

# A Reedição de Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional Nº 32/2001 e a Teoria Hermenêutica Concretizante de Friedrich Müller (\*)

**Rafael Nascimento Reis**

Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, Pesquisador voluntário no Programa de Iniciação Científica do UniCEUB, Membro do Grupo de Estudos do Mercosul, vinculado ao Mestrado em Direito das Relações Internacionais do UniCEUB

## **Sumário**

1. Introdução - 2. A Separação dos poderes - 2.1. As medidas provisórias e a separação dos poderes - 3. Natureza jurídica - 4. Processo legislativo das medidas provisórias - 4.1. Fase pré-congressual - 4.2. Fase Congressual - 4.2.1 Comissão Mista - 4.2.2. Apresentação de emendas - 4.2.3. Dos Trabalhos da Comissão, prazos e parecer. Análise pela Câmara dos Deputados - 4.2.4. Remessa ao Senado Federal e apreciação - 4.2.5. Apreciação preliminar, Prazo para apreciação e Prorrogação da medida provisória - 4.2.6. Decreto-legislativo - 4.2.7. Sanção e Veto do Projeto de lei de conversão - 4.2.8. Medida provisória aprovada e rejeitada - 5. Reedição de medida provisória - 5.1. Medida provisória reeditada em razão de motivos autônomos de necessidade e urgência - 5.2. Medida provisória reeditada em sessão legislativa seguinte - 5.3. Medida provisória arquivada e reeditada em seguida - 6. Uma análise da questão sob o enfoque da teoria da interpretação concretizante de Friedrich Muller - 7. Referências Bibliográficas

## 1. Introdução

O estudo das medidas provisórias ainda constitui um tema polêmico dentro do Direito Constitucional Brasileiro. O instituto é uma espécie normativa que deveria ser utilizada pelo Poder Executivo em situações extraordinárias, entretanto, não é o que vem ocorrendo.

A emenda constitucional nº 32/2001 surgiu com o intuito de freiar o excessivo número de edições de medidas provisórias, mas o que se observou apenas foi o "fim das reedições", entretanto, nem por isso, o Presidente da República se eximiu desta venenosa prática legislativa.

A referida emenda não vetou a reedição, ainda deixou muitas brechas, dentre elas, a reedição em sessão legislativa posterior. Talvez,

não se tenha repetido após a emenda, a prática de reedições, mais pelo clamor social e da comunidade jurídica, do que pelo teor do texto constitucional. Estaríamos sendo panfletários, se tecermos comentários desta forma, mas é a pura verdade. Agora, com o trancamento de pauta em 45 dias, basta o Governo possuir maioria, como geralmente tem, que irá conseguir aprovar o texto da medida provisória do jeito que quiser, com ou sem emendas. É necessário realizar esta reflexão, tendo em vista, a prática legislativa atual.

Alguns autores destacam a relevância da matéria, dentre eles, Edílson Pereira Nobre Júnior e Leon Frejda Szklarowsky que evocam a inteligência de, mesmo após o seu intervalo de validade, poderá haver reedição, contanto que esta se faça na sessão legislativa seguinte. NOBRE JUNIOR ainda assevera um relevante ponto "[...] Como linhas atrás bem lembrou Telmo Candiota, poderão surgir, na mesma sessão legislativa, situações que, num primeiro instante, venham ser reputadas pelo Congresso Nacional como desprovidas de relevância e urgência, mas que, em face do seu agravamento, passem a exigir a sua conjuração através de medida provisória." <sup>(1)</sup>

Ademais, a Corte Constitucional Italiana, por meio da Sentença 360 de 1996 impõe uma possibilidade de reedição e ao mesmo tempo, um freio às reedições muito interessante de se analisar.

Em outubro de 2004, as edições de medidas provisórias chegaram a um número assustador, ao ponto de estarem tramitando no Congresso Nacional 33 medidas provisórias de um total de 121 editadas pelo atual Governo. Hoje, encontram-se em tramitação no Parlamento, cerca de 19 provimentos provisórios e um total de 139 editadas entre 2003 e 2005. A média mensal do Governo Luiz Inácio Lula da Silva é de 4,8 medidas provisórias, dos temas mais variados, como, por exemplo, envio de remédios a países vizinhos, criação de cargos, criação de programas de governo, etc. <sup>(2)</sup>

Este trabalho visa elucidar aos leitores, alguns pontos desta polêmica questão, a reedição de medida provisória.

O presente trabalho justifica-se, como os números não negam, por um necessário aprofundamento sobre o instituto das medidas provisórias, tendo em vista que, o Poder Executivo, hoje, atua como legislador principal do nosso ordenamento jurídico, trancando sucessivamente as pautas do Congresso Nacional com o excessivo número de medidas.

## 2. A Separação dos poderes

Sem desconsiderar a evolução histórica deste princípio, é apenas em Montesquieu que a tripartição orgânica dos poderes estatais torna-se uma realidade. <sup>(3)</sup> A sua obra *O espírito das leis* examina muito bem o constitucionalismo inglês, senão vejamos:

Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil.

Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis 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. <sup>(4)</sup>

Montesquieu ainda comenta a respeito da divisão orgânica dos poderes, imprescindível para a manutenção das liberdades civis dos indivíduos:

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, o dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos. <sup>(5)</sup>

Ora, um governo equilibrado, distante do absolutismo monárquico só seria possível, se os três poderes pudessem existir harmonicamente e independentemente, de forma que um poder controlasse ou limita-se o outro poder. A partir desta idéia, das

concepções de Estado Liberal e da crescente importância do Parlamento, é que alcançamos a noção de uma sociedade pluralista.

Em uma sociedade pluralista, o Parlamento encontra-se dividido em diversas ideologias políticas, decorrentes da representação política e do sufrágio universal. Dessa amplitude de posições partidário-ideológicas resulta uma natural lentidão dos trabalhos legislativos, pois o extenso debate para a obtenção de maioria, a complexidade de determinadas matérias, a tecnicidade, os grupos de pressão, a necessidade de legitimação democrática, entre outros fatores, há de ser considerados no momento da elaboração da norma.<sup>(6)</sup>

A partir desta lentidão do Parlamento é que o Poder Executivo exerce uma grande participação, a fim de tornar mais célere a tramitação das normas, por meio da edição de atos normativos próprios deste Poder. Visto assim, percebe-se uma interpenetração entre os poderes, já que um órgão desempenha, extraordinariamente, a função conferida a outro.<sup>(7)</sup> Ora, isso é nada mais, do que a flexibilização do princípio da separação dos poderes, doravante, deverá manter o núcleo essencial, sem usurpação deste princípio. Canotilho comenta a respeito do tema: "Quer dizer: o princípio da separação exige, a título principal, a correspondência entre o órgão e função e só exige exceções quando não for sacrificado o seu núcleo essencial."<sup>(8)</sup>

Desta forma, a maleabilidade dos princípios constitucionais justifica-se na medida em que a concentração dos poderes em apenas um único órgão poderia resultar em uma ditadura normativa. Vale destacar a posição do constitucionalista Konrad Hesse<sup>(9)</sup>, contrário à concretização pura absolutamente dos princípios constitucionais pela Constituição, pois mais tarde se constataria que ela ultrapassou os limites de sua força normativa.

