

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

João Ricardo Meira Amaral

A ADOÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS MUNICIPAIS.

São Paulo

2010

João Ricardo Meira Amaral

A ADOÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS MUNICIPAIS.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenadoria Geral de Especialização e Aperfeiçoamento – COGEAE – da Pontifícia Universidade Católica como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Ms. Renato Braz Mehanna Khamis

São Paulo

2010

À
Valéria Meira

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo analisar a possibilidade da edição de medidas provisórias pelos Prefeitos municipais. Inicialmente o trabalho faz uma incursão na história constitucional para demonstrar a origem das medidas provisórias, tratando brevemente da doutrina da separação dos poderes. A fim de colocar o tema de forma mais precisa, a segunda parte cuida de trazer um histórico constitucional brasileiro do instituto, desde a Constituição Imperial até a Constituição Federal de 1988. Posteriormente, situou-se o Município dentro do sistema federativo adotado pelo Brasil. Finalizando a parte intermediária foi exposto o processo legislativo constitucional, bem como se apresentou a questão das medidas provisórias nos âmbitos federal e estadual. Por fim, delimitando ainda mais o tema, tratou-se da nova visão sobre a separação de poderes, interpretação constitucional, argumentos contrários e favoráveis às medidas provisórias municipais, o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do tema. Por fim é estabelecida a conclusão acerca da real possibilidade dessa medida na esfera local.

Palavras-Chave: Constituição; Medida Provisória; Município.

ABSTRACT

The present work has for target to analyze the possibility about the edition of Provisional Measures by the municipal Mayors. Initially, the work makes a foray into constitutional history to prove the origin of Provisional Measures, dealing briefly with the doctrine of separation of powers. To put the matter more precisely, the second part takes care of bringing a Brazilian constitutional history of the institute, since the Imperial Constitution for Constitution of 1988. Later, the city stood in the federal system adopted in Brazil. Finishing the middle portion was exposed constitutional legislative process, and presented the issue of Provisional Measures at the federal and state levels. Finally, further delimiting the topic, one was about the new vision about separation of powers, constitutional interpretation, arguments pro and contrary about the local Provisional Measur, the understanding of doctrine and jurisprudence on the subject. Finally the conclusion is drawn about the real possibility of this Measure on the local level.

Key-words: Constitution; Provisional Measure; Municipality.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 SEPARAÇÃO DOS PODERES E A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES.....	10
3 MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL	
3.1 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL.....	15
3.2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA.....	20
3.3 PROCESSO LEGISLATIVO.....	23
3.4 MEDIDAS PROVISÓRIAS FEDERAIS.....	25
3.5 MEDIDAS PROVISÓRIAS ESTADUAIS.....	29
4. MEDIDAS PROVISÓRIAS MUNICIPAIS	
4.1 INTRODUÇÃO.....	32
4.2 NOVAMENTE S SEPARAÇÃO DOS PODERES.....	32
4.3 PRINCÍPIO DA SIMETRIA.....	36
4.4. COMPARAÇÃO COM OUTROS CASOS DENTRO DA CF.....	39
4.5 DOUTRINA.....	42
4.5.1 Contrária.....	42
4.5.1.1 Argumentos.....	42
4.5.1.2 Críticas.....	43
4.5.2 Favorável.....	47
4.6 JURISPRUDÊNCIA.....	48
5 CONCLUSÃO.....	54
6 BIBLIOGRAFIA.....	56

1 INTRODUÇÃO

Durante o período da história que tradicionalmente chama-se de Absolutismo vigorou a ideia de que todo poder deveria se concentrar nas mãos de uma só figura, geralmente a do monarca. Tamanho poder, mostrou-nos a própria história, gerou algum desconforto na população. Durou algum tempo até que as revoluções começassem a eclodir, justamente para que o poder fosse separado.

Foi assim que o séc. XIX nos trouxe o Estado Liberal, o qual se preocupava em garantir os direitos dos cidadãos (notadamente os chamados direitos de primeira dimensão). Via-se naquele momento uma hipertrofia do Poder Legislativo. O tempo passou e o séc. XX nos apresentou o Estado Social (ou Estado do bem estar social), segundo o qual o Estado além de garantidor de direitos passou a ser prestador de direitos (notadamente os direitos de segunda dimensão). Passou a notar-se um hipertrofia do Poder Executivo¹.

Consequencia direta dessa denominada hipertrofia do Poder Executivo são as chamadas legislações de emergência. Depositava-se no Estado (notadamente na figura do administrador) a esperança de que tudo deveria ser por ele garantido. Para corresponder a tais expectativas, não havia a possibilidade de aguardar um processo legislativo comum. Foi nesse contexto que surgiram, também, os decretos-leis.

Desde então o mundo se vê às voltas com esses atos legislativos do Poder Executivo. Com o Brasil não foi diferente. Algumas Constituições anteriores previram decretos com força de lei, que mais tarde (e com algumas mudanças, é verdade) vieram a ser nominadas de Medidas Provisórias². O fato é que, hoje, a Carta Magna prevê expressamente a possibilidade de o Presidente da República adotar

¹ Apenas para deixar completa a breve narrativa histórica, hoje (séc. XXI) vivemos em um Estado Constitucional de Direito. Nesse sentido, temos um Estado garantidor, prestador e transformador. Essa transformação surge, em regra, no âmbito do Poder Judiciário. Assim, é possível falar que há uma hipertrofia do Poder Judiciário. A título de exemplo, basta perceber que todas as principais decisões tomadas hoje no Brasil passam pelas mãos do Supremo Tribunal Federal.

² Adiante faremos referência à Medida Provisória também como MP.

medidas provisórias (que, para tanto, deve observar requisitos e limites constitucionalmente previstos).

Críticas não faltam na doutrina e na própria jurisprudência quanto a tal instituto político-jurídico. Isso pelo fato de que o passado nos revelou algum abuso por parte dos governantes ao se utilizarem das medidas provisórias. Com efeito, chegou-se ao ponto de afirmar-se que o Poder Executivo estaria usurpando a função legislativa do poder a quem constitucionalmente ela foi conferida: Poder Legislativo.

Outras inúmeras críticas sobrevieram acerca da edição de medidas provisórias. Uma delas, talvez não a mais comentada pela doutrina (e com certeza não a mais tratada na jurisprudência pátria) é acerca do legitimado a adotá-las. Isso porque a nossa Constituição menciona o Presidente da República em seu artigo 62, *caput* (que é a localização da MP na nossa Constituição).

Então questionou-se: estariam os Governadores e Prefeitos autorizados a legislarem pela via das medidas provisórias? A doutrina e a jurisprudência já discutiram bastante acerca dos Governadores. É bem verdade que não se chegou a um consenso. Todavia, é possível afirmar que prevaleceu o entendimento de que sim, os Estados-membros estão autorizados a prever em suas Constituições Estaduais a MP. Só assim poderá o Governador editá-las. Diante da ausência de previsão, a eles é vedada tal possibilidade.

Ocorre que os Municípios parecem ter sido deixados à margem da discussão. Seria isso devido à falta de importância do tema? Não acreditamos nisso. Talvez pela pequena possibilidade que os Prefeitos teriam de utilizarem-se dessas medidas? Talvez! Ou seria por conta de toda problemática que o assunto já gerou, e tocar novamente no assunto não seria politicamente viável nesse momento? Quem sabe...

O fato é que o presente trabalho se destina a, de forma clara e aberta, colocar o tema para debate, mas não sem antes adotar uma posição. Conforme será visto, argumentos são trazidos no sentido de que as medidas provisórias municipais

não seriam, à primeira vista, desejáveis pelo sistema; de outro lado temos uma série de argumentos que demonstram a plausibilidade da MP em âmbito local.

A título de exemplo, muito rapidamente podemos citar – indo ao encontro da fática possibilidade de os Prefeitos adotarem a MP – uma releitura da separação de poderes (fórmula tradicional levada ao conhecimento de todos por Montesquieu), o princípio constitucional da simetria, vozes importantes doutrinárias e sinais jurisprudenciais nesse sentido.

Contudo, não se pretende com a presente obra esgotar o tema, muito menos colocar um ponto final à questão abordada. Pretende-se, em verdade, apenas aclarar uma ideia, chamando a atenção do leitor não para o lado problemático das medidas provisórias (como normalmente se observa em trabalhos doutrinários), mas para a sua realidade jurídica constitucional.

2 SEPARAÇÃO DOS PODERES E A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES

O instituto das medidas provisórias exige, antes do seu aprofundamento, uma rápida incursão no seu passado. Nada melhor do que estudar a gênese da matéria para se ter uma melhor compreensão de como ela se dá nos dias atuais. Para tanto, inicialmente será visto como a história mundial tratou de atividade legislativa do poder executivo. Posteriormente será verificada a forma como tal se deu no Brasil.

Segundo Brasilino dos Santos³, desde o período denominado de Antiguidade Clássica o filósofo grego Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.) observara que todo governo dividia-se em três partes, a saber: aquela que delibera sobre negócios; as magistraturas e; aquela que se vinculava à justiça. Há quem diga (Jayme Poggi, em *O Decreto-Lei na Constituição Brasileira*) que não há como ver em Aristóteles um precursor da teoria da separação dos poderes, mas um propugnador de uma teoria vaga de distribuição de funções. Porém, boa parte da doutrina vê nessa divisão os primeiros passos daquilo que se tem hoje como separação de poderes.

Naquela época, *nómos* era o nome que se dava à sua lei fundamental. Tal lei baseava-se fundamentalmente em princípios religiosos.

Já na Idade Média, diferentemente, entendia-se que o direito seria algo permanente, um conjunto de costumes arraigados na sociedade local. O direito era descoberto, e não criado. Com essa noção surgem as leis escritas. Elas surgem, todavia, como ordens do soberano.

Esse soberano, à toda evidência, tendia a abusar do poder que possuía em suas mãos. Note que não se tratava de um poder qualquer: detinha ele o poder de editar as normas que os súditos deveriam seguir. Vale lembrar que não era um poder outorgado pelo povo, o que sequer cogitava-se à época.

³ *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*, p. 31

A população, então, observando que arbitrariedades podiam ocorrer (e de fato ocorriam), descreveu três ordens de leis que limitariam o poder exercido: as leis de Deus, as leis naturais e a lei fundamental. Rapidamente é possível criticar a inoperância dessa limitação que se tentou criar: a primeira lei prendia-se à ideia de fé, algo extremamente subjetivo e que não se prestou a conter o poder; a segunda lei decorria diretamente da primeira, sem a qual não faria sentido; a terceira lei seria editada justamente pelo soberano, que tendia a dela abusar.

A ideia de soberania transcende a Idade Média. Na França (séc. XVI), Jean Bodin insistia em pregar o absolutismo do rei e seu poder supremo sobre todos os cidadãos. Para ele o rei não se submetia às leis, sendo verdadeira fonte delas, podendo editá-las e revogá-las à sua própria sorte. O rei também não se submetia aos costumes, devendo esses se adequarem às regras impostas pelo soberano.

