



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 47, DE 2004

Altera a Constituição Federal para extinguir o instituto da medida provisória.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam o seguinte texto constitucional:

Art. 1º O § 2º do art. 25 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995, passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 25.

§ 2º Cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei.

.....(NR)”

Art. 2º Ficam revogados o § 8º do art. 57, introduzido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o inciso V do art. 59, os art. 62 e 246, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, e o inciso XXVI do art. 84, todos da Constituição Federal.

Art. 3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

Introduzido pelo Constituinte de 1987/88, o instituto da medida provisória, importado do parlamentarismo italiano, não foi bem assimilado pelo sistema constitucional brasileiro, tradicionalmente vinculado ao presidencialismo desde o advento da forma republicana de governo, que tem se caracterizado pela concentra-

ção de poder político nas mãos do Chefe de Governo, que é também o Chefe de Estado.

A medida provisória veio substituir o decreto-lei introduzido pelo Ato Institucional nº 2, de 1965, na Constituição Federal de 1946 e mantido na Constituição de 1967. O decreto-lei teve a sua origem entre nós mediante a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas para instituir o que se apelidou de Estado Novo, que destinou ao Poder Legislativo papel irrelevante na distribuição do poder político, em consonância com a época da qual emergiu a onda de regimes totalitários que infestaram e fascinaram a Europa e se espalharam pelo resto do mundo, com destaque para o fascismo italiano, o nazismo alemão ou o comunismo soviético que tinham em comum o desprezo à idéia iluminista da liberdade individual e a exaltação do coletivismo representado pelo Estado.

Malgrado tratar-se de instrumento adotado pelo regime militar instituído em 1964, caracterizado pelo centralismo de decisões administrativas e restrições à plenitude da atuação do Poder Legislativo – corolário da democracia representativa –, só era aplicável para tratar de segurança nacional e finanças públicas. Com o recrudescimento do autoritarismo militar que resultou na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, foi incluído um terceiro âmbito de aplicação: criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

Deu-se, então, o fim do ciclo militar e iniciou-se a chamada “redemocratização”, consolidada com a convocação da Assembléia Constituinte em 1987. Nos

debates aí travados, as principais correntes políticas, lideradas pelos mais atuantes constituintes, os quais defendiam o sistema de governo parlamentarista, contribuíram, sobretudo, na elaboração do atual texto constitucional. Os propugnadores da adoção do parlamentarismo no Brasil não conseguiram, no entanto, o seu desiderato maior quando da discussão e votação da versão final do novo texto constitucional, mas as idéias atinentes ao parlamentarismo ainda remanesceram na redação definitiva da Carta de 1988, especialmente por meio do instrumento da medida provisória.

O fato de a medida provisória ser adotada na Itália, que constitui um Estado de direito democrático, não deixava dúvida aos constituintes quanto a sua adoção entre nós para substituir o tão malfadado decreto-lei, que veio a ser identificado pela opinião pública, como marcante exemplo do imenso poderio do Poder Executivo em prejuízo do Poder Legislativo, pois o decreto-lei tinha vigência imediata, do mesmo modo que a medida provisória, mas, diferentemente desta, não podia ser emendado pelo Congresso Nacional e estaria aprovado se não fosse apreciado no prazo de sessenta dias.

A prática da edição de medida provisória demonstrou à exaustão que o Poder Executivo não sofreu limitações, a partir de 1988, no seu afã de substituir o Poder Legislativo na iniciativa para produzir normas legais. Ao revés, a falta de limitação expressa no texto constitucional, em razão da matéria a ser tratada, deixou o Presidente à vontade para encaminhar qualquer tipo de assunto à deliberação do Congresso Nacional, mediante medida provisória, sem observar, ademais, qualquer critério, até mesmo quanto aos expressos requisitos constitucionais de urgência e relevância.

Os requisitos de relevância e urgência alegados pelo Poder Executivo para a edição de medida provisória são, em inúmeros casos, discutíveis, em razão da sua inerente subjetividade, conforme observou o Presidente do Congresso Nacional, José Sarney, ao discursar por ocasião da abertura da Sessão Legislativa deste ano de 2004.

Observou ainda, o Presidente José Sarney que essa prática vem de 1988 e ainda está para ser resolvida. Com ela é impossível aprofundar a democracia. Mais cedo ou mais tarde temos de encontrar solução.

Nas palavras do Senhor Presidente desta Casa a experiência das sessões de 2002 e 2003 mostra

que a reforma do art. 62 da Constituição não resolveu o problema da edição excessiva de medidas provisórias.

Com o objetivo de reduzir os malefícios acima apontados, o Congresso Nacional promoveu, recentemente, alterações no art. 62 da Constituição Federal, especialmente para limitar o âmbito das matérias que podem ser objeto de medida provisória, sua apreciação por cada Casa e a previsão de uma única reedição, mediante a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, após longa tramitação que se arrastava desde 1995, quando o então Senador catarinense Esperidião Amin apresentou a sua proposta original, amplamente modificada por ocasião de sua aprovação final nas duas Casas do Congresso Nacional.

