

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO — 1990

ANO 27 • NÚMERO 107

Medidas provisórias (*)

Professor RAUL MACHADO HORTA

Catedrático e titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG

SUMÁRIO

1. *Legislação governamental.* 2. *Fonte das Medidas Provisórias.* 3. *Doutrina e prática constitucional italiana.* 4. *Medidas Provisórias na Constituição da República de 1988.* 5. *Questões específicas.* 6. *Considerações finais.*

1. As medidas provisórias, com força de lei, previstas no art. 62 e parágrafo único da Constituição da República, de 5 de outubro de 1988, inserem-se no domínio da atividade normativa do Poder Executivo, a que se refere MORTATI⁽¹⁾, caracterizando o exercício da legislação governamental, que BURDEAU⁽²⁾ qualificou de “fenômeno geral e irreversível”, com expansividade nos ordenamentos jurídicos contemporâneos, de modo a abrandar o monopólio legislativo dos Parlamentos. A legislação governamental, que decorre de causas numerosas, geralmente identificadas pelos publicistas, não é criação do texto constitucional de 1988. Em sua manifestação mais drástica, que é o decreto-lei, a atividade normativa do Poder Executivo despontou na Carta de 10 de novembro de 1937, sob a forma

(*) Exposição apresentada ao X Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, realizado em São Paulo, em 28/30 de julho de 1989.

(1) COSTANTINO MORTATI — *Instituzioni di Diritto Pubblico* — V. II — Padova — CEDAM — 1969 — p. 629.

(2) GEORGES BURDEAU — *Traité de Science Politicue* — Volume VIII — LGDJ — 1974 — p. 554.

de atividade eventual do Presidente da República, mediante autorização do Parlamento, dentro de condições e limites (Carta de 10 de novembro de 1937, art. 12), ou de exercício extraordinário, durante os períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados (art. 13), para tornar-se atividade permanente, por não se ter reunido o Parlamento, na vigência da Carta de 10 de novembro, como previa a disposição transitória do art. 180, erigido em fundamento da pletórica atividade legislativa do Presidente da República, “autoridade suprema do Estado” (art. 73), conforme dizia norma consagradora do autoritarismo político. A atividade normativa do Presidente da República, seja na forma da legislação direta do decreto-lei ou na via da delegação legislativa, foi suprimida pela Constituição Federal de 1946, ressalvada a breve existência dessa segunda modalidade, enquanto perdurou a Emenda Constitucional n.º 4, de 2 de setembro de 1961, responsável pela instituição do regime parlamentar de governo. O reaparecimento do decreto-lei deu-se na Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, sob a denominação de *decretos com força de lei*, como ato da legislação governamental direta do Presidente da República (art. 58), melhor identificado nas categorias constitutivas do processo legislativo, que manteve sua denominação real (art. 49 — V). A Constituição de 1967 integrou na legislação governamental a delegação legislativa do Congresso Nacional ao Presidente da República, para elaborar leis delegadas (art. 55). A atividade legislativa material do Presidente da República exprimiu o reforçamento dos poderes do Chefe do Poder Executivo, que constituía manifesto propósito da Constituição congressual de 1967, e essa atividade incorporou-se à Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969, objeto de outorga, para compor a estrutura do regime político autoritário nela consagrado (arts. 52 e 55).

2. As *medidas provisórias* da Constituição da República de 1988 correspondem a outra denominação que recebeu o decreto-lei no Direito Constitucional Brasileiro. É certo que sua fonte inspiradora não se localiza no regime autoritário anterior e reside, ao contrário, em texto representativo do constitucionalismo democrático. Com efeito, a versão originária das medidas provisórias encontra-se na Constituição da República Italiana, de 27 de dezembro de 1947, que organizou a República democrática, “fondada sul lavoro” (art. 1). No texto constitucional italiano, elaborado por Assembléia Constituinte que alimentava profunda desconfiança em relação ao decreto-lei, forma largamente usada durante o regime fascista, concedeu-se, em caráter de exceção à regra proibitória da atividade normativa direta do Governo (art. 77), a figura das medidas provisórias com força de lei — “provvedimenti provvisori con forza di legge” —, que o Governo, isto é, o Presidente do Conselho e os Ministros, poderá adotar, sob sua responsabilidade, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, com apresentação às Câmaras, para sua conversão no próprio dia de sua adoção,

