

TÍTULO: MEDIDA PROVISÓRIA MUNICIPAL

Daniel Barbosa Lima Faria Corrêa de Souza¹

I - Questão relevante decorre a respeito da possibilidade ou não de elaboração de Medida Provisória Municipal.

II. Passemos à análise do tema.

II.1 Inicialmente, destacamos ser medida provisória espécie normativa. São espécies normativas: emendas à Constituição (ou a Lei Orgânica), leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medida provisória, Decretos e Resoluções.

II.2 Medida-Provisória é evolução histórica do vetusto Decreto-Lei, tendo sido criado, no Brasil, pela Constituição Federal de 1988.

II.3 A medida provisória é editada pelo Chefe do Poder Executivo, sendo posteriormente submetida à apreciação do Poder Legislativo.² No

¹ Procurador do Município de São Leopoldo. Autor do livro PREQUESTIONAMENTO NO RECURSO ESPECIAL, Editora Núria Fabris; Autor do livro RECURSOS EXTRAORDINÁRIO E ESPECIAL: REFLEXOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004, em co-autoria com a Dr^a. Letícia Barbosa Lima de Souza, Editora Núria Fabris; Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar (UNP); Especialista em Direito Tributário pela Universidade Potiguar (UNP); Página pessoal: <http://www.fariacorrea.com>.

² 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III – reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

âmbito federal, o Presidente da República a edita, encaminhado-a para apreciação pelo Congresso Nacional (primeiro pela Câmara dos Deputados).

II.4 A espécie normativa em apreço pode ser editada em situações de relevância e urgência, sendo ato normativo excepcional e célere³, constituindo-se em exceção à regra de competência legislativa do Poder Legislativo⁴.

II.5 A Constituição Federal silencia a respeito da possibilidade de os Municípios editarem medidas provisórias. Aduz Raul de Mello Franco Júnior⁵:

“a4.- A existência de vedação expressa no texto da Constituição anterior quanto ao uso do decreto-lei por Estados, tomada por alguns como sugestiva proibição da utilização de MPs nos demais planos é, antes, argumento a favor da permissão, eis que não repetido no texto atual em relação às MPs.”

O artigo 25, §2º, com redação dada pela Emenda 05/95, traz a vedação aos Estados⁶ de editarem medidas provisórias para regulamentar a

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004, 16ª Ed., p. 572.

⁴ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 9ª Ed., 2002, p. 152.

⁵ FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. Medidas Provisórias Editadas por Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em <http://www.raul.pro.br/artigos/mp-est.htm> - Acesso em 08/02/2009.

⁶ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995).

exploração dos serviços de gás canalizado. A vedação em relevo demonstra, de maneira inversa, a permissão para a edição de Medida Provisória para as demais hipóteses.

II.6 Alexandre de Moraes⁷ refere ser o processo legislativo previsto na Constituição Federal modelo obrigatório a ser seguido pelos Municípios em suas respectivas Leis Orgânicas, sendo possível a edição de medida provisória pelos Entes Municipais. Aponta:

“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. Além disso, será obrigatória a observância do modelo básico da Constituição Federal.”

Para Alexandre de Moraes⁸, é possível ao Município editar suas medidas provisórias, desde que com previsão na Lei Orgânica e na Constituição Estadual.

II.7 Entendemos que, para o Município instituir a espécie normativa de medida provisória no ordenamento jurídico municipal, basta previsão da Lei Orgânica, sendo despendida previsão ou autorização da respectiva Constituição Estadual, a despeito de posicionamentos em sentido contrário.

Como referimos, Alexandre de Moraes⁹ defende a necessidade de haver previsão na Carta Constitucional e na Lei Orgânica para os Municípios criarem a medida provisória. Assim, para os adeptos desse entendimento, apenas os Municípios em que a Constituição do Estado prevê esse espécie normativa poderiam adotar medida provisória. Atualmente¹⁰:

“constituições dos estados da Paraíba (art. 63, §§ 3º e 4º), do Piauí (art. 75, §§ 4º e 5º), do Acre (art. 79), de Santa Catarina (art. 51) e de Tocantins (art. 27, §§ 3º e 4º) prevêem a medida provisória nos respectivos âmbitos circunscricionais.”

II.8 Raul de Mello Franco Júnior¹¹ defende a possibilidade de edição de medida provisória municipal, em atenção princípio ao federativo:

“A medida provisória é, exatamente, uma das espécies normativas contempladas neste modelo, estruturado no texto constitucional a partir do art. 59. É tratada exatamente da terceira subseção, intitulada “Das leis”.

⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004, 16ª Ed., p. 580.

⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004, 16ª Ed., p. 580.

⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004, 16ª Ed., p. 580.

¹⁰ HELIO, Jorge. Publicado em 05/04/2006. Disponível em <http://www.opovo.com.br/colunas/olharjuridico/582523.html> - acesso em 08/02/2009.

¹¹ FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. Medidas Provisórias Editadas por Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em <http://www.raul.pro.br/artigos/mp-est.htm> - Acesso em 08/02/2009.

Tal constatação, embora curial, merece referência por dois motivos: primeiramente porque o instituto da medida provisória é abordado no mesmo estuário da lei ordinária ou da lei complementar que ninguém ousaria dizer que refoge à competência legislativa estadual, distrital ou municipal. Além disso, dada a compulsoriedade do atendimento ao padrão traçado para o processo legislativo federal, a colocação tópica sugere também que as demais unidades deverão se subordinar aos mesmos requisitos do art. 62 do Carta Maior, caso queiram instituir as medidas provisórias em seus respectivos domínios.”

