

Medidas Provisórias: Uso ou Abuso?

Temporary Measures: Use or Overuse?

Rosângela Mara Sartori Borges*

* Universidade Norte do Paraná (UNOPAR).

Resumo

O presente artigo tem por finalidade analisar o instituto da medida provisória no Brasil, especialmente no que diz respeito ao seu uso e abuso por parte do chefe do Poder Executivo federal. Aborda as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n°32/01 e questiona se foram suficientes para coibir as edições e reedições da medida provisória.

Palavras-chave: Medida provisória. Abuso. Limitação.

Abstract

This article has the purpose to analyze the institute of temporary measures in Brazil, especially their use and overuse by the Federal Executive Power. It approaches the changes introduced by Constitutional Emend n°32/01 and discusses if they were enough to restrain the editions and re-editions of temporary measures.

Key words: Temporary measure. Overuse. Limitation.

1 Introdução

Muito se tem discutido sobre a utilização da medida provisória. Trata-se de um instrumento de competência do chefe do Poder Executivo, pelo qual o Presidente da República exerce uma de suas funções atípicas mais importantes: a de legislar.

Ocorre que o próprio ordenamento jurídico estabelece limitações ao uso dessa função atípica, a fim de evitar o abuso. Contudo, as regras criadas com esse intuito, muitas vezes são insuficientes e ineficazes. É o que se percebe no sistema presidencialista no Brasil.

A medida provisória surgiu com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, substituindo o antigo decreto-lei. Inspirada na Constituição da República Italiana (27.12.1947) que prevê em seu artigo 77 os chamados decretos-lei em casos extraordinários de necessidade e urgência (decretos-lei em casos extraordinários de necessidade e urgência) (MORAES, 2005), tem a finalidade de, em casos de relevância e urgência, possibilitar através da atuação executiva, a elaboração de um ato normativo célere.

Têm-se então dois pontos aparentemente conflitantes: ao se conferir função legislativa ao Executivo para situações emergenciais (que necessitam de celeridade que o processo legislativo comum não pode alcançar), usurpa-se o exercício regular do Poder Legislativo e Judiciário, rompendo o equilíbrio entre eles. Pondera-se: a função executiva ao se sobrepor às demais (legislativa e judiciária) para “soluções” emergenciais, afeta o equilíbrio entre os Três Poderes, requisito fundamental para a manutenção da democracia. É esta análise que se pretende com o presente artigo.

2 Emenda Constitucional n. 32/01: um Divisor de Águas

Pode-se dizer que a medida provisória no Brasil teve um divisor de águas: a Emenda Constitucional n. 32 de 11 de setembro de 2001. Esta trouxe uma série de modificações ao referido instituto.

Quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, a previsão da medida provisória era a seguinte:

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

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes (BRASIL, 2005).

Observa-se que nesta ocasião o legislador constituinte não se preocupou em determinar, de forma expressa, as limitações materiais para a edição da medida provisória e tampouco em vedar expressamente a sua reedição.

Em 1995, com a promulgação das Emendas Constitucionais n. 6 e 7 (15.08.95) o legislador constituinte reformador regulamentou, expressamente, uma limitação material da medida provisória: o art. 246 proibiu a edição de medidas provisórias na regulamentação de artigo constitucional cuja redação tivesse sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995

(FERREIRA FILHO, 2005)

Parece que a partir dessa limitação o constituinte reformador tomou fôlego e promulgou, em seqüência, as Emendas Constitucionais n. 8 e 9 de 1995, proibindo edição de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21¹ e regulamentação da matéria relativa ao monopólio da União (CENEVIVA, 2003).

Percebe-se que o legislador constituinte, já em 1995, tomou providências em limitar materialmente a edição de medidas provisórias.

Outro aspecto que merece destaque trata-se da reedição das medidas provisórias. Antes da promulgação da Emenda Constitucional n. 32/01 a reedição era praticada (embora o texto constitucional não a regulamentasse). A doutrina se manifestava sobre o assunto levando em consideração duas situações distintas: a rejeição expressa (por meio de votação) de medida provisória pelo Congresso Nacional não possibilitava a reedição da mesma; porém se a rejeição fosse pelo decurso de prazo (30 dias) o Presidente da República poderia reeditá-la (MOTA; SPITZCOVSKY, 1999).