Reinhold Zipellius pondera ainda, acerca da interpenetração dos poderes, vejamos:

Apesar de tais interpenetrações e rupturas e da menor nitidez dos limites, concretiza-se, mesmo assim, a verdadeira finalidade da divisão dos poderes, desde que, em termos gerais, os diversos tipos de órgãos do Estado se controlem reciprocamente e com eficácia. Aqui a função de controle que, segundo a divisão típico-ideal de poderes, deveria corresponder à separação dos âmbitos funcionais – legislação, administração e jurisdição – pode ser desempenhada, em parte, também através de técnicas cooperativas.<sup>(10)</sup>

Neste sentido, de controle de um poder pelo outro, é que os constituintes dos séculos XVIII e XIX, vislumbraram um sistema de freios e contrapesos, como já dito, essencial para a defesa da liberdade individual. Mais caracteriza a separação dos poderes ao dizer:

"[...] reconhece-se, geralmente, que os poderes (atribuições) pertencentes como próprios a um dos departamentos não devem ser exercidos direta e completamente por outro. É também evidente que nenhum deles deve possuir de modo direto ou indireto, uma influência preponderante sobre os demais no exercício das respectivas atribuições. Nem há como contestar-se que, por natureza, todo poder tende a ser "invasor" e, em conseqüência, deva ser posto em condições de não exceder os limites que lhe são traçados. Assim, depois da classificação teórica das diferentes espécies de poderes segundo sua natureza legislativa, executiva ou judiciária, o mais importante é garanti-los contra as suas recíprocas usurpações." <sup>(11)</sup>

### 2.1. As medidas provisórias e a separação dos poderes

A Constituição de 1988 consagrou o princípio da separação dos poderes dentre os princípios fundamentais do Estado. Em seu artigo 2º, prescreve: " São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário." A Carta Magna reserva a este princípio a sua inviolabilidade pelo artigo 60, §4º, III, revestindo-o como cláusula pétrea, assim, o instituto da separação dos poderes não poderá ser eliminado ou enfraquecido por meio de emendas à Constituição.

Como a competência originária e principal para legislar encontra-se em poder do Legislativo, resta ao Executivo um poder de impedir (faculte d'empêcher de Montesquieu), mediante veto presidencial (art. 48 e 66 da Constituição Federal). Ademais, a Carta Federal normatiza e delimita a atuação do poder Executivo, conferindo ao Congresso Nacional o poder de sustar os atos normativos daquele que exorbitem do poder regulamentar, ou dos limites da delegação legislativa.

Assim, as medidas provisórias são excepcionais em relação ao processo legislativo normal, já que ocorre uma inversão deste. Normalmente, o Presidente envia ao Poder Legislativo um projeto de lei (exerce a sua prerrogativa de iniciativa de lei) e após todo o trâmite no Parlamento, aquele sanciona ou veta o projeto de lei aprovado pelo

Congresso Nacional. Entretanto, no caso da medida provisória, o chefe do Poder Executivo edita o ato normativo já com força de lei, antes mesmo de sua aprovação pelo Legislativo, porém, este ato possui caráter provisório, tornando-se definitivo, apenas quando da aprovação pelo Parlamento.

Nesse sentido, Ivo Dantas analisa as medidas provisórias sob a ótica da separação dos poderes, em relação à omissão do Parlamento em legislar, surgindo assim, a oportunidade para o Poder Executivo agir:

"[...] o anunciado princípio da Divisão dos Poderes (mesmo não sendo mais visto como nos séculos passados), além de inspirar-se na predominância de uma determinada função ou competência de cada um dos poderes, e a do Legislativo é, apesar das omissões ainda hoje existentes em relação ao texto vigente (onde várias leis tinham data certa para serem elaboradas e não o foram), a de legislar.

A ele compete dizer da oportunidade da lei, e em decorrência disto, em última instância, se determinado assunto merece o juízo político da relevância e urgência, aspectos fundamentais para a edição da Medida Provisória."

Desta forma, excepcionais são as medidas provisórias sob a ótica do princípio da separação dos poderes. São extraordinárias quando analisadas sob o regime presidencialista, onde o Chefe do Poder Executivo é eleito pelo povo, sem vinculação com o Parlamento, como é no regime parlamentarista. Assim, ele concentra todos os poderes coativos em relação ao povo, como o poder de tributar, o poder de expropriar, além do poder de legislar, com as medidas provisórias. Ora, a função essencial dos parlamentares como legítimos representantes do povo é limitar os poderes de coação do Governo e fiscalizar o seu exercício, por meio da lei. Se o chefe do Poder Executivo também possuir o poder de legislar, então, acaba-se com a possibilidade de limitação deste pelos parlamentares, e vive-se num regime ditatorial do Executivo. Quem coaduna com este autor, além de outros, é o jurista Rui Barbosa, in verbis:

"Ninguém aqui se importa", denunciou ele, "com as ditaduras presidenciais. [...] Ninguém se acautela, se defende, se bate contra as ditaduras do Poder Executivo. Embora o

poder executivo, no regime presidencial, já seja, de natureza, uma semiditadura, coibida e limitada muito menos pelo corpo legislativo, seu cúmplice habitual, do que pelos diques e freios constitucionais da Justiça [...]. Deste feitio, o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo." <sup>(12)</sup>

O instituto da medida provisória foi concebido no regime parlamentarista italiano, em que teoricamente os atos do poder executivo possuem uma fiscalização mais intensa pelo Parlamento do que no presidencialismo. Além do mais, percebe-se neste último regime, um controle muito menos ativo pelo Parlamento, já que normalmente, a oposição é minoria na casa legislativa. Celso Ribeiro Bastos reflete sobre esta questão:

O parlamentarismo têm caráter altamente democrático, visto que um governo não tem condições de manter-se no poder quando não contar mais com a maioria dos representantes do povo. [...] tal não ocorre no presidencialismo, em que o governo se mantém inalterado até o fim do mandato, ainda que não detenha maioria parlamentar. O que se pode dizer é que esse procedimento enfraquece a possibilidade de controle do Legislativo sobre o executivo. Em parte, essa afirmação é verdadeira, dado que ambos apresentam –se unificados pelo mesmo vínculo partidário. Ocorre, entretanto, que as funções fiscalizatórias acaba sendo exercidas pela oposição, que procura a todo tempo, criticar o governo para o povo, quando chamado a votar, lhe dê razão e, assim fazendo alce a antiga oposição situação de governo. As eleições ganham, sem dúvida, um caráter plebiscitário, em que o que se põe em jogo são os êxitos e malogros do governo findo.