Não obstante os aspectos positivos incorporados à disciplina da edição de medidas provisórias, com o advento da referida Emenda Constitucional nº 32, de 2001, ainda não se conseguiu afastar, adequadamente, o desconforto que cada edição de medida provisória provoca entre os parlamentares em razão de constituir, de certo modo, subtração à iniciativa legislativa do Congresso Nacional.

Sob a égide da EC nº 32, de 2001, esperava-se que houvesse sensível redução na quantidade de medidas provisórias editadas. Mas isso não ocorreu. O então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso editou 102 MP nos últimos 15 meses e meio de sua gestão, com uma média mensal de 6,6 MP, enquanto o Presidente Lula já encaminhou 75 MP ao Congresso Nacional, cerca de cinco por mês em média, no decorrer de 15 meses do seu mandato, completados em 31 de março de 2004.

Assim, entendemos que a independência entre os Poderes da União, pedra de toque na afirmação democrática da Lei Fundamental, continua menoscabada pelo uso abusivo do instituto da medida provisória, e que diante desse quadro, não seria exagero afirmar que o Poder Executivo continua a usurpar, em parte, a função legislativa do Poder competente representado pelo Congresso Nacional.

Diante desses fatos, tomamos a iniciativa de apresentar esta proposta, para expungir totalmente do texto constitucional a referência à medida provisória. Desse modo, propomos a revogação do art. 62 da Constituição Federal, que trata especificamente de medida provisória, do inciso V do seu art. 59, para excluí-la do rol das espécies que compreendem o processo

legislativo e do inciso XXVI do art. 84, para excluir da competência privativa do Presidente da República editar medida provisória.

Também propomos a revogação do § 8º do art. 57 que prevê a inclusão automática das medidas provisórias na pauta da convocação extraordinária. As demais alterações propostas – revogação do art. 246 e da parte final do § 2º do art. 25 – constituem meras adaptações acessórias em dispositivos modificados pelo constituinte derivado para vedar a aplicação da medida provisória aos casos ali especificados.

Temos convicção de que a extinção da medida provisória não acarretará qualquer empecilho à governabilidade, como poderiam alegar aqueles que venham a se opor a nossa proposta, haja vista que países que adotam o presidencialismo, tal como os Estados Unidos da América – o primeiro país a adotá-lo -, onde o Presidente da República não dispõe de instrumento que sequer se assemelhe à medida provisória e nem por isso sofreu de crise de governabilidade ao longo de sua história. Trata-se de nação dotada de um Poder Legislativo forte que não deixa margem ao Chefe do Poder Executivo para exercer poderes tais que possam por em risco a democracia e ensejar o surgimento de líderes despóticos que costumam apelar para a demagogia ou populismo para governar.

Ademais, a Constituição Federal prevê, em seu art. 64, § 1º, que o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Também dispõe o Presidente da República de remédios constitucionais para preservar a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de

grandes proporções na natureza. Trata-se do decreto previsto no art. 136 para instituir o Estado de Defesa.

Também não podemos subestimar o poder da opinião pública em obter pronta resposta do Congresso Nacional em caso que exija sua decisão urgente, a qual é bastante facilitada pela eficiência dos meios de comunicação e de transporte dos dias atuais que permitem a imediata presença dos parlamentares na Capital Federal ao serem convocados.

De outro lado, não podemos deixar de observar que nada substitui o Parlamento em sensibilidade política quanto às necessidades do País. Especialistas que assessoram o Presidente da República, ainda que tenham boa formação intelectual, não são capazes, do ponto de vista do jogo democrático, de fazer as melhores escolhas para a sociedade. São os legítimos representantes do povo que detêm mandato para decidir em seu nome.

Por fim, sobressai-se nesta proposta o elevado interesse de assegurar ao Poder Legislativo o pleno exercício de suas prerrogativas de acordo com os princípios constitucionais fundamentais.

Estamos certos que haveremos de contar com o firme apoio de nossos pares em razão de a nossa proposta tratar de aspecto fundamental para o aperfeiçoamento da democracia brasileira, em que se destaca a separação dos Poderes da República.

Sala das Sessões, 17 de setembro de 2004.
– Senador **Papaléo Paes**.

Nome

Assinatura

1.

Papaleo Paes

Papaleo Paes

2.

~~Augusto Botelho~~

Augusto Botelho

3.

Guineu C

GARIBALDI A. TULLO

4.

~~Valdir Raupp~~

VALDIR RAUPP

5.

~~Juvencio Gusmano~~

Juvencio Gusmano

6.

~~Henriclito~~

HENRICLITO

7.

~~Viz Orosio~~

Viz Orosio

8.