Tal postura doutrinária viabilizava a constante reedição de muitas medidas provisórias. O Congresso Nacional, ao deixar de votá-las no prazo legal, colaborava (mesmo que indiretamente) para o abuso das reedições. O Poder Judiciário, por sua vez, omitia-se sobre a questão alegando ser essa discussão de competência do Congresso Nacional.

Medida célere, decisão unilateral no processo legislativo, omissão do legislador e julgador, foram algumas das características importantes para o abuso normativo do Poder Executivo.

Sobre esse abuso, um dado preocupante é fornecido por Lenza (2008), no Brasil, desde o advento da Constituição Federal de 1988 até setembro de 2001, foram editadas mais de 6.000 (seis mil) medidas provisórias (incluindo reedições), chegando algumas delas a levar quase 7 anos sem aprovação.

Alguns números merecem destaque: foram originárias, em uma média mensal do governo: 125 edições pelo então presidente José Sarney, 87 por Fernando Collor, 141 de Itamar Franco e 253 de Fernando Henrique. Reeditadas (também média mensal) foram por cada um dos governos, sucessivamente, 22, 73, 364 e 5.053 medidas provisórias (FRIEDE, 2002).

Além das reedições ferirem gravemente o texto constitucional, era comum a inclusão em seu texto de dispositivos novos, referentes a assuntos estranhos à edição original. Exemplo dessa prática foi a inclusão de um dispositivo sobre a taxa de iodo presente no sal de cozinha, em uma medida provisória que regulamentava o Plano Real. Vale relembrar: o Plano Real foi editado (via medida provisória) em novembro de 1994, reeditado 72 vezes e aprovado após 73 meses da sua primeira edição (FRIEDE, 2002).

Ao tecer análise nos números citados demonstra-se claramente que cada um dos governos que assumia o comando do país, entendia a edição e, especialmente, a reedição de medidas provisórias, como importante instrumento de governabilidade.

Bonavides (1999, p. 41) inconformado com a situação, alertava:

Nem a ditadura de Vargas durante a época do Estado Novo (1937-1945), nem o governo dos generais, que impuseram à Nação a partir de 1964 vinte anos de ditadura militar, baixou tantos decretos-leis ou governaram com recurso a tamanha via de exceção, quanto os autocratas do Palácio do Planalto, em Brasília.

Tantas foram as críticas, tantos foram os reclames de juristas comprometidos com a seriedade da tripartição dos Poderes e preocupados com a manutenção do Estado de Direito no Brasil que, em 11 de setembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 32, alterando as regras do processo legislativo da medida provisória.

Sobre a importância dessa Emenda, Mendes; Coelho e Branco (2007, p.837) relatam:

Diversos traços dos contornos jurisprudenciais que conformaram o instrumento da medida provisória desde o advento da Constituição foram consolidados na Emenda. Esta também se mostrou sensível a algumas postulações doutrinárias, inovando de outro lado, em certas soluções.

Esta foi esperada longamente. Desde 1997 vinha sendo discutida e enfrentou diversas oposições.

3 As Modificações Trazidas pela Emenda Constitucional n. 32/01

Tal emenda teve como finalidade diminuir o abuso do Poder Executivo em sua função atípica (legislativa), limitando matérias, reedições, prevendo, inclusive, regime de urgência para a votação.

As principais modificações serão brevemente analisadas.

A vigência inicial passou de 30 para 60 dias e a possibilidade de reedição (antes infinita) foi limitada. Não existe mais a possibilidade de reedição de medida provisória expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional, na mesma sessão legislativa.

Trata-se, inclusive, de hipótese de crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 85, II da CF/88) no sentido de impedir o livre exercício do Poder Legislativo (MORAES, 2005).