Assim, com a presumida permanência do governo no poder, pouco pode fazer a oposição no Legislativo para exercer de fato o controle sobre o Executivo no tocante as medidas provisórias.

Desta forma, inúmeros doutrinadores, vêm sugerindo a responsabilidade do Presidente da República pela usurpação do poder legislativo, pelo sistemático e doloso abuso e desvio de funções, quando da edição de medidas provisórias. Ora, a Constituição prevê crime de responsabilidade pelo Chefe do Executivo quando os seus atos atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra o livre exercício do Poder Legislativo (art. 85, II, da CF). Como assevera COMPARATO, a usurpação do poder legislativo não fere apenas o Congresso Nacional: ela viola, também e sobretudo, a soberania do povo e os direitos fundamentais, para cuja defesa existe uma Constituição.

Para concluir, partilhamos do temor que Fran Figueiredo<sup>(13)</sup> tem, ao asseverar a ocorrência na realidade de uma *capitis diminuto*, ou seja, uma diminuição de atuação do poder legislativo, onde este último está sendo relegado à posição de mero órgão homologatório das decisões do Poder Executivo, desequilibrando toda a estrutura criada pela Constituição e pelo princípio da separação dos poderes.

### 3. Natureza Jurídica

A doutrina nacional tenta desvelar a natureza jurídica da medida provisória e já chegou a várias hipóteses: ato administrativo, projeto de lei, lei mesmo ou categoria especial de lei, ato normativo, ato governamental, ato político ou ato executivo com força de lei. Estas classificações e conceitos só servem mais para confundir do que para esclarecer, e colocar uma posição definitiva acerca de sua natureza jurídica.

Medida provisória como lei. A medida provisória exterioriza uma atribuição legislativa, exercitada pelo Presidente da República, extraída diretamente da Constituição. Daí não se tratar de poder delegado, mas primário. Tem-se entendido que a medida provisória é uma espécie de "legislação direta e autônoma do Executivo".<sup>(14)</sup> Há ainda aqueles que chamam o exercício dessa atividade, pelo Executivo, de função legislativa sem delegação, fruto da repartição constitucional de competência e poderes. Trata-se em síntese de uma "concessão constitucional de função de legislar ao Presidente da República"<sup>(15)</sup> no plano federal. A medida provisória é lei em sentido formal, tal como oriunda do Congresso, vez que é norma primária editada pelo Executivo, por competência atribuída diretamente pela Constituição, "uma competência legislativa de urgência".<sup>(16)</sup> Concluindo, a medida provisória é ato legislativo típico, porque consta no rol do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Medida provisória como ato administrativo. Sendo muito simplista, poder-se-ia afirmar que por a medida provisória ser editada pelo Poder Executivo, a origem do ato seria administrativa.<sup>(17)</sup> Pensando melhor, se a medida provisória tem força de lei, logo não é lei, portanto, não teria caráter legislativo. A medida provisória não violaria a



separação dos poderes, pois ela é editada não em função de um poder legiferante, mas em razão da função de gestor da Administração Pública.<sup>(18)</sup> Entretanto, é muito difícil defender a tese de que a natureza jurídica da medida provisória seria de um ato administrativo, visto que, o ato sempre está subordinado hierarquicamente à lei preexistente, não inova a ordem jurídica, muitas vezes só complementa ou regulamenta.<sup>(19)</sup>

Medida provisória como projeto de lei. Esta tese é defendida por respeitados professores, principalmente, aqueles que estudam o controle de constitucionalidade da medida provisória. Esta se resume em que a medida não passa de projeto de lei com força de lei, pois tramita, mesmo que de forma sumária, nos mesmos moldes que os projetos de lei. Força de lei necessária em face da urgência legislativa. A medida provisória é projeto de lei para o Congresso, e "lei provisória" para todos os demais. Se suspensa liminarmente em ação direta de inconstitucionalidade, aí conservará somente a primeira qualidade apontada.<sup>(20)</sup> Há ainda aqueles, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>(21)</sup>, os quais acreditam que a medida provisória tem caráter ambivalente: é projeto de lei para o Congresso e é ato com força de lei para a coletividade a que se endereça.<sup>(22)</sup> Vale ressaltar, a posição contrária a esta tese, ponderando que a medida provisória tem força de lei desde a origem, produzindo, desde já, efeitos, ainda que na dependência da sua conversão em lei pelo Legislativo, o que contrasta com a natureza do projeto de lei.<sup>(23)</sup> Sobre esse tema, Ignácio do OTTO, em sua obra *Derecho constitucional: Sistema de fuentes*, se pronuncia: "El decreto-ley es, por decirlo así, um proyecto de ley com eficácia normativa anticipada a sua aprobación por la Cortes".

Medida provisória como Ato Político-Normativo. A medida provisória enquanto ato, é eminentemente político, exteriorizador de um poder primário expresso na Constituição. Desta forma, a principal razão deste instituto possuir natureza político-normativo é o fato de possuir dois pressupostos que até pouco tempo, o Supremo Tribunal Federal entendia como pressupostos políticos, a urgência e a relevância (o interesse público). É a medida, ato governamental, no sentido que é ato do executivo, no seu aspecto subjetivo, eis que emanado do Chefe do Executivo, somente; no aspecto objetivo, ou material, veicula matéria própria de lei.

Medida provisória segundo o Supremo Tribunal Federal. O caso que explicita a natureza jurídica da medida provisória, é a célebre ação direta de inconstitucionalidade nº 293/DF, em que o Ministro Relator Celso de Mello se manifesta sobre a questão: "[...] As medidas provisórias configuram espécies normativas de natureza infraconstitucionais, dotadas de força e eficácia legais. Não se confundem, porém, com a lei, embora transitoriamente se achem

investidas de igual autoridade. A cláusula 'com força de lei' empresta às medidas provisórias o sentido de equivalência constitucional com as leis [...]".

#### 4. Processo legislativo das medidas provisórias

O processo legislativo das medidas provisórias vem disposto no artigo 62, caput e parágrafos, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, de 11/09/2001. O trâmite da medida provisória no Congresso Nacional é regulamentado pela Resolução nº 1, de 08/05/2002, que "Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências".

Vale destacar, que antes da fase congressual, a medida provisória passa por uma análise pré-congressual, concernente a sua iniciativa, elaboração e indicação dos pressupostos de relevância e urgência, regulamentada pelo Decreto 4.176/2002.

