**Uma análise à edição de Medidas Provisórias pelo poder executivo estadual - uma análise consequencialista da competência atribuída pelo artigo 42 § 1º da Constituição do Estado do Maranhão**: A atividade legislativa do Poder Executivo na produção de Medidas Provisórias no Estado do Maranhão, seu limite constitucional e a análise da Medida Provisória nº 088, de 20 de janeiro de 2011.¹

Mariana Nogueira dos Santos Cerqueira ²

Amanda Thomé ³

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Diferença entre Medida Provisória e Decreto-lei ; 2. Limite constitucional da atuação do poder executivo na edição de Medidas Provisórias; 3. Pressupostos para edição de Medidas Provisórias: relevância e urgência – Análise da MP nº 088 de 20 de janeiro de 2011 do estado do Maranhão; Conclusão; Referências.

**RESUMO**

Mostra a previsão da edição de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo, suas implicações, sua natureza, o limite constitucional da atuação do Poder Executivo com as Medidas Provisórias, quais matérias são suscetíveis à edição de Medidas provisórias e se esta pode ser vista ou não como lei. Menciona os pressupostos para sua edição (relevância e urgência) e a legitimidade para editá-las; por fim, como funciona o Princípio da Simetria em sua aplicação nos estados membros, utilizando a Medida Provisória nº 088 de 20 de janeiro de 2011 do Estado do Maranhão.

Palavras - chave: Medida Provisória. Relevância e Urgência; Princípio da Simetria.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  
1. Paper apresentado à disciplina de Direito Constitucional I, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB.   
2. Alunas do 3º período vespertino do curso de Direito da UNDB.  
3. Professora de Constitucional I do curso de Direito da UNDB.

**INTRODUÇÃO**

No presente artigo, estuda-se a Medida Provisória como função atípica do poder executivo, por atribuição de competência dada por nossa Constituição Federal, e pelo Princípio da Simetria, estendendo-se à esfera estadual maranhense em seu art. 42 § 1º em um contexto recente de democracia. Analisa-se a Medida Provisória nº 088 de 20 de janeiro de 2011 do Estado do Maranhão. Respeitando-se nossos princípios, veremos os pressupostos que legitimam a Medida Provisória e ressaltaremos que esta só pode ser editada em situações relevantes e urgentes, assim como declara nosso texto constitucional. Ainda será observado como o controle jurisdicional dos demais poderes atua sobre o Executivo e se possuem total capacidade para frear os impulsos legislativos do poder Executivo.

1. **DIFERENÇA ENTRE MEDIDA PROVISÓRIA E DECRETO-LEI**

O decreto-lei foi instituído na Constituição de 1969 como forma do chefe do executivo legislar alegando urgência ou interesse público relevante. Segundo o art. 55 desta Constituição, o presidente poderia legislar por decreto-lei sobre os seguintes assuntos: (I) Segurança Nacional, (II) financias públicas, inclusive normas tributárias e (III) criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

Em 1988, é aprovada uma nova Constituição Federal que trará em seu texto (art. 62) a substituição do decreto-lei pela Medida Provisória, que não é lei, pois não nasce do legislativo, mas tem força de lei. “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.[[1]](#footnote-1)

Esta Constituição não limitava os assuntos que poderiam ser regulados por Medida Provisória, mas no dia 11 de setembro de 2011, é aprovada a emenda n° 32 limitando a edição de Medidas Provisórias.

Ao contrário da medida provisória que precisa de aprovação para passar a ter vigência, tendo que ser avaliada no prazo de trinta dias, o decreto-lei quando não aprovado ou rejeitado no prazo de sessenta dias, seguindo-se o disposto no artigo 51, § 3° da Constituição revogada, seria considerado aprovado, uma vez que não foi apreciado. Ou seja, caso o decreto-lei não fosse apreciado no tempo determinado, sofreria aprovação tácita, já a medida provisória, sofre rejeição tácita.

