

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC**  
**CURSO DE DIREITO**

Karol Elis Kellermann Rohde

**A ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS  
PROVISÓRIAS; UMA ANÁLISE CRÍTICA NA PERSPECTIVA DA SEPARAÇÃO  
DE PODERES**

Santa Cruz do Sul  
2020

Karol Elis Kellermann Rohde

**A ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS  
PROVISÓRIAS; UMA ANÁLISE CRÍTICA NA PERSPECTIVA DA SEPARAÇÃO  
DE PODERES**

Trabalho de Conclusão, modalidade monografia,  
apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa  
Cruz do Sul, UNISC, como condição para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Prof. Pós Dra. Caroline Muller Bitencourt  
Orientadora

Santa Cruz do Sul

2020

*Ao construir um governo em que a administração será feita por homens sobre outros homens, a maior necessidade reside nisto: primeiro é necessário habilitar o governo a controlar os governados; e, em seguida, obrigar o governo a controlar-se a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controle primário sobre o governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções adicionais (MADISON; HAMILTON; JAY, 1984 apud VIEIRA, 2018, p. 106).*

## RESUMO

O presente trabalho objetiva investigar o possível abuso do poder de legislar por parte do chefe do Executivo Federal através da edição de medidas provisórias no Brasil após a Constituição Federal de 1988. A temática abordada está diretamente ligada ao contexto político/jurídico atual, assim como ao exercício das funções típicas e atípicas por cada um dos Poderes da República e ao (des)equilíbrio entre eles, tendo como foco o complexo arranjo que é a separação dos Poderes no Brasil e a edição de medidas provisórias e as falhas na atuação do seu controle político e social. O estudo parte do seguinte problema: as medidas provisórias, no contexto atual brasileiro, podem configurar um abuso do poder de legislar do Presidente da República, forçando um processo legislativo que desconsidere a perspectiva do diálogo democrático? Para respondê-lo, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, ou seja, partiu-se do geral para o específico, e a técnica de pesquisa bibliográfica. O primeiro capítulo foi destinado ao exame das origens históricas e da nova concepção da separação de poderes e funções no Brasil, bem como da constante tensão e do atual descompasso entre os Poderes. No segundo capítulo, buscou-se compreender o processo legislativo de edição de medida provisória no Brasil, estudando-se as fases do processo legislativo na Constituição de 1988, as espécies legislativas e suas peculiaridades e, por fim, o histórico do instrumento da medida provisória, da sua origem autoritária à tentativa de limitação constitucional. Já no terceiro capítulo, visando analisar o excesso de medidas provisórias editadas e o descompasso na atuação dos Poderes no seu controle político e judicial, abordou-se os requisitos da medida provisória, a relevância e urgência na percepção do Congresso Nacional, a relação da medida provisória com a inversão das pautas do Legislativo e o histórico abuso do poder de editar medidas provisórias no país e os seus déficits democráticos. A partir do estudo do tema proposto, guiado pelos objetivos traçados, auferiu-se que o Princípio da Separação de Poderes e funções, a medida provisória e a democracia estão intimamente ligados, tendo em vista que o abuso da segunda fere tanto o primeiro quanto a última, atingindo diretamente o equilíbrio que deve ser mantido pelo Estado, bem como que no contexto atual brasileiro, especialmente no governo atual, as medidas provisórias podem configurar um abuso do poder de legislar do Presidente da República, forçando um processo legislativo que desconsidere a perspectiva do diálogo democrático.

Palavras-chave: Abuso do Poder Executivo. Medida Provisória. Processo Legislativo. Separação de Poderes.

## ABSTRACT

This study aims to investigate the possible abuse of the power of legislating by the head of the Federal Executive through the edition of provisional measures in Brazil after the Federal Constitution of 1988. The theme addressed is directly linked to the actual political/legal context, as well as to the exercise of typical and atypical functions by each of the Powers of the Republic and the (un)balance between them, focusing on the complex arrangement that is the separation of Powers in Brazil and the edition of provisional measures and the flaws in the performance of their political and social control. The study starts from the following problem: can the provisional measures, in the Brazilian actual context, configure an abuse of the President of the Republic's legislating power, forcing a legislative process that disregards the perspective of democratic dialogue? To answer it, the deductive approach method was used, that is, we started from the general to the specific one, and the bibliographic research technique. The first chapter was intended to examine the historical origins and the new conception of the separation of powers and functions in Brazil, as well as the constant tension and current mismatch between the Powers. In the second chapter, we sought to understand the legislative process of editing a provisional measure in Brazil, studying the phases of the legislative process in the 1988 Constitution, the legislative species and their peculiarities and, finally, the history of the instrument of the provisional measure, from its authoritarian origin to the attempt at constitutional limitation. In the third chapter, in order to analyze the excess of provisional measures edited and the mismatch in the performance of the Powers in their political and judicial control, the requirements of the provisional measure, the relevance and urgency in the perception of the National Congress, the relation of the provisional measure with the inversion of the Legislative guidelines and the historical abuse of the power to edit provisional measures in the country and its democratic deficits. From the study of the proposed theme, guided by the outlined objectives, it was verified that the Principle of Separation of Powers and functions, the provisional measure and democracy are closely linked, considering that the abuse of the second hurts both the first and the last, directly reaching the balance that must be maintained by the State, as well as that in the current Brazilian context, especially in the current government, provisional measures may constitute an abuse of the President's power to legislate, forcing a legislative process that disregards the perspective democratic dialogue.

Keywords: Abuse of the Executive Power. Provisional Measure. Legislative process. Separation of Powers.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>06</b>
<b>2</b>	<b>SEPARAÇÃO DE PODERES E FUNÇÕES NO BRASIL.....</b>	<b>08</b>
<b>2.1</b>	<b>As origens históricas da separação de poderes.....</b>	<b>08</b>
<b>2.2</b>	<b>A nova concepção da separação de poderes e funções e a sua vinculação aos Direitos Fundamentais.....</b>	<b>12</b>
<b>2.3</b>	<b>A constante tensão e o atual descompasso entre os Poderes .....</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>PROCESSO LEGISLATIVO DE EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>25</b>
<b>3.1</b>	<b>Fases do processo legislativo no Brasil na Constituição de 1988 .....</b>	<b>25</b>
<b>3.2</b>	<b>Espécies legislativas e suas peculiaridades.....</b>	<b>33</b>
<b>3.3</b>	<b>Medida Provisória no Brasil: da origem autoritária à tentativa de limitação constitucional .....</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>O EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E O DESCOMPASSO NA ATUAÇÃO DOS PODERES NO SEU CONTROLE POLÍTICO E JUDICIAL..</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>Análise preliminar dos requisitos da Medida Provisória .....</b>	<b>41</b>
<b>4.2</b>	<b>Relevância e Urgência na percepção do Congresso Nacional .....</b>	<b>44</b>
<b>4.3</b>	<b>A Medida Provisória e a inversão das pautas.....</b>	<b>50</b>
<b>4.4</b>	<b>O histórico abuso do poder de editar Medida Provisória no Brasil e os seus déficits democráticos .....</b>	<b>57</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>61</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF) adotou a Separação dos Poderes como um de seus princípios, elencando-a como cláusula pétrea e definindo funções específicas a cada um dos três Poderes. No entanto, no Brasil, os poderes Legislativo e Executivo possuem uma grande interação, especialmente a fim de garantir a governabilidade, sendo que atribuições típicas de um, foram, excepcionalmente, permitidas ao outro, como é o caso da medida provisória.

A medida provisória é ato normativo com eficácia imediata e força de lei e, embora se apresente como função essencialmente legislativa, foi atribuída privativamente ao Presidente da República, chefe do Executivo, dependendo do Congresso Nacional apenas para sua transformação definitiva em lei, conforme disposto no art. 62 da Constituição Federal.

Tal instrumento deve ser utilizado com cautela, sendo que apenas uma situação fática relevante e urgente legitima a atuação normativa excepcional do Chefe do Executivo, todavia, não é o que se tem observado. A medida provisória vem sendo amplamente utilizada pelos chefes de governo desde a sua criação, o que nos leva a refletir sobre a efetividade do controle exercido sobre elas, especialmente, no que se refere ao atendimento dos seus pressupostos constitucionais, quais sejam, relevância e urgência, bem como o reflexo do abuso de sua utilização na separação dos poderes e na democracia.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar o processo de edição de medidas provisórias no Brasil, discutindo criticamente a utilização política de tais medidas e os déficits de atuação dos Poderes no sistema de freios e contrapesos no seu controle.

Nesse sentido, busca-se a partir do trabalho investigar o possível abuso do poder de legislar por parte do chefe do Executivo Federal através da edição de medidas provisórias no Brasil após a Constituição Federal de 1988, partindo-se do seguinte problema: as medidas provisórias, no contexto atual brasileiro, podem configurar um abuso do poder de legislar do Presidente da República, forçando um processo legislativo que desconsidere a perspectiva do diálogo democrático?

Para responder o problema de pesquisa, o presente trabalho monográfico foi construído com base no método de abordagem dedutivo, ou seja, partiu-se do geral para o específico, utilizando-se como técnica de pesquisa a bibliográfica, sendo o estudo estruturado a partir da busca em doutrina, artigos, publicações em revistas e textos jornalísticos.

O trabalho se subdivide em três capítulos. No primeiro, serão examinadas desde as origens históricas da separação de poderes e funções, abordando-se a Teoria da Tripartição dos Poderes construída por Montesquieu, conhecido como o pai desta, até a sua concepção

atual. Será, também, explorada a vinculação da separação de poderes e funções com os direitos fundamentais, que, na sua perspectiva objetiva, são vistos como valores básicos a serem seguidos, irradiando-se a todo o ordenamento jurídico e, assim, à atuação dos Poderes estatais. Por fim, discorrerá-se sobre a constante tensão e o atual descompasso entre os Poderes no país, atentando-se ao fato de que a (des)harmonia entre eles reflete diretamente na governabilidade do país e no exercício democrático.

O segundo capítulo é destinado à compreensão do processo legislativo de edição de medida provisória no Brasil, estudando-se as fases do processo legislativo na Constituição de 1988, com atenção às especificidades do procedimento relativo às medidas provisórias, e as espécies legislativas e suas peculiaridades, explorando-se a controvertida natureza jurídica do ato normativo em pauta. Também, se observará a trajetória da medida provisória no Brasil, desde a sua origem autoritária, pouco diferente de seu antecessor, decreto-lei, à tentativa de limitação constitucional, marcada pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001.

Já no terceiro capítulo, visando analisar o excesso de medidas provisórias editadas e o descompasso na atuação dos Poderes no seu controle político e judicial, analisar-se-ão, de forma preliminar, os requisitos do referido ato normativo e, após, a relevância e urgência, pressupostos constitucionais para a sua elaboração, na percepção do Congresso Nacional, verificando-se em números o baixíssimo índice de rejeição por não atendimento desses pressupostos e refletindo-se sobre o que isso, na verdade, pode significar. Será abordada, também, a questão da inversão e do sobestamento das pautas do Legislativo que decorrem da necessidade de análise de uma medida provisória, em razão do regime de urgência exigido por ela. Por fim, discorrerá-se sobre o histórico abuso do poder de editar Medidas Provisórias no Brasil e os seus déficits democráticos, encaminhando-se para que, ao final, reflita-se sobre e responda-se o problema de pesquisa levantado.

Destaca-se, ademais, que a temática abordada no trabalho está diretamente ligada ao contexto político/jurídico do governo atual, assim como ao exercício das funções típicas e atípicas por cada Poder da República e o (des)equilíbrio entre eles, tendo como foco a figura da medida provisória, instrumento pelo qual, de certa forma, o Executivo legisla.

A relevância deste trabalho está pautada na discussão acerca do abuso da utilização de medidas provisórias pelo Chefe do Executivo, que através delas vem, ao longo dos anos, assumindo a função de legislador, forçando o processo legislativo, e, inclusive, a pauta Legislativa, aos seus interesses, desrespeitando escancaradamente a separação dos poderes e, conseqüentemente, a estrutura do Estado de Direito e a democracia.



## **2 SEPARAÇÃO DE PODERES E FUNÇÕES NO BRASIL**

Veja-se que a pesquisa é norteadada por dois pontos centrais, a separação de poderes e a medida provisória, que estão intrinsecamente ligados, haja vista esta apresentar-se como função essencialmente legislativa, entretanto, ter sido atribuída privativamente ao Presidente da República, chefe do Executivo, conforme art. 84, XXVI, da Constituição Federal. Nesse contexto, para melhor compreender as discussões que circundam o instituto da medida provisória e a sua utilização, faz-se necessária, de início, uma análise sobre o princípio da separação de poderes e funções.

Assim, neste primeiro capítulo, serão exploradas as origens históricas da separação de poderes e funções, chegando-se à concepção atual e explorando-se a sua vinculação com os direitos fundamentais. Também, será observada a constante tensão e o descompasso entre os Poderes no país atualmente, isso, para posteriormente melhor analisarmos o uso indevido do instrumento da medida provisória e os seus reflexos no princípio da separação de poderes e na democracia.

### **2.1 As origens históricas da separação de poderes**

A teoria da separação de poderes, que se utiliza do critério funcional para distingui-los, consiste em atribuir as funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, a três órgãos distintos, autônomos entre si, que exercerão com exclusividade a função a eles designada, e foi esboçada, inicialmente, por Aristóteles, na obra "Política" (LIMA; BOAS FILHO, 2018, <http://www.scielo.br>; MORAES, 2002, p. 369).

Posteriormente, John Locke, no capítulo XII do Segundo Tratado sobre Governo, também desenvolveu a teoria, reconhecendo três funções distintas, a legislativa, que apontou como superior, a executiva, que visava assegurar a ordem e o direito internamente, e a federativa, por meio da qual eram mantidas as relações externas com outros Estados, sendo que esta seria, na verdade, derivada do Poder Executivo (BOBBIO, 1995, p. 40; LIMA; BOAS FILHO, 2018, <http://www.scielo.br>; MORAES, 2002, p. 369; NASCIMENTO, 2004, p. 41).

Destaca-se que, de acordo com a sua teoria, haveria hierarquia entre os Poderes, uma vez que se entendia que o Poder Executivo estaria subordinado ao Legislativo, tendo em vista que este emanava as leis e àquele cabia a função de executá-las. Oportuno salientar, também,

que neste momento o Poder Judiciário ainda não havia sido inserido na tripartição dos poderes (BOBBIO, 1995, p. 40).

A fundamentação da teoria e a divisão e distribuição clássicas dos poderes e funções que até hoje são utilizadas foi, todavia, consagrada na obra *O espírito das leis*, do político-filósofo Montesquieu, considerado o pai da tripartição dos poderes, cuja construção divide a soberania no formato “quem legisla não executa e não julga, e vice-versa”, de forma que o julgador não criaria as leis e não administraria o Estado (LIMA; BOAS FILHO, 2018, <http://www.scielo.br>; MORAES, 2002, p. 369; NASCIMENTO, 2004, p. 41).

Montesquieu talvez tenha sido o primeiro dos autores, na transição entre o mundo antigo e o moderno, a refletir mais diretamente sobre o problema do desempenho e eficácia da constituição, ao analisar o funcionamento das instituições do governo da Inglaterra em *O espírito das leis*, de 1748. Para o autor, a grande virtude das instituições inglesas estava na sua capacidade de conferir a cada segmento “relevante” da sociedade — monarquia, aristocracia e burguesia — uma esfera de poder dentro do arranjo constitucional estabelecido pela commonwealth. Assim, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário encontravam-se sob o controle dos diferentes setores da sociedade que, àquele momento, detinham efetivos recursos de poder. Como a ação estatal dependia da coordenação dos diversos poderes, isso significava necessariamente que os diversos segmentos da sociedade deveriam se colocar de acordo para que o Estado se movimentasse (VIEIRA, 2018, p. 100-101).

Para Montesquieu a separação dos poderes é um princípio de equilíbrio, que rege a relação dos governos com as leis e a Constituição, permitindo a moderação necessária para assegurar a liberdade política. “Moderação que não é da natureza dos governos [...] requer procedimentos internos de balança obtidos pela combinação e pelo temperamento das potências ao mesmo tempo que pela distribuição das tarefas, pela regulação das competências e pela compensação das funções” (NASCIMENTO, 2004, p. 41-42).

Como menciona Bobbio (1995, p. 42), o governo moderado, apresentado como governo da razão, “é aquele que garante principalmente a liberdade”, sendo que o que faz um governo ser considerado moderado é “a distribuição do poder de tal modo que, havendo poderes contrapostos, nenhum deles tenha condições de atuar arbitrariamente” (BOBBIO, 1998, p. 136).

Ainda, em sua obra, Montesquieu registrou sua crença “de que todo aquele que exerce poder tende a dele abusar. Então, para coibir a tirania, propôs a divisão de atuação referida” (LIMA; BOAS FILHO, 2018, <http://www.scielo.br>). A separação de poderes é, assim, um mecanismo essencial para impedir o poder absoluto (VIEIRA, 2018, p. 105).

Nascimento (2004, p. 42-43) traz, salientando a influência do trabalho de Locke, trechos da teoria produzida por Montesquieu, nos quais ele explana sobre a estruturação do Estado e o

equilíbrio dos poderes divididos e enfatiza a necessidade de, mais do que a divisão entre os poderes, o balanço entre eles:

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder Legislativo, o poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder Executivo daquelas que dependem do direito civil.

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado...

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade... tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder Legislativo e do Executivo...

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.

[...]

Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo.

Montesquieu, ao explicar sobre as formas de governo, refere-se, ainda, aos “contrapoderes”, poderes intermediários entre governante e governados, que impedem o abuso da autoridade pelo monarca. Estes contrapoderes, segundo Bobbio (1998, p. 135), “exercem funções estatais e impossibilitam a concentração do poder público nas mãos de uma só pessoa”.

Embora a teoria da separação dos poderes seja atribuída à Montesquieu, com razão, tendo em vista que ele é, inclusive, considerado, como referido, o pai da tripartição dos poderes, importante pontuar que tal tema foi abordado e estudado por diferentes filósofos/políticos.

Feita tal observação, cita-se, por fim, que Kant, no mesmo sentido que Montesquieu, entende, segundo Bobbio (1995, p. 142), que “cada Estado contém em si três poderes, [...] o poder soberano (a soberania), que reside na pessoa do legislador; o poder executivo, na pessoa que governa (em conformidade com as leis); e o poder judiciário (que determina para cada um o seu, segundo a lei) na pessoa do juiz”. O filósofo também refere a supremacia do poder legislativo sobre os outros dois, entendendo que ele deve ser superior em razão de representar a vontade coletiva.

Em um segundo momento, Kant reflete sobre a ligação entre os poderes, afirmando que

são coordenados entre si, sendo um a complementação do outro; subordinados, não podendo nenhum assumir as funções dos outros; e unidos, pois apenas a partir da união de suas funções singulares é possível entregar ao povo o que lhe é de direito (BOBBIO, 1995, p. 142).

