



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

FÁBIO HARLAN BARBOSA SOARES

**A MEDIDA PROVISÓRIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA
PAUTA DO LEGISLATIVO PELO PODER EXECUTIVO**

Brasília

2014

FÁBIO HARLAN BARBOSA SOARES

**A MEDIDA PROVISÓRIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA
PAUTA DO LEGISLATIVO PELO EXECUTIVO**

Trabalho final apresentado para
aprovação no curso de
Pós-Graduação *lato sensu* em
Direito Legislativo realizado pelo
Instituto Legislativo Brasileiro
como requisito para obtenção do título
de especialista em Direito Legislativo

Orientador: Prof.º Luís Fernando P. Machado

Brasília
2014

FÁBIO HARLAN BARBOSA SOARES

**A MEDIDA PROVISÓRIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA
PAUTA DO LEGISLATIVO PELO EXECUTIVO**

Trabalho apresentado ao
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB
como pré-requisito para obtenção
de Certificado de Conclusão de
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*
Em Direito Legislativo

Brasília, ____ de dezembro de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luís Fernando Pires Machado

Prof^a Telma America Venturelli

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, depois à minha família pelo apoio durante toda a trajetória e ao meu orientador, Professor Luis Fernando Pires Machado, pelas contribuições valiosas. Muito obrigado!

RESUMO

As Medidas Provisórias vêm sendo editadas em excesso pelo Poder Executivo e como instrumento de controle da pauta do Legislativo.

O objetivo do presente estudo não é só de refletir, mas também de alertar sobre a nocividade da edição de Medidas Provisórias em excesso pelo chefe do Executivo, permitindo que este conduza os trabalhos do Congresso Nacional e configurando nítida situação de desvio de poder, aplicado ao exercício da função legislativa.

Palavras-chave:

Medida Provisória, Poder Legislativo, Poder Executivo, Processo Legislativo.

ABSTRACT

Provisional Measures have been over-edited by the Executive Branch and as means of driving the agenda of the Legislature.

The purpose of this study is not only to reflect, but also to warn about the harmfulness of editing Provisional Measures in excess by the Chief Executive, allowing it to drive the work of Congress and setting clear situation of misuse of power applied to the exercise the legislative function.

Key words:

Provisional Measures, Legislative, Executive, Legislative Process.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO 1:	08
Considerações Iniciais sobre a Medida Provisória	
CAPÍTULO 2:	10
Panorama Atual da Medida Provisória no Brasil	
CAPÍTULO 3:	12
A Medida Provisória como instrumento de controle da pauta do Legislativo pelo Poder Executivo	
CAPÍTULO 4:	14
Da Substituição da Medida Provisória pela Lei Delegada	
CAPÍTULO 5:	18
A Medida Provisória como instrumento pernicioso à democracia brasileira	
CONCLUSÃO:	27
REFERÊNCIAS:	29
ANEXO 1:	
SUBSTITUTIVO ADOTADO À PEC nº 511a, de 2006.	33
ANEXO 2:	35
SÉRIE HISTÓRICA MPV/PLV	

INTRODUÇÃO

Dentre as inúmeras maneiras de que o governo dispõe para controlar a pauta do Congresso Nacional, a mais nociva é a edição de Medida Provisória.

Além do patente abuso observado pelo excesso de edição de Medidas Provisórias, ignorando os pressupostos constitucionais da urgência e relevância, esse instituto tem sido utilizado como meio de condução dos trabalhos do Legislativo Brasileiro.

A crescente frequência das Medidas Provisórias na pauta do Legislativo Federal, em decorrência do uso excessivo destas pelo chefe do Executivo, é um assunto que envolve tanto os servidores do Judiciário e do Legislativo, quanto os cidadãos conscientes e preocupados com a limitação de poder do Presidente da República. Assim, discorrer sobre o presente tema não é só uma forma de esmiuçá-lo, mas também de alertar e divulgar as pretensões do Executivo em dirigir o trabalho do Legislativo, bem como reforçar a importância de um mecanismo de controle de edição das Medidas Provisórias, uma vez que esse tipo de instituto afeta um número bastante considerável de cidadãos nos campos social, político e econômico.

Objetivo do presente estudo não é só de refletir, mas também de alertar sobre a nocividade da edição de Medidas Provisórias em excesso pelo chefe do Executivo, permitindo que este conduza os trabalhos do Congresso Nacional e configurando situação de desvio de poder, aplicado ao exercício da função legislativa.

CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória teve a sua origem em 1824, na forma de Decreto-Lei, durante o Brasil-Império. Surgiu no art. 179 da Constituição de 1824, onde o instrumento somente poderia ser usado para casos excepcionais, por exemplo, invasões territoriais. A sua aprovação deveria ser conduzida mediante consulta à Assembleia.

Em 1891, o Governo Marechal Deodoro da Fonseca instaurou o decreto com força de Lei Constitucional, promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Amparado pela Constituição de 1937, Getúlio Vargas lança mão do Decreto-Lei para conduzir boa parte de seu governo, introduzindo assim no parlamento, instrumento constitucional que ficara marcado nos governos militares, a partir de 1964. Instituído inicialmente como Decreto-Lei, permaneceu em uso e ganhou novo nome: *Ato Institucional*.

Apesar da exigência dos pressupostos de urgência e relevância em relação ao uso dos Decretos-Lei, essas condições eram raramente obedecidas. A nova Constituição foi promulgada em 1988, durante o governo Sarney, excluindo os Decretos-Lei e introduzindo as Medidas Provisórias. Fato curioso é que os Decretos-Lei não poderiam ser alterados ou aprovados parcialmente, ao contrário do que ocorre com as Medidas Provisórias nos dias de hoje.

As Medidas Provisórias são uma espécie normativa bem peculiar, uma inovação do Poder Constituinte Originário que, à elaboração da Constituição de 1988, optou pela criação destas em substituição ao Decreto-Lei.

Decreto-Lei e Medida Provisória não se confundem, pois cada instrumento encerra um regime jurídico-constitucional distinto. No caso do Decreto-Lei, se o Legislativo não o apreciasse em 60 dias, este era tido automaticamente como aprovado, diferentemente do que ocorre com as Medidas Provisórias que necessitam obrigatoriamente do aval do Legislativo para se converter em lei. Não há, nesse último caso, aprovação automática ou presumida.

Uma vez adotada pelo Presidente da República, a Medida Provisória revestida de seu caráter *sui generis*, começa a irradiar desde já os seus efeitos, porém, ressalte-se que ela ainda não é lei. Assim, tornar-se-á lei a partir do momento em que o Congresso aprová-la e, portanto, convertê-la. O prazo de apreciação da Medida Provisória pelo Legislativo é de 60 dias, sendo prorrogável por uma única vez (art. 62, § 3º, da CF). Esse interregno temporal limitado pela norma constitucional decorre da própria lógica histórico-constitucional, pois se correria o risco de o Presidente, caso não conseguisse a conversão da Medida Provisória em lei ou o Congresso não a apreciasse a tempo, legislar por meio desse instrumento.

