



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO – UNILEGIS

LUÍS FERNANDO PIRES MACHADO

LEGÍSTICA APLICADA ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEUS COMPLEMENTOS

BRASÍLIA –DF

2009

LUÍS FERNANDO PIRES MACHADO

LEGÍSTICA APLICADA ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEUS COMPLEMENTOS

Trabalho de conclusão de curso para a obtenção do grau de Especialista em Administração Legislativa pela aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro.

Orientador: Prof. Ms. Mauricio Silva

BRASÍLIA -DF

2009

LUÍS FERNANDO PIRES MACHADO

LEGÍSTICA APLICADA ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEUS COMPLEMENTOS

Trabalho de conclusão de curso para a obtenção do grau de Especialista em Administração Legislativa pela aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro.

Orientador: Prof. Ms. Mauricio Silva

Luiz Renato Vieira

Orientador: Doutor, Universidade do Legislativo Brasileiro

04 DE AGOSTO DE 2009

DEDICATÓRIA

Aos que acreditam no ser humano em sua extrema capacidade de fazer o bem para o seu próximo.

Agradecimentos

Ao finalizar este trabalho, não poderia deixar de agradecer às pessoas que, de alguma forma, contribuíram nessa difícil jornada.

Ao amigo de trabalho Petrônio Carvalho, meu Diretor, pela parceria e amizade durante esses anos de convívio por suas palavras de incentivo, necessárias em vários momentos.

Ao professor mestre Maurício Silva, orientador, pela condução do trabalho e ideias que o permeiam. Também pela amizade e disposição em ajudar em vários momentos.

Aos colegas do curso de pós-graduação da Unilegis, por compartilhar experiências em inúmeras discussões técnicas que auxiliaram a responder minhas indagações.

Ao pessoal de apoio da Unilegis pelo total apoio e suporte aos alunos do curso.

Aos integrantes do Grupo Interlegis de Apoio Legislativo do Interlegis - GIAL pelo padrão elevado nas discussões de temas sobre o processo legislativo.

A todos que contribuíram com este trabalho, por saber que tudo o que construí só foi possível com a ajuda de vocês.

Obrigado.

“A democracia surgiu quando, devido ao fato de que todos são iguais em certo sentido, acreditou-se que todos fossem absolutamente iguais entre si.”

Aristóteles

RESUMO

A adoção de uma medida provisória merece especial atenção pressupondo-se cumprir os requisitos de relevância e urgência pelo ditame constitucional visto que seu questionamento pode ser levado à verificação judicial pelo seu texto e contexto em um conteúdo claro, preciso e conciso, pela exposição de motivos e pelo processo legislativo, tratativa comum às outras normas e aos atos do poder público para análise da compatibilidade material e formal. Justamente nesses parâmetros, que se induzem em premissas, levam os parlamentares a aceitarem ou não o disposto no conteúdo de uma medida provisória, cuja análise deve ser verificada em sua avaliação propositiva conforme exige a legística, ainda mais tratando-se de sua regulação em decretos reguladores que se afastam da apreciação parlamentar.

A legística se escuda como ciência construtora de leis com qualidade, verificando o custo-benefício da norma jurídica, desde a sua feitura até a sua finalização. Dos atores envolvidos tem-se posicionamento favorável ou contrário ao teor da medida provisória, no mais, é preciso buscar na legística o paradigma de leis claras, concisas e precisas, além de evitar seus questionamentos judiciais.

Por isso, o emprego da legisprudência faz-se necessário em um Estado Democrático de Direito, cuja prevenção da norma jurídica impedirá expectativa nefasta mediante ações de sua inconstitucionalidade ou mandados de segurança e liminares para suspensão de seus efeitos, quando faltarem os pressupostos de urgência e de relevância ou outros defeitos jurídicos.

Do mais, espera-se que a legística, essa nova ciência, seja adotada o mais depressa no sistema legislativo brasileiro como primado de elaboração e aplicação de novas leis de supremo alcance social e de interesse público.

Palavras-chave: legística, legiferante, tramitação legislativa, leis, normas jurídicas, medidas provisórias, decretos, democracia, proposições, iniciativa legislativa, decreto-lei.

ABSTRACT

The adoption of an interim measure deserves special attention assumption comply with the requirements of relevance and urgency by the ruling because his constitutional challenge can be taken to judicial review by its text and context in a clear, precise and concise, the explanatory and the legislative process, common dealings with the other rules and acts of government to examine the compatibility of material and formal. Precisely these parameters, which induce in assumptions lead lawmakers to accept or not the requirements on content of interim measures, which are to be found in the proposed evaluation as required by the coroner, even in the case of its regulation by decree regulators to move away from parliamentary consideration.

The coroner shields itself as a science of laws with construction quality, verifying the cost-benefit of the rule of law, from its construction until its completion. The actors involved have position for or against the contents of an interim measure, the more you have to look at better regulation because the paradigm of laws clear, concise and precise, and avoid their legal questions.

Therefore, the use of *legisprudência* is necessary in a democratic state of law, the prevention of the legal expectation prevent harmful through actions of unconstitutionality or writs of *mandamus* and *injunction* to remove their effects, when they lack the conditions of urgency and relevant legal or other defects.

Addition, it is hoped that the coroner, this new science, is adopted as soon as the Brazilian legal system as rule elaboration and implementation of new laws of supreme social importance and public interest.

Keywords: coroner, legislate, legislative process, laws, legal standards, provisional measures, decrees, democracy, propositions, legislative initiative ordinance, regulations, decree law.

SUMÁRIO

Lista de Abreviaturas.....	10
Apresentação.....	11
Introdução.....	15
I – Texto e contexto das normas jurídicas.....	20
1.1 – As leis partem da necessidade do povo.....	20
1.2 – Legística: qualidade e eficácia das leis.....	25
II – Princípios do processo legislativo.....	29
2.1 – Princípios básicos do processo legislativo.....	29
2.2 – Princípios comuns da legística.....	34
III – Tratativas das medidas provisórias.....	36
3.1 – Gênese da medida provisória no Brasil.....	36
3.2 – Acolhimento constitucional.....	40
3.3 – Legitimação legislativa e legalidade.....	46
3.4 – Necessidade revisional.....	48
3.5 – Modificação constitucional.....	50
IV – Processo legislativo das medidas provisórias.....	54
4.1 – Tramitação no Congresso Nacional.....	54
4.2 – apreciação e produção legislativa.....	57
V – Tensões judiciais.....	60
5.1 – Questionamentos jurídicos.....	60
5.2 – Regulação.....	63
VI – Pressupostos da legística na formulação das medidas provisórias.....	65
Conclusão.....	68
Referências bibliográficas.....	72
Tabela I – Comparativo entre Decreto-Lei e Medida Provisória.....	37
Tabela II – Comparativo entre os textos da Constituinte.....	45
Tabela III – Comparativo das mudanças da EC 32, de 2001.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS

ADIn	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
AL	- Assembleia Legislativa
AP	- Assembleia Popular de Portugal
CD	- Câmara dos Deputados
CLDF	- Câmara Legislativa do Distrito Federal
CESP	- Comissão Especial
CM	- Câmara Municipal (de Vereadores)
CP	- Comissão Permanente
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
DL	- Decreto-Lei
DEC	- Decreto
GGPS	- Grupo de Políticas Públicas Sedes
IND	- Indicação
INQJ	- Instituto Nacional de Qualidade Jurídica
LC	- Lei Complementar
LO	- Lei Ordinária
MP	- Medida Provisória
PCD	- Projeto de Código
PCL	- Projeto de Consolidação das Leis
PDL	- Projeto de Decreto Legislativo
PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
PELO	- Proposta de Emenda à Lei Orgânica
PLC	- Projeto de Lei Complementar
PLO	- Projeto de Lei Ordinária
PLV	- Projeto de Lei de Conversão
PRS	- Projeto de Resolução
REQ	- Requerimento
SF	- Senado Federal
STF	- Supremo Tribunal Federal

APRESENTAÇÃO

Baseia-se a legística na ciência que consiste em elaborar leis de maneira metódica e sistemática para aperfeiçoar e aprimorar a qualidade dos atos normativos. Logicamente que a descrição de tarefas usando paradigmas representa a atuação das atividades legislativas dos atores envolvidos permitindo avaliar as normas jurídicas com qualidade, principalmente no que diz respeito às medidas provisórias e seus complementos como os decretos emanados do Poder Executivo, ainda que antes de a medida provisória ser aprovada pelo Congresso Nacional, invadindo o conceito da sua não retroatividade, no mais a dizer *lex prospicit, non respicit*¹.

A legística propicia, também, solucionar entraves do processo legislativo com respostas relevantes às necessidades de tramitação das proposições com a possibilidade de atualizar, agregar ou modificar a capacidade produtiva dos efeitos pretendidos em sua prática exclusiva com elementos que expressem situações harmônicas com o ordenamento jurídico vigente para o efetivo equilíbrio entre custos e benefícios, sua aplicabilidade e efetividade, não previstas nos modelos atuais.

O interesse deste trabalho em dispor um paradigma na qualidade legislativa, não quer dizer que seja um padrão, mas deve-se ao fato de as tarefas políticas desenvolvidas terem proximidade com a autoria, a relatoria, os debatedores e os votantes das proposições, tais como os métodos utilizados na elaboração, fiscalização e controle, que compreendem não somente a discussão e aprovação, mas os procedimentos colaborativos que sugerem decisões, escolhas e preferências durante o processo legislativo.

A abordagem proposta trata a concepção da legisprudência em um conceito primário de prevenção da ordem legislativa de forma transparente e declarativa, por meio de ações que permitam especificar o trabalho legiferante do elaborador de leis e, com efeito, norteando os princípios gerais do processo legislativo, assim como sua ordenação temporal, que pode ser obtida com os cuidados de atendimento aos pressupostos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa, seja em seus aspectos formais e até mesmo pela admissibilidade quanto ao mérito visando o cumprimento do aspecto material da norma jurídica.

¹ Do latim: a lei não é retrospectiva, mas prospectiva – as leis, em geral, têm sua força para o futuro, atendendo ao princípio da irretroatividade, mas as medidas provisórias têm força de lei antes da sua aprovação.

Decerto, este trabalho visa estender as possibilidades da construção de normas jurídicas com qualidade, procurando sua importância em gerar desenvolvimento econômico e social, contribuir para a governabilidade e para o êxito das políticas públicas, ser motivada racionalmente para a solução de problema, ter custo proporcional aos benefícios gerados e preservar a coerência e a harmonia do ordenamento visando aumentar a segurança legisjurídica, dentre outras funcionalidades, visto que *lex jubeat, non suadeat*², em referência ao seu caráter denotativo como imperativo da própria norma jurídica.

Com efeito, o objetivo que se busca é o apelo à transparência e participação no contributo para a divulgação e adequação que possibilite expressar o avanço, a interação e a cooperação, bem como a modernização das Casas Legislativas, mediante orientação do impacto que uma boa lei possa trazer para o desenvolvimento econômico e social nas ações, programas e projetos das distintas esferas dos Poderes Públicos, ademais não sobrecarregando o Poder Judiciário com as diversas ações de inconstitucionalidade ou buscando nele formas interpretativas ao contrário, *lex clara non indiget interpretatione*³, ou não cessa sua interpretação quando clarificada em seu texto e contexto, sem evasivas e sem descuidos na sua feitura.

Movimentos sociais são deflagrados na Europa para que os parlamentos se ocupem em produzir boas leis. Em Portugal, constituiu-se o Grupo de Gestão Pública Sedes – GGPS⁴, que clama “*Em nome de uma mínima reforma cívica do parlamento português*”. O GGPS é um grupo de cidadãos portugueses, eleitores, e este escrito é dirigido à Assembleia da República (A.R.) inteiramente nessa qualidade cívica, cuja abordagem utilizada é a perfilhada pelo campo cívico, plural e do criticismo construtivo e positivo, tendo havida a preocupação de o documento traduzir uma visão inovadora e *meta-cultural*, de forma sustentável, face ao espaço europeu e mundial. “Os objetivos propostos, pensa-se, não são muito ambiciosos. Desde logo, em primeiro lugar, deseja-se que os Deputados activos na reforma parlamentar se revissem nas nossas propostas e as defendessem como sendo algo

² Do latim: a lei obriga, não persuade. Da intenção de dizer que o império da lei deve ser positivada, sem resquício de dúvida interpretação, daí sua função legisjurídica.

³ Do latim: lei clara não carece de interpretação, ou seja, *in claris cessat interpretatione*.

⁴ O GGPS vem mobilizando a população para que haja uma reforma profunda no Parlamento português, principalmente sobre leis que devam ser de qualidade.

que acrescenta valor, seriedade e aperfeiçoamento à A.R. e às relações desta com a sociedade onde ela se insere.”

No Brasil, o Instituto Nacional de Qualidade Jurídica⁵, uma entidade sem fins lucrativos, apresenta suas propostas de análise de impacto no processo legislativo, cujo projeto tem como principal objetivo estudar e apresentar um modelo de avaliação de impacto nas proposições legislativas federais brasileiras, com o intuito de mitigar a incidência da criação de novas leis que firam a economia nacional por ausência de uma avaliação mais detalhada dos impactos dessa lei, pretendendo apresentar um modelo adequado para a realidade nacional a respeito de como introduzir no Brasil um processo de análise de impacto e viabilidade legislativa no País. Demonstra-se, assim, que os legisladores devem compreender que a sociedade começa a se articular no propósito de que sejam elaboradas leis com qualidade.

Legislar é uma decisão política, não se deve olvidar, logo a norma jurídica qualquer que seja a sua classificação, ainda mais tratando-se de medida provisória, sujeita-se aos condicionantes políticos, sociais e econômicos, razão pela qual, o debate em torno da mesma é amplo, e o desenvolvimento da Teoria da Legislação, em particular da Legística, surge como uma das respostas à denominada “crise da lei”, nos dizeres de Marta Tavares de Almeida⁶:

“O debate em torno da lei é amplo, e o desenvolvimento da Teoria da Legislação, em particular da Legística, surge como uma das respostas à denominada «crise da lei». Temos presente que surgem tendências que vêm colocar o problema noutra perspectiva, sustentando que a lei está em crise por razões ligadas à sua preparação, mas também, e principalmente, por outras razões, que estão para além dos problemas da elaboração da lei, em sentido material e formal.”

Claro que a importância da Lei nos Estados Democráticos são calcados em evidências dos princípios e métodos propostos pela Teoria da Legislação que podem influir no desenvolvimento de uma política legislativa de qualidade.

Mesmo assim, são detectadas duas correntes significativas sobre a problemática da lei, mormente a presunção da lei pelas medidas provisórias, fruto desse estudo. Para alguns autores a crise do paradigma legalista manifesta-se com

⁵ Acessado em 20 de julho de 2009: www.inqj.org.br

⁶ Jurista do Quadro Superior da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Diretora da Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação.

a crise de legitimação do Estado, ou seja, os diferentes atores sociais questionando a legitimidade do Estado não se reconhecem na legislação aprovada pelo Legislativo e pelo Executivo, em contrapartida, outros, entendem que a crise da lei referenda-se à problemática da falência ou das dificuldades do Estado Social, que inflacionam o ordenamento jurídico com a enxurrada de leis que dificultam a comunicação entre o legislador e os destinatários da lei.

INTRODUÇÃO

Concebidas como medidas extraordinárias desde a Constituição Federal de 1988, em substituição aos decretos-lei na mais convincente demanda do Poder Executivo, convertem-se em atos da legislação comum pelos seus mais variados temas, isso pela prática reiterada e pela amplitude irregular de seu objeto. Porém, assinala-se o risco da erosão provocada, nos alicerces da Constituição, pela prática abusiva das medidas provisórias, com tantas repetições constatadas antes da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 e, com tantos assuntos distintos como as que são editadas até hoje.

Ainda que se esforce, o governo não declina pressupostos de relevância e urgência, em seu conjunto. Pode-se até pensar que haja urgência quando se tratar de calamidades públicas em determinadas medidas provisórias que pretendam salvar lavouras das inundações extemporâneas ou das secas castigantes, fenômenos naturais que ocorrem em qualquer região do nosso país. Avalia-se até relevância em outras, quando se pretende adotar programas como “Minha Casa, Minha Vida” ou medidas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Como atribuir as características de relevância e urgência, em conexão exigida pelo interesse público? O Congresso Nacional reveste-se de autoridade legislativa para avaliar medidas provisórias, mas não se incomoda com os exames que deveria fazer na conexão relevância-urgência, ainda que o Supremo Tribunal Federal sinalize a legitimação da instituição para coibir o trâmite de medidas provisórias descomedidas dos pressupostos constitucionais.

Matérias estranhas a seu objeto desde o momento de sua adoção ou até nas emendas apresentadas pelos parlamentares, desfiguram o propósito da medida provisória e, nem mesmo o Congresso Nacional tem resistido ao emendamento do texto original, alargando as discussões sobre o continuísmo desse instituto.

Quase nunca o governo observa os limites compreendidos no art. 62, da Constituição Federal, ao ponto de o STF julgar a inconstitucionalidade de medidas provisórias de crédito extraordinário, por exemplo. Com efeito, o Congresso Nacional não revela disposição efetiva para travar os excessos apesar das iniciativas legislativas de propostas de Emendas à Constituição em alterar o dispositivo constitucional.

Na Câmara dos Deputados e no Senado Federal discute-se e reconhece-se a enxurrada de medidas provisórias do Executivo, mas nem mesmo as comissões

mistas criadas para cada uma delas regulam o problema, nota-se que os pareceres são elaborados em regime de entendimento, apesar de subsistir a ordem constitucional. No dizer do senador Josaphat Marinho (2003) – “*Quando não há vontade real de mudança, os erros se perpetuam e as Constituições perdem autoridade. É típico o exemplo das medidas provisórias*”⁷, quando seu conteúdo expressa a vontade de alguns, sem conclusões adequadas às circunstâncias sociais de cada lugar e tempo, fazendo com que o iniciador da medida provisória, no caso, o presidente da República não pode resumir-se a impressões pessoais, com efeito, deve traçar contornos a seu trabalho prospectivo no contributo da ética aliado ao contributo técnico, sempre com a promoção de pesquisa no meio circundante e conferir juízos e observações. Por óbvio, o legislador disciplinado para alcançar objetivos na discussão e votação das medidas provisórias não deve ser submisso a preconceitos e ordens, sejam do governo ou de outras forças, como se diz, “rezar da cartilha”, em nada se importando com a qualidade das normas elaboradas.

A legística premia a boa lei, como premissa, a medida provisória, fruto de nosso estudo, visto ter concepção real de força de lei ordinária desde a sua publicação, ainda que alterada pelo Congresso Nacional quando de sua tramitação pelas Casas. Logo, a medida provisória deve buscar a síntese com clareza para alcançar o homem comum e por todos compreendida em seu discurso. A concisão dos textos normativos objetiva facilitar o cumprimento e a indicação que precisa ser regulado.

