UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

AS MEDIDAS PROVISÓRIAS E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Bernardo Corrêa da Costa- Orientando
Prof Msc. Cecília Cabaleiro Lois- Orientadora

Florianópolis
1999

BERNARDO CORRÊA DA COSTA

AS MEDIDAS PROVISÓRIAS E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientadora: Prof Msc. Cecília Cabaleiro Lois

Florianópolis, Agosto de 1999

RESUMO

Nos propusemos a realizar um estudo sobre as medidas provisórias e o princípio da separação dos poderes. Inicialmente procedemos a uma investigação a respeito das origens e da evolução do referido princípio para que, em seguida, pudessemos analisar as medidas provisórias em seus diversos aspectos técnico-jurídicos.

O princípio da separação dos poderes, no contexto do Estado Moderno, surge e desenvolve-se como um mecanismo apto a racionalizar o exercício do poder estatal, de forma a garantir e assegurar os direitos fundamentais do cidadão. Manifesta-se, este princípio, sobretudo através da divisão funcional do poder entre diferentes órgãos, de forma que o poder controle o poder.

Apesar da importância alcançada pelo princípio da separação dos poderes, atos normativos do Poder Executivo dotados de força legal são admitidos em diversos países europeus e no Brasil a partir do século XIX.

A Constituição da República Federativa Brasileira promulgada em 1988 dispõe, em seu artigo 62, que em casos de urgência e relevância o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei.

Procedemos a uma análise deste instituto em seus mais diversos aspectos, dando relevo a sua reedição e, também, a sua relação com o princípio da separação dos poderes.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....01

CAPÍTULO I- O ESTADO DE PODERES DIVIDIDOS

1.1- O poder político.....03

1.2- O poder político: da estrutura medieval ao estado absolutista.....05

1.3- Da necessidade de limitar o poder político.....10

1.4- Origens do princípio da separação dos poderes.....12

1.5- Ainda sobre origens: a formulação da teoria em Montesquieu.....15

1.6- A positivação da teoria.....18

1.7- A separação de poderes no Estado Liberal.....20

1.8- Separação de poderes ou separação de funções.....22

1.9- A evolução da teoria da separação dos poderes no Direito Constitucional anterior.....23

1.10- A separação dos poderes na Constituição de 1988.....25

CAPÍTULO II- MEDIDAS PROVISÓRIA: aspectos jurídicos

2.1- Antecedente: o decreto-lei na ordem constitucional anterior.....28

2.2- Previsão constitucional.....29

2.3- Natureza jurídica.....30

2.4- Pressupostos constitucionais.....33

2.5- Limites materiais.....36

2.6- Provisoriedade.....38

2.7- Conversão em Lei.....41

CAPÍTULO III- A REEDIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

3.1- O caráter político do Direito Constitucional.....44

3.2- A possibilidade de reedição.....46

3.3- Doutrina favorável à reedição.....46

3.4- Doutrina desfavorável à reedição.....49

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....56

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....59

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objeto a análise das medidas provisórias. Criado pelo Constituinte de 1988, este instituto faculta ao Presidente da República a adoção, em casos excepcionais, de atos com força de lei.

Constitui, pois, este instituto, uma exceção ao princípio da separação dos poderes, tal como consagrado por nossa ordem jurídica.

Trata-se a medida provisória, na verdade, de um instituto jurídico que não pode ser estudado sem que, antes, compreenda-se um fenômeno que esteve presente em todas as formas de convívio experimentadas pelo homem: o poder.

Tendo em vista esta necessidade, o primeiro capítulo desta monografia destina-se , dentro dos limites inerentes a um estudo como este, a analisar o poder, trazendo conceitos e situando a partir dos fins do medievo a forma pela qual ele se manifestou nas sociedades ocidentais.

Será dado, neste capítulo, relevo a um aspecto deste fenômeno: a limitação do poder político por meio de um técnica, a separação dos poderes. Serão abordadas diversas questões respeitantes a este princípio, entre as quais, podemos destacar a investigação quanto às suas origens, à sua positivação, às suas relações com o liberalismo, além de uma análise do referido princípio na Constituição de 1988.

O segundo capítulo deste estudo presta-se a uma investigação da medida provisória enquanto instituto jurídico inserido na ordem constitucional vigente. Será dado a este objeto um tratamento técnico, alicerçado, sobretudo, em textos doutrinários. Serão analisados alguns aspectos da medida provisória, entre os quais pode-se destacar, a sua natureza jurídica, os pressupostos para a sua edição, a limitação quanto a matéria e a sua conversão em lei.

O terceiro capítulo desta monografia tem por escopo a verificação da possibilidade de reedição da medida provisória, tendo em vista as divergências doutrinárias a esse respeito, bem como a sua prática reiterada pelo Chefe do Poder Executivo.

O método utilizado foi o dedutivo.

CAPÍTULO I

O ESTADO DE PODERES DIVIDIDOS

1.1 – O poder político

Verifica-se em todas as definições acerca do que seja o Estado a presença do poder como um dos elementos que o constituem. Sendo, mesmo, um elemento essencial para que se possa reconhecer a uma forma de organização humana a qualidade de Estado, com todas as implicações que tal reconhecimento acarreta.

De fato, o poder, mais especificamente o poder político, é algo imanente ao Estado, sem o qual este se desnatura, perde a substância, deixa de ser; ou, o que se pode visualizar com mais clareza, não se forma, não nasce e nem mesmo vem a ser.

Para que exista, é necessário que o Estado seja dotado de poder para organizar-se de modo que crie uma ordem, onde sejam reguladas as condutas dos indivíduos (povo) a ele vinculados.

Como destaca Marcello Caetano " Pode haver uma coletividade fixada num território e não ser um Estado : o Estado só nasce desde que essa coletividade exerça o poder político."[1]

Mas o que vem a ser o poder político? Para Caetano " é a faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder),

[1] Caetano, Marcello. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. P. 130

instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas, dispondo dos necessários meios de coacção".[2]

O autor português afirma, ainda, que

> **o exercício do poder político traduz-se antes de mais, conforme resulta da sua definição, na criação e imposição de normas jurídicas (embora o poder político não crie todo o Direito ou sequer todo o Direito positivo). As normas criadas pelo poder político ou sob a sua autoridade e aquelas que ele receba têm um âmbito de vigência circunscrito, definido pelo território do Estado, e ao seu abrigo desenvolve-se uma convivência jurídica. Daqui resulta que a cada Estado corresponde uma *ordem jurídica*, na tripla acepção de que cada Estado possui um *sistema próprio de normas*, criadas por ele ou sob a sua autoridade, de que a cada Estado pertence um *espaço jurídico*, no seio do qual vigoram aquelas normas e as que, provenientes embora de sistemas estranhos, o Estado *recebe*, e de que cada Estado se traduz numa *convivência jurídica* desenvolvida, nos quadros do seu espaço jurídico, ao abrigo das suas normas ou de outras que permite que aí sejam aplicadas.[3]**

Identificando o poder político com o poder estatal, José Afonso da Silva coloca que

> **O Estado como grupo social máximo e total, tem também o seu poder que é o poder político ou poder estatal. A sociedade estatal, chamada também sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que coordenar e impor regras e limites em função dos fins globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando a ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum.[4]**

Acerca da superioridade do poder estatal sobre os demais poderes sociais que se encontram no seu âmbito de jurisdição, Celso Ribeiro Bastos afirma que

---

[2] Idem ibidem, p.130.

A criação do Estado não implica a eliminação desses outros poderes sociais: o poder econômico, o poder religioso, o poder sindical etc. Todos eles continuam vivos na organização política. Acontece, entretanto, que esses poderes não podem exercer a coerção máxima, vale dizer, a invocação da força física por autoridade própria. Eles terão, sempre, de chamar em seu socorro o Estado. Nessa medida são poderes subordinados.[5]

E prossegue: " (...) o advento do próprio Estado Moderno coincide, precisamente, com o momento em que foi possível, num mesmo território, haver um único poder com autoridade originária, vale dizer: sem ser necessário chamar o poder de outrem em seu socorro."[6]

De fato, no período histórico correspondente a Idade Média, veremos adiante, o poder político encontrava-se desconcentrado. O pacto feudal calcado em pactos de fidelidade, em compromissos assumidos pelo príncipe e pelos demais grupos sociais, quais sejam, a Igreja, a nobreza feudal, o Sacro Império Romano-Germânico, os reis, as companhias de artes e ofícios e as cidades. Todos estes grupos reclamavam para si uma autoridade originária, ou seja, uma autoridade não derivada de nenhuma outra. Todos estes grupos sociais, invocavam a si o poder, a autoridade necessária para o uso da força.

1.2- O Poder político: da estrutura medieval ao Estado Absolutista

A sociedade medieval encontrava-se estruturada em função do que era, àquele tempo, juntamente com o sangue, o fator determinante da distribuição do poder e das riquezas existentes naquele mundo: a terra.

---

[3] CAETANO, Marcello. Op. Cit. p. 131.
[4] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. P. 98
[5] BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil. 1°v. P. 133.
[6] Idem.Ibidem.p.134.

A terra, para os medievais, alcançava um significado abrangente se comparado ao sentido que tem para o homem moderno. Mais do que a base da economia deste tempo, a terra servia de ponto de referência para o homem, era o que revelava a sua origem, a sua ascendência, a sua tradição. A compreensão deste sentido abrangente revela aspectos da mentalidade desta época.

No dizer de Nelson Saldanha

> **O homem do ocidente durante os séculos feudais se entendia preso a uma circunstância territorial: ele era de tal ou qual lugar. A expressão respectiva ' sem eira nem beira ' fixou, na linguagem tradicional, a relevância da coisa : ter lugar e ter casa eram condições essenciais ao homem. Ter lugar como ter terra, possuir feudo, ou ao menos referência a lugar, através da família, que era sempre localizada; é como ter uma proveniência, uma origem. O homem se achava integrado em corpos (família, corporação, Igreja, ou ao menos bando) e não se entendia nem se queria inteiramente solto. Ter casa seria ter linhagem, ascendência (de qual casa, house, Haus), teto e berço (avere teto e cuna), como vínculo de sangue-e-nome. O homem fora disso seria sem nome e sem pouso, seria errante, cigano, maldito, jogral, ladrão (...)**[7]

Dito isto, deve-se salientar que aquela sociedade tinha como principal atividade econômica a exploração da terra. Era uma sociedade essencialmente rural, fundada em laços de suserania e vassalagem. Daí o enorme poder dos senhores feudais, de origem nobre e grandes proprietários de terras, em suas sedes territoriais.

Havia também, como todos sabem, os reis. Estes encontravam-se investidos de poder, é certo, mas de fração de poder. Isto porque além da força característica da nobreza feudal, o rei via seu poder ser limitado pelas pretensões universais do Sacro Império Romano-Germânico.

Devemos acrescentar a esse contexto o papel exercido pela Igreja, representante do poder espiritual. A ela se deixava " o direito e o poder de ensinar a verdadeira religião e os preceitos da moral, de salvaguardar a doutrina dos erros, de dirigir as consciências para o alcance dos bens espirituais, acima de tudo a salvação da

---

[7] SALDANHA. Nelson. Sociologia do Direito. P.97.

alma."[8]. Importa ressaltar, ainda, as pretensões universais da Igreja, que, juntamente com o Imperador pretendia estender os seus domínios a toda a Europa.

Note-se que o poder nesta sociedade convergia para diversos focos, e que estes centros de poder viviam, com certa variação, em conflito entre si.

Feito este esclarecimento e apontados os principais sujeitos históricos deste período, pode-se arriscar uma imagem que represente o fenômeno do poder nesta sociedade: todos estes sujeitos buscavam fortalecer-se, ter sua vontade satisfeita em detrimento da vontade dos demais e ter o direito de usar a força para garantir e ampliar a sua fração de poder. E esta sociedade existia imersa em constantes conflitos entre esses sujeitos que conviviam, cada qual com sua parcela de poder (sempre sujeita a variações), através de alianças e pactos de fidelidade, na busca da satisfação dos seus interesses.

Marcello Caetano descreve este quadro com as seguintes palavras:

> **Os vassalos prometiam fidelidade e obediência a um suserano em troca da proteção que este lhes dispensava e o suserano por sua vez podia ser vassalo de outro. As relações de autoridade nasciam, pois, de pactos de fidelidade pessoal. Os reis eram vassalos do Imperador do Sacro Império e dependiam, também, nas matérias que pudessem relacionar-se com os fins espirituais dos homens, do Sumo Pontífice, chefe da cristandade, isto é, chefe da sociedade dos povos cristãos. Por outro lado nos países feudais os reis eram apenas suseranos, entre outros, e nem sempre os mais importantes senhores do reino[9]**

Sem perder de vista este contexto, descrito de forma bastante simplificada, isento de uma abordagem mais precisa no que se refere as constantes mutações ocorridas na estrutura das relações de poder na sociedade medieval, assim como da análise das particularidades inerentes à cada região e momento histórico. Pretendeu-se com esta descrição apenas expor um quadro genérico, para que, agora,

---

[8] BOBBIO. Norberto. Op. Cit., p. 80.
[9] CAETANO. Op.cit, p. 131-132.

se possa observar que este quadro vai, pouco a pouco, se desconstruindo e no mesmo passo se reconstruindo em uma nova realidade.

Para tanto, deve-se situar o fortalecimento e a consolidação da idéia e do conceito de soberania no ideário daquela sociedade. Note-se que Bobbio vê como fórmulas antecipadoras deste conceito as idéias dos juristas medievais defensores da autonomia das cidades, bem como " o princípio *rex in regno suo imperator*, afirmado pelos legistas franceses no sécuculo XIII, que defendem a soberania do rei da França contra as pretensões do imperador "[10].

Reputa-se a Jean Bodin a teorização do conceito de soberania (para Bobbio é o notável expositor de um conceito que já traz em si uma longa e consolidada tradição[11]). Este autor, no final dos quinhentos, pregava o absolutismo monárquico e afirmava o poder supremo e absoluto do rei sobre os súditos.

É para superar este quadro político, característico do medievo, e instrumentalizar juridicamente as monarquias, que, ainda nos Quinhentos, é elaborada a doutrina da soberania. O monarca passa a ser visto como corporificação de um poder concentrado e absorvente. No dizer de Caetano " Cada povo erigido em Estado (a República no sentido romano) tem um príncipe soberano. A soberania quer dizer : em relação a todos quantos constituem o Estado, um poder supremo que dita a lei e nenhuma lei positiva limita (princips a legibus solutus); e em relação a todos os outros poderes humanos, um poder independente."[12]

A soberania, para Marcello Caetano, é, pois, um poder político supremo e independente. Entendendo por poder supremo " aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna " e por poder independente " aquele que na sociedade internacional não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos."[13]

---

[10] BOBBIO. Norberto. Op. Cit, p. 81
[11] BOBBIO. Norberto. Op. Cit., p. 81
[12] CAETANO, Marcello. Op. cit, p. 132.
[13] CAETANO, Marcello. Op. Cit., p. 132

A soberania para este autor é uma forma de poder político e corresponde à sua plenitude. Ensina Caetano que, " se uma coletividade tem liberdade plena de escolher a sua Constituição e pode-se orientar no sentido que bem lhe parecer, elaborando as leis que julgue conveniente, esta colectividade forma um *Estado Soberano*".[14]

A partir da superação da estrutura política característica do medievo, onde existiam diversos centros de poder com os quais o rei concorria, vai-se formando, com o auxílio da doutrina da soberania, o Estado Moderno em sua fase inicial, o absolutismo. Nesse momento, o rei investido do poder soberano vai se libertando das ingerências do Imperador e do Papa. O direito exclusivo de usar a força física em determinado território pertence ao soberano.