A separação dos poderes foi proposta para proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto, mostrando-se também intrinsecamente ligada aos valores de liberdade, modernidade, constituição e desagravo à monarquia (LIMA; BOAS FILHO, 2018, <http://www.scielo.br>). Destaca Nascimento (2004, p. 64) que “a fórmula clássica da separação de poderes segue válida enquanto subsiste o Estado constitucional, embora mudado, pois com ele remanesce o problema do limite do poder em nome da liberdade e da distribuição e da delimitação das suas funções”.

Adentrando no avanço do princípio da separação de poderes e funções e no seu acolhimento pelos Estados contemporâneos, Vieira (2018, p. 189-190) narra que:

As traumáticas experiências do totalitarismo, da segregação racial, assim como dos regimes autoritários que assombraram o século XX, levaram a que muitos processos de transição culminassem com a adoção de constituições ambiciosas e cercadas de garantias voltadas a proteger a democracia contra ameaças e tentações autoritárias. [...]

Algumas dessas constituições, como a brasileira, estipularam que determinados direitos e princípios habilitadores do regime democrático e do Estado de direito não podem ser suprimidos, nem sequer por emendas à Constituição, ainda que respaldadas por largas maiorias ou mesmo por manifestações diretas da população. Aos tribunais e cortes constitucionais, portanto, foram conferidas pesadas responsabilidades de zelar pela preservação desse núcleo essencial, que protege as democracias constitucionais.

No contexto brasileiro, a partir da redemocratização do país e do advento da Constituição de 1988, buscou-se reestabelecer o princípio da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), importado da doutrina constitucional norte-americana, em que as funções estatais são divididas entre os Poderes, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, no intuito de harmonizá-los e garantir o Estado Democrático de Direito (MORAES, 2002, p. 187).

A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 2.º, a tradicional tripartição de Poderes, ao afirmar que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>), elencando-a como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III), sobre as quais Barroso (2011, p. 187) ensina:

na medida em que as cláusulas pétreas representem o núcleo de identidade e a reserva moral de uma dada ordem constitucional, devem elas ser imunes à

possibilidade de reforma. Se o poder constituinte derivado puder alterar as regras acerca do seu próprio exercício, ele se torna onipotente, convertendo-se indevidamente em originário.

Nesse sentido, verifica-se que a Constituição brasileira de 1988, em seu art. 60, § 4º, protege com rígidos critérios certos direitos e princípios habilitadores do regime democrático e do Estado de Direito, dentre os quais a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e as garantias individuais, não permitindo reformas tendentes a aboli-los, sendo, assim, elevados a um patamar superior de proteção quando comparados aos demais dispositivos da Constituição, para os quais são previstos critérios que possibilitam a alteração (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>; VIEIRA, 2018, p. 138-139).

Destaca-se que “a facilidade em reformar esses dispositivos mais flexíveis do texto, assegurando a preservação dos princípios basilares da arquitetura constitucional, permitiu uma intensa atualização da Constituição sem que sua identidade fosse alterada” (VIEIRA, 2018, p. 139).

Sobre a tripartição dos poderes, em resumo, tem-se que

*o princípio da tripartição dos poderes* (CF: art. 2º) estabelece que cada um dos Poderes deve executar suas funções com independência e harmonia, devendo haver um mínimo e um máximo de independência (organização, estruturação e competências próprias) e de instrumentos favorecedores do exercício harmônico de funções que cada Poder exerce de forma preponderante. A organização dos Poderes (CF: Título IV), cada qual com competência para o exercício de *determinadas funções* e prática de *determinados atos*, densifica a tripartição dos poderes, estabelecida nos princípios fundamentais (ÁVILA, 1997, p. 53, grifo do autor).

Feita uma análise histórica da teoria da separação dos poderes, que é abordada, de diferentes formas, há séculos, e de como ela foi introduzida na nossa Carta Magna, no próximo tópico discorrerá-se sobre a separação de poderes especialmente como separação de funções, assim como a vinculação deles aos direitos fundamentais.

## **2.2 A nova concepção da separação de poderes e funções e a sua vinculação aos Direitos Fundamentais**

Piçarra (1989, p. 26 apud BARROSO, 2011, p. 196) afirma que “na sua dimensão orgânico-funcional, o princípio da separação dos poderes deve continuar a ser encarado como princípio de moderação, racionalização e limitação do poder político-estadual no interesse da liberdade. Tal constitui seguramente o seu núcleo intangível”.

Nesse contexto, observa-se que não é prevista a separação absoluta entre os poderes, e sim a coordenação entre eles, a partir do controle recíproco. Dessa forma, com a separação de poderes, se pretende, na verdade, dividir o trabalho de gerência do Estado, buscando-se maior eficiência no desempenho das suas funções, haja vista que serão especificamente delegadas a cada Poder.

Sánchez (2002, p. 33) ensina que:

No hay, sin embargo, una correlación perfecta entre separación funcional y orgánica, de tal modo que a cada órgano-poder, corresponda una única función. Si bien cada poder se identifica por una función material (legislación, ejecución e jurisdicción), sucede, sin embargo, que junto a esta función principal, cada uno de ellos inevitablemente está llamado a desempeñar otras funciones, secundarias respecto a la que constituye su ámbito natural de actuación, que materialmente coinciden con las atribuidas a los otros poderes.<sup>1</sup>

Inferre-se, portanto, que a separação de poderes não é rígida no caso do nosso país, pois são permitidas aos Poderes, pela Constituição, atribuições tipicamente vinculadas a um ao outro, como é o caso da medida provisória, ato legislativo de competência exclusiva do chefe do executivo.

Nota-se que, ao lado da separação de poderes no núcleo de proteção constitucional estão os direitos fundamentais, que também fazem parte das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV da CF) e, portanto, não estão sujeitos a emendas tendentes a aboli-los, de modo que restringem o poder de reforma da Constituição (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Após um longo período em que o termo constituição foi utilizado de forma abusiva para camuflar o exercício arbitrário do poder em diversas partes do mundo [...] a constituição recobrou sua força como instrumento de habilitação da democracia, organização e limitação do poder e garantia de direitos a partir de meados do século XX. Com a queda desses regimes autocráticos nas sucessivas ondas de democratização que ocorreram a partir da Segunda Guerra Mundial, a constituição voltou a ocupar um espaço central na linguagem política como uma ferramenta de organização do poder, da democracia, da garantia de direitos, assumindo ainda outras responsabilidades na transformação da sociedade (VIEIRA, 2018, p. 77) .

A ideia sobre Constituição e o papel que ela deve desempenhar alterou-se ao longo das décadas e segue em mutação. O constitucionalismo, que inicialmente preocupou-se com a organização do Estado e a proteção de uma lista limitada de direitos de liberdade, cedeu

---

<sup>1</sup> Não há, no entanto, uma correlação perfeita entre separação funcional e orgânica, de modo que cada poder-órgão corresponda a uma única função. Embora cada poder seja identificado por uma função material (legislação, execução e jurisdição), acontece, no entanto, que, juntamente com essa função principal, cada um deles é inevitavelmente chamado a desempenhar outras funções, secundárias às quais constituem sua área natural de atuação, que coincidem materialmente com as atribuídas aos outros poderes.

espaço ao constitucionalismo social, no qual direitos ligados à igualdade material passaram a ser constitucionalmente previstos, o que ampliou de forma significativa as tarefas a serem desempenhadas pelo Estado no plano econômico e social (BARROSO, 2011, p. 107).

As constituições, mais do que um conjunto de normas superiores, são dispositivos que aspiram habilitar a democracia, regular o exercício do poder e estabelecer parâmetros de justiça que devem pautar a relação entre as pessoas e entre os cidadãos e o Estado. Nesse sentido, são mecanismos pelos quais nos comprometemos a enfrentar nossos problemas e coordenar nossos conflitos de forma pacífica e democrática (VIEIRA, 2018, p. 06-07).

O art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 prevê, conforme citado por Vieira (2018, p. 61), que “a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem constituição”, sendo estes, dessa forma, os pilares fundamentais de uma ordem constitucional. “De um lado, cria-se uma esfera de proteção aos direitos do indivíduo. De outro, organiza-se o poder do Estado de maneira fragmentada, de forma que as duas instâncias mutuamente se limitem, assegurando aos indivíduos a maior liberdade possível” (VIEIRA, 2018, p. 61).

Os direitos fundamentais compõem o núcleo da proteção da dignidade da pessoa humana e são, assim, previstos na norma suprema do ordenamento jurídico, devendo ter força vinculativa máxima. Para Queiroz (2006, p. 23, grifo do autor), a dignidade da pessoa humana “[...] é um conceito *valorativo*, um *valor constitucional*, que se apresenta como ‘fundamento’ e ‘base’ da ordem jurídico-constitucional. [...] simultaneamente, como ‘norma fundamental’ e ‘direito fundamental’, numa palavra, como ‘compromisso fundamental do Estado’”.

De acordo com Nascimento (2004, p. 69), “os direitos fundamentais formam um sistema de normas constitutivas, de reconhecimento e de proteção de valores, bens jurídicos e interesses, ou seja, de reivindicações essenciais às pessoas humanas, integrados na Constituição de um Estado territorial concreto”.

Em todo caso, trata-se de direitos amplamente aceitos pela comunidade e que não podem como tal ser eliminados sem uma mudança fundamental na compreensão social. Esses direitos são genuinamente “constitutivos” (*constitutive*) de outros direitos no sentido em que ajudam a criar - ou constituem mesmo - valores básicos da sociedade. Mas são também “compromissórios” (*commitments*) no sentido em que aspiram a desfrutar de um grau de estabilidade no tempo. A sua violação corresponde a uma espécie de quebra ou ruptura da relação de confiança que deve presidir às relações entre governantes e governados, uma violação do “princípio da proteção da confiança” próprio de um “Estado de Direito democrático e constitucional” (QUEIROZ, 2006, p. 69-70, grifo do autor).

Ressalta-se que a relevância dos direitos fundamentais está clara já no preâmbulo da

Constituição Federal de 1988, devendo a sua garantia “erigir-se como pilar ético-jurídico-político da própria compreensão da constituição” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 153). Ademais, “compreendida como uma ordem objetiva de valores e como um sistema aberto de princípios e regras, a Constituição transforma-se no filtro através do qual se deve ler todo o direito infraconstitucional” (BARROSO, 2011, p. 109).

Portanto, se os direitos fundamentais constituem o núcleo e a sua garantia o objetivo central da Constituição, deve esta, assim como todo o ordenamento jurídico e o que emana dele, ser analisada à luz dos direitos fundamentais.

Nota-se que

[...] para que o princípio do Estado de Direito pudesse conservar a sua operatividade no contexto das novas relações entre o Estado e os cidadãos, a limitação do Estado não se podia traduzir exclusivamente na ideia de delimitação externa de uma zona de autonomia individual garantida contra as eventuais invasões do poder público, mas exigia, também, uma vinculação jurídica do Estado no sentido de uma intervenção positiva destinada a criar as condições de uma real vivência e desenvolvimento da Liberdade personalidade individuais (NOVAIS, 2006, p, 198-199).

No mesmo sentido, “o fato de os direitos fundamentais estarem previstos na Constituição torna-os parâmetros de organização e de limitação dos poderes constituídos” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 167), ou seja, os direitos fundamentais estão acima dos Poderes da Réplica, de modo que estes devem atuar em conformidade com aqueles, e jamais desprezá-los.

No âmbito do Poder Legislativo, a atividade legiferante, evidentemente, deve estar em conformidade com os direitos fundamentais, jamais indo de encontro a eles. Todavia, além disso, cabe a este Poder, diante da função tipicamente a ele atribuída, regular esses direitos, a fim de garantir a sua efetivação (MENDES; BRANCO, 2012, p. 167-168).

Como apontam Mendes e Branco (2012, p. 168), “um direito fundamental pode necessitar de normas infraconstitucionais que disciplinem o processo para a sua efetivação ou que definam a própria organização de que depende a sua efetividade [...]”. Destacam, ainda, que “a inércia do legislador em satisfazer uma imposição de concretização do direito fundamental pode ensejar a ação direta de inconstitucionalidade por omissão ou o mandado de injunção”.

Queiroz (2006, p. 29) ressalta o problema da efetividade dos direitos fundamentais, referindo que “se alguns dos direitos fundamentais sociais se apresentam como direitos ‘directamente aplicáveis’, sem necessidade de interposição (e/ou intervenção) do legislador,



outros, todavia, apresentam-se como ‘direitos a prestações’, dependentes de uma atividade mediadora a levar a cabo pelos poderes públicos”.

O Poder Executivo, ou a Administração, como alguns autores referem, também está, é claro, vinculado aos direitos fundamentais, ao passo que os atos que os ofendem tornam-se nulos. As leis devem ser interpretadas em observância aos direitos fundamentais e as atividades da Administração devem respeitar os limites impostos por esses direitos (MENDES; BRANCO, 2012, p. 169).

Salienta-se que no termo Administração estão compreendidas tanto as pessoas jurídicas de direito público quanto as pessoas de direito privado que atuam com poderes públicos em relação aos particulares, “a não ser assim, estaria aberta a via oblíqua da ação administrativa por meio de sujeitos de direito privado como modo de ladear a vinculação do Executivo ao regime dos direitos fundamentais” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 169).

Ao Poder Judiciário cabe defender os direitos violados ou ameaçados, conforme preceitua o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. “A defesa dos direitos fundamentais é da essência da sua função. Os tribunais detêm a prerrogativa de controlar os atos dos demais Poderes, com o que definem o conteúdo dos direitos fundamentais proclamados pelo constituinte” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 173).

A vinculação do Judiciário aos direitos fundamentais se dá a partir do dever de garantir a eles eficácia. Também pode ser observada no dever dos juízes de seguir os preceitos fundamentais no decorrer dos processos e nas suas decisões, respeitando, especialmente o devido processo legal. Por outro lado, “sob um ângulo negativo, a vinculação do Judiciário gera o poder-dever de recusar aplicação a preceitos que não respeitem os direitos fundamentais” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 173).

Essencial observar que os direitos fundamentais possuem duas dimensões, a subjetiva e a objetiva, sendo que a primeira é a mais conhecida e está ligada às finalidades mais elementares.

A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais “corresponde à característica desses direitos de, em maior ou em menor escala, ensejarem uma pretensão a que se adote um dado comportamento ou se expressa no poder da vontade de produzir efeitos sobre certas relações jurídicas” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 190).

Assim, nessa dimensão, os direitos se dividem em negativos e positivos. Os primeiros objetivam, então, afastar a interferência do Estado na liberdade do indivíduo, enquanto que os segundos se referem à exigência de prestação por parte do Estado. “A garantia dos direitos fundamentais é tutela da autonomia individual [...] exigem tanto ausência de invasões

ilegítimas das esferas individuais quanto a promoção positiva da liberdade” (NOVAIS, 2006, p.199).

Já a dimensão objetiva se constitui com base no fato de que os direitos fundamentais devem ser considerados como princípios básicos da ordem constitucional, sendo que “participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 190).

As constituições democráticas assumem um sistema de valores que os direitos fundamentais revelam e positivam. Esse fenômeno faz com que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos.

Os direitos fundamentais, assim, transcendem a perspectiva da garantia de posições individuais, para alcançar a estatura de normas que filtram os valores básicos da sociedade política, expandindo-os para todo o direito positivo. Formam, pois, a base do ordenamento jurídico de um Estado democrático (MENDES; BRANCO, 2012, p. 190).

A partir da dimensão objetiva, os direitos fundamentais não são considerados apenas em relação aos indivíduos, mas também como um valor em si, a ser observado e difundido. “A perspectiva objetiva, nesse sentido, legitima até restrições aos direitos subjetivos individuais, limitando o conteúdo e o alcance dos direitos fundamentais em favor dos seus próprios titulares ou de outros bens constitucionalmente valiosos” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 191).

O principal efeito da perspectiva objetiva é que a partir dela são estabelecidas diretrizes para a atuação dos Poderes, para a interpretação e aplicação das Leis, e, também, para as relações entre os particulares, sendo, assim, responsável pela eficácia irradiante dos direitos fundamentais. Cria-se um dever de proteção do Estado, ligado principalmente aos direitos à vida, à liberdade e à integridade física, que deve atuar no sentido de garantir os direitos fundamentais (MENDES; BRANCO, 2012, p. 191-192).

Registram Mendes e Branco (2012, p. 191) que “a dimensão objetiva interfere na dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, neste caso atribuindo-lhe reforço de efetividade”. Dessa forma, ambas as dimensões existem em complemento recíproco.

Depreende-se, ainda, que a dimensão objetiva visivelmente limita a discricionariedade dos Poderes, uma vez que trazem tanto deveres positivos quanto limitações negativas.

Respeita-se, contudo, em princípio, a liberdade de conformação do legislador, a quem se reconhece discricionariedade na opção normativa tida como mais oportuna para a proteção dos direitos fundamentais. Cabe aos órgãos políticos, e não ao Judiciário, indicar qual a medida a ser adotada para proteger os bens jurídicos

abrigados pelas normas definidoras de direitos fundamentais (MENDES; BRANCO, 2012, p. 192).

Assim, em suma, a perspectiva subjetiva é ligada aos indivíduos e às suas pretensões, positivas ou negativas, de proteção dos seus direitos frente ao Estado. Enquanto que na perspectiva objetiva os direitos fundamentais são vistos como os valores básicos a serem seguidos, irradiando-se a todo o ordenamento jurídico e, assim, atingindo a atuação dos Poderes estatais, de forma que o Legislativo deve elaborar Leis visando à garantia dos direitos fundamentais, ou, ao menos, não indo contra eles, o Executivo deve governar a fim de protegê-los e o Judiciário julgar a fim de garanti-los e/ou protegê-los.

### **2.3 A constante tensão e o atual descompasso entre os Poderes**

Estudadas as origens da separação de poderes e funções e a nova concepção da teoria, bem como a sua ligação aos direitos fundamentais, passa-se à análise da relação entre os Poderes no Brasil, pautada pela constante tensão e pelo atual descompasso entre eles.

Pascual (1997, p. 49-50), em análise detalhada da obra de Montesquieu, menciona que este previa a intervenção entre os Poderes, sendo que o Executivo interferiria no Legislativo através do veto, e este interviria naquele à medida que controla a aplicação das Leis que vota. Ainda, o Legislativo interferiria no Judiciário em três circunstâncias, para julgar os nobres, em casos relativos à anistia e nos processos políticos.

