

# REEDIÇÕES DE MEDIDA PROVISÓRIA

Vânia Maria Bastos\*

“O conceito de ‘separação de poderes’ designa um princípio de organização política. Ele pressupõe que os chamados três poderes podem ser determinados como três funções distintas e coordenadas do Estado, e que é possível definir fronteiras separando cada uma dessas três funções. No entanto, essa pressuposição não é sustentada pelos fatos.”

(Hans Kelsen, in Teoria Geral do Direito e do Estado p. 123)

## 1. Introdução

O operador do direito tem presenciado, nos últimos anos, uma verdadeira inflação de Medidas Provisórias sendo que, muitas vezes, é reeditada e nem sempre com o texto integral da anterior.

Tais reedições são veemente criticadas por representantes do judiciário e legislativo em jornais, revistas e congressos sem que ocorra nenhuma ação concreta, motivo pelo qual merece que se faça uma análise jurídica sobre o tema.

A Constituição de 1988, em seu artigo 62, preceitua que: “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 reunir-se no prazo de cinco dias”.

O parágrafo único do artigo 62 limita o prazo de tal medida, conforme se depreende do seu texto: “As Medidas Provisórias perderão eficácia, desde a sua 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”.

Será que o artigo 62 e seu parágrafo único, na prática estão sendo respeitados e interpretados corretamente? Será que a nossa *Lex Fundamentalis* autoriza a reedição de Medida Provisória? É o que procuraremos analisar neste trabalho.

## 2. Interpretação sistemática do Direito

Sabemos que qualquer sistema é um conjunto de partes ordenadas entre si e que dependem uma da outra. Com o sistema jurídico não é diferente. Podemos esclarecê-lo melhor com a definição de Freitas (1995:40) “...entende-se mais apropriado que se conceitue o sistema jurídico como uma rede

axiológica e hierarquizada de princípios gerais e tópicos, de normas e valores jurídicos, cuja função é a de, evitando ou superando antinomias, dar cumprimento aos princípios e objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, assim como se encontram consubstanciados, expressa ou

\* Assistente Jurídica da Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul; Professora do Curso de Direito do Convênio FURB/FEDAVI em Rio do Sul/SC e aluna do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI.

implicitamente, na Constituição”.

Portanto, o sistema jurídico se caracteriza pelos princípios, normas e conceitos do direito. Essa unidade sistemática deve ser interpretada de modo a

garantir a segurança jurídica e o estado. Portanto, ao estudarmos o direito, não devemos analisar só uma parte deste, como por exemplo a norma, mas também as demais para o entendermos na sua totalidade.

### 3. A análise das medidas provisórias sob o ponto de vista dogmático \* \* \* \* \*

Warat (1995:21) assevera que: “a dogmática jurídica constitui como objeto de seu conhecimento algum direito positivo vigente.”

O objeto do nosso estudo, conforme já salientado, é o artigo 62 e parágrafo único da Constituição Federal, que trata das Medidas Provisórias a qual deve ser uma excepcionalidade a ser adotada pelo Presidente da República em caso de urgência e relevância. Essa Medida não é lei, apenas tem força de lei, perdendo sua eficácia se não for convertida no prazo de trinta dias.

Se o legislador tivesse previsto a reedição da medida provisória, não estabeleceria o prazo de sua eficácia. O que está acontecendo atualmente é que os trinta dias se tornam muitas vezes em anos, com a convalidação das medidas provisórias.

Já vimos que o direito é um sistema que deve ser interpretado como um todo, e não só uma parte. Portanto, partindo dessas considerações, devemos analisar se juridicamente, é correto a reedição de Medidas Provisórias, e muitas vezes, não com o mesmo texto da anterior, suprimindo ou acrescentando artigos, tendo em vista que a nossa Lei Excelsa não trata de reedições de Medida Provisória.