A edição da Medida Provisória paralisa temporariamente a eficácia da lei que versava a mesma matéria. Se aprovada, se opera a revogação. Se rejeitada, restaura-se a eficácia da norma anterior, e o Congresso Nacional deverá regulamentar as relações jurídicas que dela decorrem por meio de decreto legislativo. [[2]](#footnote-2)

Essa decisão de instituir ao Congresso Nacional o dever de regular as relações jurídicas por meio do decreto legislativo, caso for rejeitada emenda que regule determinada ação, gera segurança, antes “comprometida”, pois sem tal decisão, caso fosse rejeitada a emenda, as relações jurídicas reguladas por ela ficariam incertas.

É notório que apesar de algumas semelhanças entre o decreto-lei e as medidas provisórias (ambos são decretados pelo chefe do executivo, com caráter de urgência, produzindo efeitos desde sua edição), são muitas as suas diferenças (além das citadas anteriormente), tais como: a alteração do texto pelo Congresso Nacional só pode ocorrer na Medida Provisória (pode ser alterada ou aprovada parcialmente) e não no decreto-lei, sendo necessário para a adoção, no primeiro caso, a presença de relevância e urgência simultaneamente e no segundo, a urgência ou o interesse público relevante.

A eficácia temporal da medida provisória pode ser estendida e o seu texto emendado durante o processo de conversão desta em lei, ao contrário do decreto-lei. E “é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória rejeitada ou não apreciada, o que é inexistente em relação ao decreto-lei” [[3]](#footnote-3). Ainda, a edição da MP apenas suspende os efeitos de outra norma contrária a sua regulação, sendo que se aquela for revogada, é como se nunca tivesse existido, enquanto que o decreto-lei já produzia efeitos enquanto vigente no ordenamento jurídico, e caso fosse rejeitado é como se tivesse sido revogado.

**2. LIMITE CONSTITUCIONAL DA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

A medida provisória foi estabelecida como uma possibilidade do Presidente da República adota - lá em casos de relevância e urgência. Para tanto, restringiu-se os assuntos, os quais poderiam ser abordados nessa espécie normativa, com o intuito de limitar a sua atuação. Assim, de acordo com o artigo 62 da emenda constitucional n° 32 de 11.09.2001, é vedado a edição de Medidas Provisórias sobre matéria:

1. Relativa a:
2. nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
3. direito penal, processual penal e processual civil;
4. organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
5. planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3°;
6. que vise a detenção ou seqüestro de bens, poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
7. reservada a lei complementar;
8. IV- já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.[[4]](#footnote-4)

Porém o que se verifica é que mesmo com legislação disciplinadora e competências definidas para legislativo e executivo, as medidas provisórias são alvos de críticas. Uma vez que o problema reside na excessiva quantidade de edições de medidas provisórias, as quais não estão tendo a devida assistência do Congresso Nacional, que assiste passivamente a essa “produção industrial”.

Esse fator faz com que o executivo acabe adentrando na esfera de atuação do legislativo, além de não se ter Medidas Provisórias produzidas cumprindo efetivamente os pressupostos de relevância e urgência. Ou seja, o problema reside na falta de atuação do Congresso Nacional para o controle da atividade do Executivo e na ‘liberdade’ conferida ao Presidente da República para a avaliação dos reais pressupostos caracterizadores de Medidas Provisórias. “O conveniente é que os pressupostos para a edição de medida provisória sejam avaliados pelo próprio Presidente da República. Porém, admite-se pela doutrina e jurisprudência, o controle de constitucionalidade.” [[5]](#footnote-5)

Há que se ressaltar o excesso de medida provisória tramitando no Congresso Nacional (só em 2007, foram aprovadas 70, de acordo com site do planalto), provoca morosidade nos projetos de lei, que estão em tramitação.

Ademais, é possível estender a competência em editar medidas provisórias para os governadores dos Estados, como ocorre no Tocantins, Acre, Piauí e Santa Catarina e para o prefeito através de lei orgânica. Tal mecanismo seria adotado seguindo o principio da simetria proposto no processo legislativo brasileiro. Segundo, o qual as espécies normativas deveriam seguir o modelo proposto pela Constituição Federal.

