

COMENTÁRIO SOBRE MEDIDAS PROVISÓRIAS *

YTHALO FROTA LOUREIRO

*Acadêmico do Direito da
Universidade de Fortaleza*

RESUMO

Pretende-se realizar uma reflexão sobre as Medidas Provisórias, objeto do processo legislativo, art. 59, V, da Constituição Federal. Analisa seu conceito, sua origem em outros ordenamentos jurídicos, quais matérias são insuscetíveis a elas, e a questão polêmica da reedição. Este propósito evidencia que as Medidas provisórias sofrem grandes restrições no seu uso.

ABSTRACT

This purpose is a thought-provoking study about govern provisory acts, subject of the legislative process, article 59, V, of the federal fundamental law. The concept, background of those acts, what can those acts statutory, and the controversial problem of the reedition of those acts are analysed. This purpose evidences a rectrict application of those govern provisory acts.

* Trabalho sob a orientação do Prof. José Júlio da Ponte Neto – Professor-orientador do Grupo de Estudo em Direito Constitucional

Introdução

Em 05 de outubro de 1988, uma nova ordem jurídica-constitucional era inaugurada, com a concretização formal do Estado Democrático de Direito a que o Povo havia almejado durante os 24 anos sob uma constituição que legalizava o Estado Policial da Ditadura Militar de 1964.

Entre os sete objetos do processo legislativo da nova Constituição, estão as medidas provisórias. Tratam-se de medidas excepcionais, adotadas pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência. A sua eficácia é imediata. Contudo, nos últimos nove anos da vigência desta Constituição, está acontecendo o uso indiscriminado, e por várias vezes descabido, das medidas provisórias, para regular todo tipo de matéria de interesse do Poder Executivo.

No sentido de compreender a intenção do legislador constituinte em ter concebido as medidas provisórias no processo legislativo, é preciso de reconhecer seu conceito e suas origens. O conceito pode nos revelar os fundamentos das MPs, ou seja os preceitos que legitimam diante o Princípio da Separação dos Poderes, a existência deste meio pelo qual o Poder Executivo exerce a função atípica de legislar. Já através da análise de suas origens, é possível reconstituir as inspirações em outros ordenamentos constitucionais, estrangeiros e nacional,

pelas quais o legislador se motivou.

Apenas a compreensão de seu conceito e suas origens não bastam para injustificar o uso abusivo das MPs pelo Executivo. Devemos analisar quais matérias não podem ser suscetíveis à regulamentação através deste instrumento tão débil. Para tanto, é preciso de fazer várias interpretações sistemáticas no corpo da Constituição, para verificar aquelas que possuem destinação exclusiva para outros tipos do processo legislativo. Analisar a questão da reedição também é fundamental, pois uma grande parcela deste abuso é justificado pelo uso indiscriminado da reedição das MPs, como uma forma de burlar o poder e rejeição que possui o Legislativo.

1. Conceito de Medidas Provisórias

As medidas provisórias aparecem no texto constitucional vigente em cinco oportunidades. Podemos, assim, citar o artigo 59, V, CF quando é, de forma equivocada, enumerada como objeto de elaboração legislativa; o artigo 62, *caput*, CF:

“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”

O parágrafo único, art. 62, CF complementa o *caput* com a seguinte redação:

“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”

Elas ainda aparecem no art. 84, XXVI, CF e no art. 25, ADCT.

As medidas provisórias são medidas, com força de lei e editadas privativamente pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência, adquirindo eficácia imediata, e devem ser submetidas ao Congresso Nacional, para que sejam rejeitadas ou convertidas em lei no prazo de trinta dias a partir de sua publicação.

Para Carrazza, As “Medidas Provisórias são atos administrativos *lato sensu*, dotados de alguns atributos da lei, que o Presidente da República pode expedir em alguns casos de relevância ou urgência”¹. Neste conceito, estão enfocados a natureza jurídica e os pressupostos das medidas provisórias. Estas têm

natureza jurídico-constitucional. É um ato de governo, possuindo os mesmos elementos e pressupostos dos atos administrativos.

