

1988-2008: 20 ANOS DE MEDIDAS PROVISÓRIAS:

O viés parlamentarista da Constituição de 1988. Uma breve incursão.

Francis Augusto Queiroz Lima¹

RESUMO: A origem do instrumento da Medida Provisória na Constituição de 1988. A influência do modelo parlamentarista arrefecido por grupos políticos interessados no presidencialismo. O exagerado uso de Medidas Provisórias e a baixa produção legislativa dos órgãos bicamerais.

Palavras-chave: Medida Provisória, Parlamentarismo, Função Legislativa.

1988-2008: 20 YEARS OF INTERIM MEASURES:

The parliamentary trend in 1988 Brazilian Constitution. A brief incursion.

ABSTRACT: The origin of Interim Measures instrument's at 1988 Brazilian Constitution. The influence of parliamentary model cooled by presidentialists groups. The excessive use of Interim Measures and the lower law production of bicameral house.

Keywords: Interim Measures, Parliamentarism, Legislative Function.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis e Pós-Graduado em Gestão Empresarial pela Universidade Estadual de Feira de Santana-BA, Consultor de empresas e de organizações do terceiro setor, Bacharelado em Direito pela Faculdade Anísio Teixeira de Feira de Santana-BA.

Introdução

A década de 1980, em que pese economicamente ter sido identificada como a “década perdida”, fundamentalmente, pela estagnação econômica brasileira como também na América Latina foi de veras importante no cenário político e social. Entre 1987 e 1988 foram 20 meses de trabalho da Assembléia Nacional Constituinte para a consolidação da Constituição Cidadã, como foi carinhosamente nominada pelo deputado Ulysses Guimarães, símbolo da atividade constituinte de então.

Com forte influência de esquerda, as primeiras linhas do novo texto constitucional demonstravam a tendência parlamentarista da Carta, marcada com o ingresso do instrumento da Medida Provisória, não em substituição ao extinto decreto-lei ditatorial-militar, mas inspirado no *decreto-legge* italiano, na atribuição do Primeiro-Ministro. Mas não foi assim que andou o Colégio de Deputados e Senadores que, por força de um determinado grupo político, acabaram alterando, quase no final dos trabalhos, e às pressas, o texto constitucional, compatibilizando-o ao regime presidencialista, deixando a um plebiscito a tarefa da escolha do regime de governo, poucos anos após.

Dessas urgentes modificações não se removeu o instrumento da Medida Provisória, que, mais à frente, passou a representar a expressão de um resquício absolutista do Executivo, em detrimento de uma letárgica e pífia atuação do Poder Legislativo. É esse o nosso breve debruçar sobre o tema em comento, com ênfase nos aspectos jus-filosóficos que permeiam a questão.

Um abreviado esboço histórico

Entre junho de 1987 e março de 1988 houve uma expectativa de ser o Brasil uma República parlamentarista. Não que fosse a primeira experiência, já que nas outras oportunidades – Império (1874 a 1889) e República (setembro de 1961 a janeiro de 1963) – foram contextos e momentos políticos diversos. As articulações em torno do movimento para se ter no país a figura do primeiro-ministro ocorreram por ocasião do início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, nos idos de 1987. À época, encabeçava a lista dos parlamentaristas o então senador Mário Covas, ao liderar o movimento, com mais 280 outros constituintes.

Entretanto, o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte que veio a pautar e nortear os trabalhos dos legisladores constitucionais, em que pese ter sido classificado como um texto de esquerda, tanto do ponto de vista político como econômico sofreu profunda modificação, ainda em 1987, dos deputados e senadores que formavam o Centro Democrático - “Centrão”, representantes das ideologias de centro-direita. As propostas da esquerda, até meados de 1987 preponderavam, desagradando em muito os que representavam os interesses dos tradicionais partidos da época, alinhados com o Regime Militar, recém fulminado.

Em 22 de março de 1988, com a unanimidade dos constituintes, foram aprovadas a manutenção do presidencialismo e a duração do mandato de cinco anos para o então presidente José Sarney, o que resultou como saldo político a debandada de parlamentares de seus partidos, tendo como destaque a saída dos senadores Fernando Henrique Cardoso e Mário Covas do PMDB para o PSDB, fundado em junho de 1988.

Os constituintes parlamentaristas ainda conseguiram incluir nas Disposições Transitórias um artigo que previa a realização de um plebiscito cinco anos mais tarde, para a população decidir a respeito do regime de governo. Em 21 de abril de 1993 saiu vencedor o presidencialismo, com dois terços dos votos dos eleitores nacionais.

