

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



EXCESSO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Newton Tavares Filho

Consultor Legislativo da Área I -
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,
Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

ESTUDO

JANEIRO/2008



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

Considerações teóricas	3
As medidas provisórias em números	9
<i>Tabelas e gráficos</i>	
<i>Medidas provisórias por ano e por Presidente da República</i>	<i>10</i>
<i>Medidas provisórias vs. leis ordinárias e complementares</i>	<i>14</i>
<i>Iniciativa de leis</i>	<i>15</i>
<i>Pauta obstruída</i>	<i>17</i>
Conclusão	19

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

EXCESSO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Newton Tavares Filho

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

O Sr. Deputado Fernando Chucre solicita à Consultoria Legislativa estudo sobre o excesso na edição de medidas provisórias pelo Presidente da República. Sobre a matéria, temos a dizer o que segue.

As medidas provisórias foram concebidas, nas palavras de José Afonso da Silva, como “medidas de lei (têm força de lei) sujeitas a uma condição resolutiva, ou seja, sujeitas a perder sua qualificação legal no prazo de 120 dias [trinta dias, anteriormente à EC nº 32/01]”. Segundo José Levi Mello do Amaral Jr., são atos de natureza legislativa confiados ao Presidente da República, “de modo que o Poder Legislativo e o Poder Executivo partilham – ao menos em alguma medida – a potestade de legislar.”¹ Não obstante, não constituem lei formal, como o declara a própria Constituição, e sim “atos de governo provenientes do exercício das funções co-legislativas do Poder Executivo”,² representando “uma exceção ao procedimento normal de elaboração legislativa”.³ Como tal, não revogam leis e outros diplomas normativos, apenas suspendendo-lhes a eficácia até sua apreciação final pelo Poder Legislativo.⁴ Os requisitos fundamentais das medidas provisórias são a relevância e a urgência, cuja estrita observância é crucial para a preservação do Estado Democrático de Direito,⁵ sob pena de violação do protagonismo do Congresso Nacional no exercício da função legislativa (CF, art. 2º e 44).

Nos quase vinte anos de vigência da Constituição Federal de 1988, a aplicação prática do seu art. 62 resultou num complexo sistema de regras relativas às medidas provisórias que foi muito além da sintética redação original de seu texto, construindo uma mutação constitucional que ampliou consideravelmente a esfera de poder do Presidente da República.⁶ Originariamente, as medidas provisórias atendiam, de um lado, à necessidade da

¹ AMARAL Jr., José Levi Mello do Amaral. *Medida Provisória e sua Conversão em Lei: A Emenda Constitucional nº 32 e o Papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 127.

² SILVA, José Afonso da. *Comentário Textual à Constituição*. – 4. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 451.

³ DANTAS, Ivo. *Aspectos Jurídicos das Medidas Provisórias*. – 2. ed. – Brasília: Editora Consulex, 1991, p. 58.

⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. – 9. ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 539.

⁵ DANTAS, *op. cit.*, p. 58.

⁶ A mutação constitucional consiste na alteração, não da letra ou do texto expresso, mas do *significado*, do *sentido* e do *alcance* das disposições constitucionais, por meio ora da interpretação, ora dos costumes, ora da legislação infraconstitucional. Constitui um processo informal de mudança da Constituição. Sobre o tema, vide BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997.

previsão de um instrumento legislativo ágil posto à disposição do chefe do Executivo e, de outro, ao imperativo de criar um substituto para o velho decreto-lei ditatorial que melhor preservasse a separação de Poderes.⁷ Entretanto, à falta de um regramento detalhado, a atuação do Executivo, complementada pela aceitação do Legislativo e por inúmeras decisões do Judiciário, moldaram um conjunto de práticas institucionais que redesenharam essa modalidade normativa, transformando-lhe substancialmente o alcance e o sentido.

A manifestação majoritária da doutrina tem sido de reconhecer um claro excesso na edição de medidas provisórias, como resultado desse processo, e o conseqüente desvirtuamento do equilíbrio entre os Poderes, com a usurpação da função legislativa pelo Poder Executivo. Veja-se, por exemplo, a lição de Ivo Dantas:

“A previsão constitucional que deveria ser vista como excepcional, chegou ao ponto, no atual Governo, de assumir procedimento legislativo diário, através do qual, em alguns casos, nem mesmo as limitações estabelecidas no parágrafo 4º do art. 60 da CF são levadas em conta, quando, por exemplo, ‘direitos e garantias individuais’ (inatingíveis pela Reforma ou Emenda Constitucional) foram feridos por edição de Medidas Provisórias flagrantemente inconstitucionais.”⁸

No mesmo sentido as manifestações de Antônio José M. Feu Rosa,⁹ Leon Frejda Szklarowsky,¹⁰ Palhares Moreira Reis,¹¹ Márcia M. C. Azevedo,¹² José de M. Niebuhr,¹³ Regina H. Machado,¹⁴ Leomar B. A. de Souza¹⁵, Danilo M. Barioni,¹⁶ Fábio Konder Comparato,¹⁷ Guilherme Stussi Neves,¹⁸ Tércio Sampaio Ferraz Jr,¹⁹ e Samuel Nobre Sobrinho,²⁰ dentre outros.

As razões para o crescimento do papel das medidas provisórias em nosso ordenamento jurídico são inúmeras, cabendo apontar as mais relevantes. Destaca-se primeiramente, no plano conceitual, a inexistência de responsabilidade política do Presidente da República pela edição de medidas provisórias, em razão do sistema de governo aqui adotado. A

⁷ SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 29 e ss.

⁸ DANTAS, *op. cit.*, p. 59.

⁹ “Fábrica de medidas provisórias”. *Revista Jurídica Consulex*, Ano IX, nº 193, 31.01.2005, p. 23.

¹⁰ “MPs – ditadura ou democracia”. *Revista Jurídica Consulex*, Ano IX, nº 193, 31.01.2005, p. 27.

¹¹ “Número excessivo de medidas provisórias”. *Revista Jurídica Consulex*, Ano IX, nº 193, 31.01.2005, p. 30.