Para Saulo Ramos, “no Brasil, as medidas provisórias (...) representam a expressão concreta do poder cautelar geral deferido ao Chefe do Poder Executivo da União”². Significa que a Constituição permite a participação do Presidente da República, de forma cautelar, do processo legislativo. É certamente, uma forma de agilizar o processo de produção normativa, quando não se espera pelo pronunciamento retardado do Congresso Nacional em legislar sobre casos de extrema urgência e relevância.

Soluciona-se o conflito, em caracter cautelar, para ressaltar as pessoas de um dano irreparável ou de difícil reparação, uma vez que o Congresso não se pronuncia. O processo legislativo é lento, pois pressupõe atos de iniciativa legislativa, emendas, votação, sanção e veto, promulgação e publicação. A impossibilidade de esperar a conclusão deste processo, que exige um mínimo de tempo a contento das etapas, ou a inércia do legislador em definir regras para a solução do conflito, segundo Marcos Aurélio, “levou o constituinte a admitir a exis-

¹ Roque A Carrazza. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, pág. 186.

² Publicado, igualmente como “Introdução” no livro *Coletânea de Medidas Provisórias Anotadas* - nº 1 a 73, Edições IOB, São Paulo, 1989, págs. 13 e 14.

tência de figuras de canalização das mesmas (regras) e institucionalização dos seus mecanismos de composição³. A medida provisória é uma destas figuras.

Nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, a medida provisória é instrumento excepcional. Por isso mesmo devem sofrer restrições para que não se possa utilizá-los abusivamente. Também não se confunde com lei delegada, pois a própria Constituição determina quem tem a competência de emití-la.

2. Origem das Medidas Provisórias

A expressão medida provisória não é novidade para o constitucionalismo brasileiro. Podemos encontrá-la na Constituição Imperial de 1824, na forma do art. 179, XXXV, *in verbis*:

“Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-á fazer por acto do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Pátria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providência, como me-

didá provisória, e indispensável, suspendendo-a immediatamente que cesse a necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remetter à Assembléa, logo que reunida for, uma relação motivada das prisões, e doutras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsáveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito”, com a redação original.

Obviamente, ordenamento constitucional imperial estava submetido a situações política, social e econômica totalmente diferentes das quais vivemos hoje. No texto, a medida provisória encontra-se como um ato do Governo, tomado em casos excepcionais de rebelião ou invasão de inimigos, visando à suspensão de liberdades individuais. Uma ou outra destas providências acompanharia uma relação motivada das prisões, e outras medidas de prevenção. Deve-se esclarecer que o Princípio da Separação dos Poderes na Constituição de 1824 não coexistia em harmonia, de fato, pois o Poder Moderador subjugava os outros Poderes.

As medidas provisórias, durante a constituinte de 1987/88, tiveram sua origem nas Comissões de Estudos Constitucionais (Decreto-lei nº 91.450 de 18.7.85), também

³ Marcos Aurélio Grego. *Medidas Provisórias*, pág. 11

chamada de comissão Afonso Arinos, de Sistematização, e de Redação Final. As duas primeiras comissões não fizeram nenhuma menção aos Decretos-Leis, não dedicados ao processo legislativo como espécie normativa, mas aparecia na parte referente às Atribuições do Presidente da República. Somente na última comissão, que trabalho no período de 12 a 18 de setembro de 1988, com a ajuda do filólogo Celso Ferreira da Cunha, foi que as medidas provisórias entraram no texto final, na forma do art. 59, V, mantendo-se ainda como um dos atos privativos do Presidente, e no atual art. 62, CF.

O legislador constituinte, ao inserir as medidas provisórias, inspirou-se no ordenamento constitucional italiano, no seu art. 77, *in verbis*:

“Não poderá o Governo, sem delegação das Câmaras, ditar decretos com força de lei ordinária. Quando, em caso extraordinário de necessidade e de urgência, o Governo adotar, sob sua responsabilidade, medidas provisórias com força de lei, deverá apresentá-las no mesmo dia para sua conversão em lei às Câmaras, as quais, mesmo dissolvidas, serão devidamente convocadas e reunir-se-ão dentro dos cinco dias seguintes. Os decretos perderão todo efeito, desde o início, se não forem con-

vertidos em lei dentro dos 60 dias de sua publicação. As Câmaras poderão, entretanto, regular mediante lei as relações jurídicas surgidas em virtude daqueles decretos que não forem convertidos em lei” Constituição Italiana de 1947: Tradução.