Nessa mesma tocada, mas em território inglês, Thomas Hobbes (séc. XVII) continua insistindo na existência de um soberano com poder absoluto. Na obra *O Leviatã* Hobbes formula a clássica teoria segundo a qual o “homem é o lobo do homem”. Assim, para que pudesse viver em sociedade deveria transmitir totalmente o poder de mando à uma só figura, caso contrário uma guerra poderia se instaurar a qualquer momento entre os cidadãos. Dispõe, ainda, que o soberano não pode ser destituído, punido ou morto. Em suma, o absolutismo não encontrava qualquer limite⁴.

O que se notava, a bem da verdade, era um verdadeiro quadro de insegurança, de instabilidade. O Estado Absolutista possuía regras, mas quem realmente determinava o direito era o príncipe; existiam diversas ordens paralelas no mesmo ordenamento jurídico (uma para o príncipe, outra para o clero, outra para os servos etc.). Soma-se a isso a hegemonia formada pela burguesia no final do séc. XVII e início do séc. XVIII e o advento do iluminismo. Era o cenário ideal para a eclosão de diversas revoluções.

⁴ Brasílio Pereira dos Santos, *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*, p. 24

Pensou-se, desde então, que o ideal seria a separação das funções que o Estado exercia, fato este que – a um só tempo – evitaria o abuso do poder, garantiria os direitos dos cidadãos e colocaria estabilidade nas regras então existentes.

John Locke (1632-1704), então, pregara novamente a separação das funções estatais (já observada por Aristóteles). Afirmava ele a necessidade superar e prevenir o arbítrio existente por meio da técnica da repartição de poderes. Foi assim que chamou a atenção para a existência de quatro poderes: Legislativo, Executivo, Federativo e Discricionário. Em verdade existiam fundamentalmente dois poderes, o Legislativo e o Executivo (isso porque o Federativo atuava junto com o Executivo e o Discricionário à ele também se ligava diretamente). Locke simplesmente ignorou a existência de um Poder Judiciário⁵.

Foi então que Charles-Louis de Secondat (mais conhecido como Barão de Montesquieu) trouxe-nos a sua clássica obra *O espírito das leis* (1748). Nela o escritor francês dispõe que as funções do Estado devem corresponder a órgãos distintos e autônomos, com a mesma hierarquia e autoridade. Ou seja, foi uma evolução da já existente teoria da separação dos poderes. Isso geraria uma forma equilibrada e moderada de poder, segundo a qual o poder controlaria e limitaria o próprio poder⁶.

O que se pode extrair das lições acima trazidas acerca da teoria original da separação dos poderes, em que se buscava à época extirpar o Estado Absolutista e limitar o poder que exercia o soberano, é que buscava, invariavelmente, fazer com que o Poder Executivo se distanciasse do Poder Legislativo.

A união de ambas as funções estatais em uma só mão levaria fatalmente à tirania, ao absolutismo. Daí a ideia de separar um do outro, onde se controlariam mutuamente. Vale destacar que se dava extrema importância ao Legislativo, como se nota desta passagem extraída da obra de Brasilino Pereira dos Santos⁷:

⁵ Marco Aurélio Sampaio, *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*, p. 27

⁶ Marco Aurélio Sampaio, *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*, p. 31-34

⁷ *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*, p. 27.

“E tão relevante era tida a função legislativa, na teoria da tripartição dos poderes, que esta também tinha por princípio a sua absoluta indelegabilidade. Confiado o poder de fazer as leis pelo povo a delegados de sua escolha, estes jamais poderiam, de modo algum, delegar a outrem este poder, que lhes fora confiado. A delegação de função legislativa ao monarca seria considerada uma espécie de burla ao princípio da separação de poderes. Seria o mesmo que devolver ao monarca os poderes de que ele abusou e por isso lhe foram negados pelo povo, o legítimo titular desse poder, outorgando-o a uma Assembléia, para que esta até dispusesse de instrumentos hábeis para fiscalizar os atos do monarca. A delegação seria considerada, portanto, como uma traição ao titular do poder de legislar, seja, ao povo.”

Fica fácil perceber a razão pela qual se conferia extrema importância à função legislativa do estado. Não era por outro motivo senão pelo fato de que, anteriormente, aquele que produzia as leis utilizava-se dela de forma abusiva. Nesse sentido, uma das marcas da separação clássica de poderes foi a indelegabilidade das funções atribuídas a cada órgão.

Analisando a obra de Montesquieu, sobre uma perspectiva não vista anteriormente, James Madison (1751-1836) chega à conclusão de que Os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo estão longe de serem ramos separados e distintos. Observou o ex-presidente americano que em *O espírito das leis* o que se vedava era o fato de todo poder de um dos órgãos estar nas mesmas mãos que cuidam de todo outro ramo do poder. Essa foi a interpretação realizada por Madison, para quem os poderes estão entrelaçados.

O co-autor da obra *O Federalista* nota que em várias passagens era possível ver que um poder exercia a função de outro, de forma excepcional. Ou seja, não há uma separação rígida, absoluta, intransponível. Não se deve esquecer, todavia, que muito bem alertou Madison para a necessidade que havia de um sério controle sobre os poderes para que não ocorresse a usurpação da competência que não lhe cabia.

Uma forma excepcional encontrada na separação dos poderes é aquela na qual se observa o Poder Executivo fazendo as vezes de Poder Legislativo. E não se trata de um defeito contido na teoria; antes, é um ajuste que a própria teoria faz diante da realidade existente na sua própria fundamentação.

É que a separação dos poderes confere ao Poder Legislativo a função de editar normas gerais e abstratas. Para tanto necessita-se de uma longa discussão sobre a matéria trazida em pauta, um processo legislativo a ser observado, quorum determinado etc. Note que todo esse procedimento de elaboração de uma lei demanda um certo tempo.

Todavia, por vezes não é possível aguardar o tempo que demanda um procedimento legislativo para que uma medida seja tomada. Basta lembrar que a sociedade em que vivemos exige cada vez mais rapidez nas relações travadas. No âmbito do poder público não é diferente. E foi também pensando nisso que se permitiu àquele que administra o Estado (Chefe do Poder Executivo) adotar medidas em tempo mais breve do que o faria o parlamento: são as hoje nominadas medidas provisórias.

A respeito da prerrogativa do Poder Executivo poder legislar sem o concurso do Poder Legislativo, a obra de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, é muito elucidativa⁸:

“O argumento é o seguinte: no mundo moderno, o governo é chamado a desempenhar múltiplas e crescentes funções, pois cada vez mais se vê confrontado com situações imprevisíveis em que é preciso agir de forma rápida e ágil. Assim, para evitar as crises motivadas pela incapacidade de ação do governo e para impedir que ele se veja paralisado por conflitos internos, cumpre dotar o Executivo de poderes legislativos excepcionais.”

Concluindo a rápida introdução acerca da separação dos poderes, notamos que elas têm a sua gênese no bojo da teoria da separação dos poderes, não podendo ser vista como usurpação do poder alheio. Antes disso, permitem excepcionalmente ao sistema a elaboração de medidas de caráter imprescindível na busca de melhor atender ao titular do poder: o povo.

⁸*Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, p. 125

3 MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL

3.1 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL

As medidas provisórias há muito tempo encontram guarida em nossas Constituições. Todavia essa nomenclatura somente foi utilizada para designar tal instituto na Constituição de 1988, de sorte que anteriormente era trazida com outro nome (e pequenas diferenças).

As linhas seguintes baseiam-se quase que exclusivamente na brilhante lição de Brasilino Pereira dos Santos, sob o título “As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil”, onde o histórico do instituto ora estudado foi extremamente bem elaborado e discutido.⁹

A Constituição Imperial (1824), em seu último artigo, mais precisamente em seu último inciso, menciona algo que poderia – em uma apressada leitura – ser entendido como a origem das medidas provisórias no nosso ordenamento.

Veja o que diz o art. 179, XXXV, da Constituição de 1824¹⁰:

XXXV. Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Patria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como **medida provisoria**, e indispensavel, suspendendo-a immediatamente que cesse a necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remetter á Assembléa, logo que reunida fôr, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsaveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito. (G.N.)

É bem verdade que o referido dispositivo traz o termo “medida provisória” em seu bojo. Mas uma leitura mais atenta deve ser realizada. A uma porque a

⁹As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil, p. 214-291

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm

referida Constituição data de épocas imperiais, ou seja, tínhamos a figura do Poder Moderador. Isso por si só já seria o suficiente para demonstrar que a figura tratada não pode ser a mesma dos tempos atuais.

Isso pelo fato de que não faria qualquer sentido uma medida provisória como a que temos hoje em um momento histórico em que simplesmente não existia (faticamente falando) uma tripartição de poderes. A separação é requisito para se falar em medidas provisórias, uma vez que esta pressupõe a existência de poderes independentes e harmônicos entre si.

Ademais, se o Imperador podia até mesmo modificar a própria Constituição ao seu próprio gosto, qual seria o sentido de limitar a sua função legislativa à edição de medidas provisórias? Portanto é possível notar que o termo mencionado no art. 179 da Carta de 1984 tem conteúdo distinto da medida provisória que temos hoje.

Apenas para deixar mais claro, a medida provisória de que trata o inciso XXXV acima transcrito faz referência a algo semelhante ao que hoje entendemos por estado de sítio. Dessa forma, não se pode dizer que ali estaria a origem do instituto aqui trabalhado.

Em 1889, mesmo ano da proclamação da República, outorgou-se uma Constituição provisória. Tratava-se basicamente de um decreto com força de Constituição, onde o governo outorgava a si mesmo poderes – inclusive legislativos. Em verdade, o governo ficara com todos os poderes, salvo o Poder Judiciário, exercendo-os através de decretos.

Em 1930, após a revolução, Getúlio Vargas assume provisoriamente a Presidência da República. Modificando a Constituição de 1891, decretou que o Presidente da República poderia legislar sobre qualquer matéria. São os chamados decretos ditatoriais (ditados por um governador de fato).

No Estado Novo a Constituição de 1937, em seu art. 180, permitiu que o então Presidente da República continuasse legislando ilimitadamente, como se observa da redação do seu artigo 180¹¹:

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.

Leon Frejda Szklarowsky, citando Bernardo Ribeiro de Moraes, traz em sua obra que o nascedouro do instituto objeto do presente trabalho está no artigo 180 da Constituição de 1937, *in verbis*:

“Bernardo Ribeiro de Moraes rememora que seu nascedouro está no art. 180 da Constituição de 1937. Esta permitiu ao Chefe do Executivo expedir decreto-lei como lei ordinária, sobre qualquer matéria legislativa da União, enquanto o Parlamento não se reunisse.”

É de se notar que não havia qualquer exigência de relevância e urgência para que fosse expedido o decreto-lei, diferentemente do que ocorre na Constituição de 1967 e 1969.

Cabe mencionar que, na vigência da Constituição de 1937, foi expedido o Decreto-lei nº 1.202/39, o qual em seu artigo 12, I, autorizava os prefeitos a expedirem decretos-leis, conforme se observa da redação abaixo transcrita:

Art. 12. Compete ao Prefeito:
I – expedir decretos-leis nas matérias da competência do Município¹².

Em 1945, o art. 14 da então Carta Magna foi modificado através da Emenda nº. 9. Tal emenda dispôs que o Presidente da República poderia expedir livremente decretos-leis. Nesse sentido, o que havia no Brasil era um parlamento muito enfraquecido. Tudo indicava que Getúlio Vargas não queria deixar o poder.