A Emenda Constitucional nº 32 de 2001 foi aprovada coibir eventuais abusos e cancelar a tripartição de poderes, objetivando reduzir a discricionariedade na edição de Medidas Provisórias, garantindo assim, limites quanto ao seu conteúdo e ao seu limite temporal de vigência. Vejamos, como exemplo, a vedação expressa no sentido de não se admitir a tipificação de uma conduta por meio de Medida Provisória (art. 62, § 1º, b). Privilegia-se, em tal caso, o princípio da legalidade responsável por garantir que somente lei em sentido estrito é fonte legítima para tipificar condutas.

Além disso, também podemos vislumbrar que a Medida Provisória não tem o poder de revogar a lei, mas apenas suspender a eficácia desta, pois, somente quando for convertida em lei pelo Legislativo, ela terá a possibilidade de revogar a lei, com esteio no art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil, cuja eficácia outrora suspendera.

Trata-se em dar ao Poder Executivo, especificamente ao Presidente da República, atribuições de legislar e decidir de forma exclusiva e unilateral sobre matérias definidas na Constituição, devendo-se levar em consideração os aspectos de urgência e relevância, contando-se por fim com o aval do Congresso Nacional.

Os pressupostos constitucionais de urgência e relevância são teorias contraditórias no Brasil. A Medida Provisória tem se revelado por vezes necessária e eficiente, e em outras situações antidemocrática e até mesmo ditatorial. Da mesma forma que fortalece a importância da regulamentação urgente, evita discussões

amplas sobre temas importantes, o que poderia aferir resultados mais eficientes para a legislação brasileira, conforme explicaremos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2 – PANORAMA ATUAL DA MEDIDA PROVISÓRIA NO BRASIL

Originariamente criada para atender exclusivamente às situações de urgência e relevância, a Medida Provisória transformou-se em instrumento legislativo rotineiro do Presidente da República. Imaginemos a seguinte hipótese: caso o presidente da República deseje retardar a apreciação de certas proposições, editará Medidas Provisórias com o fim de obstruir as pautas das Câmaras, enquanto, se o objetivo for a agilização dos trâmites de determinados projetos, revogará as Medidas Provisórias que eventualmente estiverem obstruindo a pauta das Casas. Para garantir tal pretensão, basta que o Presidente edite nova medida para suspender os efeitos da primeira. Essa postura do governo configura nítida situação de *desvio de poder*, aplicado ao exercício da função legislativa, conforme assinala Pedro Estevam Alves Pinto Serrano¹, ao alertar que há excesso de poder “quando ocorrente desvio de poder, no sentido do transbordamento dos limites constitucionais pelo legislador”. A expressão desvio designa melhor o uso indevido e inadequado da competência, que conduz seu exercício para objetivos diversos dos determinados constitucionalmente.

A revogação de Medida Provisória pelo chefe do Executivo, com a finalidade obscura de descobrir a pauta das Câmaras, revela a inexistência da urgência e relevância da matéria disciplinada pela medida, evidenciando o desvio de poder em virtude da adoção desse instrumento, sem atentar para os requisitos constitucionais condicionadores de sua edição.

CASSEB (2008) ressalta que essa tem sido a realidade da aplicação da Medida Provisória no Brasil, instrumento pernicioso à democracia, conquanto editada em quantidade abusiva por uma única autoridade, proporcionando uma desesperadora sobrecarga de tarefas ao cotidiano parlamentar e consagrando o dirigismo dos trabalhos das Câmaras, pelo Executivo.

Fato idêntico é identificado na Itália, onde o decreto-legge perdeu a característica de “instrumento excepcional” e converteu-se em “instrumento normal de governo”, conforme identifica o autor, *apud* Silvano Tosi e Armando Mannino², segundo os quais “o abuso sistemático e maciço da decretação de urgência não

¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. O desvio de poder na função legislativa. São Paulo: FTD, 1997. Op. Cit., p. 86.

² TOSI, Silvano; MANNINO, Armando. Diritto Parlamentare. Milão: Giufre, 1999. Op. Cit., p. 326-327.

poderia deixar de incidir sobre o ordenado desenvolvimento da atividade parlamentar”, levando a sucessivas alterações na programação e até ao impedimento dos trabalhos das Casas, devido ao “aluvião” de decreti-legge, reduzindo a atuação do Parlamento à sua apreciação e minimizando as funções de controle e atividade legislativa ordinária.

Se até no parlamento italiano a Medida Provisória tem sobrecarregado o exercício das atribuições regulares das Casas Legislativas, muito piores são as consequências geradas por sua implementação no sistema presidencialista, principalmente para o Brasil e para a América Latina, onde o sistema presidencial fortaleceu o “poder pessoal do presidente”, favorecendo a consolidação de governos detentores de poder.

Sérgio Resende de Barros³ denomina o presidencialismo brasileiro de “presidentismo”, em virtude do “exagero de poderes inseridos na competência do Executivo”, onde “não temos um presidente da República, mas uma República do presidente (...) O desregramento das Medidas Provisórias muito contribui para agravar essa situação crítica”.

CASSEB (2008) enfatiza que, em nosso país, a Medida Provisória também se tornou instrumento comum para o exercício da função legislativa pelo governo, alterando o quadro dos mecanismos legislativos que a Constituição de 1988 disponibilizou ao presidente da República. O autor vai além e propõe que o Executivo deveria tratar das questões não emergenciais por meio de Lei Delegada, reservando a Medida Provisória às hipóteses de urgência e relevância e resguardando o caráter de eventualidade deste segundo instrumento.

No entanto, em razão da subjetividade norteadora da interpretação dos requisitos da urgência e relevância - cujas definições dependem somente dos critérios pessoais de valoração e do juízo de oportunidade manifestados pelo Presidente da República - a Medida Provisória suplantou a Lei Delegada, relegando-a ao esquecimento e à condição de mero enfeite constitucional. Dessa forma, o Executivo, sem prévia autorização do Congresso, legisla de forma exagerada.

³ BARROS, Sérgio Resende de. Regulamentação das medidas provisórias. Diké – Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC, n° 4/285. Ilhéus: Universidade Estadual de Santa Cruz, 2002.