Vianna (2002, p. 16) aponta a interferência de um Poder no outro como uma forma de adequação do sistema:

[...] a história real das relações assimétricas e desarmonicas entre os Três Poderes no país, de onde poderiam provir graves conflitos institucionais, com o que há de negativo nela para a constituição de uma esfera pública política, para se usar uma terminologia habermasiana, tem admitido condições favoráveis para uma adaptação criativa da democracia mesmo em um cenário que não lhe é propício, confirmando uma outra teoria da cultura política do país, qual seja, a do pragmatismo quanto à manipulação de formas e procedimentos.

É de se observar, também, a alteração da hierarquia dos Poderes, que, conforme referido no tópico 2.1, estava implícita na concepção tradicional da separação de poderes, sendo que nela o Poder Legislativo, criador das Leis e do Direito, era pautado como “superior”, mostrando-se o Executivo subordinado a ele. Todavia, atualmente percebe-se a inversão dessa supremacia.

Nesse sentido, Pascual (1997, p. 124-125) destaca que “en los sistemas democráticos

actuales el poder ejecutivo se configura como el órgano más activo en la dirección política, económica o social”<sup>2</sup>. Porém, como ressalta o autor, em que pese clara a primazia do Poder Executivo nos Estados contemporâneos, isso não significa que a função política esteja concentrada em um só poder, no caso, o Executivo, participando dela, também, o Legislativo e o Judiciário (PASCUAL, 1997, p. 125).

Ao abordar os estudos de Montesquieu, Castro Júnior (1998, p. 47) pontua que a teoria clássica da separação de poderes garantiria “uma progressiva separação entre política e direito, porque regulava a legitimidade da política no governo, que se torna totalmente aceitável no Legislativo, parcialmente no Executivo e bastante neutralizada no Judiciário, dentro dos quadros ideológicos do Estado de Direito”. Prossegue, afirmando a importância da teoria do filósofo, pois

[...] embora o princípio não fosse da separação de Poderes, mas de inibição de um pelo outro de forma recíproca; no exercício desta função, dos três, o Judiciário era o que menos se relacionava com a força política, de modo que, para Montesquieu o Judiciário era de certo modo nulo, sendo esta neutralidade uma das peças importantes do Estado de Direito [...].

De se destacar, ainda, que Castro Júnior (1998, p. 48) cita o entendimento de um autor que afirma que “a politização da Justiça é diferente da politização do Legislativo ou do Executivo, porque, diante de um Judiciário neutralizado, aqueles dois Poderes produzem normas, mas não criam o direito” e ainda que seria “a neutralização política do Judiciário que institucionaliza a prudência como uma espécie de guardiã ética dos objetivos jurídicos”, discordando ele, porém, de tal entendimento à medida que “a função jurisdicional é mais ampla, pois deve distribuir justiça através da aplicação dos princípios fundamentais dispostos nos Arts. 1º, 3º e 4º da Constituição Federal de 1988”.

Sobre a questão, Barroso (2011, p. 421-422) defende que “direito é certamente diferente da política. Mas não é possível ignorar que a linha divisória entre ambos, que existe inquestionavelmente, nem sempre é nítida, e certamente não é fixa”. Destaca, também, que não cabe mais a crença de que ao intérprete das normas jurídicas cabe apenas revelar o seu conteúdo preexistente, sem atuar criativamente em sua elaboração. As “normas jurídicas não são reveladas, mas, sim, criadas por decisões e escolhas políticas, tendo em vista determinadas circunstâncias e visando determinados fins. Por terem caráter prospectivo, precisarão ser interpretadas no futuro, tendo em conta fatos e casos concretos”.

---

<sup>2</sup> “Nos sistemas democráticos atuais o Poder Executivo se configura como o órgão mais ativo na direção política econômica ou social”.

Há praticamente consenso, na doutrina contemporânea, de que a interpretação e aplicação do direito envolvem elementos cognitivos e volitivos. Do ponto de vista funcional, é bem de ver que esse papel de intérprete final e definitivo, em caso de controvérsia, é desempenhado por juízes e tribunais. De modo que o Poder Judiciário e, notadamente, o Supremo Tribunal Federal desfrutam de uma posição de primazia na determinação do sentido e alcance da Constituição e das leis, pois cabe-lhe dar a palavra final, que vinculará os demais Poderes. Essa supremacia judicial quanto à determinação do que é o direito envolve, por evidente, o exercício de um poder político, com todas as suas implicações para a legitimidade democrática (BARROSO, 2011, p. 421).

Como se percebe, a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo é, e sempre foi, mais evidente, sendo detalhadamente abordada por distintos autores, enquanto que o Poder Judiciário, normalmente, se não de forma unânime, é tratado em separado. É pontuada, é claro, a sua ligação e essencialidade em relação aos outros dois Poderes, todavia, de forma geral, é estudado a certa distância deles.

Nota-se, nesse sentido, que o povo, através do voto, é quem forma a cúpula dos Poderes Executivo e Legislativo, enquanto que na formação do Judiciário não há essa intervenção. Daí decorre, perceptivelmente, a questão do envolvimento dos dois primeiros com a questão política, enquanto que o Judiciário se destina à garantia do cumprimento e da observância das normas constitucionais.

Se por um lado o Executivo e o Legislativo trazem em si a vontade do povo e, com base nela e nas necessidades dele, exercem suas funções, coube ao Judiciário a imparcialidade e o distanciamento dessas vontades, devendo guiar-se pela lei e pela justiça.

Salientam Canotilho e Moreira (1991 apud MORAES, 2002, p. 370):

Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (*Verfassungstreue*, na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de guerrilha institucional, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma deontologia política, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado (*statesmanship*).

É perceptível que, ao longo dos anos, o Legislativo tem cedido parte da sua competência legislativa ao Executivo. Que, como já referido, vem demonstrando preponderância entre os Poderes, apropriando-se, de certa forma, da atribuição tipicamente delegada a um (Legislativo) e intervindo ou fazendo juízo de valor sobre as decisões do outro

(Judiciário), o que é preocupante, especialmente à democracia, uma vez que demonstra traços do abuso de poder, característico de governos autoritários.

Ainda, especificamente sobre a atribuição excepcional de função legislativa ao Executivo pela nossa Lei Magna, Ávila (1997, p. 30) salientou:

[...] A estrutura de competência dos poderes na CF, com substancial aumento do poder atribuído ao Congresso Nacional, aliada aos princípios democrático e da segurança jurídica e aos direitos fundamentais, ilustra, de modo bastante significativo, a maneira como o poder normativo excepcional do Poder Executivo deve ser interpretado na sistemática atual, ainda mais do que na anterior: estritamente. Não poderia ser de outro modo, uma vez que, depois de, preliminarmente, consagrar o Estado Democrático, a liberdade, a segurança e a harmonia social como objetivos da nova ordem constitucional, a CF prescreve princípios fundamentais - mais iminentes do que os outros, portanto, - dentre os quais está o princípio democrático (art. 1º *caput* e parágrafo único) e o da separação de poderes (art. 2º).

Vianna (2002, p. 08) aponta, já na apresentação de sua obra, o déficit democrático da “predominância do Executivo sobre o legislativo, evidenciada pela prática abusiva da edição de Medidas Provisórias, principalmente em matérias que não satisfazem a cláusula da reserva de emergência prevista na Constituição [...]”. Tal situação ocorre em razão de que a partir das medidas provisórias, que exigem tramitação de urgência diferenciada, com prazo para análise e previsão de sobrestamento de pautas, o Executivo força totalmente a pauta do Legislativo aos seus projetos.

Nota-se que “a ideia de que os poderes são independentes e harmônicos, inscrita em nossa Constituição, é um eufemismo, pois sua real disposição é de tensão” (VIEIRA, 2018, p. 28). Os Poderes têm, como também já mencionado, o dever de harmonia entre si, especialmente considerando que todos estão vinculados à Lei Magna e aos direitos fundamentais, havendo a necessidade de que um complemente o outro para a efetiva gestão pública. Ao mesmo tempo, porém, detêm a função de fiscalizarem-se uns aos outros, o que gera um constante tensionamento, que, na verdade, é o que garante que cada Poder siga atuando nos limites de suas atribuições, ou seja, o sistema de freios e contrapesos.

Sobre a questão, Vieira (2018, p. 28) defende que conflitos são normais em uma democracia constitucional e que por vezes os Poderes podem exceder-se e agirem de forma contrária à Constituição, sem que isso cause uma crise constitucional, destacando a atuação do Judiciário como mediador e/ou controlador de tais questões.

Todos os dias vemos a colisão entre poderes, invasões de competências, manifestações virulentas dos atores políticos, mesmo a violação de determinados direitos, eventuais abusos no exercício de outros direitos e acusações de afrontas à

Constituição sem que isso configure necessariamente uma crise, pois há mecanismos de autocorreção previstos pelo próprio sistema constitucional que, quando em funcionamento, demonstram a vitalidade da Constituição e não a sua falência. A Justiça muitas vezes é ativada para anular uma determinada decisão política tomada pela maioria ou para favorecer uma solução jurídica que não encontra respaldo na maioria da população. Outras vezes, o Judiciário é chamado a sancionar alguém que abusou de sua autoridade ou fraudou o sistema. Tudo isso é parte do jogo (VIEIRA, 2018, p. 29).

Observa-se, nesse sentido, que o Judiciário pode adotar duas posturas institucionais clássicas: de deferência ou de responsividade. A primeira é entendida como uma postura de acatamento ou respeito às decisões do Legislativo e/ou do Executivo, à vista de tratarem-se de órgãos representativos, de forma que “além de representarem a vontade da população, [...] podem ser sancionados por essa mesma população, o que não ocorre com o Judiciário” (VIEIRA, 2018, p. 152). A deferência, contudo, não pode ser confundida com a omissão e não é absoluta, uma vez que no nosso sistema jurídico é previsto o controle de constitucionalidade. Do contrário, não se trataria de Estado Democrático de Direito. (VIEIRA, 2018, p. 152).

A responsividade, que “não deve ser confundida com usurpação, em que o Judiciário avança, sem a devida justificativa normativa, sobre as funções de outros poderes”, ou realiza juízo valorativo sobre os atos deles, o que não lhe cabe, está ligada “à ideia de que o Judiciário deve estar ativamente envolvido em prover respostas para que a constituição e os direitos fundamentais, em especial, sejam efetivados na maior extensão possível” (VIEIRA, 2018, p. 153).

Vieira (2018, p. 155) destaca que “o fato de a Constituição de 1988 determinar que o Judiciário deve manter uma postura institucional mais responsiva na proteção dos direitos fundamentais não significa que o mesmo grau de responsividade deva se impor nas demais áreas reguladas pelo texto constitucional”, examinando que o Supremo Tribunal Federal (STF) passou de um comportamento inicial omissivo à postura mais atuante. Depreende-se disso, que, a partir do momento em que o STF passou a se posicionar mais, o que seria o seu papel talvez tenha passado a ser entendido como intervenção indevida.

O questionamento sobre até onde vai a competência do Judiciário e a partir de que situação ele já estaria ultrapassando-a, se impondo indevidamente, está bastante presente na sua relação com o Poder Legislativo, se destacando a partir das decisões, monocráticas e cautelares, do Supremo Tribunal Federal determinando o afastamento de integrantes do Legislativo dos seus cargos, o que além de duras críticas, acabou gerando, inclusive,

resistência dos integrantes do Congresso Nacional às intervenções do outro Poder (VIEIRA, 2018, p. 178-179).

Também foram proferidas decisões pelo Supremo Tribunal Federal, em ações diretas de inconstitucionalidade, acerca de matérias como a união homoafetiva e o aborto, que refletiram diretamente em normas infraconstitucionais, sendo ampliadas, por exemplo, em relação ao aborto, as causas de extinção da punibilidade, matéria de Direito Penal, o levou à acusação de usurpação por parte do Poder Judiciário (VIEIRA, 2018, p. 170-172).

A questão da intervenção de um Poder no outro é delicada, a linha é tênue, e a usurpação deve ser analisada detalhadamente caso a caso. Fato é que é corriqueira, mas assim também o é o seu controle.

Observa-se que desde 2013 o Brasil passa por uma grave crise política, que se estende aos tempos atuais, em que se destaca o preocupante processo de polarização da política e sem dúvida impacta fortemente o funcionamento das instituições constitucionais. Os inúmeros protestos, o povo indo às ruas, as polarizadas eleições, o aprofundamento da crise econômica, os esquemas de corrupção, em especial todo o processo da Lava Jato, o controvertido impeachment de Dilma, as decisões monocráticas do Supremo Tribunal Federal, a prisão do ex-presidente Lula, a última eleição, através da qual assumiu o poder um candidato de extrema direita e com discursos escancaradamente preconceituosos e afrontosos à Constituição, ganhando força a reivindicação do retorno da ditadura militar, o que demonstra “que passamos a viver uma situação de profundo mal-estar constitucional” e que a manutenção da democracia e do Estado Democrático de Direito estão em risco (VIEIRA, 2018, p. 27-28).

Isso indica que, embora estejamos vivendo uma forte turbulência, não imergimos numa clássica crise constitucional, em que as instituições criadas com a finalidade de habilitar a democracia perderam por completo sua capacidade de mediar os conflitos e favorecer a coordenação do jogo político. Por outro lado, a radicalização política, os atos pontuais, mas gravíssimos, de violência, o crescimento de uma retórica da intolerância, o constante desafio às decisões judiciais e, sobretudo, a ascensão de uma liderança com um discurso expressamente hostil aos valores constitucionais sinalizam que nossa democracia constitucional já pode estar vivendo um momento de regressão (VIEIRA, 2018, p. 12-13).

É certo, também, que a (des)harmonia entre os Poderes da República reflete diretamente no exercício democrático. Em um Estado justo e bem alinhado não haveria justificativa para o desequilíbrio entre os Poderes, muito menos para a tentativa de intervenção de um em outro, especialmente através do abuso de medidas excepcionais permitidas pelo texto constitucional. Entretanto, conforme será abordado no terceiro capítulo, infelizmente, não é o que se observa



ao longo dos governos brasileiros, mesmo diante das sequenciais alterações normativas e principiológicas.

### **3 PROCESSO LEGISLATIVO DE EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Feitos os apontamentos sobre o princípio da separação de poderes, que alicerça e orienta nosso ordenamento jurídico, passa-se a estudar o instituto da medida provisória, ato normativo com eficácia imediata e força de lei que se apresenta como função essencialmente legislativa, mas foi atribuída privativamente ao Presidente da República, chefe do Executivo.

Para enfrentar o problema de pesquisa levantado, imprescindível compreender o processo legislativo previsto pela Constituição de 1988, atentando-se às especificidades do procedimento relativo às medidas provisórias, e as espécies legislativas e suas peculiaridades, explorando-se a controvertida natureza jurídica do instrumento legislativo em discussão.

Ainda, importante examinar o caminho que a medida provisória percorreu no Brasil, desde a sua origem autoritária, pouco diferente de seu antecessor, o decreto-lei, à tentativa de limitação constitucional.

#### **3.1 Fases do processo legislativo no Brasil na Constituição de 1988**

A Constituição Federal de 1988 regula a produção legislativa a partir de uma seção especial (Título IV, Capítulo 1, Seção VIII), “Do processo Legislativo”, que inicia com o art. 59, que prevê que “o processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>; FERREIRA FILHO, 2001, p. 196).

Moraes (2002, p. 524) refere que o termo processo legislativo,

juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas.

Ferreira Filho (2001, p. 196), ao discorrer sobre o uso da expressão “processo legislativo”, argumenta que o termo “processo normativo” seria mais adequado.

Existem no nosso ordenamento jurídico três espécies de processo legislativo, o ordinário, o sumário, e os especiais, esses relativos à elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos, resoluções e

leis financeiras. O processo de elaboração das leis ordinárias, processo comum ou ordinário, fornece a base para as demais modalidades de ato legislativo, sendo a lei ordinária o ato legislativo típico e ato normativo primário. Tal processo compreende as fases introdutória, constitutiva e complementar (FERREIRA FILHO, 2001, p. 204 e 206; MORAES, 2002, p. 527).

A fase introdutória corresponde à iniciativa, que de acordo com Ferreira Filho (2001, p. 206) “não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia”. “O processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 934).

O poder de iniciativa pode ser geral (concorrente) ou reservado (exclusivo). A iniciativa geral pertencente, concorrentemente, ao Presidente da República, aos deputados e senadores, à qualquer comissão das Câmaras, seja do Senado ou do Congresso Nacional, e aos cidadãos, mediante iniciativa popular (CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br>; FERREIRA FILHO, 2001, p. 207-208).

Pontua-se que a Constituição de 1988 consagrou, nos termos do § 2º do art. 61, a iniciativa popular, que “pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>). Aponta Ferreira Filho (2001, p. 207), contudo, que as exigências para tal iniciativa são rigorosas e de difícil alcance, tratando-se “de instituto decorativo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br>; FERREIRA FILHO, 2001, p. 207).

Veja-se que “a iniciativa é comum para as proposições em que o constituinte não tenha restringido o âmbito da sua titularidade” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 934). Em relação a algumas matérias, porém, a Lei Magna reserva a iniciativa a apenas algumas autoridades ou órgãos, sendo que, por tratarem-se de hipóteses de exceção, “os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 934).

Com exceção dos projetos propostos por senador ou por comissão do Senado, os projetos de lei têm início na Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br>; FERREIRA FILHO, 2001, p. 208-209).

Na fase constitutiva, a principal de todo o processo, apresentado o projeto, passa-se à discussão e votação. A proposta passa por três comissões de mérito afetas aos assuntos a que se refere, sendo que “em cada comissão, o projeto é analisado por um relator, que recebe e analisa as sugestões (emendas) dos deputados [...]. Depois de votado o parecer do relator, o

projeto segue para a comissão seguinte” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br>).

Sua admissibilidade é analisada, ainda, pelas comissões de Finanças e Tributação, quando os projetos criam gastos ou tratam de finanças públicas, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela qual todas as propostas passam, haja vista que é nela que ocorre o controle de constitucionalidade. Ressalta-se que, se uma destas duas comissões não admitir o projeto, ele será arquivado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br>).

“Aprovado nas comissões, se necessário for, o projeto seguirá para o plenário da Casa deliberativa principal, onde será discutido e votado” (MORAES, 2002, p. 535).

Precisam ser votados no Plenário, entre outros: projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de comissão; projetos aprovados pelo Plenário do Senado; projetos em regime de urgência; e projetos que tramitam em caráter conclusivo, mas que tenham recebido pareceres divergentes nas comissões (pela aprovação e rejeição) ou que tenham sido alvo de recurso para votação em Plenário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br>).

A aprovação de lei ordinária depende da maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta dos deputados, em turno único. Nota-se que é exigido um *quorum* mínimo de deputados para a instalação da sessão, todavia, o número de votos necessários para a aprovação da Lei é relativo, uma vez que depende do número de deputados que estarão presentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br>; FERREIRA FILHO, 2001, p. 211).