Interessante salientar que concisão deve ser uma síntese abrangente para a aplicabilidade da lei aliada à simplicidade do texto, ou seja, inserta em seu contexto, em linguagem clarificada correspondendo aos recursos da moderna técnica legislativa, sob a influência de considerações sociológicas, metodológicas e estratégicas que permitam a exegese dos textos em harmonia com suas origens e sua finalidade.

As medidas provisórias devem ser adequadas para regular a vida em suas variâncias em seu tempo e necessidade para que se torne respeitada a forma de sua criação, por depender de um complexo de fatores ainda a descobrir. Com certeza, a legística permitirá que sejam respeitadas a boa técnica de redação

⁷ Josaphat Marinho foi Senador da República e Professor Emérito da Universidade de Brasília e da Universidade Federal da Bahia.

legislativa, contendo os pressupostos de relevância e urgência, cumprindo assim, os requisitos constitucionais e, no mérito, o efetivo alcance social.

O objeto de estudo do presente trabalho torna-se inusitado em buscar a legística, incipiente ainda no Brasil, na feitura das medidas provisórias e seus complementos, sem pretensão alguma de esgotar o conteúdo, mas o de impulsar idéias.

Para a realização do presente trabalho foi observado o comportamento das comissões mistas desde a sua constituição no Diário do Congresso Nacional e no quadro geral de medidas provisórias acessível no sítio do Senado Federal no link “proposições legislativas”⁸.

Baseando-se na *praxis* de apresentação dos pareceres que deveriam ser de responsabilidade das comissões e acabam por sua apresentação em plenário das Casas, a pesquisa teve como foco as tratativas no rito que tramitam as medidas provisórias e o comportamento dos parlamentares nos resultados ao participarem como relatores ou relatores-revisores das medidas provisórias na Ordem do Dia da respectiva Casa.

Houve um levantamento ao se historiar a transcendência das medidas provisórias desde os decretos-leis até a afirmação da medida provisória pelo Constituinte de 1988, principalmente sobre os posicionamentos de especialistas em acompanhar sua evolução.

Na inteligência do objeto do trabalho, surge a síntese de como o assunto legístico é tratado, ainda que a medida provisória não o enxergue, o trabalho foi consolidado em seis partes.

Na exordial, relata-se a confusão deixada pelo discurso que não condiz com aquilo que deveria ser transmitido e que o povo não entende. Relativiza-se a vontade do povo com modelos impróprios de leis que nada significam ou nenhum benefício social traduz e, ao mesmo tempo, pesadume e hermetismo que o legislador incorpora sem impulsar as boas leis, sem observar a qualidade na elaboração e eficácia na aplicação das leis que deveriam ser colocações contidas no pensamento vanguardista da legística atribuído ao Relatório Mandelkern que acompanha o parlamento da União Europeia na feitura das leis europeias com

⁸ <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaResultadoPesquisa.action>, acessado em 30 de julho de 2009.

qualidade, pois a preocupação é de que as normas jurídicas identifiquem regras de conduta para a sociedade e envolve todas as pessoas.

Na segunda parte são elencados os princípios norteadores do processo legislativo contido no Regimento Interno do Senado Federal em que consiste na atuação parlamentar tendo como foco os procedimentos em matéria legislativa, bem como são assinalados os princípios comuns da legística resultantes do Relatório Mandelkern que motivou o Livro Branco empregado na União Europeia.

A terceira parte demonstra as tratativas das medidas provisórias no Brasil, cuja reflexão vai desde a gênese aos quesitos constitucionais para um melhor entendimento do assunto. A perspectiva reflexiva avança na sua origem, destacando os quadros comparativos entre a medida provisória e o decreto-lei em suas evoluções nas normas constitucionais brasileiras. Assim, desde a origem, perpassa o texto pelo seu acolhimento constitucional, a legitimação e legalidade, a necessidade revisional do Constituinte e a modificação do texto constitucional no ano de 2001.

A quarta parte aduz à análise do processo legislativo da medida provisória no Congresso Nacional, considerando a tramitação no Congresso Nacional e a criação de Comissão Mista para cada medida provisória cuja função é a de emitir parecer a respeito da mesma, ou da Comissão Mista de Orçamento, Fiscalização e Controle, quando tratar-se de medida provisória abrindo crédito extraordinário. Dessa maneira, discorre-se sobre a apreciação nas Casas do Congresso Nacional, em conformidade com a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional⁹. Também, o estudo avança com a produção legislativa de medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

Já na quinta parte são analisadas as tensões judiciais devido aos questionamentos jurídicos perante o Supremo Tribunal Federal quando as medidas provisórias afrontam a Constituição Federal que levam às ações de inconstitucionalidade. Permite-se a regulação das medidas provisórias sob a forma de limitar a sua edição, observando-se o sistema de freios e contrapeso.

Por termo, são colocados os pressupostos da legística na confecção de medida provisória, cerne de nosso trabalho e as conclusões terminativas sobre a reflexão de todo o exposto.

⁹ <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:congresso.nacional:resolucao:2002-05-08;1>, acessado em 30 de julho de 2009.

Procurou o autor fundamentar a metodologia do trabalho em concepções legislativas, jurídicas, teóricas, acadêmicas e autodidatismo, primando por dados consistentes e fidedignos extraídos dos sites das instituições como a Presidência da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além das obras do autor.

As colocações de textos em latim e de outros idiomas, quando não transcritos de outras obras, foram traduzidos ao português pelo autor deste trabalho, com observância de seu texto original, dentro das limitações sujeitas às traduções dessa natureza.

Expressões como legisjurídica, legisprudência, pesadume e hermetismo foram colocadas para enfatizar o ineditismo da legística no seio da Instituição.

I – TEXTO E CONTEXTO DAS NORMAS JURÍDICAS

1.1 - As leis partem da necessidade do povo¹⁰

As leis mostram sua função que, no entanto, é desinteressante para leigos, embora possa parecer que a linguagem do jurista seja a do engano, quando dizem que dizem, mas não dizem. Tem gente na esquina, humilde, que sabe quando uma lei é boa, quando uma lei pode ser de seu interesse, veja, quando se trata do seguro-desemprego, do auxílio-doença; isto de não entender o que tem em uma mensagem da lei passa pela linguagem escrita que é muito diferente da palavra que é diferente do desejo, ainda que comece desejo (entendido como necessidade), sem perder o foco, sem misturar as singularidades com as coletividades.

Nesse propósito, em “*Faire Dire, Vouloir Dire*”¹¹, de Claudine Haroche (1984), demonstra-se o muito do que a pessoa pensa e diz, com efeito, procura-se demonstrar que a Legística, essa nobre ciência das Leis, incipiente no Brasil, procura impor critérios para que não haja engodo dos políticos na feitura das normas jurídicas, pois é comum detectar leis que não pegam ou inventam leis que não tem nada a haver para o interesse público e seu alcance social.

As leis são motivadas pela necessidade do povo, mas seus anseios esbarram no pesadume, que consiste na ausência de boa vontade ou má disposição para atender aquilo que o povo quer e precisa e, ainda pior no hermetismo, ou seja, no ocultismo daquilo que o político escreve na lei e que ninguém entende. Com isso, pode-se afirmar que o povo não é desconhecedor das leis porque os arautos¹² do Poder escondem, sublimam, dificultam o acesso dos direitos e deveres, pois o povo desmobilizado, só se preocupa com seus direitos, só entende e lê as normas jurídicas quando dizem respeito aos seus interesses. Com efeito, parece que há necessidade de maior esclarecimento das letras das leis, se as fizerem chegar como boas leis em seu texto e contexto. Registre-se que são mais de um milhão de leis em todo o Brasil cujo teor pode cair na insignificância para a sociedade em geral¹³. Como exemplo, há incontáveis leis locais, estaduais, decretos e resoluções que infiltram o ordenamento jurídico sem valor algum para o interesse social, sequer há

¹⁰ “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, reproduzido do parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹¹ Fazer dizer, querer dizer, cuja obra analisa a visão diacrônica do discurso e seus resultados.

¹² Mensageiros ou os oficiais que antigamente anunciavam a guerra.

¹³ No site: <http://www.lexml.gov.br/> há um banco de dados que comportam as leis brasileiras em todos os níveis de governo.

alguma forma de oitiva dos que vivem e convivem em determinada comunidade, por exemplo, lei que denomina rua de município, a exemplo:

LEI N.º 1386, de 2007.

Dá-se nome de Vereadora Luciana Campos da Cunha a rua situada próximo ao Centro Esportivo Lincoln Moreira Duque e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Lima Duarte-MG aprova, e o Prefeito Municipal sanciona a seguinte lei:

Art. 1º - Dá-se nome de Vereadora Luciana Campos da Cunha a rua situada próximo ao Centro Esportivo Lincoln Moreira Duque, em Lima Duarte - MG.

Art. 2º - A referida rua Vereadora Luciana Campos da Cunha, tem seu início na rua Afrânio de Paula ao lado da casa nº149, segue até o final na Casa que fecha os fundos para a rua Souza Paula.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário na data de sua publicação.

Lima Duarte-MG, 18 de setembro de 2007.

Prefeito Municipal

Secretário Municipal de Administração

Ou, de moções que procuram homenagear personalidades, ou decretos regulamentadores, muitas vezes obscuros, além de medidas provisórias que nada tem a haver com os reclamos da sociedade, tanto que, apesar da impossibilidade de o Presidente da República retirar medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional, pois com sua publicação no Diário Oficial da União, impede-se ao poder de disposição do Presidente da República por ganhar autonomia jurídica, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal (STF) em decisão de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 221/DF) que, por ser a medida provisória ato normativo com força de lei não é admissível que ela seja retirada do Congresso Nacional, a que foi remetida para o efeito de ser, ou não, convertida em lei. Outrora, orientava o STF para vedar uma prática comum do Poder Executivo que editava e submetia a medida provisória e solicitava sua retirada, no intuito de que fosse desconsiderada, com eficácia *ex tunc*¹⁴, numa presunção de que não eram boas normas, ferindo os princípios da legística. Em maio de 2008, o STF

¹⁴ Com efeitos retroativos gerando efeitos jurídicos decorrentes desde sua publicação.

suspendeu pela primeira vez, por seis votos a cinco, a vigência de uma medida provisória que destinava créditos extraordinários que já tramitava no Congresso Nacional, desde dezembro de 2007, apesar de não haver “urgência” e “relevância” a justificá-la, como exige o art. 62 da Constituição. Com a decisão, outras medidas provisórias que tratem de créditos extraordinários podem ser derrubadas, pois tais textos dariam ao Poder Executivo o poder de criar um orçamento paralelo. Outra retirada de medida provisória, desta feita de forma volitiva do Presidente da República foi da MP 430, de maio de 2008, que liberava créditos extraordinários a fim de garantir reajuste salarial a servidores civis e militares, nesse caso, resolveu-se pela apresentação de um projeto de lei com solicitação de urgência preconizada na Constituição Federal¹⁵ devido ao compromisso assumido com as categorias de servidores.

Há situações no Parlamento brasileiro que o governo desiste de aprovar medida provisória, como foi o caso da MP 232 que ampliava a carga tributária para empresas prestadoras de serviço e a correção da tabela do Imposto de Renda, com o livre arbítrio de suspendê-la.

O que vale então? As medidas provisórias têm força de lei, enquadra-se no ordenamento jurídico, daí vem o governo e retira uma norma que vige no sistema jurídico. Essas confusões incomodam a sociedade, vez que o governo joga suas cartadas e os políticos entram no jogo como manda a cartilha. Essa cartilha tem linguagem política que esbarra na confecção das leis, seja pela falta de vontade política ou pelo mascaramento contido nas entrelinhas das normas, por não trazerem um conteúdo claro, preciso e conciso, causando linhas de pensamento distante da legisprudência.

Pesadume e hermetismo¹⁶ evidenciam a imbricação de como funciona o sistema legislativo como um todo. Nesse diapasão, colaboram, com efeito, para garantir a sua autoridade legislativa, pela vertente de uma linguagem na qual se apreende mal as significações, em completa submissão às leis e aos acordos políticos, tendo que rezar da cartilha, compreendendo o famoso jargão popular: “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, nos bastidores há as negociatas na composição das leis *erga omnes*. Valendo do aforismo “ninguém pode alegar

¹⁵ O art. 64 da CF/88 em seu § 1º faculta ao Presidente da República solicitar urgência para apreciação de projetos de sua autoria.

¹⁶ Claudine Haroche destaca o pesadume como a má vontade em elaborar ou cumprir as leis, enquanto o hermetismo, traduz-se em mascaramento ou obscuridade dos conteúdo das normas jurídicas.

ignorância diante da lei” deveria assim ser completado: “ninguém, entretanto, pode alegar compreendê-la verdadeiramente”¹⁷.

Com efeito, perpassa um viés de ações do processo legislativo com expressões que fogem da linguagem do povo, regra geral, que, pelo estabelecimento de jurisdições, leis, regulamentos, portarias e resoluções e demais atos, o poder público desenvolve a força do aparelho do Estado e, em certas circunstâncias, é lógico, não há como renunciar a este regramento, pois corre-se o risco de vulgarizar as significações da língua jurídica, que consagra, decerto, sua melhor garantia, desde que a clarifique sem qualquer dúvida em sua aplicabilidade, ou seja, *in claris, cessat interpretatio*¹⁸.

Como compreender esses tipos de lei? O Parlamento faz a lei e muitas são complicadas que facilitam até a impunidade e o crime, sem falar dos nossos códigos que estão ultrapassados e que dependem de revisão, tema de debate amplo na sociedade que até hoje o Congresso não conseguiu resolver. Imagine-se o julgador condenar alguém por mais de 30 anos, é pura hipocrisia – não há quem tenha ficado na cadeia, além do permissivo legal, bem como não há amparo constitucional para que sejam editadas medidas provisórias visando alterar os códigos penal e processual penal, apesar de ter sido constituída no Senado Federal uma comissão de juristas para revisar o código de processo penal.

Parece pouco provável que o legislador admita a *legisprudência*¹⁹. Escudado pelo aval que lhe é conferido pelo povo, elabora leis sem respaldo da constitucionalidade, sem expressões claras, ininteligíveis e sem a preocupação do seu alcance social, acaba por desconsiderar os anseios da sociedade.

A linguagem é o alicerce das relações sociais, o que justifica aos diversos grupos de uma comunidade legislativa organizar um código comunicativo próprio, ao lado da língua-padrão em uma criteriosa relação sintagmática – seleção e organização das idéias na estrutura frásica em seu texto e contexto. Decerto, redigir proposições legislativas não pode ser com total liberalidade em matéria gramatical.

A linguagem escuriteira, sem os exageros de um preciosismo nocivo à clareza, à concisão e à precisão, exige do elaborador das leis períodos bem

¹⁷ HAROCHE, Claudine. *Faire Dire, Vouloir Dire*. Trad. Eni Pulcinelli Orlandi. França: Presses Universitaires de Lille, 1984. Nesse compasso, o autor externaliza uma análise diacrônica da determinação, mostrando a confusão do discurso e da expressão.

¹⁸ A interpretação cessa diante do que é claro (brocardo jurídico).

¹⁹ É no cuidado na elaboração das leis, evitando qualquer ignorância ou desconhecimento das normas jurídicas (*ignorantia legis neminem excusat – a ignorância da lei não excusa ninguém*).

organizados em sequência lógica exigível na Lei complementar nº 95, de 1993²⁰. Assim, tanto na formatação e redação da proposição legislativa resultante na elaboração da norma jurídica, deve-se utilizar linguagem adequada que não conflita com os pressupostos constitucionais, jurídicos, regimentais e que possam garantir a eficácia em sua aplicabilidade, mormente sua redação técnica legislativa, sem ferir sua qualidade e seus propósitos, pois a lei clara não carece de interpretação e traz satisfação geral pelo seu entendimento. A exemplo, segue a medida provisória nº 456, de 30 de janeiro de 2009, convertida na Lei nº 11.944, de 28 de maio de 2009, conforme:

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 456, DE 30 DE JANEIRO DE 2009

Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de fevereiro de 2009

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º A partir de 1º de fevereiro de 2009, o salário mínimo será de R\$ 465,00 (quatrocentos e sessenta e cinco reais).

Parágrafo único. Em virtude do disposto no caput, o valor diário do salário mínimo corresponderá a R\$ 15,50 (quinze reais e cinqüenta centavos) e o valor horário, a R\$ 2,11 (dois reais e onze centavos).

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Fica revogada, a partir de 1º de fevereiro de 2009, a Lei nº 11.709, de 19 de junho de 2008.

Brasília, 30 de janeiro de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Carlos Lupi

Paulo Bernardo Silva

José Pimentel

²⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm acessado em 20 de julho de 2009.

1.2 - Legística: qualidade e eficácia das leis

Buscar o perfeccionismo da lei infere-se a observância de diversos parâmetros a considerar. Com efeito, a legística vem se ocupar do processo de elaboração das leis visando confeccionar normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, o que resulta em maior confiança na legislação e nos legisladores. Contextualizada na interdisciplinaridade, a legística vale-se de saberes e métodos desenvolvidos atravessando os campos temáticos do direito, da filosofia, da ideologia, da antropologia, da sociologia, da ciência política, da economia, da informática, da comunicação, dentre outros, mas importa em sua feitura o campo da linguística. Decerto, nas idéias surgentes e da forma como os campos temáticos devem ser colocados articuladamente e com as acomodações necessárias, a serviço da elaboração da boa norma jurídica, evita-se aberrações e discrepâncias, buscando o teor da Constituição Federal em seu preâmbulo, na máxima *salus populi suprema lex esto*.²¹, conforme o preâmbulo constitucional:

*“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”*²²

Posicionam-se as leis em veicular normas jurídicas que identificam regras de conduta para a sociedade, uma vez que são elaboradas pelo Estado com a produção de comandos que obrigam, permitem ou proíbem atos e comportamentos das pessoas e de segmentos sociais. Disso resultam os efeitos nefastos de uma legislação produzida sem planejamento, sem critérios e sem qualidade de produção normativa, ou seja, pobre em sua formulação e que somente traz contrariedade. Associações de classe e de diversos setores clamam publicamente com ponderações acerca das medidas provisórias nºs 449 e 451, ao informar que

²¹ “a salvação do povo é a lei suprema”.

²² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao_Compilado.htm, acessado em 20 de julho de 2009.

dispositivos das mesmas vedam o direito de crédito sobre despesas de aluguéis, energia elétrica, fretes, depreciação relativa à venda de bebidas, perfumaria e artigos automotivo, alegando-se perda de até trinta por cento do lucro obtido nas transações comerciais. Dessa maneira, foram destacados os arts. 8º e 9º da MP 451, de 2008 e arts. 29 e 31 da MP 449, de 2008:

“Artigos 8 e 9 da MP 451 de 15 de dezembro de 2008 - Pis/Cofins: Créditos sobre despesas. Com a edição da Medida Provisória de nº 451 de 15 de dezembro de 2008, especificamente em seus artigos 8 e 9, os atacadistas e varejistas que apuram o Pis e a Cofins pelo regime não-cumulativo, passam a ter vedado o direito a crédito sobre despesas de aluguéis, energia elétrica, fretes, depreciação, etc. relativamente à parcela proporcional das vendas de produtos pelo regime monofásico destas contribuições. Os itens enquadrados no regime monofásico, quais sejam, bebidas, perfumaria, artigos automotivos, etc., representam em torno de 30% das vendas, o que resulta numa perda de 30% da base de cálculo das despesas geradoras de crédito. Esta vedação é exclusiva às operações de varejo e atacado, não se aplicando às demais empresas/atividades. Impacto: Perda de cerca de 30% dos créditos mensais sobre despesas. Artigo 29 MP 449 de 3 de dezembro de 2008 - Impedimento de compensação de débitos de IRPJ e de CSLL. A alteração prevista no artigo 29 da MP de nº 449 de 03 de dezembro de 2008 impede às pessoas jurídicas que apuram o imposto de renda pelo regime de Lucro Real Anual, de compensarem créditos tributários com débitos de IRPJ e CSLL pagos por estimativas mensais. Dessa forma, as empresas são obrigadas a recolher os tributos através de desembolso financeiro, o que prejudica significativamente o seu fluxo de caixa e as impedem de dar vazão aos seus créditos fiscais acumulados no balanço. Este impedimento atinge todas as empresas que faturam acima de R\$ 48.000.000,00. Impacto: Desembolso mensal de IRPJ e CSLL sem possibilidade qualquer de compensação. Artigo 31 MP 449 de 3 de dezembro de 2008 - Multa por Emissor de Cupons Fiscais (ECF) irregular. O artigo 31 da Medida Provisória de nº 449 de 3 de dezembro de 2008, impõe multa por ECF (Emissor de Cupom Fiscal) que esteja em operação na frente de caixa das lojas em condição irregular ou desautorizado. A não regularização da situação do equipamento no prazo de 20 dias acarretará na suspensão das atividades do estabelecimento no período em que o equipamento estiver irregular. Esta penalidade abrange todas as filiais de empresas

do ramo varejista. Impacto: Multa de R\$ 5.000,00 por ECF com risco de fechamento da loja enquanto este não for regularizado.”

O que se verifica nas Casas Legislativas brasileiras, notadamente a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, é a proliferação legislativa, ou seja, diante de uma inflação legislativa ocorre um excesso quantificado de normas inseridas no ordenamento jurídico brasileiro ao longo de décadas, o que obstaculiza a sua aplicabilidade e efetividade, criando-se a “crise das leis”²³. Não se pode olvidar que nas décadas mais recentes, a demanda por soluções exigidas pelo Poder Executivo para os mais diversos temas é resolvida mediante o instituto das medidas provisórias como forma de intervenção legislativa, não se ocupando de outras formas de solucionamento, ainda que alegando-se a relevância da matéria tratada e sua urgência, dita constitucional.²⁴

Muito se procura questionar o posicionamento do governo na adoção das medidas provisórias, cuja indefinição é do direito aplicável *a priori*²⁵, cujos efeitos são detectados pela falta de qualidade da legislação; pela incoerência resultante de disposições antinômicas; pela ineficácia de sua vigência; pelo não atendimento dos pressupostos. Com efeito, por não atender mais aos objetivos vislumbrados pelo legislador e a incerteza de sua aplicação, certamente há afetação na credibilidade dos cidadãos e da sociedade em geral que deveriam primar pelo pleno funcionamento do sistema das políticas públicas, principalmente. O legislativo tem por objetivo descrever os conhecimentos e métodos que podem ser aproveitados para a criação de legislação de qualidade, daí emana a legística em sua essência.

O Relatório final do Grupo Mandelkern²⁶ detectou seis pontos cruciais que norteiam um programa de melhoria da qualidade dos atos normativos:

- 1) opção de aplicação de políticas;
- 2) avaliação de impacto da legislação;

²³ Marta Tavares de Almeida identifica a crise da lei nos desencontros do legislador e legislado.

²⁴ Assim são destacadas a urgência e a relevância na Constituição Federal, em seu 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.”

²⁵ No entendimento de que uma medida provisória tem força de lei desde a sua edição, ainda que não apreciada pelas Casas do Legislativo Federal.

²⁶ Resultados de estudos de alto nível do Grupo Mandelkern (representante francês e presidente do Grupo) contratado pela União Européia que traçou para si mesma o objetivo de se tornar mais competitiva e mais dinâmica do mundo fundada no conhecimento e que identificou os aspectos para melhorar a qualidade legislativa dos atos normativos dos países da Comunidade Europeia, no ano 2000. Foi representado por 16 peritos de cada um dos 15 países da União Europeia.

- 3) consulta;
- 4) simplificação;
- 5) acesso à legislação;
- 6) estruturas eficazes.

Lógico que a realização de todos esses pontos dependerá, em parte, da melhoria do ambiente legislativo, no sentido de evitar encargos inúteis às empresas, aos cidadãos e à administração pública, assim sendo, a melhoria da qualidade dos atos normativos enquadra-se, da mesma forma, no âmbito da dinâmica geral que visa melhorar a gestão pública, no sentido de reforçar a sua credibilidade. Decerto que a qualidade dos atos normativos deve ser vista como um benefício público cujo alcance dependerá da seriedade como é tratada a *res publica*.²⁷, tomando-se como exemplo a MP 466, de 29 de julho de 2009, que dispõe dos serviços de energia elétrica²⁸

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 466, DE 29 DE JULHO DE 2009.

Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º As concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica nos denominados Sistemas Isolados deverão atender à totalidade dos seus mercados por meio de licitação, na modalidade de concorrência ou leilão, a ser realizada, direta ou indiretamente, pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, de acordo com diretrizes do Ministério de Minas e Energia.

§ 1º Na hipótese de o atendimento por meio de licitação ser inviável ou o procedimento licitatório resultar deserto, a forma de contratação de energia elétrica para atender à obrigação do caput será definida em regulamento.

²⁷ Coisa pública.

²⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2009/Mpv/466.htm, acessado em 29 de julho de 2009.

§ 2º A contratação de energia elétrica, nos termos do caput, dependerá da prestação de garantias financeiras pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica.

Art. 2º Os contratos de suprimento de energia elétrica, ou equivalentes, nos Sistemas Isolados, vigentes na data de publicação desta Medida Provisória, não poderão ser objeto de aditamento para promover a prorrogação de prazos ou aumento das quantidades ou de preços.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos casos de comprometimento do suprimento de energia elétrica, hipótese em que o aditamento somente será permitido para aumento de quantidade e de prazo, limitado a doze meses, não prorrogáveis, conforme dispuser regulamento.

Art. 3º A Conta de Consumo de Combustíveis - CCC, de que tratam o § 3º do art. 1º e o art. 8º da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993, passará a reembolsar o montante igual à diferença entre o custo total de geração da energia elétrica, para o atendimento ao serviço público de distribuição de energia elétrica nos Sistemas Isolados, e a valoração da quantidade correspondente de energia elétrica pelo custo médio da potência e energia comercializadas no Ambiente de Contratação Regulada - ACR do Sistema Interligado Nacional - SIN, conforme regulamento.

§ 1º No custo total de geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados, de que trata o caput, deverão ser incluídos os custos relativos:

- I - à contratação de energia e de potência associada;
- II - à geração própria para atendimento ao serviço público de distribuição de energia elétrica;
- III - à aquisição de combustíveis;
- IV - aos encargos e impostos; e
- V - aos investimentos realizados.

§ 2º Incluem-se, também, no custo total de geração previsto no caput os demais custos associados à prestação do serviço de energia elétrica em regiões remotas dos Sistemas Isolados, caracterizadas por grande dispersão de consumidores e ausência de economia de escala, conforme regulamento.

§ 3º O reembolso relativo aos novos contratos de compra e venda de potência e de energia elétrica firmados nos Sistemas Isolados, a partir da data de

publicação desta Medida Provisória, será feito às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e instalações de distribuição de energia elétrica.

§ 4º O reembolso relativo aos contratos de compra e venda de potência e de energia elétrica, firmados e submetidos à anuência da ANEEL até a data de publicação desta Medida Provisória, será feito ao agente que suportar os respectivos custos de geração.

§ 5º O direito ao reembolso previsto no caput terá duração igual à vigência dos contratos de compra de potência e de energia elétrica, mantendo-se, inclusive, após a interligação ao SIN, neste caso condicionado ao atendimento do disposto no § 1º do art. 4º desta Medida Provisória.

§ 6º O direito ao reembolso relativo à geração própria das concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e instalações de distribuição de energia elétrica vigorará, após a interligação ao SIN, até a extinção da autorização ou concessão da respectiva instalação de geração, desde que atendido o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 4º desta Medida Provisória.

§ 7º O direito de reembolso, após a interligação ao SIN, não alcançará as eventuais prorrogações das autorizações ou concessões das respectivas instalações de geração.

§ 8º No caso de efetivo aproveitamento de créditos tributários referentes a valores reembolsados pela CCC, o agente deverá ressarcir a este mecanismo o montante integral do crédito tributário aproveitado.

§ 9º No caso de impostos, o cálculo do valor máximo a ser reembolsado considerará as alíquotas e bases de cálculo vigentes na data de publicação desta Medida Provisória.

§ 10. Na hipótese de as alíquotas e bases de cálculo serem modificadas, de forma a resultar em valores de impostos superiores ao máximo previsto no § 9º, a diferença entre o valor máximo e o resultante da modificação referida será considerada como custo, e repassada à tarifa da concessionária do serviço público de distribuição de energia elétrica que sofrer impacto decorrente da modificação.

§ 11. Os recursos arrecadados pela CCC deverão ser compatíveis com o montante a ser desembolsado.

§ 12. O regulamento previsto no caput deverá prever mecanismos que induzam à eficiência econômica e energética, à valorização do meio ambiente e à

utilização de recursos energéticos locais, visando atingir a sustentabilidade econômica da geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados.

Art. 4º Os agentes dos Sistemas Isolados serão considerados integrados ao SIN e submetidos as suas regras a partir da data prevista no contrato de concessão para a entrada em operação da linha de transmissão de interligação dos Sistemas.

§ 1º Os agentes deverão providenciar a adequação de suas instalações físicas, de seus contratos comerciais, rotinas de operação e outras medidas prévias, conforme regulação da ANEEL.

§ 2º As pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias e autorizadas de distribuição e de geração de energia elétrica que se interligarem ao SIN deverão atender ao disposto no art. 20 da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, no prazo de dezoito meses a contar da data de integração ao SIN.

Art. 5º As concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica e demais agentes que atuem nos Sistemas Isolados, que não cumprirem as obrigações estabelecidas nesta Medida Provisória, estarão sujeitos às penalidades previstas na legislação geral do setor elétrico.

Art. 6º A Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações: (Produção de efeitos).

“Art 1º

.....
Parágrafo único. As pessoas jurídicas referidas no caput ficam obrigadas a recolher ao Tesouro Nacional, até 31 de dezembro de 2012, o adicional de trinta centésimos por cento sobre a receita operacional líquida.” (NR)

“Art. 4º Os recursos para pesquisa e desenvolvimento, previstos nos arts. 1º a 3º, exceto aquele previsto no parágrafo único do art. 1º, deverão ser distribuídos da seguinte forma:.” (NR)

“Art. 4º-A. Os recursos previstos no parágrafo único do art. 1º deverão ser recolhidos ao Tesouro Nacional para ressarcimento de Estados e Municípios que tiverem eventual perda de receita decorrente da arrecadação de ICMS incidente sobre combustíveis fósseis utilizados para geração de energia elétrica, ocorrida nos doze meses seguintes à interligação dos respectivos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional - SIN.

§ 1º O disposto no caput aplica-se somente à interligação dos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional - SIN ocorridas após 30 de julho de 2009.

§ 2º O montante do ressarcimento a que se refere o caput será igual à diferença, se positiva, entre o valor decorrente da aplicação da alíquota de referência do ICMS sobre o custo do combustível fóssil utilizado para geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados do Estado, nos doze meses que antecederam a interligação, e o valor decorrente da aplicação da alíquota de referência do ICMS sobre o custo do combustível fóssil utilizado para a geração de energia elétrica, nos doze meses seguintes à interligação.

§ 3º A alíquota de referência de que trata o § 2º será a menor entre a alíquota média do ICMS nos doze meses que antecederam a interligação, a alíquota vigente em 30 de julho de 2009, ou a alíquota vigente no mês objeto da compensação.

§ 4º O ressarcimento será transitório e repassado às unidades da federação após a arrecadação dos recursos necessários, na forma disposta pelo § 5º.

§ 5º O ressarcimento será calculado e repassado a cada unidade da federação nos termos da regulamentação a ser expedida pela ANEEL, respeitado o critério de distribuição do art. 158, inciso IV, da Constituição, e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

§ 6º As receitas de que trata este artigo deverão ser aplicadas nas seguintes atividades do setor elétrico:

- I - em programas de universalização do serviço público de energia elétrica;
- II - no financiamento de projetos socioambientais;
- III - em projetos de eficiência e pesquisa energética; e
- IV - no pagamento de faturas de energia elétrica de unidades consumidoras de órgãos estaduais e municipais.

§ 7º Eventuais saldos positivos em 1º de janeiro de 2013 serão devolvidos às concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição, na proporção dos valores por elas recolhidos, e revertidos para a modicidade tarifária.

§ 8º O Poder Executivo poderá reduzir a alíquota de que trata o parágrafo único do art. 1º, bem como restabelecê-la." (NR)

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Medida Provisória.

Art. 8º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos, em relação:

- I - ao art. 6º, a partir de 1º de janeiro de 2010; e

II - aos demais artigos, a partir da data de sua publicação.

Art. 9º Ficam revogados:

I - o § 2º do art. 8º da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993;

II - o § 3º do art. 11 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998; e

III - o art. 86 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

Brasília, 29 de julho de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Edison Lobão

Do conteúdo dessa medida provisória advém questionamentos sobre a produção de efeitos e os impactos causadores que refletem em impasses no processo de democratização de qualquer sociedade contemporânea, pois que avaliação se pode abstrair do contexto dessa norma que tem força de lei desde a sua edição?

Fabiana de Menezes Soares²⁹ (2008) ensina que a avaliação legislativa representa um aumento do potencial democrático de justificação acerca da escolha de um dado conteúdo para uma dada legislação, porque por meio de um processo metodologicamente orientado revela os pontos de vista de vários envolvidos no processo de formação, bem como os impactos que uma medida provisória pode causar, ainda mais quando o Poder Executivo resolve assinar um decreto regulamentando os propósitos da matéria, sem ao menos, ter sua apreciação pelo Congresso Nacional, pois se a medida provisória for rejeitada, como ficariam os atos atendidos pelo decreto regulamentar?.

²⁹ Fabiana de Menezes Soares é Profª Drª adjunta da Faculdade de Direito da UFMG, nos cursos de graduação e pós-graduação onde ministra a disciplina Legística, membro da EAL – European Association of Legislation.

II – PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

2.1 - Princípios básicos do processo legislativo

Os Parlamentares podem iniciar o processo legislativo em todas as hipóteses não reservadas em caráter exclusivo ou privativo para os demais legitimados, haja vista que aos Poderes Executivo e Judiciário garante-se, ainda, a iniciativa, constitucionalmente prevista, para impulsar o processo legislativo no exercício de suas respectivas competências.

A Constituição Federal assinala os casos de iniciativa legislativa em âmbito local, regional e federal, com destaque para o nosso estudo, são citados os arts. 60 e 61 da Carta Magna:

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

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

II - do Presidente da República;

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

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

.....
 § 2º - *A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.*³⁰

Dentre as competências exclusivas e privativas, em devida separação legislativa, o Poder Legislativo deve dar o devido andamento no rito processualístico legislativo, na forma previamente estipulada pela Constituição Federal, pela legislação própria e pelo Regimento Interno, a todas as proposições submetidas a

³⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2009/Mpv/466.htm, acessado em 29 de julho de 2009.

seu exame, de sua iniciativa ou não. Nesse exercício, a capilaridade das normas jurídicas deve respaldar-se no texto constitucional brasileiro, *in verbis*:

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

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.”³¹

Por óbvio, na linguagem parlamentar, proposição é a própria matéria que será levada à decisão do Plenário, da Mesa Diretora ou do Presidente para, posteriormente, iniciar-se o processo legislativo e alcançar seu resultado, mediante a produção normativa, conforme o elencado no art. 59, da Constituição Federal.

As proposições dividem-se, sob o aspecto da competência para conhecimento e deliberação, em dois grandes grupos: as que precisam ser deliberadas pelo Plenário e as decididas pela Mesa ou pelo Presidente. De toda sorte, há que se atentar para os princípios básicos do processo legislativo capitaneados no art. 412 do Regimento Interno do Senado Federal. Segundo MACHADO³², os princípios que indicam rituais do processamento são, *in comento*:

1) A participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;

Independe da ocupação do cargo ou função que o senador exerça no Senado, sem que haja distinção na participação em suas as atividades legislativas, em princípio. A plenitude de atuação do senador é prevista nas atividades legislativas por ato volitivo na apresentação de proposições legislativas, discussão das matérias, exercício da relatoria e nas prerrogativas por ocasião das votações, de

³¹ A Constituição Federal de 1988, torna evidente as tratativas das proposições principais que são tratadas em nível federal. Objeto de nosso estudo percebe-se que as medidas provisórias foram enquadradas no rol, embora detenha força de lei ordinária, desde a sua publicação.

³² MACHADO, Luís Fernando P. Regimento Interno do Senado Federal, Fortium, Brasília, DF, 2005. p. 204 a 207.

forma igualitária.

2) Modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;

Mediante resolução aprovada pelo Plenário dá-se legitimidade para mudança do Regimento Interno, não cabendo qualquer alteração por requerimento ou ato, seja da Mesa Diretora ou do Presidente do Senado. É certo que a Comissão Diretora (Mesa) tem competência para aprovar resoluções e atos administrativos e que o Presidente tem o poder de promulgar resoluções e atos resolutivos, ainda que, de ofício, prescindindo de homologação, mesmo assim, caso essas normas resolutivas esbarrem em dispositivos regimentais, não serão consideradas. Logo, ao ser aprovado o projeto de resolução, o presidente do Senado promulga a resolução incorporando-a ao Regimento, com nova redação (NR), por acréscimo (AC) ou por revogação de dispositivos.

3) Impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quorum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;

Apesar da regra, não seria uma decisão desmedida do Senado, em situações que poderiam carecer de urgência viessem ferir a norma regimental, mas são imprescindíveis a discussão e a votação da norma própria para alcançar situações adversas ao Regimento.

4) Nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;

É bem verdade que a Constituição estabelece casos como a legitimação para a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) por 3/5 (três quintos) de votos, em 02 (dois) turnos, ou que determina a perda do mandato do Senador por maioria absoluta por seus pares. Mas há situações previstas regimentalmente em que a decisão deve atender às formalidades regimentais, como as Comissões Permanentes que têm suas competências distribuídas por campo temático e que, seria uma incongruência, determinada Comissão invadir o tema pertinente à outra ao decidir sobre a aprovação ou a rejeição de determinada matéria.

5) Prevalência de norma especial sobre a geral;

Preferirá à norma interna, toda vez que houver omissão sobre o fato questionado e não recepcionado pela Constituição Federal e demais normas gerais ou subsidiárias como os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.

6) Decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;

Quando não houver prescrição regimental expressa e na necessidade de se deliberar sobre situação omissa, resolve-se de acordo com o disposto em outras normas regimentais. Preceitua o art. 151, do Regimento Comum do Congresso Nacional que havendo caso omissos, aplica-se o Regimento do Senado e, se ainda persistir, aplica-se o Regimento da Câmara dos Deputados. Com isso, houve questionamento acerca da omissão regimental, o que poderia prevalecer em outra norma regimental, assim entendido pelo Supremo Tribunal Federal. Em decisão de 22 de junho de 2005, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por maioria, que o presidente do Senado Federal deve designar os nomes dos senadores que irão compor a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Bingos. A decisão foi tomada no julgamento dos Mandados de Segurança (MS) 24831, 24845, 24846, 24847, 24848 e 24849.³³

7) Preservação dos direitos das minorias;

Segundo o disposto no art. 65 e seus parágrafos contidos no Regimento Interno do Senado Federal³⁴, Maioria é o Bloco Parlamentar ou o Partido que comporte o maior número de senadores, enquanto Minoria é composta pelo maior Bloco Parlamentar ou Partido que faça oposição à Maioria, seja por fatores ideológicos ou políticos, resultante de posicionamento favorável ou contrário nas decisões colegiadas. Importa salientar que, prescinde de quociente partidário o lugar reservado à Minoria nas Comissões Diretora, Permanentes ou Temporárias.

8) Definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;

³³ “O STF reconheceu que o presidente do Senado, em sua condição de órgão dirigente da Mesa do Congresso Nacional, desrespeitou o direito público subjetivo, constitucionalmente assegurado aos integrantes da minoria legislativa, ao impedir a efetiva instauração do inquérito parlamentar - a CPI -, mesmo tendo sido preenchidos os requisitos previstos no artigo 58, parágrafo 3º da Constituição Federal. “

³⁴ MACHADO, Luís Fernando P. Regimento Comentado do Senado Federal, Fortium, Brasília, DF, 2005.

Tratando-se de questão de ordem nos casos de dúvida suscitada acerca da interpretação do Regimento em sua prática exclusiva em relação à Constituição Federal, Leis e Regimento, a decisão recai para o presidente do Senado ou do presidente da Comissão. Esse questionamento pode suprir lacuna regimental ou esclarecer a decisão tomada pelo presidente respectivo.

9) Decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento;

Quando for o caso, serão respeitadas as decisões colegiadas proferidas pelo Plenário, pelas Comissões ou pela Mesa Diretora, desde que observadas as atribuições próprias de cada órgão, conforme determinado regimentalmente.

10) Impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do quorum regimental estabelecido;

Nas decisões do Plenário ou das Comissões, a tomada de votos somente será realizada se houver quorum regimental determinado de acordo com a matéria que esteja pautada ou em apreciação, pronta para votação.

11) Pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;

As matérias dependem de previsão para discussão e votação em plenário ou nas comissões, por isso faz-se necessária a confecção da pauta e sua prévia divulgação. Dessa forma, nenhum senador poderá alegar que não foi avisado da reunião da Comissão ou da sessão do Plenário.

12) Publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento;

Este princípio deve ser consagrado em todas as esferas da Administração Pública, ressalvadas as decisões que resultem em perigo de segurança nacional ou outros assim equiparados com a Lei da Salvaguarda dos Assuntos Sigilosos.

13) Possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.

Os acordos políticos são atendidos pelas negociações relevantes e pactuados por meio de procedimentos dos líderes das representações partidárias ou consensuados dentre os parlamentares. É comum que haja modificação na pauta

para a retirada de proposições ou até inversão de matérias ou que não se vote determinado item da pauta ou ignore a pauta da Ordem do Dia. Há situações que exigem dos Senadores atenção distinta ou extemporânea da previsão dos trabalhos, fazendo modificar o ritmo no desenvolvimento das sessões plenárias ou das reuniões das comissões. Pelo elemento surpresa, certamente, há quebra no planejamento legislativo.

2.2 - Princípios comuns da Legística³⁵

Resultados do Relatório Mandelkern, o Livro Branco traçou entendimentos direcionadores dos princípios que norteiam o processo legislativo para a melhoria da qualidade legislativa, evidenciados pelos seguintes princípios:

- 1) Necessidade – Em virtude deste princípio, os poderes públicos são convidados a analisar e comparar a eficácia e a legitimidade relativas de vários instrumentos legislativos de ação governamental à luz dos objetivos a serem atingidos;
- 2) Proporcionalidade – Qualquer ato normativo deve equilibrar vantagens e condições prescritos nos diversos instrumentos normativos que permitam aos poderes públicos o desenvolvimento de ações de diversas naturezas, em função dos objetivos a serem alcançados;
- 3) Subsidiariedade – Tem por função assegurar que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, garantindo sistematicamente que qualquer ação levada a cabo em nível comunitário seja justificada em relação às opções disponíveis;
- 4) Transparência – Objetiva melhorar a qualidade dos atos normativos para identificar mais eficazmente os efeitos imprevisíveis e tem como foco o posicionamento das partes diretamente envolvidas, haja vista que a elaboração legislativa não deve ficar confinada às estreitas fronteiras dos organismos da administração pública.
- 5) Responsabilidade – As autoridades responsáveis pelos atos normativos devem interessar-se pela questão de sua aplicabilidade. Todas as partes envolvidas devem

³⁵ A resolução de Estrasburgo pedia ao Grupo Consultivo Mandelkern, em conformidade com o mandato de Lisboa, trabalhar em estreita coordenação com a Comissão Europeia, para garantir a troca de informação recíproca e regular os trabalhos de cada um em matéria de melhoria da qualidade dos atos normativos (...) Em diversas ocasiões, realizaram-se igualmente trocas de informações entre o Grupo e a equipe encarregada do Livro Branco sobre a Governança, no âmbito dos preparativos das apresentações em Estocolmo e Laeken. Resultam, assim, os princípios comuns da Legística.

estar aptas a identificar claramente as autoridades de onde emanam os atos normativos que a elas se aplicam. Com efeito, as dificuldades de aplicação dos atos normativos devem ser informados para justificar suas alterações;

6) Inteligibilidade – Uma legislação coerente, compreensível e acessível àqueles a quem se destina é essencial à sua boa aplicação. Para aceder a um conjunto de atos normativos coerente, a inteligência da lei deve ficar em destaque, do contrário, pode-se exigir um esforço hercúleo do próprio poder público em relação às pessoas que, devido à sua limitação de conhecimento e pobreza da linguagem ou do vocábulo, encontram dificuldades em fazer valer os seus direitos;

7) Simplicidade – Da premissa de que os atos normativos sejam tão pormenorizados quanto necessário e tão simples quanto possível, assim como a simplicidade é uma fonte importante na economia *erga omnes*³⁶, permitindo-se que as normas jurídicas alcancem a todos de forma coerente e equilibrada.

³⁶ Para todos – compreendem-se as empresas, organismos e a própria administração pública. Com efeito, atingimento a todos os cidadãos.

III – TRATATIVAS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

3.1 - Gênese da medida provisória no Brasil

O instituto da medida provisória, idealizado na última Constituinte quando ainda se cogitava a implantação do sistema parlamentarista de governo, sobreviveu ao texto presidencialista com o pressuposto de que, em determinadas ocasiões, a premência em dar soluções adequadas e eficazes a certas situações de emergência poderia encontrar resistências com a inevitável lentidão do processo legislativo ordinário na feitura das leis. Com isso, tornou-se imprescindível a adoção de mecanismos mais céleres utilizados extraordinariamente pelo Poder Executivo.

Ao se resgatar o ordenamento jurídico brasileiro, nota-se que a atividade normativa do Poder Executivo teve sua gênese na Constituição de 1937 na vigência do Estado Novo, de forma permanente, visto que ao Congresso não se permitiam reuniões devido o seu fechamento determinado pelo regime getulista. Com efeito, havia a liberação de normas apenas pelo exercício presidencial, por óbvio, naquela gestão a ação monocrática na adoção dos decretos-leis³⁷ ficava fora dos limites democráticos. Até hoje vige no ordenamento jurídico brasileiro decretos-leis importantes, como o Código Penal Brasileiro, oriundo do Decreto-Lei (DL) nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, o Código de Processo Penal, oriundo do DL nº 3.689, de 03 de outubro de 1941, a Consolidação das Leis Trabalhistas, oriunda do DL nº 5.452, de 1º de maio de 1943, o Código de Mineração, oriundo do DL nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 e o famoso DL 200, de 25 de fevereiro de 1967 que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. A bem da verdade, quase um milhão de Decretos-Lei encontram-se em vigência.³⁸

A atuação impositiva monocrática para o Decreto-Lei foi suprimida com a Constituição da Nova República de 1946, não constando em seu texto qualquer instrumento que permitisse ao Executivo legislar de forma extraordinária, mas com o advento no texto constitucional de 1967 e sua incorporação mediante a Emenda Constitucional nº 01, de 1969, em pleno regime militar, mais uma vez fora incorporado o decreto-lei como instrumento de celeridade nas questões emergenciais e excepcionais.

³⁷ Os decretos-leis eram instrumentos legais utilizados pelo Presidente da República no sentido de dar imediata efetividade a uma norma da administração, com poder de lei desde a sua edição. No Brasil, foram muito utilizados durante o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985).

³⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/principal_ano.htm, acessado em 29 de julho de 2009.

Em vista do processo de democratização do País e a retomada das prerrogativas institucionais do Legislativo, os Constituintes de 1988 resolveram incrustar na Carta Magna um dispositivo legislativo próprio, por pura conveniência, ao justificar que a adoção de um procedimento legislativo especial deveria ser o contraponto aos decretos-leis, haja vista não serem simpáticos ao processo de redemocratização, cuja tendência era o seu expurgo. Decerto que os parlamentares, à ocasião, pressentiram dificuldades de governança quando houvesse alguma situação de extrema urgência e relevância e sem incorrer nas características ditatoriais dos decretos-leis adotaram as medidas provisórias. Com efeito, o instituto das medidas provisórias fora criado com o objetivo de substituir o decreto-lei, afastando de uma vez por todos os resquícios do autoritarismo, era esse o pensamento do Constituinte que deu origem à Constituição atual.

Pela tabela I, verifica-se a diferença do alcance do Decreto-Lei e da Medida Provisória em seu conteúdo original da Carta de 1988, ou seja, antes de sua modificação pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001:

TABELA I	
DECRETO-LEI	MP ANTES DA EC 32/2001
Iniciativa do Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa.	Iniciativa do Presidente da República, em caso de urgência e relevância, com força de lei.
Limitava-se a atender: - segurança nacional; - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.	Não havia vedações (ilimitada).
Submetia-se ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo de 60 dias. Sem deliberação, previa a sua inclusão em ordem do dia, em regime de urgência no prazo de 10 dias. Não apreciado, considerar-se-ia aprovado.	Submetida ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo de 30 dias. Sem liberação, previa reedições. Em recesso, previa convocações do Congresso Nacional para reuniões no prazo de 5 dias.

Produzia efeitos desde sua edição e possuíam caráter transitório, por ter a previsão de sua conversão em lei.	Produzia efeitos desde sua edição e possuíam caráter transitório, por ter a previsão de sua conversão em lei.
Não podia ser alterado pelo Congresso Nacional.	Podia ser alterada ou aprovada em parte.
Aprovação tácita pela não apreciação pelo Congresso no prazo de 60 dias.	Rejeição tácita pela não apreciação pelo Congresso no prazo de 30 dias.
Eram duas as formas de aprovação: a tácita (decurso de prazo) e a expressa.	Era uma só a forma de aprovação: a expressa.
Era só uma forma de rejeição, a expressa, pela votação pelo Congresso Nacional.	Eram duas as formas de rejeição: a tácita (decurso de prazo) e a expressa.
A sua rejeição refletia na revogação.	A sua rejeição não induzia revogação, suspendia a eficácia com efeitos <i>ex tunc</i> ³⁹ .
Com sua alteração, mantinha-se o texto até sua finalização.	Com alteração no texto original, torna-se projeto de lei de conversão, com a manutenção do texto original da medida provisória até seu resultado final.

Vale lembrar que o Poder Constituinte de 1988 buscou o instrumento legislativo das medidas extraordinárias na doutrina e no direito positivo italiano e espanhol. Presta-se, de modo imperativo, apesar de o modelo ter sido adotado no ordenamento jurídico mediante esse instituto, com sua utilização em diversos países democráticos, parlamentaristas ou presidencialistas, ainda que com diferentes denominações, tais como decretos de emergência, decretos legislativos ou nomes assemelhados.

Seu emprego na atual conjuntura em situações de emergência, com maior ou menor prazo de validade, acaba por constituir em um instrumento democrático, pois as medidas provisórias, apesar de efêmeras, são passíveis de emendamento, destaques ou transformadas em projetos de lei de conversão e até rejeitadas, por decisão dos deputados e senadores, partindo do pressuposto da existência de um amplo e irrestrito debate acerca da matéria, o que não se permitia com o decreto-lei

³⁹ Havia a retroatividade sem qualquer recomendação quanto aos efeitos jurídicos causados em sua vigência.

ou da medida provisória resolvida antes da edição da Emenda Constitucional nº 32, de setembro de 2001⁴⁰ (EC 32, de 2001), pois essa necessitava de reedições toda vez que venciam seu prazo de vigência, devido a sua limitação de trinta dias. Por tensões políticas ou pesadume dos Congressistas, houve medida provisória reeditada mais de 80 vezes, como os casos da MP nº 2.096, de 25/01/2001, reeditada 89 vezes e hoje convertida na Lei nº 10.179, de 2001, da MP nº 2.112, de 24/08/2001, reeditada 88 vezes, convertida na Lei nº 10.180, de 2001, o que vem a confirmar o desinteresse na aprovação em tempo hábil das medidas provisórias.

O interesse político dos conteúdos das medidas provisórias é de mão dupla pela interatividade entre os dois Poderes da República - Executivo e Legislativo. Vale-se pelo liame exigido na Constituição. De um lado, o Presidente da República adota medidas provisórias e contrário senso, o Congresso não as aprecia no prazo ou as ignora ou as rejeita. De outro lado, uma vez adotadas pelo Presidente da República, as medidas provisórias passam a vigor desde a sua publicação, com força de lei ordinária, imediatamente, pelo prazo de 60 dias, com previsão de sua prorrogação por igual período mediante ato volitivo do presidente do Congresso Nacional, caso ultrapasse 60 dias de sua edição. Se rejeitadas ou não apreciadas pelo Parlamento, deverá ser promulgado decreto legislativo, aprovado pelo Congresso Nacional, por maioria simples em votação simbólica, com a finalidade de regular os efeitos jurídicos decorrentes, sob pena de ficarem mantidas as relações jurídicas constituídas durante sua vigência, o que torna a lei defectiva, ou seja, ela vale com fragilidade sob o risco de ser rejeitada ou tornada insubsistente.

Ressalte-se que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm a prerrogativa *in limine*⁴¹ de fazer cair medidas provisórias, caso não cumpram os pressupostos de urgência e relevância⁴² e seu mérito. Também cabe à Comissão Mista de Orçamento pronunciar-se sobre a adequação orçamentária e financeira, quando se tratar de despesas ou crédito orçamentário, com a possibilidade de

⁴⁰ A Emenda Constitucional nº 32/2001, aprovada pelo Congresso Nacional, já na perspectiva de tentar conter o abuso na edição de medidas provisórias, com a proibição da sua reedição na mesma sessão legislativa (§ 10º do Art. 62) inseriu expressamente matérias que não poderiam ser regulamentadas por meio de medida provisória (§ 1º do art. 62).

⁴¹ Compete aos deputados e senadores, liminarmente, derrubar medida provisória, desde que haja reunião do Plenário, nesse caso, exigindo-se maioria simples de votos, em cada uma das Casas, podendo haver votação nominal.

⁴² Ao justificar a relevância e a urgência de determinada situação, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (art. 62, da Constituição Federal, com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 32/2001).

serem expedidos atos declaratórios ou devolução de medidas provisórias pelos Presidentes da Casa⁴³. Com efeito, o Congresso Nacional ao exercer esse poder legiferante pode aprovar, rejeitar ou fazer caducar qualquer medida provisória por intempestividade, insubsistindo seus alcances jurídicos, nesses dois últimos casos.

Devido ao grande volume de medidas provisórias, sobre os mais diversos temas, o Congresso Nacional tomou providências intencionando frear o abuso na adoção desse instituto. Com a EC nº 32, de 2001, foram relacionadas diversas matérias que poderiam ser objeto de medidas provisórias. A relação constante da nova redação do art. 62, da CF/88 mostra-se exaustiva, contendo vedações, ainda que tendesse à diminuição ou à inibição da vontade na expedição das mesmas, além disso, vedou-se a reedição, na mesma sessão legislativa⁴⁴, caso uma medida tenha sido rejeitada ou perdido sua eficácia por decurso de prazo.

No entanto, apesar de o Congresso Nacional haver emendado a Constituição, ressoam opiniões aqui e ali, apontando a ilegitimidade das medidas provisórias, em virtude de terem sido recepcionadas, de forma suspeita na redação final da Constituição⁴⁵, mascarando os decretos-leis.

Outro ponto a destacar é a busca do Poder Judiciário para declarar a inconstitucionalidade de medida provisória, quando nela não se enquadrarem os pressupostos de urgência e relevância, adotando o equilíbrio nessas tratativas e, por vezes, retirando-a de circulação do mundo jurídico.

A questão recorrente é: - O instituto das medidas provisórias é assaz importante para a governabilidade, ou ainda, qual o melhor rito a ser aplicado em sua tramitação no Congresso Nacional para dar cumprimento aos pressupostos da legística? A resposta é clara. A qualidade das medidas provisórias tem sido o ponto de convergência do Parlamento nacional, visto que sua produção legislativa não consegue acompanhar o ritmo da exigência social.

⁴³ Com a edição da MP 446, parlamentares de governo e oposição reclamam do seu conteúdo. O principal questionamento dizia respeito ao “perdão” dado a entidades que estão com o registro suspenso por supostas fraudes. Elas receberiam de volta o certificado de entidade filantrópica e o direito aos benefícios tributários contemplados na MP. Com a pressão política, coube ao presidente do Senado, Garibaldi Alves (PMDB-RN), devolvê-la ao governo. É a primeira vez desde 1989 que o Senado devolve uma MP ao governo.