¹¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm

¹² <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=7172>

Todavia, os mesmos militares que garantiram o Estado Novo lutaram contra ele. Pensava-se em uma reconstitucionalização nacional. Exigiu-se a saída de Getúlio Vargas, que deixou o cargo. José Linhares, então presidente do STF, foi conduzido temporariamente à presidência. Na oportunidade editou a Lei Constitucional (similar ao que temos hoje por Emenda Constitucional) nº. 15/45, por meio da qual reduziu a competência do Presidente da República para baixar decretos-leis. Mas, aqueles que já existiam permaneceram no sistema.

A Constituição de 1946, por sua vez, vedou completamente a edição de decretos-leis, bem como qualquer espécie de delegação de atribuição entre os poderes. Isso se deveu a um passado recente de imensa produção legislativa emanada do Poder Executivo, bem como ao receio de um desvirtuamento da função executiva em legislativa.

É de se notar que em 1961 a Emenda Constitucional nº. 4 previu a possibilidade de a legislação ser delegada por lei. Essa emenda pouco durou, vindo a ser revogada pela Emenda Constitucional nº 6 de 1963, que votou a proibir qualquer delegação.

No citado ano de 1961, assumira a presidência da República Jânio Quadros, o qual veio a dela sair em agosto do mesmo ano. Assumiu a presidência, então, o seu Vice-Presidente João Goulart. Sem o apoio devido, foi inevitável a sua queda. Assume, assim, o comando o Governo Militar (1964).

O poder instalado passara a baixar os conhecidos Atos Institucionais (AI), os quais conferiram amplos poderes legislativos ao Governo. No que tange aos decretos-leis, vale mencionar que entre o AI nº. 1 e o AI nº. 2 não se falou neles. Porém, este último previu, em seus artigos 30 e 31, parágrafo único, a possibilidade desta via em determinados assuntos.

Sobre o artigo 31, parágrafo único, do AI nº 2, cabe transcrever as palavras de Brasilino Pereira dos Santos¹³:

“já para o parágrafo único do art. 31 atribuía competência legiferante ao Presidente da República, ao Governador Estadual e ao Prefeito Municipal, isto é, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), em todas as matérias, em estado de sítio ou não, desde que decretado o recesso do respectivo Poder Legislativo pelo Presidente da República.”

Sobre os decretos-leis temos ainda o AI nº4, que ampliou ainda mais os poderes do Presidente da República para a sua edição, bem como o AI nº 5, que elasteceu ainda um pouco mais tais poderes.

Por seu turno, a Constituição de 1967 previu expressamente a possibilidade de o Presidente da República expedir decretos com força de lei (art. 58) sobre segurança nacional e finanças públicas. Eram requisitos desses decretos a urgência ou o interesse público relevante, sendo vedado o aumento de despesas. Ainda, o texto teria vigência imediata com a sua publicação, sendo que o Congresso Nacional deveria aprová-lo ou rejeitá-lo dentro de sessenta dias – vedada a hipótese de emenda. Inexistindo deliberação, o texto seria tido por aprovado.

A Emenda Constitucional nº. 1 de 1969 trouxe pequenas modificações no instituto vigente à época (art. 55). Algumas modificações foram apenas terminológicas (como a mudança do verbo *resultar* pelo verbo *haver* quando se tratar de “aumento de despesa” e a mudança da expressão *decreto com força de lei* por *decretos-leis*). Inseriu-se um inciso que permite a expedição de decreto-lei para a criação de cargos públicos e fixação de vencimentos, além de explicitar o termo finanças públicas (incluindo a expressão “inclusive normas tributárias”). Por fim, acresceu-se o §2º ao texto da antiga redação, segundo o qual a *rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade os atos praticados durante a sua vigência*.

Finalmente cumpre falar da atual Constituição. A Assembleia Nacional Constituinte, em um primeiro momento, se mostrou avessa à ideia de permanecer

¹³ *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*, p. 255

com os decretos-leis no ordenamento jurídico. Todavia, abandonou esse pensamento posteriormente. Foi assim que inseriu-se na Carta as chamadas medidas provisórias.

Como a Constituição de 1988 foi pensada sobre um sistema parlamentarista, os legisladores constituintes buscaram na Constituição italiana (onde se adota o parlamentarismo) um instituto semelhante que pudesse aqui se encaixar. Foi assim que importaram daquele país o artigo 77, que deu origem à redação original do artigo 62 da nossa Constituição. A grande crítica que boa parte da doutrina faz em relação a esse assunto é o fato de que importamos um instituto de um país parlamentarista e inserimos em um país que adota o presidencialismo, o que leva a algumas consequências irremediáveis.

A Constituição de 1988 também se preocupou com o direito intertemporal relativo aos decretos-leis. Com isso foi editado o artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em especial seus parágrafos primeiro e segundo. Basicamente a ideia é a seguinte: quanto aos decretos-leis já rejeitados, eles permanecem rejeitados; quanto aos não apreciados, convertem-se em medidas provisórias; quanto aos já aprovados, são recebidos como se lei fossem, desde que compatíveis com a redação constitucional vigente.

Por fim temos o advento da Emenda Constitucional nº. 32 de 2001 que modificou sensivelmente alguns pontos da redação original do artigo 62. Vale mencionar que originalmente referido artigo contava com seu *caput* e um parágrafo único; agora, desdobrou-se em nada menos que doze parágrafos, alguns incisos e alíneas.

3.2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

Trataremos nesse tópico da organização político-administrativa que o Estado brasileiro adotou na Constituição de 1988, dando especial ênfase à posição dos municípios no contexto apresentado.

A doutrina nos apresenta duas formas principais de Estado: o Estado unitário e o federalismo. Por Estado unitário entende-se aquele em que, dentro de um mesmo território, há apenas um centro de poder incidindo sobre este mesmo território, a saber: governo central. Isso não significa que inexistente delegação; ela existe, mas o governo central detém o poder. Ele próprio delega, e não a Constituição. Já o Estado federal é aquele em que há mais de um centro de poder incidindo sobre a mesma população e o mesmo território.

Vamos iniciar apresentando uma rápida evolução histórica das formas de Estado adotadas pelo Brasil ao longo do tempo. Até o advento da Proclamação da República (15.11.1889) o Brasil era um Estado unitário. Após esse período, o federalismo passou a ser aqui adotado. A forma federal de Estado foi mencionada pela primeira vez na Constituição de 1891. Todas as demais constituições que se seguiram, teoricamente¹⁴, adotaram a forma federativa de Estado.

É de se destacar que, geralmente, as federações são compostas de Estados-membros. Com o Brasil não foi diferente até a Constituição de 1988. Desde já fica clara a posição aqui adotada no sentido de que entendemos ser o Município, atualmente, um ente da Federação.

É que, desde 05.10.1988, a doutrina não chega a um consenso acerca da posição dos Municípios dentro do sistema federativo brasileiro. Todavia, impende destacar que a maior parcela dos constitucionalistas adota a posição ora esposada.

A parcela minoritária da doutrina, em que se destaca a figura de José Afonso da Silva, entende que os Municípios não seriam um ente da federação. Os argumentos trazidos, de forma muito simplória, são: a inexistência de uma federação

¹⁴ A constituição de 1937, de fato, nos levou a um verdadeiro Estado unitário. Roberson Oliveira, em *História do Brasil. Análise e Reflexão*, deixa clara essa situação: “A constituição imposta por Vargas foi elaborada pelo seu ministro da Justiça Francisco Campos. Ficou conhecida como Polaca, pois foi inspirada na Constituição fascista polonesa da época. A nova Constituição implicou uma brutal centralização político-administrativa. Colocou fim às eleições diretas, à liberdade partidária e de organização. A imprensa foi submetida a uma rigorosa censura. Acentuou o nacionalismo e o intervencionismo estatal na economia. Além disso, a Constituição era marcadamente corporativista, isto é, as classes sociais deveriam subordinar os seus interesses particulares aos interesses gerais da nação. Superando o conflito de classes, todos deviam buscar sempre a harmonia social, o desenvolvimento e o progresso do país. Em outras palavras, foi implantada uma ditadura.” (p. 212)

de municípios e a ausência de participação dos municípios na vontade nacional. Destaca-se, ainda, como fundamento dessa corrente o fato de os municípios não contarem com um Poder Judiciário próprio. No entendimento de José Afonso da Silva seria um ente meramente administrativo.

Como dito acima, e com todo o respeito que se deve ao pensamento contrário, caminharíamos ao lado da outra parcela da doutrina, aquela que trata os municípios como entes da Federação. São fundamentos para essa interpretação: o fato de os municípios terem as mesmas autonomias que a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (autolegislação, autogoverno, auto-organização e autoadministração), além do fundamento normativo-constitucional: artigos 1º e 18 da Constituição Federal.

Característica inerente ao federalismo é a repartição constitucional de competências legislativas e administrativas entre seus entes. O federalismo brasileiro, na esteira dessa característica, conferiu certas competências à União, Estados-membros e Municípios conforme a predominância dos interesses de cada um: geral, regional e local, respectivamente.

As competências administrativas municipais são de duas ordens: exclusivas (previstas no art. 30 do texto constitucional) e comuns (previstas no artigo 23 da Constituição); as competências legislativas, por sua vez, foram definidas nos incisos I (exclusiva) e II (suplementar) do mesmo artigo 30 anteriormente citado.

Tamanho grau de autonomia municipal (que lhe confere a posição de ente federativo), somada às competências que a própria Carta constitucional lhe deu são de extrema importância no desenvolvimento do trabalho. Isso pelo fato de que reforçam a possibilidade e necessidade das medidas provisórias municipais, o que será melhor abordado adiante.

Entendimento em sentido contrário, como aquele esposado por José Afonso da Silva, inevitavelmente esvaziaria o tema tratado, fazendo perder o objeto do

trabalho desenvolvido, até porque não teria sentido a edição de medidas provisórias por um mero ente administrativo.

3.3 PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo vem definido na Constituição Federal de 1988 a partir do seu artigo 59, tendo fim no artigo 69. Entende-se que processo legislativo é o conjunto de normas que regulam a produção dos atos normativos primários (aqueles cujo fundamento direto é a CF/88).

São atos normativos primários, definidos pelo artigo 59, os seguintes: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Desde já se faz necessário frisar que os princípios básicos do processo legislativo são normas de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas dos Municípios.

Parte da doutrina brasileira¹⁵ classifica o processo legislativo, em relação à sequência das suas fases procedimentais, em três espécies: comum ou ordinário, sumário e especial. O processo legislativo ordinário cuida da elaboração das leis ordinárias; o processo legislativo sumário é semelhante ao ordinário, havendo distinção desse pelo fato de haver prazo para apreciação por parte do Congresso Nacional; o processo legislativo especial cuida de todas as demais espécies normativas contidas no texto constitucional.

São fases do processo legislativo federal ordinário: a fase introdutória; a fase constitutiva (que se desdobra em discussão, votação, aprovação e sanção ou veto) e; a fase complementar.

¹⁵ Mais especificamente: Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, 14ª Edição, p. 527.

Como dito acima, o processo legislativo sumário (que se encontra no art. 64 da CF) é um pouco mais célere que o ordinário. Nele, o Presidente da República pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa¹⁶.