**3. PRESSUPOSTOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: RELEVÂNCIA E URGÊNCIA - ANÁLISE DA MP Nº 088 DE 20 DE JANEIRO DE 2011 DO ESTADO DO MARANHÃO**

Dispõe o artigo 62 da nossa Carta Magna vigente:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

O constituinte portanto, disciplina os pressupostos para a edição de Medidas Provisórias quando estabelece “em caso de relevância e urgência”, ou seja, quando é criada uma Medida Provisória, há que se observar requisitos materiais e formais, divisão elaborada por Clèmerson Merlin Clève (2011, p. 65): “classificam-se em formais os requisitos edição pelo Presidente da República, submissão imediata ao Congresso Nacional; e materiais: relevância e urgência na adoção de medidas provisórias.” Os pressupostos formais são expostos de forma clara, porém, os materiais requerem maior investigação, são elementos essenciais, basilares, pelo fato da Medida Provisória só ser legítima mediante a presença destes dispositivos.

“Relevante e urgente” são ditos conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, por mais que se refira á hipótese concreta, sua delimitação é abstrata, portanto, deve-se definir conteúdo semântico das palavras relevante e urgente, como afirma Canotilho (2011 , p. 218): “a investigação do conteúdo semântico das normas constitucionais implica uma operação de determinação particularmente difícil no direito constitucional, uma dessas dificuldades é o fato de alguns enunciados serem vagos ou indeterminados”.

Sabe-se que todo conceito jurídico indeterminado possui conteúdo, este será identificado pelo aplicador do Direito de acordo com o caso concreto. O conteúdo semântico sofre alterações em seu significado ao longo do tempo devido às influências sociais, econômicas, culturais, políticas etc. Márcia Conceição (1999 , p. 89 - 90) aponta que:

A amplitude na interpretação destes conceitos jurídicos indeterminados favorece a ação executivo-política, diante da constante alterabilidade das condições fáticas por ela abrangidas. Esta mutação social demanda do intérprete da norma constitucional em estudo uma qualificação jurídica dos fatos, conduzindo-os a uma seleção do momento, do conteúdo e da conveniência de agir.

Em tese, ainda segundo a autora, há urgência quando as relações jurídicas a serem reguladas não podem esperar o trâmite normal do processos legislativo e relevância quando os motivos da edição de Medidas Provisórias são altamente significativos em termos de preeminência, justifica-se assim a necessidade do ato normativo no exercício da ação executiva (1999, p. 107)

Contudo, é indispensável o controle jurisdicional dos pressupostos de relevância e urgência, se não houver tal controle, torna-se injustificável a criação das Medidas Provisórias e sua conversão em lei, como se observa na jurisprudência:

STF – ‘Requisitos de urgência e relevância: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo. Todavia, se tais requisitos – relevância ou urgência – evidenciarem-se improcedentes, no controle judicial, o Tribunal deverá decidir pela ilegitimidade constitucional da medida provisória. Precedentes: ADIns 162-DF, Moreira Alves, 14-12-89; e 1.397-DF, Velloso, RDA 210/294.

Após leitura do dispositivo constitucional artigo 62, sabe-se que o Presidente da República tem legitimidade par editar Medidas Provisórias, como já foi citado, o Princípio da Simetria exige uma relação simétrica entre institutos jurídicos da nossa Constituição Federal e constituições estaduais e municipais, logo, também são legítimos os governadores em âmbito estadual e distrital e no caso dos municípios, os prefeitos municipais.

Há os que defendem a possibilidade de governadores e prefeitos editarem Medidas Provisórias com base no Princípio da Simetria e também pelo fato da Constituição Federal silenciar a respeito, indicando portanto, a viabilidade da edição de Medidas Provisórias em âmbito estadual/ distrital e municipal, desde que contida na legislação estadual e na lei orgânica do município, autorizando tais atos.

Os doutrinadores que se posicionam de forma contrária alegam que a interpretação do texto constitucional deve ser feita de forma restritiva e que a Medida Provisória é exceção ao princípio da Separação dos Poderes, por isso deve ser usada apenas no limite que o texto constitucional prevê, ou seja, a edição de Medidas Provisórias ser feita apenas pelo Presidente da República, não atribuindo competência aos governadores e prefeitos.

Outro argumento é de que na edição de decretos-lei havia uma proibição expressa para a adoção destas nos estados e municípios, portanto, deve-se usar o mesmo para as Medidas Provisórias, já que estas possuem praticamente as mesmas funções que o decreto-lei.