⁴⁴ Sessão legislativa corresponde ao ano parlamentar. No Congresso Nacional, a sessão legislativa tem seu período de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

⁴⁵ Posicionou-se José Afonso da Silva que “um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto formal, portanto, depois do dia 22 de setembro de 1988, sendo que a promulgação-publicação da Constituição ocorreu no dia 5 de outubro de 1988”. (Curso de Direito Constitucional Positivo, Editora Revista dos Tribunais, 6ª edição, p. 452).

Com efeito, o interesse público deve ser estampado no contexto da medida provisória para cumprir os pressupostos da legística material, na conformação de seu conteúdo para o alcance social evidenciados em seu parecer quanto ao mérito da proposta, objetivando o amplo debate político em torno das questões envolvidas em seu texto e contexto, já a legística formal, de cunho redacional da boa técnica legislativa deve ser atendida em sua confecção conforme preconiza a Lei Complementar nº 93, de 1995, *in verbis*:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

<i>Mensagem de veto</i>	<i>Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.</i>
<i>Vide Decreto nº 2.954, de 29.01.1999</i>	

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Art. 2º (VETADO)

§ 1º (VETADO)

§ 2º Na numeração das leis serão observados, ainda, os seguintes critérios:

I - as emendas à Constituição Federal terão sua numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição;

II - as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão numeração seqüencial em continuidade às séries iniciadas em 1946.

CAPÍTULO II

DAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, REDAÇÃO E ALTERAÇÃO DAS LEIS

Seção I

Da Estruturação das Leis

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia

do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial' .(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Seção II

Da Articulação e da Redação das Leis

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes; (Alínea incluída pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Seção III

Da Alteração das Leis

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II – mediante revogação parcial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) revogado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal'; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única

vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c".
(Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. O termo 'dispositivo' mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

CAPÍTULO III

DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS E OUTROS ATOS NORMATIVOS

Seção I

Da Consolidação das Leis

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação: (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I – introdução de novas divisões do texto legal base; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

IV – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

V – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VI – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VII – eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VIII – homogeneização terminológica do texto; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

X – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 3º As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I – O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo será feita na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III – revogado. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 1º Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º A Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou

do Congresso Nacional poderá formular projeto de lei de consolidação. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 3º Observado o disposto no inciso II do caput, será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à: (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I – declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1º do art. 13.

§ 4º (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 15. Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional promoverá a atualização da Consolidação das Leis Federais Brasileiras, incorporando às coletâneas que a integram as emendas constitucionais, leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente.

Seção II

Da Consolidação de Outros Atos Normativos

Art. 16. Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

Art. 17. O Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o artigo anterior, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.

Art. 18 - A (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.

Brasília, 26 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Iris Rezende”

3.2 - Acolhimento constitucional

No Brasil, o exercício da presidência da República merecia limitações e condições de governabilidade da República Velha (1891) até o advento do Estado Novo (1937). A partir de então, o Estado Novo inovou com o decreto-lei, instrumento normativo editado de modo abusivo, que não vingou na Nova República (1946), no entanto, com a chegada dos militares ao Poder (1964), os decretos-leis ganharam novo fôlego, ampliando os poderes presidenciais ao desconsiderar do processo legislativo e o papel do Congresso Nacional.

A Constituição polaca de 1937, em seus artigos 12, 13 e 14, autorizava o presidente da República a expedição de decretos-leis, *in verbis*

“Art. 12 - O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização.

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

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

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

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

Em outras circunstâncias, a Constituição de 1969, em seu artigo 55, permitia ao Presidente da República instituir decretos-leis, *in verbis*

“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 pública;

II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.”

Movimentos de democratização e de abertura política permitiram a convocação da Assembleia Nacional Constituinte que resultou na atual Carta Magna (1988), que consolidada, justificou-se a inserção do instituto das medidas provisórias, não como fonte inspiradora dos decretos-leis, mas como texto representativo do constitucionalismo cidadão.

Não obstante, faz-se necessário conhecer a gênese das medidas provisórias e suas discussões, durante a Constituinte de 1988 que, apesar dos embates, sua aceitação foi consciente e não por mero descuido ou acaso. Os simpáticos ao decreto-lei tentaram o seu continuísmo, em vão. Venceram os adeptos da medida provisória. Dentre as diversas proposições, destaca-se a do Deputado Adyrson Motta⁴⁶, que pretendia incluir a vedação da expedição do decreto-lei, justificando seu ato arbitrário que serviria ao mandante das ditaduras e regimes autoritários fazer valer sua vontade sem auscultar o Parlamento, a justificar o “ato violento que apresenta, pois os mais mezinhos princípios do ideal democrático, sendo oportuno, por ocasião da Constituinte, escoimá-lo expressamente do elenco de nossos atos legislativos”.

A Constituinte, que teve como Relator-Geral o então Senador Bernardo Cabral, derrotou o parecer da Comissão de Sistematização, que suprimia o art. 64 e

⁴⁶ O Dep. Adyrson Motta apresentou a Emenda nº 864, na Comissão III – Organização dos Poderes e Sistema de Governo, *in* Relatório da Constituinte, editado pela SEEP, Senado, 1988. p. 243.

seu parágrafo. No referido dispositivo, aprovado pelo Plenário, permitia-se ao Presidente da República editar medidas provisórias, em caso de relevância e urgência, por constituírem instrumentos de governança para o moderno "*well state*"⁴⁷.

Na Comissão de Sistematização (IX), emenda do Deputado Prisco Viana tinha por objetivo dar poderes ao Presidente da República para, privativamente, editar decreto-lei, *ad referendum*⁴⁸ do Congresso Nacional. Reporte-se à emenda nº 73, apresentada pelo Senador Luiz Viana que sugeria o critério de escolha do Primeiro-Ministro⁴⁹, mas o referido Parlamentar retirou a proposição.

Na Seção VII, o processo normativo mostrava-se híbrido. Pensava-se que o poder de legiferância deveria ser conferido não só ao Congresso Nacional como também ao Presidente da República. A emenda apresentada pelo Deputado Expedito Machado dava poderes ao Presidente da República, para editar, mediante ato próprio, ouvido o Conselho de Ministros, em caso de urgência, medidas extraordinárias, em matéria econômica ou financeira, "*ad referendum*" do Congresso Nacional. Também, o Deputado Oswaldo Lima Filho sugeria que "o Chefe do Governo, em casos de necessidade e de urgência, poderia expedir decretos provisórios de urgência com força de Lei, aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e se estes não estiverem reunidos, deverão ser convocados no prazo de cinco dias". Os decretos de urgência perderiam sua eficácia desde a sua data de origem se não fossem aprovados e convertidos em Lei pelo Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a publicação e, ainda estabelecia que as Casas do Congresso pudessem suspender, no todo ou em parte, a vigência e a eficácia do decreto de urgência, até a publicação da Lei, com respaldo para alteração ou rejeição parcial ou total. Se rejeitado o decreto de urgência, não poderia ser renovado no decurso da mesma sessão legislativa.

Na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema do Governo (Comissão III), houve a apresentação de um substitutivo do relator, que não foi aprovado, objetivava impedir o Executivo, salvo delegação do Congresso, a edição de decreto que tenha valor de Lei. Contudo, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderia, por solicitação, do Primeiro Ministro, adotar medidas provisórias,

⁴⁷ Estado cidadão e do bem-estar.

⁴⁸ Dependente de homologação para que pudesse ter validade.

⁴⁹ A emenda do Constituinte Luiz Viana foi apresentada na Comissão III, *in* Relatório da Constituinte, SEEP, Senado, Brasília. p. 17.

com força de Lei, e submetê-las de imediato para conversão pelo Congresso Nacional, que, estando em recesso, seria convocado extraordinariamente para reunião no prazo de cinco dias.

Já na Comissão de Sistematização, foi apresentada uma emenda modificativa pelo Deputado Ismael Wanderley, que previa nos casos de relevância nacional e urgência e desde que plenamente justificadas, caber ao Presidente da República, por solicitação do Primeiro Ministro, a adoção de medidas provisórias com força de lei, sem qualquer alteração no que diz respeito ao processo legislativo. Com efeito, havia correntes que advogavam a favor do sistema parlamentarista de governo e outros tantos não, o que fez conclamar o povo às urnas em 1993, para escolher qual regime de governo⁵⁰ deveria existir no Brasil.

Na pauta do Constituinte vários pronunciamentos, como os dos Deputados Michel Temer e Adylson Motta, acediam em posições contrárias à proposta da edição de medidas provisórias pelo Presidente da República. Posta em votação em 1º turno, foi derrotada no Plenário da Constituinte. A favor da inclusão da medida provisória, estavam os Deputados Egídio Ferreira Lima e Nelson Jobim, resultando na aprovação do artigo 74 da proposta, ainda que no bojo do relatório da Constituinte previsse-se como regime de governo o parlamentarismo.

Infere-se que houve adaptação fácil do instituto das medidas provisórias, que deveria ser própria de um regime parlamentarista passando ao modelo presidencialista, por não transmudar sua natureza como se percebe hodiernamente, ou seja, sem qualquer dificuldade apesar das críticas ferrenhas de seus excessos.

A formulação do texto produzido pelo Presidente da República, muitas vezes, repugna os anseios da sociedade. Assim verificou-se nas dezenas de medidas provisórias rejeitadas ou não apreciadas no tempo oportuno, isso alguns Constitucionalistas já previam quando da aplicabilidade da medida provisória e seu efetivo alcance social, desde que cumpridos os requisitos constitucionais de urgência e de relevância e, evidente o amplo alcance social para uma justiça social, assim, no Estado Democrático de Direito, surgem as forças políticas, algumas apoiando a iniciativa presidencial, outras não tanto, ou quando afetam o interesse público que podem trazer prejuízos para a governabilidade. Tomando como

⁵⁰ Em 1993, o governo brasileiro promoveu um plebiscito (consulta popular) para saber qual forma de governo seria mais adequada ao Brasil: República ou Monarquia. Os resultados foram: República — 49,2% e Monarquia — 7,5%. O plebiscito também perguntou sobre a forma de sistema de governo: parlamentarista ou presidencialista. O sistema presidencialista venceu.

exemplo, há o caso da derrota do governo pela rejeição da MP nº 397, de 2007 que revogou a MP nº 385/97, cujo objeto era a de prorrogar por dois anos o prazo, estabelecido na Lei 8213/91, no sentido de estender ao trabalhador enquadrado como segurado contribuinte individual, que presta serviço de natureza rural, em caráter eventual, sem relação de emprego com produtores rurais, permitia-se a busca de seu direito em requerer aposentadoria por idade, no valor de um salário mínimo, durante 15 anos ⁵¹.

É latente que incomoda a produção legislativa que não consegue tomar corpo em plena disputa de iniciativa legislativa. Apesar de serem 513 deputados federais e 81 senadores, suas proposições são relegadas a um segundo plano para dar passagem às medidas provisórias que atropelam o processo legislativo. Com efeito, a intenção de refrear o Poder Executivo parece não acontecer desde o Constituinte pátrio.

Depreende-se que a pretensão de se aplicar o instituto da medida provisória esteve presente em todos os relatórios constituintes, desde os mais simpatizantes pelo regime parlamentarista até os que defendiam o regime presidencialista, inferindo-se que os Constituintes estavam conscientes de que algum instrumento deveria substituir os decretos-leis, o que foi demonstrado pelo Deputado Egídio Ferreira Lima, relator da Comissão da Organização de Poderes e Sistema de Governo ao defender a inclusão como proposição legislativa das medidas provisórias. Mas o que prevaleceu foi o texto da Comissão de Sistematização (Comissão IX) recepcionado pela Carta Magna, com adaptações ao regime presidencialista, mediante aprovação da emenda do Deputado Brandão Monteiro, com a redação dos Projetos de Constituição "C e D" da Comissão de Redação. Coube ao Relator Bernardo Cabral⁵², organizar um quadro comparativo entre o texto aprovado no 1º turno, o texto renumerado e revisado e a redação para o 2º turno, relativos às progressões da medida provisória inserta na Constituição Federal.

Nesse contexto, Tabela II demonstra que as discussões para se chegar à redação em segundo turno encontraram variantes nos pensamentos dos constitucionalistas.

⁵¹ Acesso em 31 de julho de 2009:

<http://74.125.93.132/search?q=cache:n6O7qrumJm0J:www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx%3FcodNoticia%3D72573%26codAplicativo%3D2+cpmf+mp+rejeitada&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

⁵² In Relatório da Constituinte. Julho de 1988. Centro Gráfico do Senado Federal (cf. arts. 74, 75 e 64).

TABELA II

TEXTO APROVADO EM PRIMEIRO TURNO	TEXTO RENUMERADO E DEPURADO	REDAÇÃO PARA O SEGUNDO TURNO DE VOTAÇÃO
<p>Art. 74. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro, poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato, para conversão, ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.</p> <p>Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir da sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.</p>	<p>Art. 75. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato, para conversão, ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.</p> <p>Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir da sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.</p>	<p>Art. 64. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato, para conversão, ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.</p> <p>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.</p>

Assim, o instituto das medidas provisórias passou a constar do projeto emendado pelo Congresso Constituinte, com amplo e transparente debate, cujo texto atualmente modificado pela EC 32, de 2001, se encontrava acostado no artigo 62 da Constituição original, dando a outorga de poderes ao Presidente da República para expedir medidas provisórias, *in verbis*

“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.”⁵³

3.3 - Legitimação legislativa e legalidade

As medidas provisórias como proposição legislativa, em sua essência, estão dispostas no artigo 62, que integra a Subseção III (Das Leis), correspondendo à Seção VIII, Processo Legislativo, referente ao Capítulo I, do Poder Legislativo, e tem como escudo protetor o Título IV – Da Organização dos Poderes. Dessarte, uma medida provisória torna-se patente, quando revestida de elementos fáticos que inferem a urgência e a relevância. Quanto ao cabimento de medida provisória, seu alcance deve ser para a modificação de leis ordinárias em vigor, ou para tratar de matérias que devem ser abordadas por essa espécie normativa por expressa determinação constitucional, observadas suas restrições, conforme estabelecido no art. 62, remetendo-se à Constituição modificada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, *in verbis*

“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.

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

I – relativa a:

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

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

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

⁵³ Artigo com redação anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

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

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-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 sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, 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.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 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.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

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

Decerto, a inclusão do texto sobre medidas provisórias, como partícipe do processo legislativo, previsto no inciso V do artigo 59, da Constituição Federal, é um detalhe que caracteriza a viabilidade desse instituto que, como se viu, fez parte da discussão e aprovação nas comissões específicas e no plenário Constituinte.

Para ilustrar muito bem o que se passou à época e suas reflexões atuais, o Constituinte Jarbas Passarinho confirma terem as medidas provisórias sido objeto de emendas constitucionais votadas e aprovadas, restando evidente que um texto firmemente indicador de um regime democrático não colidiria com a separação dos poderes, fundamento do constitucionalismo moderno.⁵⁴

A legitimidade das medidas provisórias é indubitável bem como sua legalidade originária da Constituinte, por sua vez, plenamente reconhecida e incontestável. Portanto, com a promulgação da Constituição, resta-lhe a firmeza em sua plenitude para legitimação, ainda que pendesse de Revisão Constitucional conforme Parecer nº 15, do então deputado Nelson Jobim, relator do Congresso Revisor de 1994.⁵⁵

3.4 - Necessidade revisional

Diante da fragilidade do texto constitucional, outrora pendendo a ser parlamentarista e não presidencialista fez surgir a possibilidade de se refazer o texto original da Constituinte pela iniciativa legislativa no oferecimento de emendas parlamentares que subsidiaram o parecer às propostas revisionais apresentadas aos arts. 59, inciso V e 62, todos da Constituição Federal, no tocante às medidas provisórias.

Objeto de tantas indagações do Constituinte brasileiro de 1988, ansioso por expurgar da ordem institucional os resquícios do regime autoritário dos decretos-leis, porém atento à necessidade de se dotar o Poder Executivo de mecanismos normativos adequados ao atendimento de situações emergenciais que não podem esperar o processo legislativo ordinário sem o risco de prejuízos consideráveis à ordem econômica, política ou social do País, a medida provisória passou a constar do art. 62, da Constituição Federal. No entanto, inúmeras propostas revisionais não prosperaram no Congresso Revisor de 1994, conforme se depreende a seguir.

⁵⁴ In Correio Braziliense, artigo publicado em 14 de outubro de 2003, p. 17.

⁵⁵ Em 1994, reuniu-se o Congresso Revisor objetivando apreciar os pareceres das matérias constitucionais. No caso das medidas provisórias, o parecer não foi apreciado, sendo mantido o texto original de 1988.

De acordo com a Relatoria da Revisão Constitucional a respeito do tema “medidas provisórias” foram apresentadas cerca de 110 (cento e dez) propostas revisionais e pelo menos 07 (sete) propostas de Emendas Constitucionais às propostas originais. Do total, 35 (trinta e cinco) proposições sugeriam a supressão total do instituto no sentido de revogar o inciso V do art. 59 e o art. 62 do texto constitucional de 1988; 14 (quatorze) restringiam seu campo normativo a determinadas matérias, tais como finanças públicas e segurança nacional; 18 (dezoito), no entanto, excluía de seu domínio normativo matérias referentes a direitos individuais, sociais, políticos e relativos à nacionalidade, penais, tributárias, reservadas às leis complementares e suscetíveis de delegação legislativa, nos termos do art. 68 do texto constitucional vigente.

No tocante à reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa houve 24 (vinte e quatro) propostas para vedação explícita; 10 (dez) admitiam uma única reedição; 09 (nove) propunham a reedição, somente por uma vez, caso não tenha sido objeto de apreciação pelo Congresso Nacional e apenas (01) uma emenda propunha a reedição ilimitada.

Em referência ao prazo de conversão da medida provisória em lei, cerca de 16 (dezesesseis) propostas sugeriam a dilatação para 60 (sessenta) dias.

Outras modificações foram propostas, como as que sugeriam o retorno ao instituto do decreto-lei; a transformação da medida provisória em espécie de “delegação legislativa especial”; instituição da exigência de motivação para a edição de medidas provisórias.

Nesse compasso, organizou-se a Emenda Aglutinativa ao parecer nº 15, que não prosperou, nos seguintes termos:

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

§ 1º Não serão objeto de medida provisória as matérias

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

II – relacionadas a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais;

b) direito penal;

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

§ 2º As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, a contar de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar, no prazo de sessenta dias subseqüentes, através de decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 3º Não editado o decreto legislativo referido no parágrafo anterior, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

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

Ainda que pendesse de revisão constitucional, o Parecer nº 15, do então Deputado Nelson Jobim, foi apresentado no Congresso Revisor, cuja constatação é a de que não houve interesse político para sua apreciação, sendo mantido o texto original da Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988.⁵⁶

3.5 - Modificação constitucional

Em torno das discussões pelo uso intensivo e reiterado de medidas provisórias adotadas pelo governo federal verificou-se, à época, a não caracterização de ordem meramente de técnica legislativa, e sim, política, por tomadas de decisões do Poder Executivo que refletiam-se em decisões gravíssimas para o destino do país pela liberalização das medidas provisórias tornando-as, desta forma, banalizadas pelo seu abuso excessivo.