Também não podemos esquecer, neste estudo, que as medidas provisórias são “sucessoras veladas”⁴ do antigo decreto-lei, previsto no art. 58, da Constituição de 1967 e Emenda nº 1 de 1969, *in verbis*:

“O Presidente da República, em casos de urgência ou interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir Decreto-Lei sobre matérias:

I - segurança nacional

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos

Parágrafo único. Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou o rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houve deliberação, o texto será tido como aprovado”.

Vale esclarecer que o texto de que tratava o decreto-lei na constituição de 1967 sofre as seguintes modificações: mudou a expressão

⁴ Dicionário Jurídico AQUAVILA, pág. 947.

“decreto com força de lei” para, tão-somente, Decreto-Lei; acrescentou ao inciso II a expressão “inclusive normas tributárias”; e acrescentou ao artigo o inciso III.

Entre essas duas regras (a italiana e a brasileira), podemos apontar algumas semelhanças e diferenças. As regras invocam como fundamento legítimo para as medidas provisórias o estado de urgência e relevância.

As diferenças são nítidas no que diz respeito à convocação imediata do Congresso Nacional e ao processo de conversão do decreto em lei. Na primeira regra, da Constituição italiana, observa-se que os decretos são apresentados no mesmo dia ao Poder Legislativo, mesmo que dissolvido, deve apreciá-lo no prazo previsto, submetendo-o ao devido processo legislativo. Se ocorrer a rejeição do mesmo, operará a perda da eficácia *ex tunc*, conferindo a faculdade de às Câmaras em regulamentar com lei as relações jurídicas provenientes do decreto.

O mesmo não ocorre na antiga regra constitucional brasileira. O decreto-lei transforma-se num instrumento poderoso do regime autoritário, pois não se prevê a convocação imediata do Congresso Nacional; este não poderá emendá-lo para fins de conversão; e, se no prazo estipulado, não houver o julgamento legislativo, ter-se-á o decreto como tacitamente aprovado. Ainda, pode-

mos distinguir as duas regras, pelo uso da conjunção copulativa “e”, na expressão “de necessidade e de urgência” (art. 77, Constituição italiana) e pelo uso da conjunção alternativa “ou”, na expressão “urgência ou interesse público relevante” (art. 58, Constituição brasileira de 1969).

Também, podemos encontrar institutos similares às medidas provisórias em outros países da Europa, como Alemanha, Espanha, França e Portugal.

Desta análise, podemos concluir que a inspiração do legislador constituinte de 1987/88 está concentrada na regra da Constituição italiana. Ademais, o art. 2º, ADCT, previu que no dia 7 de setembro de 1993, o eleitorado definiria a forma de governo e o sistema de governo. O legislador constituinte vislumbrava a implantação do parlamentarismo, como existe na Itália. Contudo isto foi antecipado para o dia 21 de abril, e escolheu-se manter o regime atual. O art. 62, CF, em comparação com a regra italiana, diminui o prazo para a apreciação do Poder Legislativo, de 60 a 30 dias. Ainda, quando inobservado o prazo constitucional, no caso italiano, as relações jurídicas serão regulamentadas por lei; e no caso brasileiro, por Decreto Legislativo.

Ao mesmo tempo, a inserção das medidas provisórias como nova espécie do processo legislativo, pela Comissão de Redação Final, deixam

nítidas as intenções a favor a participação ilimitada do Poder Executivo, ditando o ritmo da produção legislativa. Como afirma Ivo Dantas, “só a fobia pela expressão decreto-lei e a vontade de ocultar a verdadeira face do instituto, (...) cujos aspectos negativos, em razão dos poderes, aparentemente ilimitados conferidos ao Presidente da República, são, muitas vezes piores do que aqueles permitidos pelo Decreto-Lei”.

