

O pseudoproblema relativo ao regime de aprovação das MPs

O entrave político relativo às Medidas Provisórias (MPs) a que se tem assistido nas últimas semanas tem suscitado debates jurídicos interessantes sobre seu regime de aprovação, previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), e ainda sobre eventual mudança constitucional e/ou infraconstitucional desse procedimento. Embora ideias de aperfeiçoamento do regime jurídico das MPs sejam bem vindas e necessárias, o fato é que sua solução está mais além do que a capacidade de respostas que o sistema



Não sem críticas, a MP entrou na ordem constitucional brasileira vigente.

Como muitos outros institutos, a previsão das MPs na Constituição de 1988 trouxe à mentalidade democrática receio de regresso do espólio autoritário de duas Constituições brasileiras anteriores: a Carta de 1937 e a de 1967-69, quando seu primo distante foi aqui introduzido, nas duas ocasiões conhecido pelo nome de "decreto-lei".

Foi na Carta outorgada por Getúlio Vargas que se fez a primeira referência ao decreto-lei. É verdade que tinha um regime constitucional bastante distinto daquele de 1967 e do atual regime das MPs. A "Polaca" previa, em seus artigos 12 a 14 [\[1\]](#), a faculdade de o presidente editar condicionadamente decretos-leis, ressalvando ainda matérias que sequer poderiam ser objeto de regulamentação por tais atos do Executivo.

A história, porém, mostra-nos que a disposição constitucional foi completamente afastada em face da aplicação da regra constitucional de exceção, prevista no artigo 180 [\[2\]](#) das "Disposições Transitórias e Finais", que conferia ao presidente a competência de editar decretos-leis sobre todas as matérias da competência da União, enquanto não estivesse reunido o Parlamento, que de fato esteve de recesso durante o período de 1937 a 1945.

A produção legislativa do Estado Novo se deu por decretos-leis, incluídas normas importantíssimas ainda hoje vigentes, a exemplo do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943).

Como tantos outros na Carta de 1937, o decreto-lei foi mais um exemplo de instituto usado, abusado e subvertido pelo autoritarismo constitucional que tomou conta no período, oferecendo aparência de legalidade ao exercício ilegítimo de poder pelo presidente. Não foi mantido na Constituição de 1946, a primeira da redemocratização.

Antes, porém de sua previsão na Constituição de 1967-69, os decretos-leis voltaram à ordem jurídica



brasileira por intermédio do Ato Institucional nº 2 (AI-2), de 1965, que em seu artigo 30, autorizou o presidente da República a editá-los "sobre matéria de segurança nacional". E, em redação que remete à Carta de 1937, no parágrafo único do artigo 31 do AI-2 [3], autorizou-se o Poder Executivo a legislar, em caso de recesso parlamentar, sobre todas as matérias previstas na Constituição através de decretos-leis.

Condizente com o regime político de exceção então vigente, conferiu-se "carta em branco" ao Executivo, cuja hipertrofia em detrimento dos demais poderes era inegável, para legislar sobre quaisquer matérias sem limitação.

Promulgada a Constituição de 1967, previu-se no artigo 58 [4] novo regime jurídico para edição dos decretos-leis, dessa vez inspirado nos *decreti-leggi* da Constituição da Itália [5]. A novidade aqui seria a introdução de novo pressuposto material para sua válida edição, qual seja a existência de "urgência ou de interesse público *relevante*". Os decretos-leis, segundo a redação original da Constituição de 1967, teriam força de lei e vigência imediata, devendo ser apreciados pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias, findo o qual seriam considerados aprovados.

Depois, a Emenda Constitucional nº 1 [6], de 1969, à CF/67 manteve e ampliou seu âmbito normativo, permitindo-se sua edição para dispor explicitamente sobre "normas tributárias" e para criação de cargos públicos e fixação de vencimentos dos servidores públicos. Posteriormente, seu regime sofreu mais uma alteração, levada a cabo pela Emenda nº 22, de 1982 [7], que introduziu o regime de urgência para sua aprovação (ou rejeição), na hipótese de os decretos-leis não serem apreciados no prazo de sessenta dias, determinando que sua votação entraria na ordem do dia por dez sessões sucessivamente, após o que seriam considerados definitivamente aprovados.

Comentando a atividade legislativa do Executivo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho foi afirmativo: *"Na prática, enquanto em vigor a Constituição de 1967, o decreto-lei se tornou a forma 'normal' de legislação. O Presidente da República obviamente preferia essa fórmula do que aquela mais onerosa politicamente de apresentar projeto de lei à apreciação do Congresso Nacional"* [8].

Em apertada síntese, podemos dizer, que os decretos-leis, assim como o seu antecessor de 1937, representaram uma alternativa ao processo legislativo ordinário extremamente influente e importante no regime de governo anterior, embora se ressentissem dos contornos democráticos próprios de uma democracia. A recepção por parte de governos autoritários de normas e procedimentos comparados é uma estratégia habitual na retórica legalista de legitimação do exercício do poder de exceção, do que o regime político pós-1964 se valeu com desvelo e evidente descompasso com o princípio da separação dos poderes.

Superado o regime autoritário de 1964, os Constituintes decidiram por extirpar os "decretos-leis" do novo texto constitucional. E o fizeram. Não queriam o "entulho autoritário" que deu ensejo a tantos abusos normativos por parte do Executivo, e determinaram a revogação dos decretos-leis e/ou sua conversão em MP, conforme previsão do artigo 25 do ADCT. No entanto, as demandas múltiplas a cargo do Estado contemporâneo, especialmente pelo alto de grau de deveres e responsabilidades estabelecidos pela CF/88, associadas à dificuldade renitente do Parlamento de oferecer respostas céleres aos desafios que lhe são postos, à semelhança de outros países, conduziram os Constituintes à atribuição de maior participação do Executivo no poder legislativo; e a "inovação" constitucional das MPs foi uma



das formas.