prevendo-se a convocação do Parlamento, mesmo em caso de dissolução, e sua reunião no prazo de cinco dias. O art. 77 da Constituição da Itália, que contém a estrutura normativa das medidas provisórias, dispõe que os decretos perderão eficácia desde o início se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias, a contar da publicação, e as Câmaras poderão regular em lei as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos. Como se vê, as medidas provisórias integram o mecanismo do regime parlamentar de governo, envolvendo manifestação colegiada do Conselho de Ministros, para sua adoção. O modelo italiano projetou-se no Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte de nosso País, sob a Presidência do Senador Afonso Arinos de Melo Franco, que adotou o regime parlamentar de governo e a ele incorporou as medidas provisórias, com força de lei, reproduzindo a técnica recolhida no modelo parlamentar italiano. No Projeto da Comissão de Sistematização, as medidas provisórias, em caso de relevância e urgência, poderiam ser adotadas pelo Presidente da República, quando precedidas de solicitação do Primeiro-Ministro (art. 76). A substituição do regime parlamentar pelo regime presidencial, a partir do Projeto de Constituição (B), no 2.º Turno da deliberação da Assembléia Nacional Constituinte, converteu a adoção das medidas provisórias em ato da competência monocrática e privativa do Presidente da República (arts. 64 e 87 — XXVI), o que se manteve na Constituição presidencialista de 1988 (arts. 62, parágrafo único, e 84 — XXVI).

3. Sendo as medidas provisórias instituto que a Constituição da República transplantou da Constituição italiana, o conhecimento da doutrina e da prática parlamentar italiana constitui valioso subsídio para a compreensão da teoria e da prática constitucional brasileira, sem prejuízo das peculiaridades do regime de governo adotado nas duas Constituições.

Os temas que vamos mencionar exprimem conceitos e soluções da doutrina constitucional e da prática parlamentar italiana, consolidadas ao longo de quatro décadas de aplicação das medidas provisórias.

3.1. Norma e “provvedimenti”

Em incursão terminológica, MORTATI⁽³⁾ assinala a distinção entre norma e “provvedimenti”, lembrando que a palavra “provvedimenti” designa ato particular e concreto. É termo que indica provisoriedade e essa característica elimina a idéia de que a regra abrangida possa regular uma série indeterminada de casos futuros. BISCARETTI DI RUFFIA⁽⁴⁾, reite-

(3) COSTANTINO MORTATI, obra citada, pp. 633 e 641 (2).

(4) PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA — *Diritto Costituzionale* — 9ª edição — Casa Editrice Eugenio Jovene — 1972 — p. 518.

rando a distinção de MORTATI, enfatiza o caráter provisório dos “providementi”, confirmado pelo breve prazo estabelecido para sua apresentação às Câmaras e subsequente conversão em lei formal. Por isso, a Constituição não faz o emprego da palavra norma, expressão tecnicamente mais exata, mas que reclamaria duradoura aplicação no tempo. Buscando amparo no Direito estrangeiro, MORTATI informa que o Direito alemão faz a distinção entre norma e medida (*Massnahme*), como testemunham os estudos de FORSTHOFF, W. JELLINEK e SCHMITT, tendo o assunto constituído objeto de debate na Associação dos Professores Alemães de Direito Público.

3.2. *Aplicação imediata da medida provisória*

A medida provisória pressupõe a ocorrência de casos extraordinários de necessidade e de urgência, como fundamento constitucional para sua adoção pelo Governo. São considerados ilegítimos por definição, como esclarece L. PALADIN⁽⁵⁾, os decretos-leis ou medidas provisórias que não dispuserem de aplicação imediata. BISCARETTI sustenta que a medida provisória destituída de aplicação imediata configura vício de legitimidade.

3.3. *Medidas provisórias e o poder de emendar*

Anota PALADIN⁽⁶⁾, escrevendo em 1979, que se encontram distantes no tempo e superados os precedentes formalísticos nos quais se apoiava a Presidência da Câmara dos Deputados para sustentar a improponibilidade de emendas às medidas provisórias. Apoiando o abandono desses precedentes remotos, PALADIN entende que seria absurdo considerar o Parlamento rigidamente vinculado à decisão inicial do Governo, devendo limitar-se a aprovar ou desaprovar, em bloco, os atos provisórios com força de lei, no momento em que, restaurando a ordem natural das competências, é chamado a exercer o Poder Legislativo. A prática mais recente, diz PALADIN, caracteriza uma inversão na tendência limitadora, que não frutificou, de modo que no artigo único das leis de conversão são introduzidos títulos inteiros e capítulos novos. Contrariando a opinião doutrinária de que a lei de conversão não poderia modificar a medida provisória, originária do Governo, firmou-se a concepção de que as Câmaras dispõem da faculdade de ampliar ou restringir o conteúdo da medida provisória. Na

(5) L. PALADIN e outros — *Commentario della Costituzione — La formazione delle leggi* — Tomo II — Zanichelli Editore — 1979 — p. 57.