3. As Matérias não Suscetíveis à Aplicação das Medidas Provisórias

A importância do tema está na necessidade de delimitar o campo de incidência deste tipo de instrumento legislativo, através da interpretação sistemática da Constituição. Desta forma, não são cabíveis medidas provisórias para regulamentar, em resumo, “(i) as matérias que não reclamam tratamento legislativo, (ii) as que se satisfazem com tratamento regulamentar, (iii) aquelas que não admitem delegação, (iv) as que reclamam eficácia deferida e, inclusive, (v) aquelas que desafiam eficácia normativa que por sua natureza não admite ser desfeita”⁵.

Assim, não se podem submeter ao grifo das medidas provisórias matérias que não podem ser dele-

gadas ao Presidente da República, de conformidade com o art. 68, §1º., CF, ou seja, atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, inclusive a matéria reservada à lei complementar e legislação sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Em relação à matéria penal, devemos observar se as medidas provisórias burlam ou não os princípios que legitimariam a sua procedência. A norma penal deve atender o princípio da anterioridade ou da reserva legal, observados no art. 1º., CP e no art. 5º., XXXIX, CF *in verbis*: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. A norma do art. 59, V, tem força de lei conferida pelo art. 62, *caput*, CF contudo não equivale a lei, propriamente dita, pois, como o art. 62, parágrafo único, CF nos revela que a MP deve se submeter ao processo legislativo para sua conversão em lei. Desta forma, não há dúvidas em afirmar que medidas provisórias não podem regulamentar matéria penal. Também não é delegável ao Presidente da República.

Para legitimar a regulamentação de matéria penal por medida

⁵ Clémerson M. Cléve. *As Medidas Provisória e a CF de 1988*, pág. 59 e 60.

provisória não se pode invocar os pressupostos de urgência e relevância para a legitimação do ato, combinados com a condição de só adquirir eficácia após a conversão em lei ordinária, como pensam alguns doutrinadores como, Luiz Vicente Cernichiaro, Marcos Quelotti e Mauro Bomfim. Afirma Cernichiaro que “admiti-se a medida provisória tratar também de matéria penal, entretanto, neste aspecto, só ganharia vigência, após aprovada pelo Congresso Nacional”⁶. Este argumento, contudo não é palpável, pois MPs pressupõem eficácia imediata. Ainda, deve-se observar que a iniciativa de propor projeto regulamentando matéria penal não é de atribuição do Presidente da República. Ademais, este argumento pretende esconder a nítida intenção de possibilitar que o Executivo pressione o Congresso Nacional a legislar matéria penal de acordo com as aspirações do primeiro.

Já o uso indiscriminado de medidas provisórias na criação de novos tributos colide com os princípios tributários constitucionais da Legalidade e da Anterioridade. A questão, em relação a esta matéria é mais complicada, pois, como nos revela Clémerson Cleve, o “fator complicador (...) confunde-se com o fato de que, tanto na Espanha como na Itália, pode o Governo editar me-

didias dispendo sobre o direito tributário”⁷. No ordenamento constitucional passado, era permitido baixar Decreto-Lei versando sobre normas tributárias, art. 58, II, *in fine*.

A exigência constitucional da legalidade relativa a matéria tributária encontra-se no art. 150, I, CF *in verbis*:

“Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”.

Desta forma, medidas provisórias, atos com força de lei, não podem criar tributos, pois ao Poder Executivo não compete. Em primeiro a competência para tributar é legislativa. Assim, somente o Poder Legislador pode manifestar-se, não há outro órgão do Estado. Em segundo lugar, trata-se de uma competência é sempre privativa, indelegável, art. 48, I, CF.

O princípio da Anterioridade está previsto no art. 150, III, b, CF, que é vedado às unidades federativas, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

⁶ Luiz V. Cernichiaro e Paulo J. da Costa. *Direito Penal na Constituição*, pág. 39.

⁷ Clémerson M. Cléve. *As Medidas Provisória e a CF de 1988*, pág. 62.

Apesar, existem exceções a este princípio, adotadas no art. 153, I, II, IV e V, no art. 154, II, e no art. 148, I, CF. Porém, estas exceções ao Princípio da Anterioridade ainda se submetem ao Princípio da Legalidade. “Tais exceções só se aplica ao princípio da anterioridade, nunca ao da legalidade”⁸. Enfim, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, se não em virtude de lei. Esta é a principal garantia ao contribuinte, provinda do Princípio da Segurança Jurídica.