CAPÍTULO 3 - A MEDIDA PROVISÓRIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA PAUTA DO LEGISLATIVO PELO PODER EXECUTIVO

Além de exercer vorazmente a atividade legislativa, o Poder Executivo tem conduzido o ritmo e a pauta de trabalho do Legislativo. Pereira e Mueller⁴ instituem que, no Brasil, o Executivo está dotado de vários mecanismos de controle do Legislativo e, portanto, das comissões parlamentares, relacionados do seguinte modo:

- a) capacidade de edição de Medidas Provisórias, por meio das quais o Presidente da República comanda a agenda do Legislativo, principalmente a partir da aprovação da Emenda 32/2001, que determina a obstrução da pauta das Câmaras enquanto não apreciarem tais medidas após o prazo;
- b) a possibilidade de veto aos projetos de lei que, embora possa ser derrubado pelo Congresso Nacional, muitas vezes não é utilizado;
- c) o Executivo possui iniciativa exclusiva para a apresentação de determinados projetos, o que tem sobrecarregado os trabalhos do Legislativo, a tal ponto que a maior parte dos projetos apreciados por este Poder decorre de iniciativa do Presidente, tanto que, das 805 proposições examinadas pelo Congresso, de 1995 a 1998, 80,49% foram de iniciativa do Executivo;
- d) o presidente da República tem a faculdade de requerer urgência à tramitação dos projetos de sua iniciativa, o que interfere diretamente no procedimento de apreciação das proposições pelo Congresso, acelerando as propostas do Executivo e procrastinando o exame dos projetos de iniciativa do Judiciário e do próprio Legislativo. A legislatura de 1995 a 1998 constitui sintomático exemplo desse fato, pois a média de tempo que o Congresso despendeu para deliberar os projetos do Executivo foi de 183 dias, ao passo que precisou de 1.194 dias para apreciar as proposições de iniciativa do Legislativo e 550 dias para analisar as apresentadas pelo Judiciário;
- e) a existência de uma centralização do processo de tomada de decisões no Congresso, em virtude da força atribuída, regimentalmente, aos líderes partidários,

⁴ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo – O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 15-43. Op. Cit., p. 46-50. São Paulo, jun. 2000.

os quais conduzem o processo legislativo em geral, inclusive a atuação das comissões que receberão os projetos para exame, em razão da matéria;

f) como muitos cargos relevantes da União Federal não são ocupados mediante eleições, as nomeações são conduzidas pelo Executivo que, ademais, monopoliza recursos como a liberação de verbas, concessões de rádio e televisão, entre outros, empregados como instrumentos de troca de favores políticos, principalmente visando a consecução de apoio, no Congresso, aos projetos de seu interesse.

Ferreira Filho⁵ atenta para a necessidade de eliminação das Medidas Provisórias do ordenamento constitucional brasileiro, não só por serem “perniciosas”, mas também por quebrantarem a segurança jurídica, ensejando uma indesejável concentração de poder nas mãos do Presidente da República. O autor garante que “qualquer tentativa de limitar-lhes o efeito daninho, proibindo, por exemplo, a sua reedição por mais de uma vez, ou dando maior prazo para a sua conversão em lei, de nada adiantará. Com efeito, naquela hipótese sempre se contornará a vedação”. A alternativa, segundo este, para suprir sua abolição encontra-se na própria Constituição: a Lei Delegada.

Ferreira Filho também destaca que o Presidente da República tem descartado a utilização da Lei Delegada pelos seguintes motivos: a) porque possui a opção pela Medida Provisória e, se solicitasse a autorização para elaborar Lei Delegada, submeter-se-ia a “parâmetros” impostos pelo Congresso Nacional; b) porque se o Congresso determinasse que o Projeto de Lei Delegada lhe fosse remetido para apreciação, haveria a possibilidade de rejeição, fato que importaria na aplicação do art. 67 da Constituição, segundo o qual a matéria tratada no projeto rejeitado não pode ser objeto de nova proposição na mesma sessão legislativa, salvo se apresentado pela maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras, impedindo-se, dessa maneira, a reedição do ato pelo Presidente da República.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As medidas provisórias como fonte de insegurança jurídica. Revista Direito Mackenzie, Ano 2, 1/15. São Paulo: Mackenzie, 2012. Op. Cit., p.12.

CAPÍTULO 4 – DA SUBSTITUIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA PELA LEI DELEGADA

Ferraz⁶ defende que a Lei Delegada é indubitavelmente preferível em relação à Medida Provisória, sendo mais eficaz para a preservação da primazia parlamentar, no campo da função legislativa. A autora esclarece que “a transferência, ao Poder Executivo, do poder de legislar, é sempre cercada de cautelas, qualquer que seja o sistema considerado. No substrato dessa transferência permanece a preocupação do constituinte em resguardar, para o Legislativo, sua função normativa primária e historicamente conquistada, e de impedir que o delegado abuse do poder que lhe é concedido e ultrapasse a vontade do poder delegante ou os ditames do constituinte. A delegação legislativa, nos sistemas que prestigiam a separação de poderes, é necessariamente condicionada e limitada”.

CASSEB (2008) defende que a Lei Delegada favorece um controle parlamentar prévio da atividade legislativa do Executivo, inclusive acerca da presença de urgência e relevância, reduzindo os riscos da arbitrariedade decorrentes da edição compulsiva de normas por um poder unipessoal e sem uma precedente chancela do Legislativo.

O autor salienta que a maior vantagem da Lei Delegada repousa no favorecimento de um controle parlamentar mais eficiente, principalmente porque é exercido previamente à edição do ato normativo pelo Presidente da República. E aponta outro benefício deste instituto: a redução da interferência do governo na condução dos trabalhos do Legislativo, que seria drasticamente atenuado com a utilização desta, já que o Executivo não poderia empregá-la para obstruir as pautas das Câmaras.

CASSEB (2008) esclarece que no panorama atual de uso das Medidas Provisórias, o Presidente da República pode, caso deseje desobstruir as pautas das Casas do Congresso e acelerar a tramitação de eventual projeto, basta revogar a medida que impede as deliberações parlamentares. Esse mecanismo de controle das atividades das Câmaras inexistente com a utilização da Lei Delegada, já que esta espécie normativa somente pode ser revogada por lei ordinária ou por outra Lei

⁶ FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. Conflito entre poderes – O poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Editora RT, 1994. Op. Cit., p. 104-105.

Delegada, editada após novo processo de autorização parlamentar, fazendo com que o comando da pauta do Congresso seja transferido ao próprio Legislativo, ao menos nos aspectos ressaltados.

Dessa forma, o principal obstáculo que poderia ser levantado à substituição da Medida Provisória pela Lei Delegada, seria a solução de determinadas questões governamentais, que têm compelido o Executivo a abusar da edição desse instituto sem esbarrar no moroso processo de delegação. Disso surge um importante questionamento: como compatibilizar o instituto da Lei Delegada com as necessidades emergenciais de normatização, próprias à Administração Pública contemporânea? Devemos, então, destacar que a alternativa da revitalização da Lei Delegada pressupõe sua adaptação, também, aos casos de urgência e relevância.

