

MEDIDAS PROVISÓRIAS - LIMITAÇÕES

ADRIANA REIS DE ARAÚJO

MEDIDAS PROVISÓRIAS — LIMITAÇÕES

A sociedade atual, a fim de manter seu equilíbrio e amenizar desigualdades, reclama muitas vezes uma atuação intervencionista do Estado em diversas áreas de forma imediata, que não pode aguardar ou é incompatível com a discussão parlamentar. Para isso, dá-se ao órgão executivo poderes de regular as situações sociais, mesmo que temporariamente, observado sempre o sistema de freios e contra-pesos.

Ocorre que, corriqueiramente, ainda mais em países de tradição autoritária como é o nosso, essas concessões dadas, seja pela Lei Maior, seja pelos usos e costumes, são desvirtuadas e transformadas em verdadeiras armas centralizadoras de força. É o que aconteceu com o extinto e tão lembrado decreto-lei.

Com o advento da nova Carta Magna, promulgada em 5 de outubro de 1988, o constituinte, cômico da importância dessa figura, mas também temeroso de seu excesso, instituiu as “medidas provisórias” em substituição ao decreto-lei.

Estabelece o artigo 62 da Constituição Federal:

“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

* Da assessoria jurídica do Juiz Tobias de Macedo Filho.

de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.”

Como se percebe, objetivou o constituinte com esta regra um maior controle pelo Poder Legislativo das normas editadas pelo Executivo. Vejamos alguns aspectos.

As medidas provisórias, mesmo sendo atos normativos em sentido material e formal, se não forem devidamente aprovadas pelo órgão parlamentar e convertidas em lei, perderão sua eficácia *ex tunc*, ou seja, as situações por elas reguladas retornarão ao *status quo ante*; ao contrário do decreto-lei, cuja rejeição pelo Congresso Nacional não implicava na nulidade dos atos praticados durante sua vigência.

Na mesma orientação, prevê o dispositivo constitucional, no parágrafo único do art. 62, que pode o órgão legislativo regular as relações jurídicas delas decorrentes, o que ocorre quando não houver aceitação das medidas provisórias, ou quando, embora aceitas, com modificações, entenda por bem o colegiado regular de forma diversa os efeitos dessas alterações. Desse modo, no dizer de Nagib Slabi Filho.

“No caso de mudança de efeitos, não poderá haver argüição de direito adquirido, com fundamento na relação primitiva, pois os efeitos primários das medidas provisórias são efeitos precários, passíveis de alteração pelo Congresso Nacional — ...” (*in* “Anotações à Constituição de 1988: aspectos fundamentais”, 2.^a edição, Rio de Janeiro, Forense, 1989, pág. 346).

Eis aqui outra inovação do constituinte, pois, não se olvide, o decreto-lei não admitia nenhuma emenda em seu texto pelo Congresso Nacional.

Ademais, exigiu o legislador, para a manutenção da eficácia dos dispositivos das medidas provisórias, a aprovação expressa de seu conteúdo pelo Poder Legislativo, como forma de vedar qualquer intento de retorno da “aprovação tácita”, ou seja, aprovação por decurso do prazo de apreciação (60 dias para o decreto-lei) sem manifestação do mesmo. Hoje, instituto totalmente expurgado do nosso ordenamento jurídico.

No entanto, feitas essas ponderações, resta a dúvida: podem as medidas provisórias regular *qualquer matéria*, desde que urgente e relevante?

A norma constitucional silencia a esse respeito. Contudo, a simples omissão do legislador não deve levar a um entendimento apressado de que seu campo de atuação é ilimitado. Mister se faz a interpretação sistemática da norma constitucional.

Enumera o art. 59 da Constituição Federal seis espécies normativas primárias, entre as quais a ora estudada. Todas devem se coadunar com as normas constitucionais, uma vez que vivemos em um sistema que toma por base a supremacia dessas normas. Não possuem nenhum grau de hierarquia ou subordinação entre si, salvo as emendas constitucionais que, sendo aprovadas, transmudam-se em Constituição.

Entretanto, existem âmbitos próprios de incidência de cada espécie, que podem ser concorrentes ou reservados. As leis complementares, os decretos legislativos e as resoluções possuem âmbitos de incidência reservados que não podem ser invadidos por nenhuma outra espécie legislativa, restando às demais o âmbito concorrente e remanescente. Ora, as medidas provisórias são aprovadas por meio de leis ordinárias, pelo que, se conclui, não podem elas invadir as esferas de atuação reservada. Assim, por exemplo, o processo legislativo não é passível de ser regulamentado por esse ato normativo, do contrário infringiria o âmbito da lei complementar, nos termos do art. 59, parágrafo único.