No caso de medida provisória tacitamente rejeitada é permitida uma única prorrogação de sua vigência, pelo prazo de 60 dias. Porém, se o legislador permanecer inerte, a rejeição se tornará definitiva, sendo vedada a sua reedição na mesma sessão legislativa.

Como se podem observar, estas inovações foram importantes avanços em direção à moralização do uso das medidas provisórias.

Outra modificação também merece destaque: a limitação material expressa sobre a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidários e eleitorais, direito penal, direito processual civil e penal, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, planos e diretrizes orçamentárias, matérias reservadas à lei complementar, detenção e seqüestro de ativos financeiros e as matérias já disciplinadas em projeto de lei pendente de

sanção presidencial.

Em relação ao prazo de validade das medidas provisórias a Emenda Constitucional n. 32/01 o ampliou de 30 para 60 dias, trazendo, entretanto uma nova espécie de regime de urgência: se ela não tiver sido apreciada em até 45 dias contados da sua publicação, todas as demais deliberações da Casa Legislativa que estiver analisando a medida provisória ficarão sobrestadas até que seja concluída a votação. Assim, ocorre o trancamento da pauta da Câmara ou do Senado.

Com todas essas modificações é coerente imaginar que o número de edições de medidas provisórias, após a promulgação da referida emenda constitucional, tenha diminuído. Com o governo de Luís Inácio Lula da Silva foram editadas 159 medidas provisórias, entre os meses de janeiro de 2003 e outubro de 2005, e aproximadamente 20 no primeiro semestre de 2006. Esses números demonstram que o abuso por parte do chefe do Poder Executivo persiste. A média mensal é de aproximadamente 5 novas edições. Mas há que se reconhecer que a “festa das infinitas reedições” acabou. O número de edições, embora ainda abusivo, diminuiu.

As regras procedimentais para a discussão e votação das medidas provisórias obedecem ao texto constitucional (não mais as resoluções do Legislativo).

Muito há que se construir na moralização do uso da medida provisória. O Poder Legislativo deve atuar na função legislativa apreciando, discutindo e votando as medidas provisórias no prazo estabelecido pela Constituição Federal.

O Poder Judiciário, neste caso, representado pelo Supremo Tribunal Federal, deve exercer o controle jurisdicional das medidas provisórias (ainda que de forma excepcional) com o fim de impedir que o Presidente da República incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional (BULOS, 2007).

4 Conclusão

Conclui-se que o instituto da medida provisória, com a promulgação da Emenda Constitucional n° 32/01, sofreu profundas mudanças. O advento da referida Emenda foi um primeiro passo para a limitação da função le-

gislativa do Poder Executivo. Mas ficou demonstrado na presente pesquisa que ela, por si só, não pode resolver ou limitar todos os abusos.

Sem dúvida é a devida atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário que, juntamente com as inovações constitucionais, trará o resultado almejado por todos: edições de medidas provisórias quando realmente houver relevância e urgência.

É necessário que tanto o legislador (na sua função legislativa) quanto o Supremo Tribunal Federal (na sua função de controlar a constitucionalidade das leis) atue efetivamente para que a medida provisória não seja o mais importante (e mais utilizado) instrumento de governabilidade do chefe do Poder Executivo.

Referência

- BONAVIDES, P. Do país constitucional ao país neocolonial. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- BULOS, U. L. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CENEVIVA, W. Direito constitucional brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FERREIRA FILHO, M. G. Curso de Direito Constitucional. 31.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FRIEDE, R. Curso analítico de Direito Constitucional e de teoria geral do Estado. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- LENZA, P. Direito constitucional esquematizado. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008
- MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G.G. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva 2007.
- MORAES, A. de. Direito Constitucional. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOTA, L. P.; SPITZCOVSKY, C. Curso de direito constitucional. 4 ed. São Paulo: J. de Oliveira, 1999.

Rosângela Mara Sartori Borges*

Mestrado em Direito pela Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro. Docente do curso de Direito Universidade Norte do Paraná (UNOPAR).

e-mail: <rosangela.borges@unopar.br>

*** Endereço para correspondência:**

Rua Douradinho, 97 – CEP. 86701-170 – Arapongas, Paraná, Brasil.