(6) L. PALADIN, obra citada, p. 76.

lição sempre acatada de MORTATI⁽⁷⁾, as emendas poderão ser supressivas, parcial ou totalmente, correspondendo a ausência de conversão na parte emendada, ou aditivas, acrescentando matéria nova.

3.4. Os efeitos das emendas

MORTATI sustenta que a emenda supressiva contém efeito *ex-tunc*, apagando a eficácia da norma desde o início, e a aditiva, efeito *ex-nunc*, a partir de sua adoção, para o futuro. BISCARETTI, sem assumir posição prévia, preferindo acompanhar o juízo de PIZZORUSSO, para quem o assunto não comporta resposta de caráter geral, admite dupla colocação: a eliminação da regra, por emenda supressiva, pode ser interpretada como denegação de conversão, com efeito *ex-tunc*, ou como ab-rogação, contemporânea à lei de conversão, dotada de eficácia *ex-nunc*.

3.5. Reedição da medida provisória

A prática parlamentar italiana prevê duas modalidades de reedição da medida provisória. O *decreto de prorrogação*, quando a medida estiver se aproximando do prazo de validade, procedimento de prorrogação que se apoiaria na inércia do legislador ordinário. A segunda modalidade consiste na reprodução dos decretos ou medidas provisórias não convertidas, sob a forma de novas medidas, entrando em vigência na data sucessiva à da extinção do prazo de validade da medida anterior. Relata PALADIN⁽⁸⁾ que o caso mais notório desse segundo procedimento é representado pelo chamado *decretone* do Governo Colombo, expedido em outubro de 1970. Na ocasião, afastou-se a prejudicial sustentada pela oposição ao Governo, que entendia inconcebível urgência além do prazo de validade da medida anterior e dava pela preclusão decorrente da não-conversão. A maioria contrariou o argumento da minoria parlamentar, sustentando que os pressupostos da medida provisória poderão permanecer e até agravar-se com o tempo e nem sempre o decurso dos sessenta dias, estipulado na Constituição da Itália, equivale à rejeição implícita, especialmente quando a decadência da medida provisória advém de manobras do obstructionismo, utilizadas pela minoria. Na Itália, a renovação de medidas provisórias não aprovadas ou convertidas tornou-se prática freqüente a partir de 1970. BISCARETTI⁽⁹⁾, sem aprofundar a matéria, dissentiu da prática parlamentar, acoimando de inconstitucional o expediente de contornar o termo de sessenta dias para a conversão, introduzindo em medida provisória posterior a matéria da anterior medida não convertida.

(7) COSTANTINO MORTATI, obra citada, p. 638.

(8) L. PALADIN, obra citada, p. 62.

(9) BISCARETTI DI RUFFIA, obra citada, p. 517 (120).

3.6. *Lei de conversão e pedido de nova deliberação*

A Constituição da Itália não prevê a figura do veto presidencial. Em seu lugar, consagra a competência do Presidente da República para solicitar às Câmaras uma *nova deliberação*, em técnica típica do regime parlamentar. Como a lei de conversão é submetida à promulgação do Presidente da República, suscitou-se a questão do cabimento de nova deliberação ou do exercício do *potere di rinvio* no âmbito da lei de conversão. MORTATI⁽¹⁰⁾, considerando a brevidade do prazo para a conversão da medida provisória em lei, nega ao Presidente da República o exercício do *potere di rinvio*, no caso da lei de conversão. PALADIN⁽¹¹⁾, em análise mais desenvolvida, distingue duas situações, de modo a negar o *potere di rinvio* na primeira e admiti-lo na segunda. Se o Parlamento limitou-se a converter a medida provisória, sem nela introduzir qualquer modificação, é sustentável que, neste caso, o Presidente não disporá do *potere di rinvio*, pois exercitou o seu controle por ocasião de sua expedição. Todavia, se a lei de conversão emendou a medida provisória adotada pelo Governo, o Presidente da República não poderá ser privado do *rinvio*, pelo menos em relação às emendas introduzidas pelas Câmaras.