Uma vez que se trata de iniciativa do Presidente da República, a tramitação do projeto de lei começa na Câmara dos Deputados, que tem o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para analisar o projeto. Após tal análise, deve encaminhar o projeto para o Senado Federal, que terá o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para fazer a sua análise. Havendo emendas por parte do Senado, a Câmara dos Deputados apreciará essas em 10 (dez) dias. Os prazos referidos devem ser estritamente observados, sob pena de sobrestamento das demais deliberações legislativas da Casa respectiva¹⁷. Note que o procedimento sumário se encerra em 100 (cem) dias.

Sobre referido procedimento, Roque Antônio Carrazza afirma:

“Amarrada essa insofismável premissa [de que sem relevância e urgência não há cogitar de medidas provisórias], podemos dizer, sempre com apoio na Constituição, que só há urgência, a autorizar a edição de medidas provisórias, quando, comprovadamente, inexistir tempo hábil para que uma dada matéria, sem grandes e inilidíveis prejuízos à Nação, venha a ser disciplinada por meio de lei ordinária. Ora, é perfeitamente possível, nos termos dos §§1º a 3º do art. 64 da CF, aprovar-se uma lei ordinária no prazo de cem dias, contados da apresentação do projeto.

[...]

Logo, em nosso direito positivo só há urgência se realmente não se puder aguardar cem dias para que uma lei venha aprovada, regulando o assunto.”¹⁸

Por fim temos os procedimentos especiais, que mais nos interessam para o desenvolvimento do trabalho. Isso porque neles se inserem as medidas provisórias. Tratam delas tanto o artigo 59, V, como o artigo 62 da Constituição.

¹⁶ “Art. 64 [...] §1º. § 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.”

¹⁷ “Art. 64 [...] §2º. Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.”

¹⁸ Roque Antônio Carrazza, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 26ª Edição, p. 294.

Oportuna a citação de uma passagem da obra de José Afonso da Silva¹⁹:

“As medidas provisórias não constavam da enumeração do art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.”

Perfeitamente compreensivas as palavras de José Afonso da Silva. É fato que ontologicamente as medidas provisórias não são parte do processo legislativo, uma vez que editadas pelo Chefe do Poder Executivo. Todavia, foi assim que determinou a Assembleia Constituinte, e assim passaremos como tal continuaremos tratando-a aqui.

O tópico a seguir se destina exatamente ao tratamento dado pela Constituição Federal em matéria de medidas provisórias no âmbito federal, trazendo um panorama geral sobre o tema.

3.4 MEDIDAS PROVISÓRIAS FEDERAIS

Nas palavras já mencionadas de José Afonso da Silva, nunca é demais relembrar, não se trata propriamente de um processo legislativo, já que a medida provisória é expedida pelo Presidente da República. Também já fora dito, mas não com menos importância, que a medida provisória teve inspiração no *decreto-legge* italiano.

O que tínhamos até o advento da Constituição era o famigerado decreto-lei. A diferença entre esse e as medidas provisórias, basicamente, são duas: enquanto o decreto-lei só tinha eficácia após ser aprovado pelo Congresso Nacional, a medida provisória tem eficácia desde a sua edição pelo Presidente da República; ainda, caso

¹⁹ José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 30ª Edição, p. 524-525

o Congresso não se manifestasse dentro do prazo, a aprovação do decreto-lei era automática, já a MP não é aprovada de forma automática (caso não seja analisada dentro do prazo ocorrerá sua rejeição tácita).

São efeitos imediatos das medidas provisórias a sua inovação na ordem jurídica, já que têm eficácia desde a sua edição, bem como a provocação para o Congresso Nacional promover a instauração do adequado procedimento de conversão em lei.

A redação original da Constituição de 1988 dispunha que a MP tinha um prazo de vigência de 30 (trinta) dias, sendo que o STF afirmava não existirem limites em relação às suas reedições. Assim, eram reeditadas indefinidamente.

Com a Emenda Constitucional nº 32/2001, no nobre intuito de evitar os abusos que ocorriam, o prazo de vigência da MP dobrou (portanto sessenta dias²⁰), porém deixou de existir a possibilidade de reedição indefinida. Eventual MP editada antes da referida emenda continua podendo ser reeditada indefinidamente.

Alexandre de Moraes, tratando da EC 32/2001 disse que essa “teve como finalidade diminuir a excessiva discricionariedade na edição de medidas provisórias, prevendo uma série de limitações materiais, bem como a impossibilidade de reedições sucessivas.”²¹

Quanto ao prazo de sessenta dias, é certo que se não for apreciada nesse interregno a MP será automaticamente prorrogada. Não há qualquer necessidade de o Presidente da República solicitar tal prorrogação. Vale mencionar, também, que esse prazo é suspenso durante o período de recesso do Congresso Nacional.

²⁰ Note que o prazo passou a ser de 60 (sessenta) dias. O prazo do processo legislativo sumário é de 100 (cem) dias. Portanto, a MP deve versar sobre assunto que não possa esperar sequer os tais 100 (cem) dias – o que não se observa com rigor na prática.

²¹ Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, 14ª Edição, p. 551.

Em verdade, a limitação quanto ao número de reedições permanece inexistindo; ocorre que a mesma MP não pode ser editada novamente dentro da mesma sessão legislativa, conforme dispõe o artigo 62, §10, da CF/88²².

O art. 62, §6º, da CF/88 trata do regime de urgência que norteia as medidas provisórias. Dispõe referido artigo que a MP tem um prazo de 45 dias para ser apreciada, sob pena de sobrestamento de todas as deliberações legislativas na Casa em que esteja tramitando. Note que não se trata de 45 (quarenta e cinco) dias em cada Casa do Congresso Nacional. Se não for observado o prazo na Câmara dos deputados a MP chega ao Senado Federal já “trancando a pauta”²³.

Em relação à necessidade de sanção ou veto por parte do Presidente da República acerca do texto da medida provisória, tal procedimento apenas se fará necessário quando houver alguma alteração na redação da MP por parte do Congresso Nacional; caso o Congresso aprove da forma como foi editada, fica dispensada a sanção.

Nesse momento surge a seguinte situação: o Presidente da República edita uma MP (que desde então passa a ter eficácia); o Congresso Nacional altera o texto da MP; o projeto vai à sanção do Presidente da República. Questiona-se: a partir de quando tal alteração passa a ter eficácia? O art. 62, §12, da CF prevê tal hipótese, respondendo a questão da seguinte forma: qualquer alteração feita na medida provisória só valerá a partir da sanção do Presidente da República.

Outra situação se refere à rejeição da MP por parte do Congresso Nacional. As relações jurídicas ocorridas entre a edição da MP e a sua rejeição serão reguladas

²² “Art. 62 [...] § 10. 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.”

²³ Michel Temer, então Presidente do Congresso Nacional, tentando evitar a problemática de trancamento de pautas, propôs que somente fossem sobrestadas as matérias votadas nas sessões ordinárias. É que, no cotidiano parlamentar, as segundas e sextas-feiras são votadas matérias extraordinárias (tais como Propostas de Emenda à Constituição, Decretos Legislativos etc.), enquanto que de terça a quinta feira são votadas matérias ordinárias (referentes às leis ordinárias). Como a MP só pode tratar de matéria de lei ordinária, ela não trancaria a pauta da sessão extraordinária.

Contra esse entendimento foi impetrado o MS 27.931 no STF, para que fosse assegurado o devido processo legislativo constitucional, uma vez que a CF fala em *todas as deliberações legislativas*. O mandado de segurança teve o pedido de liminar indeferido e o mérito ainda não foi julgado.

através de Decreto Legislativo pelo Congresso Nacional, no prazo de 60 dias. Caso o Congresso não cumpra tal prazo, as relações se regem pela própria medida provisória²⁴²⁵.

Quanto à perda da eficácia da MP, se não for convertida em lei no prazo de 60 (sessenta) dias contados de sua publicação, José Afonso da Silva²⁶ observa uma incoerência no texto constitucional, pois

“o primeiro (art. 62, §3º) admite perda da eficácia de MPs que não forem apreciadas no prazo de 120 dias (60 dias mais prorrogação por igual período), enquanto o segundo (art. 62, §6º) preordena mecanismos que impõem ao Congresso Nacional sua apreciação, quando declara que se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias, contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Por esse regime todas as medidas provisórias terão que ser votadas, sendo, por isso, aprovadas ou rejeitadas, sem margem para a perda da eficácia por não apreciação como prevê o §3º.”

É do texto constitucional, ainda, que as medidas provisórias possuem limitações materiais, limitações essas que inexistiam na redação original do art. 62 da CF. Ou seja, determinadas matérias agora não podem ser tratadas por meio de MP. Tais limitações estão expressas no art. 62, §1º, da CF.

Por fim temos a questão do controle de constitucionalidade das medidas provisórias. O Poder Judiciário pode, excepcionalmente, analisar os pressupostos constitucionais para a edição de MP (relevância e urgência), de tal modo que isso só poderá ocorrer em caso de flagrante e objetiva inconstitucionalidade. Os tribunais também podem analisar o conteúdo da MP para ver se está adequada à CF quanto às limitações materiais impostas no art. 62, §1º.

²⁴ “Art. 62 [...] §3º. As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.”

²⁵ “Art. 62 [...] §11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.”

²⁶ José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 30ª Edição, p. 533-534

Basicamente essas as considerações importantes sobre as medidas provisórias federais, onde apenas se quis deixar clara a sua existência e funcionamento, não sendo objeto central do presente trabalho.

3.5 MEDIDAS PROVISÓRIAS ESTADUAIS

A Constituição anterior trazia em seu texto expressa vedação da edição de decreto-lei (antecessor direto das medidas provisórias) por parte dos Estados-membros. É o que se lê na redação do seu art. 200, parágrafo único: “As Constituições dos Estados poderão adotar o regime de leis delegadas, proibidos os decretos-leis.”²⁷

A Constituição atual nada dispõe sobre o assunto (não autoriza e nem nega expressamente). Todavia, é possível chegarmos à conclusão de que os Estados-membros podem adotar as medidas provisórias tendo em vista a redação do artigo 25, §2º, *in verbis*:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
[...]
§2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.”

Fazendo uma leitura em sentido do contrário desse artigo, temos que medidas provisórias estaduais poderão ser editadas em outras situações, sendo vedada para a matéria referente a gás canalizado.

Mas a matéria não é encontrada de forma pacífica na doutrina. Argumentando contra a edição das medidas provisórias estaduais (e municipais também) temos a lição de Michel Temer, para quem

²⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm

“as medidas provisórias só podem ser adotadas pelo Presidente da República. Não podem adotá-las os Estados e os Municípios. É que a medida provisória é exceção ao princípio segundo o qual legislar compete ao Poder Legislativo. Sendo exceção, a sua interpretação há de ser restritiva, nunca ampliativa.”²⁸

A defender a possibilidade da edição das medidas provisórias estaduais, socorremo-nos novamente da obra de Alexandre de Moraes. Dispõe o autor²⁹:

“Conforme já estudado em tópico anterior, o Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal como modelos obrigatórios às Constituições Estaduais. Tal entendimento, que igualmente se aplica às Leis Orgânicas dos Municípios, acaba por permitir que no âmbito estadual e municipal haja previsão de medidas provisórias a serem editadas, respectivamente, pelo Governador do Estado ou Prefeito Municipal e analisadas pelo Poder Legislativo local, desde que, no primeiro caso, exista previsão expressa na Constituição Estadual e no segundo, previsão nessa e na respectiva Lei Orgânica do Município.”