##### 4.1. Fase pré-congressual

Como é sabida, a competência privativa para edição de medida provisória é do Presidente da República. Entretanto, a que se fazer uma distinção entre iniciativa de edição e iniciativa de elaboração. Ora, nem sempre parte do Presidente a iniciativa para elaboração de um ato normativo, nem poderia, diante da diversidade de matérias as quais tem que tratar. O Presidente confia aos Ministros de Estado a iniciativa para elaboração de atos normativos no âmbito de competência de suas "pastas ministeriais". Assim, o Presidente possui a competência constitucional para edição e a decisão final, mas quem elabora os textos são os órgãos técnicos dos respectivos ministérios.

Ao ser concluído no Ministério respectivo, o projeto de medida provisória é encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, conforme o Decreto 4.176/2002, em seus arts. 39 e 40. Para análise dos pressupostos de relevância e urgência, o projeto deverá vir acompanhado da Exposição de Motivos que demonstrará objetivamente a ocorrência dos pressupostos. Vejamos um exemplo, a Exposição de Motivos Ministerial nº 42, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, relativo a Medida provisória nº 223, de 14.10.04, que "Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2005, e dá outras providências.", definiu claramente a urgência e relevância do projeto, tendo em vista a demora do Legislativo em aprovar a Lei de Biossegurança que trata sobre o tema:

Essa medida foi adotada, naquela ocasião, num contexto onde se buscava a definição de um novo arcabouço jurídico relativo à pesquisa e produção de organismos

geneticamente modificados no País, que viesse superar definitivamente as dúvidas suscitadas em relação à Lei de Biossegurança de demais legislações relacionadas com o tema. Nesse sentido, Vossa Excelência encaminhou ao Congresso Nacional, em 8 de outubro de 2003, com a Mensagem nº 579, dando início à tramitação do Projeto de Lei nº 2.401 (na Câmara dos Deputados), que "Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados e seus derivados; cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS; reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBIO; dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança; e dá outras providências".

O referido projeto restou aprovado na Câmara dos Deputados, após longa negociação na forma do Substitutivo do Deputado Renildo Calheiros, refletindo acordo entre a posição do Governo em relação à política nacional de biossegurança de organismos geneticamente modificados e a visão daquela Casa do Congresso Nacional. O Senado Federal, todavia, na condição de Casa revisora, aprovou novo texto substitutivo, ora em fase de nova apreciação pela Câmara dos Deputados.

Embora o Congresso Nacional tenha manifestado disposição em disciplinar o plantio de soja geneticamente modificada para a próxima safra, conforme o artigo 43 do texto aprovado na Câmara dos Deputados e os artigos 34, 35 e 36 do texto aprovado no Senado Federal, **não foi possível estabelecer o novo marco legal ao tempo do calendário agrícola do ano, o que demanda, neste momento, nova ação assertiva do Poder Público para garantir amparo legal e segurança para a produção e comercialização de soja geneticamente modificada na safra de 2004/2005, para**

**aqueles agricultores que optarem por tal tipo de semente.**

[...]

Pretende-se, assim, Senhor Presidente, mais uma vez, e por razões de ordem imperativa para o País, permitir a regularização e viabilização da utilização das sementes reservadas pelo próprio agricultor, sem se autorizar o comércio ou importação de sementes com a dispensa do cumprimento dos requisitos legais, estabelece-se medidas de desestímulo à continuidade da situação que, em caráter urgente, requer as providências propostas pelo presente projeto de medida provisória.<sup>(24)</sup>

O Decreto 4.176/02 disciplina que nos casos de demora do Poder Legislativo em apreciação de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, restará configurado a urgência do mesmo e aquele último poderá propor sob a forma de medida provisória o referido projeto, conforme o art. 40 do Decreto: "Caso se verifique demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configuradas a relevância e a urgência, propor a edição de medida provisória".

O anexo I do Decreto 4.176/02, prevê algumas questões que devem ser respondidas com o fim de auxiliar aqueles que estiverem elaborando qualquer ato normativo federal, dentre elas, podemos destacar algumas concernentes às medidas provisórias:

- a) Deve ser editada medida provisória?
- b) Em se tratando de proposta de medida provisória, há justificativas plausíveis para a sua edição?
- c) O que acontecerá se nada for feito? A proposta não poderia ser submetida ao Congresso em regime de urgência?
- d) Trata-se de matéria que pode ser objeto de medida provisória, tendo em vista as vedações do §1º do art. 62 da Constituição?
- e) A medida provisória estaria regulamentando artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada a partir de 1º de janeiro de 1995 e até 11 de setembro de 2001 (art. 246 da Constituição)?
- f) Estão caracterizadas a relevância e urgência necessárias para ser editada medida provisória?

Verificado os pressupostos da medida, esta é editada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União, sendo

encaminhada imediatamente ao Congresso Nacional por meio de mensagem presidencial, instruída com a respectiva Exposição de Motivos.<sup>(25)</sup> A submissão imediata do texto da medida ao Congresso Nacional, impede a sua retirada pelo Executivo.<sup>(26)</sup>

## 4.2. Fase Congressual <sup>(27)</sup>

### 4.2.1. Comissão Mista

O presidente da Mesa do Congresso Nacional mandará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para proferir o respectivo parecer sobre ela, nas 48 horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, da medida provisória que o Presidente da República houver por bem de adotar.<sup>(28)</sup> Estas comissões mistas serão regidas por norma específica.

Essa Comissão compor-se-á de 12 senadores e 12 deputados, com igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes, respeitada à medida do possível, a proporcionalidade partidária ou dos blocos parlamentares em cada uma das Casas do Congresso.

A resolução desce a minúcias, para evitar dúvidas e atropelos na interpretação, de sorte que manda acrescentar mais uma vaga na composição destinada ao Senado e a Câmara, preenchida por meio de rodízio, tão-somente pelas bancadas minoritárias, que não atinjam no cálculo da proporcionalidade partidária número suficiente para participar da Comissão.

Na hipótese de omissão da indicação no prazo estabelecido, caberá ao presidente da Mesa designar os integrantes do respectivo partido ou do bloco, recaindo a designação sobre o líder e, se for o caso, sobre os vice-líderes.

Será instalada a Comissão Mista após 24 horas da publicação da medida, ocasião em que serão eleitos o presidente, pelo critério da alternância, entre as Casas do Poder Legislativo, e o vice-presidente, e designado relator. O presidente da Comissão Mista designará o relator, entre os membros da Comissão pertencente à casa diversa da sua. O presidente e o vice-presidente não poderão pertencer à mesma casa.