O viés parlamentarista em si

O chamado “fio condutor filosófico” que conduziu os trabalhos daquela Assembléia Constituinte era todo voltado para o sistema parlamentarista. Para o Relator da Constituinte, o senador Bernardo Cabral, o grande impedimento para que o Parlamentarismo fosse aprovado “foi a vaidade de uns, a falta de perspectiva de outros e a incompreensão de muitos. [...] E foi um clamoroso erro histórico não ter sido ele viabilizado na revisão constitucional de 1993.”²

Com esse viés parlamentarista, a essência desse modelo regimental pautou a proposta do novo texto constitucional, *in casu*, a adoção das Medidas Provisórias. Inspirado no modelo da Constituição italiana, o instituto da Medida Provisória (*decreto-legge*) naquele país peninsular é utilizado pelo Chefe de Governo, no caso o Gabinete, por meio do primeiro-ministro, que a editará sob sua responsabilidade. Insurge-se, de imediato a questão do que vem a ser, portanto a *responsabilidade* no sistema parlamentar, encontrando abrigo na natureza política do ato. Não sendo aprovada pelo Parlamento italiano o Chefe de Governo (o Gabinete) cai. Vê-se pois, que o instituto, no sistema presidencialista brasileiro tem natureza política diversa, pois não traz, no texto constitucional vigente, o conceito de *responsabilidade política* do Presidente da República na hipótese de não aprovação de uma medida provisória.

Para que o instituto fosse mantido no texto constitucional de 1988, o requisito original da urgência no sistema parlamentarista foi galgado à urgência e relevância. Na prática, foi mantido o instrumento do decreto-lei da ditadura militar, porém, com outros contornos. Para o deputado constituinte Mauro Benevides, “extinto o decreto-lei da ditadura, a medida provisória daria celeridade maior ao processo legislativo. Hoje, a gente (*sic*) vê o erro. É uma Constituição com um calcanhar de Aquiles.”³

Concebido como exceção no regime parlamentarista, somente invocado se fundamentada a urgência da matéria e a “*quase-certeza*” de sua aprovação, pois que, do contrário, implica em queda do Gabinete, o instrumento da Medida Provisória acabou por demonstrar, nas últimas duas décadas seus efeitos nefastos, mesmo diante do até então existente decreto-lei ditatorial.

Antes porém, recorramos à gênese constitucional imediatamente anterior.

A Constituição de 1967, emendada em 1969, trouxe, em seu Art. 55 e incisos, o enfeixamento das matérias sobre as quais poderiam versar os decretos-lei:

² In: BRASIL, Senado Federal. *Jornal do Senado. Especial. Constituição – 20 anos*. Ano XIV, nº 2.896/192, p. 4.

³ Op. Cit. p. 4.

- a) segurança nacional;
- b) finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
- c) criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

De outro lado, a redação original da Constituição de 1988 (antes da Emenda Constitucional 32/2001), não dava qualquer limitação à matéria objeto da Medida Provisória, ensejando, apenas “caso de relevância e urgência”.

Com o advento da Emenda Constitucional 32/2001, houve expressa limitação do escopo das matérias que não podem ser versadas em Medidas Provisórias, a saber:

- a) relativas à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) que tratem sobre direito penal, processual penal e processual civil;
- c) relativas à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) que versem sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º CF/88;
- e) que visem a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- f) reservada a lei complementar;
- g) já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Faz-se mister também ênfase ao Art. 246 da Carta Maior, o qual expressa a vedação de adoção de Medida Provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, de 11 de setembro de 2001, incluída a própria data da promulgação.

Mesmo não nascendo como lei (em si), a Medida Provisória tem a força normativa da lei. De competência do Poder Executivo na pessoa do Presidente da República, a Medida Provisória é exceção à exclusividade legislativa do Congresso Nacional. Ocorre que o sentido de urgência e relevância, de excepcional passou à regra, precipuamente, pela letargia do Congresso Nacional na apreciação de projetos de lei bem como pela ânsia desmedida do executivo em impulsionar o funcionamento do Estado e a regulação da sociedade.

A confusão entre as funções típicas e atípicas dos dois Poderes – Executivo e Legislativo – trazida pela gênese parlamentarista da Medida Provisória vêm implicando num quadro aterrador: encontram-se em fase de tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado

Federal 59 Medidas Provisórias (na data de 08/10/2008), totalizando 442 Medidas Provisórias oriundas do Poder Executivo nos 20 anos da vigente ordem constitucional, o que resulta na absurda média de 22 Medidas Provisórias por ano. Parece que toda matéria é urgente e relevante, e que o Executivo legisla em substituição aos órgãos bicamerais.

O Estado constitucional como conhecemos, o qual pressupõe a separação de Poderes tem seu gérmen na seqüência de duas grandes revoluções da segunda metade do século XVIII: a Revolução da Independência Americana e a Revolução Francesa. A Declaração dos Direitos do Homem, escrita entre 1791 e 1793, sob a luminescência de Rousseau e Montesquieu serviu a este para elaborar “a fórmula da divisão de Poderes, decretando em todas as Constituições que a consagravam o termo dos regimes absolutos de competências ilimitadas. [...] O princípio da separação de Poderes traçava, por indução, raias ao arbítrio do governante, em ordem a prevenir a concentração de poderes num só ramo da autoridade pública.”⁴

Constata-se, pois, um paradoxo: o instituto da Medida Provisória, nascido no regime parlamentarista e trazido para o regime presidencialista, macula o princípio da separação de poderes, ressuscitando o absolutismo pré-iluminista.