Corroborando com o que defendem diversos autores, a substituição da Medida Provisória pela Lei Delegada consiste na adaptação do sistema de comissões parlamentares com poder deliberante ao procedimento de delegação legislativa, sobretudo em situações de urgência e relevância.

O mecanismo vigente do processo legislativo da Lei Delegada contempla, inicialmente, a solicitação formulada pelo presidente da República ao Congresso Nacional, de autorização para edição da referida lei. Após receber o pedido do chefe do Executivo, o presidente do Senado convoca uma comissão Mista, de natureza temporária, objetivando examinar a solicitação presidencial e, caso julgue plausível a delegação, de redigir um projeto de Resolução tendente a autorizar o chefe de Estado a editar a Lei Delegada. E mais: ressalta que tal comissão exerceria atribuições meramente preparatórias, a fim de instruir a posterior deliberação plenária.

Assim, propomos o delineamento de três modalidades de Lei Delegada: (i) a lei delegada comum, para as hipóteses de inexistência do caráter emergencial para o exercício da função legislativa pelo governo; (ii) a lei delegada anômala, nos termos da previsão atual inserida no art. 68, § 3º, da Constituição de 1988; (iii) a lei delegada extraordinária, criada em substituição à Medida Provisória, exclusivamente para as situações de urgência e relevância.

As diferenças entre os procedimentos da lei delegada comum e da extraordinária seriam de duas ordens, sintetizadas da seguinte forma:

Lei delegada comum: (a) não havendo urgência, a Comissão Permanente requisitaria pareceres preliminares às comissões temáticas competentes (em razão da matéria) de ambas as Casas, embora o parecer final, preparatório ou deliberante, fosse reservado à Comissão Mista; (b) adotado o procedimento deliberante da Comissão, a interposição de recurso para deliberação plenária estaria atrelada à mesma disciplina aplicada ao processo legislativo ordinário.

Lei delegada extraordinária: (a) não haveria a etapa de pareceres preliminares das comissões temáticas e o procedimento adotado seria, necessariamente, o deliberante; (b) estipulação regimental de prazo exíguo para interposição de recurso para posterior deliberação plenária. Além disso, caso o Plenário não finalizasse a apreciação dentro do prazo a ser estabelecido pelo Regimento Comum, prevaleceria a decisão da Comissão e a votação plenária dar-se-ia em sessão unicameral.

A idealização de uma única Comissão com tal finalidade, composta por deputados e senadores, seria mais apropriada do que um eventual modelo que vislumbresse uma Comissão Permanente na Câmara dos Deputados e outra no Senado, mesmo que imbuídas de capacidade legislativa plena, garantindo celeridade à tramitação e eliminando o receio de que a demora da apreciação parlamentar prejudicasse o andamento da Administração Pública.

CASSEB (2008) esclarece que a adoção de tal sistema não excluiria a função legislativa do governo, que gozaria de maior legitimidade em função da anuência parlamentar prévia. Se a Medida Provisória decorre, indiretamente, da maioria (os eleitores do presidente da república) expressa por uma única autoridade - chefe do executivo -, a lei delegada extraordinária representaria a vontade da maioria e da minoria, manifestadas por uma Comissão cuja composição refletisse o panorama partidário do Pleno. Surgiria daí uma legislação governamental gravada pelo selo democrático da deliberação parlamentar prévia.

O autor defende a substituição da Medida Provisória pela Lei Delegada extraordinária, calcada no fundamental papel de uma Comissão dotada de capacidade legislativa plena, assinalando que não se deve recear a transposição do sistema de comissões deliberantes para o campo da delegação legislativa, pois nos Parlamentos atuais, o “principal cenário de produção das leis está nesses órgãos fracionários e não nos plenários”. Casseb partilha da mesma opinião que Francisco

Berlín Valenzuela⁷, enfatizando que dentre as vantagens do sistema de comissões estão: a agilização das atividades legislativas, o desenvolvimento da especialização dos parlamentares e a promoção de um melhor controle do Executivo e da Administração Pública em geral.

Outro ponto positivo consiste na maior responsabilização dos parlamentares perante os cidadãos e a opinião pública, pelos atos do Executivo, favorecendo o “abrandamento da rigidez do presidencialismo (ou seria presidentismo?) brasileiro”.

⁷ VALENZUELA, Francisco Berlín. Derecho Parlamentario. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

CAPÍTULO 5 – A MEDIDA PROVISÓRIA COMO INSTRUMENTO PERNICIOSO À DEMOCRACIA

Cibele de Fátima Morais⁸ institui que, dada as prerrogativas que possui, “o Executivo pode ser visto, em muitos casos, como o principal legislador do país” e que do ponto de vista constitucional, “o poder legislativo do Presidente da República varia e esta variação é um dos fatores a influir negativamente no grau de equilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo em sistemas presidencialistas”.

Em função disso, a autora ressalta que “a mídia nacional é recorrente ao afirmar que as Medidas Provisórias dispensam o Parlamento da função criadora das leis e que, por isso, o Congresso tem estado aquém das expectativas nacionais.” Em termos de eficácia, “a produção legislativa brasileira é muito baixa, chegando sequer a 1% a cada ano em se comparando com o parlamento americano”, que em tudo se assemelha ao nosso, mas que, ao contrário, aprova 12% dos projetos apresentados pelos parlamentares.

A autora sugere a proposição de uma Proposta de Emenda à Constituição no intuito de disciplinar a edição de Medida Provisória e extinguir o sucessivo trancamento de pauta das Câmaras, que é altamente prejudicial à execução das tarefas parlamentares. Ainda segundo ela, tal proposição “deveria exigir a obrigatoriedade de sua limitação para a edição de uma nova Medida Provisória somente fosse autorizada, sob a condição da completa tramitação da medida imediatamente anterior”.

Cibele de Fátima Morais é taxativa ao afirmar que as Medidas Provisórias vêm sendo utilizadas mais como “máquina para atender interesses políticos que como instrumento de administração eficiente” e que é evidente que o Poder Executivo atual é “realmente recordista na emissão de medidas provisórias, ficando cada vez mais inviável a oportunidade da imperativa consolidação de uma democracia participativa, com vista à garantia das demandas de todos os segmentos sociais no processo de formação do nosso ordenamento jurídico”. Em razão disso, a autora defende a apresentação de uma Proposta de Emenda Constitucional capaz de impedir tais desmandos, que são nocivos demais à nação brasileira, uma vez que se almeja verdadeiramente vivenciar um Estado democrático de Direito.