Norberto Bobbio demonstra a correlação existente entre os dois aspectos do poder soberano a que nos referimos acima, quais sejam, o poder supremo e o poder independente. O autor ensina que, quanto mais um Estado é forte e portanto sem limites no interior, mais é forte e portanto com menores limites no exterior. Para Bobbio " (...) ao processo de unificação em relação ao interior corresponde um processo de emancipação em relação ao exterior. Quanto mais uma Estado consegue vincular-se aos seus súditos, mais consegue tornar-se independente dos outros estados." [15]

Bobbio vê na formação do Estado Moderno a incidência deste fenômeno. No seu entender " o processo de unificação dos poderes difusos e variavelmente em conflito entre si, que caracterizam a sociedade medieval, caminha no mesmo passo do processo de libertação do poder unificado das duas *summae potestates* tendencialmente universais, a Igreja e o Império. (...) No momento em que o rei é imperador em seu reino, o imperador não é mais rei no reino dos outros."[16]

A formação deste Estado, singular, distinto de todas as formas de organização política precedentes, como todos sabem, constitui um marco na História da humanidade, no que se refere a forma como o ser humano se organiza em sociedade,

---

[14] CAETANO, Marcello. Op. Cit., p132.
[15] BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 101.

na forma como exerce e recebe o poder. Bobbio lembra que Max Weber viu, a partir do processo de formação do Estado Moderno a consolidação de dois aspectos que acabam por constituir este Estado: a presença de um aparato administrativo com a função de prover à prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo da força.[17]

O Estado Moderno, inicia-se sob o manto do Absolutismo Monárquico, mas, também é Moderno o Estado Liberal e o Social. Evidente é a existência de diferenças substanciais entre essas três fases ou momentos do Estado Moderno, bem como a incidência de características próprias a cada um desse momentos. O que impõe, no entanto, a necessidade de afirmar que essas fases ou momentos são variações de uma mesma realidade é a incidência de determinados elementos : o território, o povo e o poder político.

1.3 - Da necessidade de limitar o poder político

Como vimos, condição necessária para que exista um Estado é que em um determinado território tenha se formado um poder capaz de criar e manter uma ordem onde sejam reguladas as condutas dos indivíduos a ele vinculados. Entretanto, o poder estatal não é ilimitado. Ao contrário, ao longo da história tem-se buscado mecanismos e fundamentos que propiciem a limitação do poder, seja no que se refere a sua quantidade, seja no que toca à sua extensão.

Mesmo os soberanos nas monarquias absolutas encontravam limites ao seu poder nas leis naturais e divinas. No dizer de Jean Bodin : " Quanto ... às leis naturais e divinas, todos os príncipes da terra a elas estão submetidos, e não está em seu poder transgredi-las, se não desejam tornar-se culpados de lesa-majestade divina"[18]

---

[16] BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 102.
[17] BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 69.
[18] BOBBIO, Norberto. Estado Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política. P.98.

Além de ter o poder limitado pelas leis naturais ou divinas, o soberano deveria respeitar o que se pode chamar de leis fundamentais do reino, como é o caso da lei que regula a sucessão do trono, " que são leis transmitidas, consuetudinárias, portanto, positivas. (...) o rei que viola as leis naturais e divinas torna-se um tirano *ex parte exercitii;* o rei que viola as normas fundamentais é um usurpador, isto é, um tirano *ex defectu tituli.*"[19]

Há, ainda um terceiro limite ao poder do príncipe, que, como assevera Bobbio " mais do que qualquer outro serve para distinguir a monarquia régia da monarquia despótica: o poder do rei não se estende ao ponto de invadir a esfera do direito privado (que é considerado um direito natural), salvo em casos de motivada e justificada necessidade."[20]

Cumpre ressaltar que as referidas limitações referem-se, sobretudo, ao contexto histórico em que foram instituídas e vigoraram as monarquias absolutas, cujo sentido etimológico, como destaca Nelson Saldanha, " corresponde a *ab* e a *Solutus*: a idéia, no caso é a de um poder ilimitado, exercido à solta, sem vínculos, sem controles, sem limites."[21] Portanto, deve-se compreender, sim, a existência de limites ao poder soberano neste período, mas sem deixar de lado o fato de que a própria formação deste Estado (o Absoluto) resulta de um movimento ou processo de forte concentração e centralização do poder nas mãos de seu soberano. A limitação ocorria mais no plano teórico e não como uma realidade vinculadora do soberano.

De fato, os aspectos limitadores do poder do soberano, neste estágio de evolução do Estado, apresentavam-se, ainda, muito tímidos se comparados com as formas de regulação do exercício do poder político que se instituiriam posteriormente, com o advento e a difusão do ideário liberal-burguês que acabaria determinando a eclosão das revoluções liberais.

Entre esses novos aspectos limitadores do poder, deve-se destacar a descoberta dos direitos fundamentais do homem e do cidadão.

---

[19] Idem. Ibidem. p.98.

Como assevera Bobbio:

> **" (...) a começar dos direitos pessoais, já enunciados na Magna Carta de Henrique III [1225] até os vários direitos de liberdade, de religião, de opinião política, de imprensa, de reunião e de associação, que constituem a matéria dos Bill of Rights dos Estados americanos e das Declarações dos direitos do homem e do cidadão emanadas durante a revolução francesa. Seja qual for a natureza dos direitos do homem- Deus, a natureza, a história, o consenso das pessoas- , são eles considerados como direitos que o homem tem enquanto tal, independentemente de serem postos pelo poder político e que portanto o poder político deve não só respeitar mas também proteger."[22]**

Por fim, deve-se destacar no seio do processo de limitação do poder político o surgimento da teoria e da prática da separação dos poderes, objeto deste capítulo, que será analisada em seus pormenores a partir do item seguinte.

1.4 - Origens do princípio da separação dos poderes

Aristóteles já havia identificado três tipos de funções do Estado, quais sejam, a deliberante (consistente na tomada das decisões fundamentais), a executiva (consistente na aplicação pelos magistrados dessas decisões) e a judiciária (consistente em fazer justiça).[23]

Há quem veja a formação da doutrina na obra de Políbio, com sua concepção de governo misto.[24]

Entretanto, neste trabalho, trataremos da doutrina da separação dos poderes como técnica de limitação do poder estatal, entendido o Estado, aqui, como

---

[20] Id. Ibid. P. 98.
[21] Saldanha, Nelson. O Estado Moderno e a Separação dos Poderes. P.12.
[22] BOBBIO, Norberto. Op. Cit., p. 100.
[23] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. P. 77.
[24] FERREIRA, Pinto. Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno. p. 422.

aquele que, surgido das ruínas da estrutura feudal, primeiro assume a forma absoluta, para depois atravessar as fases liberal e social. Numa palavra : O Estado moderno.

Dito isto, devemos nos remeter ao ano de 1653, data atribuída à obra *instrument of government*, de Cromwel, considerada a " primeira modalidade nacional de uma tentativa discriminadora dos poderes, realizada na cultura ocidental, de permeio com a noção do equilíbrio dos mesmos poderes. "[25]

Deve-se esclarecer que a teoria da separação dos poderes desenvolveu-se como uma reação aos poderes absolutos do monarca. Como ensina Brasilino Pereira dos santos " observava-se em quase toda a Europa ocidental, sobretudo em França, a fadiga resultante do poder político excessivo da monarquia absoluta, que pesava sobre todas as camadas sociais interpostas entre o monarca e a massa de súditos."[26]

Importa destacar que o racionalismo que se desenvolvia então conflitava com a estrutura dinástica do Estado absolutista. Como destaca Nelson Saldanha " Não era bastante ' racional ' para muitos, que o rei reinasse apenas porque seu pai reinara. Cabia dar ao seu reinado fundamentos novos – ou se isso não fosse possível, substituir sua presença pela de entidades outras: o parlamento, por exemplo "[27]

E é justamente em um movimento que pretende limitar o poder real e restaurar o poder do parlamento – a Revolução Gloriosa de 1688 – que se pode visualizar com mais clareza a divisão do poder.

A respeito da Revolução de 1688, Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta que " De fato, a ' gloriosa revolução ' pôs no mesmo pé a autoridade real e a autoridade do parlamento, forçando um compromisso que foi a divisão do poder,

---

[25] FERREIRA, Pinto. Idem, Ibidem, p. 422.
[26] SANTOS, Brasilino Pereira dos. As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil. P. 33.
[27] SALDANHA, Nelson. O Estado Moderno e a Separação dos Poderes. p. 26.

reservando-se ao monarca certas funções, ao parlamento outras e reconhecendo-se a independência dos juízes"[28]

A importância deste evento histórico – a Revolução Gloriosa – para a afirmação da teoria da separação dos poderes é fundamental, posto que, inspirado nele, John Locke teorizou no seu *Two treatesis of government,* a divisão do poder.

Vicente Rao ensina que Locke " considerou a revolução inglesa de 1688 como evento organizado pela razão humana e pelas exigências profundas da ordem política, evento de que extraiu seu inteiro sistema de governo civil "[29]

Ainda sobre a estreita relação entre a revolução inglesa e a célebre obra de Locke, Marcello Caetano afirma que esta, surge para " sustentar os princípios de liberdade política da revolução de 1689 e impugnar o absolutismo real "[30]

Não se deve esquecer que Locke, como afirma Sahid Maluf foi " o vulto mais preeminente do liberalismo inglês "[31] e que o sistema por ele elaborado " teve enormíssima influência no posterior desenvolvimento das instituições britânicas, nas constituições norte-americanas e no movimento liberal europeu do princípio do séc. XIX (...) "[32]

Segundo o sistema elaborado por Locke

> **Os Poderes Legislativo e Executivo (prendendo-se a este um Poder Federativo com atribuições concernentes aos negócios estrangeiros) devem ser distintos, separados, e esta separação é natural porque corresponde às necessidades da sociedade política cujos princípios fundamentais já no estado de natureza se revelam; e embora o Poder Legislativo seja o Poder supremo, com o Executivo há de articular-se de modo tal que a soberania realmente possa ser exercida pela**

[28] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 76.
[29] RAO, Vicente. As Delegações Legislativas no Parlamentarismo e no Presidencialismo. P. 20.
[30] CAETANO, Marcelo. Op. Cit., p.190.
[31] MALUF, Sahid. Direito Constitucional. P. 95.
[32] CAETANO, Marcello. Op. Cit., p 191.

colaboração do povo com esses dois poderes, sem que qualquer deles se julgue totalmente afastado do outro."[33]

Pinto Ferreira ensina que Bolingbroke, em trabalhos como *Idea of a Patriot King* (1738), contribuiu decisivamente para o desenvolvimento teorético-constitucional do equilíbrio dos poderes. As expressões por ele empregadas são: freios recíprocos, controles recíprocos, retenções e reservas recíprocas.[34]

1.5- Ainda sobre origens : a formulação da teoria em Montesquieu

Foi, entretanto, o escritor francês Charles de Montesquieu quem formulou com maior precisão o princípio da separação dos poderes. No livro XI de sua célebre obra *De l'espirit des lois*, Montesquieu trata " Das leis que formam a liberdade política em sua relação com a constituição ".

Para Montesquieu a liberdade reside no direito de fazer tudo o que as leis permitem, pois " se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas proíbem, não teria mais liberdade, porque os outros também teriam tal poder ".[35]

O autor de ' O espirito das leis' entende que só há liberdade política nos governos moderados, mas não basta a moderação, é preciso que não se abuse do poder, ou seja, é preciso assegurar que " ninguém será constrangido a fazer coisas que a lei não obriga e a não fazer as que a lei permite."[36] Ora, e de que forma se poderia impedir que o homem investido de poder abuse dele, já que " (...) a experiência eterna mostra que todo o homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites"[37] ? A resposta encontrada por Montesquieu consiste justamente na imposição de limites. O poder deve ser limitado por outro poder. " para que não se

---

[33] RAO, Vicente. Op. Cit. p. 21
[34] FERREIRA, Pinto. Op. cit., p. 423.
[35] MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O Espírito das Leis. P. 148
[36] MONTESQUIEU. Idem. Ibibem, p. 148.
[37] MONTESQUIEU. Id. Ibid., p. 148.

possa abusar do poder, é preciso que o poder freie o poder"[38]. Nasce aí a sua fórmula " *le pouvoir arrête le pouvoir* ", que, como se sabe, logo tornaria-se célebre.

Marcello Caetano ensina que a procura de um " modelo de Estado onde se encontre esse sistema de limitação do poder pelo poder, Montesquieu passa a descrever a constituição da Inglaterra (...)" [39]

De fato, é no capitulo intitulado " Da Constituição da Inglaterra " que Montesquieu chama a atenção para a existência de três espécies de poder em cada estado, e nestes textuais termos, os descreve :

> **O poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo das coisas que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado."[40]**

Reputamos válida a transcrição da justificação que Montesquieu dá a sua tese :

> **Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes : o de fazer as leis, o de**

---

[38] MONTESQUIEU. Op. cit, p. 148.
[39] CAETANO, Marcello. Op. cit., p. 193.
[40] MONTESQUIEU. Op. cit., p. 148-149.

executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências entre os indivíduos.[41]

Vicente Rao lembra que Rousseau, Benjamin Constant e outros criticaram as concepções de Montesquieu por verem nelas uma contradição entre o princípio da separação dos poderes e o da unidade e indivisibilidade da soberania.[42] Mas, defendendo o autor do ' Espírito das Leis', Ráo afirma que "(...) em momento algum de sua obra Montesquieu atribuiu a cada um dos poderes qualquer parcela quantitativa da soberania e muito menos qualquer parcela a ser, porventura, exercida isoladamente, como que em compartimento estanque, sem articulação com os demais poderes." [43]

E para fundamentar seu ponto de vista, Ráo nos remete a esta passagem da obra de Montesquieu: " eis, pois, a constituição fundamental do governo de que cogitamos: - o corpo legislativo, sendo composto de duas partes, uma prenderá a outra pela faculdade de ' impedir' (divergindo) e ambas serão ligadas ao executivo que, por sua vez, o será pelo legislativo. E pois que o movimento necessário das coisas os obriga a agir, tais poderes ver-se-ão, afinal, obrigados a harmonizar-se."[44]

Deve-se salientar que, como observam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, o mérito essencial de Montesquieu, não consiste na identificação abstrata das diferentes formas de atuar do Estado (como vimos, outros já o haviam feito), mas sim em ser o primeiro a afirmar de forma clara que à divisão funcional deveria corresponder uma divisão orgânica.[45]

De fato, para Montesquieu, só há liberdade política se os três poderes do Estado não estiverem reunidos nas mesmas mãos. Os três poderes devem se repartir em diferentes órgãos de tal forma que cada um possa exercer um controle sobre os demais.

---

[41] MONTESQUIEU. Op. cit. p. 149.
[42] RAO, Vicente. Op. Cit., p. 24.
[43] RÀO, Vicente. Op. Cit., p. 24-25.
[44] RÀO, Vicente. Op. cit.., p 25-26.
[45] BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra da Silva. Op. cit., p. 433.

No dizer de Marcello Caetano, para Montesquieu " cada poder tem a faculdade de estatuir sobre as matérias de sua competência, decidindo como julgar melhor (*facuté de statuer*), e deve possuir também a faculdade de impedir que os outros poderes pratiquem actos contrários ao direito ou ao equilíbrio constitucional, paralisando a acção deles quando exorbitem ou anulando os seus actos ilegais (*faculté de d'empêcher*)"[46].

1.6– A positivação da teoria

Como ensina Clèmerson Merlin Clève, Montesquieu pertencia a aristocracia francesa e, defendendo os interesses da classe a que pertencia, propunha com a sua teoria o exercício moderado do poder, para que, " (...) controlado o poder do Príncipe absoluto, pudesse ser conservada a estrutura social proveniente, ainda, do modo de produção feudal."[47]

Entretanto, a teoria desenvolvida por Montesquieu, foi absorvida pela burguesia em ascensão " transformando-se não simplesmente em postulado de bom governo e da garantia das liberdades, mas antes, em receita de organização política reivindicada como perfeita pela classe já socialmente hegemônica, conquanto, ainda não politicamente dirigente."[48]

Como já mencionado antes, a teoria da separação dos poderes desenvolveu-se na era moderna como reação ao absolutismo monárquico. No Estado Absolutista, o direito, em última instância, era a vontade do príncipe. Imperava a insegurança jurídica, decorrente de um sistema de privilégios e favores, de diversos códigos de juridicidade, um vinculando o clero, outro a nobreza e outro ainda,

---

[46] CAETANO, Marcello. Op. cit., p. 193
[47] CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo no estado Contemporâneo e na Constituição de 1988. p. 22-23.
[48] Clève, Clèmerson Merlin. Op. cit., p. 23.

vinculando o terceiro estado. Nesta ordem social as relações comerciais restavam seriamente prejudicadas.

