



IDP – INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

KAMILA RODRIGUES ROSENDA

O EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E A USURPAÇÃO DA FUNÇÃO
LEGISLATIVA PELO EXECUTIVO

Brasília – DF

2013

KAMILA RODRIGUES ROSENDA

**O EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E A USURPAÇÃO DA FUNÇÃO
LEGISLATIVA PELO EXECUTIVO**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do Curso de Pós-Graduação em
Direito Constitucional do Instituto Brasiliense
de Direito Público - IDP.

Brasília

2013

Kamila Rodrigues Rosenda

**O EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E A USURPAÇÃO DA FUNÇÃO
LEGISLATIVA PELO EXECUTIVO**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do Curso de Pós-Graduação em
Direito Constitucional do Instituto Brasiliense
de Direito Público - IDP.

Brasília, 30 de agosto de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. João Trindade Cavalcante Filho, Dr.
Orientador

Prof., _____, Dr.
Examinador

Prof., _____, Dr.
Examinador

Resumo

A Teoria da Separação dos Poderes, consolidada por Montesquieu, consiste na tripartição de poderes, sendo estes independentes e harmônicos entre si. Para garantir que não haja a preponderância de um poder sobre o outro, adotou-se o sistema de freios e contrapesos, que estabelece o controle recíproco entre eles. As medidas provisórias são atos atípicos do Poder Executivo, utilizados de forma excepcional, apenas em casos de relevância e urgência. Havendo um uso desenfreado dessas medidas, há violação à teoria mencionada, visto que interfere no bom andamento dos trabalhos do Legislativo. Dessa forma, faz-se necessária a reflexão acerca de mecanismos que impeçam o uso arbitrário desse instituto pelo Chefe do Poder Executivo.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Separação de Poderes. Medida Provisória. PEC 11/2011. ADI 4029.

Abstract

The Theory of Separation of Powers, consolidated by Montesquieu, is the tripartite system of powers, which are independent of each others and harmonious among themselves. To ensure that there is no preponderance of one power over another, was adopted the system of checks and balances, establishing a reciprocal control between them. Provisional measures are atypical acts of the executive branch, used exceptionally, only in cases of relevance and urgency. If there is an unrestrained use of these measures, there is violation of the mentioned theory, because it interferes in the well progress of legislative work. In this way, it is necessary to reflect on the mechanisms that prevent the arbitrary use of this instrument by the Chief Executive.

Keywords: Constitutional Law. Legislative Process. Separation of Powers. Provisional Measures. PEC 11/2011. ADI 4029.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.....	7
1.1 Breve Histórico.....	7
1.2. O sistema de freios e contrapesos.....	10
1.3. A Teoria da Separação de Poderes na Constituição Federal do Brasil.....	12
1.3.1. Controle do Legislativo em relação ao Executivo.....	14
1.3.2. Controles do Legislativo em relação ao Judiciário.....	16
1.3.3. Controles do Executivo em relação ao Legislativo.....	17
1.3.4. Controles do Executivo em relação ao Judiciário.....	18
1.3.5. Controles do Judiciário em relação ao Legislativo.....	18
1.3.6. Controles do Judiciário em relação ao Executivo.....	19
2 PROCESSO LEGISLATIVO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	21
2.1 Medidas Provisórias no texto originário da Constituição Federal de 1988.....	21
2.1.1. Breve Histórico.....	21
2.1.1.1. <i>Decreto-legge</i> na Constituição Italiana.....	21
2.1.1.2. Decreto-lei na Constituição Brasileira.....	23
2.1.1.3. O surgimento das Medidas Provisórias.....	25
2.2 Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional nº 32/01.....	27
2.2.1. O Procedimento Legislativo.....	27
2.2.1.1. Pressupostos de rele vância e urgência.....	27
2.2.1.2. Limitações materiais.....	29
2.2.1.3 Comissão Mista.....	32
2.2.1.4 apreciação pelas Casas.....	35
2.2.1.5 Trancamento da pauta.....	37
2.2.1.6 Manutença das relações jurídicas.....	37
2.2.1.7 Reedição de Medidas Provisórias.....	38
3. ANÁLISE CRÍTICA DA SITUAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL.....	41
3.1. Da necessidade do instituto.....	41
3.2 Do controle dos requisitos da Medida Provisória.....	43
3.3. Medida Provisória <i>versus</i> Lei Delegada.....	44
3.4 O uso desmedido de MPs e o princípio da separação dos poderes.....	46
3.5. Das possíveis soluções.....	49
3.5.1. Questão de Ordem nº 411/2009.....	49
3.5.2. PEC 70/2011.....	51

3.5.3. A repercussão da ADI 4029 no rito das Medidas Provisórias	57
3.5.4. Controle dos pressupostos pelo Poder Judiciário	59
3.5.5. Fundamentação obrigatória da MP	60
CONCLUSÃO.....	63
REFERÊNCIAS.....	65

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o intuito de fazer uma breve análise sobre a ilustre Teoria da Separação de Poderes de Montesquieu, bem como demonstrar que o abuso na edição de medidas provisórias pelo Chefe do Poder Executivo tende a transgredir o mencionado princípio, visto que evidencia uma preponderância exacerbada do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo.

No primeiro capítulo, será apresentado um breve histórico sobre o Princípio da Separação dos Poderes, cuja origem deu-se na Antigüidade grega, com Aristóteles, porém quem o consolidou foi Charles de Secondat Montesquieu, em 1748, com a obra “O Espírito das Leis”. Abordará ainda o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, o célebre conhecido *checks and balances*, que consiste num sistema de interferências recíprocas, em que cada Poder exerce suas competências e também controla o exercício dos demais.

O segundo capítulo disporá sobre a origem deste instituto normativo excepcional denominado medida provisória. Exporá desde seu antecedente, o *decreto-legge* italiano, até o surgimento das Medidas Provisórias na CF/88, passando inclusive pelo decreto-lei da Constituição de 1937. Tratará ainda sobre o processo legislativo das MPs (antes e depois da EC 32), mencionando seus pressupostos constitucionais, as limitações materiais, a apreciação pela Comissão Mista e pelo Plenário das Casas, bem como o trancamento da pauta, a manutenção das relações jurídicas e a possibilidade de reedição.

Por fim, o terceiro capítulo explicará a necessidade desse instituto normativo de urgência em situações emergenciais, que exigem a tomada de providências céleres. Conterá ainda uma breve comparação entre a medida provisória e a lei delegada, abordando suas semelhanças e diferenças, e questionando o desuso desta, após o surgimento daquela. Esse capítulo disporá também sobre a tendência que o excesso de MPs tem em violar o princípio da separação dos poderes, bem como analisar as possíveis soluções para amenizar tal interferência do Executivo no Legislativo.

Diante do exposto, o objetivo do presente trabalho é a reflexão a respeito do desequilíbrio que o excesso na edição das Medidas Provisórias ocasiona e avaliar possíveis soluções para coibir a utilização incorreta do ato normativo, com vistas a trazer maiores benefícios ao ordenamento jurídico brasileiro, bem como à sociedade como um todo.

1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

1.1 Breve Histórico

Segundo o entendimento da maioria dos estudiosos, “Teoria da Separação de Poderes” teve origem na Antiguidade grega, com a publicação da obra “A Política” de Aristóteles. Essa teoria pressupõe a tripartição de poderes, que objetiva a redução dos abusos no exercício do poder.