⁸ ROCHA, Cibele de Fátima Morais. Medida provisória na Constituição de 1988 e a necessidade de sua limitação [manuscrito]. 2008. 75 f. Monografia apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados. Curso de Especialização em Processo Legislativo (Cefor), 2008.

Aldenir Brandão⁹ ressalta que a utilização de Medidas Provisórias pressupõe cautela e prudência, atentando-se aos limites constitucionais explícitos e implícitos, de forma que “a conciliação da técnica de colaboração entre os poderes não afronte o núcleo essencial de cada um deles.” Portanto, é “fundamental o funcionamento de algum mecanismo que atue como controle dessa sensível prerrogativa de legislar”.

Em seu estudo, o autor revela que a partir de 1994 o número de Medidas Provisórias - incluindo as reedições - já superava o número de leis ordinárias aprovadas, comprovando o desvirtuamento do uso legítimo das Medidas Provisórias como instrumento excepcional. Levando-se em conta o número total de Medidas originariamente editadas ao longo de todo o período abrangido pelo regime originário de 1988, chega-se a um total de 619 edições para um período de 155 meses, que vai de outubro de 1988 a agosto de 2001. Considerando-se as reedições, que configuram nova Medida Provisória, os números se agigantam, uma vez que só as reedições verificadas no período perfazem um total de 5.490, chegando a uma média de mais de 35 por mês, conforme mostra o quadro abaixo:

Quadro 1: Medidas Provisórias editadas entre 05/10/88 e 11/09/01

Ano	MPs Originárias	Média Mensal	Total de Reedições	Média Mensal	Leis Ordinárias
1988	15	5	9*	3	67
1989	93	7,75	10	0,83	276
1990	93	7,75	69	5,75	166
1991	9	0,75	2	0,17	238
1992	8	0,67	2	0,17	219
1993	47	3,92	49	4,08	225
1994	91	7,58	314	26,17	131
1995	30	2,5	407	33,92	281
1996	41	3,42	608	50,67	177
1997	34	2,83	686	57,17	169
1998	55	4,58	748	62,33	178
1999	47	3,92	1.040	86,67	175
2000	23	1,92	1.088	90,67	218
2001	33	3,67	458	51	240

⁹ ROCHA, Aldenir Brandão da. O Poder Legislativo e o controle das medidas provisórias. [manuscrito]. 2008. 99 f. Monografia apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados. Curso de Especialização em Processo Legislativo (Cefor), 2008.

Segundo Aldenir Brandão, os dados apresentados reforçam os argumentos dos defensores de uma reformulação das regras constitucionais, no sentido de estreitar a potestade presidencial, no que tange ao poder de legislar por Medidas Provisórias. Foram razões dessa natureza que conduziram o Congresso a uma reação gradativa até chegar aos termos da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, objetivando coibir os excessos perpetrados sobre edição de Medidas Provisórias e, dessa forma, revigorar a função legislativa do Congresso nacional.

O quadro 2 dá continuidade à evolução na linha do tempo acerca das Medidas Provisórias editadas por ano, só que agora inseridas no novo contexto delineado pela Emenda Constitucional nº 32, onde não mais se admite o instituto da reedição e, em função do novo regime de prazo imposto ao trâmite das Medidas Provisórias, torna-se possível conhecer o veredicto legislativo sobre cada uma delas, sobretudo no que diz respeito à aprovação ou à rejeição.

Quadro 2: Medidas Provisórias editadas entre 11/09/01 e 31/12/06¹⁰

Ano	Editadas	Média mensal	Aprovadas	Rejeitadas	Perderam eficácia	Revogadas	Prejudicadas
2001	20	5,00	18	2	-	-	-
2002	82	6,83	67	12	1	-	2
2003	58	4,83	57	-	-	-	1
2004	73	6,08	66	3	4	-	-
2005	42	3,50	34	3	2	1	-
2006	67	5,58	60	4	3**	-	-

¹⁰ Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República – AMARAL JÚNIOR (2004, p. 205).

Fonte: Dados extraídos do Quadro de Medidas Provisórias posteriores à Emenda Constitucional nº 32, disponível no site: www.planalto.gov.br/CCIVIL/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm – 831k

*Para efeito de cálculo da média mensal em 2001, consideramos o mês de setembro todo, embora a EC nº 32 tenha sido promulgada no dia 11 daquele mês.

** Entre as que perderam eficácia, inclui-se a MP 394, que recebeu esse efeito por força de decisão do STF em sede de Adin 3964, de 2007.

O quadro 3 relaciona as Medidas Provisórias rejeitadas, cuja edição tenha ocorrido já sob os ditames da Emenda Constitucional nº 32, agregando informações sobre a que juízo incidiu a rejeição e em qual Casa Legislativa o fato ocorreu. Esses dados revelam uma vertente de controle legislativo sobre as Medidas Provisórias, na medida em que apresenta elementos identificadores não só das Medidas Provisórias objeto da censura, mas também em que aspecto e ambiente tal fato se consolidou.

Quadro 3: Medidas Provisórias Rejeitadas a partir da Emenda Constitucional nº 32

MP nº	Fase	Casa Legislativa	Data
10	Admissibilidade	Câmara	20/02/02
15	Mérito	Câmara	16/04/02
28	Mérito	Câmara	17/04/02
33	Mérito	Câmara	17/04/02
39	Mérito	Câmara	05/11/02
42	Admissibilidade	Senado	12/11/02
44	Admissibilidade	Senado	12/11/02
45	Mérito	Câmara	12/11/02
51	Mérito	Câmara	12/11/02
52	Mérito	Câmara	12/11/02
57	Mérito	Câmara	12/11/02
71	Mérito	Câmara	11/12/02
73	Mérito	Câmara	11/12/02
75	Mérito	Câmara	18/12/02
168	Admissibilidade	Senado	05/05/04
171	Mérito	Senado	19/05/04
192	Admissibilidade	Câmara	19/05/04
195	Admissibilidade	Senado	10/11/05
242	Admissibilidade	Senado	20/07/05
245	Admissibilidade	Câmara	21/06/05
246	Admissibilidade	Câmara	21/06/05
293	Mérito	Câmara	04/09/06
294	Mérito	Câmara	04/09/06
320	Mérito	Senado	13/12/06
377	Admissibilidade	Senado	26/09/07
Total por Admissibilidade: 10		Total por Mérito: 15	

Fonte: Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados - SILEG

O quadro 4 afere a atuação legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados referente aos projetos de lei e as Medidas Provisórias apreciados em números consolidados por ano, compreendendo o período que vai de 2002 a 2006. Tais dados revelam a frequência das Medidas Provisórias na pauta deliberativa da

Câmara dos Deputados e do Senado Federal em face dos projetos de lei ordinária, visto que as Medidas Provisórias só podem concorrer com matérias que possam ser objeto de lei desse porte.