As discussões existem e os dois lados estão muito bem amparados por doutrinadores de peso e sólidas fundamentações. Filiamo-nos, aqui, à posição que parece predominar nos manuais de Direito Constitucional, a saber, a corrente que admite a possibilidade de medidas provisórias estaduais. Até porque, adotar posicionamento contrário nos forçaria a terminar o trabalho nesse momento.

Mas não é só a doutrina majoritária que admite tais medidas provisórias. O Supremo Tribunal Federal já admitiu tal possibilidade. Em mais de um julgado isso já foi discutido, seja de forma principal, seja fundamentando algum julgado, e por diversas vezes a Corte Suprema já tratou do tema. Vejamos parte da ementa de um simbólico julgado:

“No julgamento da ADI 425, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19-12-2003, o Plenário desta Corte já havia reconhecido, por ampla maioria, a constitucionalidade da instituição de medida provisória estadual, desde que, primeiro, esse instrumento esteja expressamente

²⁸ Michel Temer, *Elementos do Direito Constitucional*, 22ª Edição, p. 154. O próprio autor, no rodapé desta página, menciona que abandonou a posição que adotara no sentido de admitir que fossem editadas medidas provisórias estaduais e municipais.

²⁹ Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, 14ª Edição, p. 559.

previsto na Constituição do Estado e, segundo, sejam observados os princípios e as limitações impostas pelo modelo adotado pela CF, tendo em vista a necessidade da observância simétrica do processo legislativo federal. Outros precedentes: ADI 691, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 19-6-1992 e ADI 812-MC, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 14-5-1993. Entendimento reforçado pela significativa indicação na CF, quanto a essa possibilidade, no capítulo referente à organização e à regência dos Estados, da competência desses entes da Federação para ‘explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação’ (art. 25, § 2º). Ação direta cujo pedido formulado se julga improcedente.”³⁰

O julgamento da ADI cuja ementa encontra-se acima, o STF decidia a constitucionalidade de determinada medida provisória que fora editada pelo então Governador do Estado de Santa Catarina. Note que tal Estado possuía em sua Constituição Estadual previsão legal da edição de MP. Assim, nos termos da ementa acima, o STF admitiu a possibilidade.

Apenas a título de exemplo, estes são mais alguns Estados-membros que adotam o regime das medidas provisórias para seus Governadores em suas Constituições Estaduais: Piauí (arts. 73, IV, e 75, §§ 4º e 5º), Acre (arts. 52, V, e 79 e parágrafos) e Tocantins (arts. 25, V, e 27, §§ 3º e 4º).

É de se notar, portanto, que as MPs estaduais – no que pese parte da doutrina discordar – são admitidas pelo STF e são adotadas por alguns Estados-membros legitimamente. Ou seja, trata-se de uma realidade existente no país, de sorte que a sua discussão vem perdendo espaço diante da posição jurisprudencial do tema.

Passaremos agora ao cerne do trabalho desenvolvido. Até aqui trilhou-se um caminho para que chegássemos ao próximo capítulo com uma base mais sólida daquilo que será tratado, conduzindo o leitor a uma única conclusão (o que não indica que seja correta ou errada).

³⁰ ADI 2.391, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 16-8-2006, Plenário, *DJ* de 16-3-2007

4 MEDIDAS PROVISÓRIAS MUNICIPAIS

4.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa expor os argumentos que nos parecem mais razoáveis quanto ao polêmico tema da edição das medidas provisórias municipais. Isso não significa, todavia, que os argumentos contrários – que também serão expostos – estejam equivocados.

Para chegar à conclusão esperada, serão demonstrados os princípios aplicáveis ao tema: princípio federativo e princípio da simetria. Esses princípios serão brevemente explicados e será exposta a sua aplicação ao caso ora trabalhado.

Em seguida serão trazidos alguns exemplos que muito se assemelham ao caso das medidas provisórias, em que também se discutiu a aplicação de determinados institutos pelas municipalidades e chegou-se à conclusão de sua viabilidade.

Então, serão expostas doutrina e jurisprudência acerca do caso (é de se notar que a doutrina é muito mais farta do que a jurisprudência no caso vertente, uma vez que poucos casos envolvendo essa matéria chegam aos tribunais).

Por fim, traremos as consequências das medidas provisórias municipais, deixando claro que tal instituto traz benefícios locais diretos para a administração municipal (apesar de alguns entenderem que tal medida pode ser perigosa e prejudicial).

4.2 NOVAMENTE A SEPARAÇÃO DOS PODERES

O termo “separação de poderes” é tido por parte da doutrina como um conceito apto a designar duas espécies de divisões: uma *vertical*, que se relaciona à ideia de federalismo, segundo a qual há uma repartição de competências entre as

entidades federadas; outra *horizontal*, segundo a qual o existem os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (repartição essa imbricada a Montesquieu).

Não se nega que o modelo que temos hoje de separação dos poderes horizontal é baseada nas clássicas obras de Aristóteles, Locke e Montesquieu, como visto anteriormente. Todavia, da mesma forma não se nega que a teoria deles servia às suas respectivas épocas. Hoje, temos uma nova visão dessa separação.

Não há mais uma separação estanque de poderes, onde um não interfere no outro. Há, sim, uma verdadeira aproximação entre as funções estatais. Não no sentido de acabar ou suprimir qualquer uma dessas funções. Pelo contrário. O que ocorre é uma verdadeira cooperação entre os poderes com um fim maior, fato esse que a ciência política chama de *coalizão*³¹.

Para melhor compreender o fenômeno da coalizão no Brasil é necessário tecer rápidos comentários acerca do sistema de governo adotado pela Constituição de 1988, a saber: o presidencialismo. O arranjo constitucional brasileiro coloca à disposição do Poder Executivo, no que tange às suas relações com o Poder Legislativo, medidas que possibilitam perceber que, no que pese o fato de um poder ser independente do outro, *nosso sistema somente se mantém estável, com governabilidade, se o Executivo dividir o seu papel de protagonista do Governo com o Congresso Nacional*³². Uma dessas medidas recai justamente sobre o instituto das medidas provisórias.

Sem dúvida hoje fala-se em governo de coalizão na esfera municipal. Não por outro motivo todas as medidas que sustentam a governabilidade existente em nível federal devem ser aplicada à municipalidade. Conclusão imediata a que se chega é a possibilidade (para não dizer necessidade) da utilização da medida provisória municipal.

³¹ A expressão “presidencialismo de coalizão” foi primeiramente utilizada por Sérgio Henrique Abranches.

³² Marco Aurélio Sampaio, *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*, p. 121.

Quanto à projeção vertical o que se observa é a partilha de competências entre os entes federados, modelo esse que vem do federalismo (forma de Estado adotada pelo Brasil).

Pois bem. Conforme visto anteriormente o Brasil adotou uma forma diferente de federalismo, segundo a qual há três níveis de esferas: federal, estadual e municipal. Cada uma delas é dotada, de acordo com o pacto federativo, de autonomia legislativa, política e administrativa.

Grande entusiasta da autonomia municipal, Hely Lopes Meirelles (em sua rica obra denominada *Direito Municipal Brasileiro*) defende com brilhantismo a atual posição dos municípios na federação brasileira:

“A posição atual dos Municípios Brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o *self-government*, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração federal ou estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local.”³³

Ganha destaque para o presente estudo a autonomia política dos Municípios. Oportuno citar uma rápida passagem de interessante artigo escrito por Raul de Mello Franco Júnior³⁴, *in verbis*:

“Mister ressaltar que a competência de criar legislação própria, desde o seu texto constitucional até os atos normativos básicos, é firmada pela própria Constituição Federal. Nenhum Estado, nem o

³³ Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 14ª Edição, p. 45/46.

³⁴ Raul de Mello Franco Júnior, *Medidas provisórias editadas por Estados, Distrito Federal e Municípios*, p. 8.

Distrito Federal ou qualquer Município goza desta faculdade por delegação de outra pessoa jurídica qualquer. Por conseguinte, o nível de autonomia de que são detentores equivale em tudo àquele consagrado em favor da própria União. É no princípio federativo, insculpido no texto máximo por obra do poder constituinte originário, que as unidades parciais vão sorver o fundamento de suas capacidades políticas de inovar o cenário jurídico. O balizamento que enfrentam não pode ser outro senão aquele desenhado pelos próprios princípios da Constituição Federal.”

Fica simples notar que a autonomia de que é dotado o Município brasileiro permite que adote as medidas provisórias sem maiores problemas. Aliás, problema seria justamente o contrário, ou seja, ceifar essa possibilidade de um ente federativo. Não seria sequer razoável uma postura como essa, uma vez que atentaria contra o próprio pacto federativo. Note que tolher uma espécie legislativa tão importante de um ente poderia ferir a própria harmonia existente entre ele, deixando uma esfera muito fortalecida em detrimento da outra (o que, a toda evidência, não se deseja).

Aliás, essa mesma autonomia que a Constituição confere aos Municípios serve de fundamento para afirmar que as Leis Orgânicas Municipais podem prever o uso das Medidas Provisórias por seus Prefeitos, ainda que não haja previsão semelhante na Constituição Estadual à qual referido Município esteja vinculado.

A exigência de que a Constituição Estadual preveja determinado instituto para que esse possa ser inserido na Lei Orgânica Municipal é desprovida de razoabilidade. Levando esse entendimento a efeito, seria perfeitamente possível que o Estado-membro barrasse os institutos que não entendesse pertinentes aos Municípios adotarem pela simples omissão na constituição Estadual. Boas palavras sobre o tema foram escritas por Anderson Sant’Ana Pedra³⁵, conforme se observa:

“O Município poderá adotar o instituto da medida provisória, desde que sua Lei Orgânica Municipal contenha tal previsão, independentemente do que dispõe a Constituição Estadual respectiva, face a autonomia municipal conferida pela CF, caso contrário, verificar-se-ia um achegamento, omissivo ou comissivo, do legislador constituinte estadual na esfera municipal, ofendendo o princípio republicano e o pacto federativo.”

³⁵ Medidas provisórias pelos Municípios: desnecessidade de previsão na Constituição Estadual, p. 12/13.

Inobstante a prescindibilidade da expressa previsão da medida provisória na Constituição Estadual para que haja previsão dessa espécie legislativa na Lei Orgânica Municipal, mostra-se imprescindível a sua presença nessa lei para que o Chefe do Poder Executivo Municipal possa dela se utilizar.

Em outras palavras, para que o Prefeito lance mão de uma medida provisória, é necessário que haja tal previsão na Lei Orgânica do Município a que se encontre atrelado. Vale lembrar que ao Poder Público é dado fazer somente aquilo que se encontra previsto em lei, não podendo se utilizar da máxima “se não está proibido, então permitido está” (de utilização no âmbito do Direito Civil).

Assim, foi possível notar que a separação dos poderes (horizontal e vertical) trabalham no sentido de que é, sim, possível que os municípios adotem as medidas provisórias. Para tanto, deve haver referência ao instituto na Lei Orgânica do Município (ainda que não haja previsão similar na Constituição Estadual). A seguir será demonstrada novamente tal possibilidade, dessa vez por meio do denominado princípio da simetria.