O pensador defendia que, em todo governo, havia três poderes essenciais: Poder Deliberativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

De acordo com Aristóteles:

O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição.¹

Portanto, na concepção aristotélica, havia três tipos de funções diferentes: a de elaborar normas gerais, a de aplicar tais normas ao caso concreto e a de dirimir os conflitos oriundos da aplicação de tais normas. Contudo, Aristóteles identificava as três funções como sendo exercidas por um único soberano, havendo a centralização política.

Assim, verifica-se que a Teoria da Separação dos Poderes consiste na divisão do exercício das funções do Estado – determinadas atualmente como legislativa, executiva e judiciária – entre órgãos diferentes.²

Charles de Secondat, barão de Montesquieu, publicou, em 1748, a obra *L'Esprit des lois* (O Espírito das Leis), na qual sistematizou o funcionamento e a necessidade da existência da separação dos Poderes estatais. Deve-se frisar que este pensador não foi o

¹ ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução Roberto Leal Ferreira. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 127.

² Para concepção que adota apenas duas funções ver: KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 277.

criador desse conceito de tripartição, visto que já havia precursores, mas ele é considerado o consolidador dessa teoria.³

Tendo por base os pensamentos de seus antecedentes, o pensador francês apresentou o Estado como possuidor de três tipos de Poderes: o Poder Executivo (responsável por executar as leis), o Poder Legislativo (responsável pela elaboração das leis) e o Poder Judiciário (responsável pelo cumprimento das leis).⁴

A respeito das funções de cada poder, veja as palavras de Montesquieu, *in verbis*:

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.⁵

Montesquieu idealizou a necessidade de tais funções estatais serem exercidas por pessoas ou entes diferenciados e independentes entre si, obtendo-se um sistema de equilíbrio de poderes.

Assim, o autor preleciona:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; pois se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e ou de julgar os crimes e ou as divergências dos indivíduos.⁶

³ ALVES, Ricardo Luiz. *Montesquieu e a teoria da tripartição dos poderes*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 386, 28 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5484/montesquieu-e-a-teoria-da-triparticao-dos-poderes>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo, 1994, p.165.

⁵ Idem, *ibidem*, p.165.

⁶ Idem, *ibidem*, p. 119.

A teoria de Montesquieu surgiu com o objetivo de garantir a liberdade dos cidadãos, opondo-se ao Absolutismo Estatal. Se todos os poderes forem exercidos por um único ente, como um poder absoluto, não haverá a liberdade. A liberdade política buscada por Montesquieu consiste no fato de se poder fazer as coisas que a lei não obriga e não fazer aquelas que a lei permite. Além disso, é necessário que “o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão” ⁷

Ainda com relação às funções de cada poder, iniciando-se pelo Poder Legislativo, o autor estabelece que melhor seria se cada homem fosse governado por si mesmo. Não havendo viabilidade para isso, o povo deve organizar-se por meio de seus representantes, escolhidos pelos próprios habitantes. Afirma que a grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos, diferentemente do povo.

Nesse sentido, observa:

Assim, o poder legislativo será confiado ao corpo dos nobres e ao corpo que for escolhido para representar o povo, que terão cada um suas assembleias e suas deliberações separadamente, e opiniões e interesses separados. ⁸

Já o Poder Executivo, segundo ele, deve ficar nas mãos do monarca, visto que essa parte do governo é mais bem administrada por um do que por vários, sob pena de inexistir a liberdade. A justificativa do pensador é a seguinte:

se não houvesse monarca e o poder executivo fosse confiado a um certo número de pessoas tiradas do corpo legislativo, não haveria mais liberdade, porque os dois poderes estariam unidos, participando as mesmas pessoas, por vezes, e podendo sempre participar de um e de outro. ⁹

O poder de julgar, denominado Poder Judiciário, tem a finalidade de julgar os crimes, de resolver conflitos intersubjetivos. Utiliza-se da capacidade coercitiva do Estado para aplicar a lei ao caso concreto.

Verifica-se, porém, que alguns autores se opuseram à mencionada teoria. Marcel de La Bigne de Villeneuve, por exemplo, pregava a abolição da teoria da separação dos

⁷ Idem, ibidem, p.163.

⁸ Idem, ibidem, p.163

⁹ Idem, ibidem, p 164

poderes, pois defendia a centralização de poderes no Executivo, para que este pudesse atuar com êxito na busca do bem comum.¹⁰

1.2. O sistema de freios e contrapesos

Conforme mencionado anteriormente, a Teoria da Separação dos Poderes consiste na divisão do exercício das funções (legislativa, executiva e judiciária) entre órgãos diferentes. Contudo, verifica-se que essa separação não pode ser rígida, ou seja, não se pode haver uma completa independência entre os Poderes. Há, portanto, a necessidade de um sistema de interferências recíprocas, em que cada Poder exerce suas competências e também controla o exercício dos outros. Esse mecanismo denomina-se teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*).¹¹

José Afonso da Silva assevera que:

[...] nem a divisão de funções entre órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.¹²

O sistema de freios e contrapesos – ou *checks and balances* – originou-se nos Estados Unidos da América, desenvolvido por Bolingbroke.¹³ Trata-se da independência e harmonia entre os três órgãos do Poder de Soberania do Estado, sendo estes o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Para o funcionamento deste mecanismo, houve a necessidade de os poderes desempenharem não só as suas funções próprias, mas também as funções impróprias, ou seja, as que seriam predominantemente exercidas por outros poderes. O princípio da harmonia “não significa nem o domínio de um órgão pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle”¹⁴, a fim de se evitar distorções e abusos de poder.

¹⁰ VILLENEUVE, Marcel de La Bigne de. *La Fin du Principe de La Séparation despouvoirs*. Paris: Sirey, 1934 *Apud*: CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: JusPodivm 2012, p. 181/183.

¹¹ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada*. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 2007, p. 69.

¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 35ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p.110

¹³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.140.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 35ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p.111

Montesquieu, por exemplo, já distinguia “[...] a faculdade de estatuir (*faculté de statuer*) da faculdade de impedir (*faculté d’empêcher*).¹⁵ Ou seja, não pode haver uma completa independência entre os Poderes. Há, portanto, a necessidade de um sistema de interferências recíprocas, em que cada Poder exerce suas competências e também controla o exercício dos outros.¹⁶

Como se vê, a ideia de uma separação rígida – em que cada poder exerce funções exclusivas – tornou-se inviável, dando espaço a uma maior flexibilidade dessa divisão de poderes, que exercem funções típicas e atípicas.

Funções típicas correspondem à execução de atos próprios de cada poder, são exercidas frequentemente. As funções atípicas são atividades exercidas secundariamente, por não serem inerentes à especialidade funcional do órgão.¹⁷

O Poder Legislativo tem a função típica de elaboração de leis, de normas gerais e abstratas. Além do exercício de sua função legislativa do Estado, compete-lhe a importante atribuição de fiscalizar financeira e administrativamente os atos do Executivo. As funções atípicas desse Poder são administrar e julgar. Exerce a função administrativa quando organiza seus serviços internos, provendo cargos, concedendo férias, licenças a servidores; a função jurisdicional é exercida quando o Senado processa e julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade ou os Ministros do Supremo Tribunal Federal pelos mesmos crimes.¹⁸

Ao Poder Executivo incumbe precipuamente a função administrativa, desempenha também função atípica legislativa, quando edita, por exemplo, medidas provisórias ou leis delegadas. E exerce a função de julgamento quando recebe recursos administrativos e ainda atua internamente julgando os processos administrativos disciplinares.¹⁹

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p.140.

