SINOPSE DO CASE: \* PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL. CONTROLE DA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISORIAS PELO PODER JUDICIÁRIO

*Thiele Araujo\*\**

*Gabriel Cruz\*\*\**

1 DESCRIÇÃO DO CASO

Apresento um caso do qual esta envolto sobre edição de medidas provisórias e que tem como acessórios as problemáticas de quem se deve a legitimidade para tal edição, assim como a legalidade do tempo e das condições para tal ocorrer. Discorro assim, sobre um fato no qual envolve o ex-governador do Estado do Maranhão Jackson Lago, que durante sua legislatura a fim de propor uma solução pra um determinado movimento grevista, editou uma medida provisória (MP 213/2008), que concedeu um aumento de 5% na remuneração-base em uma certa categoria de servidores. Tal foi publicada em 15 de outubro de 2008, após todo o seu preenchimento legal, contudo ela só entrou em vigor em 01 de março de 2009, por o governo não ter tido o orçamento suficiente previsto da medida provisória.

Como de praxi, depois de decorrido 45 dias da sua vigência, a medida provisória fora convertida em lei pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Maranhão. Durante a conversão, determinado Deputado apresentou uma emenda a ela, não qual previa que aqueles servidores que tivessem 15 (quinze) anos de carreira, teriam incluídos uma remuneração com percentual de 30% (trinta por cento) sobre a remuneração-base da editada na medida provisória. Tendo sido aprovada depois da maioria simples de instalação e votação pelo Plenário da Assembleia Legislativa, essa entrou em vigor na data de sua publicação.

Ocorre que o mandado do Governador fora cassado, e esse procedimento foi feito já no mandando da segunda colocada, Roseana Sarney. Assim, o novo procurador geral do estado nomeado pela governadora, ciente do ocorrido, conscientizou ela para que entrasse com uma ação declarando inconstitucionalidade. Dessa forma, no dia 20 de abril de 2009 nos termos do artigo 103, V, da Constituição Federal, fora apresentado ao Plenário do Supremo Tribunal federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da MP 213/2008.

Antes de entrar nas decisões possíveis quanto a esse caso, dissecarei sobre as principais problemáticas de admissibilidade para tal procedimento.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\* Case apresentado à disciplina de Direito Constitucional, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB.

\*\* Aluna do 3º período, do Curso de Direito, da UNDB.

\*\*\* Professor, Orientador.

Em face das medidas provisórias, Gilmar Mendes frisa que elas não possuem força e que nem pode ser confundida com projetos de lei, isso porque quando editadas já começam a surtir efeitos e vigência de norma vinculante. Sendo assim, produzidos dois efeitos básicos “inova a ordem jurídica imediatamente e provoca o Congresso Nacional a deliberar sobre o assunto” (MENDES, 2012, pág.945).

Quanto à legitimidade para edição de leis complementares, de acordo com a Constituição de 88, os Estados, aqueles que a constituição estadual conferir aos governadores a faculdade de editar medidas provisórias poderá exercer tal ação se não houver convergência com a ordem constitucional federal. Sendo assim, o regime interno do Estado do Maranhão permite a edição de medidas provisórias sendo essas atentas à regulação do instrumento na ordem federal. (MENDES, 2012, pág. 961). Vejamos o procedimento mínimo de regulamentação em âmbito estadual visto por Jose Levi do Amaral Junior a partir do art. 25 da Constituição:

Se acaso prevista como fonte do direito estadual [a medida provisória] deverá: a)ser ensejada apenas e tão somente por casos de relevância e urgência;b)observar as limitações materiais postas em nível federal e aplicáveis na esfera estadual (como, por exemplo, as meterias da competência exclusiva da Assembleia Legislativa ou reservadas a lei complementar, a matéria relativa a organização do Poder Judiciário estadual, entre outras);c) ser submetida a apreciação parlamentar para conversão em lei, inclusive com a possibilidade de apresentação de emendas parlamentares; e d) possuir regimento de prazos no mínimo tão rigoroso quando aquele adotado em nível federal, vedada, a partir de Emenda Constitucional n. 32/2001, a reedição.(AMARAL, 2012, pág. 271-272).

