

9.2.8 Apreciação plenária

As MPs serão apreciadas pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional, separadamente, iniciando-se a votação na Câmara dos Deputados, pois é a casa iniciadora.

Antes da apreciação em separado pelas Casas Legislativas, caberá à comissão mista de deputados e senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer.

A apreciação da medida provisória, nas duas Casas do Congresso Nacional, dar-se-á em duas fases: uma preliminar, em que será avaliada a presença dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para sua adoção e outra, de mérito. Em caso de ausência dos pressupostos, o mérito (matéria) não será apreciado, dando-se por ilegítima a adoção da medida provisória, que será rejeitada.

Dispõe a Constituição Federal que as medidas provisórias em vigor na data da convocação extraordinária do Congresso Nacional serão automaticamente incluídas na pauta de convocação.

9.2.9 Conversão parcial

A CF estabelece no art. 62, 12 que: Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Este dispositivo constitucional cuida da hipótese de conversão parcial de medida provisória pelo Congresso Nacional, quando a medida provisória adotada pelo Presidente da República é convertida em “projeto de lei de conversão”, em razão de alterações no seu texto original no momento da apreciação pelo Congresso Nacional. Nessa hipótese, assegura o texto constitucional, a medida provisória se manterá integralmente em vigor até que seja sancionada ou vetado o projeto de lei de conversão.

Na hipótese de conversão integral de MP não se pode falar em sanção ou veto do Presidente da República, uma vez que está sendo aprovado exatamente o texto por ele adotado. Nesse caso, a formação da lei termina no âmbito do Poder Legislativo: a lei de conversão será promulgada diretamente pelo Presidente do Senado Federal e encaminhada para publicação.

Na hipótese de conversão parcial da MP, a originária medida provisória submetida ao Congresso Nacional transmuda-se para projeto de lei de conversão, em face das alterações introduzidas pelo Poder Legislativo. Nesse caso, como não foi aprovado na íntegra o texto adotado pelo Presidente da República, o projeto de lei de conversão será encaminhado ao Chefe do Executivo para fim de sanção ou veto. A partir desse momento, o projeto segue o trâmite ordinário aplicável aos demais projetos de lei, isto é: (a) sanção expressa, promulgação e publicação; (b) sanção tácita, promulgação e publicação; ou (c) veto, apreciação do veto pelo Congresso Nacional.

Como haverá necessidade de sanção ou veto do Presidente da República, poderá ser ultrapassado o prazo limite de validade da medida provisória sem que a eficácia seja prejudicada. Se o projeto de lei de conversão for apreciado pelo Congresso Nacional dentro do prazo limite, a sanção ou o veto (e a conseqüente apreciação do veto) poderá ocorrer mesmo depois do referido prazo. Enquanto o projeto de lei de conversão estiver pendente da sanção ou do veto (e da apreciação deste, se for o caso), o texto original da medida provisória se manterá integralmente em vigor, ainda que expirado o prazo constitucional fixado para a apreciação dessa espécie normativa (60 + 60 dias, descontados os períodos de recesso parlamentar).

9.2.10 Reedição

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. Porém se admite que a MP que tenha sido rejeitada ou perdido a eficácia por decurso de prazo seja reeditada em sessão legislativa diferente e pelo Chefe do Executivo.

A prorrogação do prazo de eficácia da medida provisória não pode ser confundido com a possibilidade de reedição da mesma. Pois prorrogação diz respeito ao prazo inicial de eficácia da MP, antes de sua apreciação pelo Congresso Nacional. Se o prazo inicial de 60 dias não for suficiente para o encerramento da votação nas duas casas do Congresso Nacional, haverá uma única prorrogação por mais 60 dias. Somente depois desses dois períodos, descontados os períodos de recesso do Congresso Nacional é que, se não convertida em lei, haverá perda de sua eficácia.

A reedição diz respeito a momento posterior à rejeição ou não-conversão em lei da MP.

9.2.11 Medida Provisória e impostos

A CF possui regras específicas sobre a produção de efeitos de MP que institua ou majore impostos.