¹⁶ Idem, *ibidem*, p.140.

¹⁷ RUSSAR, Andrea. *O novo regime constitucional das medidas provisórias, instituído pela Emenda Constitucional nº 32/2001*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 100, 11 out. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4251/o-novo-regime-constitucional-das-medidas-provisorias-instituido-pela-emenda-constitucional-no-32-2001>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

¹⁸ SOUZA, Lara Gomides de. *A Separação dos poderes e as funções precípua de cada um deles*. LFG. Ago 2006. Disponível em: http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20060809114226333&mode=print. Acesso em: 17 jun. 2013.

¹⁹ Idem, *ibidem*.

O Poder Judiciário exerce atividade jurisdicional do Estado, de distribuição da justiça e aplicação da lei ao caso concreto, em situações de litígio, envolvendo conflitos de interesses qualificados pela pretensão resistida. Como função atípica normativa, elabora os regimentos internos dos Tribunais e legisla negativamente ao exercer o Controle de Constitucionalidade. A função administrativa desse Poder consiste em organizar os seus serviços e seu pessoal.²⁰

Em síntese, o objetivo da teoria em comento é garantir o equilíbrio entre os poderes, impedindo que um órgão do Poder invada as atribuições do outro.

1.3. A Teoria da Separação de Poderes na Constituição Federal do Brasil

No artigo 2º da Constituição Federativa do Brasil, há a previsão da separação de poderes:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Vejam-se as palavras de Alexandre de Moraes:

A Constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos poderes do Estado (CF, arts. 44 a 126), bem como da instituição do Ministério Público (CF, arts. 127 a 130), independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito.²¹

Um exemplo da aplicação da teoria exposta no Brasil foi a análise pelo STF se a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o chamado controle interno do Judiciário, feriria ou não o princípio constitucional da separação dos Poderes. Tal celeuma restou decidida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3367.²²

²⁰ Idem, ibidem.

²¹ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada*. 7ª edição. São Paulo: Atlas. 2007, p. 69.

²² Supremo Tribunal Federal (STF), Pleno, ADI nº 3367, Relator: Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005, DJ 13-04-2005, p. 200.

Segundo o STF, o CNJ tem basicamente duas atribuições: controle da atividade administrativa e financeira do judiciário e o controle ético-disciplinar de seus membros.²³ Desse modo, percebe-se que o Conselho Nacional de Justiça não produz qualquer concentração de poderes e as suas decisões poderão ser impugnadas judicialmente. Outro aspecto relevante a ser levantado é o fato de que as competências do Conselho não alteram o exercício da função jurisdicional, e não foi conferida competência alguma aos demais Poderes.²⁴ Esse órgão tem a função de analisar a justiça brasileira para detectar maiores problemas e verificar as providências cabíveis para a melhor eficiência das atividades jurisdicionais.²⁵

Assim, percebe-se que foi acertada a análise do STF acerca da aplicação do princípio disposto no art. 2º da CF no caso concreto. Isso tendo em conta que os ministros observaram a ideia, esposada na teoria dos princípios de Humberto Ávila, de que os princípios têm “[...] pretensão de complementaridade, na medida em que, sobre abrangerem apenas parte dos aspectos relevantes para uma tomada de decisão, não tem a pretensão de gerar uma solução específica, mas de contribuir, ao lado de outras razões, para a tomada de decisão”.²⁶

No ordenamento jurídico brasileiro, os poderes do Estado devem atuar de maneira independente e harmônica entre si. Visando ao equilíbrio entre os poderes, admite-se, inclusive, a interferência de um poder sobre outro, a fim de haver um controle recíproco. Não se trata de subordinação, mas, sim, de que os “poderes dados a cada um são delicadamente controlados pelo poder dos outros dois. Cada ramos serve de controle sobre potenciais excessos dos outros”.²⁷ Esse mecanismo é denominado de sistema de freios e contrapesos.

Portanto, no Brasil, por não existir a separação absoluta entre os poderes, tem-se que eles legislam, administram e julgam, mas cada um deles possui o que se chama função típica (exercida de forma preponderante) e atípica (exercida de forma secundária).

²³ OLIVEIRA, Vitor Costa. *O Conselho Nacional de Justiça e a cultura política brasileira: entre o controle do Estado e o Poder das relações sociais*. 2010. 177 f. Tese (Pós-Graduação)-Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2010, p. 124

²⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/luis_roberto1.htm>. Acesso em 18 jun 2013.

²⁵ OLIVEIRA, Vitor Costa. *Op. Cit.*, p. 124.

²⁶ ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 69.

²⁷ SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e Contrapesos (Checks and Balances)*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p.99/100

Além disso, faz-se necessário o controle exercitável entre os Poderes de Estado. Controle, nesse caso, conceitua-se como sendo “à faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.²⁸

Isso vem a demonstrar que há, no ordenamento brasileiro, controles do Legislativo em relação ao Executivo e ao Judiciário; do Executivo em relação ao Legislativo e ao Judiciário; e do Judiciário em relação ao Legislativo e ao Executivo.

1.3.1. Controle do Legislativo em relação ao Executivo

Há vários exemplos que permitem visualizar o controle que o Poder Legislativo exerce sobre o Poder Executivo. Dentre eles está a autorização que o Legislativo dá ao Presidente da República para que se declare guerra, se celebre a paz, se permita que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (CF, art. 49, II).

Outro exemplo é a competência que o Congresso Nacional tem de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V). O Poder Executivo possui um poder regulamentar, que é o poder de produzir regulamentos e decretos. Mas, quando há um abuso desse poder, inovando ou alterando disposições legais diversas do que foi normatizado pelo Poder Legislativo, cabe ao Congresso Nacional sustar as normas gerais e abstratas que exorbitaram os limites legais.

Ainda no artigo 49 da Carta Magna, observa-se tal interferência em seus incisos I, IX, X:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

[...]

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29 ed. São Paulo: Malheiros 2004, p. 639.

Todas as competências do artigo 49 são reguladas por meio de um ato denominado decreto legislativo, que é emitido exclusivamente pelo Congresso Nacional.

Conforme disposto no inciso IV do parágrafo terceiro do artigo 57 da CF/88, cabe à sessão conjunta, composta pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, conhecer do veto e sobre ele deliberar, podendo derrubá-lo por maioria absoluta. O veto ocorre quando o Presidente da República não concorda (total ou parcialmente) com o projeto de lei aprovado pelo Legislativo. Essa manifestação de discordância deve ocorrer no prazo de 15 dias úteis. Se a maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em sessão conjunta, rejeitarem o veto, poderão derrubá-lo.

Outra atribuição que merece destaque é a fiscalização da administração financeira e da execução do orçamento. Esse controle externo fica a cargo do Congresso Nacional, como dispõe o artigo 71 da CF/88. Cabe lembrar que é exercido, também, pelo Tribunal de Contas da União, órgão especial que integra o Poder Legislativo.

Atribui-se ao Legislativo, ainda:

- Receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República (art. 57, §3º, III).
- Aprovar a intervenção Federal (CF, art. 36 §1º) e o Estado de defesa (CF, art. 136, §4º) decretados pelo Presidente da República.
- Autorizar o Presidente da República a decretar o Estado de sítio (CF, art. 84, IX).
- Aprovar, por meio de uma de suas Casas Legislativas (Senado Federal), a indicação feita pelo Presidente da república (CF, art. 84, XIV), para nomeação dos Ministros do STF (CF, art. 101, parágrafo único), do STJ (CF, art. 104, parágrafo único), do Procurador-Geral da República (CF, art. 129, § 1º), Ministros do Tribunal de Contas (CF, art. 73, §2º, I), Chefes de missão diplomática em caráter permanente (CF, art. 52, IV).