Como visto, o cumprimento do prazo é essencial e improrrogável, de modo que outro relator, entre os membros da Comissão mista, será designado, se o primeiro não apresentar o relatório no prazo estipulado ou não estiver presente à reunião estabelecida para a discussão e votação do parecer. Esta escolha deverá recair sobre o parlamentar da mesma casa e partido do relator.

Ademais, se a medida provisória estiver tramitando, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, e o relator ou relator-revisor estiver ausente, e a substituição ou a designação não se fez pela Comissão Mista, deverá então esta efetivar-se de conformidade com o Regimento de cada casa.

### 4.2.2. Apresentação de emendas

As emendas à medida provisória deverão ser apresentadas nos 6 (seis) primeiros dias seguintes a publicação do texto da medida no Diário Oficial da União e deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

O presidente da Comissão poderá indeferir liminarmente a emenda que tratar de matéria estranha a medida provisória, cabendo ao autor, recorrer da decisão, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão, levando a decisão para o Plenário, onde se decidirá por maioria simples, definitivamente o cabimento da emenda ou não.

Vale destacar, que aqueles parlamentares que optarem por apresentar como emenda projeto de lei em tramitação na Casa, ficará sujeito ao final da apreciação da medida provisória, a declaração de prejudicialidade e, portanto, o arquivamento do projeto de lei, exceto se a medida provisória for declarada inconstitucional.

#### 4.2.3. Dos Trabalhos da Comissão, prazos e parecer. Análise pela Câmara dos Deputados

Os trabalhos da Comissão só terão início com a presença de 1/3 dos membros de cada uma das Casas, enquanto que as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas.

O prazo para apreciação da medida provisória pela Comissão Mista será de 14 (quatorze) dias improrrogáveis, contados da publicação no Diário Oficial da União.

O parecer será único e deverá conter a manifestação sobre a matéria quantos aos aspectos constitucionais, incluídos os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º da resolução nº 1/2002, qual seja, a mensagem presidencial e a exposição de motivos.

Nesse sentido, com relação ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida provisória ou pela sua rejeição. E, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e, pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

Se aprovado o parecer, este será encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado do processo e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo.

Em seguida, a Câmara dos Deputados deverá apreciar a medida provisória até o 28º dia de vigência desta, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

Na hipótese de a Comissão Mista não haver proferido o parecer no prazo de 14 dias, previsto no art. 5º da Resolução 1/2002, o processo será encaminhado ao Plenário da Câmara dos Deputados, onde terá início o exame da medida provisória. O relator ou relator-revisor proferirá o relatório em plenário, podendo solicitar prazo até a sessão ordinária seguinte.

O parecer do Plenário poderá concluir pela apresentação de projeto de lei de conversão, a requerimento do líder e independentemente de decisão do Plenário, a votação da matéria poderá ser feita até a sessão ordinária seguinte.

#### 4.2.4. Remessa ao Senado Federal e apreciação

Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal para sua apreciação até o 42º dia de vigência da Medida provisória. Se a Câmara dos Deputados não apreciar a matéria no prazo previsto, poderá o Senado Federal dar início a discussão da mesma, devendo votá-la tão somente após finalizada a sua deliberação naquela casa (art. 62, § 8º, da CF).

Havendo modificações no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações. A Câmara dos Deputados terá o prazo de 3 (três) dias para apreciar as modificações do Senado Federal.

Aprovada pelo Senado Federal a medida provisória, em virtude de preferência sobre o projeto de lei apresentado pela Câmara dos Deputados, terá o seu processo retorno a esta Casa, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória ou o projeto de lei de conversão oferecido a esta pelo Senado Federal.

#### 4.2.5. Apreciação preliminar, Prazo para apreciação e Prorrogação da medida provisória

Os plenários da cada casa deverão, ainda, decidir preliminarmente se estão presentes os pressupostos de relevância e urgência, conforme o art. 62 da Constituição Federal e o art. 8º da Resolução nº 1/2002. Ademais, deverão também ser apreciados de forma preliminar a adequação financeira e orçamentária, antes de entrar no mérito. Se uma das Casas decidir que a medida provisória não possui esses pressupostos, ela será arquivada.

A respeito do prazo para apreciação, a Emenda Constitucional nº 32/2001 inovou a esse respeito, estabelecendo um trancamento de pauta em 45 dias, contado da publicação no Diário Oficial da União, em decorrência de sua não apreciação. Assim, a medida provisória entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação,

todas as demais deliberações legislativas do Plenário da casa em que estiver tramitando.

A prorrogação é autorizada, expressamente, por igual período, por uma só vez, se a medida provisória, no prazo de sessenta dias de sua publicação, não tiver encerrado sua votação nas duas Casas do Congresso Nacional. A prorrogação é automática e é realizada mediante Ato do Presidente da Mesa do Congresso nacional, publicado no Diário Oficial da União.

#### 4.2.6. Decreto-legislativo

Se a medida provisória não for convertida em lei nos prazos estabelecidos no art. 62 da Constituição Federal e na Resolução nº 1/2002, então o Congresso Nacional deverá disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes, por meio de decreto legislativo.

A Comissão Mista deverá reunir-se para elaborar o decreto legislativo, conforme o art. 11 da Resolução nº 1/2002, nas hipóteses de ter-se exaurido o prazo de sua vigência, inclusive o prazo de prorrogação, se as duas casas congressuais não houver terminado a votação ou houver aprovado projeto de lei de conversão com redação distinta da que houver sido proposta pela Comissão Mista em seu parecer. Também no caso de rejeição da medida provisória, essa Comissão deverá elaborar o projeto de decreto legislativo.

#### 4.2.7. Sanção e Veto do Projeto de lei de conversão

Ora, se aprovado o projeto de lei de conversão, este deverá ser encaminhado ao Presidente da República para sanção, devendo o Congresso Nacional regulamentar, por meio de decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não abrangidas pelo projeto de lei de conversão, o qual se transformará em lei.

Entretanto, se o projeto de lei de conversão for vetado, poderá o veto ser rejeitado e o projeto de lei de conversão convertido em lei.

O Congresso Nacional sendo omissos na disciplina das relações jurídicas decorrentes da medida provisória aplicar-se-á o disposto no § 11 da Constituição Federal, ou seja, conservar-se-ão vigentes essas relações.

#### 4.2.8. Medida provisória aprovada e rejeitada

Se a medida provisória for aprovada, pelo Congresso Nacional, in integris, sem alteração de mérito, o presidente da Mesa do Congresso Nacional promulgará o texto como lei e mandará publicar no Diário Oficial da União.

Caso a medida provisória tenha sido rejeitada por uma das casas do Congresso Nacional, o presidente desta Casa deverá comunicar, prontamente, ao Presidente da República, fazendo então publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de sua rejeição.