Quadro 4: Números de Projetos de Lei e de Medidas Provisórias Apreciadas no Plenário da Câmara (2002-2006)

Ano	Projetos de Lei Aprovados	Projetos de Lei Reprovados	Medidas Provisórias Aprovadas	Medidas Provisórias Rejeitadas
2002	22	-	54	11
2003	71	-	53	-
2004	30	1	88	1
2005	34	-	36	2
2006	37	-	60	2
Total	194	1	291	16

Fonte: Câmara dos Deputados – Secretaria Geral da Mesa – Núcleo de Assessoramento Técnico – NATEC

O quadro 5 informa as Medidas Provisórias que perderam eficácia por decurso de prazo após transcorrer o seu período de vigência, na forma estabelecida pelos novos parâmetros da Emenda Constitucional nº 32, sem que tenham concluído o seu processo apreciativo, informando também a casa Legislativa onde se deu o exaurimento do referido prazo.

Quadro 5: Medidas Provisórias que Perderam Eficácia a partir da Emenda Constitucional nº 32

MP nº	Casa Legislativa	Ato Declaratório
38	Câmara	DOU 11/10/02
196	Câmara	DOU 18/11/04
204	Senado	DOU 01/12/04
233	Senado	DOU 16/06/05
252	Câmara (revisora)	DOU 17/10/05
258	Câmara (revisora)	DOU 21/11/05
291	Câmara	DOU 14/08/06
292	Câmara	DOU 30/08/06
303	Câmara (revisora)	DOU 01/11/06
338	Senado	Não há registro

Fonte: sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados – SILEG

O quadro 6 informa os projetos de lei apreciados conclusivamente nas comissões nos anos de 2002 a 2006, com o intuito de questionar a aplicabilidade do art. 9º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que força uma interpretação do que seja deliberação legislativa em face da exigência preconizada pelo § 6º do art. 62 da Constituição, que impõe o rigor do sobrestamento de pauta a todas as demais deliberações legislativas da Casa em que se encontre a Medida Provisória não apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação. A peculiaridade de tal norma resolutiva consiste no entendimento de que deliberação legislativa é aquela realizada pelo Plenário da Casa e não as realizadas perante as Comissões temáticas.

Quadro 6 – Projetos de Lei aprovados conclusivamente nas Comissões de 2002 a 2006

Ano	PL
2002	83
2003	59
2004	70
2005	122
2006	96
Total	430

Dentro do período pesquisado por Aldenir Brandão, chegou-se a um total de 342 edições num intervalo de 65 (sessenta e cinco) meses que vai de setembro de 2011 a dezembro de 2006. Esses dados comprovam que as alterações assentadas no art. 62 da Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 32, não corresponderam às expectativas geradas e que as providências implementadas não se mostraram suficientes para coibir o uso desregrado de Medidas Provisórias como forma de legislar. Com base nesses números, o autor conclui que “falta uma atuação mais incisiva do Poder Legislativo no uso dos seus mecanismos de controle”.

Na dimensão histórica do legislativo brasileiro, podemos constatar o uso de decretos-leis - à semelhança do que já ocorria na Itália - e que, conforme aponta a doutrina, serviu de modelo para a introdução dessa espécie normativa no nosso ordenamento jurídico, posteriormente dando origem às Medidas Provisórias.

Durante a realização da presente pesquisa, verificou-se forte inclinação dos estudiosos a favor de um controle parlamentar ou político sobre o uso das Medidas Provisórias. Controle esse que assume um caráter obrigatório e necessário para a efetivação do ato provisório no mundo jurídico, por força da preservação do princípio da separação dos poderes em que a função de legislar é precípua do parlamento. E não é por outro motivo que a Constituição determina a submissão imediata da medida ao Congresso Nacional, a quem cabe julgar a conveniência da norma.

Sob o enfoque do controle legislativo, identifica-se um sistema escalonado em fases, consistente nas fases de admissibilidade, constitucionalidade e mérito da matéria, apesar da Resolução nº 1, 2002-CN, dispor sobre o processo de apreciação das Medidas Provisórias no momento corrente, tornando confusa a aplicabilidade dessa sistemática, dado o formato de parecer único, onde o aspecto de admissibilidade fica conglobado com a constitucionalidade em seu conjunto, o que a nosso sentir, não coaduna com a singularidade recomendada.

Verificamos que a fase da admissibilidade encerra o flanco mais sutil do controle, exatamente porque toca o exame dos pressupostos de relevância e urgência, os quais fundamentam a competência par ao exercício do poder de legislar extraordinariamente. Daí decorre o alto grau de responsabilidade que converge para o Parlamento, a quem cabe calibrar o exercício da potestade legislativa outorgada pela Constituição ao chefe do Executivo.

Nesse aspecto, ficou nítida a fragilidade desse controle, em função da baixa ocorrência de sua efetiva atuação dentro da série temporal estudada em relação ao quantitativo de Medidas Provisórias apresentadas no período, que extrapolou o limite do bom senso e do razoável.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, gerou grande expectativa na maioria dos estudiosos, especialmente em relação aos mecanismos de controle, na expectativa de se impor restrições à ação do Poder Executivo no uso das Medidas Provisórias e, paulatinamente, de dotar o Poder Legislativo de instrumentos mais propícios ao controle, dentre os quais destacamos a criação de uma Comissão Mista para atuar nesse segmento, cuja tarefa primordial é a emissão de um parecer sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais.

Porém, o levantamento sobre a atuação dessa Comissão Mista evidencia a sua completa inoperância, tendo em vista que, durante todo o período de vigência

da Emenda Constitucional 32, apenas três comissões foram instaladas, mas nenhuma delas logrou formalizar parecer. Vide Medidas Provisórias n.ºs 6/2011, 182/2004 e 232/2004.

O que se verificou, na prática, foi uma sistemática de designação de relatores em plenário, as quais são carregadas prerrogativas manifestamente antidemocráticas, cujo poder transcende ao da própria Comissão Mista, já que o relator assume o senhorio da matéria em que, muitas vezes, coloca todo o Plenário refém de seu voto (entenda-se sua vontade unilateral).

No tocante ao exame dos pressupostos de relevância e urgência pelo Supremo Tribunal Federal, verificamos que atuação do referido órgão é muito retraída, a pretexto de tratar-se de variante política, alheia à inspeção judicial. Uma postura criticável, levando-se em conta que a Constituição é categórica em assegurar o direito de apreciação por parte do Judiciário de qualquer ato estatal hábil a produzir efeitos jurídicos, lesando ou ameaçando direitos.