4.3 PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Com o advento das primeiras Constituições escritas (séc. XVIII) sentiu-se a necessidade de dar ao texto constitucional uma interpretação. Num primeiro momento a interpretação que se deu à Carta Magna era a mesma dada ao Direito Civil.

Com o passar do tempo (aqui já no séc. XX), observando-se que a Constituição não seria uma norma ordinária (mas sim dotada de uma supremacia em relação às demais) houveram por bem dar a ela uma interpretação exclusiva. Soma-se a isso o fato de o seu texto trazer muitas normas principiológicas, de caráter aberto. Foi assim que teve início a hermenêutica constitucional.

O denominado *positivismo jurídico* (vigente na primeira metade do séc. XX) primava legalidade estritamente formal quanto à interpretação constitucional. Esse tipo de entendimento, se levado a cabo, pode dar origem a diversas distorções jurídicas. Foi o que ocorreu nas experiências do nazismo e do fascismo na Europa. Então questionou-se acerca da existência de normas formalmente válidas porém injustas. Notadamente via-se uma preocupação com o conteúdo justo das normas. Uma nova dogmática surge para reaproximar o direito da moral, o que se dá através do retorno dos valores ao direito (materializados, no mais das vezes, em princípios).

Vale destacar que o reconhecimento da normatividade dos princípios é uma característica marcante do pós-positivismo. Disse Paulo Bonavides que “os princípios são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo”.³⁶ Ainda sobre os princípios, vale citar um trecho da obra de Marcelo Novelino³⁷:

“A *supremacia funcional* dos princípios em relação às regras decorre, em grande medida, da proximidade com os valores que o direito visa realizar. Outro fator determinante é o fato de os princípios serem responsáveis pela gênese de grande parte das regras que, por consequência, deverão ter sua interpretação e aplicação condicionadas pelos princípios dos quais se originaram.”
(grifo no original)

É certo que os princípios têm as suas funções, se prestam a determinados objetivos. Conquanto não haja um rol consensual de funções definido na doutrina, algumas se destacam: função construtiva, função interpretativa, função integrativa, função sistêmica, função limitativa etc.

A função que mais nos interessa nesse momento é a interpretativa. A interpretação constitucional deve muito aos princípios constitucionais. Celso Bastos enfatiza “a preponderância que os princípios desempenham na atividade interpretativa das demais normas constitucionais”.³⁸

³⁶ *Curso de Direito Constitucional*, p. 259.

³⁷ *Direito Constitucional*, p. 184.

³⁸ *Hermenêutica e interpretação constitucional*, p. 215.

Os princípios podem vir expressos na Constituição Federal, assim como podem também serem implícitos. O chamado *princípio da simetria* não está expresso na nossa Constituição. Ele pode ser deduzido de outros dispositivos constitucionais, a saber: artigos 25³⁹ e 29⁴⁰. Por simetria constitucional entende-se o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos previstos na Constituição e as Constituições dos Estados-Membros e Leis Orgânicas Municipais.

O princípio ora tratado é um daqueles que Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso classificam como *princípios instrumentais de interpretação constitucional*, ou seja, “premissas conceituais, metodológicas ou finalísticas que devem anteceder, no processo intelectual do intérprete, a solução concreta da questão posta”.⁴¹

Atualmente não se discute que as regras básicas do processo legislativo constitucional são normas de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas dos Municípios. Com efeito, uma vez prevista determinada espécie normativa na Constituição de um Estado-membro, o seu processo de elaboração deve observar aquilo que dispõe a regra constitucional.

As medidas provisórias, por sua vez, não são regras de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas. Todavia, a possibilidade de sua previsão em tais textos decorre justamente do princípio da simetria.

O raciocínio seria este: “há previsão constitucional das medidas provisórias? Sim; É possível a sua previsão na Constituição Estadual? Sim, desde que siga as regras (materiais e formais) previstas na Constituição Federal; É possível a sua previsão na Lei Orgânica Municipal? Sim, desde que obedeça as regras previstas na

³⁹ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

⁴⁰ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”

⁴¹ *O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*, p. 359.

Constituição Federal e na Constituição Estadual do Estado-membro a que se vincule.”

No raciocínio acima exposto fica clara a aplicação do princípio instrumental da simetria constitucional no que tange ao tema “medidas provisórias”, argumento esse muito utilizado no âmbito da doutrina e da jurisprudência constitucionais. Como dito, o tema vem sendo pacificado nos tribunais, em que pese respeitável doutrina contrária. Aqui, referido princípio foi utilizado como mais uma força argumentativa no sentido de concluir pela possibilidade das medidas provisórias municipais.

4.4 COMPARAÇÃO COM OUTROS CASOS DENTRO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Em uma simples leitura no artigo 62 da Constituição Federal é possível perceber que foi feita menção expressa ao Presidente da República como sendo o único legitimado a editar medidas provisórias. Assim, devido ao princípio federativo, só pode editá-las em âmbito federal. Consequência imediata dessa desatenta leitura poderia levar à errônea conclusão de que aos Governadores e Prefeitos seria vedada tal hipótese.

Pois bem. Essa não é a leitura que deve ser feita. Afinal, aos Chefes do Poder Executivo estadual e municipal também é dada a edição de MP. O presente tópico se destina a mostrar que essa não é a única passagem da nossa Constituição em que ocorre esse tipo de situação (referir-se à parte – Presidente da República – pelo todo – Poder Executivo).

Uma vez que estamos tratando de uma espécie normativa e de processo legislativo, é oportuno trazer à colação exemplos dentro do próprio processo legislativo em que se faz referência expressa ao Presidente da República, mas os demais Chefes do Poder Executivo também dela se utilizam.

Vejamos o que diz o artigo 64, §1º, da CF/88: “O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.” A passagem trata do processo legislativo sumário. Ora, não se nega que os Governadores e os Prefeitos também possam solicitar urgência em projetos que sejam de suas iniciativas em âmbito estadual e municipal.

Vejamos agora o que dispõe o art. 66 da Carta Magna: “A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.” Novamente o texto constitucional faz menção expressa ao Presidente da República, tratando dessa vez da questão da sanção e veto. Da mesma forma, *mutatis mutandis*, Governadores e Prefeitos o fazem no âmbito de suas competências, fato esse que jamais fora questionado.

Apenas para deixar de lado o apego à questão do processo legislativo, e para reforçar o que até aqui foi dito, menciona-se a questão das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Dispõe o art. 58, §3º, da Constituição:

“§3º. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.”

Note que está sendo tratada uma questão referente ao Poder Legislativo, onde esse está exercendo uma função que não é a sua precípua (legislar) – assim como o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, está exercendo função atípica. Nem por isso deixa de ser admitida, na doutrina e na jurisprudência, a CPI estadual e municipal.

É bem verdade que já se discutiu o cabimento de ambas tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Todavia, parece sedimentado que no âmbito estadual ela é

possível, todavia com algumas restrições de poderes. Quanto ao seu cabimento em âmbito municipal, prevaleceu no STF (*obiter dictum*) o entendimento de que é possível a sua criação tendo em vista o já citado princípio da simetria. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho do voto do relator Min. Joaquim Barbosa na ACO 730-5/RJ⁴²:

“Ressalvo que, embora me ponha inteiramente de acordo com a essência do precedente supracitado, que consagra a viabilidade constitucional de criação de CPIs por câmaras municipais, não estendo aos legislativos municipais a prerrogativa que preconizo, neste voto, para as assembleias estaduais – isto é, a possibilidade de quebra de sigilo bancário.”

Diante dos exemplos acima trazidos, fica fácil perceber que a alegação de que “o artigo 62 da Constituição Federal menciona apenas o Presidente da República e por isso ele seria o único legitimado a editar medidas provisórias” é desprovida de fundamento.

Em verdade tal afirmação possui um único e pobre fundamento: a famigerada interpretação literal da Constituição. É bem verdade que esse tipo de interpretação existe no nosso ordenamento jurídico, mas não se aplica no caso em tela. A aplicação mais plausível do disposto no art. 62 decorre da sistemática do ordenamento.

Evidente que, com a expressão “Presidente da República” o legislador constituinte não quis deixar de fora “Governadores” e “Prefeitos”. Fosse esse o posicionamento do legislador a todo instante em que se refere ao Chefe do Poder Executivo Federal, estaria completamente empobrecido o nosso sistema jurídico, principalmente no que diz respeito à autonomia dos entes da federação.

A conclusão que se pode extrair da simples interpretação literal do dispositivo em referência é a de que pretende-se, com isso, evitar a edição de Medidas Provisórias desprovidas de seus requisitos básicos, tendo em vista um passado hostil quanto à matéria. Caso seja realmente esse o intuito, o que se admite

⁴² STF, Tribunal Pleno, ACO 730-5/RJ, rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 22.09.2005, publicado em 11.11.2005.

por suposição, entendemos que se trata de um argumento inválido: mais vale coibir eventuais abusos, punindo aqueles que utilizam de forma errada o instituto, do que proibir governantes de se utilizarem de instrumento assaz úteis em termos práticos. Juridicamente a interpretação literal não se sustenta.

4.5 DOUTRINA

Como já foi dito algumas vezes durante o trabalho, o tema medidas provisórias municipais é um daqueles em que a doutrina diverge de forma gritante. Serão expostos doutrinadores que se destacam em cada uma das correntes (contrária e favorável), citando seus principais argumentos. Posteriormente será feita uma crítica sobre o que se tem entendido em sentido contrário no tocante às medidas provisórias, deixando mais bem fundamentada a tese trazida.

4.5.1 Contrária

Entre alguns nomes que se posicionam contra o instituto das medidas provisórias no âmbito municipal podemos citar José Afonso da Silva⁴³, Michel Temer⁴⁴ e Antônio Benedito Ribeiro Pinto⁴⁵ e Joel de Menezes Niebuhr⁴⁶.

4.5.1.1 Argumentos

A seguir serão expostos os principais argumentos trazidos pela doutrina no sentido de não admitir as medidas provisórias na esfera municipal.

Inicialmente, essa parcela dos autores lembra a regra de hermenêutica que diz que “**toda exceção deve ser interpretada de forma restritiva**”. Então,

⁴³ *Curso de Direito Constitucional Positivo*.

⁴⁴ *Elementos de Direito Constitucional*.

⁴⁵ *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*.

⁴⁶ *O novo regime constitucional da medida provisória*.

entendendo que o instituto da medida provisória é uma exceção ao princípio segundo o qual legislar compete ao Poder Legislativo, tal deve ser interpretado de forma restritiva. Assim, se a Constituição restringiu a sua edição ao Presidente da República, só a ele cabe editá-la.

Na esteira do pensamento acima adotado, há aqueles que mencionam este argumento: **a Constituição da República faz referência expressa ao Presidente da República como único legítimo a utilizar as medidas provisórias**. Não há qualquer referência a Governadores e Prefeitos na Carta Magna. Portanto, seria um ato de exclusividade do Chefe do Poder Executivo Federal.

Outro argumento por vezes ressaltado pela doutrina é referente à origem histórica do instituto. Isso pelo fato de **que as medidas provisórias têm origem constitucional no antigo decreto-lei. Esse, quando de sua existência, vedava a sua edição por parte dos Estados**. Se era vedado antes, então também está vedado agora (apesar de tal vedação não constar expressamente do texto constitucional).