### 5. Reedição de medida provisória



A Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, em seu artigo 62, § 10, prevê: "É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo".

Para a grande maioria dos doutrinadores, não há, segundo o texto atual, possibilidade de reedição de medida provisória, como acontecia antes da Emenda constitucional nº 32/2001. Manoel Gonçalves Ferreira Filho compartilha desta posição:

A nova redação proíbe, na mesma sessão legislativa, a reedição da medida provisória que tenha tido a sua conversão em lei rejeitada pelo Congresso Nacional, ou tenha perdido sua eficácia pelo decurso do prazo de sessenta dias sem tal conversão. Claramente, visa coibir a prática mencionada.<sup>(29)</sup>

Sem embargos, o Ministro Moreira Alves em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF (Medida Liminar), esboça o problema da reedição de medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional, asseverando a indiscutibilidade da inconstitucionalidade, in verbis:

Por outro lado, em se tratando de medida provisória que é editada para substituir outra, expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional, e medida provisória aquela que, parcial ou totalmente, tem conteúdo idêntico a esta (reedição formal e material) ou apresenta, em face desta, alterações meramente acidentais (reedição material), é de indiscutível relevância jurídica a impugnação de sua constitucionalidade, sob a fundamentação de que, a ser admitida essa prática, poderá o Chefe do poder executivo impor, intermitentemente, a todos, pela força de lei de que provisoriamente dispõem essas medidas, normas que já foram expressamente rejeitadas pelo Congresso nacional, a cujo controle, quanto à urgência, à necessidade ou ao mérito, estão elas a cujo controle, quanto à urgência, à necessidade ou ao mérito, estão elas constitucionalmente submissas, e controle esse de que, se

efetivamente exercido (o que sucede em casos de conversão ou de rejeição expressa), depende a permanência de tais normas ou a perda de sua eficácia normativa desde o momento de sua edição.<sup>(30)</sup> (grifo nosso)

Em seu voto, na referida Ação Direta de inconstitucionalidade, o ministro Celso de Mello, assevera na impossibilidade de reedição de medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional, senão, vejamos:

A opinião doutrinária de eminentes juristas brasileiros a respeito desse tema, além de virtualmente consensual, é bastante expressiva ao assinalar, de modo enfático, a impossibilidade jurídico-constitucional de o Presidente da República editar nova medida provisória cujo texto reproduza, em suas linhas fundamentais, os aspectos contenciosos essenciais de medida provisória que tenha sido objeto de expressa rejeição parlamentar.<sup>(31)</sup> (grifo nosso)

Entretanto, ao pesquisar sobre o assunto, percebe-se que existem algumas possibilidades as quais poderiam ensejar a reedição de medida provisória. Estas serão tema do próximos tópicos.

#### 5.1. Medida provisória reeditada em razão de motivos autônomos de necessidade e urgência

Assim como o Brasil, anteriormente a Emenda constitucional nº 32/01, a Itália viveu um período de constantes reiteraões dos decreto-legge. Entretanto, a Corte Constitucional Italiana, diferentemente da nossa, logo tomou uma posição contrária as reedições.

O ano de 1996 foi o marco na Itália na questão das reedições dos decreto-legge. Foi quando a Corte Constitucional Italiana, por meio da Sentença 360, de 17.10.1996, tomou uma decisão no sentido de impor um corretivo à reiteração de decreto-legge. A Corte entendeu não ser possível a reiteração de um decreto-legge com conteúdo inalterado e sem o apoio de novos pressupostos de necessidade e urgência, conforme o excerto da decisão referida:

A proibição de reiteração e de re-iteração, implícita no modelo constitucional, exclui, portanto, que o Governo, em caso de falta de conversão de um decreto-legge, possa reproduzir, com um novo decreto, o conteúdo

normativo do texto inteiro ou de disposições específicas do decreto não convertido, se o novo decreto não resulta fundado sobre autônomos (e, ainda sempre, extraordinários) motivos de necessidade e urgência, motivos que, em cada caso, não podem ser reduzidos ao mero fato de retardo em consequência da falta de conversão do precedente decreto. Se é verdade, de fato, que em caso de falta de conversão, o Governo não fica destituído do poder de intervir na mesma matéria com o instrumento da decretação de urgência, é também verdade que, neste caso, a intervenção governativa – em respeito aos limites da extraordinariedade e provisoriedade postos pelo art. 77 – não se poderá pôr em uma relação de continuidade substancial com o decreto não convertido (como ocorre com a reiteração e com a re-reiteração), mas deverá, em cada caso, resultar caracterizada por conteúdo normativo substancialmente diverso ou por pressupostos justificativos novos de caráter 'extraordinário'.

Portanto, evidenciada a possibilidade de reiteração do decreto-legge quer em face de rejeição expressa do decreto-legge, quer pela sua não-conversão em lei em sessenta dias, apenas e tão-somente, quando o Governo explicitar motivos autônomos de necessidade e urgência (autonomi motivi di necessita e urgenza) ou conteúdos normativos substancialmente diversos (contenuti normativi sostanzialmente diversi). Entretanto, neste caso estar-se-á diante não de uma reiteração, mas sim, de um novo provimento.

Percebe-se que em cada caso de reiteração de decreto-legge ou medida provisória seria necessário analisar, individualmente, a existência das hipóteses acima descritas. Portanto, o ônus de provar a efetiva ocorrência de novos pressupostos de extraordinariedade, necessidade e urgência recai sobre o Governo.<sup>(32)</sup>

## 5.2. Medida provisória reeditada em sessão legislativa seguinte

Leon Frejda SZKLAROWSKY<sup>(33)</sup> assevera e com este autor compartilhamos da mesma idéia, que o texto constitucional ao vedar a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória rejeitada ou que perdeu a eficácia, por decurso de prazo, está ipso facto, autorizando o Presidente da República reeditá-la na sessão legislativa ulterior.

Como bem assevera AMARAL JUNIOR, a maior dúvida que o dispositivo (art. 62, § 10) enseja é quanto à medida provisória adotada no ocaso de uma sessão legislativa e rejeitada ou caduca, por decurso de prazo, na sessão legislativa seguinte.

Outros dispositivos constitucionais, como o art. 67 e o §5º do art. 60, nos fazem refletir sobre a possibilidade ou não da reedição, pois estes traduzem o mesmo teor do §10 do art. 62, qual seja, proposição rejeitada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa em que refugada.

Continua aplicável a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o óbice do art. 67 fica afastado com o final da sessão legislativa (seja ordinária, seja extraordinária) em que se deu a rejeição.<sup>(34)</sup> Desta forma, pode ser reeditada, no curso de convocação extraordinária, eventual medida provisória que tenha sido rejeitada na sessão legislativa ordinária imediatamente anterior (e vice-versa).