Abreu Junior¹¹ alerta que o uso indiscriminado e abusivo das Medidas Provisórias não só afronta o princípio da separação dos poderes, como reforça a usurpação de função legislativa pelo Poder Executivo, interferindo indevidamente também no Judiciário, ao legislar por meio de Medidas Provisórias sobre assuntos processuais. Assim, o povo deixa de ser soberano, uma vez que os seus representantes estão subjugados pelo Executivo.

O autor alerta para o fato de que:

“(…) se por um lado “é legítimo ao Poder Executivo dispor de um instrumento legislativo ágil a ser empregado em situações de relevância e urgência, por outro lado, há que se ter garantias de que esse instrumento não seja utilizado abusivamente, fazendo com que o país seja governado por *quase leis* indefinidamente, causando insegurança jurídica.

Abreu Junior frisa que o Poder Judiciário, como guardião da Constituição, poderia ter dado uma interpretação mais restrita em relação à Medida Provisória. Sendo um instrumento excepcional, “não cabe a esta uma interpretação elástica ao que o constituinte quis restrito, como ocorreu quando o Supremo Tribunal Federal permitiu a reedição”.

¹¹ ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. Medidas Provisórias: O poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

O autor esclarece que cabe ao Judiciário o controle de ações abusivas do Poder Executivo, fazendo cumprir a Constituição. Ressalta, ainda, que o abuso de poder pelo Executivo só ocorre em razão da tolerância dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Abreu Junior enfatiza que, no momento em que o Poder Executivo interfere no Judiciário e usurpa as atribuições do Legislativo, não só desrespeita a Constituição Federal como também viola a soberania do povo, os direitos fundamentais, e atenta contra a democracia.

Outra iniciativa que merece destaque é a criação de uma Comissão Especial para alterar os ritos das Medidas Provisórias, objetivada pelo Deputado Arlindo Chinaglia e pelo Senador Garibaldi Alves Filho, propondo um Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 511a, de 2006. A referida comissão reconhece que, atualmente, a pauta do Legislativo é consumida, quase que exclusivamente, pelas Medidas Provisórias e pelo rito de sua aprovação e que o trancamento de pauta do Legislativo em função da tramitação das Medidas Provisórias impede a eficiência do Poder Legislativo.

A Comissão Especial defende a alteração das normas que regem as Medidas Provisórias não como um objeto de confronto entre a oposição e o governo, mas como uma questão de Estado, onde se busca a harmonia entre o Executivo e o Legislativo, afirmando que “o princípio da divisão dos Poderes num regime democrático determina que cada um deles atue dentro de sua esfera de atribuições, sem se interpenetrarem e otimizando as suas atividades no sentido de atingir o objetivo maior: o bem público”.

A referida comissão aponta que todos os presidentes eleitos depois da Constituinte de 1988 usaram e abusaram do instituto das Medidas Provisórias e que, com o intuito de defender a democracia, o Legislativo criou, em 2001, o recurso de trancamento de pauta, além de impor alguns limites ao uso das Medidas Provisórias. Foi um passo importante, mas a própria Comissão reconhece que o abuso de edição das Medidas Provisórias não foi solucionado.

Com o esforço para aprovação do Substitutivo à PEC nº 511^a, de 2006, a Comissão Especial vislumbra não só outra oportunidade de aprimoramento da edição das Medidas Provisórias, mas também “um empréstimo de extrema valia à democracia brasileira”, que proporcionará a sociedade “ainda mais razões para

cobrar do Legislativo brasileiro, o cumprimento da agenda de debate de questões nacionais que extrapolam a exclusividade das urgências do Executivo”.

CONCLUSÃO

Diante do exposto e levando-se em conta os apontamentos dos autores consultados, concluímos que as Medidas Provisórias vêm sendo editadas em excesso por parte do chefe do Executivo, configurando nítida situação de desvio de poder, aplicada ao exercício da função legislativa. Instrumento pernicioso à democracia brasileira, as Medidas Provisórias podem proporcionar uma desesperadora sobrecarga de tarefas ao cotidiano parlamentar e consagrar o dirigismo dos trabalhos das Câmaras, pelo Executivo.

Cibele de Fátima enfatiza que, em função das prerrogativas que possui, o Executivo pode ser visto como o principal legislador do país. Do ponto de vista constitucional, o poder de legislar do Presidente da República varia e esta variação é um dos fatores que podem influir negativamente no grau de equilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo, em sistemas presidencialistas.

Cibele de Fátima sugere a proposição de uma Proposta de Emenda à Constituição no intuito de disciplinar a edição de Medida Provisória e extinguir o sucessivo trancamento de pauta das Câmaras. Nesse modelo proposto pela autora, a edição de uma nova Medida Provisória somente deveria ser autorizada após a completa tramitação da Medida Provisória anterior.

Consideramos válida a sugestão de uma PEC para disciplinar a edição de novas Medidas Provisórias, especialmente no tocante à autorização de nova medida somente após a completa tramitação da Medida Provisória anterior. Dessa forma, o Executivo não mais se utilizaria desse instituto para atingir seus objetivos políticos, dar soluções temporárias a temas que necessitam de lei disciplinar ou legislar de forma indevida e controlar a pauta do Legislativo.

Paulo Adib, por sua vez, propõe a substituição da Medida Provisória pela Lei Delegada, fundada na adaptação do sistema de comissões parlamentares com poder deliberante ao procedimento de delegação legislativa, sobretudo em situações de urgência e relevância. Tal sistema permitiria um controle parlamentar prévio da atividade legislativa do Executivo, minimizando os riscos da arbitrariedade decorrentes da edição compulsiva de normas por um poder unipessoal, além de reduzir a interferência do governo na condução dos trabalhos do Legislativo.

Outro aspecto positivo do referido sistema de comissões consiste na maior responsabilização dos parlamentares, perante os cidadãos e a opinião pública, pelos atos do executivo, uma vez que tal sistema favoreceria à agilização das atividades legislativas, o desenvolvimento da especialização dos parlamentares e a promoção de um melhor controle do Executivo e da Administração Pública em geral.

Acreditamos que as sugestões apresentadas por Cibele de Fátima e Paulo Adib são totalmente válidas e que podem auxiliar o Legislativo no controle de edição de medidas provisórias pelo Executivo, minimizando a ação de legislar desse e restituindo a harmonização da pauta das Câmaras Legislativas.