3.7. *A deliberação sobre as medidas provisórias*

A doutrina constitucional italiana vem conferindo relevo à identificação do órgão legislativo competente para apreciar as medidas provisórias no momento de sua conversão em lei formal. A Constituição determina a apresentação dos “*provvedimenti provvisori*” às Câmaras, sem prefigurar o processo deliberativo que deve ser adotado. A lei de conversão provirá de deliberação separada e consecutiva das duas Casas do Parlamento ou poderá ser objeto de deliberação conjunta da Câmara e do Senado? É matéria do *plenum* ou caberá a apreciação no âmbito das Comissões deliberantes do Parlamento? A deliberação bicameral é a preferida na prática parlamentar italiana, conforme esclarece PALADIN. A deliberação plenária, embora não tenha constituído objeto de reserva constitucional expressa, é a que melhor atende ao princípio da responsabilidade do Governo, embora a prática registre casos de lei de conversão oriunda de deliberação pelas Comissões. A recusa de conversão da medida provisória não conduz, necessariamente, à responsabilização política do Governo. É o voto negativo e contrário, sem acarretar a ruptura na relação de confiança entre o Governo e o Parlamento, como assinala PALADIN. A dinâmica do regime parlamentar não impede que se converta a recusa de conversão da medida

(10) COSTANTINO MORTATI, obra citada, p. 636.

(11) L. PALADIN, obra citada, pp. 77/78.

provisória em questão de confiança, desencadeadora da responsabilidade política. BISCARETTI DI RUFFIA ⁽¹²⁾, que defende a apreciação da medida provisória pelo Plenário das Câmaras, por residir nele a sede política do julgamento do Governo, cita a queda do *Gabinete Fanfani*, em 1958, motivada pela recusa de conversão de três medidas provisórias.

3.8. *Não-conversão de medida provisória e lei reguladora de relações jurídicas decorrentes*

A Constituição da Itália dispõe que os decretos perdem eficácia desde o início (*ex-tunc*) se não forem convertidos em lei dentro de sessenta dias de sua publicação (art. 77). Correlatamente, para prevenir situações criadas e mesmo a necessidade de regulamentação legislativa, facultada às Câmaras, isto é, ao Senado e à Câmara dos Deputados, regular em lei as relações jurídicas decorrentes dos *decretos* não convertidos (art. 77, parte final).

Comentando o texto, PALADIN ⁽¹³⁾ registra o “scarsissimo uso” da faculdade conferida às Câmaras, para regulamentação sucessiva das relações jurídicas, em procedimento assemelhado a uma *conversione tardiva*. O mesmo autor questiona a necessidade da regra constitucional e não vislumbra no texto a permissão ao Parlamento de retroagir a disciplina legal além dos limites constitucionais, o que equivaleria a uma derrogação inadmissível de princípios constitucionais fundamentais. A explicação razoável para a norma permissiva é que a ausência de regra dessa natureza poderia conduzir à interpretação de que, em matéria de medida provisória não convertida, estaria vedada a intervenção do legislador ordinário. Para MORTATI ⁽¹⁴⁾, a legislação sucessiva resguardará a permanência de efeitos verificados durante a vigência da medida provisória não convertida e permitirá regular obrigação de ressarcimento ou de reintegração. LAVAGNA ⁽¹⁵⁾, em comentário de decisão da Corte Constitucional, também entende, como PALADIN, que a faculdade da regulamentação impede o raciocínio negativo da preclusão legislativa na matéria não convertida e envolve uma substituição da avaliação política do Governo pela avaliação política do Parlamento. Pondera, ainda, que a regulamentação retroativa das relações anteriores não poderá, de modo algum, prescindir do integral respeito às normas constitucionais.

(12) BISCARETTI DI RUFFIA, obra citada, p. 517 (120).

(13) L. PALADIN, obra citada, pp. 92/93.

(14) COSTANTINO MORTATI, obra citada, p. 635.

(15) CARLO LAVAGNA — *La Costituzione Italiana Commentata con le decisioni della Corte Costituzionale* — UTET — Torino — 1970 — p. 744.