### 5.3. Medida provisória arquivada e reeditada em seguida

Ora, visto as duas últimas hipóteses, ainda nos resta uma, que depreende-se de uma interpretação sistemática da Constituição. Se na mesma sessão legislativa em que houver a rejeição do provimento, esse não poder ser reeditado, nada impede que o seu conteúdo conste de projeto de lei apresentado, na sessão legislativa em questão, nos termos do art. 67 da Constituição, in verbis: "Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional."

Ainda com relação à apresentação de projeto de lei retomando o substrato normativo de medida provisória rejeitada, há de se fazer uma consideração. Se acaso a medida provisória houver sido arquivada pelo fato de o Congresso Nacional não vislumbrar a ocorrência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, é possível sustentar não ser necessário cumprir a formalidade do art. 67 da Constituição de 1988 para o fim de eventual apresentação de projeto de lei sobre a mesma matéria. Isso porque, in casu, não há rejeição da medida provisória por motivos de mérito, mas, sim, em razão da inoportunidade, a juízo congressual, dos pressupostos que legitimariam a antecipação dos efeitos normativos pretendidos pelo Poder Executivo por meio da edição da medida provisória.

Entretanto, poderia, também, ocorrer uma possível reedição da medida provisória posteriormente a sua rejeição, visto que, por não configurar o pressuposto da urgência no momento de sua edição/rejeição, tão logo a este fato a urgência transpareceria de forma mais nítida e sendo assim, a reedição seria justificável. Poderia se afirmar em uma urgência perdurante, diferente daquela

substancialmente diversa, sugerida primeira hipótese. Vale destacar, a posição contrária de Vânia Fernandes DINIZ <sup>(35)</sup> que afirma "Mesmo que perdure o estado emergencial, não cabe mais ao Executivo tentar saná-lo com a reedição do ato provisório. Cabe ao Legislativo certificar se a utilização daquele instituto resolve a questão ou pode ser resolvida de outra forma. Se o Congresso Nacional a rejeita, expressa ou tacitamente, a solução já não mais pertence ao juízo discricionário do Executivo."

## 6. Uma análise da questão sob o enfoque da teoria da interpretação concretizante de Friedrich Muller

Haja vista os pontos levantados, chega-se ao final e não tão absurdo, de se convencer da possibilidade de reedição de medida provisória, mesmo depois de todas as alterações feitas pela emenda constitucional nº 32/2001, ou seja da inconstitucionalidade da emenda segundo os paradigmas expostos. Assim, vislumbramos, resumidamente, três hipóteses de reedição deste ato normativo: medida provisória reeditada em razão de motivos autônomos de necessidade e urgência; medida provisória reeditada em sessão legislativa seguinte; e medida provisória arquivada e reeditada logo em seguida.

Entretanto, para afirmar sobre possível inconstitucionalidade da referida emenda, estaríamos realizando uma interpretação gramatical / literal do texto constitucional, difícil de se defender nos dias atuais.

Segundo, uma nova interpretação do texto constitucional, a interpretação literal da norma seria apenas uma das fases de uma interpretação mais ampla. A teoria da interpretação constitucional como atividade concretizadora, tem o seu expoente em Friedrich Muller, no qual distingue a norma em duas partes: programa da norma e âmbito da norma.

O intérprete, num primeiro momento, analisa o texto constitucional (formulação lingüística, filológica) e associa à análise do texto os métodos de interpretação (sistemático, histórico, teleológico-objetivo), a fim de determinar todo o programa da norma, isto é, todo o âmbito de possibilidades da interpretação, concretizando a norma interpretanda no plano jurídico (concretização formal). Em seguida, tendo em mãos o programa normativo, o roteiro de concretização material da norma, o intérprete analisa a realidade social ou fática em que essa concretização será efetivada, a fim de dar um cunho mais pragmático ao sentido estabelecido no programa. Desse modo, determina o hermeneuta a área, o setor, o domínio efetivo da norma (realização ou concretização material), a partir da análise dos próprios elementos do domínio normativo (elementos jurídicos, econômicos, sociais, psicológicos, sociológicos etc). <sup>(36)</sup>

Portanto, nos casos em que houver a possibilidade de reedição da medida provisória, defendida ao longo do texto, estar-se-ia à frente

não de reedições, mas de novas edições do provimento. Pois, o âmbito normativo do provimento estaria constantemente diferente, seja pelos motivos autônomos de necessidade e urgência diversos, ou pela mudança fática do contexto de uma nova sessão legislativa; ou ainda, pela urgência perdurante da necessidade da medida provisória.

Assim, não há que se falar em reedição de medida provisória no contexto atual da emenda constitucional nº 32/2001, segundo a teoria de Friedrich Muller.

### 7. Referências Bibliográficas

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e sua conversão em lei: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. Congresso. Congresso Nacional. Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2002: legislação conexa. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 221-0-DF, (medida Cautelar), Tribunal Pleno, Relator: Ministro Moreira Alves. **Diário da Justiça**, Brasília, 22 out. 1993. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>.

\_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.441-2 DF, (medida cautelar), Tribunal Pleno, Relator: Ministro Octávio Gallotti, **Diário da Justiça**, Brasília, 18 out. 1996. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>.

\_\_\_\_\_. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF (medida liminar), Relator: Ministro Celso de Mello, Sessão de 06/06/90, **Diário da Justiça**, Brasília, 16 abr., 1993. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

CHIESA, Clélio. *O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias*. Curitiba: Juruá, 1996.

CLÈVE, Clemerson Mèrlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. A questão política nas medidas provisórias: um estudo de caso. **Boletim dos Procuradores da República**, v.3, n. 36, abr. 2001

DANTAS, Ivo. *Aspectos Jurídicos das medidas provisórias: um estudo comparado dos direitos nacional e estrangeiro*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