E é neste contexto, que a burguesia comercial se comporta como a classe progressista, atuante e revolucionária do processo histórico. A doutrina Liberal, que cresce e se desenvolve sobre o lastro do iluminismo, pautada sobre novos valores como a liberdade individual de atuação, a idéia de progresso e o já consagrado racionalismo, vai construindo uma base ideológica que vai culminar com as revoluções burguesas.

Trata-se, como assevera Cléve, de tornar a classe já socialmente hegemônica, também politicamente dirigente

> **(...) Reorganizando a estrutura do poder político e submetendo-o a um código de juridicidade. Esse movimento favorecerá a formação da teoria constitucional. Importa dotar o Estado de uma Constituição jurídica que delimite o raio de ação do poder político (...) A Constituição organizará o Estado, limitará o poder, positivará os direitos individuais pela burguesia reclamados, de tal modo que, livres e seguros juridicamente, nenhum obstáculo impedirá o desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos.**[49]

Dessa forma, como lembra Clève, o princípio da separação dos poderes, como sábio mecanismo de contenção do poder pelo poder foi inscrito de forma incisiva nas constituições então recém-promulgadas. " ocorre aqui a positivação, o ingresso no mundo jurídico, de uma técnica formulada ideológica e teoricamente, embora reivindicada de maneira inequivocamente política."[50]

A constituição de Massachusetts, de 1780, foi pioneira neste particular. Como igualmente, a de Virgínia, de 1776. Logo a seguir, as demais Constituições dos novos Estados americanos concluíram por, igualmente, consagrar o princípio, inclusive a Constituição Federal de 1787.

---

[49] CLÈVE, C. M. Op. cit., p. 24.
[50] CLÈVE, C. M. Op. cit., p. 25.

A Declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 1789, erigiu o princípio à categoria de um verdadeiro dogma ao afirmar que "toda a sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não possui constituição." A Constituição francesa de 1791 não deixou de contemplar o referido princípio.

Daí o entendimento de que as revoluções liberais acabaram por incluir a separação dos poderes no âmbito material do próprio conceito de constituição. No dizer de Nelson Saldanha " A famosa Declaração dos Direitos do Homem, de 1791, em seu igualmente famoso art. 16, configurava normativamente a noção de Constituição sobre dupla base : separação de poderes e garantia de direitos." [51]

No Brasil, como todos sabem, a Constituição de 1824 acrescentou aos poderes propostos por Montesquieu a idéia de um poder real. Os constituintes de então chamaram este quarto poder, que caberia ao monarca e era distinto do executivo, de poder moderador. A formulação política deste *pouvoir roial* se deve a Benjamin Constant, para quem este poder "consistia em desdobrar de dentro do executivo um plano específico de atribuições (...), que estaria ao mesmo tempo ' no meio' e 'por cima' dos outros, como uma força destinada a recolocar os demais poderes em seus lugares, em caso de necessidade."[52] Com a Proclamação da República e a posterior promulgação da primeira Constituição republicana, o Brasil passou a adotar a fórmula proposta por Montesquieu.

1.7- A separação de poderes no Estado liberal

A teoria da separação dos poderes conquistou grande prestígio na doutrina constitucional do liberalismo, uma vez que, se consolidou como importante mecanismo de garantia das liberdades individuais.

---

[51] SALDANHA, O Estado Moderno e a Separação dos poderes. p 98.
[52] SALDANHA, Idem, ibidem, p. 100.

Neste período concretizou-se a idéia de que o homem pode estabelecer a organização do Estado, segundo a sua vontade, através de uma Constituição. Esta conteria um corpo de regras escritas, superiores ao poder estabelecido, pois seriam elas que o instituiriam.[53]

Antes do iluminismo não se concebia que esta organização pudesse se dar conforme um ideal racionalmente estabelecido. A Constituição escrita afasta a organização costumeira do Estado. Este passa a organizar-se de acordo com uma estrutura racional inspirada em um sistema preconcebido.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que o conceito de Constituição surge como uma arma de guerra e não como uma noção fria, expressão de análises sábias. E é este conceito que, como visto antes, consagra a Declaração de 1789 em seu art. 16: " Toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos, nem determinada a separação dos poderes, não tem Constituição."[54]

Lembra, ainda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho que é este conceito polêmico que alimenta o movimento político e jurídico chamado Constitucionalismo. Este movimento, pretende estabelecer em toda parte regimes constitucionais, quer dizer, governos moderados, limitados em seus poderes, submetidos a constituições escritas. O Constitucionalismo confunde-se, no plano político, com o liberalismo.[55]

O liberalismo, ensina Clève, foi a doutrina política que fundamentou a construção da teoria do Estado de Direito. Um Estado juridicamente limitado pela Constituição e ideologicamente assumido pela doutrina liberal. Tratava-se, para o liberalismo, de garantir a liberdade do indivíduo e da sociedade frente ao Estado.[56]

Como ensina Nelson Saldanha, o Estado Liberal resultou da insatisfação das lideranças nacionais européias com o Estado absoluto e das revoluções que destruíram as estruturas deste, ou que cortaram a sua evolução.

---

[53] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., p. 11.
[54] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., p. 15.
[55] FERREIRA FILHO, M. G.. Op. cit., p. 15.
[56] CLÈVE, Clemerson Merlin. Op. cit., p. 31.

Saldanha, ao analisar as origens do Estado Liberal, as associa à gradual implantação de um modo de vida urbano, à ascensão da burguesia, à instauração do capitalismo, e, sobretudo, ao processo de secularização da cultura que causaria profundas alterações religiosas e mentais. [57]

O Estado liberal tem como características essenciais a submissão ao império da lei, a separação dos poderes e a garantia dos direitos individuais. Este Estado Constitucional é limitado quanto ao seu poder e quanto aos seus fins.

Clève ensina que

> **Ao Estado liberal, sempre juridicamente controlado, não cabe exercer mais que as seguintes funções: manter a ordem interna e exercer a política exterior. (...) tudo o mais cabe à sociedade civil, sempre dinamizada pela energia da multiplicidade de indivíduos livres e iguais. Ora, nesse sistema, não é difícil entender que a técnica da separação dos poderes, tal como formulada por Montesquieu, funcionava perfeitamente, além de alcançar uma utilidade incontestável.** [58]

1.8- Separação de poderes ou separação de funções

O Estado moderno, como vimos, formou-se através de um processo de concentração do poder nas mãos do príncipe, que na estrutura feudal tinha que dividi-lo com os demais centros em que se enfeixava o poder.

Clèmerson Merlin Clève, ensina que a proposta dos pensadores oitocentistas não era de, mais uma vez, atomizar o poder político. A proposta do Estado Constitucional era a de limitar o poder político, mantendo-o concentrado.[59]

---

[57] SALDANHA, Nelson. Op. cit. p. 25
[58] CLÈVE, C. M. Op. cit., p. 32.
[59] CLEVE, C. M. Op. cit., p. 26

E Clève afirma que isso ocorreria da seguinte forma: " primeiro, tratava-se de organizar o político de tal modo que o poder se encarregasse de controlar o próprio poder. Aqui, sustenta-se o núcleo da teorização conducente à separação dos poderes. Depois, deslocando a soberania das mãos do monarca para as mãos do povo ou da nação. Ocorre, neste passo, a transferência da titularidade do poder soberano."[60]

A teoria da separação dos poderes não nega a indivisibilidade do poder estatal. Ocorre que o Estado não é um só indivíduo, conforme célebre frase de Luís XIV — o Rei-Sol — (*L'état c'est moi*). O sentido dos atos emanados do Estado, que se convencionou chamar de vontade estatal, já não é somente a do monarca soberano, mas sobretudo advinda do povo, através da soberania popular, expressada por seus representantes, os legisladores. De sorte que, ao Monarca (não mais soberano) ficava a atribuição ou poder de fazer valer a vontade emanada da lei, no aspecto executivo ou administrativo.

O que a doutrina liberal clássica pretende chamar de separação dos poderes, não poderia consistir numa partição de algo, por natureza uno e indivisível. A separação dos poderes corresponde a uma divisão de tarefas estatais, de atividades entre distintos órgãos, e aí sim, órgãos autônomos usualmente denominados de poderes.

1.9- A evolução da teoria da separação dos poderes no Direito Constitucional anterior

A Constituição política do Império do Brasil de 1824, como mencionado anteriormente, consagrava em seu art. 5°: " a divisão e harmonia dos poderes é o princípio conservador dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece." No art. 10: " os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro : o Poder Legislativo, o

[60] CLÈVE, C.M. Op. cit.., p. 26

Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial." Art. 11: Os representantes da Nação brasileira são o imperador e a Assembléia Geral." Art. 12: " todos estes poderes no Império do Brasil são delegações da Nação". Note-se que nesta Constituição, não foi assegurada a independência dos poderes, mas tão somente a divisão e a harmonia entre eles.

Na **primeira Constituição republicana**, datada de **1891**, elimina-se o poder moderador e é assumida a teoria da tripartição do poder estatal, consagrada no art. 15: " São órgãos da soberania nacional o Poder legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.". Está inscrita, pela primeira vez no Direito Constitucional pátrio, a vedação à investidura no exercício simultâneo de dois cargos em poderes diferentes. Assim dispõe o art. 79: " O cidadão brasileiro investido em funções de qualquer do três poderes federais não poderá exercer as de outro"

A **Constituição de 1934**, no seu art. 3° dispõe: " São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si." O § 1° do referido artigo proíbe as delegações legislativas materiais, que antes eram admitidas: " é vedado aos poderes constitucionais delegar as suas atribuições " e o § 2°: " O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro". Como ensina Sahid Maluf[61], a substituição do termo harmônicos por coordenados, justificava-se na atribuição dada ao Senado, que era órgão de coordenação dos poderes federais.

A **Constituição de 1946**, no seu art. 36: " São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si." § 1°: " O cidadão, investido na função de um deles, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição". § 2°: " É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições". Note-se que pela primeira vez os Três Poderes são ligados à União, ao passo que as Cartas de 1891 e de 1934 os classificavam como " órgãos da soberania nacional ".

---

[61] MALUF, Sahid. Op. Cit. p. 97.

A Constituição de 1967, no art.6° : " São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário." Parágrafo único: "Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições; o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro ".

A **Emenda Constitucional n.° 1 de 1969**, art. 6° : São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o executivo e o Judiciário". Parágrafo único : " Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro."

1.10- A separação dos poderes na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 2° dispõe que : " São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Note-se que foi mantida a cláusula " independentes e harmônicos entre si ". Se forem tomadas no sentido literal essas duas expressões, independência e harmonia, serão contraditórias. Como lecionam Celso Ribeiro Bastos e Ives gandra Martins, " é muito difícil concebermos algo que seja totalmente independente e ao mesmo tempo harmônico. O que se dá, aqui, é a necessidade de se interpretar as expressões de forma relativa."[62]

[62] Bastos, Celso e Martins, Ives Gandra da Silva, Op. Cit. p. 438.

Dessa forma, independente significa " não subordinado, não sujeito. Significa ainda que se trata de órgão que tem condições de conduzir os seus objetivos de forma autônoma"[63]

A independência, como leciona Sahid Maluf, é simplesmente formal, e se entende no sentido de que não há subordinação hierárquica ou superposição de poderes.[64]

Embora independentes, os poderes devem ser harmônicos, isto é, não devem conflitar entre si, no desempenho das respectivas funções, uma vez que " a atividade última que perseguem, que é o bem público, só pode ser atingida pela conjugação das suas atuações."[65]

No dizer de José Afonso da Silva,

> **A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.**[66]

Desta forma, quando o Legislativo elabora o orçamento a ser respeitado pelo Chefe do Executivo, ou quando o Presidente da República veta uma lei aprovada pelo Congresso Nacional, ou, quando o Poder Judiciário exerce o controle da constitucionalidade dos atos dos demais poderes, não está sendo ferido o princípio da separação dos poderes. Ao contrário, cada um dos Poderes está cumprindo a sua parte no mecanismo de funcionamento do Estado. São esses alguns exemplos do mecanismo de freios e contrapesos que devem caracterizar a harmonia entre os poderes.

---

[63] BASTOS, C.R. e MARTINS, I. G. da S., Op. cit. p. 438.
[64] MALUF, Sahid, Op. cit., p. 96.
[65] BASTOS, C.R. e MARTINS, I. G. da S., Op. Cit. p. 438.
[66] SILVA. José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. P.101.

Como visto no item 1.9, as constituições anteriores estabeleciam o princípio da separação dos poderes, especificando que era vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições, e quem fosse investido na função de um deles não poderia exercer a de outro, salvo as exceções nelas previstas.

A Constituição vigente não fez menção expressa as referidas especificações, que, como leciona José Afonso da Silva " realmente são desnecessárias, até porque a Constituição, agora como antes, estabelece incompatibilidades relativamente ao exercício de funções dos poderes (art.54), e porque, os limites e exceções ao princípio decorrem de normas que comporta pesquisar no texto Constitucional." [67]

No mesmo sentido é o entendimento de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, para quem salvo previsão expressa, continuam vedadas as delegações de um poder para o outro. Ensinam ainda, os dois eminentes constitucionalistas que " o mesmo se dá com a investidura no exercício simultâneo de dois cargos em poderes diferentes, que acaba por confundir os poderes entre si, pela confusão que estabelece entre as pessoas que o exercem, levando ao arbítrio que Montesquieu tanto queria evitar." [68]

---

[67] SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 101-102

[68] BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. Op. cit., p. 438-439.

CAPÍTULO II

MEDIDAS PROVISÓRIAS: Aspectos jurídicos

2.1- Antecedente: o decreto- lei na ordem constitucional anterior

Deve-se estar ao fato de que, como visto no capítulo precedente, a teoria da separação dos poderes, evolui no desenrolar da história até alcançar a condição de dogma por meio das cartas constituintes dos Estados ocidentais promulgadas após o advento das revoluções burguesas.

Tal teoria, como se sabe, consiste, em linhas gerais, na distribuição, por meio da atribuição de competências a determinados órgãos, da titularidade para o exercício de fração do poder soberano, considerando que este poder, essencialmente uno e indivisível, posto que sua origem é o povo, exterioriza-se através da prática de três funções elementares. Montesquieu, atento à realidade que o cercava, identifica cada uma dessas três funções elementares à três órgãos, quais sejam, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A cada uma destas instituições competiria a titularidade para o exercício de uma das funções elementares do Estado, sendo-lhes vedada a delegação. Assim, o monarca, não mais soberano, tem seu poder limitado por uma constituição que, alicerçada sobre o princípio da separação dos poderes, lhe retira a capacidade para criar a lei.

Inicialmente, alguns países reproduzem a teoria da separação dos poderes em todo o seu rigor, proibindo a delegação legislativa. É o caso da constituição francesa promulgada em 1791 que atribuía competência exclusiva ao Corpo Legislativo para a iniciativa e a decretação das leis, cabendo ao Rei apenas o direito de convidar o Corpo Legislativo a considerar determinado objeto.

Ocorre que ainda no início dos oitocentos diversas constituições de países europeus passam a admitir a produção da lei por parte do poder executivo atribuindo ao seu titular competência legislativa em determinadas situações, de um modo geral qualificadas por estados de urgência ou necessidade.

Atos do executivo com força de lei, estiveram sempre presentes na vida política do Brasil desde a instauração da República.

Na vigência da Constituição Brasileira revogada – emenda constitucional 1/69 à Constituição de 1967- era outorgado ao presidente da República, em casos de urgência ou interesse público relevante, e desde que não houvesse aumento de despesa, poderes para expedir decretos-leis sobre : (I) segurança nacional, (II) finanças públicas e (III) criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Um aspecto peculiar do decreto-lei era a sua aprovação definitiva, caso não fosse apreciado pelo Congresso Nacional no prazo fixado pela Constituição. Outro aspecto particular ao decreto-lei era a subsistência da eficácia dos atos praticados durante a sua vigência, mesmo que viesse a ser rejeitado.

2.2- Previsão constitucional

Com a promulgação da atual Constituição, desapareceu a figura do Decreto Lei e, em seu lugar, surgiu a denominada medida provisória, insculpida no art. 62 da CF, nestes termos:

> **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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.**
> **Parágrafo único. As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a 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.**

Deve-se assinalar que o referido dispositivo encontra-se encartado na subseção III, intitulada Das Leis e inserido na seção VIII, Do Processo Legislativo.