Contrariando o princípio da legalidade, doutrinadores, como Sacha Calmon Navarro Coelho e Hugo de Brito Machado, admitem medidas provisórias em matéria tributária, no que diz respeito a instituição de empréstimos compulsórios, emergências para atender despesas nos casos de guerra ou calamidade pública ou investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, art. 148 e 154, II, CF. Somente através de lei complementar que se pode legislar em relação às matérias dos art. 148, I e II, CF. A lei complementar prescinde um *quorum* qualificado, art. 69, CF, para a sua aprovação. Para Clémerson Cleve, “a única exceção à regra da incompatibilidade entre medida provisória e criação ou majoração de tributo diz respeito aos impostos extraordinários (art. 154, II, CF)”⁹. Por ou-

tro lado, não pensa assim, Carrazza, mesmo entendendo que o caso do art. 154, II, CF não obedecem ao princípio da anterioridade, afirma que com a decretação do estado de sítio, acompanharia a criação de impostos extraordinários, caso necessários. Não seria preciso de edição de medidas provisórias, pois “por meio da decretação do estado de sítio, pode com mais celeridade atingir este objetivo”¹⁰.

Já com relação à contribuição social para seguridade social, deve-se atender o princípio nonagesimal, art. 195, §6º., CF, *in verbis*:

“As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b”.

Defende Carrazza a não aplicação de medidas provisórias a contribuições desta natureza. Há um conflito entre o lapso de tempo da cláusula da não-supressa, de 90 dias, e da eficácia provisória do ato, de 30 dias. No mesmo sentido, pensa Clémerson Cleve.

A complexidade da questão é aumentada quando adicionamos a questão polêmica da reedição das medidas provisórias (tema que

⁸ Ivo Dantas. *Aspectos Jurídicos das MPs*, pág. 130.

⁹ Clémerson M. Cléve. *As Medidas Provisória e a CF de 1988*, pág. 69.

¹⁰ Clémerson M. Cléve. *As Medidas Provisória e a CF de 1988*, pág. 191.

abordaremos em seguida). Walter Nunes da Silva Júnior esclarece que “Na ordem dessa assertiva, desde que a medida provisória venha sempre sendo reeditada, de modo contínuo e, portanto, sem interrupção, o prazo constitucional de noventa dias deve ser contado da publicação da primeira medida provisória, e não da data de suas sucessivas publicações”¹¹. O prazo de 90 dias tem como pressuposto o princípio da não-surpresa. As sucessivas reedições que concluiriam com a conversão da MP em lei não feririam este princípio, pois um homem de capacidade mediana já saberia que suas despesas aumentariam devido a contribuição a que seria obrigado. A reedição oferece esta possibilidade.

4. A reedição de Medidas Provisórias

A questão da reedição de medidas provisórias é, com certeza, a mais polêmica, pois “com a edição de um grande número de medidas provisórias que restam não apreciadas pelo Congresso Nacional, tornou-se prática corrente a reedição das normas provisórias”¹². Para ini-

ciar a discussão sobre esta questão, é necessário tomar os entendimentos do Parecer nº SR-92 de 21.06.89 da Consultoria Geral da República e do Projeto de Lei Complementar nº 223/90, além da opinião de outros doutrinadores.

Saulo Ramos, quando ao redigir o parecer nº SR-92, encaminhado ao ex-Presidente da República José Sarney, afirma, no item 36, que “a rejeição da proposição que objetiva a conversão, do ato cautelar, em lei, não inibe o Presidente da República — único órgão constitucionalmente legitimado a agir — editar sobre o mesmo tema nova medida provisória, desde que presentes os pressupostos constitucionais de emanção dessa espécie normativa”¹³. Ou seja, quando a medida provisória é expressamente rejeitada, ou simplesmente é inobservado o prazo constitucional de 30 dias, o Presidente da República pode reeditá-la, pois a simples negação do Congresso Nacional não soluciona o estado de urgência e relevância. Assim, Saulo Ramos reafirma: “mesmo a desaprovção pelo voto de maioria simples, não restringe (...) a prerrogativa constitucional do Presidente da Repúbli-