¹² *Apud* SAMPAIO, Marco Aurélio. “Medida provisória: diálogo constitucional e a falácia de usurpação de poderes legislativos pelo Executivo”. *Revista de Direito e Estado*, Ano I, nº 4: 107-139, out/dez 2006.

¹³ *Idem, ibid.*

¹⁴ *Idem, ibid.*

¹⁵ *Idem, ibid.*

¹⁶ *Idem, ibid.*

¹⁷ *Apud* DANTAS, Ivo. *Medidas Provisórias*. – 2. ed. – Brasília: Editora Consulex, 1991, p. 87.

¹⁸ *Idem, ibid.*

¹⁹ *Idem, ibid.*

²⁰ SOBRINHO, Samuel Nobre. “Medidas provisórias: suas origens, deformação de seu uso e a nova regulamentação advinda da Emenda Constitucional nº 32/2001”. In SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (org.). *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p.324.

criação dessa modalidade normativa na Constituição de 1988 operou-se pela importação do *decreto-legge* italiano (Constituição italiana de 1947, art. 77).²¹ Projetava-se então para o Brasil um regime parlamentarista, como existente na Itália, onde a colaboração entre o Executivo e o Legislativo tornam o primeiro politicamente responsável pela sua produção normativa extraordinária. Esta deve então ser negociada previamente para que não seja rejeitada pelo Parlamento, sob pena de uma moção de desconfiança, subsequente dissolução das Câmaras e a convocação de eleições gerais.

A adoção do presidencialismo em 1988, contudo, esvaziou as conseqüências políticas da edição de medidas provisórias, visto que a rejeição destas pelo Legislativo não teria como conseqüência possível a queda do Governo, própria do parlamentarismo para o qual foram aquelas concebidas. Desobrigado de negociar apoio prévio no Congresso Nacional, e livre de qualquer sanção política, o Executivo viu-se com suas prerrogativas constitucionais significativamente ampliadas. Segundo Humberto Bergmann Ávila:

“Na prática italiana, a edição dos decretos-leis [equivalentes às medidas provisórias na Constituição de 1988] é coberta pela responsabilidade dos ministros frente às Câmaras. A responsabilidade, em que pesem as divergências doutrinárias sobre seu caráter jurídico ou político, é entendida como de natureza eminentemente política, mediante controle parlamentar ou mesmo por via difusa, em virtude da dificuldade de se aferir um parâmetro objetivo dos requisitos para a edição dos decretos-lei. O certo, entretanto, é que as forças políticas sustentam o governo. (...)

O processo democrático, nessas hipóteses, está presente no sistema italiano, dada a influência dos partidos na eleição do governo e a prerrogativa de retirar-lhe o poder. Ainda que de forma parcial, há preservação do princípio democrático na própria edição do decreto-legge, quer pela eleição mesma do governo no momento da edição do ato, quer pela responsabilidade que possui ao editar esses atos de urgência. (...)

Eis o cerne do sistema italiano: a amplitude do poder normativo do governo é ligada à sua representatividade que se dá, também, pelo controle parlamentar, mediante o voto de confiança.(...)

Essa estrutura de poder inexistente no nosso sistema. Não há nem representatividade direta do Poder Executivo, no momento da prática do ato, nem sequer responsabilidade política, pela falta de conversão em lei pelo Congresso Nacional. (...) A utilização da experiência italiana em um sistema diverso pode conduzir – como de fato já o fez – a um exercício abusivo do poder normativo do Executivo.”²²

²¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. – 9. ed. atualiz. – São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 535.

²² ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, pp. 36-37.

Em segundo lugar, destaca-se a atuação do Poder Legislativo federal, que não soube – ou não quis – frear os excessos na atuação do Executivo. A doutrina aponta que o Congresso Nacional recebeu em 1988 um papel de grande relevância no controle do poder do Presidente da República de editar medidas provisórias. Não obstante sejam estas da competência exclusiva do chefe do Executivo, cabe ao Legislativo apreciar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, assim como seu mérito, podendo aprová-las, com ou sem alterações, ou rejeitá-las, expressa ou tacitamente. Vale ressaltar aqui a lição de Alexandre de Moraes, para quem o Constituinte de 1988 tomou o cuidado de não acolher a aprovação por decurso de prazo, característica do decreto-lei ditatorial, excluindo desse modo a possibilidade da existência de uma norma permanente sem que fosse submetida ao crivo do Parlamento.²³

As atribuições entregues pelo Constituinte ao Congresso Nacional, entretanto, não foram cumpridas a contento. Firmou-se, tanto no Judiciário como no próprio Legislativo, o entendimento de que a não-apreciação por esse último não impediria que houvessem sucessivas medidas provisórias reproduzindo o mesmo conteúdo.²⁴ Consolidou-se assim a possibilidade da criação de um “contínuo legislativo”, pela mera reedição de medidas provisórias não apreciadas no prazo devido, convalidando-se os efeitos das precedentes que perderam sua eficácia. Como resultado, medidas provisórias foram reeditadas até oitenta e nove vezes, como é o caso da Medida Provisória n.º 2.096, de 25 de janeiro de 2001, criando uma continuidade normativa – paradoxalmente fragmentária e instável – que se estendeu por quase sete anos. O que era emergencial e precário torna-se então duradouro e rotineiro, com a virtual exclusão, por longuíssimos períodos de tempo, da apreciação parlamentar da matéria.

A essa inovação, o Congresso Nacional não respondeu regulando por decreto legislativo as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não examinadas, contentando-se em permitir tacitamente a reedição e a convalidação dos efeitos das medidas provisórias anteriores. Assim procedendo, o Poder Legislativo federal abdicou de relevante competência constitucional que, se exercida a contento, resolveria os impasses criados por normas transitórias, como também – e acima de tudo – manteria íntegro o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes, afirmando o protagonismo do Congresso na produção legislativa nacional. José Levi Mello do Amaral Jr. ressalta que a “cláusula de convalidação” inserida em medidas provisórias reeditadas assumiu o papel do decreto legislativo que deveria disciplinar as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias rejeitadas ou não apreciadas. Operou-se então uma significativa transferência de atribuições para o Poder Executivo, em claro detrimento – e por

²³ MORAES, *op. cit.*, p. 534 e ss.