3.9. *Volume das medidas provisórias*

As medidas provisórias do Governo correspondem, na Itália, a mais de 10% da atividade legislativa do Parlamento. O uso da atividade legislativa governamental adquiriu intensidade quantitativa e qualitativa a partir de 1950. Embora distante do volume atingido na época do fascismo, PALADIN informa que, em alguns anos, como em 1967 e 1974, as medidas provisórias ultrapassaram a trinta, e, em 1976 e 1977, foram expedidas 68 e 47, respectivamente. O crescimento progressivo da legislação governamental, como se verifica nos números correspondentes a 1976 e 1977, levou o Presidente da Câmara dos Deputados, em declaração feita em 1977, a proclamar os inconvenientes da "proliferazione dei decreti-legge" (16).

4. *As medidas provisórias na Constituição da República de 1988*

As medidas provisórias instituídas no artigo 62 e seu parágrafo único da Constituição da República de 1988 representam caso de transplantação normativa de técnica do Direito Constitucional Italiano. Basta a comparação entre o artigo 62 e seu parágrafo da Constituição do País e o artigo 77 da Constituição italiana: a denominação do ato legislativo, a força de lei, a apresentação imediata, a convocação extraordinária em caso de recesso, a reunião no prazo de cinco dias, a perda da eficácia, desde o início ou da edição, a conversão em lei, em prazo a contar da publicação, a regulamentação das relações jurídicas decorrentes da medida não convertida. Há duas diferenças substanciais entre a técnica brasileira e o modelo italiano. A primeira reside no fundamento e a segunda na iniciativa. Os "provvedimenti provvisori" do texto italiano são autorizados "in casi straordinari di necessità e d'urgenza", enquanto as medidas provisórias da Constituição brasileira pressupõem o caso de "relevância e de urgência". Casos extraordinários de necessidade e de urgência ensejam verificação mais rigorosa, no juízo de admissibilidade, que o caso de "relevância e urgência", refletindo redação mais branda na sua primeira parte, pois a relevância, sempre sujeita a avaliação subjetiva e discricionária, não dispõe da energia e da evidência objetiva dos casos extraordinários de necessidade e de urgência. A diferença que decorre da iniciativa marca a distância que separa o regime parlamentar do regime presidencial. Na Itália, os "provvedimenti provvisori" dependem de iniciativa do Governo, isto é, do Conselho de Ministros, órgão colegiado de deliberação, e a iniciativa

(16) L. PALADIN, obra citada, p. 59.

atrai, desde logo, a responsabilidade do Governo, como dispõe a Constituição. No Brasil, a iniciativa das medidas provisórias pertence, isoladamente, ao Presidente da República, juiz monocrático de sua relevância e urgência, no exercício de competência privativa (*Constituição da República*, art. 84 — XXVI). A posição que ocupa o Presidente da República no regime presidencial aconselha que a análise e a aplicação das medidas provisórias reflitam as peculiaridades desse regime, dentre elas o exercício monárquico do Poder Executivo pelo Presidente da República, Chefe de Estado e Chefe de Governo.

5. *Questões específicas*

A doutrina e a prática parlamentar italiana, como vimos, encerram soluções igualmente aplicáveis à doutrina e à prática parlamentar brasileira, como nos casos da aplicação imediata das medidas provisórias, a faculdade de emendar, os efeitos das emendas, a reedição das medidas provisórias, a nova deliberação ou veto, a apreciação plenária, o alcance da lei regulamentadora de relações jurídicas decorrentes.

Ao lado da importante contribuição italiana, que examinamos anteriormente, algumas questões específicas já foram suscitadas na prática parlamentar brasileira e outras devem ser propostas, considerando a natureza do regime presidencial.

5.1. *Rejeição liminar das medidas provisórias*

É conhecida a controvérsia que se instaurou quando o Presidente em exercício do Senado Federal devolveu ao Presidente da República, por ato próprio, medida provisória encaminhada à apreciação do Congresso Nacional. A devolução correspondeu a uma rejeição liminar, sem a audiência do Congresso Nacional, destinatário constitucional das medidas provisórias. O procedimento não dispunha de apoio na Constituição e sua continuidade conduziria ao conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, em dissídio de conseqüências nefastas às instituições republicanas. A Resolução n.º 1, do Congresso Nacional, de 2 de maio de 1989, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias, afasta a possibilidade de reiteração do procedimento. Com efeito, em seu artigo 2.º, situa a competência inaugural da Presidência do Congresso Nacional na publicação e distribuição de avulsos da medida provisória, publicada no *Diário Oficial*, e designação de Comissão Mista de Senadores e Deputados, para seu estudo e parecer.