A MP produzirá efeito desde sua edição se for para instituir impostos sobre importação de produtos estrangeiros (II – imposto sobre importação); sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais e nacionalizados (IE – Imposto sobre exportação); sobre produto industrializado (IPI – Imposto sobre produtos industrializados); sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos e valores mobiliários (IOF – Imposto sobre operações financeiras) e sobre impostos extraordinários de guerra (IEG – Imposto extraordinário de guerra). Estes impostos não estão sujeitos ao princípio da anterioridade, expressa no art. 150, 1, da CF.

Se a MP for instituída para os demais impostos, ela só produzirá efeito no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. Essa regra veio reforçar o princípio da anterioridade tributária.

9.2.12 Art. 246 da CF

Dispõe o art. 246 da CF que os artigos da CF cuja redação tenha sido alterada por meio de EC promulgada antes de 1 de Janeiro de 1995 poderão ser regulamentados por meio de medida provisória; artigos cuja redação tenha sido alterada por meio de EC a partir de 1 de Janeiro de 1995 até a EC n 32/2001, inclusive, não poderão ser regulamentados por meio de MP; artigos cuja redação venha a ser alterada por meio de emenda após a EC n 32/2001 (isto é, por meio da EC n 33 e seguintes) poderão ser regulamentados por meio de MP.

9.2.13 Medidas Provisórias antigas

As MPs editada em data anterior a EC n 32/2001 continuarão em vigor, independente de qualquer outro ato, até que MP ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Destaca-se os seguintes pontos:

- a vigência por prazo indeterminado das MPs antigas independe da edição de qualquer ato pelo Chefe do Executivo ou pelo Congresso Nacional (reedição, prorrogação etc); elas ganharam vida com a simples promulgação da EC n 32/2001;

- não se pode afirmar que tais medidas provisórias antigas foram convertidas em lei ordinária. Isso porque, o Congresso Nacional permanece com a competência para, julgando conveniente, apreciá-las a qualquer momento, para o fim de convertê-las em lei ou rejeitá-las.
- Caso o Congresso Nacional resolva apreciar uma dessas antigas medidas provisórias, editada em data anterior à promulgação da EC n 32/2001, deverá fazê-lo segundo o processo legislativo antigo de aprovação de MP, vigente até a EC n 32/2001 (em sessão conjunta do Congresso Nacional, e não em votação em separado nas duas Casas Legislativas).

9.2.14 Retirada

As MPs com a sua publicação no Diário Oficial ganham autonomia jurídica absoluta, desvinculando-se da autoridade que as institui. Assim o STF não admite que MP submetida ao Congresso Nacional seja retirada pelo Chefe do Executivo.

9.2.15 Revogação

O STF aceita que MP submetida ao Congresso Nacional seja revogada por outro ato normativo da mesma espécie. Assim quando MP é revogada por outra, ficará suspensa a eficácia da que foi objeto de revogação, até que haja pronunciamento do Poder Legislativo sobre a medida provisória revogadora. Posteriormente, na apreciação da medida provisória revogadora, se esta for convertida em lei, tornará definitiva a revogação; se não o for, retomará os seus efeitos a medida provisória revogada pelo período que ainda lhe restava para vigorar.

9.2.16 Vícios na edição

Os eventuais vícios ocorridos na edição da MP, no que tange a ausência dos requisitos de urgência e relevância, não contaminam a lei de conversão, não acarretando a invalidade desta. Ainda que não tenha se verificado a ocorrência dos referidos pressupostos na edição da MP, a sua conversão em lei pelo Congresso Nacional tem o condão de sanar essa irregularidade.

Se for impugnada judicialmente uma medida provisória no tocante à manifesta ausência dos pressupostos constitucionais para sua edição – relevância e urgência -, a sua posterior conversão em lei antes do julgamento da ação judicial, segundo o STF, torna a ação judicial sem objeto, visto que a conversão em lei supre a inobservância dos pressupostos para a edição da MP.

9.2.17 Apreciação judicial

Assunto de grande discussão no meio jurídico, porém o STF firma entendimento de que a aferição dos pressupostos de relevância e urgência tem caráter político, ficando sua apreciação, em princípio, por conta do Chefe do Executivo (no momento da adoção da medida) e do Congresso Nacional (no momento da apreciação da medida).

Todavia, se uma ou outra, relevância ou urgência, evidenciar-se improcedente, no controle judicial, o Poder Judiciário deverá decidir pela ilegitimidade constitucional da MP. Esse eventual controle do judiciário é para barrar o excesso do uso de poder por parte do Poder Executivo ou Legislativo, se houver.