CELSO BASTOS (2000) em seu artigo “Medidas provisórias, mal necessário” assim enfatiza:

“(...) É tão mais grave o problema quando se leva em conta que elas (medidas provisórias) trazem para o embate um outro, provavelmente mais melindroso ainda, a separação dos poderes, eis que é tratada em sede constitucional e elevada à categoria máxima de princípio imutável.”⁵⁷

⁵⁶ Em 1994, reuniu-se o Congresso Revisor objetivando apreciar os pareceres das matérias constitucionais.

⁵⁷ Artigo do advogado e professor Celso Bastos publicado no caderno de Direito e Justiça, suplemento do jornal Correio Braziliense que circulou no dia 13 de março de 2000.

Ainda que haja sido confirmado o regime presidencialista de governo no plebiscito de 1993, o instituto das medidas provisórias tem sobrevivido de maneira feroz pelos governantes brasileiros.

Como visto, apesar de não ter sido apreciada à época pelo Congresso Revisor, os parlamentares resolveram, mediante Proposta de Emenda Constitucional (PEC), introduzir profundas modificações no instituto das medidas provisórias e trazer à tona uma das feridas que mais sangra a nossa Constituição – a distorção entre os Poderes Executivo e Legislativo em repartir suas funções no sistema presidencialista que, em regra, não caberia a intervenção do governo federal no processo legiferante, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos em que o presidente nem lhe é dado o poder de propor leis ao Congresso americano, pelo princípio dos freios e contrapesos.

Mesmo assim, na intencionalidade de frear a edição de medidas provisórias, o parlamento brasileiro resolveu modificar a Constituição Federal estabelecendo novas regras, em tese, mais rígidas, autorizando ao presidente da República adotar provisoriamente leis com eficácia desde a vigência. O efeito tem sido contrário, pois os dirigentes da nação brasileira têm adotado determinadas medidas provisórias, sem qualquer cuidado, o que tem merecido constantes embates nas plenárias das duas Casas do Congresso Nacional, certamente por não cumprirem os pressupostos da legística na elaboração de normas jurídicas com qualidade.

Dentre as mudanças, o que antes se permitiam reedições das medidas provisórias caso não tivessem sido aprovadas no prazo exíguo de 30 (trinta) dias passam a não sê-las mais admitidas. O prazo final foi dilatado para 120 (cento e vinte) dias, forçando sua apreciação depois de 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação, caso contrário, adota-se o sobrestamento da pauta da Casa Legislativa onde a medida provisória estiver tramitando até o seu termo.

A mudança do texto constitucional é comparado mediante os dados da Tabela III, com as observações contidas nos procedimentos e situações nas tratativas das medidas provisórias:.

TABELA III

MP ANTES DA EC 32/2001	MP DEPOIS DA EC 32/2001
A sua adoção cabia ao Presidente da República, em caso de urgência e	A sua adoção cabe ao Presidente da República, em caso de urgência e

relevância, com força de lei.	relevância, com força de lei.
Praticamente não havia vedações explícitas.	<p>Vedações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; - direito penal, processual penal e processo civil; - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; - detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; - reservada à lei complementar; e, - disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto pelo Presidente da República.
A medida provisória era submetida ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo de 30 dias. Sem apreciação, previam-se as reedições. Em recesso parlamentar, previam-se convocações do Congresso Nacional para reuniões no prazo de 5 dias.	A medida provisória é submetida a cada uma das Casas do Congresso Nacional para aprovação ou rejeição no prazo final de 120 dias, incluída a prorrogação e sem contagem de prazo no recesso. A partir do 45º dia, a pauta na Casa onde estiver tramitando é obstruída.
Produzia efeitos desde sua edição e possuíam caráter transitório, de forma precária, por ter a previsão de sua conversão em lei.	Produz efeitos desde sua edição e possui caráter transitório, de forma precária, pela previsão de sua conversão em lei.
Podia ser alterada ou aprovada em	Pode ser alterada ou aprovada em parte

parte.	e até rejeitada.
Rejeição tácita pela não apreciação pelo Congresso no prazo de 30 dias.	Rejeição tácita pela não apreciação pelo Congresso no prazo de 120 dias.
Era uma só a forma de aprovação: a expressa.	Há só uma forma de aprovação: a expressa.
Eram duas as formas de rejeição: a tácita (decorso de prazo) e a expressa.	São duas as formas de rejeição: a tácita (decorso de prazo) e a expressa.
A sua rejeição não induzia revogação, suspendia a eficácia com efeitos <i>ex tunc</i> .	A sua rejeição suspende a eficácia com efeitos <i>ex tunc</i> , necessitando de decreto legislativo para regular o ordenamento jurídico.
Com alteração no texto original, era tratado como projeto de lei de conversão.	Com alteração no texto original, é tratado como projeto de lei de conversão, mantendo-se os efeitos da medida provisória.

Conforme restou demonstrado nesta reflexão, as medidas provisórias atuais devem cumprir os pressupostos de urgência e relevância para que sejam apreciadas pelo Congresso Nacional. Polemiza-se o seu emprego pela ampliação de vários campos temáticos e pela sua qualidade. Não raro, o Poder Executivo adota medida provisória para, simplesmente, modificar plano de carreira do servidor público federal, distribuir créditos extraordinários, isentar ou diminuir impostos beneficiando este ou aquele setor da economia. Por vezes, uma medida provisória trata de vários temas, mudando o foco de atenções a que teria finalidade e sem qualquer critério, conforme recentemente a MP 449, de 3 de dezembro de 2008 e convertida na Lei nº 11.941, de 2009⁵⁸.

Tem-se evidenciado que as medidas provisórias promovem discussões *ex ante* pelos pareceres oferecidos pelas Comissões e pelo Plenário para depois aprovar ou não a matéria. Os Congressistas adotam a legística formal ao verificar a redação técnica legislativa, mas pouco se discute a legística material pelo exíguo tempo de tramitação. É verdade, tenta-se evoluir o debate na Câmara dos

⁵⁸ Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, concede remissão nos casos em que especifica, institui regime tributário de transição, e dá outras providências.

Deputados, mas quando se chega ao Senado Federal, o prazo da medida provisória está por expirar, comprometendo as discussões e as votações. Além do mais, imiscuem-se conteúdos, tornando a proposição um monstro pelos contrabandos inseridos mediante as emendas aprovadas e, por conseguinte, recepcionadas em seu bojo.

ALMEIDA⁵⁹ (2007) reflete o contributo da legística em uma política de legislação ao tornar científico que “legislar é uma *decisão política*, é um *processo político*, e que portanto a lei está sujeita a condicionalismos políticos, sociais e económicos.”

Claro que o debate em torno da lei deve ser alargado, mas evidencia-se que a crise da lei pode ser ultrapassada com o desenvolvimento da Teoria da Legislação, em particular da Legística. Identifica-se assim, que há correntes significativas sobre a problemática da lei. Para alguns autores a crise do paradigma legalista é analisada na perspectiva da crise de legitimação do Estado em que os diferentes atores sociais perquiram a legitimidade do Estado por não serem contemplados na legislação aprovada pelo Legislativo e pelo Executivo. Na outra vertente, a crise legalista vem com a dificuldade de comunicação do Estado Social, ou seja, não há como regular a vontade legislativa com a vontade do povo, que são os verdadeiros destinatários da lei.

⁵⁹ Maria Tavares de Almeida é jurista do quadro superior da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Diretora da Legislação. Em artigo, a autora profere as necessidades de desenvolvimento da ciência legística, em intervenção realizada no dia 11 de setembro de 2007, no Congresso Internacional de Legística – Qualidade da Lei e Desenvolvimento, realizado em Belo Horizonte.

IV – PROCESSO LEGISLATIVO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

4.1 - Tramitação no Congresso Nacional

Uma vez adotada pelo Presidente da República, a medida provisória com sua publicação no Diário Oficial da União, passa a vigor, desde então, com força de lei ordinária. Em seu processamento deve constar a exposição de motivos acerca do conteúdo para embasar as discussões e as votações no Congresso Nacional, claro, com intensidade nas duas Casas Legislativas, acompanhada da mensagem presidencial.

Após 48 (quarenta e oito) horas da publicação, o presidente da Mesa do Congresso Nacional, deve anunciar a apresentação da medida provisória que passa a tramitar, primeiramente, no Congresso Nacional com a constituição de uma Comissão Temporária composta de 13 (treze) deputados e 13 (treze) senadores, levando-se em conta a proporcionalidade partidária, com a finalidade de emitir parecer sobre o mérito, além apreciar os pressupostos constitucionais de urgência e de relevância. Se o objeto da medida provisória for a destinação de crédito extraordinário, aproveitam-se os trabalhos da Comissão Mista de Orçamento para verificar os pressupostos de adequação financeira e orçamentária, além do mérito, da urgência e da relevância. O prazo destinado à Comissão Mista é improrrogável, completado em 14 (quatorze) dias após a publicação no Diário Oficial da União.

Constituída a Comissão Mista, fixa-se o calendário de tramitação da matéria facultada a comunicação em sessão do Senado Federal, dando-se conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente. A comunicação também poderá ser realizada em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Uma vez designada, a Comissão Mista terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente, bem como designados os Relatores para a matéria, de forma alternada entre as Casas, entendendo-se que os cargos de direção deverão ser distribuídos entre os membros das duas Casas, cabendo ao Presidente da Comissão designar um Relator da Câmara dos Deputados e um Relator-revisor do Senado Federal, preferencialmente do mesmo partido.

Perante a Comissão, oportuniza-se o oferecimento de emendas parlamentares no prazo de 06 (seis) dias seguintes à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, sendo vedadas emendas que versem sobre

matéria estranha à mesma, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

Saliente-se que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre receita ou despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a Comissão Mista pronuncia-se sobre o mérito da medida provisória. Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou da incompatibilidade orçamentária ou financeira, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

Pela Resolução nº 1, de 2002⁶⁰, do Congresso Nacional, há dispositivos que regulam a apreciação quanto ao mérito tanto a Comissão Mista criada para emitir parecer para determinada medida provisória ou a Comissão Mista de Planos e Orçamento (CMO) quando se tratar de crédito poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da medida provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV) relativo à matéria ou, se for o caso opinar pela sua rejeição e apresentação de projeto de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da vigência do texto da medida provisória.

Em regra, aprovado o parecer, a Comissão faz remessa à sessão plenária da Câmara dos Deputados acompanhado do processado⁶¹ e, se for o caso, do projeto de lei de conversão ou do projeto de decreto legislativo.

Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 42º (quadragésimo segundo) dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União. Havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque

⁶⁰ <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:congresso.nacional:resolucao:2002-05-08;1>, acessado em 25 de julho de 2009.

⁶¹ Processado é o conjunto contendo a tramitação, o texto da matéria principal, as emendas, o relatório, o mapa de votação, as atas e as audiências públicas, além de outros documentos apensados.

supressivo, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações. O prazo para que a Câmara dos Deputados aprecie as modificações do Senado Federal é de 3 (três) dias.

Aprovado pelo Senado Federal, com emendas ao projeto de lei de conversão oferecido pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à Câmara dos Deputados, que deliberará sobre as emendas, vedada, neste caso, a apresentação, pelo Senado Federal, de outro projeto de lei de conversão.

Se a medida provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, entrará em regime excepcional de tramitação, ou seja, 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 do Plenário⁶² da Casa em que estiver tramitando.

Se a medida provisória não tiver sua votação encerrada nas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, no prazo de 60 (sessenta) dias de sua publicação no Diário Oficial da União, estará automaticamente prorrogada uma só vez, com vigência por igual período. A prorrogação do prazo de vigência da Medida Provisória será comunicada em Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional publicado no Diário Oficial da União.

Ultimado o prazo de vigência da medida provisória, inclusive o seu prazo de prorrogação, sem a conclusão da votação pelas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, ou aprovado projeto de lei de conversão com redação diferente da proposta pela Comissão Mista em seu parecer, ou ainda se a medida provisória for rejeitada, a Comissão Mista reunir-se-á para elaborar projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes desde sua vigência. Não editado o decreto legislativo até 60 (sessenta) dias após a rejeição ou a perda de eficácia da

⁶² Em abril deste ano (2009), uma decisão inédita aconteceu na Câmara dos Deputados. O presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP), deu nova interpretação à Constituição e decidiu que a medida provisória (MP) não tranca mais a pauta do Plenário na maior parte das votações. Pela interpretação de Temer, a MP só impedirá a votação de projetos sobre assuntos que podem ser objeto de medidas provisórias, ou seja, isso exclui as propostas de Emendas Constitucionais, os projetos de Lei Complementar, projetos de Decreto Legislativo e os projetos de Resolução. A Constituição veda o uso de MP para esses tipos de proposições. Com isso o presidente da Câmara dos Deputados anunciou a decisão durante a reunião de líderes e depois foi ao Plenário para comunicar a todos os Deputados. No Senado Federal, ainda que a pauta da Ordem do Dia do Plenário esteja obstruída, é possível deliberar sobre as proposições que se encontrarem no âmbito das Comissões, logo, com suas pautas liberadas.

Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

Aprovada a medida provisória, sem alteração de mérito, será o seu texto levado à promulgação pelo presidente do Congresso Nacional e convertida em Lei pelo presidente da República, desta feita permanentemente. Aprovado projeto de lei de conversão será ele enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção pelo presidente da República, que poderá vetar parcialmente, quando entender não cumprir o alcance social e de interesse público.

Rejeitada a medida provisória por quaisquer das Casas, cabe ao presidente da respectiva comunicar o fato imediatamente ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de rejeição de Medida Provisória. Caso idêntico, se houver devolução da mesma.

Se adotada medida provisória durante o período de recesso do Congresso Nacional, ou seja, de 23 de dezembro a 01 de fevereiro e de 17 a 31 de julho, a contagem dos prazos ficará suspensa, iniciando-se no primeiro dia do período da sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação da medida provisória. Nesse recesso de julho foram editadas 02 (duas) medidas provisórias que só correram prazo, após o dia 3 de agosto, quando iniciou-se o segundo período da sessão legislativa de 2009.

Mediante Resolução nº 1, de 2002 que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, foram convalidadas todas as emendas apresentadas às edições anteriores das medidas provisórias pretéritas à promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Também foram convalidadas encontrando-se em vigência todas as medidas provisórias adotadas antes da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 que não tiveram sua apreciação pelas 02 (duas) Casas, totalizando 52 (cinquenta e duas) medidas provisórias mantidas no ordenamento jurídico com força de lei.

4.2 - Apreciação e produção legislativa

O processo legislativo ordinário em cada uma das Casas compreende a deliberação nas comissões temáticas ou especiais para posterior apreciação pelos Plenários, desde que observadas as restrições e as flexibilidades regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No caso das medidas provisórias adotadas no período compreendido de 1988 a 2001 formavam-se comissões especiais *ad hoc* para análise de cada mensagem enviada pelo presidente da República.

Entre 1989 e 1994, o Congresso Nacional envidou esforços concentrados para apreciação conjunta das medidas provisórias e de leis orçamentárias, contando com praticamente dois terços da produção de normas indicando 745 leis de um total de 1.259 apresentadas.⁶³

Desde o advento do instituto das medidas provisórias, ou seja, de 05 de outubro de 1988 (data da promulgação da Constituição) até 11 de setembro de 2001 (data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32/01) foram editadas originariamente 616 (seiscentos e dezesseis) medidas provisórias com 5.513 (cinco mil quinhentos e treze) reedições. Houve a rejeição de apenas 22 (vinte e duas), o que não representa nem 0,5 (meio por cento). Da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/91 até a data de 30 de julho de 2009, já foram editadas 467 (quatrocentos e sessenta e sete) medidas provisórias.

Com a promulgação da Constituição, houve a edição de 125 medidas provisórias no governo Sarney (outubro de 1988 a março de 1990), dessas 22 (vinte e duas) reeditadas, 09 (nove) rejeitadas e 96 (noventa e seis) convertidas em lei.

No governo do presidente Collor (março de 1990 a outubro de 1992) houve um total de 89 (oitenta e nove) medidas provisórias, foram reeditadas 70 (setenta), rejeitadas 11 (onze) e convertidas em Lei (74).

No governo Itamar Franco (outubro de 1992 a dezembro/94), houve um total de medidas provisórias originárias foi de 142, sendo reeditadas 363, e nenhuma rejeitada com a conversão em lei de 71 (setenta e uma).

No primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, (janeiro/95 a dezembro/98), o total de medidas provisórias originárias foi de 160 (cento e sessenta), com a rejeição de apenas 1 (uma) medida provisória. Houve a reedição de 2.449 (duas mil e quatrocentos e quarenta e nove) e um total de 130 (cento e trinta) aprovadas ou convertidas em Lei.

No segundo governo do Presidente FHC, (janeiro/99 a setembro/01), foram editadas 103 (cento e três) medidas provisórias originárias, com uma rejeição e aprovação de 98 (noventa e oito). Após a edição da Emenda 32/01 (EC 32), de

⁶³ Leis sancionadas cuja fonte é do PRODASEN e Banco de Dados CEBRAP. A iniciativa legislativa abrangia os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo.

setembro/01 a dezembro/02 (final do segundo governo de FHC), foram editadas 102 (cento e duas) medidas provisórias e 14 (quatorze) rejeitadas pelo Congresso Nacional e um total de 88 (oitenta e oito) aprovadas.

No primeiro governo Lula (janeiro/2003 a dezembro/2006) foram adotadas 236 (duzentas e trinta e seis) medidas provisórias. Somente 10 (dez) foram rejeitadas pelo Congresso Nacional, 11 (onze) perderam sua eficácia por intempestividade, 02 (duas) revogadas e 213 (duzentos e treze) convertidas em Lei.