¹¹ Aspectos Polêmicos da Medida Provisória: artigo escrito pelo Juiz Federal e Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Walter Nunes da Silva Jr., e publicado na Revista eletrônica Teia Jurídica - <http://www.teiajuridica.com.br>

¹² A Reedição de Medidas Provisórias: artigo escrito pela Analista Judiciário da Justiça Federal, Zileida de Vasconcelos Barro, e publicado na Revista eletrônica Teia Jurídica - <http://www.teiajuridica.com.br>

¹³ Publicado, igualmente como “Introdução” no livro Coletânea de Medidas Provisórias Anotadas - nº 1 a 73, Edições IOB, São Paulo, 1989, pág. 27.

ca de entender que permanecem as condições de urgência”¹⁴. Estas afirmações advêm da racionalização exacerbada em conferir a discricionariedade exclusiva em relação aos pressupostos das medidas provisórias ao Presidente.

A reedição de Medidas provisórias não convertidas em lei seria legítima, desde que não tenham sido objeto de expressa rejeição congressual; ou “mesmo que explicitamente rejeitadas, ainda subsistam as razões justificadoras de sua emanação”. (urgência e relevância da matéria).

Contudo, a solução que Saulo Ramos preconiza não se compreendem nos objetivos do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição. O parecer de Ramos provoca consequências irreparáveis, pois abre espaço aos abusos na edição deste ato de governo, pois assim, não existe limitação de matéria. O Congresso Nacional torna-se um simples aprovador de decisões do Presidente, transformando o atual regime em “um presidencialismo imperial entre absoluto e arbitrário”¹⁵

O Projeto de Lei Complementar nº 223/90, tenta dar uma solução ao problema das sucessivas e descabidas reedições, nos seus arts. 8º. e 9º.:

“Art. 8º.: Medida Provisória rejeitada não poderá ser reeditada, no todo ou em parte, na mesma sessão legislativa nem durante o recesso parlamentar, facultada sua apresentação na forma de projeto de lei

Art. 9º.: Medida Provisória não apreciada pelo Congresso Nacional no prazo constitucional de trinta dias poderá ser reeditada uma só vez e desde que publicada no Diário Oficial no dia seguinte ao do final do referido prazo”.

O projeto é inspirado na regra constitucional portuguesa de 1976, que dispõe no mesmo sentido. Infelizmente, o projeto foi arquivado. Obviamente, a aprovação do projeto não dependia de aspectos técnico, mas políticos.

Em relação a hipótese da não apreciação da medida provisória no prazo de trinta dias, ainda subsiste uma polêmica. A inobservância do prazo é uma forma tácita de rejeição da medida ou a simples caducidade? Para Saulo Ramos, deixamos bem claro que “não há que se cogitar de rejeição ficta ou tácita da proposição”¹⁶. Este doutrinador é bastante taxativo em afirmar que não poderia existir uma regra análoga ao

¹⁴ *Idem*, pág. 28

¹⁵ Ivo Dantas. *Aspectos Jurídicos das MPs*, pág. 95.

¹⁶ Publicado, igualmente como “Introdução” no livro *Coletânea de Medidas Provisórias Anotadas - n.º 1 a 73*, Edições IOB, São Paulo, 1989, pág. 29.

art. 66, §3º., para no caso acima. Não pensa no mesmo sentido Ivo Dantas, quando analisa a aprovação tácita de projeto de lei do Presidente da República. Para este autor, no mesmo sentido deve ser interpretado o art. 62, CF.