Há diferentes possibilidades para o prosseguimento do projeto ao ser aprovado pelo plenário da Câmara. Veja-se que, se iniciado nela, o projeto seguirá para o Senado, para revisão (nova análise, inclusive da constitucionalidade, e votação), e, havendo emendas, retorna à Câmara dos Deputados para análise delas, que podem ser aceitas ou rejeitadas, seguindo, então, para a sanção ou veto do Presidente da República. Se advindo do Senado e não forem indicadas alterações, o projeto também segue para a sanção presidencial. Do contrário, se apresentadas emendas, retorna ao Senado, que analisa as alterações, seguindo para o presidente da República. Existe, ainda, a hipótese de o projeto ser rejeitado por uma das Casas, o que resultará no seu arquivamento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br>; FERREIRA FILHO, 2001, p. 211-212).

“Completa a fase constitutiva do processo legislativo a apreciação pelo Executivo do texto aprovado pelo Congresso. O Direito brasileiro ainda mantém a intervenção do Executivo no aperfeiçoamento da lei [...]” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 213). Nesse sentido,

cabe ao Presidente da República sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Congresso.

Refere Moraes (2002, p. 538) que “a existência da participação do Poder Executivo, além dos casos de iniciativa, nesta fase da feitura das leis, justifica-se pela ideia de inter-relacionamento entre os Poderes do Estado, com a finalidade de controles recíprocos”.

A sanção, que nada mais é do que a concordância do Presidente da República com o projeto apresentado, “é que transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei. Por ela, fundem-se as duas vontades, a do Congresso e a do Presidente, de cuja conjunção o constituinte quis que resultasse a lei ordinária” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 213).

A sanção pode ocorrer de forma expressa, quando o Presidente ratifica o projeto, no prazo de quinze dias úteis a contar do seu recebimento, ou tácita, quando o referido prazo decorre sem a manifestação do Presidente. Ou seja, a ausência da sanção faz com que o projeto se torne lei e não que caduque (FERREIRA FILHO, 2001, p. 214).

O veto é a discordância do Presidente com o projeto apresentado e deve ser expresso. Ressalta-se, porém, que tal discordância não é discricionária e, conforme prevê o art. 66, §1º da Constituição Federal, deve ser fundamentado ou na inconstitucionalidade ou na contrariedade ao interesse público. “Enquanto o veto por inconveniência apresenta o Presidente como defensor do interesse público, o veto por inconstitucionalidade o revela como guardião da ordem jurídica” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 221). Também, oportuno destacar que das razões do veto não cabe controle judicial, exatamente por se tratar de ato político.

Ademais, está prevista, ainda, no dispositivo legal acima referido, a possibilidade de veto total ou parcial, este que poderá abranger apenas “texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”, nos termos do § 2º do art. 66 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

No nosso ordenamento jurídico o veto não é absoluto, é superável, uma vez que “é ato de recusa, do qual resulta o reexame do projeto pelo próprio Legislativo, que poderá superá-lo por maioria qualificada” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 223). Nesse sentido os § 4º e 5º do art. 66 da Constituição Federal assim preveem:

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Destaca-se que se o veto for mantido, o projeto de lei é considerado rejeitado e, assim,

arquivado, não podendo ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. Ainda, observa-se que no caso de veto total o projeto é reanalisado na sua integralidade, enquanto que se parcial, serão reanalisadas apenas as partes vetadas. As aprovadas, sancionadas, serão promulgadas e entrarão em vigor, mesmo que antes de ser reapreciada pelo Congresso a parte vetada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br>; FERREIRA FILHO, 2001, p. 214 e 221-227; MENDES; BRANCO, 2012, p. 940; MORAES, 2002, p. 540-541).

A fase complementar se refere, então, à promulgação e à publicação da lei. A primeira cabe, em regra, Presidente da República, seja quando sancionado o projeto ou quando derrubado o veto, todavia, se não o fizer em quarenta e oito horas da sanção ou da comunicação da rejeição do veto, cabe a promulgação ao Presidente do Senado, que, se no mesmo prazo não o fizer, transmite-se ao Vice-Presidente do Senado (MENDES; BRANCO, 2012, p. 940; MORAES, 2002, p. 541-542).

Como aponta Barroso (2011, p. 198), “a atividade legislativa do Poder Executivo integra o espaço de intersecção entre os Poderes”, uma vez que atinge função tipicamente atribuída a outro, o Legislativo.

Observa-se que ao Poder Executivo é atribuída função, preponderantemente, organizacional e política, sendo a competência para editar medidas provisórias, com força de lei, exceção à função governamental do Executivo. Nota-se, porém, que a Constituição Federal não permite ao Poder Executivo atividade normativa primária, caso da medida provisória, sem a participação do Congresso Nacional (ÁVILA, 1997, p. 59).

Nesse contexto, ainda, oportuno destacar que a Constituição Federal, no art. 84, III, prevê ao chefe do Executivo a iniciativa do processo legislativo, nos casos previstos em lei, e, no § 1º do art. 64, a possibilidade deste solicitar urgência na apreciação dos projetos de lei de sua iniciativa, sendo imprescindível, contudo, que se compreenda que, no âmbito da separação de funções, a função legislativa é típica do Poder Legislativo, que atua como representante do povo e decide através de debate e votação, sendo, inclusive, crime de responsabilidade do Presidente atentar contra o livre exercício do Poder Legislativo, nos termos do art. 85, II, da Constituição Federal (ÁVILA, 1997, p. 56-59; BRASIL, 1998, <http://www.planalto.com.br>).

No que compete à edição da medida provisória, para a qual é previsto processo especial, tem-se que, editada, ela deve ser submetida imediatamente ao Congresso Nacional, onde será objeto de exame e parecer por comissão mista de Deputados e Senadores. Após, será encaminhada para apreciação em separado por cada uma das casas do Congresso (art. 62, §9º da CF), iniciando a votação pela Câmara dos Deputados (art. 62, §8º da CF), que deverá, antes

de analisar o mérito, observar se estão presentes os requisitos constitucionais exigidos (relevância e urgência). Aprovada, por maioria simples, a medida provisória segue ao Senado Federal, que de igual forma deverá realizar “juízo prévio” acerca do atendimento dos requisitos constitucionais exigidos para a sua edição, conforme preceitua o § 5º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1998, <http://www.planalto.com.br>; FERREIRA FILHO, 2002, p. 266-267; MENDES; BRANCO, 2012, p. 953-954; MORAES, 2002, p. 552).

Destaca-se que, embora o prazo de validade das medidas provisórias seja de sessenta dias, conforme previsão do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, se ela “não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional [...]” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>). Através deste dispositivo criou-se, então, nova espécie de regime de urgência constitucional para as medidas provisórias, que deu as duas Casas do Congresso Nacional o prazo de quinze dias para, sucessivamente, analisarem o instrumento. Tal prazo, porém, pode estender-se para setenta e cinco dias, haja vista a possibilidade de prorrogação da medida provisória por mais sessenta dias, prorrogação essa permitida apenas uma vez (art. 62, § 3º da CF) (MENDES; BRANCO, 2012, p. 954-955; MORAES, 2002, p. 552).

Ainda, a partir da redação do art. 62, verifica-se que o prazo para a conversão da medida provisória em lei é de sessenta dias, contados da publicação, suspensos durante os períodos de recesso do Congresso Nacional, prorrogáveis, uma única vez, por igual período, nos termos do art. 62, §§ 4º e 7º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>), salientando Nascimento (2004, p. 246) que seria possível uma medida provisória vigorar por 180 dias, desde que editada em data a abranger o recesso.

O § 6º ainda estabelece que, até que seja concluída a votação, as pautas e demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a medida provisória ficam sobrestadas<sup>3</sup> (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Se a medida provisória for totalmente aprovada, sem emendas, será convertida em lei e promulgada pelo Presidente do Congresso Nacional (Presidente do Senado Federal), sem a necessidade da sanção do Presidente da República. Existem, todavia, outras três hipóteses que

---

<sup>3</sup> Conforme decisão do STF no Mandado de Segurança nº 27.931, “o regime de urgência previsto no art. 62, § 6º, da Constituição da República [...] incide, tão-somente, sobre aquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio procedimental imposto por mencionado preceito constitucional as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV)” (BRASIL, 2017, p. 03-04).

podem ocorrer: a aprovação com alterações, a rejeição expressa e a rejeição tácita (MENDES; BRANCO, 2012, p. 955-958; MORAES, 2002, p. 551-554).

É possível a aprovação da medida provisória com emendas, que podem ser supressivas ou aditivas. Nesse caso, ao apresentar alterações de mérito, deverá a Casa também apresentar o projeto de lei de conversão, que será remetido ao Presidente da República para sanção ou veto para que o sancione ou vete, exercendo discricionariamente sua atribuição constitucional (art. 62, § 12 da CF). Sancionado o projeto, o próprio Presidente da República o promulgará e determinará sua publicação (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>; MENDES; BRANCO, 2012, p. 956-957; MORAES, 2002, p. 553).

Ao ser rejeitada expressa ou tacitamente pelo Legislativo, a medida provisória perde sua eficácia desde a edição, ou seja, retroativamente, voltando a vigorar a regra que eventualmente ela havia alterado, devendo-se, contudo resguardar as relações ocorridas enquanto esteve em vigor (FERREIRA FILHO, 2002, p. 265; MENDES; BRANCO, 2012, p. 957-958).

Salienta-se “[...] a impossibilidade jurídico-constitucional de o Presidente da República editar nova medida provisória cujo texto reproduza, em suas linhas fundamentais, os aspectos essenciais da medida provisória que tenha sido objeto de expressa rejeição parlamentar” (MORAES, 2002, p. 553), fenômeno conhecido como reedição, indiscriminadamente utilizado antes da reformulação do art. 62 pela Emenda Constitucional n. 32 de 2001, que teve, dentre outros, o claro objetivo de coibir a prática mencionada. A partir da referida emenda, o § 10 do art. 62 prevê que “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” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

A rejeição expressa é, portanto, esclarecendo, a não aprovação da medida provisória pelo Congresso Nacional, o que, destaca-se, é raro, conforme será verificado no próximo capítulo. Já a rejeição tácita ocorre quando a medida provisória não é apreciada pelo Congresso Nacional no prazo constitucional estabelecido, perdendo o ato normativo, como já referido, a sua eficácia.

Nesse ponto, vale destacar que a Constituição de 1988 cuidou para que a inércia do Poder Legislativo em apreciar a medida provisória acarretasse sua rejeição tácita e não sua aprovação, como ocorria com o decreto-lei, de modo que permitia-se a existência de ato normativo permanente sem a análise e expressa aprovação do Congresso Nacional (MORAES, 2002, p. 554).



A eficácia do instrumento permanece a mesma do antigo decreto-lei e, originalmente, da medida provisória: imediata. Todavia, embora o § 3º do art. 62 mantenha a previsão de que a perda da eficácia da medida provisória, se não convertida em lei no prazo estabelecido, ocorre desde a edição, ou seja, efeito *ex tunc*, ressalva as hipóteses previstas nos §§ 11 e 12 (FERREIRA FILHO, 2002, p. 265), que seguem:

§ 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.

§ 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 (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Desse modo, verifica-se importante mudança no que se refere às relações constituídas em decorrência dos atos praticados durante a vigência da medida provisória, que, se não editado decreto legislativo que as regule dentro do prazo de sessenta dias da rejeição ou da caducidade, conservar-se-ão regidas pela medida provisória. “Criou-se, desse modo, uma hipótese de ultra-atividade da medida provisória não convertida em lei, mas apenas para a disciplina das relações formadas com base na mesma medida provisória e durante a sua vigência” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 958).

Ainda, quanto aos efeitos, explanam Mendes e Branco (2012, p. 945):

A medida provisória produz, ao ser editada, dois efeitos básicos: inova a ordem jurídica imediatamente, e provoca o Congresso Nacional a deliberar sobre o assunto. Daí se ter apontado que, a par da natureza de ato normativo primário, “em determinado sentido, reveste-se a medida provisória, também, do caráter de projeto de lei ou proposição legislativa de iniciativa do Poder Executivo”. Esse aspecto torna saliente uma limitação de conteúdo à medida provisória que não está especificada no texto constitucional. Não será cabível regular por medida provisória matéria que a Constituição reserva à iniciativa legislativa exclusiva de outro Poder que não o Executivo.

Enfatize-se, de toda sorte, que o fato de produzir efeitos normativos imediatamente não permite confundir a medida provisória com o mero projeto de lei. Por isso também, se o Presidente da República pode retirar do Congresso Nacional um projeto de lei que para ali encaminhou, não o pode fazer com relação à medida provisória.

Observado o processo legislativo ordinário e o relativo às medidas provisórias, verificando-se as especificidades deste em relação àquele, passa-se, no próximo tópico, a estudar as espécies legislativas e as suas peculiaridades. Ressalta-se, ademais, que a perspectiva crítica da análise da medida provisória será abordada no último capítulo, tanto no que se refere a sua forma de instrumentalização, quanto aos seus conteúdos.

### 3.2 Espécies legislativas e suas peculiaridades

A Constituição Federal prevê, no art. 59, como espécies normativas primárias as emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

O decreto legislativo é destinado às matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas no art. 49 da Constituição Federal, e também é através dele que o Congresso deve disciplinar as relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias no caso da perda de sua eficácia, conforme, § 3º do art. 62 da CF (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>; MORAES, 2002, p. 568-569).

O procedimento desse ato normativo não é regulado pela Constituição, cabendo o regramento ao próprio Congresso. “Os decretos legislativos serão, obrigatoriamente, instruídos, discutidos e votados em ambas as casas legislativas, no sistema bicameral; e se aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, que determinará sua publicação” (MORAES, 2002, p. 568-569).

Ressalta-se que, através da edição de Decreto legislativo é que podem ser aprovados os tratados e atos internacionais (MORAES, 2002, p. 569).

Já a resolução, conforme Moraes (2002, p. 572),

é ato do Congresso Nacional ou de qualquer de suas casas, tomado por procedimento diferente do previsto para a elaboração das leis, destinado a regular matéria de competência do Congresso Nacional ou de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, mas em regra com efeitos internos; excepcionalmente, porém, também prevê a constituição resolução com efeitos externos, como a que dispõe sobre a delegação legislativa.

Através das resoluções o Congresso Nacional regula matérias que não são normatizadas pelos Decretos legislativos ou por lei. “Por meio da resolução, o Congresso Nacional dá forma à delegação legislativa ao Presidente da República, e o Senado exerce as competências que o art. 155 da Constituição Federal lhe atribui em matéria de impostos estaduais” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 933).

Assim como para o decreto legislativo, para a resolução a Constituição também não prevê procedimento, cabendo a sua disciplina ao regimento interno das Casas e ao Congresso Nacional. Ainda, tanto a resolução quanto o decreto legislativo seguem, salvo disposição em contrário, a norma geral da aprovação por maioria simples, e não se submetem à apreciação do Presidente da República (FERREIRA FILHO, 2001, p. 197-199; MENDES; BRANCO,

2012, p. 933-934; MORAES, 2002, p. 568-573).

“A lei ordinária é ato legislativo típico. É um ato normativo primário. Em regra, edita normas gerais e abstratas, motivo por que, na lição usual, é conceituada em função da generalidade e da abstração” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 204). O processo legislativo de elaboração deste ato normativo foi abordado no tópico anterior.

A lei ordinária, sobre a qual não são feitas maiores análises pelos doutrinadores, aparece, normalmente ligada à lei complementar, no sentido de comparação entre as espécies. A lei complementar é tratada de forma diferenciada, uma vez que a Constituição Federal não trouxe muitos regramentos à seu respeito. Ela é definida por dois critérios, que a diferem da lei ordinária, o formal, diante da previsão do art. 69 da constituição que estabelece que “serão aprovadas por maioria absoluta”, e o material, pois a lei complementar só é utilizada quando a própria Constituição exigir, sendo que nos demais casos cabe a regulação da matéria através de lei ordinária (MENDES; BRANCO, 2012, p. 942-943; MORAES, 2002, p. 548-550).

Afirma Moraes (2002, p. 548) que

a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato do legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar da evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo, não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário. O legislador constituinte pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário.

Pontua-se, ainda, a eterna discussão sobre a existência ou não de hierarquia entre as duas espécies, entendendo alguns doutrinadores que a lei complementar estria entre a lei ordinária e a constituição, enquanto outros defendem que não há hierarquia alguma entre elas, tratando cada uma das matérias a si atribuídas (MENDES; BRANCO, 2012, p. 942-943; MORAES, 2002, p. 548-550).

A emenda à Constituição é regulada no art. 60 desta, e pode ser proposta, conforme os incisos do referido artigo, por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

É por meio dela, a partir de um processo legislativo especial, que o texto constitucional pode ser alterado. “[...] Enquanto proposta, é considerada um ato infraconstitucional sem qualquer normatividade, só ingressando no ordenamento jurídico após sua aprovação,

passando então a ser preceito constitucional, de mesma hierarquia das normas constitucionais originárias” (MORAES, 2002, p. 543).

O próprio art. 60, em seu § 4º, porém, limita expressamente o objeto das emendas constitucionais vedando a “a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>), consagrando as chamadas “cláusulas pétreas”. Também é vedada a emenda, nos termos do § 1º do art. 60, se o país estiver na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Como mencionado, e de se pressupor, considerando que a partir dela é alterada a Lei Suprema do Estado, o processo para a sua elaboração é rigoroso. Conforme prevê o § 2º do art. 60, “a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Destaca-se que não há a participação do Presidente da República no processo, como ocorre no procedimento ordinário a partir da sanção ou veto, haja vista que é ao Poder Legislativo que decai a titularidade do poder constituinte derivado. De se ressaltar, ainda, que o controle de constitucionalidade incide, de forma difusa ou concentrada, também sobre esse instituto (MORAES, 2002, p. 542-547).

“O Legislativo brasileiro está habilitado a delegar o poder de editar regras jurídicas novas, seja a comissão parlamentar - delegação *interna corporis*, seja ao Poder Executivo, isto é a seu chefe, o Presidente da República - delegação propriamente dita” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 229). Assim, a lei delegada “é ato normativo elaborado e editado pelo Presidente da República, em razão de autorização do Poder Legislativo, e nos limites postos por este” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 228-229).

Em que pese seja necessária a autorização pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para a sua edição, a lei delegada é, assim como os demais atos normativos elencados no art. 59, ato normativo primário.

Quanto à limitação material, conforme § 1º do art. 68 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>):

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:  
I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

- II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
- III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Em relação às peculiaridades do seu processo de elaboração, verifica-se que tem início a partir da solicitação da delegação pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que através de resolução, autorizará a elaboração da lei pelo chefe do Executivo, especificando o conteúdo e os termos do exercício da delegação (MORAES, 2002, p. 566-567).