Portanto, verifica-se que há diversas funções do Poder Legislativo com a finalidade de exercer o controle do Poder Executivo.

1.3.2. Controles do Legislativo em relação ao Judiciário

O Poder Judiciário também sofre controle do Poder Legislativo. Uma das previsões constitucionais desse mecanismo está no inciso II do artigo 52:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

Nota-se que as autoridades do referido inciso são membros do Poder Judiciário e, no entanto, são julgadas pelo Legislativo.

O inciso I do artigo 51 da CF/88 dispõe:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

A autorização para a instauração de processo é função atípica do Poder Legislativo, sendo, também, uma intervenção no poder de julgar.

O § 3º do artigo 58 da CF dispõe nos seguintes termos:

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

A criação de comissões parlamentares de inquérito se faz necessária quando há um fato determinado e específico a ser apurado. A CPI trata de uma investigação na qual são conferidos ao Poder Legislativo alguns poderes de competência do Poder Judiciário.

Segundo Alexandre de Moraes, a possibilidade de criação de CPI integra o sistema de controles realizado pelo Legislativo²⁹.

Da mesma forma, compete ao Legislativo:

- Legislar sobre a organização judiciária (CF, arts 48, IV, 93, I, d, II, 124, parágrafo único, 121 e 123)
- Possibilidade de concessão de anistia, apesar de decisão judicial com trânsito em julgado (CF, art 48, VIII)
- Aprovar, por lei de iniciativa do Judiciário, a criação de novas varas federais (CF, 96, II, *d*)³⁰.

1.3.3. Controles do Executivo em relação ao Legislativo

O Poder Executivo exerce controle em relação ao Legislativo. Observa-se com clareza esse mecanismo ao se analisar o instituto denominado Medida Provisória, conforme o *caput* do artigo 62 da Constituição Federal:

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.

Em caso de relevância e urgência, o Chefe do Poder Executivo poderá editar medida provisória, que já passa a vigor a partir de sua publicação. A MP deve ser submetida ao Legislativo para votação e aprovação, caso contrário, perde sua eficácia. Cumpre destacar que cabe ao Presidente da República a análise dos requisitos de relevância e urgência, sendo assim, uma forma de controle.

Conforme já demonstrado anteriormente, há uma efetiva participação do Poder Executivo no processo legislativo, visto que o Presidente da República manifesta sua concordância (sanção) ou discordância (veto) em relação ao projeto de lei aprovado pelas Casas (CF, art. 66). Ocorre que, em contrapartida, para que não fique o destino do projeto de

²⁹ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada*. 7ª edição. Editora Atlas. 2007, p. 73.

³⁰ SILVEIRA, Paulo Fernando. *Op. Cit.*, p.104.

lei apenas na incumbência do Presidente da República, há um controle do Poder Legislativo, tal seja, a derrubada do veto por maioria absoluta dos deputados e senadores. É nítido, no processo de elaboração de leis, o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, visto que há sempre o intuito de contrabalancear as funções dos poderes, objetivando o equilíbrio entre eles.

1.3.4. Controles do Executivo em relação ao Judiciário

Há, igualmente, um controle exercido pelo Executivo em relação ao Judiciário. Como exemplo, tem-se a livre escolha e nomeação dos ministros do STF (CF, art. 101) e do STJ (CF, art. 104) pelo Presidente da República. Porém, cabe ressaltar que essa escolha ocorre com a obediência aos requisitos previstos no dispositivo constitucional (mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos de idade, notável saber jurídico e reputação ilibada). Esses membros só são nomeados após a sabatina feita pelo Senado Federal (por maioria absoluta).

Por sua vez, a possibilidade de o Presidente da República conceder indulto ou comutação de penas (CF, art. 84, XII) também se configura como sendo uma função controladora entre os poderes.

1.3.5. Controles do Judiciário em relação ao Legislativo

Ainda com relação ao controle que um poder realiza em relação ao outro, há o controle do Legislativo pelo Judiciário.

Cabe ressaltar os comentários de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

O Judiciário, todavia, diz o direito (pois este é o sentido de *jurisdictio*, jurisdição, de *jus* (direito) e *dicere* (dizer), de onde vem o termo em casos concretos. Assim, vez por outra tem de apreciar ato de outro Poder, mas apenas para assegurar o império da lei ³¹

A expressão “império da lei” é utilizada pelo autor porque ele acredita que “a visão clássica da separação de poderes é uma versão jurisdicista da lição de

³¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo. Saraiva, 2003, p.192

Montesquieu”³². Defende que a lei é o que rege o Estado e que os poderes são divididos em: “um que faz a lei, outro a executa, e o terceiro aplica, porém, contenciosamente.”³³. Portanto, para o autor, o Poder Judiciário exerce o controle judicial da atuação dos demais Poderes públicos, porém esse controle traz a judicialização da política que tende a trazer a politização da justiça.

Uma forma de controle do Judiciário é a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou federal (CF, art. 102, I, *a*). A chamada Ação Direta de Inconstitucionalidade tem a finalidade de defesa da Constituição. Com esse instrumento, o STF verifica a compatibilidade de uma lei ou ato normativo com a Constituição Federal. Além disso, a ADI tem uma múltipla legitimidade passiva, ou seja, pode ser proposta por diversos autores, listados no artigo 103 da CF.

Outra interferência do Poder Judiciário é o exercício do controle difuso de constitucionalidade das leis ou atos normativos do Poder Público (CF, art. 97). Trata-se de uma análise que qualquer juiz ou tribunal faz, diante de um caso concreto, sobre a constitucionalidade da norma.

Após ser declarada a lei como inconstitucional pelo STF, haverá a comunicação ao Senado Federal para que, se quiser, suspenda a lei debatida (CF, 52, *X*). Assim, há uma função controladora recíproca entre Judiciário e Legislativo, visto que o Senado Federal tem a faculdade de suspender a lei ou norma, sendo um ato discricionário do Poder Legislativo.

É atribuição do STF, também como função controladora, processar e julgar parlamentares nas infrações penais comuns (CF, art. 102, I, *b*).

1.3.6. Controles do Judiciário em relação ao Executivo

Há diversas formas de o Poder Judiciário intervir no Poder Executivo, dentre elas está a competência que o STF tem de processar e julgar o Presidente e Vice-

³² Idem, *ibidem*, p.190

³³ Idem, *ibidem*, p.191

Presidente da República nas infrações penais comuns (CF, art. 102, I, b). Isso se deve a prerrogativas e imunidades que essas autoridades detêm.

Observa-se ainda outra forma do exercício do controle, que é a determinação realizada pelo Poder Judiciário de fornecimento de medicamento pelo Estado a cidadão pelo SUS, com a finalidade de se garantir que seja preservado o direito à saúde (arts. 6º e 196 CF/88).³⁴

Finalmente, são esses alguns exemplos do mecanismo de freios e contrapesos. E, para melhor entender, cabe destacar as palavras de Paulo Fernando Silveira: “a separação dos poderes, instituída constitucionalmente, funciona como ponto nuclear do sistema de freios e contrapesos, equilibrando o exercício do Governo, através do controle de um poder pelos outros”³⁵

³⁴ BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. *MS 184864*. Rel. Francisco Manoel Tenório dos Santos, julgamento em 19/08/2009.