Há ainda um quarto argumento interessante de ser citado. Refere-se ao fato de que **na Constituição Federal não há qualquer referência sobre a possibilidade de utilização das medidas provisórias fora do nível federal**. Nesse passo, não teria cabimento a sua utilização em nível estadual e municipal.

Por fim, trazemos um argumento mais próximo da ciência política do que jurídica, propriamente falando. É fato de existirem abusos por parte do Poder Executivo federal no uso das medidas provisórias. Então, argumentam alguns autores, **esse quadro ruim das MPs federais desaconselha a sua adoção por Estados-membros e Municípios**. Caso contrário estaríamos diante de uma inexorável insegurança jurídica.

4.5.1.2 Críticas a tais argumentos

A tese principal da doutrina contrária às medidas provisórias municipais (e também estaduais) se refere ao fato de que elas seriam uma exceção ao princípio da separação de poderes. Assim, como toda exceção, comporta uma interpretação restritiva. Restringindo o dispositivo chega-se à conclusão que somente o Presidente da República poderia editar MP.

Pois bem. Inicialmente é preciso aclarar algumas ideias. É bem verdade que a Constituição Federal vem adotando o princípio da separação dos poderes. Todavia, não se trata de uma separação rígida de poderes, totalmente estanque. A concepção de separação de poderes em que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário detêm o monopólio das suas funções não mais subsiste.

É preciso atentar ao fato de que toda teoria passa por evoluções, evoluções estas que vão de acordo com o momento histórico que determinado povo passa. Assim como qualquer outra teoria a separação dos poderes também evoluiu. Temos, hoje, um conceito diferente de separação.

Não se nega que o Poder Judiciário tem funções administrativas e legislativas, assim como não se nega que o Poder Legislativo tem funções jurisdicionais e executivas, assim como também não se nega que o Poder Executivo tem funções jurisdicionais e legislativas. A isso não se dá o nome de exceção, mas sim de função atípica.

As funções atípicas não são exceções à separação dos poderes. Elas são justamente inerentes à mencionada separação.

Pelo exposto, observa-se que nada há de excepcional quanto à edição das medidas provisórias, razão pela qual não comportam a interpretação restritiva que se quer dar a elas, não sendo esse um argumento sustentável diante da nossa atual separação dos poderes.

Outro argumento bastante citado pela doutrina é a questão da Constituição Federal fazer expressa menção ao Presidente da República, motivo pelo qual não há que se cogitar de medidas provisórias expedidas por Prefeitos.

Não procede, também, o argumento trazido. Isso pelo fato de que inúmeras são as passagens na própria Constituição Federal que mencionam diretamente o Presidente da República, mas não deixam de ser aplicadas nos âmbitos estaduais e municipais. É o que ocorre (e já foi aqui tratado), por exemplo, do processo legislativo sumário.

Não faria qualquer sentido interpretar situações iguais de formas distintas, a menos que alguma peculiaridade houvesse (o que não é o caso). Portanto, até mesmo por uma questão de coerência, devemos interpretar a menção ao Presidente da República no artigo 62 da mesma forma como interpretamos em outros artigos, a saber: como Chefe do Poder Executivo.

Outro argumento encontrado na doutrina faz referência ao extinto decreto-lei. Isso pelo fato de que as medidas provisórias o sucederam na atual constituição, todavia à época daquela espécie normativa havia uma vedação quanto à sua adoção no âmbito estadual. Nesse sentido estaria vedada, também, agora.

A toda evidência esse é justamente um argumento que se deve utilizar a favor das medidas provisórias, tanto as municipais quanto estaduais. Ora, se em momento anterior o legislador constituinte foi expresso em vedar o instituto em outras esferas que não a federal, na Constituição de 1988 não o fez justamente porque não pretendia restringi-lo.

Aliás, é bom que se diga que essa é a verdadeira interpretação que deve ser dada: se o legislador constituinte não proibiu, então vedado não está. Se assim não quisesse certamente teria inserido um mandamento proibitivo nesse sentido, o que não fez propositadamente. Vale lembrar que as vedações devem ser expressas no texto constitucional, não se podendo ser inferidas de interpretações.

Alguns citam, ainda, que não há qualquer referência no texto constitucional a medidas provisórias nos âmbitos estadual e municipal. *Data venia*, não é possível concordar com esse posicionamento.

O artigo 25, §2º, da Constituição afirma que uma determinada matéria de competência dos Estados-membros não pode ser tratada pela via da medida provisória. Se assim o é, demais matérias podem ser tratadas por ela. Trata-se de uma simples leitura *contrario sensu*, muito comum em matéria de interpretação jurídica.

Em relação aos municípios é possível extrair do art. 167, §3º, da Constituição que há real possibilidade de utilização de medidas provisórias por parte de seus Prefeitos. Referido artigo, regulamentando a abertura extraordinária de crédito por parte do Poder Executivo de todos os níveis, permite a utilização de medidas provisórias. Por conseguinte, incluem-se aí os municípios.

Por fim temos o argumento político no sentido de que os abusos que ocorrem na esfera federal desaconselham a utilização das medidas provisórias em âmbito estadual e municipal. Não se nega que alguns abusos vêm ocorrendo na vigência da atual Constituição. Todavia, juridicamente não se sustenta um argumento como esse.

Abusos existem e possivelmente sempre existirão em qualquer momento da história em que se atribua a alguém poderes de comando. Isso já se mostrou muito claro na história mundial. Porém não é a malversação do instituto por parte de alguns que devem torná-lo inutilizável por outros. Tais abusos devem, sim, ser coibidos por aqueles que são responsáveis por manter a harmonia entre os poderes e zelar pelo Estado Democrático de Direito: Ministério Público.

O que não se admite é que Governadores e Prefeitos fiquem engessados por conta da utilização errônea que Presidentes da República fizeram das medidas provisórias. Levando esse tipo de argumento a efeito teríamos no Presidente da República uma figura ainda mais poderosa do que já é atualmente.

Isso pelo fato de que, não quisesse esse (Presidente da República) que outros Chefes dos Poderes Executivos se utilizassem de determinado instituto, poderia então passar a se utilizar dele de forma ruim propositadamente. Então, desaconselhar-se-ia os Poderes Executivos estaduais e municipais utilizarem esse instituto porque o Presidente da República o desvirtuou. *Data maxima venia*, juridicamente isso não faz sentido e politicamente se mostra perigoso.

Dessa forma, vimos que é possível rebater de forma séria todos os principais argumentos apresentados pela doutrina que defende o não cabimento das medidas provisórias municipais, mostrando que o instituto é juridicamente viável.

4.5.2 Favorável

A maioria da doutrina, todavia, posiciona-se no sentido de aceitar o instituto das medidas provisórias como viável no âmbito dos Estados-membros e Municípios. Entre outros que muito bem trabalham o tema, é possível citar os nomes de Leon Frejda Szklarowsky, Alexandre de Moraes⁴⁷ e Brasilino Pereira dos Santos⁴⁸.

Leon Frejda afirma⁴⁹:

“Não temos dúvida, pois, de advogar a aplicabilidade das medidas provisórias aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, porque a Constituição não o proíbe; ao contrário pede-lhes que apliquem obrigatoriamente seus princípios, que não são exaustivos.”

Por seu turno, Clélio Chiesa⁵⁰ assevera:

“No tocante aos Municípios, em havendo previsão na Constituição do respectivo Estado da possibilidade de o Governador legislar por intermédio de medidas provisórias, a Lei Orgânica do Município pode prever a possibilidade de sua edição pelo Prefeito. Todavia,

⁴⁷ Em *Direito Constitucional*, 14ª Edição.

⁴⁸ Em *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*.

⁴⁹ Leon Frejda Szklarowsky, *Medidas Provisórias*, 1ª Edição, p. 72.

⁵⁰ Clélio Chiesa, *O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias*, p. 95

se o instituto das medidas provisórias não estiver previsto na Constituição Estadual, o Município não pode adotá-lo, inteligência do art. 29 da CF/88.”

Sem maiores delongas, a conclusão da maioria da doutrina é no sentido da possibilidade real da edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo municipal, apenas divergindo quanto à necessidade ou não da mesma previsão na Constituição Estadual com relação ao Governador.

Apenas para dar uma dimensão completa, a maior parte da doutrina entende que há necessidade da previsão na Constituição Estadual também, tendo em vista o já visto princípio da simetria. Todavia, não é postura aqui adotada (conforme visto acima), tendo em vista a autonomia municipal.

4.6 JURISPRUDÊNCIA

Importante trazer, a reboque das críticas acima apontadas e das doutrinas que se abrem à possibilidade discutida nesse trabalho, o entendimento da jurisprudência sobre o tema. É bem verdade que o Supremo Tribunal Federal ainda não firmou entendimento sobre o caso ora tratado, porquanto a questão ainda não chegou diretamente ao seu conhecimento. Porém, por via oblíqua a Suprema Corte brasileira já deixou transparecer seu entendimento.

Quando enfrenta o tema, a doutrina costuma fazer referência um histórico julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. É que, *in casu*, referido tribunal julgou a constitucionalidade de três medidas provisórias sobre matéria tributária⁵¹ editadas pelo município de Indaiatuba. Na oportunidade o TJSP declarou a inconstitucionalidade das medidas com os seguintes fundamentos: compete apenas ao Presidente da República a sua edição; ausência de previsão na Constituição Estadual (sequer havia Lei Orgânica Municipal na época); as medidas tratavam de matéria tributária.

⁵¹ Medidas Provisórias Municipais 1/89, 2/89 e 3/89.

É bom que se diga que as medidas provisórias municipais discutidas no caso supra datavam de 1989 e que o julgamento se deu em 91. Ou seja, a Constituição Federal não passava de uma Carta recém promulgada, sobre a qual pouco haviam se debatido alguns temas. Vale lembrar, historicamente, que o pavoroso decreto-lei acabara de ser extinto, tendo deixado profundas marcas negativas nos cidadãos, o que pesou de forma negativa no julgamento. É o que se nota da seguinte passagem extraída do julgamento, *in verbis*:

“seria temerário que se pudesse deixar ao arbítrio de alcaides a edição de medidas provisórias nos Municípios, mesmo que houvesse autorização legislativa federal, estadual ou municipal.”⁵²

Está claro que o que se pretendia, com tal julgamento, era também que as medidas provisórias fossem utilizadas de forma incorreta e, com isso, mais prejuízos viessem a ocorrer.

De outra banda, cabe lembrar que outros Estados-membros admitiram a possibilidade da edição das tais medidas provisórias por seus respectivos Governadores. Nessa esteira, algumas Leis Orgânicas Municipais também autorizaram a espécie normativa aos seus Prefeitos. Com isso é possível notar que não havia (assim como não há) um consenso quanto ao tema.

Estranhamente o STF nunca foi chamado a se manifestar diretamente sobre o tema. Já tratou, sim, acerca das medidas provisórias estaduais, com o que se mostrou favorável, ponto esse já demonstrado anteriormente. E foi exatamente em julgados que dispuseram sobre a possibilidade estadual de editar MPs que o STF tratou incidentalmente dos municípios.