Mas, igualmente, não podem as medidas provisórias versar sobre matérias cuja delegação seja vedada, quais sejam, art. 68, § 1.º, I, II e III, da Constituição Federal: atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reserva à lei complementar, legislação sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos; acrescida ainda pela doutrina das figuras tributárias, que só podem ser instituídas por lei *strictu sensu*. E não poderia ser de outro modo, pois se o constituinte retirou expressamente essas matérias da competência de elaboração legislativa do Executivo, a sua admissão via medidas provisórias seria incongruente e propiciaria uma forma indireta de burla à intenção do parlamentar.

Por fim, para atuação do ato normativo exige-se relevância e urgência. A relevância, segundo a doutrina dominante, equivale ao “interesse público relevante” do decreto-lei, tem caráter político, o qual é submetido ao juízo do chefe do Poder Executivo e ao Congresso Nacional. E a urgência se infere do conjunto de circunstâncias que não admitem esperar por todo o trâmite do processo legislativo ordinário ou o previsto no art. 64, § 2.º e § 3.º da Lei Maior.

Portanto, as matérias reguladas por meio de medidas provisórias são mais restritas que até mesmo as de lei ordinária,

e a violação de qualquer dos limites acima mencionados ou a inobservância dos dois elementos normativos exigidos acarreta sua inconstitucionalidade.

Todavia, o que se tem observado é que muitas vezes as medidas provisórias são editadas em desacordo com essas limitações, servindo principalmente ao interesse do Poder Executivo, que faz valer impositivamente a sua vontade independentemente de discussão inicial, mormente quando o Poder Legislativo, ainda desacostumado com o seu papel no equilíbrio dos poderes estatais e sentindo-se impossibilitado de regular a sociedade a contento e de forma célere, compactua com essa arbitrariedade.

É o que se percebe com a praxe de regular situações de caráter definitivo, especialmente as econômicas e trabalhistas; de reeditar as medidas provisórias que, no prazo legal, não são apreciadas pelo órgão legislativo, perpetuando a sua eficácia, entre outras.

Quanto à última hipótese, nada há na legislação que vede essa prática. O que, aliás, já se tornou rotina entre nós.

Já quanto à regulamentação de situação como características de definitividade, entendemos que não devem ser aceitas as medidas provisórias como instrumento apropriado, pois esta atitude cerceia o controle pelo Poder Legislativo que, ante os efeitos (lembremo-nos do Plano Brasil Novo, vê-se diante de um quadro irreversível ou de reversibilidade mais danosa, que poderia até gerar uma crise institucional. Além do mais, o perfil definitivo da situação regulada não se ajusta ao espírito dessa espécie normativa, que é provisório e precário. Deve-se, neste caso, incentivar a discussão nacional, alicerce da própria ordem democrática, editando-se leis que sofram todo o trâmite legislativo, com publicidade. Quando isso não for possível, podem os dois poderes envolvidos, de comum acordo, lançar mão da lei delegada, que é limitada em seu conteúdo e prazo, podendo ainda o Legislativo se resguardar o direito de ao final apreciar o projeto presidencial, como conclusão de sua elaboração.

Dessa maneira, entendemos que as medidas provisórias, não obstante serem um remédio salutar e necessário para todo Estado de Direito contemporâneo, devem ser utilizadas excepcionalmente e sempre atendendo aos limites acima citados, vez que, do contrário, servem ao autoritarismo e aproximam-se da figura do decreto-lei, tornando em vão todo esforço da sociedade brasileira e do legislador constituinte da Constituição da Primavera.

BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, Celso Ribeiro — “Curso de Direito Constitucional”, 12^a edição, reformulada de acordo com a Constituição Federal de 1988, São Paulo, Saraiva, 1990, pág 310
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves — “Curso de Direito Constitucional”, 18^a edição, revista e atualizada, São Paulo, Saraiva, 1990, pags 159 a 161 e 178 a 186
- SLABI FILHO, Nagib — “Anotações a Constituição de 1988, aspectos fundamentais”, 2^a edição, Rio de Janeiro, Forense, 1980, pags
- MERLIN CLEVE, Clemerson — Medidas provisórias Limitações em face do texto constitucional e da hierarquia das leis Separação dos poderes Violação de principios constitucionais basicos pela MP 168/90 CF/88, art 5^o, caput, XXII, LIV e XXXVI, art 170, II (parecer), Revista Jurisprudência Brasileira, vol 159, Ed Jurua, Curitiba, 1990, p 17