5.2. *Promulgação congressional ou sanção da lei de conversão*

Acha-se consagrado no procedimento legislativo das medidas provisórias a promulgação pelo Presidente do Senado Federal da lei federal de conversão, formalizando a aprovação do Congresso Nacional. O referido procedimento deveria ser reexaminado. A sanção, a promulgação e a publicação das leis são atos da competência constitucional privativa do Presidente da República (*Constituição da República*, art. 84 — IV). A promulgação congressional de lei, através do Presidente ou do Vice-Presidente do Senado Federal, está limitada ao caso da não-promulgação da lei pelo Presidente da República, seja em virtude de silêncio decorrido o prazo de quinze dias, para sanção ou veto (*Constituição da República*, art. 66, § 3.º), ou de não-promulgação de projeto, dentro de quarenta e oito horas, no caso de rejeição do veto (*Constituição da República*, art. 66, § 5.º). A omissão do Presidente da República, num caso e no outro, ensejará a figura da promulgação da lei pelo Presidente do Senado ou, na omissão deste, pelo Vice-Presidente do Senado Federal (*Constituição da República*, art. 66, § 7.º). O Decreto Legislativo e a Resolução é que impõem a promulgação do Presidente do Senado ou, na sua falta, do Vice-Presidente do Senado Federal. Enquanto o projeto de lei de conversão estiver submetido à promulgação pelo Presidente do Senado, é óbvio que não poderá ser cogitada a possibilidade do veto presidencial.

5.3. *Lei de conversão e veto*

Todavia, se for corrigido o desvio de competência ora apontado, caberá examinar o cabimento do veto presidencial. Vetar projetos de lei, total ou parcialmente, é ato da competência constitucional privativa do Presidente da República (*Constituição da República*, art. 84 — V). A oportunidade para vetar surge na remessa do projeto de lei, para efeitos de sanção. Não aquiescendo ao projeto, o Presidente veta-lo-á, no todo ou em parte, invocando os fundamentos constitucionais do veto (*Constituição da República*, art. 66, § 1.º). O veto presidencial não se reveste do caráter cerimonioso do pedido de nova deliberação, típico de regime parlamentar. É ato do poder presidencial, com a eficácia paralisante do projeto de lei. Dentro das características do veto no regime presidencial, se for revisto o procedimento legislativo atual, que me parece incorreto, e se transferir ao Presidente da República o exercício da competência constitucional que lhe pertence no domínio da sanção, da promulgação e da publicação das leis, o projeto de lei de conversão que lhe for remetido no coroamento do processo legislativo estará sujeito, como os projetos de lei, em geral, à manifestação do veto, total ou parcial, na forma disciplinada

pela Constituição. A incidência do veto sobre matéria que decorrer de emendas ou sobre o conjunto do projeto de lei de conversão, abrangendo o próprio texto originário da medida provisória que expediu, configura questão de conveniência e de oportunidade, cabendo ao Presidente da República, no exercício do poder de veto, decidir pela sua amplitude.

5.4. *Renovação da medida provisória*

A expedição de medida provisória alargou consideravelmente a competência legislativa material do Presidente da República. No Direito constitucional anterior, a expedição do decreto-lei, pelo menos em linha de princípio, dependia de seu enquadramento a matérias determinadas, sem aumento da despesa pública (*Constituição Federal de 1967*, art. 58 — I e II). A medida provisória não está submetida ao controle prévio de seu conteúdo, ao contrário do decreto-lei, e essa liberação operada pela Constituição da República impõe tratar com cautela a renovação da medida provisória, que é, como vimos, admitida na doutrina e na prática constitucional italiana. É certo que a Constituição não incluiu a medida provisória no tratamento restritivo que conferiu ao projeto de lei rejeitado, cuja matéria só poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, havendo proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (*Constituição da República*, art. 67). A Constituição não vedou, expressamente, a reapresentação de medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional. Dois fundamentos desaconselham a reapresentação da medida provisória. O primeiro, de natureza política, presumindo que a reapresentação de medida provisória não convertida poderá adquirir a projeção de conflito entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, dado o caráter desafiador da reapresentação. O segundo fundamento é de natureza jurídica. A Constituição ofereceu a solução que se deve adotar, em caso de não conversão em lei das medidas provisórias, impondo ao Congresso Nacional o dever de disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. A Resolução n.º 1, do Congresso Nacional, prevê a apresentação de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes dos textos suprimidos (art. 7.º — II), com tramitação inicial do decreto legislativo na Câmara dos Deputados, e quando o prazo de trinta dias expirar sem deliberação final do Congresso Nacional (art. 17). Não obstante as reservas que oponho à amplitude com que a Constituição tratou as medidas provisórias, admito a possibilidade da reapresentação, se decorrido o prazo de trinta dias sem deliberação final do Congresso. O cabimento da reapresentação, neste caso, vincula-se à admissibilidade da medida provisória, em deliberação prévia do Congresso Nacional, concluindo pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. A medida provisória rejeitada em deliberação final do Congresso Nacional não deverá