Da análise do art. 59 da Constituição Federal, depreende-se que o constituinte incluiu, como objeto do processo legislativo a elaboração de medidas provisórias. A esse respeito, José Afonso da Silva afirma que estas não integravam o elenco do art. 59 e que, de fato, não deveriam integrar, porque a sua formação não ocorre por processo legislativo. " São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto e ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação final (portanto, depois do dia 22.09.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 05.10.88." [69]

2.3- Natureza jurídica

Ocorre que, por estarem as medidas provisórias elencadas no art. 59 da Constituição (tenha sido ou não o sujeito que lá as introduziu um ignorante de mau gosto), alguns autores atribuem a elas natureza legislativa.

Este é o entendimento de Clèmerson Merlin Clève, para quem " as medidas provisórias integram o processo legislativo em face de disposição expressa da Constituição Federal. São, pois, uma das espécies normativas primárias elencadas no art. 59 da Constituição Federal. Todas as espécies ali elencadas são lei."[70]

---

[69] SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 458.
[70] CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. Cit. p. 158

Eros Roberto Grau sustenta que as medidas provisórias são leis especiais cuja especificidade se encontra em que são dotadas de vigência provisória imediata. São, pois, " leis especiais dotadas de vigência provisória imediata."[71]

Outros autores preferem negar às medidas provisórias o caráter de lei, sem que, no entanto, cheguem a um consenso a respeito da natureza jurídica deste instituto.

Para J.E. Carreira Alvim, " a medida provisória nada mais é do que um projeto de lei do executivo de curso invertido."[72]. O autor faz tal afirmação baseado no fato de que quando se trata de projeto de lei, o preceito só tem força legal depois da sanção e promulgação, enquanto, nas medidas provisórias, essa força é imediata. Deve-se ressaltar, que, tal entendimento pode ter o seu valor didático, mas a rigor, não é, de forma alguma, projeto de lei, tendo em vista que este tem o seu regime jurídico próprio (arts. 61 e 64, da CF/88).

Marco Aurélio Greco, já no título do primeiro capítulo de sua obra afirma: " Medida Provisória é ato administrativo". É para responder aos autores que sustentam o entendimento de que, por estarem elencadas no art. 59 da Constituição Federal, as medidas provisórias possuem natureza legislativa, que Greco aponta os seguintes traços característicos e portanto, diferenciadores das medidas provisórias : (a) a razão de ser das medidas provisórias é a necessidade de ser adotada uma providência imediata para enfrentar situação grave, tratando-se, portanto, de uma eventualidade; e (b) a medida provisória em si mesma (e não as normas por ela veiculadas) é um ato do poder executivo editado sem a participação do Poder Legislativo, o que é suficiente para descaracterizá-la como 'lei', pois esta é um ato complexo em que se tem a participação de ambos os poderes.[73]

Para Greco, a natureza jurídica das medidas provisórias não difere de um decreto, igualmente um ato oriundo do Poder Executivo. Daí que, para este autor, " A medida provisória, tal como prevista no art. 62 da CF-88, é na verdade um ato

---

[71] GRAU, Eros Roberto. Medidas Provisórias na Constituição de 1988. P. 240.
[72] ALVIM, J. E. Carreira. Medida Provisória como Mecanismo de Veiculação de Lei Temporária. P. 141.

administrativo geral editado pelo Presidente da República em razão da situação constitucional descrita. "[74]

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que as medidas provisórias são profundamente diferentes das leis e não apenas pelo órgão que as emana. Aponta, então, para sustentar tal entendimento, cinco diferenças fundamentais entre os dois institutos. É valida a transcrição :

> **A *primeira diferença* entre umas e outras reside em que as medidas provisórias correspondem a uma forma *excepcional* de regular certos assuntos, ao passo que as leis são a via normal de discipliná-los. A *Segunda diferença*, está em que as medidas provisórias são, por definição, *efêmeras*, de vida curtíssima, enquanto as leis, além de perdurarem normalmente por tempo indeterminado, quando temporárias têm seu prazo por elas mesmo fixado, ao contrário das medidas provisórias cuja duração máxima já está preestabelecida na Constituição: 30 dias. A *terceira diferença*, consiste em que as medidas provisórias são *precárias*, isto é, podem ser infirmadas pelo Congresso a qualquer momento dentro do prazo em que deve apreciá-las, em contraste com a lei cuja persistência só depende do próprio órgão que as emanou (congresso). A *Quarta diferença* resulta de que a medida provisória não confirmada, isto é, não transformada em lei, perde sua eficácia desde o início; esta, diversamente, ao ser revogada, apenas cessa seus efeitos *ex nunc*. Por tudo isto se vê que a força jurídica de ambas *não é a mesma*. Finalmente, a *Quinta* e *importantíssima diferença* procede de que a medida provisória, para ser expedida, depende da ocorrência de certos pressupostos; especificamente os de " relevância e urgência ", enquanto no caso da lei, a relevância da matéria *não é condição para que seja produzida*; antes, passa a ser de direito relevante tudo o que a lei houver estabelecido. Demais disso, inexiste o requisito de urgência.[75]**

Entendemos que medida provisória não é lei, pois, se o fosse, não teria que ser convertida. Julgamos adequada a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello,

---

[73] GRECO, Marco Aurélio. Medidas Provisórias. P. 14.
[74] GRECO, Marco Aurélio. Idem, ibidem, p. 15.
[75] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Perfil Constitucional das Medidas Provisórias. p. 28-29.

para quem, a medida provisória é, como o nome diz, uma providência que o Presidente da República pode adotar em caso de urgência e relevância.[76]

Por outro lado, não se deve entender a medida provisória como um fim em si mesmo, no seio do processo legislativo, uma vez que, como já se disse, ela é simplesmente adotada pelo Presidente da República, não se formando, pois, por processo. Ao contrário, deve-se entendê-la como integrante do processo legislativo pelo simples fato de que provoca a atividade do Congresso Nacional, que pode, investido de seu juízo discricionário, convertê-la em lei.

2.4- Pressupostos constitucionais

O art. 62 da Constituição contempla como pressupostos da expedição de medidas provisórias a urgência e a relevância. A dicção do texto não permite interpretação diferençada: a circunstância deve ser relevante e urgente, ambas devem ocorrer juntamente, o termo "e" é copulativo. Portanto, é inicialmente válido o ato se atendidos tais pressupostos constitucionais.

Ensina Carmem Lúcia Antunes Rocha que " relevante é o que tem importância, é o que se põe como essencial, como qualidade indispensável da essência de algo ou de alguém. Quando se configurar, pois, uma circunstância constatada como de necessidade imperiosa na sociedade a ser objeto de um cuidado normativo, é que se poderá cogitar de adoção de medida nos moldes do art. 62, da Constituição da República."[77]

Deve-se ressaltar que a relevância de que trata o art. 62. da Constituição da República, deve referir-se a caso concreto que demande a necessidade de criação de norma jurídica de nível legal ou alteração de regra existente, pois " se, por exemplo, a relevância da questão for de tal ordem que comporte apenas a

[76] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Idem, ibidem, p. 28.

regulação por decreto, este deverá ser o instrumento jurídico a ser utilizado para enfrentar a questão."[78]

De fato, a circunstância social ensejadora da adoção de medida provisória, para ser considerada relevante nos termos do art. 62 da CF, deve ser efetivamente grave, caracterizada por efetiva ou iminente ofensa a interesses público realmente caro à sociedade. Esta circunstância tem que ser demonstrativa de uma necessidade social de importância insuperável por outra medida que não aquela de natureza normativa (com força de lei) adotada, provisoriamente, pelo Presidente da República.

Como ensina Carmem Lúcia Antunes Rocha " Urge salientar que a relevância é da situação social sobre a qual incidirá o cuidado normativo trazido na medida provisória adotada. Não se considerará jamais caso de relevância aquele que se traduza em interesses, ainda que sérios e importantes, de governo, de partidos, de governantes, mesmo que o caso ofereça riscos para a permanência de um grupo no poder ou algo que a isso se equipare".[79]

Não pode, pois, ensejar a adoção de medida provisória o que se poderia denominar prioridades ou objetivos imediatos de governo, definidos por sua concepção ou programa de ação, pois o instrumento em questão é concebido em razão de uma questão de gravidade institucional e não como uma alternativa a ser utilizada quando surgirem dificuldades episódicas de implantação de programas de governo.

Entretanto, não basta para a adoção da medida provisória que o caso seja relevante. A necessidade social imperiosa deve ser urgente e demandar uma resposta imediata através da adoção da medida prevista no art. 62 da Constituição Federal. Pode haver casos relevantes que não sejam urgentes. Pode, também haver casos urgentes que não têm, contudo, o relevo imposto como pressuposto constitucional.

---

[77] Rocha, Carmem Lúcia Antunes. Medida Provisória. p. 02.
[78] GRECO, Marco Aurélio. Medidas Provisórias. P. 24.
[79] ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Op. Cit. p. 02.

Carmem Lúcia Antunes Rocha, afirma que, deve-se ler o art. 62 da CF da seguinte forma: " Em caso de relevância, e quando esse caso de relevância for urgente..."[80]

Para Marco Aurélio Greco, " não existe urgência se a eficácia da disposição veiculada pela medida provisória só puder se materializar após um lapso temporal suficientemente amplo que permitiria a tramitação normal do processo legislativo, em algumas das formas disciplinadas pela Constituição "[81]. Este autor, cita como caso destituído da urgência necessária para a adoção de medida provisória a modificação da legislação tributária cuja eficácia só ocorrerá em 1 de Janeiro do ano subsequente (por força do princípio da anterioridade).

De fato, não deverá ser, de forma alguma, considerado como urgente aquilo que possa aguardar, sem prejuízo do interesse público a ser protegido, o prazo inscrito no art. 64 da CF, para que o Congresso Nacional aprecie o projeto de lei de iniciativa do Presidente da República sob o regime de urgência.

Neste sentido, Roque Antônio Carrazza ensina que só há urgência a autorizar a edição de medidas provisórias quando, comprovadamente, inexistir tempo hábil para que uma dada matéria, sem grandes prejuízos a Nação, venha a ser disciplinada por lei ordinária nos termos dos §§ 1° e 2° do art. 64 da CF. Para este autor, em nosso direito positivo, " só há urgência se, realmente, não se puder aguardar 45 dias para que uma lei ordinária venha a ser aprovada, regulando o assunto." [82]

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que " só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido será inalcansável ou o dano que se quer evitar consumar-se-á ou, no mínimo, existirão sérios riscos de que sobrevenham efeitos desastrosos em caso de demora."[83]

---

[80] ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Op. cit., p. 03.
[81] GRECO, Marco Aurélio. Op. cit., p. 24.

2.5 – Limites materiais

Em razão do art. 62 da Constituição não enumerar as matérias passíveis de tratamento por medida provisória, como fazia o artigo respectivo da Constituição revogada, em relação aos decretos-leis, alguns autores sustentam que aquelas podem regular qualquer matéria. Não é, porém, este o melhor entendimento acerca do alcance que a constituição confere à espécie normativa prevista no seu art. 62.

Ocorre que existem matérias que não podem ser reguladas por medida provisória, seja por serem incompatíveis com a própria natureza da referida medida, seja porque a Constituição reservou de forma absoluta a competência para dispor sobre elas ao Congresso Nacional.

É lógica a impossibilidade de alterar à Constituição por meio de medida provisória. É suficiente uma breve análise do art. 60 da CF para que se chegue a conclusão de que a vigência e eficácia imediata das medidas provisórias, elementos essenciais à índole da medida, afasta a possibilidade de que elas tragam proposta de emenda. De fato, seria incompatível com a natureza rígida da Constituição vigente, que, por meio de medida provisória, esta sofresse alterações temporárias, de caráter precário, sem que seja observado o procedimento previsto nos §§ 2° e 3° do art. 60.

Por outro lado, o § 1° do art. 68 da CF, define matérias reservadas de forma absoluta ao Congresso Nacional, matérias sobre as quais o Constituinte quis afastar a competência legislativa do Executivo. Tais matérias são insuscetíveis de delegação, e embora não se deva confundir a competência presidencial disposta no art. 62 da CF com a delegação legislativa, partindo-se de uma interpretação lógico-sistemática, deve-se concluir que o Presidente da República não poderá regular por medida provisória matéria que não está sujeita à delegação. Neste sentido, José

---

[82] Apud CLÈVE, Op. Cit. p. 166.
[83] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 29.

Afonso da Silva afirma que " seria um despautério que medidas provisórias pudessem regular situações que sejam vedadas às leis delegadas"[84] .

Como ensina Clève,

> **As matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional e de competência privativa de cada uma de suas casas não dizem respeito à ação do Estado, mas sim, basicamente, ao controle do Parlamento sobre os atos dos demais poderes, em especial, sobre aqueles do Executivo. Não podem, então, ser objeto de medidas provisórias. Constituiria verdadeira aberração admitir-se medida provisória autorizando o Presidente da República a se ausentar do país, ou aprovando os nomes dos Ministros do Supremo Tribunal Federal indicados pelo presidente (...).**[85]

Note-se que entre às matérias que não podem ser delegadas, estão as que são reservadas à regulação por lei complementar. Não pode, pois, ser objeto de medida provisória matéria reservada à lei complementar.

Por outro lado, deve-se assinalar que, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, as medidas provisórias não podem conter em si providências incompatíveis com a sua natureza efêmera, precária e de eficácia suscetível de ser suprimida desde o início.

Em razão disso, sustenta Celso Antônio:

> **(...) através delas não se pode pretender mais que o indispensável para atendimento do resultado que as justifica. Logo, não podem extinguir situações ou relações jurídicas cuja suspensão bastaria para assegurar o benefício ou impedir o malefício que, em caráter emergencial, é necessário obviar de imediato. Assim também e por igual razão não podem ser extintos órgãos ou pessoas administrativas já que supressão é ato de índole definitiva, excedente, pois da índole precária inerente a medidas que o próprio texto denomina de provisórias**[86]

---

[84] SILVA, José Afonso da. Op. Cit., p. 465.

Neste sentido, Eros Roberto Grau entende que tratando-se, a medida provisória., de lei que tem vigência imediata, porém provisória (deve-se ressaltar que, como observado anteriormente, discordamos deste entendimento quanto a natureza da medida provisória), não podem ser implementadas através delas soluções que produzem efeitos que não podem ser arredados. Para este autor, os efeitos da medida provisória devem necessariamente poder ser desfeitos, observando-se o que dispõe o parágrafo único do art. 62.[87]

Ensina, ainda, Eros Roberto Grau que " não podem consubstanciar matéria de medidas provisórias aquelas cuja eficácia é diferida. Se esse o caso, e ainda assim urgente a matéria, o Presidente da república poderá solicitar urgência no projeto de lei que, dele tratando, encaminhar ao Congresso Nacional "[88]. De fato, incompatível com o pressuposto constitucionalmente estabelecido, qual seja, a urgência, a medida provisória que não produza efeitos de imediato.

Pode-se concluir, então, que é vedada a adoção de medida provisória para disciplinar as matéria que (a) não são suscetíveis de delegação, (b) cuja eficácia é diferida, (c) que não demandem a criação de norma jurídica de nível legal e (d) que reclamam eficácia normativa que por natureza não pode ser desfeita, contrastando, assim, com a natureza precária da medida provisória.

2.6 – Provisoriedade

O art. 62 da Constituição, em seu parágrafo único, estabelece que as medidas adotadas pelo Presidente da República têm caráter provisório, pois se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias a partir da sua publicação, perderão a eficácia desde a sua edição.

---

[85] CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. cit., p. 165.
[86] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. Cit. p. 30.
[87] GRAU, Eros Roberto. Ob. cit., p. 241.
[88] GRAU, Eros Roberto. Ob. Cit., p. 241.

Decorre da provisoriedade essencial à medida prevista no art. 62 da Constituição, a necessidade de alguns apontamentos.

