



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
Comissão de Constituição, Justiça e Redação
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 277/2019



Autoriza o Poder Executivo a proceder a extinção de Entidades e instituir a Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária - EMPAER, e dá outras providências. **Exara-se parecer pela ADMISSIBILIDADE.**

AUTOR: Governador do Estado – João Azevedo Lins Filho.

RELATOR (A): Dep. Pollyanna Dutra

PARECER Nº 014 /2019

I - RELATÓRIO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação recebe, para análise e parecer, a **Mensagem nº 003 (Medida Provisória nº 277/2019)**, da lavra do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, João Azevedo Lins Filho, a qual "*Autoriza o Poder Executivo a proceder a extinção de Entidades e instituir a Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária - EMPAER, e dá outras providências.*".

Instrução processual em termos.

Tramitação na forma regimental.

É o relatório.



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II - VOTO DO (A) RELATOR (A)

A Medida Provisória (MP) epigrafada tem por escopo autorizar o poder executivo a extinguir entidades de direito privado da Administração Indireta, bem como a instituir a Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária - EMPAER, e dá outras providências.

Pois bem, conforme o parágrafo 1º do artigo 157 do Regimento Interno, à proposição submetida ao regime de urgência urgentíssima que não conte com os pareceres das comissões será designado, pelo Presidente da Assembleia Legislativa, **Relator Especial**, para, na mesma sessão, apresentar parecer escrito ou oral. Como a matéria não foi submetida a qualquer análise, restou a esta relatoria especial **averiguar** sua **admissibilidade constitucional**, seu **mérito** e sua **adequação orçamentária**.

Sobre a **admissibilidade constitucional**, é permitido ao Chefe do Poder Executivo deste estado, com base na Constituição Estadual e Federal, editar Medida Provisória, em situações consideradas relevantes e urgentes, com força provisória de lei, dependendo da aprovação do Poder Legislativo para que se converta e estabeleça-se como lei.

A relevância e a urgência na adoção da medida são requisitos materiais simultâneos, constituem elementos basilares ou, em outros termos, a essência da medida, visto que esta somente se legitima mediante a presença daqueles. Ocorre que os vocábulos “**relevante e urgente**” são conceitos jurídicos indeterminados, não sendo uma tarefa fácil defini-los. Contudo, um enunciado indeterminado traz consigo um comando (um conteúdo), o qual será identificado em relação ao caso concreto pelo aplicador do direito.

Verifica-se que os doutrinadores têm procurado delimitar a noção de **urgência e relevância**. Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, é didático ao discorrer sobre a relevância prevista no art. 62 da CF, afirmando que:

“(...) não é qualquer espécie de interesse que lhes pode servir de justificativa, pois todo e qualquer interesse público é, 'ipso facto', relevante. Donde – e como nem a lei nem a Constituição têm palavras inúteis – há de se entender que a menção do art. 62 à 'relevância' implicou atribuir uma especial qualificação à natureza do interesse cuja ocorrência enseja a utilização de medida provisória (...).”¹

Assim, segundo o jurista, não é qualquer interesse público que enseja a edição de uma Medida Provisória. Todo e qualquer interesse público é, de fato, relevante, *porém* o vocábulo relevância utilizado no texto constitucional diz respeito aos **casos mais graves**, mais importantes e que demandam atuação imediata do Estado.

Quanto ao pressuposto da urgência, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que:

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 77-78.



ESTADO DA PARAÍBA

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



“(...) mesmo que a palavra contenha em si algum teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido inalcançável ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou, no mínimo existirão sérios riscos de que sobrevenha efeitos desastrosos em caso de demora. (...)”²

A **urgência** se refere ao momento, a medida deve ser iminente, não podendo ser adiada. Saliente-se que a urgência deve existir tanto para que a medida seja adotada, como para que entre em vigência, não se admitindo medida provisória com eficácia diferida, devendo a situação exigir que a medida entre em vigor de imediato.

É oportuno destacar que a **CF/88** estabeleceu um procedimento legislativo sumário para situações que demandem urgência. Os parágrafos do art. 64 admitem que o Presidente da República solicite urgência para os projetos de sua iniciativa. Por esse procedimento, solicitada a urgência pelo Chefe do Executivo, a Câmara dos Deputados e, sucessivamente, o Senado Federal terão, cada um, 45 dias para apreciar o projeto, totalizando um prazo máximo de 90 dias para a aprovação do projeto, desde que não haja emenda pelo Senado, caso em que a Câmara terá mais 10 dias para apreciar as emendas, fazendo com que o prazo não supere 100 dias. **Se existe o referido procedimento legislativo sumário para apreciar os projetos de iniciativa do Chefe do Executivo em no máximo 100 dias, afirma a doutrina que a urgência da medida provisória deve ser mais iminente.** Com isso, não é urgente, para fins de edição de medida provisória, o caso em que se possa aguardar 100 dias, sem que se torne inalcançável ou ocasione danos.