²⁴ STF, ADIn 293, relator Min. Sepúlveda Pertence; ADIn 295, rel. Min. Carlos Velloso. Vide também o Parecer da Comissão Mista destinada a apreciar a reedição da Medida Provisória n.º 39, relator Deputado Nelson Jobim, D.C.N. 21.02.1989, p. 526.

responsabilidade – do Congresso Nacional.²⁵ Sobre a matéria, manifesta-se Hugo de Brito Machado:

*“Parece-nos que a reedição de medida provisória não apreciada não pode disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida anterior, porque isto viola, flagrantemente aliás, a regra da Constituição, segundo a qual compete ao Congresso Nacional regular as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não convertida em lei. Por outro lado, a reedição, com tal convalidação de efeitos da medida anterior, implicaria clara e invidiosa prorrogação do prazo de trinta dias constitucionalmente fixado, e, portanto, em modificação, pelo Presidente da República, de uma norma expressa da Constituição, o que, no plano estritamente jurídico, não é razoável admitir-se”.*²⁶

De outra parte, os pressupostos constitucionais de edição de medidas provisórias jamais foram efetivamente controlados pelo Congresso Nacional, que deixou, na prática, somente ao chefe do Poder Executivo decidir sobre a relevância e a urgência a fundamentar a edição dessas normas. José Afonso da Silva observa, a propósito:

*“Os pressupostos de relevância e de urgência já existiam [anteriormente à Emenda Constitucional n.º 32, de 2001], sempre apreciados subjetivamente pelo Presidente da República; nunca foram rigorosamente respeitados. Por isso foram editadas as chamadas Medidas Provisórias sobre assuntos irrelevantes ou sem urgência. Jamais o Congresso Nacional e o Poder Judiciário se dispuseram a apreciá-los para julgar inconstitucionais MPs que a eles não atendessem, sob o falso fundamento de que isso era assunto de estrita competência do Presidente da República”.*²⁷

Vale destacar aqui a tese de Marco Aurélio Sampaio, para quem o Parlamento brasileiro não se encontra subjugado por medidas provisórias, mas sim atuando em colaboração com o Presidente da República, manifestando-se apenas quando deste discorda quanto aos pressupostos de relevância e urgência. A atual amplitude de poderes do Executivo, portanto, existe sob o beneplácito do Congresso Nacional, e não à sua revelia. Diz o autor:

“(...) A medida provisória se insere na gestão governamental. Fundamenta-se na relevância e urgência a que deve o governo fazer frente. Tem seu controle pelo Parlamento, que se não concordar com a decisão política incorporada por ela, ou seja, se não fizer parte da coalizão que a decidiu adotar, retoma o processo decisório imediatamente, rejeitando-a e legislando.

²⁵ AMARAL Jr., José Levi Mello do. *Medida Provisória e sua Conversão em Lei*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 189.

²⁶ MACHADO, Hugo de Brito. *Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988*. – 2. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 33 (grifos nossos).

²⁷ SILVA, op. cit., p. 532 (grifos nossos).

Até o presente momento, como se viu, o Parlamento entendeu que ao Executivo (que tem no Presidente, segundo as próprias considerações congressuais, o titular do direito público subjetivo de edição de medidas provisórias) cabia o primeiro juízo de relevância e urgência. (...) O Congresso não foi usurpado de seus poderes, nem deles abdicou. Resta claro, portanto, que, à sua aparente inércia sem sentido, deve-se conceder o significado de que o Congresso Nacional se manifesta sobre os concretos casos de relevância e urgência apenas se quanto a eles discordar do Presidente. É o que o nosso diálogo constitucional vem reafirmando desde 1988.”²⁸

No âmbito normativo, o Congresso Nacional também deixou de utilizar importantes oportunidades para alterar o regramento das medidas provisórias, restringindo o poder do Executivo. Marco Aurélio Sampaio aponta que essa prerrogativa presidencial poderia ter sido regulamentada pela lei complementar que dispõe sobre processo legislativo (CF, art. 59, par. único), e não o foi. Mais ainda: a reforma do próprio texto constitucional, expressa na Emenda nº 32/01, não cuidou de estabelecer critérios mais objetivos e explícitos sobre os requisitos de relevância e urgência, que mantiveram sua fluidez original, ainda sob o julgamento do Presidente da República. Diz o autor:

“Se de um lado houve [na EC 32/01] limitação do poder de edição de medidas provisórias pela Presidência, de outro se ampliaram alguns aspectos do poder de agenda do Executivo [o sobrestamento de pauta, abordado adiante]. Após anos de prática de reedição de medidas provisórias (o que a doutrina nacional condenou), nosso Parlamento, de modo contido, redesenhou o instituto, mantendo forte poder de agenda, ainda, nas mãos do Presidente da República.”²⁹

Coincidente apenas em parte, merece registro a avaliação de Alexandre Gir Gomes:

“Conclui-se, pois, que o Poder Legislativo federal, representado pelo Congresso Nacional, encontra-se aviltado e enfraquecido única e exclusivamente em função de sua própria e desidiosa atitude passiva, permanecendo inerte frente aos constantes avanços do Poder Executivo e, o pior, relegando unicamente ao Poder Judiciário a árdua e essencial tarefa de estabelecer um controle efetivo sobre as medidas provisórias, dando cumprimento, com isso, ao postulado fundamental estampado no art. 2º da Constituição Federal, consistente na preservação do equilíbrio entre os poderes.”³⁰

Em terceiro lugar, a atuação do Poder Judiciário foi, tal como a do Legislativo, fundamental na construção do arcabouço jurídico-institucional que permitiu o agigantamento da medida provisória como instrumento legislativo. Centrada em sua mais alta instância, a jurisprudência dos tribunais desenvolveu-se de forma a cancelar a utilização intensiva

²⁸ SAMPAIO, Marco Aurélio. “Medida provisória, diálogo constitucional e a falácia de usurpação de poderes legislativos pelo Executivo”. *Revista de Direito do Estado*. Ano 1, nº 4: 107-139, out/dez 2006, p. 132.

