29. Mas não foi apenas a avalanche de medidas provisórias sempre reeditadas que se abateu sobre o Congresso e o abateu nessa espécie de força legislativa. O que mais danificou as relações Executivo-Legislativo, nesse campo, foi a prática que se passou a adotar, tida como legítima, de o Presidente da República, a cada reedição, ampliar o texto anterior, com o acréscimo de novas normas, muitas vezes em cada mês de reedição. Essa engorda de medidas provisórias acabou de enforcar e afogar o Legislativo da União, que não mais se debruçava sobre o texto da MP original, mas dessa, alterada pela de nº tal, agregado por um hífen à numeração de identificação da MP. Era, digamos, a medida provisória 5.555-38, submetida ao Congresso no mês de agosto do ano de 2000, o qual, sem a menor chance de apreciá-la, já era demandado no mês de setembro seguinte para apreciar e converter a medida provisória 5.555-39, cujo texto não era igual ao anterior. E isso foi assim até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001, que alterou completamente essa sistemática, permitindo então que o Congresso pudesse respirar um pouco melhor.

30. Com a nova sistemática, não se pode mais reeditar medida provisória. Ela passa a vigor durante sessenta dias, desde a edição, podendo ter sua eficácia prorrogada uma única vez por igual período se o Congresso Nacional não a converter em lei no prazo inicial de sua vigência. Comparando-se alguns dados, devemos observar, de plano, que doravante não se vai ter números gigantescos como no caso de medidas editadas e reeditadas. Porque só temos, agora, medidas editadas. De 11.09.2001 até 31.12.2004, houve 1.206 dias corridos, período no qual foram editadas 232 medidas provisórias. Isso representa 1 medida/19,23 dias. Nesse período, editaram-se cerca de 6 MPs ao mês. Neste ponto, cabe retornar aos dados apresentados no item 26 acima.

31. Diante disso, é possível perceber, por enquanto, que o novo regime constitucional das medidas provisórias, adotado a partir da Emenda nº 32/2001, consistiu num primeiro passo para que o Congresso Nacional pudesse melhor absorver e resolver o impacto representado pela edição de medidas provisórias na sua atividade legislativa.

32. Dito isto, antes de analisar as propostas e idéias sobre um possível novo regime a ser definido para essas normas, cabe dar uma visão geral do respectivo perfil constitucional do regime vigente.

### III - PERFIL CONSTITUCIONAL, ATUAL, DA MEDIDA PROVISÓRIA (ART. 62, CF)

33 Para apresentar essa visão geral, que não seja simplesmente transcrever todo o art. 62 da Constituição, dividimos os pontos fundamentais da questão em quatro aspectos, nos quais tudo o que se há de examinar sobre medidas provisórias cabe.

#### 34. Aspectos Materiais do Cabimento da Medida Provisória

- 34.1 Competência: Presidente da República<sup>1</sup>.
- 34.2 Pressupostos de adoção: em caso de relevância e urgência<sup>2</sup>.
- 34.3 Eficácia normativa: força de lei<sup>3</sup>.
- 34.4 Matérias objeto de medida provisória: toda e qualquer matéria, de competência da União.
- 34.5 Matérias que não podem ser objeto de medida provisória: as que lhe são vedadas nos termos do § 1º do art. 62 da CF, do art. 2º da EC nº 8, de 1995, do art. 3º da EC nº 9, de 1995, e do art. 246 da CF.

#### 35. Aspectos Relacionados à Eficácia da Medida Provisória

- 35.1 Eficácia normativa provisória: durante o seu período normal de vigência, quando apenas tem “força de lei”<sup>4</sup>.
- 35.2 Período normal de vigência, desde sua edição: 60 dias, prorrogáveis por mais 60 uma única vez<sup>5</sup>.
- 35.3 Perda da eficácia provisória: se não for convertida em lei dentro do período normal de vigência, que corresponde ao da eficácia provisória<sup>6</sup>.
- 35.4 Eficácia normativa definitiva: quando convertida em lei pelo Congresso Nacional, dentro do prazo normal de vigência<sup>7</sup>.
- 35.5 Casos de suspensão do prazo de vigência: durante os períodos de recesso do Congresso Nacional<sup>8</sup>.
- 35.6 Decurso de prazo sem aprovação de medida provisória: o Congresso Nacional disciplinará, mediante decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da aplicação normativa da medida provisória no período de sua vigência<sup>9</sup>.
- 35.7 Não editado o decreto legislativo de disciplinamento das relações jurídicas decorrentes da vigência da medida provisória, até 60 dias após a rejeição

<sup>1</sup> Cf. art. 62, *caput*, CF.