³⁵ SILVEIRA, Paulo Fernando. *Op. Cit.*, p.101.

2 PROCESSO LEGISLATIVO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

2.1 Medidas Provisórias no texto originário da Constituição Federal de 1988.

2.1.1. Breve Histórico

Como já demonstrado, a função de legislar assiste, de regra, ao Poder Legislativo. Compete ao Executivo concordar ou discordar com o projeto de lei, sendo este o trâmite regular do processo legislativo. No entanto, houve a necessidade de um instrumento normativo excepcional, para atender a situações emergenciais. Assim, foi criada a Medida Provisória, cuja edição se dá pelo Poder Executivo, restando ao Poder Legislativo aprovar ou não, ocorre aí uma inversão do procedimento ordinário de elaboração de leis.³⁶

Medida Provisória é definido como sendo “um ato normativo excepcional e célere, para situações de relevância e urgência”.³⁷ Consubstancia-se num ato normativo primário geral, sob condição resolutiva, editado pelo Presidente da República.³⁸

Em outras palavras, trata-se de uma espécie normativa com o objetivo de atender a necessidades urgentes e relevantes que não podem esperar o fim do processo legislativo para entrarem em vigor; possuindo, portanto, eficácia imediata.

2.1.1.1. Decreto-legge na Constituição Italiana

O antecedente direto da medida provisória é o decreto-lei da Constituição de 1967, sendo que este, por sua vez, foi baseado no *decreto-legge* da Constituição Italiana. O decreto-legge e a medida provisória não são, porém, institutos idênticos. Nesse sentido, afirma Janine Malta Massuda:

O instituto da medida provisória foi inspirado nos *provimendi provviso com forza di legge*, em casos *straordinari di necessita e d'urgenza* presentes no art. 77 da Constituição Italiana, tipicamente parlamentarista. Trata-se, no caso do Decreto-Legge, de medidas que o governo – Presidente do Conselho e Ministros – pode adotar, sob sua responsabilidade, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, devendo ser convertidas em lei, no prazo máximo de 60 dias.³⁹

³⁶ CHIESA, Clélio. *O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias*. Curitiba: Juruá, 2002, p.31/33.

³⁷ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada*. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2007, p. 1144.

³⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 945.

³⁹ MASSUDA, Janine Malta. *Medidas Provisórias: os fenômenos na reedição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p.22.

Esse é o teor do artigo 77 da Constituição Italiana de 1947:

O governo não pode, sem delegação das Câmaras, editar decretos que tenham valor de lei ordinária.

Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo adota, sob a sua responsabilidade, provimentos provisórios com força de lei, deve no mesmo dia apresentá-los para a conversão às Câmaras que, mesmo se dissolvidas, são convocadas para esse propósito e se reúnem dentro de cinco dias.

Os decretos perdem eficácia desde o início, se não são convertidos em lei dentro de sessenta dias da sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular por lei as relações jurídicas surgidas com base nos decretos não convertidos.⁴⁰

José Levi Mello do Amaral Júnior conceitua:

Portanto, *decreto-legge* é ato normativo primário do Governo, tendo, no sistema de fontes italiano, a mesma posição da lei formal do Parlamento. Note-se: ainda que tenha a mesma posição de lei formal do Parlamento, o *decreto-legge* não é formalmente lei. Somente o é materialmente. Sim, após exitoso processo de conversão em lei, o *decreto-legge* transmuda-se em lei formal do Parlamento.⁴¹

Contudo, cabe ressaltar que, por possuírem sistemas de governo distintos, o modelo italiano e o brasileiro se diferenciam. Enquanto na Itália tem-se o sistema Parlamentarista (o Poder Executivo é exercido pelo Gabinete dos Ministros), no Brasil há o Presidencialismo (o Poder Executivo é exercido pelo presidente da República auxiliado pelos ministros de estado). Portanto, a experiência italiana não pode ser totalmente copiada, mas também não pode ser ignorada: deve-se entender que no Brasil existe um sistema diferenciado de medidas provisórias. Assim, a descrição do instituto deve ser feita de acordo com o sistema constitucional vigente.⁴²

Acerca da responsabilidade em razão da edição de Medidas Provisórias, afirma Clélio Chiesa:

Na Itália, o regime é parlamentarista, e a rejeição da medida pode acarretar a responsabilização política do governo, culminando na queda do gabinete. No Brasil, não existe a queda de gabinete, em razão de o regime de governo ser presidencialista. Portanto, a responsabilidade do Presidente da República, em razão da expedição de Medidas Provisórias, é restrita, cinge-se apenas à

⁴⁰ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: Edição e conversão em lei: Teoria e Prática*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 52.

⁴¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 54.

⁴² MASSUDA, Janine Malta. *Op. Cit.*, p.25.

reparação de eventuais danos causados pelas medidas. Não há responsabilização política imediata vigente no país.⁴³

2.1.1.2. Decreto-lei na Constituição Brasileira

O decreto-lei foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição de 1937, concedendo ao Presidente da República a faculdade de, após autorização do Parlamento e sob as condições e limites contidos nessa autorização, editá-los.⁴⁴ Estando o parlamento fechado no período ditatorial de 1937 a 1945, “o Brasil foi regido, inteira e exclusivamente, por decretos editados pelo Presidente da República, com força de lei.”⁴⁵

A Constituição de 1967 trazia a seguinte redação para o artigo 58:

Art. 58. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas.

Parágrafo único. Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se neste prazo, não houver deliberação, o texto seria tido como aprovado.

Entretanto, em 17 de outubro de 1969, o decreto-lei foi matéria de emenda constitucional⁴⁶. A EC nº 1/69 passou a coexistir com o texto constitucional até 1978, com a seguinte redação:

Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas;

III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento,

⁴³ CHIESA, Clélio. *O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias*. Curitiba: Juruá, 2002, p.30.

⁴⁴ MASSUDA, Janine Malta. *Medidas Provisórias: os fenômenos na reedição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p.34.

⁴⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2012, p.183.

⁴⁶ MASSUDA, Janine Malta. *Op. Cit.*, p.35.

não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do art. 51.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

No ano de 1982, com a edição da EC n.º 22, foi dada nova redação ao parágrafo terceiro do artigo 51 da EC n.º 01/69, *in verbis*:

Art. 51 [...]

§ 3º Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos; se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado.

Com essa modificação no texto, passou a haver a inclusão automática na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos. Dessa forma, após esses dias, o decreto-lei tornava-se definitivamente aprovado.

O referido instituto era emitido pelo Presidente da República no caso de “urgência ou de interesse público”. Esses critérios eram exigidos somente para atender situações excepcionais, momento em que não seria recomendável utilizar-se da via comum de procedimento legislativo. Houve, inclusive, uma discussão a respeito da possibilidade de apreciação judicial de tais requisitos. Durante a vigência da Constituição anterior, havia o seguinte entendimento: uma vez que o Congresso Nacional aprovou o decreto-lei, estes requisitos já haviam sido avaliados por este órgão político, não cabendo sua análise pelo Poder Judiciário. Com a adoção das medidas provisórias, o Supremo Tribunal Federal passou a defender que os tribunais também podem avaliar tais requisitos.⁴⁷

Assim assevera Janine Malta Massuda:

Os pressupostos constitucionais atinentes à relevância e à urgência submetem-se, num primeiro momento, ao juízo político e à avaliação discricionária do Presidente da República, sendo que de igual competência dispõe o Poder Legislativo, embora exercida *a posteriori*, e também os tribunais.⁴⁸

⁴⁷ Idem, *Ibidem*, p.43.

