

MEDIDAS PROVISÓRIAS

Josaphat Marinho

Notícias e comentários renovam-se sobre a adoção das medidas provisórias e a necessidade de dar-lhes segura disciplina, desde a iniciativa de incluí-las na Constituição, em 1988. Idéias diferentes reproduzem-se na imprensa, em livros, nos tribunais. Estava em preparo o texto constitucional, quando as consideramos, em artigo de jornal, "decreto-lei dissimulado". Neste artigo, incorporado a pequeno livro — *A Margem da Constituição* — condenamos a inovação por sua "impropriedade", pela falta de "noção clara ou assentada do que sejam medidas provisórias". E acrescentamos: "Não basta vinculá-las a relevância e urgência, para circunscrevê-las a casos excepcionais. A relação estabelecida é semelhante à que a Carta vigente (1967) prevê para legitimar o decreto-lei, ao cuidar de urgência ou de interesse público relevante, no artigo 55. E a experiência revelou que, apesar desses termos, o Poder Executivo discricionário emitiu decretos-leis abusivamente, até para regular mora em locação de imóveis".

Ocorreu a mesma anomalia com as medidas provisórias, previstas, de princípio, para uma Constituição de índole parlamentarista, tanto que um texto em elaboração aludia também ao primeiro-ministro. Certo é que a Constituição se transformou em presidencialista e os chefes do Poder Executivo delas têm abusado. De instrumento limitado e excepcional, por sua natureza, as medidas provisórias multiplicaram-se e se tornaram forma ágil de legislar sobre quase todas as matérias. Com a extensão abusiva, o governo ocupa espaço reservado, pela essência do regime, ao Congresso Nacional, e assim também fere direitos dos cidadãos. As centenas de medidas provisórias editadas e reeditadas, muitas com alterações, mostram o grau de arbítrio com que têm sido usadas. São cerca de 1.500, entre emitidas e renovadas. Embora a Constituição, no art. 62, reclame urgência e relevância para editá-las, simples leitura de várias delas indica que não refletem nenhum desses dois pressupostos.

Importa ver que foram reeditadas até medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional. O descomedimento alcançou tal excesso, que o procurador-geral da República requereu declaração de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal. Na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 293-7/600, a alta Corte, apoiando, por unanimidade, o voto do relator, ministro Celso de Mello, reconheceu o vício arguido. Na ementa do Acórdão proferido está expressamente dito: "A rejeição parlamentar de medida provisória — ou de seu projeto de conversão —, além de desconstituir-se *ex tunc* a eficácia jurídica, opera uma outra relevante consequência de ordem político-institucional, que consiste na impossibilidade de o presidente da República renovar es-

se ato quase legislativo, de natureza cautelar".

Desse modo, a iniciativa do Senado de propor emenda à Constituição, para delimitar o campo das medidas provisórias, não visa a negar instrumento necessário ao governo. Destina-se tal iniciativa a coibir os excessos praticados, restabelecendo o mecanismo do regime democrático e protegendo o interesse da sociedade. Para isso é que se quer que as medidas provisórias sejam acompanhadas de exposição de motivos que as justifique, contrariamente à prática dominante. Para tanto é que se pretende apontar as matérias que não podem ser objeto de medidas provisórias. Indicadas as exceções, resta um campo largo sobre que podem incidir as medidas provisórias. E ainda cabe ao Poder Executivo o apelo às leis delegadas, que facilitam a regulação de certos assuntos complexos, como ocorreu com a lei a respeito da isonomia salarial.

Tem o governo ampla esfera de livre administração, decorrente das autorizações orçamentárias. Outro campo extenso lhe é assegurado normalmente pelas leis comuns. Aí se situam as diversas matérias que ordinariamente preocupam os órgãos administrativos. Demais, grande parte de tais leis não provoca debate maior no Congresso Nacional e por isso ali tem tramitação regular. Não se há de entender, assim, que a governabilidade dependa de instrumento extraordinário, como a medida provisória. Condicionada aos requisitos de relevância e urgência, é claro que ela não pode ser convertida em procedimento rotineiro. Nos casos em que for legítima, a entrada imediata em vigor corrige a demora de deliberação pelo Poder Legislativo. Em pleno regime discricionário militar, a Corte Suprema advertiu ao governo que "segurança nacional" não podia ser confundida com "assunto miúdo" de direito privado, como a mora em locação, para legitimar o uso do decreto-lei.