Extintos os decretos-leis, em seu lugar entraram as MPs no sistema constitucional de 1988, sob o olhar cerrado da doutrina, por conta em particular da comum fonte de inspiração, qual seja os *decreti-leggi* da Constituição da Itália. O receio, mais uma vez, era que o Parlamento se tornasse refém do Executivo como em 1937 e pós-1964, haja vista nossa memória constitucional segundo a qual decretos-leis foram instrumentos do autoritarismo constitucional num contexto de hipertrofia do Executivo.

Em relação ao texto constitucional anterior, tentou-se uma melhor regulamentação das MPs. Seus pressupostos materiais se tornaram mais rigorosos ("relevância e urgência", antes bastava ou a relevância, ou a urgência); o prazo de vigência das MPs, mais curto (trinta em vez de sessenta dias); e o "silêncio" congressual passou a implicar a rejeição das MPs, enquanto no sistema anterior redundava em sua aprovação. Por outro lado, as MPs, segundo a redação original da CF/88, poderiam veicular normas sobre qualquer matéria, o que gerou uma série de debates na doutrina e jurisprudência.

O abuso das MPs pelo Poder Executivo foi tamanho e objeto de diversos estudos, não sendo nosso objetivo analisá-lo agora. Ao desequilíbrio institucional no âmbito do processo legislativo, para não dizer "inversão" do poder legislativo, por força da excessiva atividade legislativa realizada pelo Executivo via MPs reduzindo o papel institucional do Congresso Nacional à condição de homologador de MPs, foram propostas as Emendas Constitucionais nº 5 e nº 6, de 1995, e, sobretudo, a Emenda nº 32, que trouxe uma série de restrições à edição de MPs pelo presidente da república, relativas ao prazo de vigência, ao procedimento de aprovação, ao objeto de regulação e à possibilidade de reedição. Afora, [as inúmeras decisões do Supremo que ajudaram a construir o sistema constitucional das MPs](#).

A questão central hoje observada na obstrução do procedimento de aprovação das MPs não se dá por deficiência dos balizamentos constitucionais, tampouco por eventuais excessos do Executivo que estaria à espreita de abusar de suas prerrogativas constitucionais, o que, diga-se, é preciso estar vigilante para que não volte a acontecer. O travamento do processo de discussão das MPs insere-se num âmbito mais amplo, em que se evidencia uma já longa crise política na qual as Casas do Congresso têm buscado sua autoafirmação em face do Poder Executivo como *modus operandi* para a construção de acordos políticos.

Tal autoafirmação, por sua vez, não parece fundamentar-se na experiência constitucional erguida sobre a memória antidemocrática dos usos abusivos dos decretos-leis sob a vigência da Carta de 1937, do AI-2 ou da CF/67-69, tampouco por uma forma republicana e institucional de entrincheirar-se a atividade legislativa pelo Executivo em respeito à separação dos poderes e ao Estado Democrático de Direito, fragilidades essas que estiveram no cerne dos questionamentos à legitimidade/validade dos decretos-leis no Brasil.

O impasse é fruto de novo código de funcionamento e de organização da política brasileira, a que o cientista político Sergio Abranches denominou "[coalizão líquida](#)", em que, com a fragmentação dos grandes partidos políticos e das bases políticas de apoio governamental, o governo não mais consegue formar uma plataforma duradoura e confiável que garanta a aprovação das matérias de seu interesse. Deve, nesse contexto, contentar-se com a pactuação de acordos para cada uma das matérias relevantes que pretenda aprovar no Congresso, tornando a governabilidade muito mais delicada e difícil. E custosa.



No atual cenário político, a construção do consenso necessário à volta da tramitação das MPs reside muito mais no campo da negociação política do que na alteração da moldura constitucional ou infraconstitucional das MPs. Significa, portanto, que é o Congresso Nacional, mais precisamente a presidência da Câmara dos Deputados, que tem se mostrado incapaz de oferecer respostas constitucionalmente adequadas para um instrumento normativo que, bem utilizado, pode prestar grande favor à sociedade e à democracia brasileiras.

A novidade, portanto, não está na dimensão antidemocrática historicamente associada ao instituto das MPs, graças à sua história genealógica de raízes autoritárias. Mas, nas características pouco republicanas, da feição com que o presidencialismo de coalizões líquidas vem tomando em nosso país, o que impõe a cada passo governamental uma delicada questão política, ainda que talhada sob o marco do arcabouço constitucional, para ser negociado e resolvido mediante desgaste institucional.

E com isso sofre a política democrática que deveria estar integralmente voltada ao atendimento das relevantes e urgentes necessidades da população.

[1] Vide: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.

[2] "Art. 180. Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União."

[3] "Art. 30. O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.

Art. 31. A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em estado de sítio ou fora dele.

Parágrafo único. Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente, fica autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica."

[4] "Art. 58. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas.

Parágrafo único – Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou



rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado."

[5] Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

[6] "Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interêsse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sôbre as seguintes matérias:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência".

[7] "Art. 51 –

§ 3º – Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subsequentes em dias sucessivos, se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado.

§ 4º – A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á, nos casos previstos neste artigo e no § 1º, no prazo de dez dias; findo este, se não tiver havido deliberação, aplicar-se-á o disposto no parágrafo anterior.

.....
Art. 55 –

§ 1º – Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da



República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo, se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do art. 51."

[8] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 259.

Meta Fields