No segundo governo Lula (janeiro de 2007 até julho de 2009) foram adotadas 124 (cento e vinte e quatro) medidas provisórias, dessas 105 (cento e cinco) foram convertidas em Lei, 07 (sete) foram rejeitadas, 02 (duas) perderam sua eficácia por intempestividade, 04 (quatro) foram revogadas e 06 (seis) encontram-se em tramitação até a data de 30 de julho de 2009.⁶⁴

Apesar da principal finalidade contida nos dispositivos da EC 32, que era a de evitar o abuso e frear o uso indiscriminado das medidas provisórias (MPs) pelos respectivos chefes do Poder Executivo, de fato isso não ocorreu. Chega-se em julho de 2009, com o total de 467 (quatrocentos e sessenta e sete) medidas provisórias, em quase 08 (oito) anos após promulgação da Emenda 32, de 2001. Com efeito, as críticas dos governos são as mais contundentes. No governo Fernando Henrique Cardoso editou-se 5.076 medidas provisórias em 2.190 dias no poder, o que significa uma média superior a 2 MPs por dia. Do governo Lula, desde o primeiro mandato, ou seja, de 2003 até o ano de 2009, a média de MPs editadas foi de 60 por ano. Nos seis primeiros meses deste ano foram adotadas 14 (quatorze) medidas provisórias.⁶⁵

Mesmo assim, o Senado Federal fez publicar no espelho da Ordem do Dia de 3 de agosto de 2009, o sumário consolidado do período de 2 de fevereiro a 17 de julho de 2009, o total de 15 medidas provisórias aprovadas, sendo apenas 3 (três) aprovadas na íntegra, demonstrando que esse instrumento não é tão basilar ou tão confiável em sua essência e conteúdo para cumprir os pressupostos da legística, pois 07 (sete) foram modificadas pela Câmara dos Deputados e 05 (cinco) modificadas pelo Senado Federal.⁶⁶

⁶⁴ Dados extraídos do site <https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm> em 30/07/2009.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Capturado no endereço eletrônico: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/plenario>

Em resumo, antes da mudança do mandamento constitucional acerca das tratativas sobre as medidas provisórias foram rejeitadas 16 (dezesesseis) medidas provisórias, 29 (vinte e nove) tornadas sem eficácia, 33 (trinta e três) revogadas, 01 (uma) tornada insubsistente e 01 (uma) declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, até julho de 2009, houve um total de 30 (trinta) medidas provisórias rejeitadas, 22 (vinte e duas) tornadas sem eficácia, 05 (cinco) revogadas, 04 (quatro) prejudicadas, 01 (uma) vetada e 02 (duas) medidas provisórias tornadas suspensas pelo Supremo Tribunal Federal.

Do contexto, verifica-se que o instituto das medidas provisórias não tem unanimidade de aprovação, evidenciando que a legística não está sendo observada diante das apreciações pelos Deputados e Senadores, apesar da estridência acometida pela base governista como a melhor forma de manter a governança.

V- TENSÕES JUDICIAIS

5.1 - Questionamentos jurídicos

O Poder Executivo adota medida provisória para, simplesmente, modificar plano de carreira do servidor público federal, conforme MP 431, de 15 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 2008⁶⁷, distribuir créditos extraordinários, isentar ou diminuir impostos beneficiando este ou aquele setor da economia, conceder incentivos fiscais além de estabelecer normas para os diversos setores da sociedade nos campos da segurança pública, educação, saúde, turismo, previdência, agricultura, comércio exterior, justiça, comunicações, defesa, recursos humanos, dentre outros.

Imantado na tripartição dos Poderes tão discutida desde Montesquieu (1748), em sua célebre obra “O espírito das Leis”, tem-se a consagração do princípio maior da democracia moderna, alicerce da garantia das liberdades e direitos dos cidadãos e admitido nas hodiernas Constituições dos países democráticos. A separação dos poderes desenvolveu o princípio de “freios e contrapesos” (*checks and balances*) para a perfeita harmonia entre o Executivo, Legislativo e Judiciário.

Com base na Constituição norte-americana, os Constituintes brasileiros de 1891, 1934, 1946 e a de 1988 debruçaram-se na tese preconizada na garantia dos

⁶⁷ Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001 e a Lei nº 10.883, de 16 de junho 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 2005 e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal, fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas, altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

direitos individuais e coletivos, na organização do Estado, nas competências dos entes federados e na limitação dos poderes estatais. Adquire-se, assim, o princípio da separação dos poderes no pressuposto de que a independência e a harmonia entre eles vertem para uma colaboração e cooperação e, com efeito, com grande reciprocidade pelo resultado do bem comum da sociedade e do Estado democrático de direito, ainda que haja interferências de um poder no outro. Para aquilatar o que foi preconizado por Montesquieu, inseriu-se no texto do artigo 2º da Constituição vigente o seguinte:

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

Tangenciando o fruto do nosso estudo prevalece a legística como primordial na formulação das medidas provisórias, é perfeitamente aceitável a interferência entre um e outro poder, como por exemplo - O Poder Executivo pratica atos do Poder Legislativo ao adotar medidas provisórias - O Poder Legislativo pratica atos do Poder Executivo ao mudar o curso de uma medida provisória - O Poder Judiciário pratica atos ao declarar a inconstitucionalidade de uma medida provisória ou suspender os efeitos dela decorrente por decisão jurídica.

Logo, instrumentos são necessários para que haja limitações dos poderes como forma de preservar o Estado Democrático de Direito de forma equilibrada, de forma criteriosa na avaliação de uma medida provisória e determinar seu alcance social.

No que diz respeito ao instituto das medidas provisórias, é sabido que o Constituinte de 1988 não se preocupou em listar as situações de relevância e urgência. Por essa imprecisão, os parlamentares e os segmentos legitimados da sociedade buscam o Poder Judiciário para amparar o verdadeiro interesse público.

Aragão (2005) numa concepção de que o interesse público deve ser evidenciado destaca:

“Em se tratando de norma legal, naturalmente que a pré-ponderação efetuada pelo Legislador deve ser constitucional, ou seja, razoável e proporcional diante dos valores constitucionais envolvidos, tanto em abstrato, como na sua aplicação a determinado caso concreto.”⁶⁸

⁶⁸ In “Supremacia do Interesse Público” no advento do estado de direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. Interesse Público versus interesse privado, p. 5.

Apesar de o presidente da República informar os motivos que levam ao exercício excepcional da atividade legislativa em adotar medidas provisórias, muitas vezes, esquivava-se de enfatizar, no caso concreto, o que vem a ser relevância e urgência, uma vez que coloca em risco o princípio da separação dos poderes ao comprometer a segurança jurídica na utilização das medidas provisórias em grande quantidade e sem qualquer limite ou critério e, em consequência, surge à provocação do Supremo Tribunal Federal ou a quem cabe o controle da constitucionalidade, por ser o guardião da Constituição cidadã ao zelar pelo cumprimento dos princípios constitucionais.

Na constatação do uso indevido de medidas provisórias pelo Poder Executivo, cabe ao Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade se houver incoerência ou desrespeito à sociedade brasileira ou sua constitucionalidade se não ferir o propugnado na Carta Maior. Destaca-se que até o Tribunal Superior do Trabalho já se manifestou em medida provisória sobre sua invasão e afronta à ordem constitucional ao julgar arguição de inconstitucionalidade, por carecer de urgência constitucional⁶⁹, como se segue:

“O Pleno do Tribunal Superior do Trabalho julgou inconstitucional o artigo 4º da Medida Provisória 2.180-35/2001, que ampliou o prazo de 10 para 30 dias para que os entes públicos apresentem embargos à execução. Por 11 votos a 3, os ministros julgaram que a mudança de norma processual não tem urgência que justifique a edição de medida provisória. “O favor processual concedido aos entes públicos, no sentido de triplicar o prazo para a oposição dos embargos à execução, carece de urgência política, ou seja, não se revela proporcional, apresentando-se como um privilégio inconstitucional”, considerou o relator do Incidente de Inconstitucionalidade, ministro Ives Gandra Martins Filho. A urgência para a edição de MPs, afirmou, obedece a dois critérios, um objetivo — “verificação da impossibilidade de se aguardar o tempo natural do processo legislativo sumário” — e outro subjetivo, que se relaciona, principalmente, “a um juízo político de oportunidade e conveniência”. Ives Gandra esclareceu que a inconstitucionalidade se deve apenas ao aspecto formal, ou seja, à utilização de MP para a mudança de norma processual. Uma decisão do Supremo Tribunal Federal referente à ampliação

⁶⁹ Artigo da revista Consultor Jurídico que circulou em 05 de agosto de 2005 em que traz o texto descrito na decisão dos ministros do Tribunal Superior do Trabalho.

do prazo para ajuizamento de ação rescisória também por meio de medida provisória sustenta a decisão do ministro.”

Na adoção de uma medida provisória o seu questionamento pode ser levado à verificação judicial considerando o conteúdo, a exposição de motivos e o processo legislativo, como todas as outras normas e atos do poder público para análise da compatibilidade material e formal.

Mas o que impressiona é a atuação da Suprema Corte que tem sobrecarregada sua pauta em virtude de ações diretas de inconstitucionalidade de medidas provisórias. De 2003 até 2008 foram adotadas 339 (trezentos e trinta e nove) medidas provisórias, e pelo menos, 1/10 (um décimo) delas foram ou são objeto de apreciação pelo Supremo, no entanto, houve apenas 01 (uma) medida provisória declarada inconstitucional e 02 (duas) se encontram com seus efeitos suspensivos.

Como exemplo, o Partido dos Democratas (DEM) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), com pedido de liminar, contra a Medida Provisória nº 290, de abril de 2006. Essa medida provisória previa a abertura de crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no montante de R\$ 1,7 bilhão. O Partido alegava que a MP viola a Constituição Federal já que as despesas não se enquadram no perfil exigido para a abertura do crédito extraordinário insertos nos artigos 167, § 2º e artigo 62, § 1º, inciso I, alínea 'd'. Os Democratas sustentavam que a Constituição proíbe a edição de medidas provisórias em matéria orçamentária, com a exceção de créditos extraordinários que somente seriam cabíveis para atender despesas imprevisíveis e urgentes, ou seja, as decorrentes de guerra, calamidade pública ou comoção interna.

Já a Medida Provisória nº 404, que repassava R\$ 5,4 bilhões à Justiça Eleitoral e a órgãos do Executivo, foi vetada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Tal decisão altera posição adotada há anos pelo Tribunal e, a partir de agora, qualquer ação será analisada.

Em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu colocar um freio no número de medidas provisórias editadas pelo presidente da República liberando créditos extraordinários. Por seis votos a cinco, os ministros suspenderam a MP 405, de dezembro de 2007, que repassava R\$ 5,4 bilhões para a Justiça Eleitoral e para órgãos do Poder Executivo. Além disso, o STF mudou a posição adotada há anos e decidiu que a Corte deve analisar todas as

ações que contestem a edição de medidas provisórias, de modo a garantir que o governo cumpra os critérios de urgência e relevância para o uso do instrumento.

5.2 - Regulação

Há hipóteses de proposições que visam regular matéria específica, de forma exclusiva ou privativa, pertinentes ao Poder Legislativo, tais como os projetos de decreto legislativo que pode interferir na sistemática de uma medida provisória.

Os §§ 3º, 11 e 12 do art. 62, da Constituição Federal discriminou a função do projeto legislativo interferente à medida provisória, conforme:

“§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)”

Vale lembrar que a Comunidade Européia identificou pontos cruciais para uma boa lei, com isso, ao adotar-se uma medida provisória, deflui o impacto de que seria ou não a melhor alternativa em um ambiente propagador e discutidor de propostas governistas que inviabilizariam a governança contida no Livro Branco oriundo do Relatório Mandelkern, da seguinte maneira “a simplificação e a melhoria do ambiente regulador da Comunidade Européia, identificadas como prioridade por ocasião do Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992, foi objecto de relatórios anuais da Comissão 'Legislar melhor'.”⁷⁰

Por isso, a preocupação com as avaliações legislativas, consultas à sociedade e técnicas de redação mais aprimoradas são exemplos de ações

⁷⁰ Livro Branco sobre a Governança, ponto 3., p. 21.

estudadas e recomendadas pela Legística que podem gerar benefícios como governabilidade, solução de conflitos e desenvolvimento.

Levando em consideração a responsabilidade do Presidente da República na adoção de medidas provisórias, cuja produção dessas normas orientam a vida em sociedade, por óbvio, a Legística oferece ao legislador uma série de técnicas e ferramentas para criar leis necessárias e adequadas aos fins a que se destinam, pois a legística pode vir a ser um modelo formal no Brasil que analisa o impacto de novas leis e promoção da melhoria da qualidade legislativa, numa formulação “*lex non est textus sed contextus*”⁷¹, na máxima de que o teor de uma medida provisória contenha objetivos definidos e orientados.

⁷¹ “a lei não é texto, mas contexto – ressalta a importância do contexto; este é que dá sentido ao texto.

Pressupostos da legística na formulação das medidas provisórias

Questiona-se a opção da aplicabilidade da lei e sua aprovação mediante o instituto das medidas provisórias como melhor método para atingir o objetivo de uma dada política de governabilidade. Será que o recurso das medidas provisórias constitui o melhor método, ou será que um instrumento alternativo permitiria alcançar tão bem, senão melhor, os resultados esperados? Se a medida provisória se revela como melhor solução, será que se deve obedecer a algumas considerações de forma e estrutura do instrumento?

O Poder Público poderia recorrer-se das alternativas a atos normativos distintos das medidas provisórias, porém esses são um dos principais instrumentos de aplicação da política da gestão pública com maior celeridade, ainda mais que dispõem de força de lei ordinária desde a sua edição, contribuindo para que sejam editados decretos regulamentadores⁷², anteriormente à colocação e validação definitiva no ordenamento jurídico. Mais uma vez, justifica-se que os atos normativos devem, por conseguinte, satisfazer toda uma série de exigências em termos de qualidade, conforme a resoluções ambientais expedidas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)⁷³. Com efeito, para os Poderes Públicos, o ato normativo, seja medida provisória ou decreto regulamentador, não constitui necessariamente o melhor nem o único meio de resolver um dado problema. Pelo contrário, um recurso excessivo à legislação prejudica a sua credibilidade e eficácia. Exemplo disso, são as leis sobre o meio ambiente, passando até por cima do Código Florestal, de 1965, como o foi recentemente pela MP 458, editada em 10 de fevereiro de 2009, convertida na Lei nº 11.952, de 2009⁷⁴, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

É certo que em um regime democrático, deve-se considerar soluções que agreguem cada vez o instrumento normativo com a participação de organismos intermediários, no caso com a apreciação da medida provisória pelo Congresso

⁷² A medida provisória nº 459, de 25 de março de 2009, convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 que “Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.”, foi objeto de intervenção regulamentar mediante Decreto nº 6819, de 13 de abril de 2009 que “Regulamentou as seções II, III e IV do cap. I da MP nº 459, de 25/03/2009”.

⁷³ Acessado em 31 de julho de 2009: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>

⁷⁴ Acessado em 31 de julho de 2009: http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm

Nacional, desde que respeitadas condições claramente definidas⁷⁵. Assim, coloca-se em questão se é apropriado o recurso a um ato normativo, no caso a medida provisória, em comparação ou como complemento de outros instrumentos de ação pública, como os decretos regulamentares do Poder Executivo ou as resoluções dos Conselhos Federais.

O recurso a atos normativos é um dos atributos fundamentais da soberania democrática. Em princípio, as medidas provisórias estabelecidas por autoridades eleitas por via democrática não são postos em questão quanto à sua capacidade de exprimir o interesse geral. Dessa premissa, a exposição de motivos de uma medida provisória é mais sólida do que os da auto-regulação, pegando emprestado o sistema *checks and balances*⁷⁶, que emana de atores com poder decisório cujo interesse específico pode contribuir para o interesse público, sendo comumente colocado explicitamente nas exposições de motivo das medidas provisórias.

O artigo 62 da Constituição Federal estabelece a quem cabe a iniciativa legislativa da medida provisória, evidencia que cabe ao Presidente da República, desde que se atente aos pressupostos de urgência e de relevância, adotar esse instrumento legislativo para não engessar a sua governança. Mas se a medida provisória não estiver em conformidade com a Constituição Federal, poderá padecer de uma anomalia jurídica denominada inconstitucionalidade, correndo o risco de ser anulada pelo Supremo Tribunal Federal⁷⁷, perdendo sua eficácia, como os casos das medidas provisórias. Nesse sentido, ao julgar a ADIn nº 4048, o plenário daquela Corte Suprema suspendeu a MP 402 (convertida na Lei nº 11.656, de 2008), que abriu crédito extraordinário de R\$ 1,65 bilhão no Orçamento Federal para uso de infra-estrutura, assim, no julgamento, a maioria dos ministros da Corte entendeu que, no caso de abertura de créditos extraordinários por meio de medida provisória, é preciso atender aos quesitos de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.⁷⁸

Adotada a decisão política para a regulamentação de uma determinada área do comportamento humano, é necessário definir-se se a medida provisória se apresenta como a mais adequada para atingir os objetivos perseguidos entre

⁷⁵ A resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional procurou atender à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que alterou o rito e a tramitação do instituto da medida provisória.

⁷⁶ Sistema de freios e contrapesos atribuído aos Poderes constituídos que regulam-se entre si, evitando-se o abuso dos atos normativos em cada esfera.

⁷⁷ Acessado em 31 de julho de 2009: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98619>

⁷⁸ Assim está especificado no artigo 167, inciso XI, § 3º, da Constituição Federal.

aquelas que se inscrevem no âmbito da competência regulatória do Estado no atingimento dos planos e metas do governo, a exemplo das medidas provisórias convertidas em lei e consideradas como “MPs do Bem”⁷⁹ e as adotadas para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir do ano de 2006.

Vê-se que há medidas provisórias otimizadas vislumbrando uma legislação qualitativa quando traz em seu bojo atributos de legística material. Fabiana de Menezes Soares (2007)⁸⁰ ensina que

“a legística como saber jurídico evolui com a necessidade de uma legislação mais eficaz com o desafio de compatibilizar o direito codificado com os reclames da sociedade, o questionamento da lei como instrumento exclusivo para consecução de mudanças sociais e a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais”.

Os pareceres dos parlamentares sobre as medidas provisórias têm sido pela obviedade quanto à boa redação e à técnica legislativa, sem qualquer estridência, obedecendo aos parâmetros da norma que relativiza e enquadra a formatação das leis. Aliás, o presidente da República com o auxílio da Casa Civil da Presidência da República vai além, ao fornecer subsídios justificadores com o fulcro de buscar o convencimento dos Parlamentares na aprovação das medidas provisórias, sensibilizando-os na exposição de motivos que acompanha cada uma delas e que servem para orientação de voto. Nesse diapasão, o próprio autor da presente monografia foi autor de inúmeras orientações de voto, quando exercia atividades na Liderança do Governo no Senado Federal, como Assistente Técnico no gabinete do então Líder, Senador Aloizio Mercadante e, posteriormente, como Chefe de Gabinete, de seu substituto, Senador Romero Jucá. Dos conhecimentos abstraídos galgou ao cargo de Assistente Técnico da Liderança do Governo no Congresso Nacional, da então Líder, Senadora Roseana Sarney. Tais ocupações propiciaram a expertise na formulação de orientações de voto para subsidiar os Senadores da base governista das matérias circundantes tanto no Senado Federal como no Congresso Nacional.

Dentre as dezenas de orientações de voto, o autor dá como exemplo

“Liderança do Governo no Senado

⁷⁹ Nas contribuições do Congresso Nacional, o Senador Aloizio Mercadante assinala as medidas provisórias levadas à promulgação em quadro sinótico construído por esse Especialista, tendo o reconhecimento de sua participação consignada na página 17 de seu livro “Brasil primeiro tempo”.