⁴⁸ Idem, *Ibidem*, p.44.

O decreto-lei era encaminhado ao Congresso Nacional, que poderia aprová-lo ou rejeitá-lo dentro de sessenta dias, não se permitindo a possibilidade de emendas. Na falta de deliberação dentro do aludido prazo, o ato era tido como aprovado tacitamente. No caso de rejeição, os atos praticados durante a sua vigência não eram considerados nulos, “configurar-se-ia a eficácia *ex nunc* do decreto-lei, isto é, a partir da rejeição pelo Congresso.”⁴⁹

As matérias reguladas por meio do decreto-lei não poderiam resultar em “aumento de despesa”. Além disso, o decreto-lei possuía outras limitações temáticas: somente poderia tratar sobre segurança nacional, finanças públicas (inclusive normas tributárias) e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.⁵⁰

Assim, esse ato normativo primário e geral, denominado decreto-lei, perdurou no sistema constitucional brasileiro até antes da Constituição de 1988, quando foi extinto, e houve o surgimento das medidas provisórias, na “tentativa de adaptar estes atos a um Estado Democrático de Direito”⁵¹.

2.1.1.3. O surgimento das Medidas Provisórias

As Medidas Provisórias surgiram com o objetivo de pôr fim ao uso indiscriminado de decretos-leis, visto que havia um abuso na utilização destes.⁵²

Esse instrumento normativo possuiu dois regimes diferenciados. O primeiro vigorou da promulgação da Constituição Federal até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001; o outro regime, atual, foi introduzido pela referida emenda, e é aplicável às MPs editadas em data posterior à promulgação desta.

José Levi Mello do Amaral Júnior conceitua Medida Provisória como o “ato normativo primário, e provisório, circunscrito à esfera privativa de competência do Presidente da República, possuindo, desde logo, força, eficácia e valor de lei. Em suma, é materialmente lei.”⁵³.

⁴⁹ Idem, *Ibidem*, p.41.

⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo Legislativo*. 6ª edição. São Paulo. Saraiva, 2009, p.236.

⁵¹ MASSUDA, Janine Malta. *Op. Cit.*, p.49

⁵² CHIESA, Clélio. *Op. Cit.*, p.27.

⁵³ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 105/106

Portanto, trata-se de um instrumento legislativo de urgência, utilizado pelo Chefe do Poder Executivo que, antes mesmo de sua aprovação pelo Poder Legislativo, já possui força de lei.

2.1.2. O Procedimento Legislativo

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trazia, em seu texto original, a seguinte redação para o artigo 62:

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.

Sobre a competência de editar MPs, Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe:

Note-se que a medida provisória é um típico ato normativo primário e geral. Edita-o o Presidente no exercício de uma competência constitucional, de uma competência que, insista-se, lhe vem diretamente da Constituição. Manifesta assim a existência de um poder normativo primário, próprio do Presidente e independente de qualquer delegação.⁵⁴

A tramitação inicia-se com a edição realizada pelo Presidente da República quando diante de um caso de relevância e urgência. A análise desses pressupostos constitucionais fica a cargo do Chefe do Poder Executivo, o qual possui discricionariedade para decidir o que seja relevante e urgente.⁵⁵

Cabe informar que o Constituinte Originário de 1988, inicialmente, não trouxe limitação material expressa à edição de MP. Porém, pela sistemática e pelas decisões

⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*, p.241.

⁵⁵ RESENDE, Idma. *Medidas Provisórias e a Emenda Constitucional nº 32/01*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 65, maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4073/medidas-provisorias-e-a-emenda-constitucional-no-32-01>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

do Supremo Tribunal Federal, havia limites materiais implícitos, como a definição de delitos e a estipulação de penas.⁵⁶

Editada a Medida Provisória, deve-se submetê-la imediatamente ao Congresso Nacional. Caso esteja em recesso, deveria haver uma convocação de sessão extraordinária dentro de cinco dias para que os parlamentares deliberassem sobre o tema.

O parágrafo único do artigo 62 mencionava a perda da eficácia das medidas provisórias caso estas não fossem convertidas em lei no prazo de trinta dias, contados a partir da sua publicação. A rejeição tácita se dava ao transcorrer *in albis* o seu prazo de apreciação. Tanto na rejeição tácita quanto na expressa, os efeitos retroagiriam (eficácia *ex tunc*), ou seja, “anulando os atos praticados no curso de sua temporária eficácia”.⁵⁷ Nesse caso, caberia ao Congresso Nacional regular, por meio de decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória.

Então, se houvesse a conversão da MP em lei, passaria a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, ratificando os efeitos que se produziram desde a sua edição. Caso não fosse convertida, por decurso de prazo, perdia a sua eficácia desde a sua publicação. O mesmo efeito ocorria quando rejeitada de forma expressa pelo Congresso Nacional.

2.2 Medidas Provisórias após a Emenda Constitucional nº 32/01

Com a Emenda Constitucional nº 32/01, aprovada em 11 de setembro de 2001, o procedimento legislativo das medidas provisórias sofreu mudanças significativas quanto aos limites materiais e a regras para a sua tramitação, reedição e vigência.

2.2.1. O Procedimento Legislativo

2.2.1.1. Pressupostos de relevância e urgência

A redação dada pela EC nº 32/01 ao artigo 62 da CF/88 dispõe, em seu *caput*:

⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*, p.242.

⁵⁷ CHIESA, Clélio. *Op. Cit.*, p.118.

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.

Os requisitos de relevância e urgência exigidos na edição deste veículo normativo permaneceram os mesmos existentes no antigo regime. Desse modo, é importante definir o que vem a ser cada pressuposto e distingui-los.

A relevância está voltada ao interesse público. Segundo Janine Malta Massuda, “relevante significa insuperável, importante. Refere-se à gravidade da situação, à grandeza do dano que pode advir à sociedade caso não se adote a medida necessária.”⁵⁸ Assim, infere-se que, para se editar uma MP, há a necessidade de uma situação grave que exija providências imediatas, não pode ser um interesse qualquer, visto que cairia na regra geral, que é o Legislativo ser o competente a produzir normas.

Nesse sentido, leciona Clélio Chiesa:

A faculdade atribuída ao Chefe do Executivo para editar atos normativos deve ser interpretada de modo restritivo, pois o ordenamento jurídico brasileiro prestigia o princípio da separação dos poderes, a ponto de tê-los elevado à categoria de cláusula pétrea (CF, art. 60, §4º, III)⁵⁹

Observa-se que todo e qualquer interesse público é relevante. Porém, a relevância que se exige no texto da lei refere-se a uma relevância qualificada, visto que é necessário um rito excepcional de produção normativa, não sendo suficiente se utilizar do rito comum.⁶⁰

Já o conceito de urgência, nesse contexto, se refere a um fato que necessita ser solucionado de imediato, sob pena de dano. Seguem as palavras de Clélio Chiesa:

Portanto, pode-se dizer que o conceito de “urgência” está diretamente relacionado com a necessidade de excepcionar a regra geral (legislar é atribuição do Poder Legislativo) com a finalidade de normatizar uma

⁵⁸ MASSUDA, Janine Malta. *Op. Cit.*, p.55.

⁵⁹ CHIESA, Clélio. *Op. Cit.*, p.47.