<sup>2</sup> *idem, idem*, cf. nota 1 acima.

<sup>3</sup> *Idem, idem*, cf. nota 1 acima.

<sup>4</sup> Cf. § 3º do art. 62 da CF.

<sup>5</sup> *idem, idem*, cf. nota 4 acima e também nos termos do § 7º da CF.

<sup>6</sup> *Idem, idem*, cf. nota 4 acima.

<sup>7</sup> *Idem, idem*, cf. nota 4 acima, observados, ainda, os termos do §12 do art. 62 da CF.

<sup>8</sup> Cf. § 4º do art. 62 da CF.

<sup>9</sup> Cf. § 3º do art. 62 da CF, além do § 11 do citado artigo da CF.

ou a perda de eficácia: as relações constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas <sup>10</sup>.

### 36. Aspectos Formais Relativos à Aprovação da Medida Provisória

36.1 Apreciação técnica prévia: juízo de admissibilidade quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais (relevância e urgência) da medida provisória <sup>11</sup>.

36.2 Apreciação técnica sobre o mérito: cabe a uma comissão mista de Deputados e Senadores <sup>12</sup>.

36.3 Deliberação sobre o mérito: a medida provisória é apreciada, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional dependendo de ter havido exame e parecer pela Comissão Mista congressional e de ter ocorrido o juízo prévio de admissibilidade. <sup>13</sup>

36.4 Início da votação da medida provisória: na Câmara dos Deputados <sup>14</sup>.

36.5 Aprovado o projeto de lei de conversão com alteração do texto original da medida provisória: esta manter-se-á em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto <sup>15</sup>.

36.6 Rejeitado o projeto de lei de conversão: a medida provisória terá sido considerada rejeitada, vedada sua reedição, na mesma sessão legislativa; idêntica vedação se aplica à hipótese de perda de eficácia por decurso de prazo <sup>16</sup>.

### 37. Aspecto Formal-Procedimental Relativo à Apreciação da MP

37.1 *“Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, 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”* <sup>17</sup>.

## **IV - CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PERFIL CONSTITUCIONAL ATUAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

38. O perfil constitucional atual, conforme traçado nos itens 33 a 37 acima, representando o objeto de alterações, carece de considerações técnicas gerais, precedentes ao exame das propostas concretas. Isso é o que será feito a seguir.

---

<sup>10</sup> Cf. § 11 do art. 62 da CF.

<sup>11</sup> Cf. § 5º do art. 62 da CF.

<sup>12</sup> Cf. § 9º do art. 62 da CF.

<sup>13</sup> Cf. § 9º, também o § 5º, ambos do art. 62 da CF.

<sup>14</sup> Cf. § 8º do art. 62 da CF.

<sup>15</sup> Cf. § 12 do art. 62 da CF.

<sup>16</sup> Cf. § 10 do art. 62 da CF.

<sup>17</sup> Cf. § 6º do art. 62 da CF.

39. Como tivemos oportunidade de salientar anteriormente, a nova disciplina constitucional relativa à medida provisória, advinda com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, teve o mérito principal de impedir a reedição de sucessivos textos dessa modalidade normativa e, desse modo, determinou o fim da “indisciplina” então reinante nessa matéria. Dali para cá, com prazo de vigência de sessenta, e não mais de trinta dias, admitida apenas uma prorrogação por igual período, a avalanche de demanda por sua conversão, que até ali inundava o Congresso Nacional, reduziu-se significativamente. Basta comparar os números mostrados nos itens 26 e 30.

40. Ainda assim, nas Casas Legislativas do Congresso há queixas de que continuam pressionadas. Deverão ser, portanto, os casos, as situações e hipóteses geradoras desse reclamado pequeno excesso de pressão remanescente o campo de preocupações para encontrar e oferecer soluções cabíveis.

41. Consideremos, portanto, com a visão dos quatro aspectos que apresentamos, os pontos onde podem estar situados os entraves residuais no perfil constitucional atual das medidas provisórias.