²⁹ SAMPAIO, op. cit., p. 117. A referida lei é hoje a LC nº 95/98.

³⁰ GOMES, Alexandre Gir. “Medidas provisórias e Poder Legislativo”. In SOUZA (org.), *op. cit.*, p. 352.

dessa modalidade normativa pelo Poder Executivo, ainda que timidamente registrando ressalvas e salvaguardas contra eventuais abusos.

Assim é que o Supremo Tribunal Federal editou a súmula nº 651, reconhecendo expressamente a possibilidade de reedição de medidas provisórias e da cláusula de convalidação, mantendo-se os efeitos daquelas normas reeditadas. O Tribunal firmou também jurisprudência sobre o caráter político da fixação dos requisitos de relevância e urgência, de apreciação discricionária pelo Presidente da República, embora admitindo o emprego de critérios objetivos para sua verificação pelo Judiciário, em casos excepcionais.³¹

O papel do Executivo como protagonista na edição de medidas provisórias foi assim confirmado, abrindo-se as portas para os excessos que hoje se constata. Não obstante, o próprio Supremo Tribunal Federal não se furtou a alertar para a possibilidade de abuso, do que é exemplo a ADI -MC 2.213-DF:

*“A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. - Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de ‘checks and balances’, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República.”*³²

Outrossim, a prática constitucional ligada às medidas provisórias revelou uma amarga ironia, apontada pelo Ministro Celso de Mello:

*“(...) somente no período compreendido entre 1995 e a presente data [abril de 2002], o Presidente da República – entre edições e reedições – promulgou, sozinho, um total de medidas provisórias (em torno de 5.276), total esse equivalente a mais do que o dobro de decretos-leis (precisamente 2.272 decretos) editados pelos generais-Presidentes, ao longo de todo o regime de exceção, que, no Brasil, vigorou entre 1º de abril de 1964 e 15 de março de 1985, (...) numa evidente atestação de que o Chefe do Poder Executivo da União transformou-se, definitivamente, em verdadeiro legislador solitário da República.”*³³

³¹ ADI-MC 1.753-DF, relator Min. Sepúlveda Pertence, D.J.U. 12.06.1998, p. 51; ADI-MC 2.348-DF, relator Min. Marco Aurélio, D.J.U. 07.11.2003, p. 81; ADI-MC 1.397-DF, relator Min. Carlos Velloso, D.J.U. 27.06.1997; ADI 2.150-DF, relator Min. Ilmar Galvão, D.J.U. 29.11.2002.

³² ADI -MC 2.213-DF, relator Min. Celso de Mello, D.J.U. 23.04.2004, p. 07.

³³ *Idem, ibid.*

AS MEDIDAS PROVISÓRIAS EM NÚMEROS

A edição de medidas provisórias desde a vigência da Constituição de 1988 é quantificada nas duas tabelas abaixo, com dados fornecidos pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados:

Medidas Provisórias por Presidente			
Presidente	Originárias	Reedições	Total
<i>Sarney</i>	132	15	147
<i>Collor</i>	88	72	160
<i>Itamar</i>	138	367	505
<i>FHC (1ºMandato)</i>	156	2453	2609
<i>FHC (2ºMandato)</i>	185	2606	2791
<i>Lula (1ºMandato)</i>	240	-	240
<i>Lula (2ºMandato)</i>	63	-	63
<i>Total</i>	<i>1002</i>	<i>5513</i>	<i>6515</i>

Fonte: Legin - Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados/
Portal do Senado Federal / Portal da Presidência da República

Medidas Provisórias por Ano				
Ano	Presidente	Originárias	Reeditadas	Total
1988	Sarney	15	9	24
1989		97	6	103
1990 *		20	0	20
1990	Collor	75	68	143
1991		9	2	11
1992**		4	2	6
1992	Itamar	4	0	4
1993		48	48	96
1994		86	319	405
1995	FHC (1ºMandato)	29	408	437
1996		34	615	649
1997		40	680	720
1998		53	750	803
1999	FHC (2ºMandato)	47	1040	1087
2000		23	1088	1111
2001		33	478	511
2002		82	-	82
2003	Lula (1ºMandato)	58	-	58
2004		73	-	73
2005		42	-	42
2006		67	-	67
2007	Lula (2ºMandato)	63	-	63
Total		1002	5513	6515

**Fonte: Legin - Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados/
Portal do Senado Federal / Portal da Presidência da República**

* até março de 1990

** até setembro de 1992

O alto número de medidas provisórias sobressai quando considerado no contexto geral da produção normativa do Congresso Nacional, evidenciando uma concentração do poder de legislar nas mãos do Presidente da República. Lilian Matsuura aponta que:

“(...) por volta de 70% das quatro mil leis editadas entre 1985 e 2006 são de autoria do Planalto, quando são considerados os pacotes econômicos, reformas, a inflação.”³⁴

³⁴ MATSUURA, Lilian. “Caneta legal: Poder Executivo é quem mais produz leis no Brasil”. Consultor Jurídico, 19.07.2006, disponível em <http://conjur.estadao.com.br/static/text/46471,1> [acesso em 02.01.2008]

O balanço da 51ª Legislatura (1999-2002) feito pela Folha de São Paulo demonstra claramente essa prevalência do Executivo na função legislativa. Segundo esse jornal,

“Entraram em vigor nesta legislatura [1999-2002] 365 novas leis. Do total de novas leis, 211 (57,8%) são de autoria do Executivo, 140 [38,3%] tiveram origem no Legislativo, e 14 (3,8%), no Judiciário. Entre as originárias do Executivo, incluem-se 102 medidas provisórias votadas pelo Congresso e convertidas e leis.

Também foram aprovadas e promulgadas 18 propostas de emenda à Constituição Federal, das quais 6 foram apresentadas pelo Executivo.