REFERÊNCIAS

- ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. Medidas Provisórias: O poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- BARROS, Sérgio Resende de. Regulamentação das medidas provisórias. Diké – Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC, n° 4/285. Ilhéus: Universidade Estadual de Santa Cruz, 2002.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. Por que mudar o rito de tramitação das medidas provisórias? – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.
- CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo: Atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. Conflito entre poderes – O poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Editora RT, 1999.
- FEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo – O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 15-43. Op. Cit., p. 46-50. São Paulo, jun. 2000.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As medidas provisórias como fonte de insegurança jurídica. Revista Direito Mackenzie, Ano 2, 1/15. São Paulo: Mackenzie, 2001.
- MACHADO, Luís Fernando Pires. Legística aplicada às medidas provisórias. Brasília <http://www2.senado.leg.br/bdsf/browse?type=author&value=Machado,%20Lu%C3%ADs%20Fernando%20Pires>
- ROCHA, Aldenir Brandão da. O poder legislativo e o controle das medidas provisórias. [manuscrito]. 2008. 99 f. Monografia apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados. Curso de Especialização em Processo Legislativo (Cefor), 2008.
- ROCHA, Cibele de Fátima Morais. Medida provisória na Constituição de 1988 e a necessidade de sua limitação [manuscrito]. 2008. 75 f. Monografia apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados. Curso de Especialização em Processo Legislativo (Cefor), 2008.
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. O desvio de poder na função legislativa. São Paulo: FTD, 1997.
- VALENZUELA, Francisco Berlín. Derecho Parlamentario. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

ANEXOS

ANEXO 01: Substitutivo à PEC n° 511 ^a , de 2006.	33
ANEXO 02: Série Histórica MPV/PLV	35

ANEXO 1:**Substitutivo adotado à Proposta de Emenda à Constituição nº 511a, de 2006.**

Altera o art. 62 da Constituição Federal para disciplinar a edição de medidas provisórias.

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

Art. 1º Dê-se a seguinte redação à alínea “d” do inciso I do § 1º e aos §§ 3º, 5º, 6º e 7º do art. 62 da Constituição Federal, acrescentando-se, ainda, ao mesmo artigo, conforme adiante formalizado, os §§ 13, 14 e 15:

“Art. 62.....

§ 1º.....

I.....

d) *planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvado o previsto no art. 167, §§ 3º e 5º.*

.....
 § 3º *As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo improrrogável de cento e vinte dias, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.*

.....
 § 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, a ser realizado pelas respectivas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania nos dez dias iniciais de tramitação em cada uma das Casas, passando a ocupar o primeiro lugar na Ordem do Dia dessas Comissões a partir do sétimo dia.*

§ 6º *Considerada admissível, ou não tendo sido apreciada a admissibilidade dentro do prazo, será indicado o relator para, em cinco dias, manifestar-se quanto ao mérito, bem como quanto à admissibilidade no caso de não apreciação, após o que a medida provisória entrará em regime de urgência, passando a ocupar, salvo deliberação contrária da maioria absoluta da Casa, o primeiro lugar na Ordem do Dia do Plenário nas sessões ordinárias e extraordinárias, não sobrestando a pauta de deliberação.*

§ 7º Inadmitida a medida provisória, nos termos do § 5º, caberá recurso, com efeito suspensivo, de um décimo dos membros da Casa ao respectivo Plenário, a ser apreciado conjuntamente com a medida provisória, mantida a vigência desta desde sua edição até a deliberação final, observada quanto à votação o disposto no § 6º.

.....
 § 9º(Revogado)

.....
 §13 *As medidas provisórias deverão ter homogeneidade temática, não podendo versar sobre outra matéria que não seja diretamente conexa ao tema enunciado na ementa.*

§14. *É vedada a apresentação de medida provisória para revogar outra medida provisória.*

§ 15. *É permitido ao Presidente da República, no prazo de quinze dias a contar da edição, retirar a medida provisória, que perderá os efeitos desde sua edição, observados o disposto no § 10.” (NR)*

Art. 2º Revoga-se o § 9º do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 3º Dê-se a seguinte redação ao § 3º do art. 167 da Constituição Federal, acrescentando-se, ainda, ao mesmo artigo, os §§ 5º e 6º, na seguinte forma:

“Art. 167. São vedados:

.....
 § 3º *A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.*

.....
 § 5º *O projeto de lei de crédito suplementar e especial que, após decorrido o prazo de setenta e cinco dias de seu envio pelo Poder Executivo, não tenha sua votação concluída no Congresso Nacional, poderá ser objeto de medida provisória, observado o art. 62, com o mesmo conteúdo do projeto original, cuja tramitação permanecerá suspensa até deliberação final da medida provisória.*

§ 6º *O prazo a que se refere o § 5º suspender-se-á durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.” (NR)*

Art. 4º Ficam convalidadas as medidas provisórias compreendidas no art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 16 de abril de 2008.

Deputado CÂNDIDO VACCAREZZA
 Presidente
 Deputado LEONARDO PICCIANI

ANEXO 2: SERIE HISTÓRICA MPV/PLV

MP/PLV													
	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003*	2002*	2001*		
Pendentes no início da Sessão Legislativa	1	3	1	0	0	4	0	0	0	0	0	9	
Medidas Provisórias Recebidas	8	8	6	18	30	36	13	30	28	37	5	219	
Medidas Provisórias Recebidas na forma de Projeto de Lei de Conversão	28	13	18	32	33	21	23	57	30	19	2	276	
	37	24	25	50	63	61	36	87	58	56	7	504	
Decisão	Destino												
Aprovadas na Íntegra	À Promulgação	6	10	4	15	28	38	8	23	28	34	5	199
	À Câmara dos Deputados	-	-	-	-	4	1	1	1	-	-	-	7
Aprovadas na forma de Projeto de Lei de Conversão	À Sanção	24	10	6	21	18	10	10	33	18	14	2	166
	À Câmara dos Deputados	1	1	-	-	2	3	4	6	-	-	-	17
Aprovadas na forma de Projeto de Lei de Conversão, com emendas	À Câmara dos Deputados	3	1	11	8	9	8	6	20	12	4	-	82
Aprovadas (MPs ou PLVs)		34	22	21	44	61	60	29	83	58	52	7	471
Perda de eficácia, em decorrência do término do prazo para votação no Congresso	Ao Arquivo	2	1	1	1	1	-	2	1	-	1	-	10
Inadmitida quanto aos pressupostos constitucionais de urgência e relevância		-	-	-	2	1	1	1	2	-	-	-	7
Rejeitadas pelo Plenário		1	-	-	2	-	-	-	1	-	3	-	7
Arquivadas (MPVs ou PLVs)		3	1	1	5	2	1	3	4	0	4	0	21
Deliberadas		36	23	22	49	63	61	32	87	58	56	7	494
Pendentes no final da sessão Legislativa		0	1	3	1	0	0	4	0	0	0	0	