II.9 Raul de Mello Franco Júnior¹² refere ainda ser a autonomia municipal fundamento a permitir a criação da espécie normativa em foco:

“Com efeito, não há óbice constitucional ao exercício da autonomia legislativa municipal através de medidas provisórias. Negar tal poder aos Municípios equivaleria a apequenar a sua autonomia, impondo-lhe restrição que o próprio constituinte não fixou. Nota-se que os Municípios, perante a Constituição vigente, podem até mesmo, no que couber, suplementar a legislação estadual e a legislação federal (art. 30, inc. II, CF), o que bem evidencia a densidade e a importância desta sua autonomia.”

II.10 Ademais, aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme dispõe o artigo 30 da Constituição Federal.

II.11 Em razão do princípio da simetria, deverá a medida provisória ser editada pelo Prefeito Municipal, devendo posteriormente ser submetida à apreciação da Câmara de Vereadores.

II.12 Alguns Municípios instituíram suas medidas provisórias, tal como João Pessoa (PB), São Leopoldo (RS), Rio Branco (AC) e Itapema (SC).

A Lei Orgânica de São Leopoldo¹³, com o nome de Decreto, autoriza o Prefeito Municipal a conceder permissão de uso de área pública, devendo posteriormente ser convertido em lei.

A Lei Orgânica de João Pessoa¹⁴ atribui competência ao Prefeito de editar medidas provisórias.

A Lei Orgânica de Rio Branco expressamente, em seu artigo 33, inciso IV, refere que a elaboração de medidas provisórias faz parte do processo legislativo.

¹² FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. Medidas Provisórias Editadas por Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em <http://www.raul.pro.br/artigos/mp-est.htm> - Acesso em 08/02/2009.

¹³ Lei Orgânica de São Leopoldo - Art. 38 O uso de bens municipais, bem como a exploração de serviços por terceiros poderão ser feitos mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público exigir. (...)

Parágrafo 3º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por Decreto do Executivo, a ser transformado em lei municipal.

¹⁴ Lei Orgânica de João Pessoa: Artigo 60 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: (...) V - editar medidas provisórias, expandir decretos, portarias e outros atos administrativos;

II.13 Em julgamento no STF, ficou infirmada a possibilidade de instituição de medida provisória por Estado-Membro:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 51 E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ADOÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA POR ESTADO-MEMBRO. POSSIBILIDADE. ARTIGOS 62 E 84, XXVI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 32, DE 11.09.01, QUE ALTEROU SUBSTANCIALMENTE A REDAÇÃO DO ART. 62. REVOGAÇÃO PARCIAL DO PRECÉITO IMPUGNADO POR INCOMPATIBILIDADE COM O NOVO TEXTO CONSTITUCIONAL. SUBSISTÊNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DO COMANDO EXAMINADO, PRESENTE EM SEU CAPUT. APLICABILIDADE, NOS ESTADOS-MEMBROS, DO PROCESSO LEGISLATIVO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO EXPRESSA QUANTO ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS. NECESSIDADE DE PREVISÃO NO TEXTO DA CARTA ESTADUAL E DA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS E LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO MODELO FEDERAL. 1. Não obstante a permanência, após o superveniente advento da Emenda Constitucional 32/01, do comando que confere ao Chefe do Executivo Federal o poder de adotar medidas provisórias com força de lei, tornou-se impossível o cotejo de todo o referido dispositivo da Carta catarinense com o teor da nova redação do art. 62, parâmetro inafastável de aferição da inconstitucionalidade argüida. Ação direta prejudicada em parte. 2. No julgamento da ADI 425, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19.12.03, 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 previsto na Constituição do Estado e, segundo, sejam observados os princípios e as limitações impostas pelo modelo adotado pela Constituição Federal, tendo em vista a necessidade da observância simétrica do processo legislativo federal. Outros precedentes: ADI 691, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.06.92 e ADI 812-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 14.05.93. 3. Entendimento reforçado pela significativa indicação na Constituição Federal, 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). 4. Ação direta cujo pedido formulado se julga improcedente.”

(STF, Tribunal Pleno, ADI 2391 / SC - Ação Direta De Inconstitucionalidade, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE,

Julgamento: 16/08/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicado no DJ 16-03-2007 PP-00020.

No mesmo sentido: ADI 425, julgamento em 16-8-03, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 4-9-02, *DJ* de 19-12-03.

II.14 O STF ainda não enfrentou a questão de instituição de medida provisória por Município de forma frontal. Quando do julgamento da Reclamação 358-2, oriunda de São Paulo, a Corte manteve a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que julgara inconstitucional medidas provisórias oriundas do Município de Indaiatuba, por ofensa ao princípio da anterioridade e legalidade tributária. Na época, a Constituição Municipal ainda não havia sido promulgada.¹⁵ Assim, não houve enfrentamento a respeito da possibilidade ou não de edição de medida provisória municipal.

III. EX POSITIS, obtempera-se ser possível a edição de Medida Provisória por Município, desde que haja previsão na respectiva Lei Orgânica, independentemente de existência da espécie normativa na Constituição Estadual.

¹⁵ FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. Medidas Provisórias Editadas por Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em <http://www.raul.pro.br/artigos/mp-est.htm> - Acesso em 08/02/2009.