Inicialmente, cabe assinalar que a aludida provisoriedade refere-se a medida em si, ao ato normativo previsto pela Constituição. O conteúdo a ser regulado por esta, tende à permanência, pois " corresponde ao modo pelo qual se quer ver definitivamente regulada aquela determinada situação que ensejou a edição da medida. O conteúdo veiculado se vocaciona à permanência (definitividade) tanto assim que, mediante a edição da medida provisória se busca a consagração em lei (fruto da conversão)"[89]

Pode-se, então, afirmar que a medida provisória em si, o ato normativo, é inexoravelmente provisória, pois se não for convertida em lei perde a eficácia e desaparece do ordenamento jurídico. Se, por outro lado, é convertida, desaparece também da ordem jurídica, pois aí, já não se trata mais daquela medida consubstanciada no art. 62 da Constituição, caracterizada pela precariedade e pela efemeridade. Ao contrário, tem-se, após a conversão, um ato normativo que já não se caracteriza apenas por ser dotado de 'força de lei', mas sim, de ato que é verdadeira lei ordinária, em toda a sua plenitude, revestido de todas as qualidades inerentes a este gênero normativo.

Já no que se refere ao conteúdo regulado pela medida, este pode ou não permanecer. Como dito acima sua vocação é permanecer na ordem jurídica, o que depende da conversão em lei da medida provisória. Se, entretanto, a medida provisória for rejeitada pelo Congresso Nacional, o conteúdo por ela regulado desaparece também do ordenamento jurídico. Neste caso duas hipóteses poderão ocorrer. Se a matéria não possuía tratamento jurídico, permanece sem regulamentação. Se, por outro lado, antes da expedição da medida provisória que pretendia regulá-lo, o conteúdo já possuía tratamento jurídico, este conteúdo volta a ser regulado apenas pela lei preexistente.

Questão importante que se coloca sobre a eficácia da medida provisória, é quanto à revogação de lei anterior com ela incompatível.

Clève ensina que " como a medida provisória constitui espécie normativa despida de eficácia permanente, não pode revogar o direito anterior. Neste particular opera simplesmente desde a sua edição, a suspensão da eficácia do direito anterior, caso haja incompatibilidade entre os comandos dela e deste."[90]

Esta é também a posição de Cáio Tácito, para quem " como a eficácia desta fica pendente da confirmação pelo Congresso, sem a qual ficam anulados, a partir de seu início, todos os seus efeitos, a doutrina tende a uma solução de compromisso: - até ser convertida em lei a medida provisória não revoga a lei anterior, mas apenas suspende-lhes a vigência e eficácia."[91]

De fato, seria bastante temerário que uma medida de urgência, por natureza precária e efêmera, fosse capaz de revogar legislação existente. A medida provisória, por tudo o que se disse, jamais poderá revogar lei anterior a ela. Mesmo porque, como salientado anteriormente, a medida de urgência prevista no art. 62 da Constituição, está desde a sua edição destinada a desaparecer do ordenamento jurídico. Seja pela sua conversão, seja pela sua rejeição. Disto, conclui-se que a medida provisória, para que possa produzir efeitos, tão somente suspende a eficácia de lei anterior incompatível com o seu conteúdo.

Por outro lado, uma vez dotada de definitividade e, por tanto, capaz de garantir a segurança jurídica necessária aos seu destinatários, a lei gerada a partir da edição de medida provisória pelo Presidente da República e da provação pelo Congresso Nacional, aí sim, será capaz de revogar legislação anterior. Trata-se agora, de verdadeira lei ordinária, produzida com participação do Congresso Nacional, e como todos sabem, a lei posterior revoga a posterior.

Entender que medida provisória tem o poder de revogar uma lei é o mesmo que entender que o Chefe do Executivo tem o poder de, unilateralmente, suprimir ato regularmente emanado do Poder Legislativo, ferindo, assim, o princípio da independência e harmonia dos poderes, consagrado pela Constituição da República.

---

[89] GRECO, Marco Aurélio. Op. Cit., p. 32.

2.7- Conversão em Lei

O art. 62 da Constituição da República estabelece que as medidas provisórias perderão a eficácia desde o inicio se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias a contar da sua edição.

Inicialmente deve-se destacar que, como ensina Marco Aurélio Greco, " não há uma lei de conversão, mas uma conversão em lei. (...) não é editada uma lei com o seguinte dispositivo: ' fica convertida em lei a medida provisória n. X'. O que ocorre é a transmudação da medida provisória numa lei."[92]. Apesar desta constatação, optamos por utilizar a expressão ' lei de conversão ', por já estar consagrada na doutrina.

Aspecto peculiar da lei de conversão é o seu caráter retroativo. Como demonstra Greco, a conversão operada pelo Congresso Nacional implica a continuidade da eficácia legal desde a data da adoção da medida provisória. " Considerando que a lei é cronologicamente posterior à medida provisória, suas disposições acabam tendo efeito retroativo por atingir as situações jurídicas e contemplar fatos ocorridos antes da sua existência."[93]. Mais adiante, veremos que a retroatividade da lei de conversão opera apenas na parte que mantém o disposto na medida provisória.

Após constatar a retroatividade da lei de conversão, o autor citado ressalta que este caráter peculiar de que se reveste a lei resultante da aprovação da medida provisória não é incompatível com o princípio da irretroatividade das leis, pois " corresponde à consequencia da própria disciplina constitucional contida no art. 62 "[94].

---

[90] CLÈVE, Clemerson Merlin Clève. Op. cit., p. 172.
[91] TÁCITO, Caio. Medidas Provisórias na Constituição de 1988. P. 54.
[92] GRECO, Marco Aurélio. Op. cit., p. 41.
[93] GRECO, Marco Aurélio. Op. Cit., p. 42.
[94] GRECO, Marco Aurélio. Op. cit., p. 42-43.

Cumpre destacar que o procedimento de conversão tem no projeto de lei o instrumento de sua realização. Marcelo Figueiredo ensina que, " a medida provisória, quando entra em contato oficial com o Poder Legislativo, assume a forma de projeto de lei comum. Assim sendo, todos os requisitos constitucionais do processo legislativo devem ser observados."[95]

No que se refere ao poder de emenda do Parlamento, Brasilino Pereira dos Santos, refuta o entendimento de que a este compete tão somente apreciar a medida provisória sob o enfoque de aprovação ou reprovação.

Para Santos, " se o Legislativo pode o mais, que é rejeitar, isto é, contrariar, in totum, a vontade do Executivo, pode o menos, que é modificar a proposta, que apenas difere do projeto de lei pela sua natureza urgente."[96]

O autor lembra que uma das diferenças entre o decreto-lei previsto pela constituição revogada e a medida provisória é que no atinente àquele havia norma expressa proibindo a introdução de qualquer tipo de emenda, enquanto no atinente à medida provisória a Constituição vigente é omissa.[97]

Para Santos, " se a medida provisória foi criada como substitutivo do decreto-lei e se na constituição anterior foi necessário que o art. 55, § 1°, determinasse expressamente que o Congresso Nacional não poderia emendar o decreto-lei, uma vez suprimida, esta vedação ficou revogada.". E conclui o autor que " esta revogação implica aceitação da tese de que o Legislativo, por sua finalidade essencial, que é a de legislar, pode emendar a medida provisória "[98].

De fato, a Resolução 01 do Congresso Nacional, que regula o procedimento de exame e votação da medida provisória, de forma expressa admite, no prazo de cinco dias, a apresentação de emendas, vedando, entretanto, a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha à tratada na medida provisória, cabendo ao Presidente da comissão indeferi-las.

---

[95] FIGUEIREDO, Marcelo. A Medida Provisória na Constituição. P. 45.
[96] SANTOS, Brasilino Pereira dos. Op. Cit., p. 385

Como sustenta Clève, com maior precisão técnica, as medidas provisórias não admitem emenda. Estas são apresentadas ao projeto de Lei de conversão que deverá ser votado pelo Parlamento. Através delas o Congresso Nacional pode modificar a medida provisória.[99]

Deve-se ressaltar que, as partes da lei de conversão que, por terem sofrido modificação através de emenda, não forem reprodutivas da medida provisória, somente produzem efeitos a partir da publicação da lei, devendo respeitar o princípio da irretroatividade das leis, e as garantias do direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Dessa forma, se, como visto anteriormente, a lei de conversão, na parte que mantém as normas da medida provisória convertida, retroage à data de entrada em vigor desta, o mesmo não ocorre com a emenda. É como se a norma veiculada pela emenda fosse uma lei nova editada em circunstâncias normais. Como ensina Brasilino Pereira dos Santos, " Somente quando da vigência da lei de conversão é que terá vigência a norma nela inserida através de emenda."[100]

Importa assinalar, ainda, que o exame do mérito da conversão ou não da medida provisória em lei fica inteiramente entregue ao juízo discricionário do Parlamento, e que, a resolução 01/ 89 do Congresso Nacional, atribuiu ao plenário a manifestação última sobre a matéria.

---

[97] SANTOS, Brasilino Pereira dos. Op. cit., p. 382.
[98] SANTOS, Brasilino Pereira dos. Op. cit., p. 386.

CAPÍTULO III

A REEDIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS E O CARÁTER POLÍTICO DO DIREITO CONSTITUCIONAL

3.1- O caráter político do Direito Constitucional

Do caráter político que marca o direito constitucional, decorre uma consequencia negativa: acaba-se por adequar a ordem jurídica aos interesses do grupo que exerce de forma predominante o poder. Deveria ocorrer o inverso, os interesses do grupo politicamente dirigente é que deveriam adequar-se à ordem jurídica. É o que se espera de qualquer cidadão. É também, o que se espera dos homens que representam a vontade soberana do povo, ao exercer o poder por este delegado. É esta adequação da ação de governo aos parâmetros traçados pela lei, a expressão dos valores consagrados pelo Estado Democrático de Direito.

Ocorre que, ao proceder esta adequação invertida, por vezes, altera-se o sentido originariamente conferido pela ordem jurídica a determinados assuntos. Isto se dá, por meio de construções jurídicas aptas a legitimar interpretações dos textos legais vigentes na ordem constituída. Em outras palavras: cria-se uma base jurídica capaz de sustentar a ação governamental.

Talvez este fenômeno seja o resultado de uma tendência a personalisar excessivamente o exercício do poder, que, em tese, deveria ser dotado de graus menores deste aspecto. O fato, é que esta adequação se dá de tal forma, que mesmo que os agentes provocadores destas alterações deixem o poder, tais alterações permanecerão integrando a ordem jurídica.

---

[99] CLÈVE, Clèmerson merlin. Op. cit, p. 180.
[100] SANTOS, Brasilino Pereira dos. Op. cit., p. 386.

Tomemos como exemplo a medida provisória. Esta tornou-se, pelas mãos do governo que assumiu o poder logo após a promulgação da Constituição de 1988, um importante instrumento para a realização da ação governamental.

O então Presidente da República adotou medidas provisórias que exorbitavam, e muito, o alcance e a oportunidade a ele conferidos pela Constituição recém promulgada.

Vejamos as palavras proferidas pelo então Senador da República Fernando Henrique Cardoso a respeito das medidas provisórias, em artigo intitulado "Constituição ou Prepotência":

> **" o executivo abusa da paciência e da inteligência do país quando insiste em editar medidas provisórias sob o pretexto de que, sem sua vigência imediata, o Plano (econômico Collor) vai por água abaixo, e, com ele, o combate à inflação. Com esse ou com pretextos semelhantes, o governo afoga o Congresso numa enxurrada de 'medidas provisórias'. O resultado é lamentável: Câmara e Senado nada mais fazem que apreciá-las aos borbotões. ...É certo porém que, seja qual for o mecanismo, ou o Congresso põe um ponto final no reiterado desrespeito a si próprio e à Constituição, ou então é melhor reconhecer que no país só existe um 'poder de verdade', o do presidente. E daí por diante esqueçamos também de falar em 'democracia' "[101]**

Ocorre que ao alargar o alcance da medida provisória, ampliou-se os limites da competência prevista no art. 62 da Constituição da República, não para este ou aquele político que por ventura esteja exercendo o cargo de Presidente da República, mas, ao contrário, ampliou-se a competência inerente ao cargo de chefe do executivo, tal como regulado pela Constituição. Decorre daí que, apenas a título de exemplo, sai o Presidente Collor, entra o Presidente Fernando Henrique Cardoso, continua o abuso de poder, pois a ordem jurídica, após sofrer uma flexibilização, um alargamento, mesmo que com resistência de alguns setores, admite tal conduta.

---

[101] Apud ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Op. cit. p. 03.

3.2 A possibilidade de reedição

Uma questão controversa, causa de incontáveis discussões entre os juristas, é quanto a legitimidade do ato que tem como objeto, a reedição de uma medida provisória já rejeitada anteriormente.

Devemos esclarecer, desde já, que entendemos a reedição da medida provisória como um ato revelador da insistência do Chefe do Poder Executivo, ante a oposição do Poder Legislativo, em regular determinada situação de fato, de tal forma que vincule a referida situação e todos os sujeitos que com ela interagem, com uma força que, de forma duradoura, a ordem jurídica vigente só confere à Lei. Deixe-se claro, lei em sentido formal, como ato emanado do Poder Legislativo.

Sobre esta questão, firmaram-se dois grandes posicionamentos, um que admite a legitimidade da reedição, outro que a repudia. Vejamos, em linhas gerais, qual o fundamento desta posições doutrinárias.

3.3- Doutrina favorável à reedição

O Diário Oficial Da União de 23 de junho de 1989 trazia em seu corpo o Parecer n-° SR-92, cujo autor foi o então Consultor-Geral da República Saulo Ramos. Este Parecer causou grande repercussão entre os juristas, pois alicerçava-se sobre um entendimento: a reedição de medidas provisórias é legítima.

Saulo Ramos, sustentou no referido parecer aprovado pelo então Presidente da República, que " a rejeição da proposição que objetiva a conversão, do ato cautelar, em lei, não inibe o Presidente da República – único órgão constitucionalmente legitimado a agir – de editar sobre o mesmo tema nova medida

provisória, desde que presentes os pressupostos constitucionais de emanação dessa espécie normativa "[102]

Ao sustentar esta tese, o autor citado alega que a rejeição parlamentar não possui eficácia extintiva das razões de necessidade, urgência e relevância que justificaram a edição da medida, sendo, por isso, insuficiente para inibir, em face da própria Constituição, o exercício da competência presidencial

Saulo Ramos argumenta, então, que com maior razão, pode haver reedição quando se tratar de medida provisória cujo projeto de conversão em lei, não tenha sido objeto de expressa recusa parlamentar, houver deixado de merecer apreciação no prazo constitucional.[103]

Brasilino Pereira dos Santos, lembra que, no entender de Saulo Ramos " a excepcionalidade da medida de urgência retira-a do processo legislativo ordinário, tanto que, para ela, o constituinte foi claro ao limitar expressamente a conseqüência única da rejeição: perda de eficácia *ex tunc*. Se quisesse obstar a reapresentação teria que ser igualmente explícito: perda de eficácia, vedado o reexame de matéria igual, se objeto de outra medida, ou, simplesmente, poderia ter feito remissão ao art. 67 "[104]

Em síntese, Saulo Ramos, no referido parecer manifestou o seguinte entendimento: (a) pode haver reedição de medidas provisórias desde que não tenham sido objeto de expressa rejeição parlamentar; e (b) pode haver reedição de medidas provisórias, mesmo que expressamente rejeitadas pelo Congresso, se persistirem as razões justificadoras de sua emanação (urgência e relevância da matéria).

Brasilino Pereira dos Santos, coloca, acerca da postura assumida por Saulo Ramos que " o que deve ser fixado é que ele defendeu a reedição sem abrir qualquer exceção, quiçá, porque, como se sabe, o parecer foi dado na condição de

---

[102] Apud Santos, op. cit., p. 43-44
[103] Apud. Santos. Op. cit., p.415.
[104] Apud Santos. Op. cit., p. 416.

Consultor-Geral da República, sendo do interesse do governo que fosse defendida a possibilidade de reedição." [105]

Deve-se esclarecer, que, o posicionamento de Saulo Ramos, ao que parece, é o que confere maior amplitude à possibilidade de que o Presidente da República reedite medidas provisórias.

Outros autores admitem, também, a reedição de medidas provisórias, sobretudo daquelas que não foram apreciadas pelo Parlamento. No que se refere a reedição de medida provisória expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional, a tendência é aceitá-las somente em situações específicas, e não, portanto, da forma incondicionada, tal como preconizado por Saulo Ramos.