De qualquer forma, há estados e municípios que possuem em suas constituições a previsão legal para a edição de Medidas Provisórias por iniciativa de seus representantes (governadores e prefeitos). O STF aceitou a possibilidade de edição de Medidas Provisórias por governadores e prefeitos, desde que estejam previstas legalmente nas Constituições estaduais e leis orgânicas municipais, porém, se não estiverem previstos legalmente, a edição de Medidas Provisórias será declarada inconstitucional.

Na Constituição do Estado do Maranhão está disposto em seu artigo 42, § 1º:

Em caso de relevância e urgência o Governador do Estado poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à Assembléia Legislativa, que estando em recesso, será convocada extraordinariamente no prazo de cinco dias. (grifo nosso)

Portanto, estando previsto legalmente, foram editadas várias Medidas Provisórias, dentre elas, analisaremos a Medida Provisória nº 088 de 20 de janeiro de 2011:

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 088, DE 20 DE JANEIRO DE 2011**

Acrescenta e altera dispositivos na [Lei nº 6.915, de 11 de abril de 1997](http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=1056), e dá outras providências.

**A GOVERNADORA DO ESTADO DO MARANHÃO**, no uso da atribuição que lhe confere o § 1º do art. 42 da Constituição Estadual, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:   
**Art. 1º** O inciso VII do art. 2º, o caput e o § 1º do art. 3º da [Lei nº 6.915, de 11 de abril de 1997](http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=1056), passam a vigorar com a seguinte redação:  
“Art. 2º (...)VII - admissão de professores para o ensino fundamental, ensino especial, ensino médio e instrutores para oficinas pedagógicas e cursos de educação profissional, desde que não existam candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados;” (NR)  
“Art. 3º O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante processo seletivo simplificado, sujeito a ampla divulgação, inclusive por meio do Diário Oficial do Estado. (NR)  
§ 1º A hipótese prevista no inciso I do art. 2º prescindirá de processo seletivo, dispensável pelo Governador do Estado, mediante justificativa do órgão ou entidade interessada.” (NR)  
**Art. 2º** Fica acrescentado ao art. 2º da [Lei nº 6.915, de 11 de abril de 1997](http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=1056), o inciso VIII, com a seguinte redação:  
“Art. 2º (...)VIII - contratação de pessoal técnico, administrativo e operacional para atender às necessidades inadiáveis de serviços públicos essenciais.”  
**Art. 3º** Acrescentam-se ainda ao art. 2º da [Lei nº 6.915, de 11 de abril de 1997](http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=1056), os §§ 1º e 2º, com a seguinte redação:  
“Art. 2º (...)§ 1º Nos casos dos incisos V, VI, VII e VIII deste artigo, os contratos poderão ser prorrogados, no máximo, uma vez, até o final do ano letivo em que expirar a vigência do instrumento contratual.  
§ 2º No caso do inciso VII deste artigo, em caráter excepcional, por motivo devidamente justificado, os contratos poderão, ainda, ter a vigência prorrogada até a data final das atividades letivas do ano em que expirar a primeira prorrogação.  
**Art. 4º** É acrescentado ao art. 4º da [Lei nº 6.915, de 11 de abril de 1997](http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=1056), o inciso IV, com a seguinte redação:  
“Art. 4º (...)IV - dois anos, no caso do inciso VIII do art. 2º.”  
**Art. 5º** O art. 8º da [Lei nº 6.915, de 11 de abril de 1997](http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=1056), passa a vigorar com a seguinte redação:  
“Art. 8º O pessoal contratado nos termos desta Lei é vinculado ao Regime Geral de Previdência Social.” (NR)  
**Art. 6º** Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.  
**Art. 7º** Fica revogada a [Medida Provisória nº 080, de 7 de dezembro de 2010](http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=2969).

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 20 DE JANEIRO DE 2011, 190º DA INDEPENDÊNCIA E 123º DA REPÚBLICA.

**ROSEANA SARNEY**Governadora do Estado do Maranhão  
  
**LUIS FERNANDO MOURA DA SILVA**  
Secretário-Chefe da Casa Civil  
doema de 20/01/2011

A Medida Provisória em análise é uma garantia do Governo estadual à possibilidade de contratar pessoas para cargos públicos, atuando em áreas técnicas, operacionais e administrativas não havendo um concurso público, garantindo a contratação por 2 anos, prorrogáveis por mais 2 anos. Esta Medida Provisória foi aprovada por 24 votos, sendo 7 votos de oposição e foi alvo de muitas críticas, primeiro pela crítica de uma função atípica do poder executivo e pelo fato de julgarem não ter caráter de urgência e de relevância social.