⁶⁰ Idem, *ibidem*, p.47.

situação emergencial, a qual não pode se sujeitar ao procedimento legislativo comum.⁶¹

Uma situação urgente é quando a matéria que se pretende disciplinar não pode aguardar o trâmite ordinário do procedimento legislativo, uma vez que a demora pode implicar em prejuízos de ordem administrativa, econômica, social ou de segurança pública.⁶²

Esse conceito é vislumbrado, ainda, no trecho do voto do Ministro Celso de Mello:

O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (...) O que legitima o Presidente da República a antecipar-se, cautelarmente, ao processo legislativo ordinário, editando as medidas provisórias pertinentes, é o fundado receio, por ele exteriorizado, de que o retardamento da prestação legislativa cause grave lesão, de difícil reparação, ao interesse público.⁶³

Ademais, para que se configure competência para edição de MP, é preciso “que a atuação do Poder Executivo seja indispensável e imediatamente necessária, sob pena de não ser urgente.”⁶⁴

2.2.1.2. Limitações materiais

Como já visto anteriormente, a redação originária do artigo 62 não indicava de forma expressa as matérias que poderiam ser reguladas por medidas provisórias. Todavia, com o advento da EC nº 32/01, foi introduzido o parágrafo primeiro, que dispõe, *in verbis*:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no artigo 167, § 3º;

⁶¹ Idem, *ibidem*, p.48.

⁶² RESENDE, Idma. *Op. Cit.*

⁶³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 221-MC*, Rel. Min. Moreira Alves, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 29-3-90, DJ de 22-10-93.

⁶⁴ MASSUDA, Janine Malta. *Op. Cit.*, p.55.

- II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- III – reservada a lei complementar;
- IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Se houver utilização de medida provisória para disciplinar alguma matéria vedada no respectivo parágrafo, este ato será considerado inconstitucional, em razão do vício que o macula.

A EC nº 32/01 não citou em seu rol de limitações a proibição de edição de MP sobre matéria de iniciativa legislativa exclusiva de outro Poder, porém infere-se que, se a CF/88 previu que alguns assuntos são subordinados ao juízo exclusivo de conveniência e oportunidade de outro Poder, não é pertinente que o Executivo trate como objeto de medida provisória, sob pena de invasão pelo Presidente da República em outro poder.⁶⁵

Dentre as limitações expressas, cumpre destacar que as vedações previstas na alínea “a”, do inciso I do § 1º do artigo 62, “já eram excluídas, pela prática institucional pátria, do âmbito material da medida provisória”.⁶⁶ Tal previsão salvaguardou o poder inerente ao Legislativo, uma vez que essas vedações já eram proibidas de serem editadas por lei delegada. Também foram vedadas as matérias processual civil e penal por serem estas incompatíveis com o caráter provisório e de urgência deste instrumento normativo, visto que dependeriam da conversão em lei para terem aplicabilidade.⁶⁷

Com relação à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, às carreiras e à garantia de seus membros (art. 62, §1º, I, c, CF), cabe ao Supremo Tribunal Federal a competência, por meio da apresentação de projeto de lei complementar, de regulamentar sobre a carreira dos magistrados. Logo, não seria apropriado deixar essa competência ao Executivo, cabendo a cada tribunal propor projeto de lei sobre sua própria organização, bem assim o Ministério Público.⁶⁸

⁶⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012, p. 952.

⁶⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 117

⁶⁷BIERMANN, Débora. *A Emenda Constitucional nº 32/01 e o novo regime jurídico das medidas provisórias* Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2708/a-emenda-constitucional-no-32-01-e-o-novo-regime-juridico-das-medidas-provisorias>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

⁶⁸ RESENDE, Idma. *Op. Cit.*.

O inciso II do artigo 62 surgiu com o objetivo de se impedir que ocorra algo semelhante ao acontecido no Governo Collor, momento em que a Ministra Zélia Cardoso de Mello congelou todos os valores contidos nas cadernetas de poupança existentes à época.⁶⁹

Sobre a possibilidade de se instituir tributos por meio de medidas provisórias, dispõe o §2º do artigo 62 da CF/88:

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

A adoção deste veículo normativo para disciplinar matéria tributária é um tema que comporta opiniões divergentes.

Conforme entendimento de Clélio Chiesa, tal instrumento parece-lhe inadequado para instituir ou majorar impostos, haja vista não ser coerente com o princípio da anterioridade da lei tributária, consagrado no art. 150, III, “b” da Constituição Federal.⁷⁰

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III – cobrar tributos:

[...]

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

Segundo o artigo, para que se produzam efeitos no exercício financeiro seguinte, faz-se necessário que se converta a Medida Provisória em lei até o último dia desse exercício. Assim, a imediata vigência da MP torna-se, segundo o mencionado autor, incompatível com a instituição de tal matéria, não sendo, portanto, “veículos hábeis para instituir ou majorar tributos, pois não são lei em sentido estrito, conforme exige o art. 150, da Constituição Federal”.⁷¹

⁶⁹ BIERMANN, Débora. *Op. Cit.*

⁷⁰ CHIESA, Clélio. *Op. Cit.*, p.82.

⁷¹ Idem, *ibidem*, p.81/82.

No mesmo sentido, Alexandre de Moraes entende que “na órbita tributária, a norma constitucional exige anterioridade da lei, e medida provisória não é lei, mas espécie normativa excepcional, transitoriamente investida de ‘força de lei’.”⁷²

Desta forma, quando a Constituição exigir respeito ao princípio da anterioridade, apesar de o imposto poder ser instituído ou majorado por medidas provisórias, o contribuinte somente terá que recolhê-lo com base em lei, devidamente promulgado e publicado no exercício financeiro anterior, garantindo-se, pois, maior segurança jurídica.⁷³

Por outro lado, José Levi Mello do Amaral Júnior entende ser constitucional o §2º do art. 62 da Constituição de 1988, visto que o dispositivo regula que só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia do atual exercício. Logo, a MP não tenderia a modificar nem abolir qualquer direito fundamental.⁷⁴

Cabe ressaltar que no Supremo Tribunal Federal é pacífico o entendimento de admissibilidade da edição de Medidas Provisórias para criação, alteração ou majoração de impostos. Conforme precedente:

(...) já se acha assentado no STF o entendimento de ser legítima a disciplina de matéria de natureza tributária por meio de medida provisória, instrumento a que a Constituição confere força de lei (cf. ADI 1.417-MC).⁷⁵

Observa-se que a introdução desses limites materiais pela Emenda Constitucional nº 32 objetiva colocar “um ponto final na discussão do que seria ou não objeto de medida provisória, satisfazendo-se a opinião doutrinária preponderante.”⁷⁶

2.2.1.3 Comissão Mista

Editada a medida provisória pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União, a matéria deverá ser apreciada pelo Congresso Nacional, sendo designada uma Comissão Mista de Senadores e Deputados para examiná-la e emitir parecer

⁷² MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional*. 7ª edição. São Paulo: Atlas. 2007, p. 1158.

⁷³ Idem, *ibidem*, p. 1159.

⁷⁴ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 136.

⁷⁵ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 1.667-MC*, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 25-9-97, *DJ* de 21-11-97

⁷⁶ RESENDE, Idma. *Op. Cit.*

quanto aos aspectos constitucionais, pressupostos de relevância e urgência, de mérito e de adequação financeira e orçamentária⁷⁷.

Vale destacar alguns artigos da Resolução nº 01/02 do Congresso Nacional:

Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

Art.2º.....

§ 2º A Comissão Mista será integrada por 12 (doze) Senadores e 12 (doze) Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa.