Clèmerson Merlin Clève, entende que " se o Congresso Nacional não se manifesta a tempo e os pressupostos habilitadores da edição da medida provisória continuam presentes, nada impede a sua reedição até a decisão final do Parlamento." E conclui o autor " não se pode tolerar, porém, a reedição quando tenha o Parlamento se manifestado pela sua rejeição "[106]

Por sua vez, Marco Aurélio Greco entende que não há uma resposta absoluta para a questão. Para este autor a possibilidade ou não de reedição depende de determinadas circunstâncias.

Para Greco, se a medida provisória não foi examinada pelo Congresso, mas subsistirem as razões de urgência e relevância que determinaram a sua adoção, poderá haver a reedição[107].

No que se refere a medida provisória que tenha sofrido rejeição expressa, em princípio, entende Marco Aurélio Greco, não cabe a reedição. No entanto, para este autor, " Se a rejeição da medida provisória se der porque o seu conteúdo é inadequado, ou inconstitucional, mas houver o reconhecimento da presença dos

---

[105] SANTOS, Brasilino Pereira dos. Op. cit., p. 418.
[106] CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. cit., p. 177.
[107] GRECO, Marco Aurélio. Op. cit., p. 52.

pressupostos da urgência e da relevância, caberá a reedição da medida provisória com novo texto que atenda aos dispositivos constitucionais e melhor regule a matéria." [108]

Parece-nos, entretanto, que, neste caso, tendo o Congresso reconhecido a presença de uma situação grave, que enseje a adoção de uma medida de urgência, caberia ao próprio Parlamento, através do seu poder de emenda, adequar a medida provisória aos preceitos constitucionais, e, então, convertê-la em lei, dando à situação extraordinária uma solução definitiva.

Conforme ensina Brasilino Pereira dos Santos, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, se firmou no sentido de que a reedição somente é possível em caso de falta de apreciação da medida provisória, ou seja, de rejeição tácita, e não de rejeição expressa.[109]

Por outro lado, Pereira dos Santos afirma que, em Conferência proferida no auditório da Ordem dos Advogados do Brasil, em Brasília, o Ministro Moreira Alves, do Supremo Tribunal Federal, sustentou que existem casos extraordinários ou excepcionais autorizadores da reedição, como é o caso da urgência por motivo de guerra iminente, entre outros.[110]

3.4 – Doutrina desfavorável à reedição

Alguns autores assumem o entendimento de que há total impossibilidade de reedição da medida provisória ante os mesmos casos e situações. De uma forma geral, estes autores fundamentam sua posição baseados no fato de que a reedição constitui verdadeira afronta ao Poder Legislativo e ao seu juízo discricionário.

---

[108] GRECO, Marco Aurélio. Op. cit., p. 101.
[109] SANTOS, Brasilino Pereira dos Santos. Op. cit., p. 418.
[110] SANTOS, Op. cit., p. 419.

Tércio Sampaio Ferraz jr. afirma que admitir a reedição de medidas provisórias, mesmo quando explicitamente rejeitadas, possibilita que o executivo venha a impor, intermitentemente, as suas decisões, e conclui que, " afinal, de provisória em provisória, se iria enchendo o papo presidencial ".[111]

Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que se a reedição de medidas provisórias fosse possível " o Presidente poderia manter vigorante para sempre medidas provisórias que o Congresso recusasse converter em lei. Bastaria republicá-las a cada trinta dias. "[112]

Celso Antônio se posiciona desta forma, por entender, com razão, que a Constituição dispõe claramente sobre as medidas provisórias, dando a estas dois destinos possíveis : (a) no prazo máximo de trinta dias são convertidas em lei, adquirindo, assim, as suas disposições, caráter permanente; ou (b) perdem a sua eficácia desde o início se não houver o aval parlamentar.

De fato, a falta do aval parlamentar, seja por rejeição expressa, seja pela falta de qualquer manifestação dentro do prazo constitucionalmente estipulado, implica repúdio à medida provisória.

Em relação a medida provisória tornada ineficaz pela ausência de manifestação Parlamentar, entendemos, que, sobre ela, o Congresso Nacional emitiu um juízo negativo. A ausência de manifestação do Poder Legislativo, no prazo estipulado pelo art. 62 da Constituição da República, no sentido de converter a medida provisória em lei, produz efeitos jurídicos. A não conversão da medida de urgência em lei, no prazo máximo de 30 dias, implica a perda dos efeitos da medida provisória desde de a sua edição.

Paulo de Barros Lopo ensina que " o parágrafo único do art. 62 da Constituição de 1988 exibe, de modo ostensivo, a existência do direito de o Congresso

---

[111] FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Interpretação e Estudos da Constituição de 1988. P. 94.
[112] MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello, Op. cit., p. 30.

Nacional rejeitar, através de conduta omissiva, a medida provisória comunicada pelo Presidente da República." [113]

Para este autor, da leitura do texto constitucional depreende-se que estamos diante de uma faculdade, consistente na permissão bilateral de fazer e de não fazer. Paulo de Barros Lopo coloca que " consoante a dicção constitucional, diríamos que o Congresso está investido da permissão bilateral (faculdade) de examinar a medida provisória. Poderá empreendê-lo por comissão, vale dizer, legislando no sentido de aprová-la (total ou parcialmente) ou de rejeitá-la, como terá, também, a autorização de rejeitá-la, sobre ela não legislando no período de trinta dias, manifestando-se por omissão"[114].

Paulo de Barros Lopo sustenta, ainda, que a manifestação do Congresso Nacional por omissão constitui um legítimo direito de que está investido o nosso Parlamento. Um direito que não pode ser tolhido pelo Presidente da República, mediante a reedição da medida.[115]

Dito isto, que a omissão do Congresso nacional constitui direito seu e que, ao exercê-lo, o Parlamento provoca a perda de eficácia da medida provisória, entendemos não ser facultado ao Presidente da República reeditá-la.

Ademais, cumpre destacar que, o art. 66 § 3° da Constituição da República confere efeitos ao silêncio. O referido dispositivo constitucional estabelece que, decorrido o prazo de 15 dias, importará sanção do projeto de lei remetido ao Presidente da República pelo Congresso Nacional. Entende-se que, o Constituinte pretendeu dar eficácia constitucional à omissão, aplicando-se o mesmo ao silêncio do Congresso Nacional.

Se para a adoção das medidas provisórias pelo Presidente da República, os pressupostos constitucionais de relevância e urgência submetem-se ao seu juízo político e discricionário, o Congresso Nacional é igualmente investido de um

---

[113] Apud Santos, Op. cit., p. 424.
[114] Apud Santos, Op. cit, p. 424.
[115] Apud Santos, Op. cit., p. 424.

juízo discricionário, mas de um juízo *a posteriori*. Este juízo, no caso, tem o caráter de última instância, e deve ser respeitado. Se é exercido de forma comissiva ou omissiva, não importa, o parágrafo único do art. 62 da Constituição de 1988 confere legitimidade as duas formas.

Entendemos que a reedição da medida provisória, ante os mesmos casos e situações, constitui grave ofensa a este juízo emanado do Congresso Nacional, posto que, se este rejeitou expressamente, ou não apreciou a medida provisória, o que entendemos ser rejeição tácita, está repudiando a referida medida, está manifestando a vontade consistente em não querer ver convertida em lei as normas contidas na medida de urgência adotada pelo Chefe do Executivo.

Não se diga que o prazo de trinta dias é exíguo, que o Congresso está sempre assoberbado de trabalho, etc. O prazo é este, previsto pela Constituição, e, por isso, é imperioso.

Esta é, pois, a nossa posição: As medidas provisórias não podem ser reeditadas, em hipótese alguma. A reedição reiterada das medidas provisórias, como vem sendo feita, revela a inversão da sua provisoriedade, expressa na sua denominação e no seu breve e precário prazo de vigência que é 30 dias. Ela é desprovida da índole de permanência, típica do comum das leis. O seu prolongamento vital, via sua reedição, conflita com sua essência.

A deformação no uso das medidas provisórias constitui flagrante violação do processo legislativo previsto na Constituição, na medida em que elas tem invadido a competência do Legislativo para elaborar as leis. Em realidade, o emprego, que lhe tem sido dado, representa uma agressão ao princípio da separação dos poderes, consagrado pela ordem constitucional.

A reedição de medida provisória consiste na usurpação, por parte do Presidente da República de uma competência constitucionalmente atribuída ao Poder Legislativo. A este cabe exercer a função legislativa. Admitir a reedição de medida provisória é o mesmo que atribuir caráter permanente e duradouro, indefinidamente, à

algo que por natureza é provisório, que o Constituinte quis que, por ser extraordinário, tivesse tempo certo para deixar de produzir efeitos.

O advogado José Carlos Bruzzi utiliza-se dos seguintes argumentos, em artigo publicado no Jornal O Estado de São Paulo, para negar a possibilidade de reedição de medidas provisórias:

a) **se o Presidente da República exerce parcela da representação popular, há de respeitar a outra parcela, exercida pelo Legislativo, certamente muito mais importante no regime democrático, que se espelha na vontade de rejeitar a medida provisória, expressamente ou por omissão em deliberar em trinta dias, por meio do congresso nacional;**
b) **se o presidente da República repete a medida rejeitada, está cometendo ofensa ao art. 1°, parágrafo, parágrafo único, da Constituição que diz que 'todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente';**
c) **a repetição sucessiva de medidas provisórias rejeitadas impõe a vontade do presidente como único legislador, usurpando a competência do Poder Legislativo, tornando-se um ditador e violentando o princípio inscrito no art. 1° da Constituição, que diz que a República Federativa do Brasil ' constitui-se em Estado Democrático de Direito', bem como o art. 2° que diz que ' são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário';**
d) **a reedição fere também o parágrafo único do art. 62 que diz que ' as medidas provisórias perderão a eficácia desde a 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; '**
e) **por este dispositivo, ' a rejeição importa em remeter ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre os atos praticados durante o tempo em que vigorou tal medida;**
f) **pelo disposto no art. 67, o Constituinte estabeleceu que ' a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constitui objeto de novo projeto, na mesma situação legislativa, mediante proposta da maioria absoluta de qualquer das Casas do Congresso Nacional;**

g) **antes de se referir a projeto de lei, este artigo erigiu um princípio constitucional, o de que qualquer matéria legislativa, seja de que iniciativa ou instrumento for, se rejeitada, não pode ser repetida na mesma sessão Legislativa;**

h) **seria um absurdo se os Deputados e Senadores tivessem essa limitação, e se o Presidente da República a tivesse quanto a seus projetos de lei, e não a tivesse quanto às medidas provisórias, que apenas existem, diferentemente dos projetos de lei, face aos requisitos de relevância e urgência, imprescindíveis para a sua edição, conforme o art. 62 da Constituição.**[116]

Julgamos bastante consistentes os argumentos, acima transcritos, utilizados pelo advogado José Carlos Bruzzi para fundamentar a impossibilidade de reedição das medidas provisórias. No que se refere ao disposto no art. 67 da Constituição da República, entendemos, que, de fato, esta norma Constitucional estabelece limites à reapresentação de matéria legislativa. Daí o entendimento, de alguns autores, de que a matéria objeto de medida provisória rejeitada somente poderá ser reapresentada ao Congresso Nacional na sessão legislativa seguinte.

Por último, deve-se assinalar que, para alguns autores a reedição de medida provisória expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional, configura crime de responsabilidade do Presidente da República. Este é o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem " (...) a hipótese de renovação de medida provisória rejeitada expressamente pelo congresso Nacional é intolerável. Configura crime de responsabilidade tolher o livre exercício do Poder Legislativo (Constituição, art. 85, II)".[117]

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, " (...) É que, destarte, um ato que foi definido como subalterno à apreciação do Congresso estaria sendo sobreposto ao juízo dos legisladores. Haveria nisto uma patente inversão daquela que, a Lei Magna

[116] Apud Santos, Op. cit., p. 426-427.
[117] Apud Santos, Op. cit., p. 423.

definiu como a ordem natural das coisas e possível incursão em crime de responsabilidade (art. 85 da CF)"[118] .

De fato, o art. 85, inciso II, da Constituição Federal, dispõe que os atos praticados pelo Presidente da República contra o livre exercício do Poder Legislativo configuram crime de responsabilidade. Entendemos, que, a insistência do Chefe do Executivo em conferir caráter permanente à algo que por natureza é provisório e o desrespeito ao juízo discricionário do Poder Legislativo, configuram, sim, a hipótese prevista pelo referido dispositivo constitucional, posto que, ao reeditar medida provisória, o Presidente da República está se opondo à vontade manifestada pelo Parlamento, conferindo força de lei, de forma duradoura, à medida de urgência que o Congresso Nacional não quis converter em lei.

[118] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. Cit., p. 30.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder político na sociedade medieval encontrava-se atomizado. Os diversos centros de poder- a Igreja, o Imperador, os Reis e a nobreza feudal- travavam uma disputa no intuito de fortalecer-se. Todos estes sujeitos invocavam a si a autoridade necessária para o uso da força.

A difusão e consolidação do conceito de soberania age como fator determinante para a superação da estrutura característica do medievo. Liberto das ingerências do Papa e do Imperador, o rei, agora soberano, consegue concentrar em sua figura, de forma exclusiva e nos limites de um dado território, a autoridade necessária para o uso da força.

Do processo de concentração e centralização do poder político, forma-se o Estado Moderno, em sua fase inicial, qual seja, o absolutismo. As monarquias absolutas são marcadas pelo arbítrio, pela opressão e pelo abuso do poder.

É para limitar o poder do monarca, que Montesquieu desenvolve a sua teoria da separação dos poderes, consistente em um mecanismo capaz de propiciar que o poder freie o poder. O autor do L'Esprit des Lois preconiza que à divisão funcional deve corresponder uma divisão orgânica.

No contexto do Estado Aboluto, onde imperava a insegurança jurídica, a existência de diversas jurisdições e um sistema de privilégios e favores reais, o desenvolvimento das potencialidades individuais, assim como, as relações comerciais, restavam prejudicadas. Influenciada por um ideário liberal, a burguesia reclama o fim do arbítrio e vê no mecanismo elaborado por Montesquieu uma fórmula capaz de garantir as liberdades.

Após o advento das revoluções burguesas o princípio da separação dos poderes é alçado à categoria de dogma constitucional.

Inobstante a importância alcançada pelo princípio da separação dos poderes, verifica-se que atos emanados do poder executivo dotados de força de lei, são admitidos em diversos países europeus e no Brasil a partir do século XIX.

A medida provisória não é lei, pois, se o fosse, não teria que ser convertida. Trata-se de uma providência que o Chefe do Executivo pode adotar em situações relevantes e urgentes.

A medida provisória não deve ser compreendida como objeto do processo legislativo, pois é simplesmente adotada pelo Presidente da República, não sendo, portanto, resultado de processo algum. Trata-se, isto sim, de um instrumento apto a permitir que o Chefe do Executivo proteja interesses públicos relevante, qualificados pela urgência. Integra, pois, o processo legislativo na medida que, ao provocar a manifestação do Poder Legislativo, pode vir a ser convertida em lei.

O presidente da República somente poderá adotar medidas provisórias na em casos de urgência e relevância. Para a validade do ato, é necessária a incidência dos dois pressupostos, tendo em vista a redação do art. 62 da Constituição da República, onde se lê " relevância e urgência ". O termo " e " é copulativo.

O pressuposto de relevância exigido pela Constituição de 1988 deve referir-se a casos efetivamente graves, capazes de causar prejuízo a Nação. Além disto, é necessário que esta situação reclame um cuidado normativo de nível legal para ser solucionada.

A urgência exigida pelo Art. 62 da Constituição da República deve ser entendida como aquilo que tem que ser enfrentado imediatamente, não podendo aguardar sem por em risco interesse público relevante, o prazo de 45 dias para que uma lei ordinária seja aprovada sob o regime de urgência.

São passíveis de ser reguladas por medida provisória apenas as matérias que demandem necessidade de tratamento legal, que não tenham sua delegação vedada pelo § 1° do art. 68 da CF/ 88, que não reclamem tratamento normativo incompatível com a natureza precária das medidas previstas no art. 62 da

CF/88 e, por último, que não reclam eficácia diferida, pois as medidas provisórias têm, por natureza, eficácia imediata.