Vale lembrar que, em relação aos demais aspectos (matéria vedada à medida provisória, incompatibilidade material com a CF etc), a medida provisória poderá ser, desde sua edição, impugnada perante o Poder Judiciário, eis que, como as demais espécies do nosso processo legislativo, deve a MP fiel observância ao texto e princípios constitucionais. Assim, adotada uma

medida provisória e submetida à apreciação do Congresso Nacional, poderá ela ser imediatamente impugnada perante o Poder Judiciário, seja na via concreta (impetração de um mandato de segurança, por exemplo), seja na via abstrata (propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade, por exemplo).

9.2.18 Tributos

A MP, tendo força de lei, é instrumento idôneo para instituir e majorar tributos e contribuições sociais.

Cabe ressaltar que, considerando que MP tem força de lei ordinária, podem ser instituídos por meio dessa espécie normativa apenas aqueles tributos que não requeiram lei complementar para a sua instituição.

Não poderão ser instituídos ou majorados por meio de MP os impostos instituídos pela União no uso de sua competência residual, o imposto sobre grandes fortunas, os empréstimos compulsórios e as contribuições para manutenção e custeio da seguridade social, estas se instituídas pela União no uso de sua competência residual.

9.2.19 Anterioridade nonagesimal

As contribuições sociais de seguridade social somente poderão ser exigidas decorridos 90 dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado.

O art. 195, § 6º, da CF sobre o denominado princípio da anterioridade nonagesimal, que tem por fim evitar a surpresa ao contribuinte no tocante à instituição ou majoração de contribuições de seguridade social.

Caso a contribuição social de seguridade social seja instituída por MP posteriormente convertida em lei, não havendo alteração significativa do texto no ato de conversão, o termo inicial do prazo de 90 dias previsto no art. 195, §6º, da CF deve ser contado da data da publicação da medida provisória, e não da lei de conversão.

O prazo de 90 dias será contado a partir da data da publicação da respectiva lei de conversão e não daquela em que editada a MP, se esta houver sido substancialmente alterado pelo Congresso Nacional, na hipótese de conversão parcial.

9.2.20 Medida Provisória x Lei Delegada

O Presidente da República dispõe de competência para instituir os dois atos normativos de natureza primária e geral: medida provisória e a lei delegada. Porém os dois atos apresentam diferenças que são:

a) a lei delegada depende de delegação do Congresso Nacional, por meio de resolução; a MP independe de autorização legislativa;

b) a lei delegada não precisa ter os pressupostos de urgência e relevância, bastando para a sua edição, a expedição da resolução de delegação pelo Congresso Nacional; a MP só pode ser adotada diante da presença dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância;

c) O procedimento de aprovação de lei delegada é absolutamente distinto daquele de aprovação de MP.

d) a vigência de lei delegada, salvo disposição em contrário, não dispõe de limite temporal; a eficácia de MP é temporária, limitada a 60 dias (prorrogáveis por mais 60 dias, a contar da sua edição, visto que esse ato normativo depende de conversão em lei pelo Congresso Nacional;

e) as vedações à edição de MP não são exatamente as mesmas impostas à adoção da lei delegada. Os direitos individuais, por exemplo, não poderão ser objeto de delegação legislativa, mas poderão ser regulados por MP.

9.2.21 Estados-membros e Municípios

As constituições dos Estados-membros poderá instituir MP, desde que haja obediência aos procedimentos e limites estabelecidos pela CF.

O STF assentou entendimento de que é legítimo ao Governador do Estado-membro, acompanhando o modelo federal, e desde que existente tal previsão na Constituição Estadual, expedir medidas provisórias em caso de relevância e urgência, haja vista a inexistência no texto da CF/88 de qualquer cláusula que implique restrição ou vedação ao poder autônomo dos Estados quanto ao uso de medida provisórias.

Nessa ação, o STF salientou, ainda que a EC nº 5/95 ao alterar o §2º do art. 25 da CF, vedando a edição de MP pelos Estados relativamente à exploração e concessão dos serviços locais de gás canalizado, implicitamente permitiu a adoção de Mps quanto às demais hipóteses.

Assim, o Prefeito poderá expedir Mps, desde que a Lei Orgânica do Município tenha adotado essa espécie normativa.