Os dados, fornecidos pela Casa Civil da Presidência, demonstram a ascendência do governo sobre o que é votado no Congresso, em razão da sua folgada maioria.

Considerando apenas as leis que tratam de política econômica e finanças públicas, a predominância do Executivo é muito maior: 91,4% delas tiveram origem nesse Poder.

No ano de 2006, registra a Gazeta Mercantil,

“Das 178 leis aprovadas, apenas 42 foram de iniciativa de deputados e senadores (31 na Câmara e nove no Senado). Mesmo assim, 14 das propostas sugeridas e aprovadas por deputados instituíram homenagens, deram nomes a viadutos ou se referiam a temas sem qualquer relevância para o País.”³⁵

Em 2007, a produção legislativa continuou a ser dominada pelo Executivo, como registra Antônio Augusto de Queiroz, cientista político e diretor do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap):

“A primeira sessão legislativa da 53ª legislatura, apesar do deslocamento da crise da Câmara para o Senado, não foi muito diferente da última sessão da legislatura passada, tanto em termos de pauta bloqueada e número de leis aprovadas, quanto na prevalência de matérias de iniciativa do Executivo em relação às do Poder Legislativo.

Segundo levantamento da Secretaria Geral da Mesa, das 192 sessões deliberativas convocadas em 2007, sendo 81 ordinárias e 111 extraordinárias, só houve deliberação em 65 (33,65%) enquanto nas 127 (66,15%) restantes a pauta estava bloqueada.

Em 2006, ano de eleições, das 140 sessões deliberativas convocadas, sendo 25 delas realizadas durante convocação extraordinária do Congresso, só houve votação em 24, já que em 92 a pauta estava trancada por medida provisória e nas 24 restantes não houve quorum.

³⁵ SEABRA, Marcos. “Planalto atropela prerrogativa do Congresso de legislar”. Gazeta Mercantil, 17.01.2007, Política, p. A-10.

Em 2007 (período de 1º de janeiro a 20 de dezembro) 170 proposições foram transformadas em lei ordinária, sendo 130 destas de iniciativa do Poder Executivo. As 40 restantes, 26 foram de iniciativa de senadores, 10 de deputados, 2 de comissões mistas do Congresso e 2 do Poder Judiciário.

Das 130 leis de iniciativa do Poder Executivo (76,47% do total), 62 (47,69%) são oriundas de Medidas Provisórias, 55 (42,31%) advém de PLN – projeto de lei do Congresso Nacional e somente 13 (10%) resultaram de projeto de lei ordinário.

Desse universo, 74 (56,92%) tratam de matéria orçamentária (abertura de créditos ou créditos suplementares, especiais ou extraordinários), sendo 55 delas apreciadas em sessão conjunta (Câmara e Senado) e 19 oriundas de MPs, votadas separadamente em cada Casa do Congresso.

As demais leis do Poder Executivo (56) tratam de temas econômicos/fiscais/tributários, 19; matérias sociais, 16; assuntos administrativos, 13; infra-estrutura, 6; e outros assuntos, 2. Das 36 leis de iniciativa de parlamentares, 15 (41,67%) instituem datas comemorativas ou tratam de homenagens.

Em 2006, das 178 leis aprovadas, 124 (69,66%) foram de iniciativa do Poder Executivo, sendo 59 oriundas de Medidas Provisórias, 41 de PLNs – projeto do Congresso Nacional. Das 178 leis, somente 42 são de iniciativa de parlamentares, sendo 31 de deputados e 9 de senadores. Mais de metade das leis (56,45%) de iniciativa do Executivo cuidaram de matéria orçamentária, todos os 41 PLNs e 29 das 59 MPs.

Além das 170 leis ordinárias, em 2007 também foram promulgadas duas emendas à Constituição, sem contar a DRU aprovada no finalzinho do ano, e quatro leis complementares. Em 2006, além de 178 leis ordinárias, foram aprovadas cinco emendas à Constituição e três leis complementares.³⁶

A tabela abaixo mostra as medidas provisórias confrontadas com duas outras normas primárias (leis complementares e ordinárias), com dados fornecidos pelo Centro de Informação e Documentação da Câmara dos Deputados:

³⁶ QUEIROZ, Antônio Augusto de. “Produção legislativa em 2007 foi decepcionante”. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, 20.12.2007, disponível em <http://diap.ps5.com.br/content/0,0,79782,0,0.html> [acesso em 02.01.2007].

<i>Medidas Provisórias por Ano</i>				<i>Leis Ordinárias***</i>					<i>Leis Compl.***</i>				
<i>Ano</i>	<i>Presidente</i>	<i>Originárias</i>	<i>Reeditadas</i>	<i>Total</i>	<i>Leis Ordin.***</i>	<i>do Exec.* **</i>	<i>do Leg.* **</i>	<i>do Judi c.***</i>	<i>de I.P.* **</i>	<i>Leis Com pl.** *</i>	<i>do Exec.***</i>	<i>do Leg.***</i>	<i>do Judi c.***</i>
1988	Sarney	15	9	24	68								
1989		97	6	103	276								
1990 *		20	0	20	0								
1990	Collor	75	68	143	166								
1991		9	2	11	238								
1992**		4	2	6	0								
1992	Itamar	4	0	4	222								
1993		48	48	96	225								
1994		86	319	405	131								
1995	FHC (1ªMand.)	29	408	437	281								
1996		34	615	649	177								
1997		40	680	720	169								
1998		53	750	803	178								
1999	FHC (2ªMand.)	47	1040	1087	175				1				
2000		23	1088	1111	218								
2001		33	478	511	230	179	48	3		10	3	7	0
2002		82	-	82	237	180	49	8		2	0	2	0
2003	Lula (1ªMand.)	58	-	58	197	149	42	6		1	0	1	0
2004		73	-	73	252	223	22	7		1	0	1	0
2005		42	-	42	177	101	73	2	1	3	0	3	0
2006		67	-	67	179	95	84	0		3	0	3	0
2007	Lula (2ªMand.)	63	-	63	198	150	43	4	1	4	0	4	0
<i>Total</i>		<i>1002</i>	<i>5513</i>	<i>6515</i>	<i>3994</i>	<i>1077</i>	<i>361</i>	<i>30</i>	<i>3</i>	<i>24</i>	<i>3</i>	<i>21</i>	<i>0</i>