Em entrevista, o deputado Marcelo Tavares diz que “a Medida Provisória repete leis anteriores de contratação precária para os servidores e que a Constituição Federal estabelece a contratação por tempo determinado” e isso só deve ser feito pelo Estado “em situações de excepcional necessidade (catástrofe, calamidade pública, epidemia)”, caracterizando portanto, a relevância e urgência. Em uma mistura de revolta e impulso político relata:

Vi muitas vezes a imprensa chamar os Projetos de Lei da política do servidor no Governo Jackson Lago de Lei do Cão. Lei do Cão é esta Medida Provisória porque ela é inconstitucional e imoral. Se chamaram a outra Lei de Lei do Cão, eu digo que essa aqui é a Medida do Cão, a Medida Provisória do Cão, porque acaba com o concurso público no Maranhão”, criticou Marcelo.

Marcelo Tavares afirmou também que enquanto o governo não pensar efetivamente em nosso estado, seremos alvo de críticas quanto à imoralidade, corrupção e falta de respeito no interesse coletivo: “É por isso que o Maranhão lidera todas as estatísticas negativas no Brasil, não é à toa, é em função de medidas irresponsáveis e imorais como estas”.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pelo exposto, percebe-se que a Medida Provisória, que deveria ser utilizada como instrumento excepcional de legislação, deixa de ser exceção, tornando-se regra, (70 medidas provisórias foram promulgadas no ano de 2007, de acordo com site do planalto), o que acaba desconfigurando a própria tripartição dos poderes, uma vez que o Poder Executivo passa a exercer a função do Legislativo. O adequado é que se tenha um maior controle de constitucionalidade na avaliação dos pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, quais sejam, relevância e urgência.

REFERÊNCIAS

ARAKAKI, Allan. **Brasil:** o país das medidas provisórias. Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/31014>. Acesso em: 27 de out. 2011.

## BALAIO MARANHÃO. [Marcelo Tavares critica MP do Governo Roseana que permite contratação sem concurso público: “essa é a medida do cão”.](http://balaiomaranhao.blogspot.com/2011/02/marcelo-tavares-critica-mp-do-governo.html) Disponível em:< http://balaiomaranhao.blogspot.com/2011/02/marcelo-tavares-critica-mp-do-governo.html> . Acesso em 20 out. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de out. de 1988. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006

BRASIL. **Emenda Constitucional:** promulgada em 11 de set. de 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>>. Acesso em: 27 out. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2011.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo.** 3.ed. São Paulo: RT, 2011.

CONCEIÇÃO, Márcia Dominguez Nigro. **Conceitos Indeterminados na Constituição**: Requisitos da Relevância e Urgência. São Paulo: Dourados, 1999.

Controladoria Geral do Estado do Maranhão. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 088, DE 20 DE JANEIRO DE 2011. Disponível em: <http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=3023> .Acesso em: 20 out. 2011.**

MARANHÃO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Maranhão**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em:< http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70443> (biblioteca digital do Senado Federal) Acesso em: 20 out. 2011.

STF – **Requisitos de urgência e relevância**. Relator: Carlos Veloso. Julgamento: 13/12/1998. Precedentes: ADIns 162-DF, Moreira Alves, 14-12-89; e 1.397-DF, Velloso, RDA 210/294. Disponível em: http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/740017/recurso-extraordinario-re-217162-df-stf> . Acesso em: 20 out 2011.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

1. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de out. de 1988. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. [↑](#footnote-ref-1)
2. TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2010. [↑](#footnote-ref-2)
3. CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo.** 3.ed. São Paulo: RT, 2011. [↑](#footnote-ref-3)
4. BRASIL. **Emenda Constitucional:** promulgada em 11 de set. de 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>>. Acesso em: 27 de out. 2011. [↑](#footnote-ref-4)
5. ARAKAKI, Allan. **Brasil:** o país das medidas provisórias. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/31014>>. Acesso em: 27 de out. 2011. [↑](#footnote-ref-5)