Há se também que falar sobre os pressupostos para sua produção, é extremamente conveniente, pois, só é cabível editar uma medida provisória se o tempo que for necessário para a solução do problema seja inferior, ou seja, de urgência, ao tempo que se gasta para a produção de uma lei, assim como o prejuízo que essa causaria pela demora pra ser produzida, podendo acarretar algum dando de difícil ou impossível reparação de interesse público. Sejam esses os pressupostos: de urgência e de relevância da matéria que devem versar. (MENDES, 2012, pág.946)

Contudo, os pressupostos de relevância e urgência, precisam ser apreciados, e assim de acordo com a Constituição do Estado do Maranhão, no artigo 49, § 9º Caberá a uma Comissão Especial da Assembleia examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas em definitivo pela Assembleia Legislativa. \*redação dada pela Emenda Constitucional nº 058 de 01/12/2009.

E **“§ 5º -** Quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária [anual](http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=2876), conforme os arts. 42 e 138, § 3º, da Constituição Estadual, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Orçamento prevista no art. 137, da Constituição Estadual, observando-se os prazos e o rito estabelecidos nesta Resolução.

E em se falar de constitucionalidade, os Estados-Membros antes de tudo, tem a necessidade de obedecer ao que olhe foi imposto pela Constituição Federal, sabe-se que tais possuem autonomia, porém limitada, sendo essa limitação o que for de encontro a Constituição federal. Diz assim:

O poder constituinte outorgado aos Estados-membros sofre as limitações jurídicas impostas pela Constituição da República. Os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem (CF, art. 25), submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela CF, pois é nessa que reside o núcleo de emanação (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação. (ADI 507, Rel. Min Celso de Mello.)

2 INDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE

2.1 Descrições das decisões possíveis

2.1.1 Aprovação à Ação Direta de Inconstitucionalidade

2.1.2 Rejeição à Ação Direta de Inconstitucionalidade

2.2 DECRIÇÕES DOS ARGUMENTOS

2.2.1. Quando a governadora entrou com o processo de Ação Direita de Inconstitucionalidade, sua primeira argumentação foi que, “não houve cumprimento dos requisitos de relevância e urgência o que gera a possibilidade de controle pelo Poder Judiciário, mesmo depois de convertida em lei”.

Há realmente a possibilidade do controle por parte do Poder Judiciário, pois ele nada pode se afastar do seu dever, ele deve cuidar do Estado cumprindo sua função através dos princípios constitucionais, sendo esses o princípio dos “freios e contrapesos” e o princípio da separação dos três poderes. Estes estão a fim de garantir os direitos individuais e a limitar o uso do poder pelos próprios poderes estatais. Dessa maneira, os princípios reafirmam a função típica dos três poderes, contudo veem também garantir a inter-relação entre eles, a fim de evitar atividades exorbitantes por parte de algum dos poderes. Dessa forma assegura-se a nossa democracia, garantindo que não haja abuso por nenhuma autoridade e o equilíbrio mútuo entre eles. (MAIA, Paula Oliveira; LIMA, Eduardo Martins).

Quanto aos termos da governadora, sobre eficácia diferida, ela no tanto concretizou tamanha inconstitucionalidade. Repetidamente, como já exposto no corpo da descrição do caso, a medida provisória possui pressupostos para sua edição, sendo esses requisitos mínimos e cumulativos. Assim, se houve necessidade de edição de uma medida provisória, houve relevância e urgência sobre a matéria a ser editada. Dessa forma, é inconstitucional a medida provisória ter-se eficácia diferida, pois tal seria a permição que os seus efeitos fossem adiados para uma determinada data futura.( CERDEIRA, Pablo de Camargo). Ora, se houve a necessidade da edição de uma medida provisória, houve assim, urgência, se tem o caráter de urgência, a sua característica de eficácia diferida nada faz sentido.