Hoje, restaurada a ordem democrática, providências dessa natureza, como as medidas provisórias, não podem ser usadas sem freio. É imperioso contê-las na dimensão de poder limitado, próprio do Estado de Direito. Se dessa normatividade resultam restrições ou dificuldades, não é o regime que se há de amoldar ao gosto do governo, o governo é que deve submeter-se às regras do sistema institucional. A flexibilidade das normas constitucionais e legais não deve desfigurá-las, por pretextos ou motivos de ocasião. Não se trata de teoria, mas de ética e lógica das instituições, sem o que a vontade dos dirigentes substitui a essência e a viabilidade do regime jurídico e político. Com insegurança e prejuízo para o Estado e o povo.

■ Josaphat Marinho é senador pelo PFL da Bahia

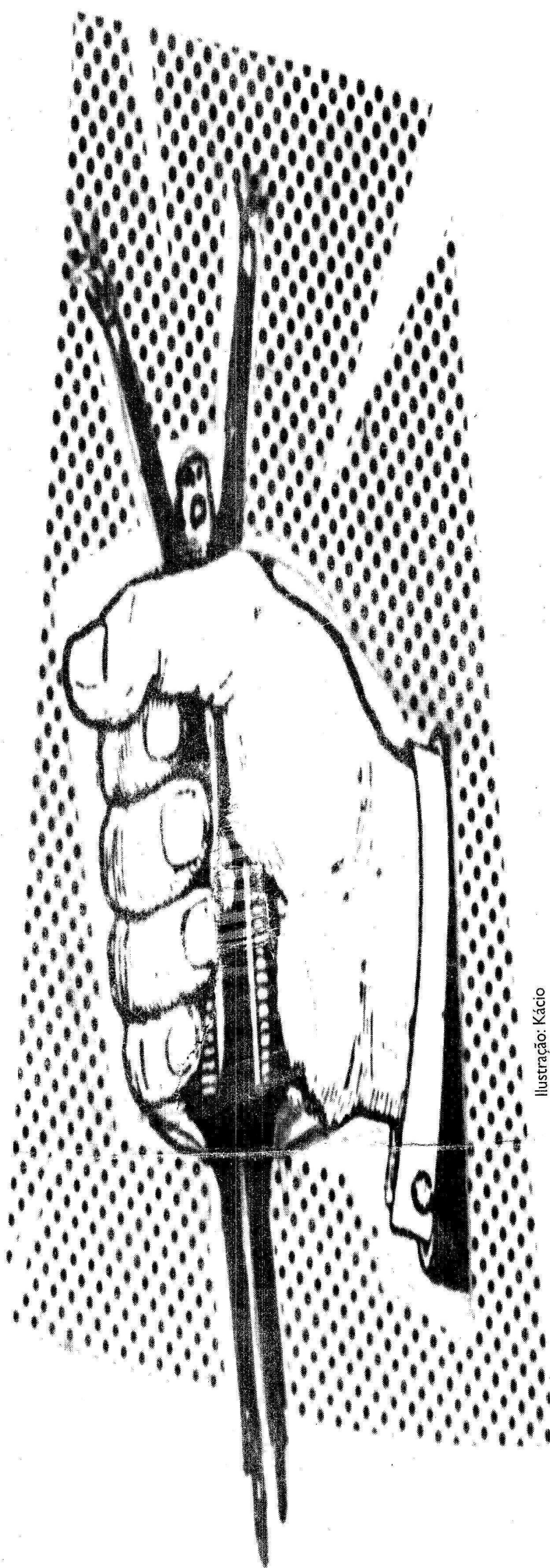


Ilustração: Kácio