A partir da resolução, “uma vez que a ratificação parlamentar não for exigida, todo o restante do processo legislativo se esgotará no interior do Poder Executivo” (MORAES, 2002, p. 567), o Presidente elaborará a lei e a promulgará, determinando a sua publicação.

Todavia, prevê o § 3º do art. 68 que na resolução pode ser determinada a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, que deverá ocorrer em votação única, vedada qualquer emenda. Se aprovado, será promulgada e publicada a lei, do contrário, será arquivado (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>; MORAES, 2002, p. 566-568).

Por fim, as medidas provisórias. O conceito de medida provisória apresenta-se muitas vezes ligado à sua natureza jurídica, pontos sobre os quais há grande divergência entre os doutrinadores. Ferreira Filho (2002, p. 263) se refere ao instrumento como ato normativo primário e geral, editado pelo Presidente no exercício de uma competência constitucional, ressaltando ser “poder normativo primário, próprio do Presidente e independente de qualquer delegação”.

Ávila (1997, p. 24) considerou a medida provisória “como instrumento, previsto na CF, com força de lei, atribuído ao Poder Executivo, de índole excepcional, resultante de uma dada situação, limitado formal e materialmente pelos princípios constitucionais que regulam a atividade normativa do Estado e pelas regras que resguardam os direitos de liberdade e de propriedade do indivíduo”.

Mendes e Branco (2012, p. 944-945) resumiram as medidas provisórias como “atos normativos primários, sob condição resolutive, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes”, aduzindo, ainda, que apresentam nítida feição cautelar. Sobre a natureza jurídica do instrumento menciona que “a Constituição cuida das medidas provisórias, enfatizando a sua índole normativa emergencial” e que “à medida provisória aplica-se o que disse Pontes de Miranda do decreto-lei: trata-se de uma ‘lei sob condição resolutive’”.

Nascimento (2004, p. 202-203) afirma que não há dúvida sobre ser a medida provisória uma modalidade de ato legislativo, uma vez que é elencada no art. 59 da Constituição Federal, que prevê as espécies normativas. Alude, entretanto, ser certa também a necessidade de distinção entre os tipos de ato legislativo, afastando a caracterização da medida provisória

como lei e comparando-a às medidas processuais de tutela da urgência, no intuito de fundamentar a sua classificação como “antecipação legislativa, decorrente de delegação de atribuição constitucional, prévia e genericamente concedida, ao Executivo, para produção de ato normativo primário”.

Outrossim, discorre que “a legislação urgente de iniciativa do Executivo, dotada de força de lei, se diferencia da lei propriamente dita em um ponto essencial. Enquanto os efeitos da lei são permanentes - embora não imutáveis, têm duração igual à do ato normativo que as cria e exprime -, os efeitos da medida equiparada à lei são provisórios, porque, para durarem estão condicionados à conversão da medida em lei” (NASCIMENTO, 2004, p. 184).

Ávila (1997, p. 94-95) também diferencia medida provisória e lei, que, segundo o autor, obedecem a regimes jurídicos diversos quanto à forma e ao conteúdo, citando divergências apontadas por Bandeira Mello:

medida provisória cabe ante casos excepcionais, a lei, em ordinários; a medida provisória tem eficácia transitória, pois tem prazo de duração fixado na CF [...], a lei, normalmente por prazo indeterminado, fixa seu prazo de duração quando temporária; a medida provisória depende de aprovação de outro Poder, a lei depende apenas do órgão que a emanou; a medida provisória perde efeitos desde o início, a lei, ao ser revogada, cessa seus efeitos *ex nunc*; a medida provisória depende de pressupostos materiais, a lei não.

Configura as medidas provisórias como “categoria especial de atos normativos primários emanados do Poder Executivo, que se revestem, tão só, de força de lei”.

Abordara-se no próximo tópico o histórico deste instituto, trazido pela Constituição de 1988, essencialmente reformulado pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001 e fortemente discutido até os dias atuais.

### **3.3 Medida Provisória no Brasil: da origem autoritária à tentativa de limitação constitucional**

A figura da medida provisória trazida pela Constituição de 1988 sucede o “Decreto com força de lei” da Constituição de 1967 e o “decreto-lei” da Emenda Constitucional nº 1/69, que permitia ao Presidente da República a regulação, “em casos de urgência ou de interesse público relevante”, sobre as matérias de segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias, e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos (ÁVILA, 1997, p. 27-28; BRASIL, 1969, <http://www.planalto.gov.br>).

Os decretos-leis tinham vigência imediata a partir da publicação e deveriam ser

submetidos ao Congresso Nacional para a sua aprovação ou rejeição, no prazo de sessenta dias, sem possibilidade de emenda. Se no prazo não houvesse deliberação, estariam tacitamente aprovados. A partir da EC 22/82, decorrido os sessenta dias, seriam automaticamente incluídos na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subsequentes, em dias sucessivos, e, ao final, se ainda não apreciados, estariam aprovados (ÁVILA, 1997, p. 27-28; FERREIRA FILHO, 2002, p. 258-259).

Como ressaltado por Ferreira Filho (2002, p. 259), “na prática, enquanto em vigor a Constituição de 1967, o decreto-lei se tornou forma ‘normal’ de legiferação”, sendo isto possível, especialmente, em razão da ampla interpretação dada à matéria de segurança nacional. Daí passou-se a observar a concentração do Poder Executivo, e, de fato, também do Legislativo nas mãos do Presidente da República, concentração essa fortemente criticada no âmbito jurídico e político.

Em que pese os abusos exercidos a partir do decreto-lei, e a certeza de que ele deveria ser extinto, os constituintes entendiam ser necessária a existência de um ato normativo excepcional e célere capaz de atender situações urgentes e relevantes. Para tanto, foi criada a medida provisória, possibilitando a prestação legislativa ao Estado, com a garantia, porém, da atuação essencial do Legislativo (MENDES; BRANCO, 2012, p. 944; MORAES, 2002, p. 551).

Parte dos autores afirma que a Constituição de 1988, ao incluir a medida provisória, apenas reformou o instituto do decreto lei, aproximando-se mais do modelo europeu, com fundamento na necessidade de preservar a existência de um mecanismo de legislação de urgência (NASCIMENTO, 2004, p. 192). Defendendo a medida concebida, o deputado José Jorge, relator da Subcomissão do Legislativo, conforme Nascimento (2004, p. 193), expôs:

para devolver ao Legislativo esta primordial prerrogativa que é a de legislar, a primeira medida que a subcomissão tomou foi a de acabar com decreto-lei. Portanto, o decreto-lei, que servia como elemento fundamental para toda esta legislação autoritária vinda do Executivo, foi retirado da esfera político-institucional tanto no relatório da Subcomissão do Poder Legislativo, como depois, no relatório do constituinte Egídio Ferreira Lima. Todavia, isto fez com que também nos preocupássemos com o Executivo, e, por fim, demos-lhe outro instrumento rápido, mas somente para ser usado em caso de absoluta necessidade. E esse parecer da nossa subcomissão foi também seguido pelo constituinte Egídio Ferreira Lima em seu relatório.

Como narra Ferreira Filho (2002, p. 259), a Constituinte inspirou-se, para a criação da medida provisória, no art. 77 da constituição Italiana de 1947, o mesmo que, por sinal, inspirou o decreto-lei de 1967/1969, sendo, inclusive, a nomenclatura tradução literal da

expressão “*provvedimenti provvisori*”. Ávila (1997, p. 33-35), para mais, assinala a medida provisória como “versão nacional do *decreto-legge*”, apontando na sequência, todavia, as distinções entre os dispositivos, especialmente em relação aos regimes de governo adotados pelos países - na Itália, o parlamentar, no Brasil, o presidencialista.

Originalmente a Constituição de 1988 assim previu:

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.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Todavia, como aponta Ferreira Filho (2002, p. 260), “a prática deformou o instituto”, que passou a ser utilizado em larga escala, especialmente diante da facilidade de “legislar” adquirida pelo Poder Executivo. Diante da insegurança jurídica trazida por essa situação, somada às inúmeras críticas acerca da criação da medida provisória e, após, sobre a maneira como foi prevista pelo ordenamento jurídico, sem muita regulamentação, o Congresso Nacional passou a reagir, formulando Emendas Constitucionais que especificavam e restringiam a utilização da medida, no intuito de coibir os abusos.

Cruz (2017, <https://proview.thomsonreuters.com>) bem reflete o momento:

Enquanto a doutrina colocava em xeque a legitimidade da medida provisória no contexto do Brasil presidencialista, medidas provisórias eram frequentemente editadas; enquanto a doutrina interpretava sistematicamente a Constituição Federal em busca de limites implícitos à edição de medida provisória, o Poder Executivo praticava a reedição.

A partir da Emenda Constitucional n. 32, promulgada 11 de setembro de 2001, que deu a redação atual ao art. 62 Constituição Federal, o instituto da medida provisória recebeu novo tratamento. Atendendo a postulações doutrinárias, consolidando alguns entendimentos jurisprudenciais e inovando em certos pontos, a referida Emenda substituiu o parágrafo único do texto original por doze parágrafos, que trazem vedações materiais expressas, preveem de forma mais detalhada o processo legislativo, a fim de reduzir a excessiva discricionariedade na edição de medidas provisórias, e impossibilitam as reedições sucessivas (MENDES; BRANCO, 2012, p. 944; MORAES, 2002, p. 551).

Com a Emenda Constitucional n. 32 de 2001, foram previstos expressamente limites



materiais à edição de medidas provisórias restando vedada, nos termos do § 1º do art. 62 da Constituição Federal, a edição destas sobre matéria “relativa a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;” “que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;” ou seja “reservada a lei complementar; já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Nota-se que a referida emenda não tratou de proibir a edição de medida provisória acerca de matéria de competência legislativa exclusiva de outro Poder, entretanto, é evidente que tal situação não deve ocorrer. Ao pretender a edição de medidas provisórias sobre matérias que constitucionalmente foram vinculadas à iniciativa privativa ou exclusiva do Poder Legislativo, o chefe do Executivo estaria invadindo tal competência e ferindo, assim, o princípio da separação dos poderes (MENDES; BRANCO, 2012, p. 952).

O instrumento da medida provisória e a forma como é utilizado, porém, foi, desde o início, com razão, e segue sendo amplamente discutido, recebendo, de um lado, duras críticas e de outro tendo a necessidade de sua existência reconhecida. Veja-se que o problema, na verdade, não está no instrumento, que é imprescindivelmente proposto e, a partir da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, bem regulado, e sim em quem o utiliza propositalmente de forma indevida. Assim as tentativas de limitação, que, repita-se, só são necessárias em razão de o instrumento estar sendo usado de maneira irregular, seguem sendo apresentadas.

## **4 O EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E O DESCOMPASSO NA ATUAÇÃO DOS PODERES NO SEU CONTROLE POLÍTICO E JUDICIAL**

Observa-se que os dois primeiros capítulos destinaram-se, essencialmente, ao embasamento teórico do tema abordado, passando-se neste terceiro capítulo a tratar-se sobre a realidade fática da utilização do instrumento da medida provisória no país. Analisar-se-á, de forma preliminar, os requisitos do referido ato normativo, após, a relevância e urgência, pressupostos constitucionais para a sua elaboração, na percepção do Congresso Nacional e a inversão e o sobestamento das pautas do Legislativo que decorrem da análise de uma medida provisória.

Por fim, discorrerá-se sobre o histórico abuso do poder de editar Medidas Provisórias no Brasil e os seus déficits democráticos, encaminhando-se para que, ao final do trabalho, reflita-se sobre e responda-se o problema de pesquisa levantado.

### **4.1 Análise preliminar dos requisitos da Medida Provisória**

O pressuposto inicial para a edição de medida provisória é uma situação fática urgente e relevante<sup>4</sup>, que legitima a atuação normativa excepcional do Chefe do Executivo. Assim, são pressupostos constitucionais para a edição de medidas provisórias, cumulativamente, a urgência e a relevância (ÁVILA, 1997, p. 60 e 81).

Tais pressupostos constitucionais foram previstos na redação original do art. 62 da Constituição Federal, e, tendo em vista que motivam a edição de medida provisória, foram mantidos após a Emenda Constitucional nº 32/2001, que, dentre outras alterações, inclui a previsão do §5º, que dispõe que “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” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

O conceito de tais requisitos é, porém, fluído, e deve ser analisado no caso concreto. Em relação à relevância, Ávila (1997, p. 81-82) refere que “a situação que serve de base à atuação estatal deve envolver gravidade, não estando dentro dos riscos normais e suportáveis pela vida em sociedade” e ressalta que independentemente do sentido atribuído ao requisito da relevância, ele deve obedecer aos princípios constitucionais que regem o Estado, respeitando,

---

<sup>4</sup> Conforme art. 62, *caput*, da Constituição Federal, que prevê que “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” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

especialmente, a excepcionalidade da edição de medidas provisórias.

Para Nascimento (2004, p. 209), “relevante, em Direito, é aquilo que se revela extraordinariamente necessário”, correspondendo o termo à indispensável, enquanto que “urgente corresponde a inadiável, iminente” e “também exprime a ideia de uma necessidade, porém, qualificada pelo tempo requerido para a sua satisfação. É aquilo que não se pode retardar”.

A urgência, no entendimento de Ávila (1997, p. 82-83), é residual e advém de situações extraordinárias em que o Estado precisa atuar imediatamente e não encontra, nos instrumentos ordinários, forma de evitar prejuízos em decorrência do retardamento. Afirma que “é preciso, para a configuração da competência para editar medidas provisórias, que a atuação do Poder Executivo seja indispensável e imediatamente necessária, sob pena de não ser urgente”.

No mesmo sentido, Mendes e Branco (2012, p. 945) apontam que “para que se legitime a edição da medida provisória, há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público”.

A relevância e a urgência, entretanto, não são “fontes” do Direito, mas, tão-somente, pressupostos para deflagração da competência excepcional do Executivo. Equivale a dizer que a relevância e a urgência trazem a obrigação de o Estado agir imediatamente, caso não disponha de outros instrumentos, já previstos, que lhe permitam regular a mesma situação, sem danos pelo retardamento (ÁVILA, 1997, p. 60).

Sobre tais pressupostos cabe, ainda, referir que, em que pese sejam indispensáveis, não exigem fundamentação expressa por parte do editor, sendo, porém, desejável que o faça (NASCIMENTO, 2004, p. 210).

Como mencionado no capítulo anterior, além dos pressupostos acima apontados, devem ser observados também os requisitos formais para a existência da medida provisória, ou seja, a edição pelo chefe do Executivo, na esfera federal, o Presidente da República, havendo possibilidade de edição pelos Governadores e Prefeitos, nas esferas estadual e municipal, se assim previsto nas legislações específicas, e a submissão imediata ao Congresso Nacional, que analisará preliminarmente se o instrumento atende aos pressupostos constitucionais da relevância e urgência e, após, passará a deliberar sobre a matéria (ÁVILA, 1997, p. 77-78).

Ainda, a partir da Emenda Constitucional n. 32 de 2001, há vedação expressa à edição de medidas provisórias que versem sobre matéria “relativa a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual

civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º”, “que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;” seja “reservada a lei complementar” ou “já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República”, conforme preveem os incisos do § 1º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Quanto à última, prevista no art. 62, § 1º, IV da CF, veja-se que seria ilógico o Presidente editar medida provisória alegando urgência sobre questão já disciplinada pelo Congresso Nacional e pendente apenas de sua sanção, a não ser que pretendesse impor sua vontade. Também, em relação à previsão do inciso II, acerca da detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro, percebe-se tratar-se de resguardo para que não ocorra o lançamento de planos e/ou medidas econômicas radicais, advindas do chefe do Executivo, sem maiores deliberações, que obrigatoriamente ocorrem no processo legislativo regular.

Houve ainda limitação de que “só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada” a medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, conforme art. 62, § 2º da CF (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>).

Nota-se que não está elencada dentre as vedações a edição de medida provisória acerca de matéria de competência legislativa exclusiva de outro Poder, entretanto, é evidente que tal situação não deve ocorrer. Ao pretender a edição de medidas provisórias sobre matérias que constitucionalmente foram vinculadas à iniciativa privativa ou exclusiva do Poder Legislativo, o chefe do Executivo estaria invadindo tal competência e ferindo, assim, o princípio da separação dos poderes (MENDES; BRANCO, 2012, p. 952).

Nesse sentido, registra-se que a interpretação das vedações materiais não deve ser restritiva, não sendo elas taxativas, considerando-se também que o instrumento só deve ser utilizado quando indispensável, ou seja, quando nenhuma outra forma legislativa for suficiente.

Analisados os requisitos da medida provisória e, especialmente, conhecido o entendimento da Doutrina sobre a relevância e urgência, busca-se no próximo tópico compreender, a partir dos pareceres dos próprios Congressistas e do andamento das medidas provisórias editadas ao longo dos anos os pressupostos da relevância e urgência na percepção

do Congresso Nacional, responsável pela análise prévia do atendimento de tais requisitos.

#### **4.2 Relevância e Urgência na percepção do Congresso Nacional**

De início, oportuno lembrar que ao Congresso Nacional é atribuída função legislativa primária, enquanto que ao Executivo é outorgada competência para a edição de atos normativos baseados em situações específicas, excepcionais, e a função de controle, que, no caso das medidas provisórias, ocorre *a posteriori* do ato (ÁVILA, 1997, p. 61-62).

De se ressaltar, também, previamente à análise específica relativa à concepção do Congresso acerca da relevância e urgência, que a conversão da medida provisória em lei não supre os vícios nela existentes, dentre os quais pode estar a inobservância dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência para a sua edição, sendo que se for a medida provisória absorvida pela lei, será transferida a essa os vícios presentes naquela. Nesse ponto, válido salientar que a referida análise prévia dos pressupostos constitucionais não se confunde com a análise do mérito da medida provisória, que ocorre em momento posterior pelas Casas do Congresso Nacional (ÁVILA, 1997, p. 96-99).

A manifestação do Congresso Nacional e a conversão em lei da medida provisória, que se dá por meio de procedimento próprio, diverso do processo legislativo ordinário, como analisado, se dá com base no conteúdo do ato normativo, sendo que não cabe ao Congresso e não tem ele poder para sanar vícios formais ou materiais. Estes podem ser declarados pelo Judiciário, ao qual incumbe a função constitucionalmente estabelecida do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos (ÁVILA, 1997, p. 96-99).

Assim, cabe ao Executivo a observância dos requisitos de existência (relevância e urgência), ao Congresso Nacional a análise política desses pressupostos e ao Judiciário, se provocado, exame relativo a sua constitucionalidade (ÁVILA, 1997, p. 96-99).