Por conseguinte, a titulo de apresentação de emendas à medida provisória, que for de origem parlamentar e que esta aumentará as despesas previstas ao projeto do Governador do Estado, em matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, ela é inconstitucional. V**isto serem de observância compulsória pelos Estados as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal - entre as quais as atinentes à reserva de iniciativa - dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes**." (ADI 1070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. (Grifos nossos)

Ademais diante o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, estatuído na seção IV, capitulo VI “Das Emendas” expõe:

Art.165. Não serão admitidas Emendas que impliquem aumento de despesa prevista:

I- nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvando o disposto no art. 137, §§3º e 4º da Constituição Estadual;

II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça e do Ministério Público e do Tribunal de Contas. (Redação dada pela Resolução Legislativa nº599/2010)

Para mais esclarecer:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo **e**que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.(ADI 546, Rel.  Min. Moreira Alves).

Quando ao quorum de instalação da Medida Provisória, sabe-se que diante a nossa Constituição Federal, o quorum de instalação é de maioria absoluta, ou seja, serão a metade do número de pessoas que compõe o grupo mais um. Exigindo no mínimo metade do total dos membros que compõe a casa. (Constituição Federal). Sendo Inconstitucional tal medida desde sua iniciação, pois como já exposto na descrição do caso, o Estado-membro tem o deve de cumprir regra das quais a Constituição Federal já previu.

2.2.2 Não há de se falar em falta de cumprimento dos requisitos de relevância e urgência, já que se encontra expresso na Constituição do Estado do Maranhão:

Art. 43 – São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: I – fixação e alteração dos efetivos da Policia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares; II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; **III – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária.** \*redação dada pela Emenda Constitucional nº 56 de 17 de dezembro de 2008. IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; V – criação, estruturação e atribuições das Secretárias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da administração pública estadual. 20 \*V acrescido pela Emenda Constitucional nº 023, de 18/12/1998.(grifos nossos). Constituição do Estado do Maranhão.

Assim como, a suposta necessidade do controle de relevância e urgência por parte do Poder Judiciário, já que isso é função do Poder Executivo. Sabendo ainda que não houve ilegalidade por parte do ex-governador de abuso de autoridade, já como expressa o art.43 –III. Reafirmo através deste:

Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. (ADPF- Rel. Min. Celso Mello).

Dessa maneira, se houvesse necessidade de avaliação dos requisitos de relevância e urgência da Medida Provisória, sabe-se que “mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito.” (ADIn-Rel. Min. Sydney Sanches). E no mais, “a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo, a menos que a relevância ou a urgência evidenciar-se improcedente. No sentido de que urgência e relevância são questões políticas, que o Judiciário não aprecia”. RE 62.739-SP, Baleeiro, Plenário, RTJ 44/54; RDP 5/223. (ADIn 1.397, Rel. Min. Carlos Velloso).

Em face da eficácia diferida, há de se expor a Resolução Legislativa nº450/2004:

**Art. 7º -** O Plenário da Assembleia Legislativa decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito. **Parágrafo único - Se o Plenário da Assembleia Legislativa decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada.** (grifos nossos). Controladoria Geral do Estado do Maranhão.

Interpreta-se que, uma vez aprovada pelo Plenário da Assembleia Legislativa, não há em que se falar em inconstitucionalidade.

Diante o poder de emendar cabe citar Jose Afonso da Silva quando fala da legitimidade certa dos parlamentares quanto a essa ação: **a Constituição da República, ao definir o âmbito de atuação do poder de emenda abrangeu significativamente** - inclusive em tema de direito orçamentário e de organização judiciária -, **a possibilidade do exercício desse distinto privilégio parlamentar**. (AMARAL JÚNIOR, 2012, pág. 460).