A reedição é um perigo ao mínimo de segurança político-institucional. Pode-se levantar a tese pela inconstitucionalidade da reedição de medidas provisórias. Deve-se observar o art. 67, CF, em que proíbe a reapresentação de matéria constante de projeto de lei, desde de que não haja interesse da maioria absoluta dos membros de uma das Casas Legislativas. Vale lembrar a medida provisória submete-se a todos os ditames do processo legislativo ordinário, exigido pelo processo de conversão em lei. A reedição de medidas provisórias é uma afronta ao prazo fixado para sua eficácia, improrrogável, tendo seus efeitos retroagidos até a data de sua publicação (efeito *ex tunc*). "A reedição é um artifício que frustra a aplicação do dispositivo da Lei Maior, ao permitir que a MP permaneça indefinidamente no mundo jurídico, ainda que sem a necessária aprovação do Poder Legislativo, o que viola o necessário equilíbrio de atribuição entre os poderes traçado na Carta de 1988, amesquinhando o papel do Congresso Nacional"¹⁷. Nesta hipóte-

ses, cabe ao Congresso Nacional regulamentar as relações jurídicas providas da medida provisória.

5. Conclusão

As medidas provisórias, como atos do Poder Executivo, não se deveriam compor como um dos instrumentos do processo legislativo, pois sua produção não depende do Poder Legislativo. Uma vez que são legitimadas pelos pressupostos de urgência e relevância, possuem eficácia imediata, mas provisória, dependendo de sua conversão em lei. As MPs se inserem no processo legislativo somente para serem ratificadas e emendadas, transformando-se em lei, ou tão-somente rejeitadas. A criação delas depende exclusivamente da vontade do Presidente da República, e não do Congresso Nacional.

O legislador constituinte, ao conceber as MPs, teve inspiração quase que exclusiva no modelo constitucional italiano, visando ainda, através do plebiscito de 1993, à implantação do Parlamentarismo. Por outro lado, o legislador teve aversão pelo modelo constitucional brasileiro de 1967, o qual concebia o Decreto-Lei como um poderoso instrumento, no processo legislativo, utilizado pelo Executivo.

¹⁷ A Reedição de Medidas Provisórias: artigo escrito pela Analista Judiciário da Justiça Federal, Zileida de Vasconcelos Barro, e publicado na Revista eletrônica Teia Jurídica - <http://www.teiajuridica.com.br>

A Constituição, através de uma análise sistemática, deixa evidente quais as matérias que não são suscetíveis a regulamentação através de MPs. São as matérias reservadas à lei complementar e à lei delegada, as privativas do Congresso Nacional, inclusive as matérias penal e tributária. Enfim, as aquelas indelegáveis ao Presidente da República. Contudo, evidencia-se que estes princípios não são respeitados, pois parece não existir limites de matéria, quando analisamos o conteúdo das MPs no decorrer destes últimos nove anos de vigência da Constituição.

A questão da reedição das MPs é, sem dúvidas, a mais importante, pois este mecanismo confere o poder ilimitado do Presidente da República em participar do processo legislativo, de forma imperativa e absoluta. Mesmo com a rejeição expressa da medida provisória pelo Congresso Nacional, é possível a reedição, pois cinicamente, poderia-se afirmar que a rejeição não solucionaria o estado de urgência e relevância. É, na verdade, uma maneira de burlar o poder soberano do Legislativo em decidir sobre a produção normativa, transformando-o um simples aprovador dos interesses do Executivo.

Referências Bibliográficas

- CARRAZZA, Roque A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. Ed. Malheiros, 7. ed. revista e ampliada. São Paulo, 1997.
- CERNICHIARO, Luiz Vicente e Da Costa, Paulo José. **Direito Penal na Constituição**. 2. ed. revista. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1991.
- CLEVE, Clémeson M. **As Medidas Provisórias e a Constituição de 1988**. Curitiba : Ed. Juruá, 1991.
- DANTAS, Ivo. **Aspectos Jurídicos das Medidas Provisórias: um Estudo Comparado dos Direitos Nacionais e Estrangeiro**. Recife : Ed. Nossa Livraria, 1991.
- GREGO, Marcos. **Medidas Provisórias**. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1991
- MARTINS, Ives Granda da S. **O Plano Brasil Novo e a Constituição**. Rio de Janeiro : Ed. Forense - Universitária, 1990.
- QUELOTTI, Marcos e BOMFIM, Mauro. **Medidas Provisórias do Plano Brasil Novo à Luz da Constituição**. Belo Horizonte, 1990.
- Coletânea de Medidas Provisórias Anotadas: nº 1 a 73**. Ed. Informações Objetivas (IOB). São Paulo, 1989.