42. Primeiro, os aspectos materiais do cabimento de medida provisória.

42.1 Aí, quanto aos pressupostos de “relevância e urgência” (cf. subitem 34.2 acima), alguns identificam um ponto da alegada “abertura exagerada” para a edição torrencial de medidas provisórias. É saber o seguinte: cabe uma definição constitucional dos pressupostos de “relevância” e “urgência”, cuja aplicação enquadraria perfeitamente a matéria suscetível de ser objeto de medida provisória? Ou seria o caso de a Constituição apenas traçar os parâmetros relativos a essa conceituação para os mesmos fins? Ou, ao contrário, dever-se-ia deixar em aberto essa questão, como o faz o texto atual, eis que a apreciação prévia de “relevância” e “urgência” é de natureza política e pertence à discricionariedade do Presidente da República?

42.1.1 Veja-se como o assunto é complexo. A resposta a cada quesito acima levantado demandaria largas considerações. Para resumir, manifestamos (1) contrariamente a qualquer tentativa de definição constitucional daquilo em que consistem os pressupostos de edição de medida provisória. Porque, definir tais conceitos, é como que tentar aprisionar o ar. Nada há de mais mutável do que os conceitos, em sentido amplo, de “relevância” e de “urgência” num mundo em que o espaço sócio-político-econômico-cultural se modifica a cada dia, sobretudo face à realidade surpreendida e reproduzida, cotidianamente, pelos meios de comunicação. Além disso, a Constituição não tem a índole de norma enunciativa. No máximo, ela contém preceitos programáticos. Sua natureza é, essencialmente, mandatária, de conteúdos principalmente delimitativos do poder estatal e organizativo-institucionais. Manifestamos (2) simpáticos somente à idéia de delimitação constitucional dos “critérios” relativos aos citados pressupostos, tendo consciência, porém, de que tais critérios são políticos e inseridos na

discrecionalidade do editor das medidas provisórias (o Presidente da República), conforme o próprio Supremo Tribunal Federal já o entendeu e consolidou. Embora simpáticos a essa fórmula, não a consideramos de fácil consecução. Ademais, o Congresso Nacional tem a prerrogativa de entender, sem qualquer embasamento em critérios objetivos, diferentemente do Chefe do governo e, assim, decidir pela inadmissibilidade constitucional da matéria.

42.2 Um outro ponto sensível, inserido nos aspectos materiais de cabimento da medida provisória, diz respeito à delimitação das matérias que podem ser objeto dessas normas (cf. subitens 34.4 e 34.5). É saber o seguinte: o campo de assuntos tratados por medida provisória deve ficar mais restrito do que o é atualmente? Também aqui uma resposta mais completa exigiria espaço bem maior do que o necessário pragmatismo deste momento aconselha. Entendemos, em resumo e em princípio, que restringir ainda mais, além do que hoje se o faz, poderia significar um tolhimento à ação governativa e em nada contribuiria para a redução das pressões atuais sobre as atividades legislativas do Congresso Nacional. Ressaltamos, todavia e a propósito, que a posição que expomos agora, sobre o ponto ora enfocado ou sobre qualquer outro, não implica, em absoluto, um fechamento de questão a quaisquer entendimentos, os quais, ainda que diferentes, vençam, não nossa resistência – a qual não opomos a nada que esteja no plano da racionalidade e da legalidade –, mas nosso convencimento presente. Estamos apenas apresentando considerações gerais sobre os pontos que nos parecem mais suscetíveis a mudanças na sistemática vigente da medida provisória.

43. Em segundo lugar, vejamos os aspectos relacionados à eficácia da medida provisória (item 35 e respectivos subitens 35.1 a 35.7).

