



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2004

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

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 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 concentração 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, sobremodo, 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 MPs nos últimos 15 meses e meio de sua gestão, com uma média mensal de 6,6 MPs, enquanto o Presidente Lula já encaminhou 75 MPs ao Congresso Nacional, cerca de 5 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 a 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 Presidente da República não dispõe de instrumento que sequer se assemelhe a 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,

Senador PAPALÉO PAES