E mais afim o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do pedido de medida cautelar formulado na ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO deu-se o seu comentário e decisão em acórdão:

Ao recusar acolhimento à pretensão cautelar então deduzida pelo eminente Procurador-Geral da República, pude salientar que em tema de organização e de divisão judiciárias, registrou-se profunda reformulação do ordenamento constitucional, **que, agora** - e ao contrário do que prescrevia a Carta Federal de 1969 (art. 144. § 5°) - **admite, nas matérias ora referidas, o oferecimento de emendas parlamentares que impliquem, até mesmo, majoração da despesa global prevista,** **eis que a cláusula inscrita no art. 63, II, da Carta Política refere-se, unicamente, no que concerne ao Poder Judiciário, a projetos sobre organização de serviços administrativos** estruturados no âmbito da Secretaria dos Tribunais, em nada se aplicando, portanto, às hipóteses previstas no art. 125, § 1, da Lei Fundamental. Ressaltei, então, por ocasião do julgamento do pedido de medida cautelar deduzido na ADI 865/MA, de que fui Relator, que o exercício do poder de emenda, quando concretamente manifestado, constitui um dos incidentes do processo de formação das espécies legislativas. Trata-se de prerrogativa, que, por ser inerente à função legislativa do Estado, qualifica-se como poder de índole eminentemente constitucional.(grifos nossos).

Admiti-se então, tanto emendas por parlamentares, quanto emendas com força de “majoraração de despesa global prevista” que foi apresentada durante a conversão da medida provisória no caso em questão.

3 DESCRIÇÕES DOS CRITÉRIOS E VALORES.

3.1 Quando se vê as argumentações a favor da Ação de Inconstitucionalidade, cabe dizer que os critérios a ela utilizados foram de total cumprimento no que rege a Constituição Federal. Valores a ele atribuídos para a legalidade formal e material para o exercício do Poder Executivo em ação de edição de medidas provisórias. Cumpre dizer também, que se feito os requisitos mínimos para tal ação, não haveria brechas e nem resquícios de inconstitucionalidade. Houve assim, descuidado por parte do Plenário da Assembleia Legislativa do Maranhão em aprovar a Medida Provisória e também equivocação quanto à legalidade da matéria feita pelo determinado parlamento.

3.2 A Ação de Inconstitucionalidade nada tem a interferir na Medida Provisória 213/2008, já que os critérios a ele utilizado veem de conformidade com o Regime Interno do Maranhão assim como a Constituição do Estado. Sendo de formalidade extramente cuidadosa, já que em momento algum houve decisão equivocada e a edição foi atribuída de correta competência a cada um dos entes que participarão desse caso. Conclui-se dizer até que a medida provisória foi feita pra satisfazer a necessidade de uma categoria de servidores do estado, perpetuando o valor de preocupação em que o ex-governador tinha com tais funcionários do estado.

Referencias

# AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória: edição e conversão em lei, teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2012.

BALERA, Felipe Penteado. **Medida Provisória: O Controle dos Requisitos**

**Constitucionais de Relevância e Urgência Pelo**

**Congresso Nacional e pelo STF**. 2009. In: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo\_Felipe\_Penteado\_Balera\_(Medida\_Provisoria).pdf > Acessado em: 05/09.

# BRAGA, Luziane Carla. Revista- Medidas provisórias. Sua edição no âmbito dos Estados-membros e Municípios. 2002. In: <http://jus.com.br/revista/texto/7317/medidas-provisorias > Acessado em: 05/09.

CARVALHO. Daniel Pinheiro. Revista – **Medidas provisórias e a questão da pertinência temática de emendas parlamentares**. 2012. In: <http://jus.com.br/revista/texto/21880/medidas-provisorias-e-a-questao-da-pertinencia-tematica-de-emendas-parlamentares > Acessado em: 07/09.