Ressalte-se, igualmente, que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou algumas vezes sobre as medidas provisórias e seus pressupostos, como pode se observar a partir destas ementas de julgados:

“O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio periculum in mora que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (...) É inquestionável que as medidas provisórias traduzem, no plano da organização do Estado e na esfera das relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, um instrumento de uso excepcional. A emanção desses atos, pelo presidente da República, configura momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos Poderes.” (ADI 221-MC, rel. min. Moreira Alves, voto do min. Celso de Mello, julgamento em 29-3-1990, Plenário, DJ de 22-10-1993).

“A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância



ESTADO DA PARAÍBA

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(CF, art. 62, caput). Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela CR. (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais." (ADI 2.213-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004).

Sendo assim, para o STF, a **Medida Provisória** é um instrumento de uso excepcional, que se justifica pela existência de um estado de necessidade que impõe a ação imediata do Poder Público, inalcançável mediante as regras ordinárias de legiferação, devendo estar, portanto, presentes os requisitos da urgência e relevância, os quais, inclusive, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, a fim de se evitarem práticas governamentais abusivas.

Visto isso, pode-se concluir que a **relevância** refere-se ao *fumus boni iuris*, já que os motivos da edição das medidas provisórias devem ser bastante significativos em termos de preemência, justificando assim a necessidade do ato normativo no exercício de ação executiva. Já a **urgência** insere-se no *periculum in mora*, pois, em certa questão, a espera do trâmite normal do processo legislativo pode inviabilizar o caráter acautelatório da medida constitucional, causando dano irreparável ou de difícil reparação.³

Verificados os conceitos de relevância e de urgência no âmbito de uma medida provisória, é possível agora se afirmar que **a MP 277/2019 apresenta os referidos pressupostos constitucionais de admissibilidade**, tendo o Chefe do Poder Executivo demonstrado esses requisitos de forma *clara, inequívoca e objetiva*.

O Governador do Estado, consoante relatado, suscitou a urgência desta proposição, uma vez que tem por objetivo resguardar a celeridade na extinção de entidades de direito privado e a instituição de nova entidade, tornando mais eficiente o serviço prestado, o que é urgente para a população; lembrando que a espera pelo rito ordinário de aprovação de um Projeto de Lei pode durar meses, **prejudicando os serviços prestados à população pelas entidades**.

Dessarte, resta evidente que a matéria de que trata a MP em análise é de interesse público de grande relevância, reclamando especial atenção e excepcional

³ CONCEIÇÃO, Maria Dominguez Nigro. **Conceitos indeterminados na Constituição: requisitos da relevância e urgência (art. 62 da CF)**. São Paulo: Celso Bastos, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 107.



ESTADO DA PARAÍBA

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



atuação do Estado, cujo objetivo só pode ser alcançado por meio dessa espécie normativa urgente.

No mais, cuida-se de uma questão que requer posituação premente, não sendo possível aguardar o tempo necessário do processo legislativo ordinário, nem mesmo socorrendo-se da alegação de urgência no trâmite, facultada pela Lei Maior e pela Constituição Estadual, sob pena de ocasionar riscos ou danos aos seus destinatários.

Ante todo o exposto, por estarem presentes os pressupostos constitucionais da relevância e da urgência, esta relatoria opina pela **ADMISSIBILIDADE da Medida Provisória nº 277/2019**.

É o voto.

João Pessoa, em 22 de fevereiro de 2019.

Pollyanna Dutra
DEP. POLLYANNA DUTRA
Relator Especial



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, nos termos do Voto do(a) Senhor(a) Relator(a), opina pela **ADMISSIBILIDADE** da **Medida Provisória nº 277/2019**.

É o parecer.

Sala das Comissões, em 22 de fevereiro de 2019.

Pollyanna Dutra
DEP. POLLYANNA DUTRA
Presidente

Apreciado pela Comissão
No dia 25/02/19

DEP. JUNIOR ARAÚJO
Membro

DEP. FELIPE LEITÃO
Membro

Voto Contrário
~~Ao Parecer do Relator~~
~~DEP. TOVAB CORREIA LIMA~~
~~Membro~~
~~DEPUTADO~~

Voto Contrário
~~Ao Parecer do Relator~~
~~DEP. CAMILA TOSCANO~~
~~Membro~~
~~DEPUTADO~~

DEP. RICARDO BARBOSA
Membro

DEP. EDMILSON SOARES
Membro