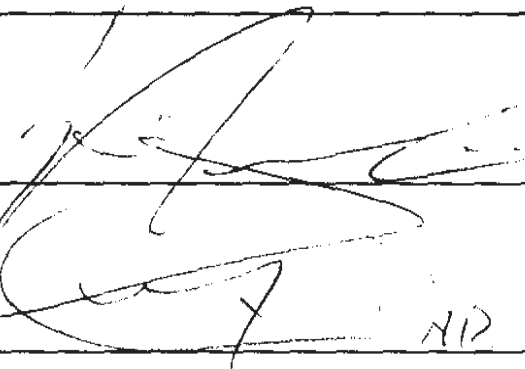
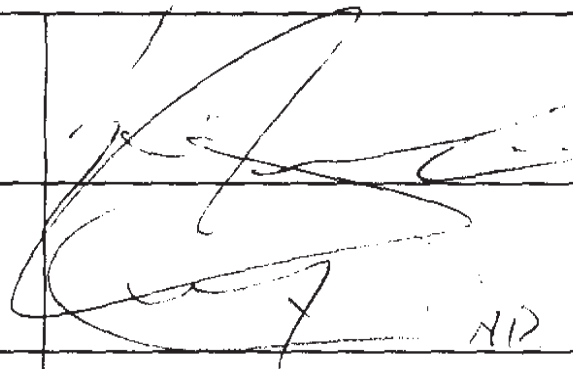
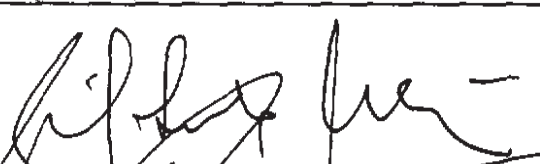
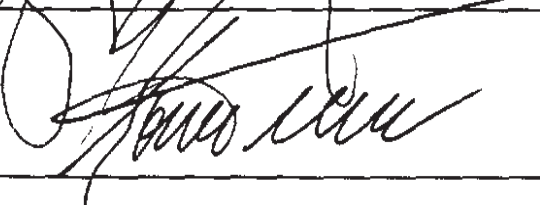
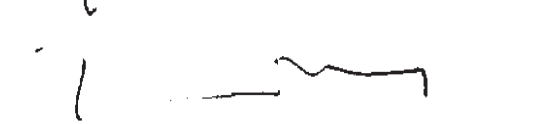


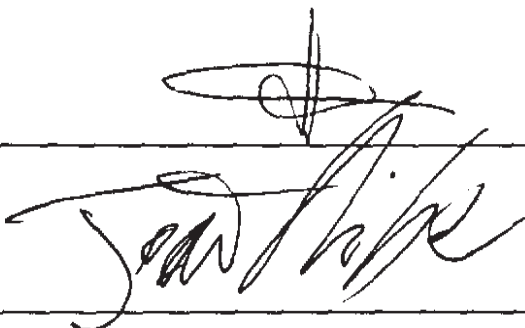

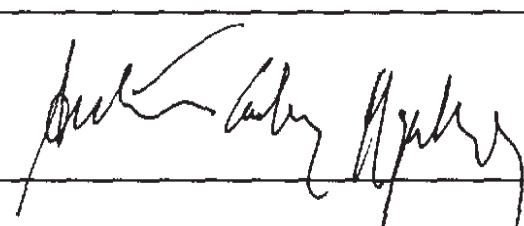
~~João Carlos~~

João Carlos

9.

~~João Alberto Souza~~

JOÃO ALBERTO SOUZA

	Nome	Assinatura
10.	SERGIO ZAMBIAZI	
11	Chelusa Yez - GERSON CAMARA	
12		GILBERTO MESSINHO
13		RONEU TUMA
14		Mão Santa
15	AIMEIDA LIMA	
16		
17	Eduardo Azenedo	
18		ANTONIO CARLOS MAGALHÃES

Nome

Assinatura

19	RODOLPHO TORZINHO	
20	GERALDO MESQUITA JR	
21	João Baptista Matta	
22	Paulo Paiva	
23		
24		DEMÓSTENES TORRES
25	Antônio PAES DE BARROS.	
26	ALVARO DIAS	
27	Arthur de Azevedo	

Nome

Assinatura

JOSÉ JORGE	
LEOMAR QUINTELA	

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TÍTULO III
Da Organização do Estado

CAPÍTULO III
Dos Estados Federados

.....
Art. 25. Os estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32

Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 57.

§ 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação.” (NR)

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-

se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.” (NR)

“Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive.” (NR)

CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TÍTULO IV
Da Organização dos Poderes

CAPÍTULO I
Do Poder Legislativo

SEÇÃO VIII
Do Processo Legislativo

SUBSEÇÃO I
Disposição geral

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

V – medidas provisórias;

TÍTULO IV
Da Organização dos Poderes

CAPÍTULO II
Do Poder Executivo

SEÇÃO II
Das Atribuições do Presidente da República

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXVI – editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

(*À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.*)

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 18 - 09 - 2004