A medida provisória apenas suspende a eficácia da lei anterior com ela incompatível. Admitir que uma medida provisória revoga legislação vigente, é o mesmo que conferir ao Chefe do executivo, poder para suprimir um ato validamente emanado do Poder Legislativo, ferindo, pois, o princípio da separação dos poderes.

A decisão acerca da conversão ou não da medida provisória em lei fica inteiramente entregue ao juízo discricionário do Poder Legislativo.

O parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal confere ao Parlamento a faculdade de rejeitar a conversão da medida provisória por duas formas: ação ou omissão. Quando o Parlamento não converte a medida provisória em lei no prazo estipulado pela Constituição, manifestou-se por omissão, emitindo um juízo e rejeitando a medida.

A reedição de medida provisória rejeitada, ante os mesmos fatos e situações, constitui ofensa ao juízo discricionário do Poder Legislativo e fere o princípio da separação dos poderes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, J. E. Carreira. Medida Provisória como Mecanismo de veiculação de Lei Temporária. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política.*, São Paulo, n. 16, p. 136-14.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Medidas Provisórias. *Revista de Direito Público,* São Paulo, n. 91, p.116.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Perfil constitucional das medidas provisórias. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 95, p. 28-32, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*, 1° v. São Paulo: Editora Saraiva, 1988.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade; por uma teoria geral da política.* Tradução por: Marco Aurélio Nogueira. 3° ed., São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993.

CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional.* Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988.*São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

_____. Medida Provisória- Liminar. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 97, p. 129-137, 1990.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Interpretação e estudos da Constituição de 1988.* São Paulo: Ed. Atlas, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional.* 4° ed. São Paulo: Saraiva, 1973.

FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*. 4° ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1962.

FIGUEIREDO, Marcelo. *A Medida Provisória na Constituição*. São Paulo: Ed. Atlas, 1991.

GRAU, Eros Roberto. Medidas Provisórias na Constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, n. 653, p. 240-242, 1994.

GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis*. Tradução por: Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Ed. Abril, 1973.

RÀO, Vicente. *As Delegações Legislativas no Parlamentarismo e no Presidencialismo*.1° V. São Paulo: Max Limonad, 1966.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Medida Provisória. *Informativo AMATRA X*. p. 1-4, Jul. de 1997.

SALDANHA, Nelson. *O Estado Moderno e a Separação dos Poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987.

____. *Sociologia do Direito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

SANTOS, Brasilino Pereira dos. *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*. São Paulo: Editora LTr, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

TÁCITO, Caio. As Medidas Provisórias na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n.90, p.50-56, 1989.

ANEXO

-JURISPRUDÊNCIA DO STF

-QUADRO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

ADIMC-293-7/93
Requerente: Procurador Geral da República
Requerido: Presidente da República

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE- MEDIDA PROVISÓRIA- CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART620)- NATUREZA JURÍDICA- COMPETÊNCIA NORMATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA- LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS- REEDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL- SEPARAÇÃO DOS PODERES- SUPREMACIA DA ORDEM CONSTITUCIONAL- NECESSIDADE DE SUA PRESERVAÇÃO – MEDIDA PROVISÓRIA N° 190/90- DISSÍDIOS COLETIVOS- PRESIDENTE DO TST- POSSIBILIDADE DE SUSPENSÀO DA EFICÁCIA DE SENTENÇAS NORMATIVAS- REEDIÇÀO CARACTERIZADA DE MEDIDA PROVISÓRIA REJEITADA- LIMINAR CONCEDIDA.

- As medidas provisórias configuram, no direito constitucional positivo brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários emanados do poder executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei.

- como a função legislativa ordinariamente pertence ao Congresso Nacional, que a exerce por direito próprio, com observância da estrita tipicidade constitucional que define a natureza das atividades estatais, torna-se imperioso assinalar- e advertir- que a utilização da medida provisória, por constituir exceção derrogatória do postulado da divisão funcional do poder, subordina-se, em seu processo de conversão legislativa, a vontade soberana do Congresso Nacional.

- O que justifica a edição das medidas provisórias é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Executivo a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio 'periculum in mora' que certamente decorreria do atraso da concretização da prestação legislativa.

ADIMC-1397/DF
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE-MEDIDA CAUTELAR
Relator: Ministro Carlos Velloso
Requerente: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
Requerido: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Requerido: CONGRESSO NACIONAL
Publicação: DJ DATA 27-06-97 PP-30224 EMENT VOL-01875-02 PP- 00317
Julgamento : 28/04/19997- Tribunal Pleno

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA : URGÊNCIA E RELEVÂNCIA : APRECIAÇÃO PELO JUDICIÁRIO. REEDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA NÃO REJEITADA EXPRESSAMENTE. CF, art. 62. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA.

Medida Provisória 661, de 18.10.94. Lei 9131, de 24.11.95

- Reedição de medida provisória não rejeitada expressamente pelo Congresso Nacional: possibilidade. Precedentes do STF: ADIn 295-f e ADIn 1516-RO.
- Requisitos de urgência e relevância : caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo. A menos que a relevância e a urgência evidenciar-se improcedente. No sentido de que urgência e relevância são questões políticas, que que o judiciário não aprecia : RE 62.739-SP. Baleeiro, plenário, RTJ 44/54; RDP 5/223.
- Pedido de suspensão cautelar da alínea c, do § 1° do art. 9° da Lei 4.024/61, com a redação da Lei 9.131/95, bem assim das alíneas d, e, f, e g do mesmo artigo: indeferimento.
- Medida cautelar indeferida

EMENTA: AÇÃO RESCISÓRIA: MPROV. 1577-6/97, ARTS. 4º E PARÁG. ÚNICO: A) AMPLIAÇÃO DO PRAZO DE DECADÊNCIA DE DOIS PARA CINCO ANOS, QUANDO PROPOSTA A AÇÃO RESCISÓRIA PELA UNIÃO, OS ESTADOS, O DF OU OS MUNICÍPIOS E SUAS RESPECTIVAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS (ART. 4º) E B) CRIAÇÃO, EM FAVOR DAS MESMAS ENTIDADES PÚBLICAS, DE UMA NOVA HIPÓTESE DE RESCINDIBILIDADE DAS SENTENÇAS - INDENIZAÇÕES EXPROPRIATÓRIAS OU SIMILARES FLAGRANTEMENTE SUPERIOR AO PREÇO DE MERCADO (ART. 4º, PARÁG. ÚNICO): ARGÜIÇÃO PLAUSÍVEL DE AFRONTA AOS ARTS. 62 E 5º, I E LIV, DA CONSTITUIÇÃO: CONVENIÊNCIA DA SUSPENSÃO

CAUTELAR: MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. Medida provisória: excepcionalidade da censura jurisdicional da ausência dos pressupostos de relevância e urgência à sua edição: raia, no entanto, pela irrisão a afirmação de urgência para as alterações questionadas à disciplina legal da ação rescisória, quando, segundo a doutrina e jurisprudência, sua aplicação à rescisão de sentenças já transitadas em julgado, quanto a uma delas - a criação de novo caso de rescindibilidade - é pacificamente inadmissível e quanto à outra - a ampliação do prazo de decadência - é pelo menos duvidosa.
2. A igualdade das partes é imanente ao procedural due process of law; quando uma das partes é o Estado, a jurisprudência tem transigido com alguns favores legais que, além da vetustez, tem sido reputados não arbitrários por visarem a compensar dificuldades da defesa em juízo das entidades públicas; se, ao contrário, desafiam a medida da razoabilidade ou da proporcionalidade, caracterizam privilégios inconstitucionais: parece ser esse o caso das inovações discutidas, de favorecimento unilateral aparentemente não explicável por diferenças reais entre as partes e que, somadas a outras vantagens processuais da Fazenda Pública, agravam a conseqüência perversa de retardar sem limites a satisfação do direito do particular já reconhecido em juízo.
3. Razões de conveniência da suspensão cautelar até em favor do interesse público.

(AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUTICIONALIDADE N. 1.753-2/DF - medida cautelar -, PLENÁRIO, Decisão unânime, Publicado no DJU - Seção I, de 12.06.98, pág. 51, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR.

- Já se firmou a jurisprudência desta Corte (assim, nas ADIMCs 1204, 1370 e 1636) no sentido de que, quando Medida Provisória ainda

pendente de apreciação pelo Congresso nacional é revogada por outra, fica suspensa a eficácia da que foi objeto de revogação até que haja pronunciamento do Poder Legislativo sobre a Medida Provisória revogadora, a qual, se convertida em lei, tornará definitiva a revogação; se não o for, retomará os seus efeitos a Media Provisória revogada pelo período que ainda lhe restava para vigorar.
- Relevância da fundamentação jurídica da argüição de inconstitucionalidade do § 2º do artigo 22 da Lei 8.212/91 na redação dada pela Medida Provisória 1.523-13 e mantida pela Medida Provisória 1.596-14. Ocorrência do requisito da conveniência da suspensão de sua eficácia.
Suspensão do processo desta ação quanto às alíneas "d" e "e" do § 9º do artigo 28 da Lei 8.212/91 na redação mantida pela Medida Provisória 1.523-13, de 23.10.97. Liminar deferida para suspendera a eficácia "ex nunc" , do § 2º do artigo 22 da mesma Lei na redação dada pela Medida Provisória 1.596-14, de 10.11.97.
(AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.659-6 - medida liminar - PLENÁRIO, Decisão unanime, Publicado no DJU - Seção I, de 08.05.98, pág. 2, Rel. Min. MOREIRA ALVES)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADVOGADOS. ADVOGADO-EMPREGADO. EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. Medida Provisória 1.522-2, de 1996, artigo 3º, Lei 8.906/94, arts. 18 a 21. C.F. art. 173, § 1º.
I. - As empresas públicas, as sociedades de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica em sentido estrito, sem monopólio, estão sujeitas ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. C.F., art. 173, § 1º.
II. - Suspensão parcial da eficácia das expressões "as empresas

públicas e às sociedades de economia mista", sem redução do texto, mediante a aplicação da técnica da interpretação conforme: não aplicabilidade às empresas públicas e às sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, em sentido estrito, sem monopólio. III. - Cautelar deferida. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.552-4 - medida liminar, PLENÁRIO, Decisão por maioria, Publicado no DJU - Seção I, de 17.04.98, pág. 2, Rel. Min. CARLOS VELLOSO)

ADIMC-1610/UF
AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE=MEDIDA CAUTELAR
Relator: Ministro Sidney Sanches

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIARIO. MEDIDA PROVISÓRIA N° 560, DE 26.07.94, SUCESSIVAMENTE REEDITADA, NO PRAZO E NÃO REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL. EFICÁCIA DE LEI. ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO AO PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL, DE 14.05.1997 (PROCESSO STJ 01813/97). MEDIDA CAUTELAR.

1- A resolução dop conselho de administração do Superior Tribunal de Justiça, no processo STJ 01813/97, pela qual deferiu requerimento formulado por dois servidores da Corte, no sentido da " limitação da alíquota de contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor a 6%, com o ressarcimento dos valores recolhidos indevidamente, no período julho/94 a abril/97" e ainda determinou a extensão dos efeitos de tal decisão "a todos os demais servidores do mesmo tribunal, nos termos do voto do Ministro Relator", é ato normativo, impugnável mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme precedentes do STF : ADIs n°s 577,664,683,658,666, entre outras.

2- A Medida Provisória n° 560, de 26.07.1994, e suas sucessivas reedições, sem alteração no ponto que aqui interessa, não chegaram a ser votadas e, portanto, rejeitadas pelo Congresso Nacional, sendo certo

que todas as reedições ocorreram antes de esgotados os trinta dias a que alude o paragráfo único do art. 62 da Constituição Federal.

3- A última MP tem, portanto, eficácia de Lei, nos termos do caput do mesmo artigo, pelo menos até trinta dias seguintes a 15.05.1997, enquanto não for convertida em lei de conteúdo diverso ou rejeitada.

4- O STF não admite reedição de MP, quando já rejeitada pelo Congresso Nacional (ADI 293-RTJ 146/707). Tem, contudo, admitido como válidas e eficazes as reedições de Medidas provisórias , ainda não votadas pelo Congresso Nacional, quando tais reedições hajam ocorrido dentro do prazo de trinta dias de sua vigência. Até porque o poder de editar MP subsiste, enquanto não rejeitada (ADI 295, ADI 1533, entre outras).

5- No caso, o Conselho Administrativo do STJ partiu do pressuposto de que, não convertida em Lei a MP, após sucessivas reedições, perdeu ela a sua eficácia. Sucede que a última foi baixada, na mesma data de tal Resolução (14.05.1997), e ainda dentro do prazo de trinta dias da MP anterior. Tudo conforme demonstrado na inicial.

6- Está, por conseguinte, satisfeito o requisito da plausibilidade jurídica da ação (" fumus boni iures"), pois havendo MP, com eficácia de lei, em vigor, não podia o Conselho Administrativo do STJ, que não tem competência legislativa, baixar ato normativo em sentido contrário, reduzindo a alíquota de contribuiçào ao Plano de Seguridade Social.

7- Preenchido, igualmente o requisito do "periculum in mora ", ou da alta conveniência da Administração Pública, pois a interrupção dos recolhimentos, segundo as alíquotas previstas na Medida Provisória, e, ainda, a resituição do que havia sido recolhido, a maior, desde julho de 1994, evidenciam a possibilidade de grave prejuízo para os cofres já combalidos da Previdência Social, em detrimento de todos aqueles que não foram contemplados pela resolução em questão.

8- Medida cautelar deferida, nos termos do voto do relator, para suspensão, "ex-tunc", ou seja, desde 14.05.1997, da Resolução do Conselho Administrativo do STJ, da mesma data, no processo 01813/97.

CONGRESSO NACIONAL

SECRETARIA-GERAL DA MESA
SUBSECRETARIA DE COMISSÕES

Serviço de Apoio às Comissões Mistas
TOTAL de MPs 90

Atualizado em, 12/08/99
às 19:55 horas.