Acerca do exame pelo Judiciário, pontua-se que o Supremo Tribunal Federal, no início, equivocou-se da análise dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência, posicionando-se no sentido de que o Poder Executivo teria discricionariedade em relação aos conceitos e ao enquadramento das propostas neles, não sendo realizado um grande controle jurisdicional destes pressupostos. Todavia, reconheceu, ao mesmo tempo, que os pressupostos não são imunes a esse controle, sendo que a discricionariedade não seria no sentido de medidas provisórias poderem ser editadas de qualquer forma e por qualquer motivo, mas sim em razão de serem os pressupostos conceitos fluidos, de modo que em dadas situações não seria possível verificar objetivamente a caracterização deles ou não, caso em que se

consideraria a discricionariade do Executivo (ÁVILA, 1997, p. 84-86).

Como previsto no texto constitucional, cabe a cada uma das Casas do Congresso Nacional a análise prévia sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência e, à medida que tal controle não é exercido, com profundidade, o Legislativo negligencia uma das suas funções basilares - de controle - e compactua com eventual abuso e autoritarismo do Executivo.

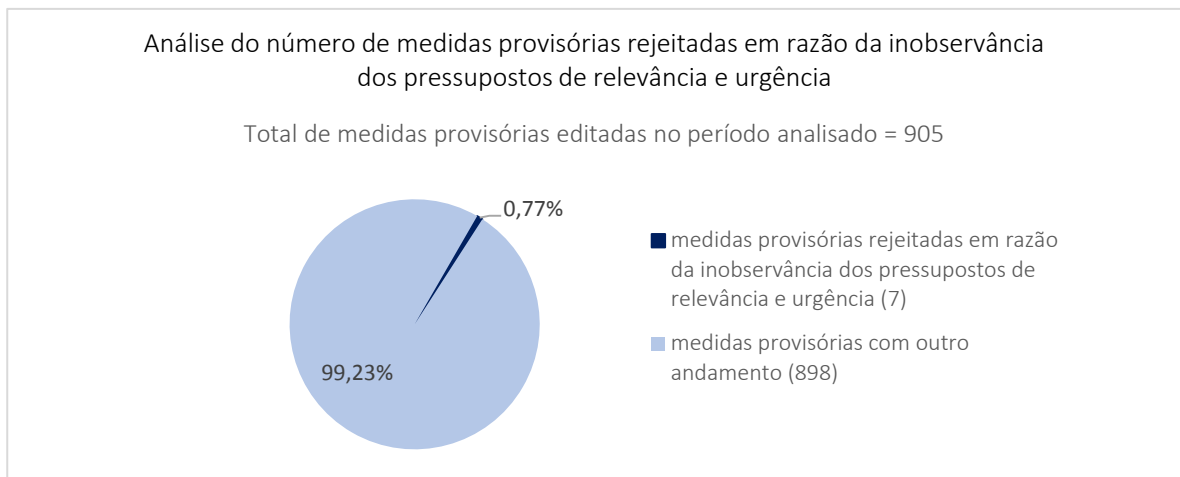
A fim de se analisar a proporção entre o número total de medidas provisórias editadas e o número de rejeitadas por não atenderem aos pressupostos constitucionais da relevância e urgência foi acessado o site [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/principal.htm), selecionando-se, no título “Posteriores à Emenda Constitucional nº 32”, respectivamente, os campos “2003 a 2006”, “2007 a 2010”, “2011 a 2014”, “2015 a 2018” e “2019 a 2022”, e, a partir daí, contado de forma manual o número total de medidas provisórias editadas no período e localizadas as que constavam, no campo “Situação”, “Rejeitada”, clicando-se na sequência nos links (Atos dos Presidentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal) dispostos abaixo da palavra “Rejeitada” a fim de se verificar o motivo da rejeição e, assim, contabilizou-se também manualmente o número de medidas provisórias rejeitadas em razão de não atenderem aos pressupostos da relevância e urgência.

Ressalta-se, no entanto, que das pesquisas realizadas foi possível obter apenas os Atos Declaratórios que informam a rejeição dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da medida provisória, não sendo possível verificar-se as razões ou mais detalhes sobre as decisões.

Da análise, verificou-se que de 2003, ano em que iniciou o primeiro novo mandato após as alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 32 de 2001, a outubro de 2020<sup>5</sup>, tendo sido editadas neste período 905 medidas provisórias, foram rejeitadas por não atenderem os pressupostos constitucionais de relevância e urgência apenas sete delas, o que equivale à ínfima porcentagem de 0,77%, proporção que pode ser melhor verificada a partir do gráfico abaixo:

---

<sup>5</sup> Com base nas pesquisas realizadas e investigações disponíveis, pra propormos uma análise segura e objetiva, os dados analisados estão englobados no período de 1º de janeiro de 2003 a 17 de outubro de 2020.



FONTE DOS DADOS: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2003-2006]; [2007-2010]; [2011-2014]; [2015-2018]; [2019-2020], <http://www.planalto.gov.br>; SENADO FEDERAL, 2004a; 2004b; 2005; 2006; 2007, <http://www.planalto.gov.br>; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016; 2019, <http://www.planalto.gov.br>.

No primeiro governo Lula, de 2003 a 2006, de um total de 240 medidas provisórias editadas foram rejeitadas, em razão de não atenderem os pressupostos de relevância e urgência, quatro delas: a Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004, que pretendia proibir “a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas 'caça-níqueis', independentemente dos nomes de fantasia [...]” (SENADO FEDERAL, 2004a, <http://www.planalto.gov.br>), a nº 195, de 29 de junho de 2004, que dispunha “sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo para bloqueio temporário da recepção de programação inadequada [...]” (SENADO FEDERAL, 2004b, <http://www.planalto.gov.br>), a nº 242, de 24 de março de 2005, que alterava “dispositivos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social [...]” (SENADO FEDERAL, 2005, <http://www.planalto.gov.br>) e a nº 320, de 24 de agosto de 2006, que dispunha “sobre a movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação, o alfandegamento de locais e recintos, a licença para explorar serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias em Centro Logístico e Industrial Aduaneiro”, alterava a legislação aduaneira e dava outras providências (SENADO FEDERAL, 2006, <http://www.planalto.gov.br>) sendo que, nas quatro, o Plenário do Senado Federal, nas sessões realizadas, respectivamente, no dia 05 de maio de 2004, 10 de novembro de 2004, 20 de julho de 2005 e 13 de dezembro de 2006, “rejeitou os pressupostos constitucionais de relevância e urgência e determinou o seu arquivamento” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2003-2006], <http://www.planalto.gov.br>).

De 2007 a 2010, segundo governo Lula, de 179 medidas provisórias, uma foi rejeitada, também pelo Plenário do Senado Federal, que “rejeitou os pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 377, de 18 de junho de 2007, [...] e determinou o seu arquivamento, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN”. A referida medida provisória tinha por objeto acrescentar e/ou alterar dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, bem como criar a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas, além de dar outras providências (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2007-2010], <http://www.planalto.gov.br>; SENADO FEDERAL, 2007, <http://www.planalto.gov.br>).

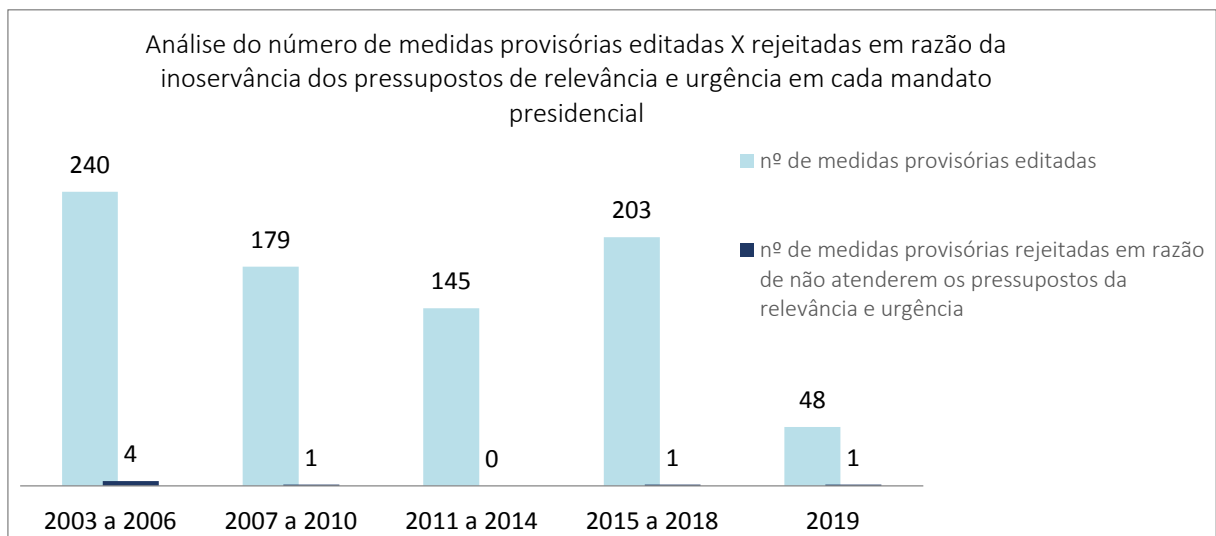
No primeiro mandato de Dilma, de 2011 a 2014, editadas 145 medidas provisórias, não houve nenhuma rejeição, nem com base na inobservância dos pressupostos constitucionais, nem no mérito (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2011-2014], <http://www.planalto.gov.br>). De 2015 a 2018, período que iniciou com Dilma Rousseff na presidência e se encerrou com Michel Temer, em razão do impeachment da Presidente eleita, de 203 editadas foi rejeitada apenas uma por não pressupostos constitucionais de relevância e urgência, a nº 704, ainda no período Dilma. Tal medida provisória, de 23 de dezembro de 2015, dispunha “sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal” e foi rejeitada, em apreciação preliminar, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em sessão realizada no dia 04 de maio de 2016, por não atender os pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de adequação financeira e orçamentária, sendo determinado o seu arquivamento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, <http://www.planalto.gov.br>; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2015-2018] <http://www.planalto.gov.br>).

Por fim, no governo atual, de Jair Bolsonaro, foram editadas, no ano de 2019, 48 medidas provisórias, sendo uma rejeitada em razão do não atendimento dos pressupostos constitucionais. A Medida Provisória nº 879, de 24 de abril de 2019, que alterava “a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009”, foi rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em sessão realizada no dia 20 de agosto de 2019, em análise preliminar, por não atender os pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de adequação financeira e orçamentária, sendo determinado o seu arquivamento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, <http://www.planalto.gov.br>). No corrente ano, editadas até 17 de outubro 90 medidas provisórias, nenhuma foi rejeitada (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2019-2020], <http://www.planalto.gov.br>).



Pontua-se que o país vive, como é de conhecimento geral, desde o início do ano de 2020 em uma situação excepcional em decorrência da pandemia do novo coronavírus, que, por óbvio, demandou e ainda demanda normatizações urgentes e adequações no seu andamento e na relação dos Poderes, tendo sido, inclusive, o rito das medidas provisórias, durante o período de crise, consensualmente alterado em relação às que destinarem a tratar sobre matéria afeta à pandemia (OLIVEIRA, 2020, [www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br)).

Ademais, no intuito de se visualizar a discrepância entre o número total de medidas provisórias editadas e o de medidas provisórias rejeitadas por não atenderem aos pressupostos constitucionais da relevância e urgência em cada um dos mandatos presidenciais a partir de 2003, foi elaborado o gráfico abaixo com base na consulta ao site [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/principal.htm), selecionando-se, no título “Posteriores à Emenda Constitucional nº 32”, respectivamente, os campos “2003 a 2006”, “2007 a 2010”, “2011 a 2014”, “2015 a 2018” e “2019 a 2022”, e, a partir daí, contado de forma manual o número total de medidas provisórias editadas em cada mandato e localizadas as que constavam, no campo “Situação”, “Rejeitada”, clicando-se na sequência nos links (Atos dos Presidentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal) dispostos abaixo da palavra “Rejeitada” a fim de se verificar o motivo da rejeição e, assim, contabilizou-se também manualmente o número de medidas provisórias rejeitadas em razão de não atenderem aos pressupostos da relevância e urgência em cada mandato.



FONTE DOS DADOS: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2003-2006]; [2007-2010]; [2011-2014]; [2015-2018]; [2019-2020], <http://www.planalto.gov.br>; SENADO FEDERAL, 2004a; 2004b; 2005; 2006; 2007, <http://www.planalto.gov.br>; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016; 2019, <http://www.planalto.gov.br>.

Percebe-se, da observância dos números, que menos de 1% das medidas provisórias editadas a partir do ano de 2003 foram rejeitadas por não atenderem os pressupostos constitucionais. Em pouco menos de 17 anos, editadas 905 medidas provisórias 07 foram rejeitadas por esse motivo, o que merece ser questionado. Considerando o alto número de atos editados, que pressupõem, conforme discorrido, situações excepcionais, relevantes e urgentes, as quais o procedimento ordinário não daria conta de regular, será que esse controle prévio vem sendo efetivamente realizado pelas Casas do Congresso Nacional?

É compreensível que diante dos conceitos amplos e subjetivos de relevância e urgência a verificação objetiva do atendimento desses pressupostos seja um desafio, porém tal tarefa fiscalizadora foi constitucionalmente prevista ao Congresso Nacional e deve ser realizada com afinco.

Veja-se que, conforme também já narrado, a medida provisória veio para substituir o antigo decreto-lei, fortemente criticado em virtude de, através dele, o Executivo ter passado a atropelar o Legislativo e legislar, e, assim, a ela foi previsto controle muito mais rígido. Porém, ao não respeitar os requisitos constitucionais, a medida provisória está sendo utilizada exatamente da mesma forma que o era o decreto-lei.

Pontua-se, a título de esclarecimento, que além das medidas provisórias rejeitadas por não atenderem aos requisitos da relevância e urgência, há também medidas que foram rejeitadas no mérito, revogadas ou que tiveram o prazo de vigência encerrado e perderam a eficácia, de modo que não foram todas as medidas provisórias editadas convertidas em Lei, em que pese o foram a grande maioria.

Válido ressaltar, ainda, que um grande número de medidas provisórias perdeu a eficácia em razão do término do seu prazo de validade, ou seja, do prazo para a análise e votação pelo Congresso Nacional. O número de medidas provisórias rejeitadas, especialmente por não atenderem aos pressupostos constitucionais da relevância e urgência, vem decrescendo ao longo dos anos, enquanto que a perda de eficácia está em ascensão, do que se percebe que o Congresso passou a preferir deixar o prazo da medida transcorrer do que realizar a análise e votação. Pode-se entender tal conduta como desconsideração do Legislativo em relação às propostas do Executivo, mas, por outro lado, como escolha das suas pautas e projetos às dele, ao passo que, ao entenderem de pronto que uma medida provisória não é relevante ou urgente ou não merece seguir por algum outro motivo, ao invés de analisarem e votarem ao seu respeito simplesmente deixam o prazo transcorrer, perdendo ela a eficácia, ou ainda, como forma de não se indispor com Executivo, não rejeitando expressamente a proposta, mas sim não fazendo com que ela prossiga (CRUZ, 2017, <https://proview.thomsonreuters.com>).

Em continuidade a esse assunto, no próximo tópico será analisada a relação da medida provisória com a inversão das pautas legislativas, tratando-se da questão mencionada de que a necessidade de análise das medidas provisórias pelo Congresso, com preferência em razão do prazo exíguo, tranca a pauta do Legislativo, que acaba precisando deixar de lado os seus projetos para destinar tempo à análise e votação das medidas provisórias.

### **4.3 A Medida Provisória e a inversão das pautas**

Desde a criação do instituto da medida provisória, inúmeras discussões o circundaram, tendo sido a sua utilização e o seu processo legislativo alterados e detalhados através de emendas à constituição e adaptados a partir de entendimentos e resoluções. Todavia, as tratativas para o aprimoramento das regras relativas à medida provisória não se findaram, sendo que, inclusive, está pendente a promulgação a PEC 91/2019, que será abordada na sequência.

Dentre as críticas, se destacavam as problemáticas da variedade de assuntos em uma mesma medida provisória, das emendas por parte dos parlamentares sobre questões não afetas a matéria central da MP - os chamados “jabutis”, e, especialmente, a questão do sobrestamento das pautas legislativas pelas medidas provisórias (CRUZ, 2017, <https://proview.thomsonreuters.com>).

Por anos as pautas legislativas eram bloqueadas pelo grande número de medidas provisórias e projetos de lei de conversão, sendo que em alguns casos as sessões acabavam destinadas exclusivamente a tais propostas, não chegando a serem analisados/votados outros projetos de lei, ordinários, o inviabilizava o trabalho do Legislativo em sua função típica e essencial, legislar (TORRES, 2013, <https://www12.senado.leg.br>; CRUZ, 2017, <https://proview.thomsonreuters.com>).

O § 6º do art. 62 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 32/2001, prevê que “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” (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.com.br>), de modo que o trancamento de pauta se tornou comum, mas, mais que isso, afogou o Congresso Nacional.

Assim, em março de 2009, o Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, atribuiu interpretação restritiva ao § 6º do art. 62, entendendo que o trancamento da pauta

deveria atingir apenas os projetos de lei ordinária cuja matéria seja passível de ser tratada por medida provisória, o que passou a permitir a apreciação, sem bloqueio, de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, inclusive, de projetos de lei ordinária que abordam temas que não podem ser regrados por medidas provisórias, desconectando a agenda legislativa do regime de urgência da medida provisória, que afogava as pautas (CRUZ, 2017, <https://proview.thomsonreuters.com>).

Tal decisão levou parlamentares a questionar a interpretação conferida à previsão constitucional, sendo impetrado Mandado de Segurança junto ao Supremo Tribunal Federal (nº 27.931). O pedido liminar não foi acolhido pelo relator, Ministro Celso de Mello, que reconheceu que o objetivo da interpretação era reequilibrar as relações entre a Presidência da República e o Congresso Nacional e que

a decisão [...] apoiou-se em “estrita construção de ordem jurídica, cujos fundamentos repousam no postulado da separação de poderes” e teria, aparentemente, a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar (CRUZ, 2017, <https://proview.thomsonreuters.com>).

No dia 29 de junho de 2017 foi concluído o julgamento do Mandado de Segurança, sendo decidido que “o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados por conta de medidas provisórias (MPs) não analisadas no prazo de 45 dias, contados de sua publicação, só alcança projetos de lei sobre temas passíveis de serem tratados por MP”, sendo que apenas um ministro votou em sentido contrário ao relator. Marco Aurélio entendeu que “o dispositivo constitucional é claro no sentido de que a não aprovação de medida provisória após 45 dias deve, sim, paralisar toda a pauta, de forma a compelir a Casa Legislativa a se pronunciar sobre o texto, seja para aprovar ou rejeitar a MP” (BRASIL, 2017, <http://www.stf.jus.br>; CRUZ, 2017, <https://proview.thomsonreuters.com>).