CERDEIRA, Pablo de Camargo. **Vigência E Aplicação Da Lei Tributária. In: <**http://academico.direito-rio.fgv.br/wiki/Vig%C3%AAncia\_e\_Aplica%C3%A7%C3%A3o\_da\_Lei\_Tribut%C3%A1ria.> Acessado em: 07/09.

Constituição do Estado do Maranhão. In: <www.pge.ma.gov.br/pagina.php?Acao=D&IdArq=15&Ext=pdf> Acessando em: 05/09.

Conteúdo Jurídico – **Informativo 657 do STF 2012-.** Brasilia: 2012. In: <http://www.conteudojuridico.com.br/informativo-tribunal,informativo-657-do-stf-2012,36097.html> Acessado em: 01/10.

**Controladoria Geral do Estado do Maranhão**. Doema: 2009. In: <http://www.cge.ma.gov.br/pagina.php?IdPagina=2836> In: <http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=2876> Acessado em 01/10.

FRANCO, Raul de Melo. **Medidas Provisórias Editadas Por Estados, Distrito** [**Federal**](http://www.raul.pro.br/artigos/mp-est.htm)**E Municípios. In: <** http://www.raul.pro.br/artigos/mp-est.htm> Acessado em 03/10.

MAIA, Paula Oliveira; LIMA, Eduardo Martins. **As Medidas Provisórias e o Poder Judiciário: o controle jurisdicional dos pressupostos de relevância e urgência**. In: < http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Paula%20Oliveira%20Maia%20e%20Eduardo%20Martins%20de%20Lima.pdf> Acessado em 07/09.

MENDES, Gilmar. **Revista Jurídica Virtual- O Controle de Constitucionalidade do Direito Estadual e Municipal na Constituição**[**Federal**](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/contr_const_dir_mun_est.htm)**de 1988-**. Brasília: 1999. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/revista/Rev\_03/contr\_const\_dir\_mun\_est.htm> Acessado em 07/09.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011

MESQUITA, Flavio Gomes. **Créditos Adicionais Extraordinários Abertos Por Medida Provisória: Uma Análise Exploratória.** Brasília, 2007. In: <

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5865/creditos\_adicionais\_mesquita.pdf?sequence=1> Acessado em 07/09.

Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. In:

<al.ma.gov.br/assembleia/regimento/regimentoInterno2011.pdf> Acessado em 07/09.

RESENDE, Idma. **Revista – Medida Provisória e Emenda Constitucional nº32/01**- 2001. In: <http://jus.com.br/revista/texto/4073/medidas-provisorias-e-a-emenda-constitucional-no-32-01/3>. Acessado em 07/09.

SAMPAIO, André Serrão. Ação Direta De Inconstitucionalidade Nº 2.290. Brasilia: 2000.In: < http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/revista/Rev\_16/AGU.htm> Acessado em 07/09.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26.ed.rev. e atual. São Paulo: **Malheiros**, 2006.

STF, ADI 1721, Rel. Min. **Ayres Britto**, julgamento em 11- 10 – 2006, Segunda Turma, DJ de 29-6- 2007;

STF, ADI 1.397, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ 27-06-97

STF, ADI 588, Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 14 -04- 2008, DJ de 18/04/2008. In: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14773563/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-588-mt-stf> Acessado em: 07/10

STF, ADI 2.213, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 23-4-2004.

STF, ADI 865/MA, Rel. Min. **Celso de Mello**.

# STF, ADI 507, Rel. Min Celso de Mello, julhamento em 14-2-1996, DJ de 8-8-2003.

# STF, ADPF-MC,Rel. Min. Celso Mello, julgamento em 04-5-04

STF, ADI 564, Rel. Min. **Moreira Alves**, julgamento em 11-03-1999, Dj 14-04-2000.

STF, ADI 1070 MC, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**.

STF, ADI, Rel. Min. **Sydney Sanches**, DJ de 25-02-2000.