43.1 No campo da eficácia da medida provisória, parece-nos que a Emenda Constitucional nº 32/2001 foi bastante feliz. De um lado, porque, conforme observado antes, essa modalidade normativa perdeu a capacidade de ser “ressuscitada”, indefinidamente, ao término de cada período, anteriormente admitido, de trinta dias. Essa capacidade desnaturava o caráter normativo precário da medida provisória, eis que ela vige, provisoriamente, “com força de lei”. Ora, se antes ela deixava de ser provisória (porque se renovava mensalmente), agora ela passou a ter prazo para “morrer” sem ressurgir “das mortas”. São sessenta dias de vigência provisória, prorrogável (a vigência) por apenas mais sessenta dias. De outro lado, a EC nº 32/2001 propiciou ao Congresso Nacional erguer o corpo da lona, naquelas lutas em que era sempre nocauteado. Doravante, ou o Congresso, mediante lei de conversão, aprova a medida na íntegra, ou a modifica, ou, simplesmente, a rejeita. Se não a apreciar, ela perde eficácia por decurso de prazo. Logo, em qualquer hipótese, a medida provisória não sobrevive sem a manifestação do Congresso Nacional. É nesse sentido que vemos a revalorização do papel do Congresso em matéria de apreciação das medidas provisórias, decorrente da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001. Não nos parece, pois, que haja necessidade de qualquer alteração substancial quanto a esse aspecto eficaz.

44. Em terceiro lugar, vejamos os aspectos relativos à aprovação de medida provisória (item 36 e respectivos subitens 36.1 a 36.6).

44.1 Um primeiro ponto seria quanto ao “juízo de admissibilidade”, formulado pela Comissão competente, sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de “relevância” e “urgência”. A propósito disso, se adotados parâmetros para os critérios de aplicação dos referidos pressupostos constitucionais, consoante tratou-se no subitem 42.1 acima, a difícil tarefa de tentar “filtrar” o conteúdo da admissibilidade constitucional, pelo Congresso, restaria um pouco mais objetiva. Mas não haverá o menor problema se continuar como está.

44.2 Um outro ponto sobre o qual alguns insistem na conveniência de alteração no rito procedimental de apreciação técnica sobre o mérito das medidas provisórias é o de se transformar em permanente a composição da Comissão que detenha essa competência. Em princípio, não vemos em que uma alteração com tal finalidade viesse a beneficiar a atividade congressual no campo em questão. Ao contrário, parece-nos que poderia fragilizar a atuação parlamentar como um todo, nessa matéria. Por quê? Porque, ao contrário das comissões de natureza tipicamente permanentes, que são unitemáticas, sejam elas internas de cada Casa congressual, ou mistas do Congresso Nacional, a exemplo, neste caso, da Comissão Mista Permanente de Orçamento, um colegiado permanente que viesse a apreciar o mérito das diferentes medidas provisórias em tramitação enfrentaria o obstáculo de ter de ser multitemático, o que resultaria numa complexidade maior, até mesmo para a indicação de seus membros, ainda que se pudesse imaginar um colegiado de ampla composição numérica. Diferentemente disso é a idéia de transferir-se às comissões permanentes das Casas congressuais a atribuição de apreciar medidas provisórias, em razão da respectiva matéria normativa, idéia que nos é simpática. Mesmo assim, considere-se que, não sendo o assunto de natureza tipicamente constitucional, sua previsão seria possível na medida em que a Constituição viesse a expressamente transferir ao Regimento Comum essa tarefa.

45. Em quarto lugar – e finalmente – aquilo que chamamos, de “aspecto formal-procedimental relativo à apreciação da medida provisória” (cf. item 37 acima). Essa foi a inovação mais radical, digamos assim, trazida pela EC nº 32/2001. Trata-se de fixar o prazo de quarenta e cinco dias, contados da publicação da medida provisória, para que cada uma das Casas do Congresso aprecie a MP em questão. Se não o fizerem, a matéria entra em regime de urgência, subseqüentemente em cada uma delas, sendo sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, até que se ultime a votação. É o que determina o § 6º do art. 62 da Constituição. Se o objetivo do preceito constitucional foi o de induzir o Congresso a manifestar-se sobre a MP, na prática isso resultou numa forma de estrangulamento da atividade legislativa. Esse ponto merece ser repensado e – quem sabe - modificado, a fim

de permitir ao Congresso manter sua pauta de deliberações em andamento, sem prejuízo de suas responsabilidades na apreciação de medidas provisórias.

46. Com essa visão geral, que ora apresentamos, justifica-se a PEC que estamos submetendo à apreciação do Congresso Nacional, salientando que, quanto aos pontos que levarão necessariamente a modificações das normas regimentais pertinentes, o primeiro signatário desta PEC, oferecerá em separado, na ocasião oportuna, o respectivo Projeto de Resolução.

Sala das Sessões, em        de        2005

Deputado **SIGMARINGA SEIXAS**