Nesse sentido, segue acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em indeferir o mandado de segurança e dar ao § 6º do art. 62 da Constituição, na redação resultante da EC 32/2001, interpretação conforme à Constituição, para, sem redução de texto, restringir-lhe a exegese, em ordem a que, afastada qualquer outra possibilidade interpretativa, seja fixado entendimento de que o regime de urgência previsto em tal dispositivo constitucional – que impõe o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional – refere-se, tão somente, àquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio imposto pelo mencionado § 6º do art. 62

da Lei Fundamental as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV), nos termos do voto do Relator. Vencido o Ministro Marco Aurélio. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausente o Ministro Ricardo Lewandowski, participando do Seminário de Verão 2017, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal (BRASIL, 2017, p. 04-05).

Pertinente trazer, ainda, a parte final do voto da Ministra Rosa Weber, que defendeu que Direito, mais do que com literalidade às normas, deve ser levado com bom senso:

[...] Conforme, agora, inclusive, destacado pelo eminente Ministro Fachin, a interpretação literal do dispositivo levaria a outra conclusão. Mas Direito é bom senso sim, e o conteúdo polissêmico dessa norma leva, como evidenciado pelo eminente Relator, sem dúvida, a que eu o acompanhe – cumprimentando, como sempre, o voto do eminente Relator pelo seu brilho e pela sua profundidade (BRASIL, 2017, p. 162).

Superada tal questão, que sem dúvida liberou a agenda legislativa e possibilitou a vazão dos demais atos normativos, oportuno destacar outra discussão significativa sobre a questão das pautas legislativas, envolvendo questão interna das Casas, que é a má distribuição do prazo entre elas para a análise das medidas provisórias.

Dos 120 dias destinados à apreciação das medidas provisórias, a maior parte do prazo é gasta na Câmara, chegando a matéria ao Senado poucos dias antes de perder a validade, de modo que os senadores têm pouquíssimo tempo para discutir a proposta, além do fato de que deve ser dada total prioridade à análise da medida provisória na pauta legislativa, ficando o Senado pressionado e em posição claramente desfavorável (TORRES, 2013, <https://www12.senado.leg.br>).

Em 2013, a exemplo, conforme notícia veiculada no site do Senado Federal, 17 medidas provisórias foram aprovadas pelo Senado no primeiro semestre e duas perderam a eficácia antes de serem lidas em Plenário, sendo justificada a não leitura em decisão tomada em acordo com líderes partidários de não receber medidas provisórias vindas da Câmara dos Deputados com menos de sete dias de prazo de validade (TORRES, 2013, <https://www12.senado.leg.br>).

Essa conduta, embora compreendida, ante o histórico de o Senado não ter tempo suficiente para votar as medidas provisórias, recebeu críticas, uma vez que houve um trabalho árduo anterior de análise pela outra Casa. O relator de uma das medidas provisórias que perdeu a eficácia, senador Armando Monteiro, viu a ausência de deliberação sobre a proposta

como um desestímulo à atividade parlamentar (TORRES, 2013, <https://www12.senado.leg.br>).

No ano de 2019, a MP 870/2019, que reestrutura os órgãos do Poder Executivo, foi remetida ao Senado sete dias antes de perder a validade, o que, de modo geral, inviabiliza a análise detalhada e a apresentação de emendas pelos senadores. Na sessão em que foi votada a referida medida provisória, o senador Lasier Martins afirmou:

Não podemos admitir isto. Como já foi dito aqui, o Senado não pode se constituir numa Casa carimbadora do que decide a Câmara. O Senado é uma Casa revisora: ela tem este direito, da sua personalidade, de fazer as correções daquilo que está errado e, neste momento crucial da vida brasileira, de corresponder às gigantescas manifestações de rua (SENADO FEDERAL, 2019, <https://www12.senado.leg.br>).

Ainda, as Medidas Provisórias 871/2019 e 872/2019 foram aprovadas pela Câmara em uma quinta-feira, sendo que perderiam a validade na segunda-feira seguinte, marcando o presidente Davi Alcolumbre sessão a fim de garantir a votação, todavia, anunciando que uma terceira medida, a 867/2019, caducaria (SENADO FEDERAL, 2019, <https://www12.senado.leg.br>).

Um exemplo recente é o caso da MP 977/2020, que abriu crédito extraordinário de R\$ 20 bilhões para a União conceder garantia a empréstimos feitos pelos bancos a pequenas e médias empresas, afetadas pela crise econômica causada pela pandemia da covid-19, que chegou ao Senado Federal no último dia de vigência do texto, após ser aprovada sem alterações pela Câmara dos Deputados (SENADO FEDERAL, 2020, <https://www12.senado.leg.br>).

Ao longo das décadas que sucederam a Constituição de 1988 foram sugeridas diferentes alterações no instituto da medida provisória, principalmente a fim de regulá-lo de forma mais detalhada e evitar abusos. Houve proposta<sup>6</sup>, inclusive, buscando estabelecer o limite de edição de seis medidas provisórias por semestre, excetuando-se desse número as medidas editadas em situações de calamidade pública, ameaça à ordem pública e à soberania nacional, sob a justificativa de que a caracterização da relevância e urgência vinham sendo banalizadas, “como se a função legiferante fosse precipuamente confiada ao Poder Executivo, e não ao Congresso Nacional” (TORRES, 2013, <https://www12.senado.leg.br>).

No intuito de garantir maior equilíbrio no tempo para as Casas analisarem as medidas provisórias, evitando-se especialmente a ocorrência da situação acima narrada, foi

---

<sup>6</sup> A Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2013, foi arquivada ao final da legislatura, em 21 de dezembro de 2018, conforme tramitação que pode ser consultada em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113019>.

apresentada, em março de 2011, pelo então presidente do Senado, José Sarney, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 11/2011, que “altera o art. 62 da Constituição Federal, que trata do procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional” (SENADO FEDERAL, 2011, <https://www25.senado.leg.br>; SENADO FEDERAL, 2011a, <https://legis.senado.leg.br>).

Segundo o texto original proposto pelo Senador, as medidas provisórias teriam vigência improrrogável de 120 dias, sendo que cada uma das Casas do Congresso Nacional teria 55 dias para apreciar a matéria, com o sobrestamento da pauta após 45 dias, devendo a Câmara dos Deputados, findo os 55 dias, encaminhar a medida provisória ao Senado Federal, no estado em que se encontrar, retornando à Câmara se houver emendas ou se esta não houver se manifestado no seu prazo inicial. Ademais, foi eliminada a necessidade de análise por comissão mista, restando previsto, que a deliberação em cada Casa sobre o mérito dependeria de juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais<sup>7</sup> (SENADO FEDERAL, 2011a, <https://legis.senado.leg.br>).

O texto final da PEC 11/2001, aprovado pelo Plenário, todavia, passou a dispor que a medida provisória perderia a eficácia se não fosse aprovada pela Câmara no prazo 80 dias, com trancamento da pauta após 70, pelo Senado, na sequência, no prazo de 30 dias, com o sobrestamento a partir de 20 dias, e, havendo emendas por parte do Senado, pela Câmara no prazo de 10 dias, bem como se inadmitida quando da análise preliminar acerca do atendimento de seus pressupostos constitucionais, caso em que seria dispensado o Plenário, salvo se houvesse recurso. Ainda, previu-se que, se não admitida a medida provisória, ela

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, de acordo com a proposta, o art. 62 da Constituição Federal passaria a assim vigorar:

“Art. 62. [...]”

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 13 e 14, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de cento e vinte dias, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

[...]

§ 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.

§ 6º Se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, a medida provisória entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa até que se ultime a votação.

§ 7º As medidas provisórias votação iniciada na Câmara dos Deputados, que terá o prazo de cinquenta e cinco dias para concluir a sua apreciação.

§ 8º Encerrado o prazo previsto no § 7º, a medida Provisória será remetida, no estado em que se encontrar, ao Senado Federal, que terá igual prazo para concluir sua apreciação.

§ 9º Havendo emendas no Senado Federal, a medida provisória retornará à Câmara dos Deputados.

§ 10 Se a Câmara dos Deputados não houver se pronunciado no prazo de cinquenta e cinco dias que lhe cabia inicialmente, manifestar-se-á logo após a deliberação do Senado Federal, observado o prazo de vigência da medida provisória.

§ 11 Na hipótese prevista no § 10 a Câmara dos Deputados poderá aprovar o rejeitar a medida provisória e as emendas do Senado Federal, vedada a inclusão de emendas.

[...]” (SENADO FEDERAL, 2011a, <https://legis.senado.leg.br>).

seria transformada em projeto de lei em regime de urgência, bem como a vedação da reedição, na mesma sessão legislativa, de matéria constante de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo (SENADO FEDERAL, 2011b, <https://legis.senado.leg.br>).

A Proposta foi remetida à Câmara dos Deputados em 17 de agosto de 2011, passando a tramitar na Casa como PEC 70/2011. O relator, deputado Walter Alves, sugeriu mudanças, dentre as quais o prazo de 70 dias para a Câmara, 30 para o Senado e 20 para a revisão de emendas pelos deputados, sendo que o sobrestamento das pautas legislativas ocorreria após 35 dias na Câmara, 15 dias no Senado e 10 dias no retorno à Câmara. No mesmo sentido da proposta inicial, a comissão mista prevista pela Constituição Federal foi substituída pela análise dos pressupostos constitucionais separadamente pelas comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara e do Senado, tendo elas o prazo de 10 dias para se manifestar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [2011], <https://www.camara.leg.br>; SENADO FEDERAL, 2011, <https://www25.senado.leg.br>; SENADO FEDERAL, 2019, <https://www12.senado.leg.br>).

Na redação final da PEC 70/2011, restou prevista a perda da validade da medida provisória caso ela não seja analisada pela comissão mista no prazo de 40 dias, aprovada pela Câmara dos Deputados no mesmo prazo após a análise da comissão, aprovada pelo Senado no prazo de 30 dias, após a aprovação pela Câmara, ou se eventuais emendas do Senado à medida provisória ou ao projeto de lei de conversão não sejam aprovadas no prazo de 10 dias, após a aprovação do Senado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, <https://www.camara.leg.br>).

O trancamento das pautas ocorreria após 30 dias na Câmara, 20 no Senado e desde o início no retorno à Câmara. Também, é previsto que “a medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”, os chamados “jabutis” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, <https://www.camara.leg.br>).

A Proposta de Emenda à Constituição voltou ao Senado no início de junho de 2019, sob o nº 91/2019, e teve sua análise finalizada, com emenda, em uma semana, sendo o texto final aprovado em plenário no dia 12 de junho de 2019 e publicado no Diário do Senado Federal no dia seguinte (SENADO FEDERAL, 2019, <https://www25.senado.leg.br>), prevendo que o art. 62 da Constituição Federal passe a assim vigorar:

Art. 62. ....



.....  
 § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, perderão eficácia, desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se não forem:

I – aprovadas pela Câmara dos Deputados no prazo de quarenta dias, contado do decurso do prazo previsto no § 9º ou do segundo dia útil seguinte ao recebimento do parecer da comissão mista;

II – aprovadas pelo Senado Federal no prazo de trinta dias, contado do segundo dia útil seguinte à aprovação pela Câmara dos Deputados;

III – apreciadas pela Câmara dos Deputados eventuais emendas do Senado Federal à medida provisória ou ao projeto de lei de conversão, no prazo de dez dias, contado do segundo dia útil seguinte à aprovação pelo Senado Federal.

§ 4º Os prazos a que se referem os §§ 3º e 9º suspendem-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

.....  
 § 6º A medida provisória entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado e das proposições que veiculem matéria vedada a medida provisória, nas seguintes hipóteses:

I – a partir do trigésimo dia do prazo a que se refere o inciso I do § 3º;

II – a partir do vigésimo dia do prazo a que se refere o inciso II do § 3º; e

III – durante todo o prazo a que se refere o inciso III do § 3º.

§ 7º (Revogado).

.....  
 § 9º As medidas provisórias serão apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional, após a emissão de parecer, indispensável, por comissão mista de Deputados e Senadores, que deverá ser proferido no prazo de quarenta dias, contado do segundo dia útil seguinte à sua edição.

§ 10. É vedada a reedição de matéria constante de medida provisória na mesma sessão legislativa em que tenha sido rejeitada ou perdido sua eficácia por decurso de prazo.

.....  
 § 13. A medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. (NR) (SENADO FEDERAL, 2019, p. 745-746)

A Emenda Constitucional, ainda, além de revogar o § 7º do art. 62 da Constituição Federal, prevê, no seu art. 3º, que não será aplicada às medidas provisórias em tramitação, e está, desde então, aguardando a sua promulgação pelo Congresso Nacional (SENADO FEDERAL, <https://www25.senado.leg.br>; SENADO FEDERAL, 2019, p. 725-746).

As alterações previstas pela Emenda buscam sanar os principais problemas apontados desde a criação da medida provisória e, principalmente, a partir da EC nº 32/2001, tendo sido vista como um importante avanço pelos parlamentares, garantindo maior equilíbrio e independência entre os Poderes Legislativo e Executivo. Nota-se que as mudanças mais significativas, sem dúvida, se referem à questão da distribuição do prazo entre as Casas, garantindo ao Senado Federal no mínimo 30 dias para apreciar a matéria, e a entrada em regime de urgência da medida provisória, com o trancamento da pauta, independente em cada Casa, acabando-se com a situação de a medida provisória já chegar ao Senado sobrestando a pauta legislativa.

Espera-se que a partir das novas regras o processo legislativo da medida provisória seja aprimorado e a sua análise, especialmente relativa aos pressupostos constitucionais, mais aprofundada, realizando o Legislativo a função que nesse caso lhe compete e, assim, garantindo a ordem constitucional e democrática.

#### **4.4 O histórico abuso do poder de editar Medida Provisória no Brasil e os seus déficits democráticos**

Como já referido em inúmeros pontos do trabalho, o abuso do poder de legislar através da legislação de urgência é histórico, marcado inicialmente pelo decreto-lei, mas repetido no caso da medida provisória, que pretendia justamente refutar tal prática. Ao longo das décadas a regulamentação acerca da medida provisória foi aprimorada e detalhada o que, de fato, deu um passo no sentido de controlar tal situação, porém não a afastou por completo.

Como ensina Ávila (1997, p. 49, grifo do autor), “conexo ao princípio do Estado de Direito, e como limite à atuação legislativa do Poder Executivo, está o *princípio da proporcionalidade* que, entre outras determinações, impõe a atuação que seja absolutamente indispensável, e a escolha do meio menos restritivo, dentre os abstratamente disponíveis”. De modo que a atuação legislativa do Executivo se mostra legítima apenas quando outra, menos restritiva, não pode ser utilizada.

O autor explica que a eficácia imediata e a não participação prévia do Congresso na edição da medida provisória a tornam mais restritiva que a lei, que passa por análise e debate prolongado, tem sua eficácia postergada e advém do Poder com competência típica para inovar o ordenamento jurídico e que representa o povo - Legislativo (ÁVILA, 1997, p. 50).

Assim, constata-se que caberia ao Executivo legislar por meio de medidas provisórias apenas em situações realmente excepcionais, que não pudessem ser reguladas por outro meio com a mesma efetividade, o que, contudo, não traduz a realidade fática da utilização do instrumento.

Nesse sentido, fundamental, novamente, uma breve análise dos números acerca das medidas provisórias editadas após a Emenda Constitucional n. 32 de 11 de setembro de 2001, que deu ao art. 62 da Constituição Federal, como analisado ao longo do trabalho, a redação atual. De 11 de setembro de 2001 a 17 de outubro de 2020 foram editadas 1.007 medidas provisórias (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2001-2002]; [2003-2006]; [2007-2010]; [2011-2014]; [2015-2018]; [2019-2020], <http://www.planalto.gov.br/>).

Analisando o histórico da utilização do instrumento pelos Presidentes da República,

observamos que Fernando Henrique Cardoso, de setembro de 2001 até o final de seu mandato, em dezembro de 2002, editou 102 medidas provisórias. Luiz Inácio Lula da Silva editou, ao longo de seus dois mandatos, 419, 240 no primeiro e 179 no segundo. Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato, editou 145 medidas provisórias e, de 2015 a 2018, considerando que no dia 31 de agosto de 2016 a Presidente Dilma, em seu segundo mandato, perdeu o cargo em decorrência de processo de impeachment, sendo sucedida pelo vice, Michel Temer, foram editadas 203 medidas provisórias (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2001-2002]; [2003-2006]; [2007-2010]; [2011-2014]; [2015-2018], <http://www.planalto.gov.br/>).

O Presidente atual, Jair Bolsonaro, que assumiu o cargo no dia 1º de janeiro de 2019, em pouco menos de 22 meses no Governo, utilizou o instrumento 138 vezes, sendo 48 no ano de 2019 e 90 de 1º de janeiro a 17 de outubro de 2020 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [2019-2022], <http://www.planalto.gov.br/>), estando, destas, 22 medidas provisórias em análise na Câmara dos Deputados, conforme site do Congresso Nacional<sup>8</sup> (2020, <https://www.congressonacional.leg.br/>).

Sem dúvida, deve-se considerar a pandemia que assola o nosso país e o mundo desde o início do corrente ano, em relação a qual, de fato, foram e estão sendo necessários regramentos e orientações excepcionais e imediatas, caracterizando uma situação de relevância e urgência. Todavia, não se pode deixar de observar até que ponto o uso de tal instrumento é realmente necessário, para quais matérias, tornando-se o abuso do poder por meio dele ainda mais iminente em um momento como esse.

Verifica-se que, em decorrência da pandemia do novo coronavírus, foram publicadas pelo governo federal, apenas no mês de abril, 26 medidas provisórias, número recorde para um único mês desde quando as regras atuais para edição e tramitação do instrumento entraram em vigor, em 2001. Somando março e abril, as medidas provisórias ligadas apenas à pandemia atingem o número 35, que representa quase 75% do total editado durante todo o ano de 2019. Nota-se que a média anual de medidas provisórias editadas fica entre 49 e 50, assinando o Poder Executivo cerca de uma por semana, sendo que já foram registradas este ano, até a primeira quinzena do mês de outubro, 90 (OLIVEIRA, 2020, [www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br/); SENADO FEDERAL, 2020, [www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br/)).

Nesse sentido, ainda, a senadora Simone Tebet reconheceu estarmos vivendo em um momento excepcional e defendeu que esta seria “a hora mais adequada para que o Executivo

---

<sup>8</sup> Movimentação consultada no dia 17 de outubro de 2020.

se valha das medidas provisórias, que são instrumentos típicos para situações de urgência e relevância”, apontando que diante das restrições de distanciamento social impostas em decorrência da pandemia, que também atingiram as reuniões do Congresso Nacional, “a eficácia imediata e a tramitação acelerada das medidas provisórias se tornam necessárias para minimizar os impactos da pandemia sobre a sociedade” (OLIVEIRA, 2020, [www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br)).