ser reapresentada. A reapresentação fica, portanto, condicionada ao juízo de admissibilidade favorável e à ocorrência de decurso do prazo de trinta dias sem deliberação final do Congresso Nacional.

5.5. *Volume das medidas provisórias*

Foram expedidas, pelo Presidente da República, até junho de 1989, no oitavo mês de vigência da Constituição da República de 1988, 72 (setenta e duas) medidas provisórias. O volume global é ligeiramente superior ao das medidas provisórias expedidas na Itália, em 1976, totalizando 68 "provvedimenti provvisori". No cômputo geral, estão incluídas 10 (dez) medidas provisórias, que decorreram da conversão automática dos decretos-leis editados entre 3 de setembro de 1988 e a promulgação da Constituição, conforme determinou o art. 25, § 2.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sem submetê-los à avaliação prévia da urgência e da relevância. Por isso, o decreto-lei que dispunha sobre a proibição da pesca de espécies em período de reprodução, converteu-se na Medida Provisória n.º 1, de 21 de outubro de 1988, posteriormente republicada por ter saído com incorreção, tornando-se a Medida Provisória n.º 10, da mesma data, publicada no *Diário Oficial*, de 25 de outubro daquele ano. Neste período inicial de implantação das medidas provisórias, ao lado de textos que se impuseram pela irrecusável relevância e urgência de seu conteúdo, como a Medida Provisória n.º 32, de 15 de janeiro de 1989, que instituiu o cruzado novo, determinou o congelamento de preços e estabeleceu regras de desindexação da economia, e as medidas provisórias complementares, que expediram normas de ajustamento do Programa de Estabilização Econômica, como a Medida Provisória n.º 48, de 18 de abril de 1989 — sem ingressar no exame do conflito entre essas medidas e normas e princípios fundamentais da Constituição da República —, é significativo, por outro lado, o volume de medidas provisórias que, em tese, não preenchem os pressupostos constitucionais da relevância e da urgência e cujo conteúdo poderia constituir matéria da lei ordinária ou mesmo de decreto regulamentar. Nesse conjunto que me parece exorbitante do texto constitucional, incluo as Medidas Provisórias n.ºs 11, de 3 de novembro de 1988, que altera valores da taxa de fiscalização da instalação dos Serviços de Telecomunicações; 12, da mesma data, que dispõe sobre prazo para liquidação de débitos previdenciários, com efeitos retroativos a 31 de agosto e 13 de outubro de 1988; 13, idem, que dispõe sobre a aplicação do Decreto-Lei n.º 2.280, de 16 de dezembro de 1985, aos servidores do Tribunal Federal de Recursos; 14, idem, que altera o Decreto-Lei n.º 2.406, de 5 de janeiro de 1988; 15, idem, que altera disposição da legislação aduaneira sobre taxa e valor das multas; 16, idem, que estabelece as condições para emissão de Letras Hipotecárias; 19, idem, que dispõe sobre o registro provisório de estrangeiro; 23, de 6 de dezembro de 1988, que dá nova redação ao art. 10 da Lei n.º 2.145, de 29 de dezembro de 1953;

29, de 15 de janeiro de 1989, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, posteriormente republicada sob o n.º 39, de 15 de fevereiro de 1989; 41, de 13 de março de 1989, criando a Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia; 49, de 19 de abril de 1989, que dispõe sobre a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), posteriormente rerepresentada sob o n.º 58, de 22 de maio de 1989; 62, de 1.º de junho de 1989, que limita em sete o número de Zonas de Processamento de Exportações (ZPE); 64, de 5 de junho de 1989, que fixa a competência do Conselho Nacional de Energia Nuclear e do Departamento Nacional de Águas e Energia; 66, de 8 de junho de 1989, sobre adoção, pelo IBGE, de metodologia análoga à do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor; 72, de junho de 1989, que estabelece obrigação para empresas sujeitas à CLT. São dezesseis medidas provisórias cujas matérias poderiam ser tratadas normalmente no âmbito do projeto de lei e cujo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência não deveria ultrapassar o juízo preambular da admissibilidade, salvo benignidade do Congresso Nacional.