Diante de tais ponderações, salientamos os seguintes aspectos referentes à reedição de Medida Provisória:

O artigo 62 da *Lex Fundamentalis* estabelece como requisitos a edição de medidas provisórias à urgência (necessidade imediata) e relevância (importância) e o parágrafo único estabelece que perderão a eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias. Ora, salvo melhor juízo, se o Congresso Nacional, não converter a Medida Provisória em lei, no prazo estabelecido pela

Constituição, é sinal que o assunto tratado na Medida Provisória não é de necessidade imediata, ou seja, urgente. Assim sendo, as Medidas Provisórias que estão sendo reeditadas há mais de dois anos, por exemplo, já perderam os requisitos da Medida Provisória (urgência) e (relevância).

Salienta-se que devem estar presentes os dois requisitos e não apenas um deles, portanto, se for caso somente de urgência ou relevância não há que se falar em medida provisória.

Figueiredo (1992: 24) esclarece o sentido de urgência e relevância aduzindo que: “a urgência assinala o estado das coisas que se devam fazer imediatamente, por imperiosa necessidade, e para que se evitem males ou perdas, conseqüentemente de maiores delongas ou protelações. Juridicamente, a justificativa da urgência provém, invariavelmente, não somente da necessidade da feitura das coisas, como do receio, ou do temor, de que qualquer demora, ou tardança, possa trazer prejuízos.”

Citando os dicionaristas Cândido Figueiredo e Plácido e Silva, salienta ainda o autor que: “matéria relevante, seja de fato ou de direito, é a que se apresenta em toda a sua exuberância, em toda evidência, para ser acatada ou apreciada como justificativa do pedido, da pretensão, ou da proteção do direito”.

O Presidente da República tem reeditado em média duas medidas provisórias por dia, será que todas elas possuem o requisito da urgência e relevância? Passamos a analisar algumas delas:

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1538 DE 13 de março de 1997 - Dispõe sobre a nota do tesouro nacional e sua utilização para aquisição de bens e direitos alienados no âmbito do programa Nacional

de Desestatização. Salienta-se também, que a MP 1538, inclusive, altera artigos da Lei número 8249/91. Essa medida provisória, em março estava na sua trigésima oitava edição, ou seja, há mais de três anos e continua a ser reeditada. Analisando certas peculiaridades, vimos que falta aí o requisito da urgência, pois já passaram alguns anos e ainda não foi convertida em lei. O caput do artigo 62 da Constituição Brasileira deixa claro que não era a intenção do legislador a perpetuidade da Medida Provisória, pois essa deveria ser editada por um motivo tão urgente e relevante que o Congresso estando em recesso deveria ser convocado no prazo de cinco dias.

O artigo 3º da Medida Provisória supra mencionada, altera o artigo 3º da lei 8.249/91. Ora, fazendo uma interpretação sistemática desse artigo, indagamos como uma Medida Provisória, que não é lei, pode alterar o texto de uma lei ordinária que seguiu todos os trâmites legais? É o direito que cria o direito, existe um caminho jurídico a ser percorrido para que uma lei passe a existir, como pode um ato que a princípio tem eficácia de somente 30 (trinta) dias, alterar uma lei que foi aprovada pelo Congresso Nacional? Será que é esse o estado democrático previsto no “caput” do artigo 1º da Constituição Federal Brasileira?

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1150-37** de 13 de março de 1997 (Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo, e dá outras providências) em seu artigo 24 dispõe que: “Art. 24 - O Poder Executivo disporá, em regulamento e no prazo de cento e vinte dias, sobre a competência, a estrutura e o funcionamento dos órgãos componentes do Sistema de Controle Interno, bem como sobre as atribuições de seus titulares de demais integrantes”.

Tomando-se por base que a medida provisória 1550 está na sua trigésima sétima edição, o prazo estabelecido no artigo 24, já foi várias vezes elástico não se trata mais de dias e sim de anos. Isto é, o executivo estabelece um prazo que ele mesmo não cumpre. E o que há de urgente e relevante em es-

tabelecer a competência, estrutura e funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo?

Além das duas medidas provisórias analisadas, cabe também ressaltar que do dia 06 a 26 de março de 1997, foram publicadas no Diário Oficial da União cinquenta Medidas Provisórias, sendo que todas eram reedições.

Só no dia 17 de março transato foram publicadas vinte e uma Medidas Provisórias dentre elas a de nº 1481 que foi reeditada quarenta e sete vezes.