Vejamos breves passagens de alguns votos exarados no bojo da ADI 425-5/TO, julgamento realizado pelo Plenário do STF. Inicialmente, apenas para fins argumentativos, expõe-se um trecho do voto do Min. Carlos Velloso, indicando suas razões para entender inconstitucional as medidas provisórias estaduais:

⁵² TJ/SP, ADI estadual nº 11.643-0/0, j. em 24.04.91, rel. Des. Carlos Ortiz.

“Repito: a delegação legislativa somente é legítima se expressamente autorizada na Constituição. Esta, no que toca ao Executivo Federal, autoriza a edição de medidas provisórias, observadas as condições, os limites e os requisitos inscritos no art. 62. Haveria autorização para o Executivo Estadual editar medidas provisórias? Não há na Constituição Federal.

Dir-se-á: poderia a Constituição Estadual adotar a medida provisória, seguindo o modelo federal, tendo em vista o princípio da simetria? Penso que não, porque outro princípio maior estaria a reger a questão: aquele segundo o qual a função legislativa é exercida pelo Poder Legislativo e só mediante autorização expressa é que pode ser exercida pelo Poder Executivo.”

E termina fazendo a seguinte reflexão: “creio que não deve esta Corte Constitucional conceder aos governos estaduais a faculdade de emitir medidas provisórias, que tantas preocupações nos trouxeram.”

É possível observar que o argumento inicial do Ministro Carlos Velloso mostra-se um tanto quanto frágil, em virtude daquilo que já foi exposto aqui. Em verdade, ao final do seu voto revelou-se uma (nobre) preocupação com a edição sem limites das medidas provisórias.

Mas, como será visto, não foi o entendimento que prevaleceu no julgamento. Muito pelo contrário: seu voto foi único nesse sentido. Trazendo à baila excertos de demais votos que aqui nos interessam, fica clara uma tendência no STF. Vejamos o que disse o Ministro Maurício Corrêa, relator da ação:

“Sem consistência, portanto, a tese que nega aos Estados a faculdade de editar medida provisória por ser obrigatória a interpretação restritiva do modelo federal, e por constituir exceção ao princípio da tripartição dos poderes. É que o §1º do art. 25 da Carta Federal reservou aos Estados “as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Quis o constituinte que as unidades federadas pudessem adotar o modelo do processo legislativo admitido para a União, uma vez que nada está disposto, no ponto, que lhes seja vedado.

Ora, se a Constituição federal foi silente em relação às espécies normativas que poderiam ser editadas pelos Estados, não cabe colocar a questão em termos de interpretação restritiva ou ampliativa de preceito inexistente.”

O Ministro Celso de Mello, por sua vez, entendeu que há possibilidade de edição das tais medidas provisórias por parte dos Estados-membros dada a ausência de qualquer vedação legal nesse sentido.

Por fim, cabe trazer as palavras do Ministro Marco Aurélio, *in verbis*:

“Não existe, no caso, nenhum dispositivo na Carta que, interpretado e aplicado, leve à conclusão de que os Estados e municípios não possam adotar esse meio de disciplina normativa, ou seja, a medida provisória.”

No julgamento da ADI-MC 812, ainda, o relator Ministro Moreira Alves proferiu voto no seguinte sentido:

“1. Não havendo, na atual Constituição, a proibição de os Estados-membros adotarem a figura da medida provisória, ao contrário do que sucedia com a do Decreto-lei em face da Emenda Constitucional n. 1/69 (art. 200, parágrafo único), e, pelo menos num exame superficial como é o requerido quando do julgamento de pedido de liminar, não concorrendo fortes indícios de que esse instituto atende a peculiaridades excepcionais do plano federal que impeçam seja ele tido do modelo susceptível de inclusão no processo legislativo estadual, não se caracteriza, no caso, a relevância jurídica necessária à concessão da medida excepcional que é a suspensão provisória da eficácia da norma jurídica.”

Acerca dos julgados trazidos, é possível notar que tratam diretamente do instituto ora tratado, todavia em âmbito estadual. Mas, todos os argumentos utilizados pelos ministros do Supremo Tribunal Federal se encaixam perfeitamente (*mutatis mutandis*) à espera municipal.

Basta uma leitura um pouco menos açodada e se percebe que os argumentos já tratados aqui no sentido de defender que a municipalidade pode editar medidas provisórias são também utilizados nos poucos julgamentos do STF sobre o tema.

É de se notar, também, que os ministros fundamentam seus julgados com base na doutrina. Toda doutrina utilizada como supedâneo dos precedentes acima

colocados sustenta o cabimento das medidas provisórias municipais. É o caso de Alexandre de Moraes e Brasilino (ora citados apenas como exemplo).

Assim sendo, o STF demonstrou que o caminho está aberto no sentido de reconhecer a possibilidade que se estuda nesse trabalho. Mas não é só isso que demonstra a simpatia da Suprema Corte com a tese.

Nesse momento é oportuna uma breve incursão no Direito Processual Civil, uma vez que estão sendo trazidos julgados anteriores para que seja extraída deles uma conclusão acerca do pensamento do tribunal.

A doutrina processual brasileira sustenta que toda sentença (aqui entendida como aquela decisão do magistrado que encerra uma fase do procedimento) traz em seu bojo duas normas: uma geral e uma individual. A norma geral contém a *ratio decidendi*, ou seja, a tese jurídica utilizada. Mais especificamente é o que se tem por fundamento da decisão. A norma individual é o dispositivo da sentença, que está fundamentado na norma geral.

Interessa-nos, aqui, a *ratio decidendi* utilizada nas decisões do STF. Como se percebe, e há pouco foi mencionado, a tese jurídica utilizada pelos ministros foi no sentido de que as medidas provisórias não se limitam ao âmbito federal. Essa é a norma geral que se extrai dos julgados.

A norma geral, também conhecida como precedente, se aplica em situações semelhantes. Ela serve como verdadeiro reforço de argumentação à tese que se pretende discutir e que tem lastro em elementos semelhantes. Esse é justamente um dos efeitos do precedente: o efeito persuasivo. Trazer precedentes do STF já seria algo bastante forte em matéria de argumentação.

Mas é possível ir um pouco além. A doutrina processualista também trabalha com aquilo que denomina de *obiter dictum*. *Obiter dictum* é tudo aquilo que está na fundamentação e que não é a *ratio decidendi*. É algo posto na fundamentação como uma observação lateral, de passagem, um comentário.

É importante mencionar que aquilo que foi mencionado como *obiter dictum* não é precedente. Porém, não deixa de ter a sua utilidade, a saber, sinalizar o posicionamento daquele que está fundamentando a decisão sobre algum tema relevante que se ligue ao tema que está sendo julgado.

E foi exatamente assim com as medidas provisórias municipais. Já foi sinalizado, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, de passagem (*obiter dictum*), a possibilidade das medidas provisórias municipais. Assim, é possível entender que há grandes possibilidades de a tese ser bem recebida pelos ministros caso eventualmente chegue a ser debatida.

Com as decisões trazidas sobre as medidas provisórias e as considerações acima estabelecidas é de se notar que futuro julgamento sobre o caso, se ocorrer, tem grandes chances de prosperar na conformidade com o que aqui se defende. Não se trata de um juízo de certeza, mas grande possibilidade.

5 CONCLUSÃO

O tema “medidas provisórias”, como se sabe e como foi demonstrado ao longo do trabalho, sempre foi um *locus* de muita discussão. Vale registrar que possivelmente continuará sendo, uma vez que não há nada de concreto no sentido de extirpá-las da nossa realidade política e constitucional, apesar dessa parecer a vontade de alguns críticos do instituto.

Já as medidas provisórias municipais parecem não despertar tanto interesse assim na doutrina, que (quando mencionam) pouco trata do assunto, relegando não raras vezes as suas palavras a meras considerações com referências ao princípio da simetria constitucional. Mas foi possível perceber que o tema vai bastante além.

Inicialmente foi vista a teoria da Separação de Poderes atribuída a Montesquieu. Como se mostrou, essa teoria mostrou-se efetiva à época em que foi elaborada, possuindo hoje contornos distintos (conquanto alguns pilares fundamentais ainda se mantenham).

Posteriormente analisou-se o instituto das medidas provisórias em território nacional, desde a Carta Imperial até a Constituição de 1988. Com isso foi possível notar que o instituto ora existia, ora fora suprimido. Quando vigente, ora se restringiu à figura do Presidente da República, ora estendeu-se aos demais chefes do Poder Executivo.

A Constituição Federal vigente, por sua vez, faz menção às medidas provisórias em seu capítulo reservado ao processo legislativo, bem como faz menção expressa ao Presidente da República como legítimo a editá-las. Porém, em alguns pontos parece fazer menção à possibilidade dessa espécie normativa em âmbito estadual e municipal. Efetivamente, nada dispôs quanto ao tema. Seria um silêncio eloquente por parte do legislador constituinte?

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e boa parte da doutrina brasileira entendem que sim no que tange aos Estados-membros. Assim, os

Governadores estariam autorizados a editar medidas provisórias, desde que haja expressa previsão delas nas Constituições Estaduais. Restava esclarecer a dúvida quanto aos entes federativos locais: os Municípios.

Coube, então, apresentar os argumentos trazidos pela doutrina em ambos os lados da moeda: argumentos favoráveis e contrários à adoção das medidas provisórias municipais. Entendeu-se que os argumentos favoráveis mais se coadunam com a nossa realidade jurídica (e também política). Mas não se negou que há entendimento em sentido diverso.

Restava, então, saber o que diria a Suprema Corte acerca do assunto, momento em que a discussão tomaria com mais firmeza um rumo ou outro. Mas, até o presente momento não há uma posição concreta sobre o caso. Todavia, fazendo uma análise da *ratio* das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal foi possível concluir no sentido que há uma simpatia pela tese aqui adotada.

Como ressaltado algumas vezes durante o trabalho, não se pretende fechar as portas para qualquer entendimento em sentido contrário. Pretendeu-se, sim, levantar um problema e apresentar uma solução juridicamente sustentável. Ocorre que o direito é um ramo das ciências humanas e, como tal, comporta interpretações diversas sobre um mesmo assunto. Assim, antes de colocar um ponto final na questão, quer-se sugerir um maior debruçamento sobre ela.

6 BIBLIOGRAFIA

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3ª Edição. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 8ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 26ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria Geral do Estado*. 2ª Edição. São Paulo: Jurídico Atlas, 2007.

JÚNIOR, Raul de Mello Franco. *Medidas provisórias editadas por Estados, Distrito Federal e Municípios*. Acessado em 23.10.2010, <<http://www.raul.pro.br/artigos/mp-est.htm>>

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 14ª Edição. São Paulo: Atlas, 2003.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 3ª Edição. São Paulo: Método, 2009.

OLIVEIRA, Roberson. *História do Brasil: análise & reflexão*. São Paulo: FTD, 1997.

PEDRA, Anderson Sant'ana. Medidas provisórias pelos municípios: desnecessidade de previsão na constituição estadual, *Revista eletrônica de direito do estado*, Bahia, n. 8, 2006.

SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, Brasilino Pereira dos. *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*. 1ª Edição. São Paulo: LTr, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas Provisórias*. 1ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

TEMER, Michel. *Elementos do Direito Constitucional*. 22ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1#content>> Acesso em 30.10.2010.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 06.11.2010.

<<http://www.stf.jus.br>> Acesso em 30.10.2010

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=7172>> Acesso em 09.10.2010.