Fonte: Legim - Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados/ Portal do Senado Federal / Portal da Presidência da República

* até março de 1990

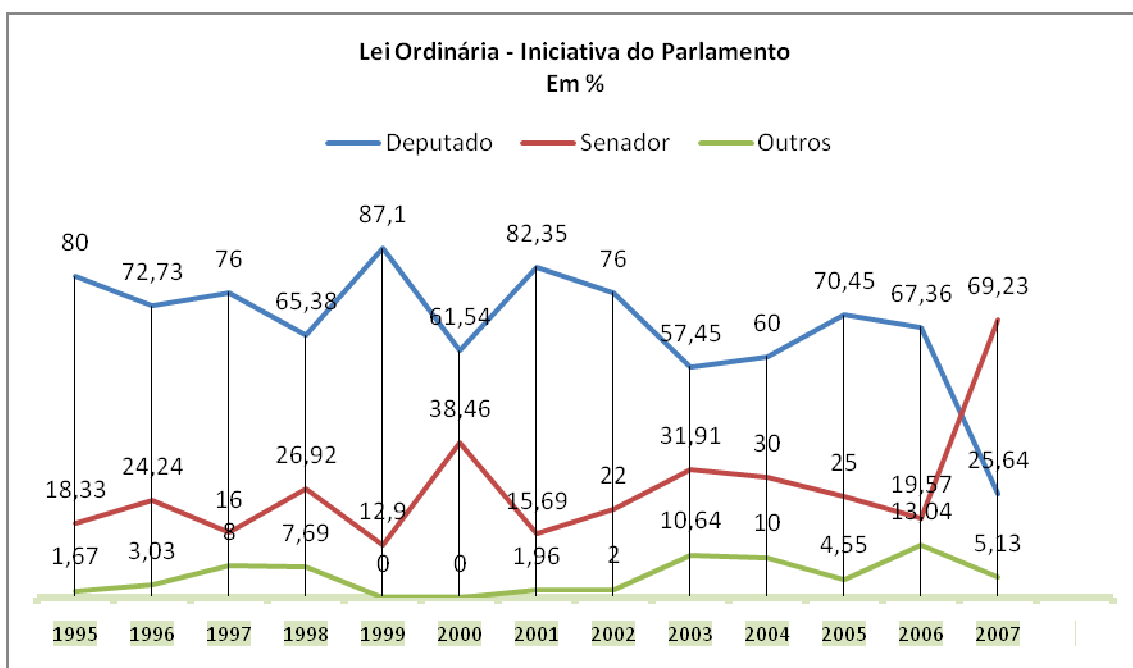
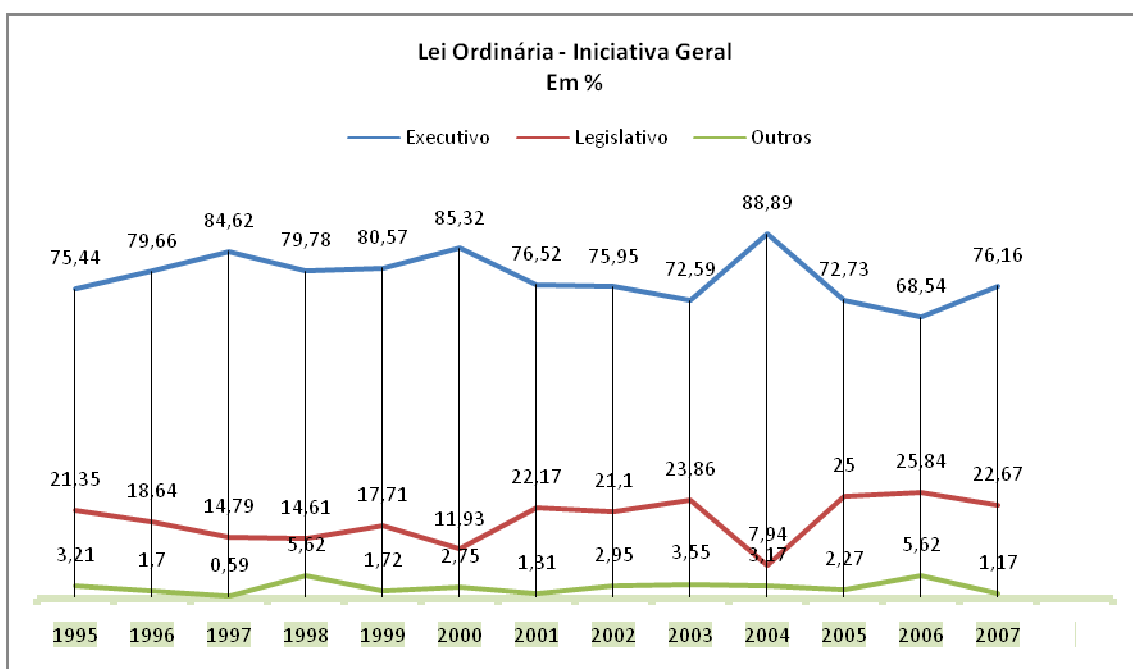
** até setembro de 1992

*** Portal da Presidência da República

A amostra mais completa (2001-2007, concidente com a vigência da EC 32/01), ainda que restrita, aponta para uma efetiva prevalência do Poder Executivo na produção normativa brasileira, seja pela edição de medidas provisórias, seja pela iniciativa de leis ordinárias e complementares. Com efeito, nesses sete anos o Poder Executivo federal produziu 896 medidas provisórias (originárias e reeditadas) e iniciou 1.077 leis ordinárias e 3 leis complementares. No mesmo intervalo, coube ao Congresso Nacional a iniciativa de apenas 361 leis ordinárias e 21 leis complementares postas em vigor. Ressalve-se a modesta atuação do Poder Judiciário, a quem a Constituição reserva parcela mínima de iniciativa legislativa (CF, art. 96).