Ainda invocamos o insigne Paulo Bonavides, quanto à importância da separação de poderes e do cuidado do exercício de funções atípicas, ao lavrar que

O centro de gravidade desse Estado constitucional, sob a figura de Estado Liberal, fora positivamente a lei, o código, a segurança jurídica, a autonomia da vontade, a organização jurídica dos ramos da soberania, a separação de Poderes, a harmonia e equilíbrio funcional, do Legislativo, Executivo e Judiciário, a distribuição de competências, a fixação de limites à autoridade governante; mas fora por igual, abstratamente, o dogma constitucional, a declaração de direitos, a promessa programática, a conjugação do verbo “emancipar” sempre no futuro, o lema *liberdade, igualdade e fraternidade* – enfim, aqueles valores superiores do bem comum e da coisa pública, a *res publica*, que impetrariam debalde durante a vigência das primeiras Cartas Constitucionais a sua concretização, invariavelmente negligenciada ou procrastinada em se tratando de favorecer e proteger as camadas mais humildes da sociedade.⁵

Não se trata, apenas, de uma separação de Poderes para fins de cumprimento da ordem constitucional, puramente. É muito mais que isso: são valores, axiomas, princípios que norteiam a vida em sociedade, os objetivos maiores que visam a plenitude da vida humana digna e que sustentam os pilares dessa atuação estatal.

Mas não ataquemos somente a atuação do Executivo. A baixa produção Legislativa, também deve ser apontada como fator impulsionador da edição de Medidas Provisórias, o que não justifica o seu indiscriminado uso. Segundo dados da Câmara dos Deputados, de 16.217

⁴ In: BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 37-38.

⁵ Ib. Idem. p: 40.

projetos apresentados entre 1989 e 1998, apenas 262 foram transformados em lei, 246 foram rejeitados, 15.595 estão em tramitação e 114 foram os projetos vetados⁶. Ou seja, mais de 96% dos projetos, no período compreendido, mantiveram-se em tramitação, sem apreciação final. Em contrapartida, o legislativo, acusa o Executivo do uso indiscriminado do seu poder atípico de legislar via Medidas Provisórias, consoante o excessivo número de Medidas Provisórias já apresentadas em momento anterior neste trabalho.

Como cabo-de-guerra, suportando a tensão, está a sociedade, ávida pela adequada atuação estatal e não por leis, somente. Insta-nos, portanto, o resgate da teleologia do Estado, que, diante de tantos critérios que se apresentam, jungimo-nos ao de que, sem a observância pormenorizada das reais necessidades do homem e das manifestações do tecido social, a produção legal é inócua e ineficaz.

⁶ Disponível em:

<<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/005771.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2008.

Conclusão

A existência de um instituto de origem parlamentarista em nosso texto constitucional, sendo o nosso regime presidencialista, não pressupõe a sua impropriedade ou incompatibilidade instrumental, a princípio.

O recurso das Medidas Provisórias urge ser mitigado, não tendente à eliminação, mas invocado, apenas nos casos de urgência e relevância, sobretudo, e obrigatoriamente, pautado nos pilares da proporcionalidade e razoabilidade.

Não se trata, portanto de uma discussão entre parlamentarismo e presidencialismo. Antes, porém, expressa a necessidade de reflexão e sensatez, seja por parte do Executivo, seja por parte do Legislativo, não em produzir leis ou *quase-leis*, mas em atingir os fins para os quais existe o Estado, pelo que invocamos Montesquieu para defini-lo, longe dos conceitos tradicionais, de que

o espírito do legislador deve ser o da moderação; o bem político, como o moral, está sempre entre dois extremos. Apresentaremos um exemplo.

As formalidades da justiça são necessárias à liberdade, mas elas poderiam ser tão numerosas a ponto de contrariar a finalidade das próprias leis que as estabeleceram; os processos não teriam fim; a propriedade seria incerta; os bens de uma parte seriam adjudicados à outra sem exame, ou ambas se arruinariam por se examinarem demais.

Os cidadãos perderiam sua liberdade e segurança, os acusadores não mais teriam meios de provar a culpa de um réu, nem os acusados teriam meios de se justificar...⁷

⁷ In: MORRIS, Clarence. (org). *Os Grandes Filósofos do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p 179-180.

Referências

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL, Senado Federal. *A constituição que não foi. História da Emenda Constitucional nº 1, de 1969*. Brasília, 2002.

BRASIL, Senado Federal. *Jornal do Senado. Especial. Constituição – 20 anos*. Ano XIV, nº 2.896/192.

CARVALHO Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MORRIS, Clarence. (org). *Os Grandes Filósofos do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.