Todavia, na mesma manifestação, alertou que não poderia haver o acomodamento dos parlamentares ou o desvio de suas responsabilidades de análise das medidas provisórias e sim maior atenção a elas. Afirmando, ainda, que “é preciso que o governo se limite a ser fiel cumpridor do texto constitucional, que seja cobrado e responsabilizado pelos excessos e pela edição de MPs que nada tenham de urgentes” (OLIVEIRA, 2020, [www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br)).

Importante salientar que independentemente da pandemia enfrentada atualmente, o excesso na utilização de medidas provisórias é perceptível ao longo de todos os governos, com alterações numéricas de ano pra ano, mas que atingem a média de quase uma medida provisória por semana. Número elevado para um instrumento que concede a um Poder função tipicamente atribuída a outro e que deve ser utilizado, portanto, de forma excepcional, observados os pressupostos essenciais e cumulativos: relevância e urgência.

Ora, uma vez que certa normatização poderia ser feita através de processo legislativo convencional, por iniciativa do Poder que detém a função típica de legislar, a utilização da medida provisória para tanto caracteriza grotesco abuso na sua utilização. Na mesma linha, no momento em que a medida provisória é utilizada para regular uma situação ou assunto apenas com mais celeridade, por ser considerado o processo legislativo regular demasiadamente moroso, o abuso do poder pelo Executivo está caracterizado, e, muitas vezes, com anuência tácita dos demais Poderes, o que demonstra grave falha no controle político e judicial das medidas provisórias.

Nesse sentido, Nascimento (2004, p. 227) destaca que “a tolerância para com o abuso corrói a força constitucional, dado que aceitar o abuso do poder de legislar, porque comum ou consentido pela prática política, termina por equivaler a admitir, contraditoriamente, um costume constitucional contrário à constituição”.

[...] O nosso déficit democrático não tem sua origem em matriz constitucional, nem deriva, enquanto instâncias tomadas isoladamente, do plano da política ou da sociabilidade, mas do desencontro entre elas. O insulamento do Legislativo em relação à sociedade civil consiste na melhor expressão desse desencontro, que está na raiz da sua ultrapassagem pelo Poder Executivo quanto à iniciativa das leis e da sua atual incapacidade de se comportar com eficácia na fiscalização dos atos desse

Poder [...].

O próprio Legislativo parece estar consciente dessa contingência, uma vez que é dele, desde a Constituinte, que tem partido as iniciativas a fim de reforçar as funções de *check and balances* do Poder Judiciário e de instituir, no terreno dos procedimentos do direito, como no caso sintomático das *class actions*, uma modalidade de esfera pública que medre em torno da representação funcional (VIANNA, 2002, p. 15).

O abuso do poder de editar medidas provisórias fere o princípio da separação de poderes e remonta a governos autoritários, indo de encontro ao Estado Democrático de Direito e à democracia em si. Os déficits democráticos dessa prática são, ainda, reforçados pela falta de controle efetivo do Congresso Nacional dos pressupostos constitucionais da medida provisória e/ou pela inércia ou ineficácia dos outros controles previstos.

Como visto, a separação dos poderes e funções é um dos pilares da nossa Constituição, de modo que ao afrontá-la se está desrespeitando a própria Lei Magna. Ademais, a forma de governo, com Poderes independentes e harmônicos entre si, aos quais foram destinadas expressamente funções típicas e atípicas e o dever de fiscalização mútua, foi assim prevista justamente a fim de que o mecanismo do controle recíproco evitasse o tão temido poder absoluto.

Nesse sentido, percebe-se que, além da responsabilidade de cada Poder se limitar às atribuições a ele conferidas, atentando e obedecendo a todos os seus critérios, sem invadir a competência do outro ou abusar da sua, há também a responsabilidade de cada um fiscalizar, devidamente, se o outro também o está fazendo, sendo que, no momento em que um Poder deixa de fiscalizar o outro, ou pior, se acomoda e passa a aceitar algumas práticas abusivas, também está evidente o desrespeito à Constituição e à democracia.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho foi pautado no tema da separação de poderes e da medida provisória, guiado pelo objetivo geral de analisar o processo de edição de medidas provisórias no Brasil, discutindo criticamente a utilização política de tais medidas e os déficits de atuação dos Poderes, inseridos no sistema de freios e contrapesos, no seu controle, partindo-se do seguinte problema: As medidas provisórias, no contexto atual brasileiro, podem configurar um abuso do poder de legislar do Presidente da República, forçando um processo legislativo que desconsidere a perspectiva do diálogo democrático?

Para possibilitar tal reflexão buscou-se compreender inicialmente a teoria da separação de poderes e funções e como ela foi acolhida pela nossa Constituição Federal de 1988, compondo, ao lado dos direitos fundamentais, o núcleo da constituição. Nesse sentido, observa-se que a separação de poderes, que tem como base a distribuição das funções do Estado a três órgãos distintos, que devem harmonizar-se a partir do controle recíproco, é um mecanismo essencial para impedir o poder absoluto, típico de governos autoritários.

Ademais, verifica-se que mais importante que a divisão entre os Poderes é o equilíbrio e a coordenação entre eles, que devem complementar-se a fim de garantir efetividade ao Governo e aos direitos fundamentais. Nessa linha, viu-se que os direitos fundamentais, na sua perspectiva objetiva, devem nortear a interpretação da Constituição e a atuação dos Poderes, ou seja, são valores básicos a serem seguidos e irradiam-se a todo o ordenamento jurídico, atingindo, inclusive, a atuação dos Poderes estatais, de forma que o Legislativo deve elaborar Leis visando à garantia dos direitos fundamentais, ou, ao menos, não indo contra eles, o Executivo deve governar e o Judiciário julgar a fim de garanti-los e/ou protegê-los.

Analisando a constante tensão e o atual descompasso entre os Poderes, observou-se, especialmente, que o tensionamento entre eles é importante, no sentido de que é com base nele que se mantém o mecanismo do controle recíproco, porém, observa-se que é necessária, ao mesmo tempo, a harmonia entre eles para que seja garantida a efetividade da Gestão Pública, sendo que falhas nesse ponto atingem diretamente a população, o que é inaceitável.

Nota-se que o país enfrenta, como apontado, desde 2013, uma grave crise política, destacando-se o preocupante processo de polarização da política, que, sem dúvida, impacta fortemente no funcionamento das instituições constitucionais. Viu-se, inclusive, recentemente, manifestações reivindicando intervenção militar, o retorno da Ditadura, o que demonstra que a manutenção da democracia e do Estado Democrático de Direito estão em risco.

É essencial a coordenação, o respeito e o controle mútuo entre os Poderes, que detêm funções típicas, basilares, estabelecidas pelo texto constitucional, e funções atípicas também preestabelecidas, sendo que cabe a cada um a efetiva realização das suas funções e jamais a tentativa de intervenção nas do outro, através de brechas no ordenamento jurídico ou da ineficiência no sistema de controle recíproco, sendo que é seu dever garantir a manutenção do mecanismo da separação de poderes e as demais previsões constitucionais.

Compreendida a separação de poderes e funções, passou-se ao estudo do processo legislativo brasileiro e das espécies normativas e suas peculiaridades, verificando-se que a medida provisória é ato normativo com características próprias e bastante distintas dos demais, a começar que a sua edição compete exclusivamente ao chefe do Executivo, cabendo ao Congresso Nacional apenas apreciação posterior a sua entrada em vigência.

Verificou-se que, por muito tempo, a medida provisória fez do Executivo um legislador, exatamente o que foi tentado afastar com a sua criação, haja vista seu antecessor, o decreto-lei, ter sido instrumento por meio do qual governos autoritários concentraram as funções executiva e legislativa nas mãos do governante, ferindo o princípio da separação dos poderes. Com a Emenda Constitucional nº 32 de 2001, portanto, o instituto foi remodelado, visando garantir a sua utilização para o fim exclusivo para o qual foi criado, ou seja, normatizar situação relevante e urgente, sendo previstas limitações materiais e procedimento legislativo detalhado.

Em que pese as alterações trazidas pela referida Emenda, a medida provisória seguiu sendo alvo de críticas e discussões, especialmente quanto ao seu uso excessivo e o consequente risco de o chefe do Executivo assumir função que não lhe cabe, abusando do poder e violando, assim, o tão essencial princípio da separação de poderes.

Já no último capítulo, analisando-se os números de medidas provisórias editadas desde 2001 percebeu-se que elas atingem uma quantia elevada, que acabava por trancar a pauta legislativa e inviabilizar, muitas vezes, o trabalho legislativo, de modo que o Executivo acabava forçando a pauta do Legislativo às suas demandas, não conseguindo esse deliberar sobre as suas propostas e realizar a sua função típica e essencial de legislar. Tal situação, porém, foi remodelada a partir da atribuição de interpretação restritiva ao § 6º do art. 62, passando o trancamento da pauta a atingir apenas os projetos de lei ordinária cuja matéria seja passível de ser tratada por medida provisória, o que passou a permitir a apreciação, sem bloqueio, das outras demandas, desconectando a agenda legislativa do regime de urgência da medida provisória, que afogava as pautas. De ressaltar, contudo, que, em que pese tal alteração tenha de fato desafogado bastante a pauta do Legislativo, o grande número de

medidas provisórias editadas anualmente acaba ocupando, de qualquer forma, um considerável tempo do Legislativo.

Em números, também se destaca o baixíssimo índice de rejeição de medidas provisórias em razão do não atendimento dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência, o que faz refletir se o Congresso Nacional não está deixando de apreciar com profundidade a observância de tais requisitos. Porém, por outro lado, percebe-se que muitas medidas provisórias perderam a validade sem ter sido ultimado o processo legislativo, o que, na prática, tem o mesmo efeito que a rejeição. Daí pode-se depreender que houve, na verdade, um acomodamento em relação aos atos normativos de urgência emanados pelo Executivo, não indeferindo-os por não atenderem os pressupostos constitucionais, mas por vezes deixando que caduquem, do que se poderia entender como forma de o Legislativo não se indispor com o Executivo, não rejeitando expressamente a medida provisória, ou então, uma forma de não destinarem tempo à análise e discussão sobre ela se logo é verificada como não relevante ou não urgente.

Percebe-se, nesse sentido, que o conceito de relevância e urgência está um pouco distorcido, ou então, provavelmente, é ampliado para atender a vontade do Executivo. Tratam-se sim de conceitos fluidos, mas há certas propostas que não há o mínimo sentido de serem objeto de medida provisória, especialmente tendo em vista a complexidade do tema e considerando que pode ser solicitado regime de urgência nos outros atos normativos. Não se pode querer regrar matérias através de medida provisória pelo simples fato de se entender que outro procedimento legislativo seria mais moroso.

Veja-se que relevante as matérias normalmente são, do contrário não haveria sequer interesse em legislar sobre elas, mas a urgência deve ser analisada com mais rigidez. Entende-se que de nada adianta aprimorar os regramentos acerca da medida provisória, se junto com isso não houver a conscientização do Executivo e a redução o número de atos editados, o que depende principalmente do bom senso e da observância a fundo da Constituição Federal pelo Presidente da República.

Verifica-se, nesse sentido, que o princípio da separação de poderes e funções, a medida provisória e a democracia estão intimamente ligados, tendo em vista que o abuso da segunda fere tanto a primeira quanto a última, atingindo diretamente o equilíbrio que deve ser mantido pelo Estado. Aufere-se que no contexto atual brasileiro, especialmente no governo atual, as medidas provisórias podem sim configurar um abuso do poder de legislar do Presidente da República, forçando um processo legislativo que desconsidere a perspectiva do diálogo democrático.



## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. Emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Segurança 27.931/DF*. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO – IMPUGNAÇÃO DEDUZIDA CONTRA DELIBERAÇÃO EMANADA DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, RESOLVENDO QUESTÃO DE ORDEM, DEFINIU O CONTEÚDO E O ALCANCE DA EXPRESSÃO “DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS” INSCRITA NO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES “INTERNA CORPORIS” DAS CASAS LEGISLATIVAS [...]. Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e José Aníbal Peres de Pontes. Impetrado: Presidente da Câmara do Deputados. Relator Min. Celso de Melo, 29 de junho de 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753202986>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ato de 4 de maio de 2016*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Congresso/apc-sn-mpv704.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Congresso/apc-sn-mpv704.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ato do Presidente de 23 de agosto de 2019*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Congresso/ato-23-08-2019-mpv-879.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Congresso/ato-23-08-2019-mpv-879.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Entenda o processo legislativo. *Câmara dos Deputados*, Brasília [online]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>. Acesso em: 04 set. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 70/2011. *Câmara dos Deputados*, Brasília, [2011].

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516111&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 07 out. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Redação final Proposta de Emenda à Constituição nº 70-D, de 2011. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 2019. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1760720&filename=Tramitacao-PEC+70/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1760720&filename=Tramitacao-PEC+70/2011). Acesso em: 07 out. 2020.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. *A democratização do poder judiciário*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

CONGRESSO NACIONAL. Medidas Provisórias. Em tramitação. *Congresso Nacional*, Brasília [online]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias>. Acesso em: 17 out. 2020.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medida provisória: dogmas e realidade*. 1.ed em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F134324276%2Fv1.3&titleStage=F&titleAcct=i0ace3e3400000170c6f065dd02361a7a#sl=e&eid=e9e9b80b01a437735137e21596a27db8&eat=a-137495956&pg=1&psl=&nvgS=false&tmp=532>. Acesso em: 27 abr. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

LIMA, F. R. de S.; BOAS FILHO, O. V. Separação dos poderes e complexidade social – uma releitura sistêmica. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 189-220, jan./abr. 2018. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2359-56392018000100189&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392018000100189&lng=en&nrm=iso). Acesso em 29 abr. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. *Abuso do poder de legislar: Controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2006.

OLIVEIRA, Guilherme. Com coronavírus, abril bate recorde de medidas provisórias em 20 anos. *Senado Notícias*, Brasília, 30 abr. 2020. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/com-coronavirus-abril-bate-recorde-de-medidas-provisorias-em-20-anos>. Acesso em: 13 nov. 2020.

PASCUAL, García Cristina. *Legitimidad democrática y poder judicial*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim, 1997.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medidas Provisórias. *Medidas Provisórias 2001 e 2002*. Brasília: Presidência da República, [2001-2002]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/MPV/Quadro/\\_Quadro2001-2002.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2001-2002.htm). Acesso em: 17 out. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medidas Provisórias. *Medidas Provisórias 2003 a 2006*. Brasília: Presidência da República, [2003-2006]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/MPV/Quadro/\\_Quadro2003-2006.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2003-2006.htm). Acesso em: 17 out. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medidas Provisórias. *Medidas Provisórias 2007 a 2010*. Brasília: Presidência da República, [2007-2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/MPV/Quadro/\\_Quadro2007-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2007-2010.htm). Acesso em: 17 out. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medidas Provisórias. *Medidas Provisórias 2011 a 2014*. Brasília: Presidência da República, [2011-2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/MPV/Quadro/\\_Quadro2011-2014.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2011-2014.htm). Acesso em: 17 out. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medidas Provisórias. *Medidas Provisórias 2015 a 2018*. Brasília: Presidência da República, [2015-2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/MPV/Quadro/\\_Quadro2015-2018.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2015-2018.htm). Acesso em: 17 out. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medidas Provisórias. *Medidas Provisórias 2019 a 2022*. Brasília: Presidência da República, [2019-2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/MPV/Quadro/\\_Quadro2019-2022.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/Quadro/_Quadro2019-2022.htm). Acesso em: 17 out. 2020.

QUEIROZ, Cristina. *Direitos fundamentais sociais: funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

SÁNCHEZ. María del Mar Navas. *Poder judicial y sistema de fuentes*. 1.ed. Madrid: Civitas, 2002.

SENADO FEDERAL. Aprovada MP que destina R\$ 20 bi para empréstimos de pequenas empresas. *Senado Notícias*, Brasília, 01 out. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/01/aprovada-mp-que-destina-r-20-bi-para-emprestimos-de-pequenas-empresas>. Acesso em: 10 out. 2020.

SENADO FEDERAL. Aprovada na Câmara, proposta que muda rito de análise de MPs voltará ao Senado. *Senado Notícias*, Brasília, 05 jun. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/05/aprovada-na-camara-proposta-que-muda-rito-de-analise-de-mps-voltara-ao-senado>. Acesso em: 07 out. 2020.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa*. Proposta de Emenda à Constituição n° 11, de 2011. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99477>. Acesso em: 07 out. 2020.

SENADO FEDERAL. *Atividade Legislativa*. Proposta de Emenda à Constituição n° 91, de 2019. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>. Acesso em: 10 out. 2020.

SENADO FEDERAL. *Ato Declaratório do Presidente do Senado Federal n° 1, de 2005*. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Congresso/atosfmpv242-05-rejeitada.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2005/Congresso/atosfmpv242-05-rejeitada.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. *Ato Declaratório n° 1, de 2006*. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Congresso/adt1-06mpv320.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/adt1-06mpv320.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. *Ato Declaratório n° 1, de 2007*. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Congresso/adc01-07-mpv377.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2007/Congresso/adc01-07-mpv377.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. *Ato do Presidente do Senado Federal. Ato Declaratório*. Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Congresso/ADC168-04-rejeitada.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Congresso/ADC168-04-rejeitada.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. *Ato do Presidente do Senado Federal. Ato Declaratório*. Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Congresso/ADC195-04-rejeitada.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Congresso/ADC195-04-rejeitada.htm). Acesso em: 11 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. *Diário do Senado Federal n° 86 de 2019*. Senado Federal: Brasília, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/101101?sequencia=745>. Acesso em: 10 out. 2020.

SENADO FEDERAL. *Parecer n° 773, de 2011*. Senado Federal: Brasília, 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4306566&ts=1594009457215&disposition=inline>. Acesso em: 07 out. 2020.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição n° 11, de 2011*. Senado Federal: Brasília, 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4306336&ts=1594009456010&disposition=inline>. Acesso em: 07 out. 2020.

SENADO FEDERAL. Proposta que garante ao Senado prazo para votar MPs está na pauta da Câmara. *Senado Notícias*, Brasília, 31 maio 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/31/proposta-que-garante-ao-senado-prazo-para-votar-mps-esta-na-pauta-da-camara>. Acesso em: 07 out. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF decide que trancamento de pauta da Câmara por MPs não alcança todos os projetos e propostas. *Notícias STF*, Brasília, 29 jun. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=348278>. Acesso em: 10 out. 2020.

TORRES, Tércio Ribas. Senado votou 19 medidas provisórias neste ano. *Senado Notícias*, Brasília, 24 jul. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/07/24/senado-votou-19-medidas-provisorias-neste-ano>. Acesso em: 07 out. 2020.

VIANNA, Luiz Werneck (org.). *Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: Editora UFMG e IUPERJ/FAPERJ, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. *E-book*.