DINIZ, Vânia Fernandes. Medidas provisórias: sua especificidade precária e a infringência de direitos adquiridos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 136, out./dez.1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Do processo legislativo*. 5. ed.
- FIGUEIREDO, Fran. As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 28, n. 110, abr./jun. 1991.
- GRECO, Marco Aurélio. *Medidas provisórias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1991.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional: medida provisória*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- LOEWESTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1976.
- MARIOTTI, Alexandre. *Medidas provisórias*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MASSUDA, Janine Malta. *Medidas provisórias: os fenômenos da reedição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2001.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade das medidas provisórias. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 1, n. 2, jun. 1999.  
Disponível em: [www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica)
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
- MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- NOBRE JUNIOR, Edílson Pereira. *Medidas provisórias: controle legislativo e jurisdicional*. Porto Alegre: Síntese, 2000.
- OTTO, Ignácio. *Derecho constitucional: sistema de fuentes*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1997.
- PEREIRA, Ruitemberg Nunes. *Hermenêutica e interpretação constitucional: uma abordagem da hermenêutica constitucional como concretização das normas constitucionais*. [S.L.:s.n.]. 2003.
- RAMOS, Carlos Roberto. *Da Medida provisória*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- RÁO, Vicente. *As delegações legislativas no parlamentarismo e no presidencialismo*. São Paulo: Max Limonad, 1966. v. 1.
- RODRIGUES, Ana Claudia Manso. A Medida provisória no controle abstrato de constitucionalidade. In: *Estudos de direito constitucional*. Brasília: UnB, 2000.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *A Medida provisória no controle abstrato de constitucionalidade*. Brasília: Faculdade de Direito da UnB, 2001.
- SOUSA, Leomar Barros Amorim de. *A produção normativa do poder executivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Processo legislativo: processo das medidas provisórias no Congresso Nacional. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, ano 11, n. 51, jul./ago. 2003.

TOURINHO, Arx da Costa. Delegações legislativas e sua irrelevância no direito brasileiro atual. **Revista de Informação Legislativa**, n. 54.

VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto Costituzionale*. Padova: CEDAM, 1997.

VIESTI, Giuseppe. *Il decreto-legge*. Napoli: Eugenio, 1967.

ZIPELLIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

---

(\*) O presente trabalho é um resumo da pesquisa realizada pelo autor no 2º Programa de Iniciação Científica do Centro Universitário de Brasília, sob o título "A inconstitucionalidade da emenda constitucional nº 32/2001 na reedição de medida provisória", com orientação do Prof. Mestre Ruitemberg Nunes Pereira. Além da apresentação no II Congresso de Iniciação Científica do UniCEUB (2004), esta pesquisa foi aceita para apresentação na 57ª Reunião Anual da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência).

(1) NOBRE JUNIOR, Edílson Pereira. *Medidas provisórias: controle legislativo e jurisdicional*. Porto Alegre: Síntese, 2000. p. 192.

(2) Dados atualizados até 04/04/2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> .

(3) RODRIGUES, Ana Claudia Manso Sequeira Ovídio. *A Medida provisória no controle abstrato de constitucionalidade*. Brasília: Faculdade de Direito da UnB, 2001. p. 9.

(4) MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. p. 187.

(5) MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. p. 187.

(6) LOEWESTEIN, Karl. *Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1976. p. 268.

(7) RODRIGUES. *A Medida provisória no controle abstrato de constitucionalidade*. p.14

(8) CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 502.

(9) HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1991. p. 21.

(10) ZIPELLIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 417.

(11) RÁO, Vicente. *As delegações legislativas no parlamentarismo e no presidencialismo*. São Paulo: Max Limonad, 1966. v.1, p. 28 apud Madison.



(12) Apud COMPARATO, Fábio Konder. A questão política nas medidas provisórias: um estudo de caso. **Boletim dos Procuradores da República**, v.3, n. 36, p. 8, abr. 2001.

(13) FIGUEIREDO, Fran. As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 28, n. 110, p. 149, abr./jun. 1991.

(14) HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional: medida provisória*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 562-563. Já SOUSA, Leomar Barros Amorim de. *A produção normativa do poder executivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999. p. 112, entende a medida provisória como um "ato legislativo instável" adotado pelo Presidente da República em face de um "verdadeiro poder legislativo a ele conferido", com vistas a atender a uma situação de urgência e relevância.

(15) TOURINHO, Arx da Costa. Delegações legislativas e sua irrelevância no direito brasileiro atual. **Revista de Informação Legislativa**, n. 54, p. 65-69.

(16) MARIOTTI, Alexandre. *Medidas provisórias*. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 26 e 70.

(17) GRECO, Marco Aurélio. *Medidas provisórias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 9-16.

(18) RAMOS, Carlos Roberto. *Da medida provisória*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 49.

(19) CLÈVE, Clemerson Mèrlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 168-170.

(20) MASSUDA, Janine Malta. *Medidas provisórias: os fenômenos da reedição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2001. p. 88.

(21) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 239-241.

(22) MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade das medidas provisórias. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 1, n. 2, jun. 1999. Disponível em: [www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica)

(23) RODRIGUES, Ana Claudia Manso. A Medida provisória no controle abstrato de constitucionalidade. In: *Estudos de Direito Constitucional*. Brasília: UnB, 2000. p. 116.

(24) Disponível em <http://www.planalto.gov.br> .

(25) AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e sua conversão em lei: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 240.

(26) "(...) – Por ser a medida provisória ato normativo com força de lei, não é admissível seja retirada do Congresso nacional a que foi remetida para o efeito de ser, ou não, convertida em Lei 9..." (excerto da ementa do julgado STF, tribunal Pleno, ADInMC 221-0-DF, Relator: Ministro Moreira Alves, Brasília Diário da Justiça 22.10.1993).

(27) Este capítulo foi extraído do texto de: SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Processo legislativo: processo das medidas provisórias no Congresso Nacional. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, ano 11, n. 51, jul./ago. 2003, p. 39-56.

(28) Cf. art. 2º da Resolução 1/2002.

(29) FERREIRA FILHO. *Do processo legislativo*. 5. ed. p. 243.

(30) BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF (medida liminar), Relator: Ministro Celso de Mello, Sessão de 06/06/90, **Diário da Justiça**, Brasília, 16 de abr., 1993. p. 78-79.

(31) Ibidem. p. 36.

(32) Apud AMARAL JUNIOR. *Medida provisória e sua conversão em lei... p. 95.*

(33) SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Processo legislativo: processo das medidas provisórias no Congresso Nacional. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, ano 11, n. 51, jul/ago, 2003, p. 50.

(34) BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade - MC 1.441-2 DF, Relator: Ministro Octávio Gallotti, **Diário da Justiça**, Brasília, 18 de out. 1996.

(35) DINIZ, Vânia Fernandes. Medidas provisórias: sua especificidade precária e a infringência de direitos adquiridos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 136, out./dez. 1997. p. 209.

(36) PEREIRA, Ruitemberg Nunes. *Hermenêutica e interpretação constitucional: uma abordagem da hermenêutica constitucional como concretização das normas constitucionais*. [S.L.:s.n.]. 2003.

REIS, Rafael Nascimento. **A Reedição de Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional Nº 32/2001 e a Teoria Hermenêutica Concretizante de Friedrich Müller**.

Disponível em:

[http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/artigos/Rafael\\_rev72.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/Rafael_rev72.htm)

Acesso em: 14.jun.2006.