Tal fato demonstra que o nosso país está sendo governado através de uma legislação provisória que está se tornando permanente, bem embaixo dos olhos do judiciário e do legislativo, sem que ambos tomem qualquer atitude para coibir tal inconstitucionalidade do Sr. Presidente da República que faz imperar sua vontade pessoal através de um instrumento que deveria ter o prazo curto de trinta dias, caso não fosse transformado em lei por parte dos representantes do povo.

Ivo Dantas, professor titular de direito constitucional da faculdade de Direito de Recife, em entrevista a revista *Consulex*, afirma ser contrário à reedição de Medida Provisória e explica: “O raciocínio é simples: os pressupostos para a sua edição são a urgência e relevância, presentes no entender do Poder Executivo. Chamado a apreciar a matéria, se o Congresso Nacional não o faz (partindo-se do princípio da responsabilidade), é por ter entendido que tais requisitos não estão presentes. Alegam que o silêncio do CN ensejaria a reedição porque não haveria manifestação, através do silêncio, em Direito Público. Não é verdade. O que ocorre na hipótese em que o Presidente da República silencia no prazo que lhe é designado à sanção do projeto de lei? Diz a Constituição (art. 66, Parágrafo 3º): “Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará em sanção”. Ademais, o parágrafo único do art. 62 é muito claro ao oferecer a solução para a medida provisória não convertida em lei no prazo de trinta dias.

## 4. Reedições de medidas provisórias e os princípios gerais do Direito \* \* \* \* \*

Como o sistema jurídico deve ser compreendido em toda a sua universalidade, passamos da análise dogmática para os princípios gerais do direito, pois conforme salienta Kelsen (1985:145), “ao lado das normas jurídicas, de vez em quando - assim em Josef Esser, *Grundsatz Norm in Richterlichen fortbildung des Privatrechts*, Tübing 1956 - são também admitidas proposições fundamentais do Direito ou Princípios de Direito como partes integrantes do ordenamento jurídico”.

Deslandes e Castro (1992:64) afirmam que: “princípio é o alicerce nuclear de um sistema, verdadeira disposição fundamental que sustenta todo o conjunto normativo, indicando os critérios que lhe confere harmonia”.

Dentre os princípios gerais do direito, um dos mais importantes é, sem sombra de dúvidas o da segurança jurídica. Sem segurança, não há que se falar em estado de direito, previsto no “caput” do artigo 1º da Constituição Federal Brasileira.

O direito positivo garante ao cidadão a igualdade e certeza nas relações sociais, subtraindo do Estado e particulares qualquer indício de arbítrio ou abuso de poder.

Assim sendo, a lei garante ao indivíduo o conhecimento prévio da consequência de seus atos. O princípio da segurança jurídica e o da legalidade caminham juntos, pois este último é que oferece mecanismos para que seja assegurado o primeiro.

A reedição de Medidas Provisórias não está expressamente prevista na lei, motivo pelo qual não existe no universo jurídico um instrumento que ampare legalmente tal ato, ferindo, portanto, dois princípios do direito: da legalidade e da segurança jurídica.

Qual a garantia de segurança oferecida ao cidadão, ante um ato que não é lei e que vem sendo reeditado de trinta em trinta dias, nem sempre com

o mesmo texto, não dando-lhe sequer condições de tomar ciência de todos eles?

O princípio da legalidade, de acordo com o artigo 5, inciso II da Magna Carta, é direito fundamental. O administrador, ao contrário do particular, só é lícito fazer o que a lei autoriza. A atuação discricionária do administrador tem de decorrer da própria lei.

Ante tais considerações, cabe também trazer à colação, que a Medida Provisória é um ato administrativo do Sr. Presidente da República e, como tal deve ser fundamentado. E, se o administrador só pode fazer o que a lei autoriza, onde está a norma jurídica que prevê a reedição de Medida Provisória?

Outro corolário do princípio da estrita legalidade é o princípio da irretroatividade da lei. Diniz (1994:176) afirma que: “a irretroatividade é um preceito de política jurídica, pois, como afirma Kohler, “toda cultura requer a firmeza de relações, sem que o povo seria lançado no braço da dissolução; todo o impulso para estabelecer a ordem jurídica e nela viver repousa na crença de que a criação jurídica deve perdurar”.