⁸⁰ A autora externaliza que a legislação se faz eficaz no sentido de estar atuante e disponível para a produção de efeitos.

Assessor Luís Fernando Machado – EM 10/08/2007

RELATOR-REVISOR: Senador VALDIR RAUPP

Relator na Câmara dos Deputados: Dep. UBIALI (PSB/SP)

Parecer aprovado em 26/06/2007.

Orientação de Voto do PLV 21 (MP 369)

Acresce e altera dispositivos das Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências.

<i>Prazo no Senado</i>	<i>Pauta do Senado</i>	<i>Obstrução da Pauta em</i>	<i>Prazo final (60 dias)</i>	<i>Prorrogação (60 dias)</i>
<i>05-6-2006 a 18-6-2006</i>	<i>14-7-2006 ITEM 1</i>	<i>22-6-2006</i>	<i>6-7-2006</i>	<i>18-9-2006</i>

A) A PROPOSIÇÃO

O Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2007, proveniente da Medida Provisória nº 369, de 7 de maio de 2007, cria a Secretaria Especial de Portos, com status de ministério e vinculada à Presidência da República, com o objetivo específico de cuidar dos portos marítimos e dos postos outorgados às companhias Docas, enquanto a gestão dos portos fluviais continuará com o Ministério dos Transportes. Com isso, a MP altera a Lei 10.683/03, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Durante sua apreciação pela Câmara dos Deputados, o parecer do relator, deputado Vadinho Baião (PT-MG), concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, acatando emendas para fins de correção do texto da Medida Provisória original.

Das 13 emendas apresentadas, foram rejeitadas, independentemente quanto ao juízo de mérito, as de nº 10, 11 e 12, por possuírem objeção de natureza técnica: seja por invadirem competência privativa do Poder Executivo ou por aumentarem despesas em projetos de iniciativa exclusiva de outro Poder, conforme as emendas 1 a 8, baseando-se nos arts. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c” e 63, inciso I, da Constituição Federal.

No mérito, o relator, Dep. Jorge Bittar, optou por acolher a Emenda nº 9, por suprir uma lacuna do texto inicial quanto às situações daqueles servidores que optarem pela substituição de alguma outra gratificação de desempenho de atividade

ou de produtividade, percebida em decorrência do exercício do cargo efetivo, pela GIPAS, quando da sua passagem para a inatividade.

O relator rejeitou todas as demais emendas por considerar que a proposição original atende melhor à finalidade proposta.

B) DA ANÁLISE

A Câmara aprovou o texto modificado por emenda do Relator com o objetivo de realizar correção do texto original da Medida Provisória 296/06, que cria 8.593 cargos e funções no ensino profissionalizante mantido pelo governo federal. As vagas serão abertas, segundo o governo, para acompanhar o processo de expansão das escolas federais de educação profissional e tecnológica, que forma uma rede de 144 unidades.

A MP também cria 540 cargos de direção e funções gratificadas nas universidades federais.

O Executivo também alega que os cargos serão usados para preencher as vagas abertas com a criação de universidades. Segundo o Ministério da Educação (MEC), o atual governo abriu oito universidades federais e outras quatro estão em processo de criação ou implantação.

Impacto no Orçamento

A criação de cargos para as instituições federais provocará, neste ano, um impacto orçamentário de R\$ 150 milhões (escolas profissionalizantes) e R\$ 4,23 milhões (universidades). Para fazer frente a esse montante, pelo menos em parte, a MP autoriza a extinção de 1.179 cargos das escolas profissionalizantes — que, segundo o MEC, não correspondem mais às necessidades educacionais.

Ensino descentralizado

Das vagas destinadas às escolas técnicas, 3.430 serão reservadas para cargos técnico-administrativos em educação, 2.343 de direção e funções, e 2.820 para professores de primeiro e segundo graus. Os profissionais vão trabalhar nas Unidades de Ensino Descentralizadas (Uneds) vinculadas aos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), e nos Cefets criados a partir da transformação das escolas agrotécnicas federais.

As Uneds são escolas que possuem sedes próprias, mas que mantêm dependência administrativa, pedagógica e financeira em relação aos Cefets.

Segundo o Executivo, algumas Uneds ainda não possuem quadro próprio.

As 144 instituições federais de ensino profissional e tecnológico estão distribuídas do seguinte modo: 34 Cefets, 36 escolas agrotécnicas, uma escola técnica federal, 30 escolas técnicas vinculadas a universidades federais, uma escola técnica federal e 43 Uneds.

C) DO VOTO

A proposição em questão é de extrema relevância, visto que o Governo deve aparelhar satisfatoriamente o setor público e adequar-lhe a remuneração em níveis compatíveis com as responsabilidades exercidas e com as disponibilidades do Erário.

Os pressupostos de urgência e de relevância são notórios, pois a matéria visa integrar um conjunto de medidas destinadas à regularização dos vínculos precários de trabalho atualmente encontrados nas unidades federais hospitalares do Hospital Geral de Bonsucesso, Hospital dos Servidores, Instituto de Cardiologia de Laranjeiras e Instituto Nacional de Traumatologia-Ortopedia, localizadas no município do Rio de Janeiro.

O Governo objetiva dotar de pessoal qualificado para atender determinações já exaradas pelos órgãos de controle e pelo Ministério Público Federal.

Urge combater as expressivas carências em recursos humanos indispensáveis e inadiáveis para o seu nobre mister de curar e salvar vidas.

A urgência na implementação de uma remuneração razoável e competitiva vai inibir as Fundações de Apoio vinculadas às unidades hospitalares que complementam de forma irregular a remuneração dos servidores dessas unidades.

Quanto à constitucionalidade, a Medida Provisória nº 231, convertida em PLV de nº 6, de 2005, insere-se na competência legislativa do Congresso Nacional, não esbarrando nas vedações temáticas (art. 37, inciso X, art. 48 e art. 62, § 1º, da CF).

Fica evidente que não há óbices quanto aos requisitos de juridicidade e de técnica legislativa.

Por fim, deve-se ressaltar que essa proposta não acarretará a geração de novas despesas orçamentárias, uma vez que os valores a serem destinados ao programa já se encontram previstos na Lei Orçamentária vigente, até porque o art. 9º da MP 231 determina que as despesas adicionais com pessoal e encargos sociais oriundas da sua execução correrão, obrigatoriamente, por conta da redução equivalente de outras despesas correntes, no âmbito do Ministério da Saúde.

III) DO VOTO

Trata-se de proposição de grande alcance social, visando ajustar a deficiência em pessoal no âmbito das unidades hospitalares do Hospital Geral de Bonsucesso – HGB, Hospital dos Servidores – HSE, Instituto de Cardiologia de Laranjeiras – INCL e Instituto Nacional de Traumatologia-Ortopedia – INTO, bem como conceder gratificações de incentivo aos profissionais de saúde.

A alteração feita na Câmara não compromete a essência, o objetivo e o alcance social da proposição. A orientação do voto para a base governista no Senado Federal é pela aprovação da proposta na forma do PLV Nº 06/2005.

A Assessoria Técnica da Liderança do Governo no Senado coloca-se à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

ASSESSOR: LUÍS FERNANDO PIRES MACHADO

GABINETE DA LIDERANÇA DO GOVERNO NO SENADO”.

Como se abstrai, os componentes indispensáveis para a apreciação da medida provisória devem cumprir os requisitos da legística material, como inserto no presente texto.

Também há a necessidade de cumprir os pressupostos de urgência e de relevância e da boa técnica legislativa, daí se obtém os preceitos da legística material.

Com efeito, aplicar legisticamente às medidas provisórias é uma tarefa assaz importante na política de governabilidade desde que atenda aos anseios do povo.

Conclusão

Há quem defenda um limite de medidas provisórias: O próprio ministro Gilmar Mendes, durante a sabatina na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, defendeu um limite para a edição de Medidas Provisórias. “Poderia ser 6 ou 12 por ano”.

Imaginar a extinção das medidas provisórias está longe dos reclamos do processo legislativo contemporâneo tendendo a uma intransigência na rígida concepção de divisão entre os poderes. Conceber um monopólio para a feitura das normas pelo Poder Legislativo e ao Executivo a exclusividade de executá-las seria um retrocesso, inferindo-se que sua presença no processo de elaboração normativa denota ser irreversível pela exigência do Estado Social contemporâneo.

Como meio de atender as demandas urgentes, no passado, o decreto-lei funcionou de forma eficaz, tanto que vige cerca de 1.000 (um mil) Decretos-Lei e, constata-se que não nenhuma vontade política em acertá-los mediante lei, apenas, aqui e ali, manifestam-se os políticos para revisões visando adequar aos novos tempos que, pela exigência legística é fundamental. E, hoje, as medidas provisórias mostram-se como espécies normativas com agilidade na tomada de decisões do governo, apesar de o Constituinte de 88 ter sido cuidadoso ao disciplinar o âmbito de incidência, mas o comportamento voraz do Poder Executivo no abuso de edições das medidas provisórias resultou, ainda que tardiamente na Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que adotou uma nova sistemática, mas que não intimidou o chefe do Executivo, conforme enfocado no presente contexto.

Celeumas à parte, ainda vige uma meia centena de medidas provisórias que não puderam ser reeditadas quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Elas ainda estão valendo para o ordenamento jurídico. E quanto à sua precariedade, em face de terem força de lei ordinária? Fica na validação até que haja vontade legislativa de apreciá-las pelos Parlamentares, apesar de atenderem aos pressupostos legísticos.

Com efeito, o ritmo imposto pela velocidade de informações e a notória morosidade com que são tratadas as matérias legislativas pelos Parlamentares, não cabe haver prejuízo para a sociedade que não pode esperar que sejam resolvidas as questões de relevância e urgência.

Há aqueles que defendem a extinção das medidas provisórias, mas deve-se pensar em sua importância, devem-se buscar instrumentos eficazes para frear os

abusos. Podem-se adotar controles parlamentares e judiciais mais incisivos na interação entre o Legislativo e o Judiciário.

Com efeito, é no presidencialismo, que o Executivo dispõe dos meios necessários para manter a governabilidade. Nesse compasso, surgem dificuldades para exercer a tarefa governamental. Às vezes, sem contar com a maioria no Congresso ou tendo que compô-la a todo custo, o Executivo se vê numa posição terrivelmente delicada, daí não ter que esperar o Congresso apreciar matérias de iniciativa do Executivo, surgindo o instituto das medidas provisórias, ainda que lei precária, mas têm sua eficácia, embora cause instabilidade jurídica.

O que tem incomodado aos parlamentares é o sobrestamento das deliberações legislativas em função de medidas provisórias não apreciadas no prazo de 45 dias e é crível motivado por demanda das minorias que se sentiam alijadas do seu processo de apreciação. Por ocasião das discussões da proposta de Emenda à Constituição que resultou na Emenda Constitucional nº 32/2001, os líderes oposicionistas argumentavam que a maioria não se esforçava para apreciar as medidas provisórias e não se exporem em decisões impopulares, restando evidente que os problemas das medidas provisórias com acúmulo no Congresso Nacional não estavam inteiramente adstritos ao Legislativo e ao Executivo, eram mais relacionados aos embates entre os governistas e oposicionistas.

Sensíveis ao apelo popular e às críticas sobre o marasmo na produção legislativa, por isso, o pesadume, não só pelas constantes obstruções das pautas pelas medidas provisórias, os Parlamentares pouco envidam esforços na busca de soluções. Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados cerca de 30 propostas de Emenda à Constituição, todas apensadas à PEC n. 511, de 2006, originária de proposta do ex-Senador Antônio Carlos Magalhães, já aprovada pelo Senado. Mesmo assim, as tratativas sobre medidas provisórias são prioritárias conforme pronunciamento dos Presidentes da Câmara e do Senado⁸¹ na Sessão Solene de abertura da Sessão Legislativa do ano de 2008.

⁸¹ A discussão sobre o número de medidas provisórias editadas pelo governo federal, apontado por parlamentares como o grande vilão do Congresso Nacional, chegou ao púlpito oficial do Palácio do Planalto. O presidente do Congresso, senador Garibaldi Alves (PMDB-RN), aproveitou seu discurso na abertura da 11ª Marcha dos Prefeitos, nesta terça-feira, em Brasília, para pedir ao presidente Lula, que estava no evento, que ele reduza o número de medidas provisórias enviadas ao Legislativo. "Eu quero dizer que respeito Vossa Excelência. Mas não abro mão. Não se pode trancar a pauta do Congresso como está acontecendo", disse. Em seguida, Lula respondeu. Disse que não é contra uma mudança na forma de tramitação das medidas provisórias, mas que deve haver um "equilíbrio de forças". Sem citar o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula disse que, quem criou a ferramenta, foi seu antecessor. "O trancamento da pauta

Tem-se um desafio para escoimar as medidas provisórias permitindo entendimentos políticos na viabilização de mecanismos eficazes para resgatar a independência dos Poderes constituídos sem que traga desarmonia entre eles.

Nesses 20 anos de uma Constituição cidadã, por certo qualquer desvario em seu texto poderá trazer conseqüências indesejáveis para a governabilidade. De outro lado, não se pode admitir a substituição do Congresso Nacional, por vontade exclusiva do Presidente da República, pois a Casa Legislativa pode aceitar ou não as medidas provisórias, pelo devido processo legislativo, e pela legitimação do Estado Democrático de Direito, em prol da legística.

Defende-se, e é um aspecto igualmente inovador, a ideia do desenvolvimento de um conjunto de indicadores comuns para controlar a qualidade do quadro legislativo⁸², tanto em nível comunitário como em nível dos Estados-Membros, quiçá em nível da União. Prevêem-se três categorias de indicadores: um primeiro para avaliar a qualidade da política definida pelo programa *Better Regulation*⁸³; um segundo indicador para avaliar os resultados das avaliações *ex ante* conduzidas internamente; e um terceiro indicador para avaliar as avaliações conduzidas por entidades independentes. A configuração da *Better Regulation* leva Claudio Radaelli, a considerar que uma política pública de regulação das leis em nível europeu podem ser aplicados conceitos metodológicos das políticas públicas que incluem atores, princípios, instrumentos e medidas para a eficácia da legislação em se tratando de medidas provisórias.

Esse posicionamento parece importante para manter um olhar atento aos desenvolvimentos da política pública de regulação em nível de União para a confecção das melhores leis, principalmente as decorrentes das medidas provisórias, pois seu extravasamento e outros vícios do processo legislativo, como a prevalência de critérios partidários em assuntos técnicos despersonificam o parlamentar por não poder resumir-se a obedecer comandos acordados pela maioria, o que demonstra a impossibilidade de uma disciplina das normas escritas em busca da melhor redação técnica legislativa para efetivar seu alcance social nos mais variados campos do conhecimento humano ou será que *necessitas caret*

deve ter sido uma invenção de quem governava o país até 2003", afirmou o presidente.

⁸² Claudio Radelli and Fabrizio De Francesco. *Regulatory Quality in Europe Concepts, measures and policy processes*. Manchester: Manchester University Press, 2007.

⁸³ Idem.

lege?⁸⁴. Se uma medida provisória dispensa lei para sua vigência, deve ser ela a mais sensata para cumprir seu alcance social. É isso que a sociedade almeja.

⁸⁴ A necessidade dispensa a lei

Referências Bibliográficas

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3ª Ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BOBERG, José Lázaro. *Lei Ordinária e seu processo legislativo*. Curitiba: Juruá Editora, 2002.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Quadro comparativo entre o texto aprovado em 1º turno, o texto renumerado e revisado, e a redação para o 2º turno, organizado pelo Relator, Constituinte Bernardo Cabral. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal. Julho de 1988. p. 90-91.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31 jul. 2009.

BRASIL. Relatoria da Revisão Constitucional – Pareceres produzidos (histórico) Congresso Revisor – Tomo I – Subsecretaria de Edições Técnicas – Senado Federal, Brasília, 1994, p. 133-141.

BRASIL. Senado Federal. Regimento comum do Congresso Nacional. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2008. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>.

CANOTILHO, José Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1988.

CEBRAP. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Disponível em <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/processo_legislativo_e_producao_legal.pdf>. Acesso em: 21 de maio de 2008.

COSSIO, Carlos. *Teoria de La Verdade Jurídica*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1954.

DAMIÃO, Regina Toledo e HENRIQUES, Antonio. *Curso de Português Jurídico*, 8ª Ed., São Paulo: Atlas, 2000.

GÖNNENWEIN, Otto. *Gemeinderech*. Trad. Miguel Saenz-Sagaseta. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1967.

HABERMAS, Jürgen. *Ética do discurso*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

HAROCHE, Claudine. *Faire Dire, Vouloir Dire*. Trad. Eni Pulcinelli Orlandi. França: Presses Universitaires de Lille, 1984.

- HESPANHA, Benedito. Princípios Constitucionais e Atividade Jurídico Administrativa. São Paulo: Revista de Direito Público, 2000.
- HOBBS, Thomas. Diálogo entre um filósofo e um jurista. São Paulo: Landy, 2004.
- KANT, Emmanuel. Teoria Crítica da razão pura. São Paulo: Abril Cultural, 1999. Coleção Os Pensadores.
- LOCKE, John. Ensaio acerca do entendimento humano. São Paulo: Abril Cultural, 1999.
- MACHADO, Luís Fernando P. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1ª Ed., Brasília: Vestcon, 2000, 232 p.
- _____, Luís Fernando P. Regimento Interno do Senado Federal, 1ª Ed., Brasília: Fortium, 2005, 219 p.
- _____, Luís Fernando P. Elaboração de Proposições Legislativas, Brasília: SEEP, Senado Federal, 2008.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. São Paulo: Hemus, 1977.
- MARINHO, Josaphat. Sistemas jurídicos, processo legislativo e técnica legislativa. *In Poder Legislativo – Do Projeto ao Processo – Edição comemorativa dos 15 anos da Constituição de 1988/Senado Federal*, SEEP, 2003.
- MERCADANTE, Aloizio. Observatório: Coletânea de artigos sobre a evolução do Brasil nos últimos anos. Brasília, SEEP, 2009.
- MONTESQUIEU. O espírito das leis. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2004.
- RADAELLI, Claudio and Fabrizio De Francesco. *Regulatory Quality in Europe Concepts, measures and policy processes*. Manchester: Manchester University Press, 2007.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a ciência e as artes. São Paulo: Abril Cultural, 1999.
- SARMENTO, Daniel (org). Interesses Públicos versus interesses privados: Desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2005.
- SOARES, Fabiana de Menezes, BARROS, Louise Menegaz, FARAJ, Natália de Assis. Legimática: A tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa. Brasília: Revista Senatus, v. 6, nº 2, p. 18-32, out. 2008.

_____, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. Belo Horizonte: Cadernos da Escola do Legislativo, v. 9, nº 14, p. 7-34, jan/dez. 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros, 2004.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Medidas Provisórias. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

VOLTAIRE. O preço da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2001.