QUADRO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS VIGENTES

M.P.	EMENTA	PUBLIC. NO D. O	PRAZO EMENDAS ADMISSIB.	PRAZO C.M.	PRAZO C.N.	TOTAL EMENDAS OFEREC.	PARECER ADMISSIB.	PARECER MÉRITO	PRESIDENTE	VICE PRESIDENTE	RELATOR
1824-3	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 01/05/99 e os benefícios mantidos pela Previdência Social a partir de 01/06/99	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	011			*ALBÉRICO FILHO PMDB - CD*		*PFL SENADO*
1825-3	Altera a Lei 4.229, de 01/06/63, autoriza a doação de bens e dá outras providências	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	022			*ROBERTO PESSOA PFL - CD*	*PINHEIRO LANDIM PMDB - CD*	*WELLINGTON ROBERTO PMDB - SF*
1830-2	Acresce parágrafo ao art.12 da Lei nº 7.738, de 9 de março de 1989, que baixa normas complementares para execução da Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PFL CÂMARA*		*PMDB SENADO*
1831-13	Acresce dispositivos às Leis nºs 9.526/97 e 9.496/97.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PFL SENADO*		*MILTTON MONTI PMDB CÂMARA*
1832-3	Institui o Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB SENADO*		*BETINHO ROSADO PFL- CD*
1833-4	Crédito extraordinário Presidência da República	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	001			*PMDB SENADO*		*PFL CÂMARA*
1834-4	Crédito extraordinário em favor da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PFL CÂMARA*		*PMDB SENADO*
1835-5	Estabelece normas para registro do resultado decorrente do ajuste dos valores reais de obrigações e créditos	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB SENADO*		*PAULO MARINHO PFL - CD*
1836-30	Estabelece multa em operações de importação.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB SENADO*		*MOREIRA FERREIRA PFL - CD*
1837-36	Altera redação de artigos das Leis ns. 9.082/95 e 9.293/96 diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para os exercícios de 96 e 97	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*EDISON LOBÃO PFL - SF*		*FERNANDO DINIZ PMDB CÂMARA*
1839-7	Crédito Extraordinário Ministério Planejamento e Orçamento.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*ILDEFONÇO CORDEIRO PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1840-25	Cria o Fundo de Garantia à Exportação FGE	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB SENADO*		*ROBERTO ARGENTA*

M.P.	EMENTA	PUBLIC. NO D. O	PRAZO EMENDAS ADMISSIB.	PRAZO C.M.	PRAZO C.N.	TOTAL EMENDAS OFEREC.	PARECER ADMISSIB.	PARECER MÉRITO	PRESIDENTE	VICE PRESIDENTE	RELATOR
1841-8	Acrescenta os §§ 1° e 2° ao art. 17 da Lei n° 8.029/90, renumerado para art. 20, nos termos da Lei n° 8.154/90.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB SENADO*		*PAUDERNEY AVELINO PFL - CD*
1842-6	Crédito Extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB SENADO*		*SANTOS FILHO PFL-CD*
1843-6	Autoriza a União a adquirir ou pagar obrigações de pessoas jurídicas de direito público interno, relativas a operações financeiras externas.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	003			*Antônio Carlos Konder Reis PFL CÂMARA*		*PMDB SENADO*
1844-20	Dispõe sobre a regulação, fiscalização e supervisão dos mercados de títulos	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB SENADO*		*RICARDO FIUZA PFL - CD*
1845-18	Restaura a vigência da Lei n° 8.989/95, que dispõe sobre a isenção do IPI.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	002			*MARIA DO CARMO ALVES PFL - SF*		*BARBOSA NETO PMDB - CD*
1847-11	Altera dispositivos do Decreto-Lei n° 73/66 e das Leis n°s. 6.435/77 e 5.627/70.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	001			*JORGE KHOURY PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1848-12	Crédito Extraordinário Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*MILTON MONTI PMDB - CD*		*GERALDO ALTHOFF PFL SENADO*
1850-7	Dá nova redação a dispositivos da Lei n° 9.491/97, que altera procedimentos relativos ao PND, revoga a Lei n° 8.031/90.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*ANA CATARINA PMDB - CD*		*JUVÊNCIO DA FONSECA PFL SENADO*
1851-42	Altera a legislação do Imposto de Renda.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	001			*ELISEU RESENDE PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1852-8	Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	002			*RUBEM MEDINA PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1853-8	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	002			*GASTÃO VIEIRA PMDB - CD*		*EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS PFL - SF*
1854-39	Crédito Extraordinário Ministério dos Transportes.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PEDRO CHAVES PMDB - CD*		*DJALMA BESSA PFL - SF*
1855-21	Altera a legislação do imposto de renda relativamente à incidência na fonte sobre rendimentos de aplicações financeiras	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	008			*RODRIGO MAIA PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1856-8	Altera dispositivos das Leis n°s 5972/73 e 9636/98 e dá outras providências	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PFL SENADO*		*BARBOSA NETO PMDB CÂMARA*

M.P.	EMENTA	PUBLIC. NO D. O	PRAZO EMENDAS ADMISSIB.	PRAZO C.M.	PRAZO C.N.	TOTAL EMENDAS OFEREC.	PARECER ADMISSIB.	PARECER MÉRITO	PRESIDENTE	VICE PRESIDENTE	RELATOR
1857-8	Crédito extraordinário para o Ministério da Previdência Social da União e Assistência Social.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*AROLDO CEDRAZ PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1859-14	Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB SENADO*		*CLÁUDIO CAJADO PFL - CD*
1860-15	Crédito Extraordinário para os Ministérios do Planejamento e Orçamento, da Agricultura e Abastecimento e do Meio Ambiente.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB SENADO*		*MUSSA DEMES PFL - CD*
1862-69	Dispõe sobre os títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	004			*EDISON LOBÃO PFL - SF*		*HERMES PARCIANELLO PMDB - CD*
1863-51	Cadastro Informativo dos Créditos não quitados de órgãos e entidades federais.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	050			*PMDB SENADO*		*PAULO MAGALHÃES PFL - CD*
1864-4	Cria Programa Arrendamento Residencial, institui arrendamento residencial com opção de compra	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	002			*PFL SENADO*		*EULER MORAIS PMDB - CD*
1865-3	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	030			*PFL SENADO*		*OSVALDO BIOLCHI PMDB -CD*
1866-3	Altera os dispositivos do Decreto-Lei nº 1.593	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	000			*PMDB CÂMARA*		*PFL SENADO*
1877-37	Dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do FCVS.	28/07/99	02/08/99	11/08/99	26/08/99	031			*SARAIVA FELIPE PMDB - CD*		*JOSÉ JORGE PFL - SF*
1867-15	Dá nova redação ao art. 9º da Lei nº 8.723/93, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	001			*PMDB SENADO*		*JOSÉ CARLOS ALELUIA PFL - CD*
1869-41	Dispõe sobre o salário mínimo para o período de 01.05.96 à 30.04.97.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	009			*BELLO PARGA PFL - SF*		*ALBÉRICO FILHO PMDB - CD*
1870-29	Dispõe sobre o salário mínimo para o período de 01.05.97 à 30.04.98.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	004			*SANTOS FILHO PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1871-24	Altera dispositivos da Lei nº 8.313/91.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	000			*JUVÊNCIO DA FONSECA PFL - SF*		*GASTÃO VIEIRA PMDB CÂMARA*
1872-16	Dispõe sobre o salário mínimo a vigorar a partir de 01.05.98.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	002			*ALBÉRICO FILHO PMDB - CD*		*BELLO PARGA PFL - SF*
1873-44	Dispõe sobre a emissão de Notas do Tesouro Nacional destinadas a aumento de capital do Banco do Brasil.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	005			*PFL CÂMARA*		*PMDB SENADO*

M.P.	EMENTA	PUBLIC. NO D. O	PRAZO EMENDAS ADMISSIB.	PRAZO C.M.	PRAZO C.N.	TOTAL EMENDAS OFEREC.	PARECER ADMISSIB.	PARECER MÉRITO	PRESIDENTE	VICE PRESIDENTE	RELATOR
1874-13	Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	005			*PMDB SENADO*		*LUCIANO PIZZATTO PFL - CD*
1875-53	Medidas Complementares ao Plano Real	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	043			*PMDB SENADO*		*JORGE KHOURY PFL - CD*
1876-15	Dispõe sobre a adoção de medidas relacionadas com o Sistema Financeiro de Habitação, altera as Leis nºs. 4.380/64, 8.036/90 e 8.692/93.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	000			*PMDB SENADO*		*CÉSAR BANDEIRA PFL - CD*
1878-60	Participação dos trabalhadores nos lucros das empresas.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	035			*MANOEL CASTRO PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1879-13	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, para dispor sobre o trabalho a tempo parcial.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	036			*DJALMA BESSA PFL - SF*		*MÚCIO SÁ PMDB - CD*
1880-8	Institui o auxilio transporte aos militares, servidores e empregados públicos da administração federal direta, autárquica e fundacional da União, e revoga o § 1º do art. 1º da Lei 7.418/85.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	008			*EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS PFL - SF*		*OSMÂNIO PEREIRA PMDB - CD*
1881-16	Institui o Programa Especial de Financiamento para combate aos efeitos de estiagem.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	002			*ARMANDO ABÍLIO PMDB - CD*		*JOSÉ AGRIPINO PFL - SF*
1882-57	Dispõe sobre o pagamento dos militares e dos servidores públicos do poder executivo	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	004			*AROLDE DE OLIVEIRA PFL CÂMARA*		*PMDB SENADO*
1883-15	Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	000			*PAULO OCTÁVIO PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1884-18	Altera a redação dos arts. 26,27, 31, 44 e 59 da Lei n. 9.473/97, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 1.998.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	000			*JOSÉ LOURENÇO PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1885-39	Dá nova redação aos arts. 3º, 16 e 44 da Lei 4.771/65 e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	016			*BERNARDO CABRAL PFL - SF*		**MOACIR MICHELETTO PMDB CD*

M.P.	EMENTA	PUBLIC. NO D. O	PRAZO EMENDAS ADMISSIB.	PRAZO C.M.	PRAZO C.N.	TOTAL EMENDAS OFEREC.	PARECER ADMISSIB.	PARECER MÉRITO	PRESIDENTE	VICE PRESIDENTE	RELATOR
1887-44	Altera os arts. 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° e 9° da Lei n° 8.745/93, que dispõe sobre contratação por tempo determinado.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	013			*ARMANDO MONTEIRO PMDB - CD*		*FRANCELINO PEREIRA PFL - SF*
1888-21	Dá nova redação ao Art. 1° da Lei n° 9.530/97	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	000			*PMDB SENADO*		*CARLOS MELLES PFL - CD*
1889-25	Autoriza a União a receber em valores mobiliários os dividendos e juros sobre o capital próprio.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	001			*MILTON MONTI PMDB - CD*		*MOZARILDO CAVALCANTI PFL - SF*
1890-64	Dispõe sobre o valor total das mensalidades escolares.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	044			*LUIZ ESTEVÃO PMDB - SF*	*LUZIA TOLEDO PSDB SENADO*	*PAES LANDIM PFL-CD*
1892-29	Dispõe sobre a concessão de financiamento vinculado à exportação de bens ou serviços nacionais.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	000			*CARLOS PATROCÍNIO PFL - SF*		*SALATIEL CARVALHO PMDB CÂMARA*
1893-68	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal e de Controle do Poder Executivo.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	014			*FRANCELINO PEREIRA PFL - SF*		*PINHEIRO LANDIM PMDB - CD*
1894-20	Dispõe sobre a simplificação do arquivamento de atos nas Juntas Comerciais	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	004			*PMDB SENADO*		*CORAUCI SOBRINHO PFL - CD*
1895-14	Dá nova redação ao art. 57 da Lei n° 4.878/65 que dispõe sobre o regime jurídico peculiar.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	003			*THEMÍSTOCLES SAMPAIO PMDB - CD*		*CARLOS PATROCÍNIO PFL - SF*
1896-11	Acresce parágrafo ao art. 4 da Lei n° 9.434/97, que dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	001			*PMDB SENADO*		*URSICINO QUEIROZ PFL - CD*
1898-12	Dispõe sobre o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	017			*ABELARDO LUPION PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1901-28	Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei n° 3.365/41, e da Lei n° 8.629/93.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	020			*PMDB SENADO*		*CARLOS MELLES PFL - CD*
1902-55	Dá nova redação aos arts. 6° e 9° da Lei n° 8.019/90, e acresce dispositivo à Lei 9365/96.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	007			*ANA CATARINA PMDB - CD*		*PFL SENADO*
1903-08	Dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional da parcela da Tarifa de Embarque Internacional.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	000			*PEDRO CHAVES PMDB - CD*		*JOSÉ AGRIPINO PFL - SF*
1905-14	Dispõe sobre a renegociação de dívida no âmbito do Programa de Crédito Educativo	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	003			*NICE LOBÃO PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1906-07	Acresce e altera dispositivos das Leis n°s. 8.437/92, 9.028/95 e 9.494/97.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	008			*PMDB SENADO*		*NEY LOPES PFL - CD*

M.P.	EMENTA	PUBLIC. NO D. O	PRAZO EMENDAS ADMISSIB.	PRAZO C.M.	PRAZO C.N.	TOTAL EMENDAS OFEREC.	PARECER ADMISSIB.	PARECER MÉRITO	PRESIDENTE	VICE PRESIDENTE	RELATOR
1907-08	Dispões sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	001			*PMDB SENADO*		*ELISEU RESENDE PFL - CD*
1908-16	Altera dispositivos da Lei nº 9.656/98, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	017			*SILAS CÂMARA PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1909-16	Altera as Leis nºs. 6.368/76 e 8.112/90.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	007			*PMDB SENADO*		*ANTÔNIO GERALDO PFL - CD*
1910-08	Estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	017			*JUVÊNCIO DA FONSECA PFL SF*		*WILSON SANTOS PMDB - CD*
1914-04	Estabelece a nulidade das disposições contratuais que menciona, inverte, nas hipóteses que prevê, o ônus da prova nas ações intentadas para sua declaração, e altera o art. 1º da Lei 7.347/85.	29/07/99	03/08/99	12/08/99	27/08/99	008			*PHILEMON RODRIGUES PMDB - CD*		*EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS PFL - SF*
1838-5	Altera a redação do § 2º do art. 60 da Lei 9.692/98, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 1999	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	000			*PFL CÂMARA*		*PMDB SENADO*
1846-10	Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	066			*PMDB SENADO*		*FRANCISCO GARCIA PFL - CD*
1849-8	Dispõe sobre a aquisição de produtos para a implementação de ações de saúde no âmbito do Ministério da Saúde.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	002			*PMDB SENADO*		*OSVALDO COELHO PFL - CD*
1858-7	Altera legislação da COFINS, PIS/PASEP e sobre o lucro líquido, do Imposto sobre a Renda.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	015			*PFL SENADO*		*EULER MORAIS PMDB - CD*
1861-15	Estabelece critérios para concessão de empréstimo pela União, aos Estados e ao Distrito Federal.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	001			*PAULO SOUTO PFL - SF*		*BARBOSA NETO PMDB - CD*
1868-17	Dispõe sobre operações financeiras entre o Tesouro Nacional e as entidades que menciona.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	000			*ROMEU TUMA PFL - SF*		*OSVALDO REIS PMDB CÂMARA*
1886-39	Altera dispositivos da Leis nºs. 9.138/95, 8.427/92, e 9.126/95, crédito rural.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	004			*SILAS BRASILEIRO PMDB - CD*		*PFL SENADO*

M.P.	EMENTA	PUBLIC. NO D. O	PRAZO EMENDAS ADMISSIB.	PRAZO C.M.	PRAZO C.N.	TOTAL EMENDAS OFEREC.	PARECER ADMISSIB.	PARECER MÉRITO	PRESIDENTE	VICE PRESIDENTE	RELATOR
1891-6	Estabelece critérios para consolidação, assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	035			*FREITAS NETO PFL-SENADO*		*ARMANDO MONTEIRO PMDB - CD*
1897-51	Altera a legislação referente ao Adicional ao Frete para a AFRMM e FMM.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	010			*ABELARDO LUPION PFL - CD*		*PMDB SENADO*
1899-51	Dispõe sobre o número de cargos de Natureza Especial.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	001			*MOZARILDO CAVALCANTI PFL - SF*		*JOÃO MAGALHÃES PMDB - CD*
1900-40	Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	008			*MANOEL CASTRO PFL - CD*		*JADER BARBALHO PMDB SENADO*
1904-15	Estende aos servidores civis do Poder Executivo Federal a vantagem de vinte e oito virgula oitenta e seis por cento, objeto da decisão do STF.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	005			*JURANDIL JUAREZ PMDB - CD*		*PFL SENADO*
1911-08	Altera dispositivos da Lei nº 9.649/98, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	033			*PFL SENADO*		*PINHEIRO LANDIM PMDB - CD*
1912-06	Altera dispositivos Lei 9.782/99, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	083			*NEY SUASSUNA PMDB - SF*		*MANOEL CASTRO PFL CD*
1913-05	Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	011			*ANTONIO CAMBRAIA PMDB - CD*		*PAULO SOUTO PFL - SF*
1915-01	Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	105			*PMDB SENADO*		*BETINHO ROSADO PFL CÂMARA*
1916	Dispõe sobre incentivos fiscais para desenvolvimento regional, e altera o IPI	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	014	*Ap. na Comissão parecer sobre a admissibilidade.*	Ap na Comissão. parecer de mérito em 12.08	*EDISON LOBÃO PFL SENADO*	*MÁRIO NEGROMONTE PSDB CÂMARA*	*GEDDEL VIEIRA LIMA PMDB CÂMARA*
1917	Institui o PDV, a jornada trabalho reduzida e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia.	30/07/99	04/08/99	13/08/99	28/08/99	023			*CUNFÚCIO MOURA PMDB CÂMARA*		*EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS PFL SENADO*

Medidas Provisórias
Avaliação anual

Quadro demonstrativo de edições de Medidas Provisórias por ano

Ano	Total de edições	Total de edições + reedições	Reedições c/ alteração	Transformadas em Lei
1988	15	15	0	11
1989	93	103	2	80
1990	89	163	20	74
1991	8	11	2	7
1992	7	10	1	7
1993	47	96	1	28
1994	91	405	37	40
1995	30	437	86	44
1996	39	648	69	15
1997	33	715	71	31
1998	5	125	0	0

Voltar