Embora a irretroatividade não seja um princípio absoluto, é ela que garante a segurança do cidadão, tanto que só pode ser utilizada para beneficiar as pessoas, como por exemplo no direito penal.

Se a Medida Provisória foi reeditada é uma tentativa de abrigar atos praticados com base numa medida provisória anterior que não possui mais eficácia. Isto significa que os efeitos dessa Medida Provisória retroage usurpando assim, o princípio da irretroatividade da lei, pois, conforme já demonstrado, a Medida Provisória busca regulamentar situações futuras, emergentes, que tratam de problemas de interesse público relevante, não podendo em hipótese alguma, alcançar situações pretéritas.

## Considerações finais

Podemos constatar, através do Diário Oficial da União, que o atual Presidente da República vem reeditando cerca de cinquenta medidas provisórias por mês. Obviamente nem todas possuem o requisito da urgência (tomando-se como pressuposto que algumas estão sendo convalidadas há mais de três anos) e relevância.

Apesar de muitas críticas por parte do executivo e legislativo, pouquíssima coisa se tem feito para coibir tal ato abusivo. Uma vez ou outra parece surgir uma luz no fim do túnel como alguns entendimentos isolados em ações diretas de inconstitucionalidade.

Quanto ao legislativo, algumas intenções de descontentamento com a aplicação das Medidas Provisórias vêm sendo demonstradas, cabendo destacar a iniciativa do senador Pedro Simon, conforme notícia veiculada na Revista Consulex segundo a qual este: “apresentou proposta de emenda constitucional que institui atos normativos transitórios (ANTs), para substituir as MPs. Os ANTs terão vigência por 60 (sessenta) dias, sendo proibida sua reedição”.

Ousamos discordar do ilustre Senador. O que basta para coibir o abuso de edições e reedições das medidas provisórias é tão somente fazer cumprir a nossa Constituição de 1998, pois já disciplina a matéria e com muita clareza por sinal, não é preciso a proibição expressa de reedições, tendo em vista que o parágrafo único do artigo 62 estipula o prazo para

a eficácia da Medida Provisória, caso não seja transformada em lei.

Tanto o legislativo quanto o judiciário devem ser menos inertes, pois embora critiquem as edições excessivas de medidas provisórias, não têm se empenhado muito para coibi-las.

Deve-se, portanto, utilizar os mecanismos para fazer valer a nossa Lei Fundamental através dos já existentes, como por exemplo, o controle de constitucionalidade e a perda da eficácia do ato não convertido em lei no prazo de trinta dias. Só assim será evitado o uso indiscriminado da Medida Provisória, uma vez que atualmente nossas leis ordinárias são alteradas por vontade de uma só pessoa, inclusive em matéria processual e tributária infringindo, assim, todo o sistema jurídico.

Temos que fazer valer as partes que compõem o sistema jurídico, dentre elas os princípios do direito que levaram séculos para serem conquistados.

Não devemos deixar que a independência dos poderes, defendida desde Aristóteles e criando força através dos tempos, por filósofos como Locke e Montesquieu até surgir no estado moderno, estando, inclusive, positivada na Constituição Federal Brasileira, seja ameaçada pelo poder excessivo de uma autoridade que representa o executivo e que passa por cima dos legítimos interesses dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DANTAS, Ivo.** Constitucionalidade da Reedição de Medidas Provisórias. *Revista Jurídica Consulex*. Brasília, ano I, nº 3, p. 5/7, março de 1997.
- DESLANDES, Rosenice; CASTRO, Alexandre Barros.** *Tributos X medidas provisórias no direito brasileiro*. São Paulo: Carthago & Forte, 1992, p. 64.
- DINIZ, Maria Helena.** *Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 176.
- FIGUEIREDO, Marcelo.** *A medida provisória na constituição*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 24.
- FREITAS, Juarez.** *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 40.
- KELSEN, Hans.** *Teoria geral das normas*. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986, p. 145 e 146.
- \_\_\_\_\_. *Teoria geral do direito e do estado*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 263.
- WARAT, Luís Alberto.** *Introdução geral do direito (II): a epistemologia jurídica da modernidade*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1995, p. 21.