6. *Considerações finais*

A Constituição da República não enfraqueceu a competência do Presidente da República no domínio do processo legislativo. Assegurou-lhe, ao contrário, o exercício de amplas atribuições, como a proposta de emenda à Constituição (art. 60 — II), a iniciativa das leis complementares e ordinárias, em geral (art. 61), a iniciativa privativa de relevante legislação (art. 61 — I e II — *a, b, c, d e e*), a adoção de medidas provisórias, com força de lei (art. 62 e parágrafo único), a proibição de aumento de despesa nos projetos de sua iniciativa privativa ou exclusiva (art. 63 — I), a solicitação de urgência para apreciação dos projetos de sua iniciativa (art. 64, §§ 1.º e 2.º), o poder de veto total ou parcial de projeto de lei (art. 66, §§ 1.º e 2.º), a elaboração de leis delegadas oriundas da delegação legislativa do Congresso Nacional (art. 68, § 2.º), apresentação ao Congresso Nacional do Plano Plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e das propostas do orçamento fiscal, do orçamento da seguridade social e do orçamento de investimento das empresas estatais (art. 84 — XXIII *c/c* art. 165 — I, II e III, § 5.º — I, II e III).

As atribuições legislativas, que se expandem nas atribuições de outra natureza, como a convocação extraordinária do Congresso Nacional, a decretação da intervenção federal, do estado de defesa e do estado de sítio, o comando supremo das Forças Armadas, o poder de nomear, entre outras, demonstram que a Constituição da República manteve as linhas fundamentais do presidencialismo brasileiro.

A Constituição, por outro lado, preservou o Congresso Nacional, tornando-o peça fundamental ao funcionamento das instituições, com a restituição e a ampliação de suas funções legislativas e de controle. O Congresso homologador desapareceu nos escombros do regime demolido pela nova Constituição. As Comissões do Congresso Nacional dispõem de competência para legislar conclusivamente, com dispensa do Plenário, salvo recurso (art. 58 — § 2.º — I). Gozam de amplos poderes de investigação (art. 58, § 3.º). A proposta de Emenda à Constituição pertence a membros da Câmara ou do Senado Federal (art. 60 — I). A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional (art. 61).

A urgência legislativa solicitada pelo Presidente da República depende de manifestação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 64, §§ 1.º e 2.º). O veto presidencial poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, abrandando o *quorum* de rejeição. Deputados e Senadores adquiriram o poder de emendar a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e seus documentos constitutivos (art. 166, §§ 2.º, 3.º e 4.º).

A competência exclusiva do Congresso detém apreciável poder de controle de atos do Presidente da República, como o de sustar atos normativos do Poder Executivo (art. 49 — V) e participar da escolha dos membros do Tribunal de Contas, em proporção superior à do Presidente da República (art. 49 — XIII — c/c art. 73, § 2.º — I e II).

As dimensões das atribuições constitucionais do Congresso Nacional e do Presidente da República não sugerem confrontação e indicam, ao contrário, o equilíbrio tão necessário à independência e à harmonia dos Poderes da República. As atribuições constitucionais do Congresso Nacional e as do Presidente da República permitem uma especulação sobre tendências, sem ingressar, como é óbvio, no campo esotérico da profecia. Se o Presidente da República dispuser de maioria nas Casas do Congresso Nacional, a legislação federal refletirá o comando de sua iniciativa e essa legislação poderá decorrer da expedição freqüente de medidas provisórias, com a promulgação ulterior da lei de conversão. Se o Presidente da República não conseguir o apoio da maioria congressual, por insuficiente sustentação dos partidos políticos, a legislação presidencial ficará submetida ao comando legislativo do Congresso Nacional, que ampliará sua iniciativa e sujeitará o Presidente minoritário ao controle majoritário do Congresso Nacional. Assim ocorreu na Presidência Café Filho, nos idos de 1954 e 1955. Assim vem ocorrendo na Presidência José Sarney, especialmente após a fragmentação do apoio da Aliança Democrática. O comportamento futuro dependerá da correlação entre o Presidente eleito e os partidos políticos representados no Congresso Nacional.