Os gráficos abaixo, fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa desta Casa, com base em estudo realizado pelo PSDB, quantificam os dados relativos à iniciativa de leis entre os três Poderes:

INDICADORES LEGISLATIVOS – INICIATIVA DE LEIS



Uma nota de cautela, entretanto, é feita por Antônio Augusto de Queiroz, para quem a grande parte dessa produção normativa do Poder Executivo funda-se na sua iniciativa legislativa privativa, outorgada pela Constituição. Das 124 leis provenientes do Executivo aprovadas em 2006, aponta, até 90% são de iniciativa privativa desse Poder: 24 medidas provisórias sobre matéria orçamentária, 35 leis oriundas de medidas provisórias e de projetos de lei sobre Administração Pública e 41 sobre créditos adicionais, aprovadas em sessão conjunta do Congresso.³⁷ Se considerada essa variável, é possível concluir que Presidente da República e Congresso Nacional exercem papéis semelhantes na função legislativa nacional, sem que um prevaleça sobre o outro. Avalia o autor:

*“Se excluíssemos do universo das 124 leis de iniciativa do Executivo todas as matérias orçamentárias, sobrariam apenas 46 leis oriundas do governo federal [em 2006], apenas quatro a mais do que as leis de iniciativa de parlamentares”.*³⁸

No mesmo sentido, Luiz Werneck Vianna destaca o largo espectro da competência outorgada pelo texto constitucional de 1988 ao Presidente da República, como causa da preponderância deste no processo legislativo brasileiro:

*“Em primeiro lugar, sabe-se que o Poder Legislativo é muito menos ativo do que o Executivo. Figueiredo e Limongi (1999), mostram que entre 1989 e 1998 apenas 14% das leis aprovadas foram de autoria de deputados e senadores ou de comissões parlamentares. É interessante notar que entre 1946 e 1964, a produção legislativa do Congresso chegou a 57% do total (Pessanha, 1997). O que explica tal diferença? Para Figueiredo e Limongi, isto se deve ao fato de que a Constituição de 88 conferiu ao chefe do Executivo prerrogativas legislativas mais extensas que a finada carta de 1946, dando ao presidente hoje, um férreo controle sobre a agenda legislativa do país”.*³⁹

A reação parlamentar à atuação do Executivo exprimiu-se na edição da Emenda à Constituição nº 32, de 2001, que, dentre outras providências, delimitou o âmbito material das medidas provisórias, limitou sua reedição a apenas uma vez, exigiu do Congresso Nacional pronunciamento prévio e expresso sobre os pressupostos de urgência e relevância como condição para a deliberação, e determinou o sobrestamento da pauta das Casas legislativas após quarenta e cinco dias da edição dessas normas.

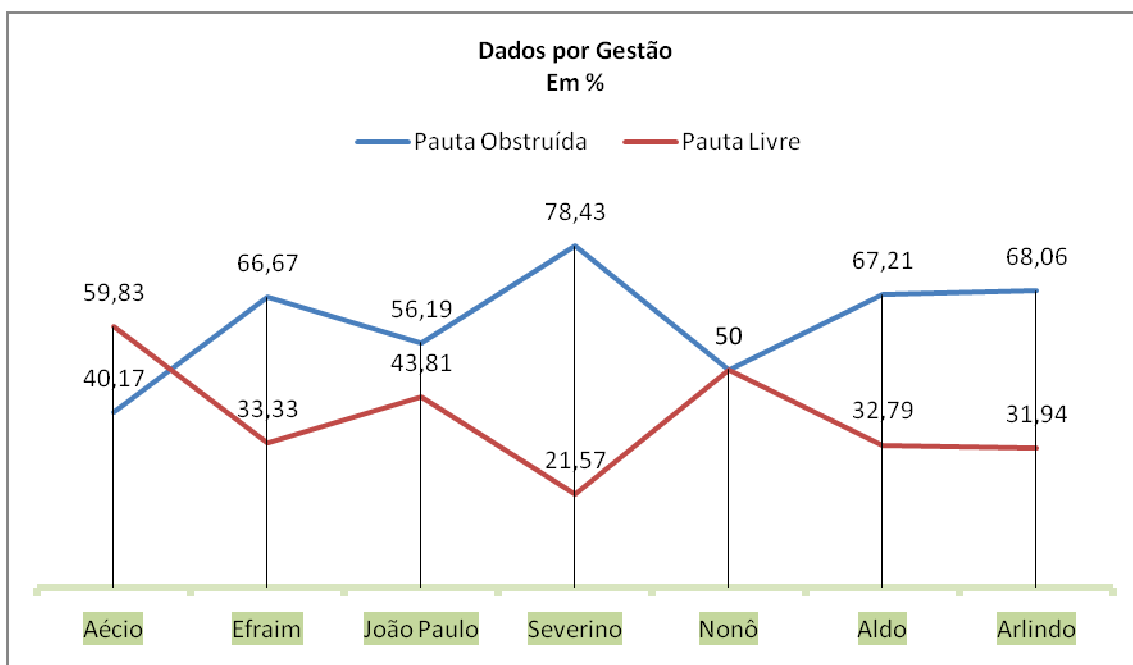
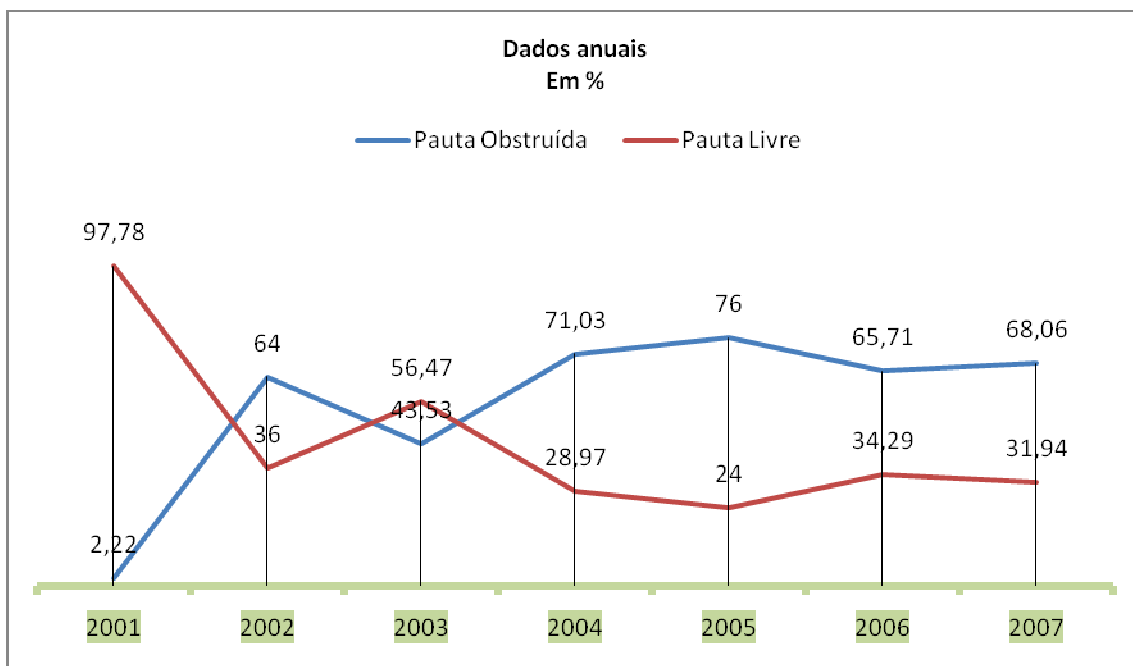
Atacados antigos problemas, entretanto, novos surgiram: o sobrestamento da pauta deliberativa do Congresso Nacional intensificou as alegações de um virtual controle da agenda legislativa pelo Presidente da República. As tabelas abaixo, fornecidas pela Secretaria-Geral da Mesa, com base em estudo realizado pelo PSDB, trazem dados sobre a matéria, e dão suporte a essa tese:

³⁷ Apud SEABRA, *op. cit.*

³⁸ *Idem, ibid.*

³⁹ VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG ; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002, pág. 92.

INDICADORES LEGISLATIVOS – PAUTA OBSTRUÍDA



O prejuízo aos trabalhos congressuais já foi apontado pela doutrina, como se vê na manifestação de José Levi Mello do Amaral Jr.:

“A idéia [do sobrestamento da pauta] é boa: imprimir celeridade no processo [de deliberação parlamentar], decidindo-se, rapidamente, a sorte da medida provisória.

No entanto, quando várias medidas provisórias conhecem tramitação em um mesmo momento, o novo modelo resulta diversos trancamentos de pauta, sobrepostos e sucessivos. Com isso, ocorre embaraço aos trabalhos parlamentares normais.”⁴⁰

A consequência mais grave desse quadro é destacada novamente pelo Ministro Celso de Mello, para quem tal disfunção dos poderes governamentais, em detrimento do Congresso Nacional, compromete

“o relevantíssimo poder de agenda, por acarretar a perda da capacidade de o Parlamento condicionar e influir, mediante regular atividade legislativa, na definição e no estabelecimento de políticas públicas. (...)

Cabe advertir, por isso mesmo, que a utilização excessiva das medidas provisórias miniza, perigosamente, a importância político-institucional do Poder Legislativo, pois suprime a possibilidade de prévia discussão parlamentar de matérias que, ordinariamente, estão sujeitas ao poder decisório do Congresso Nacional.

Na realidade, a expansão do poder presidencial, em tema de desempenho da função normativa primária, além de viabilizar a possibilidade de uma preocupante ingerência do Chefe do Poder Executivo da União no tratamento unilateral de questões que, historicamente, sempre pertenceram à esfera de atuação institucional dos corpos legislativos, introduz fator de desequilíbrio sistêmico que atinge, afeta e desconsidera a essência da ordem democrática, cujos fundamentos – apoiados em razões de garantia política e de segurança jurídica dos cidadãos – conferem justificação teórica ao princípio da reserva de Parlamento e ao postulado da separação de poderes.”⁴¹

CONCLUSÃO

Idealizadas como normas excepcionais que afastam temporariamente o protagonismo do Congresso Nacional na função legislativa do Estado, as medidas provisórias passaram a ocupar posição preponderante na produção normativa brasileira já desde o início da vigência da Constituição Cidadã.

⁴⁰ AMARAL JR., José Levi Mello do. “Limite em jogo: o rito das medidas provisórias deve ser repensado”. *Consultor Jurídico*, 23.02.2005, disponível em <http://conjur.estadao.com.br/static/text/33098,1> [acesso em 09.01.2008].

⁴¹ ADI-MC 2.213-DF, *cit.*



As razões para tanto foram diversas, destacando-se a participação do Poder Legislativo, que não apenas reconheceu ao Presidente a amplitude de poderes que hoje possui, como também deixou de exercer sua competência constitucional para regular as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias reeditadas. No mesmo sentido, decisões do Judiciário chancelaram a atuação alargada do Executivo, ainda que timidamente erigindo salvaguardas contra eventuais abusos.

Os dados disponíveis na doutrina e na Administração Pública apontam para uma efetiva predominância do Poder Executivo na produção legislativa brasileira, seja pela edição de medidas provisórias, seja pela iniciativa de outras normas jurídicas primárias. Ressalva-se um potencial equilíbrio desses Poderes na função legislativa, ante o exercício legítimo de competências outorgadas pela própria Constituição. A carência de estudos substanciais sobre o tema, entretanto, não permitem elaborar uma análise mais aprofundada sobre a matéria.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, conquanto represente uma substancial redução dos poderes do Executivo, não teve o condão de restituir ao Congresso Nacional o protagonismo na função legiferante, uma vez que o mecanismo de bloqueio de pauta permitiu ao Presidente continuar a impor suas prioridades ao processo legislativo da União, influenciando fortemente a agenda legislativa nacional.