Art. 3º Uma vez designada, a Comissão terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente, bem como designados os Relatores para a matéria.

Art. 5º (*caput* do artigo declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADIN nº 4.029, publicada no DOU de 16/3/2012)⁷⁸

[...]

§ 4º Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I - pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e

II - pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

§ 5º Aprovado o parecer, será este encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado do processo e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo mencionados no § 4º.

Assim, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional, em quarenta e oito horas contadas a partir da publicação no DOU, publica e distribui em avulsos a matéria e designa a referida Comissão Mista, para emitir o parecer.⁷⁹

⁷⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 170/172.

⁷⁸ Texto original do art. 5º da Resolução 01/02 do Congresso Nacional: “A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º.”

⁷⁹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 171/172.

Constituída a comissão, com doze deputados e doze senadores, e igual número de suplentes, deverá ser instalada em 24 horas, e eleitos o presidente e vice-presidente. Quando a matéria da Medida Provisória for relativa à abertura de crédito extraordinário, o exame e o parecer serão realizados por uma Comissão mista permanente, conforme §1º do artigo 166 da Constituição:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o artigo 58.

Com relação ao mérito, a Comissão Mista poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial da medida provisória, ou ainda rejeitá-la; também deve manifestar-se quanto à aprovação ou rejeição das emendas, que podem ser oferecidas nos seis dias seguintes à publicação da medida. Então, havendo qualquer alteração no texto, a Comissão poderá apresentar projeto de lei de conversão, bem como projeto de decreto legislativo, para regulamentar as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados.⁸⁰

Até 2012 (antes do julgamento do ADI nº 4029/DF, que torna obrigatória a análise pela Comissão Mista), observava-se que, na prática, os pareceres eram emitidos nos Plenários das Casas do Congresso Nacional, sem a apreciação das Comissões Mistas. Segundo José Levi Mello do Amaral Junior, tal situação seria solucionada se em vez de haver uma Comissão designada para discussão de cada MP que é editada, houvesse uma Comissão Mista permanente que deliberasse sobre todas as medidas provisórias.⁸¹

Afirma o autor:

Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro “império” do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado

⁸⁰ Idem, ibidem, p. 173/176

⁸¹ Idem, ibidem, p. 177.

em Plenário, império esse que poderia ser evitado se acaso houvesse uma única Comissão Mista permanente competente – e funcional – para a apreciação prévia de medidas provisórias, ainda que com o eventual apoio das comissões permanentes tematicamente especializadas.⁸²

Portanto, caso o parecer seja favorável, a matéria segue a tramitação normal, sendo encaminhada à Câmara dos Deputados.

2.2.1.4 Apreciação pelas Casas

Após aprovação do parecer na Comissão, a matéria é apreciada pelas duas Casas, iniciando-se pelo Plenário da Câmara dos Deputados, conforme § 8º do art. 62 da Constituição:

Art. 62.

(...)

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

Antes do exame de mérito, exige-se do Plenário das Casas o juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais, formais e materiais, ou de sua inadequação financeira ou orçamentária. Caso se decida pelo não-atendimento de tais pressupostos, a MP será arquivada.⁸³

Art. 62.

(...)

§ 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.

O prazo de tramitação da medida provisória estipulado no texto constitucional é de sessenta dias a partir de sua publicação, admitindo-se a prorrogação automática por igual período, sendo suspenso durante os períodos de recesso do Congresso Nacional conforme estabelece os §§ 3º e 4º do art. 62:

Art. 62.

(...)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidos em lei no prazo de

⁸² Idem, *ibidem*, p. 177.

⁸³ MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p. 1146

sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez e por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

Caso a matéria seja aprovada integralmente por ambas as Casas, o Presidente do Senado Federal a promulgará, remetendo-a para publicação pelo Presidente da República. Observa-se que, quando há a aprovação sem modificações do Congresso Nacional, o Chefe do Executivo não sanciona ou veta.⁸⁴

Se ocorrer emenda, transforma-se em projeto de lei de conversão que, caso seja aprovado, é encaminhado ao Presidente da República para sanção ou veto. Se sancionado, o próprio Chefe do Executivo promulgará e determinará sua publicação.⁸⁵

Importante ressaltar que, durante o período de sanção ou veto do projeto de lei de conversão (quinze dias úteis), o texto original se mantém vigente,⁸⁶ como dispõe o §12º do art. 62:

Art.62.

(...)

§ 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.

Por fim, ocorrendo a rejeição integral da matéria ou o decurso do prazo constitucionalmente estabelecido (sessenta dias prorrogáveis uma única vez por igual período), o texto vai ao arquivo. Dessa forma, por não ter sido convertida em lei, a medida provisória perde a sua eficácia desde a edição (*ex tunc*), cabendo ao Congresso Nacional editar decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.⁸⁷ Ressalte-se ainda que, no caso de rejeição expressa por qualquer das Casas, “o Presidente da Casa que assim se pronunciar comunicará o fato imediatamente ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de rejeição de Medida Provisória”⁸⁸.

⁸⁴ Idem, ibidem, p. 1146

⁸⁵ Idem, ibidem, p. 1148

⁸⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 187.

⁸⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*, p.243

⁸⁸ MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p. 1149.

2.2.1.5 Trancamento da pauta

Conforme já mencionado, a medida provisória vigorará pelo prazo de 60 (sessenta) dias prorrogáveis. Contudo, se, em quarenta e cinco dias, contados da publicação (não computados os períodos de recesso), a matéria não tiver sido aprovada na respectiva Casa, entrará em regime de urgência, trancando-lhe a pauta até a apreciação da medida provisória, segundo §6º do art. 62 da Constituição Federal:

Art.62.

(...)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Significa dizer que, após o referido prazo, as demais matérias a serem discutidas e deliberadas nos Plenários da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ficarão sobrestadas até que se ultime a votação da medida provisória. Cabe informar ainda que, se no 46º dia a matéria estiver na Câmara, haverá o trancamento de pauta até que se delibere, após isso, será encaminhada ao Senado Federal, e já inicia sua tramitação bloqueando a pauta desta Casa.

2.2.1.6 Manutenção das relações jurídicas

De acordo com o §3º do art. 62 da Constituição Federal, ocorrendo rejeição tácita ou expressa de medida provisória, o Congresso Nacional deve editar decreto legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, disciplinando as relações jurídicas dela decorrentes.

Art.62.

(...)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Se, esgotado esse prazo, o Congresso Nacional não elaborar o decreto legislativo, as relações jurídicas constituídas no período entre a edição e a perda da eficácia da medida provisória conservar-se-ão por ela regidas, de acordo com o que preceitua José Levi Mello do Amaral Júnior:

Agora, “as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante” a vigência da medida provisória rejeitada ou caduca por decurso de prazo somente são desconstituídas se o Congresso Nacional se manifestar nesse sentido por decreto legislativo no prazo de sessenta dias a contar do respectivo ato declaratório de rejeição ou caducidade; do contrário, tais relações são mantidas ⁸⁹

O § 11º do art. 62 da Constituição Federal dispõe nos seguintes termos:

Art.62.

(...)

§ 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.

Inferre-se que, conforme disposto, que foi criada uma hipótese de ultra-atividade para as relações jurídicas consolidadas no período em que esteve vigente.⁹⁰

Vale ressaltar que se não for convertida em lei, a medida provisória perde a eficácia desde a sua edição, restaurando-se a eficácia da lei anterior. Assim, o decreto legislativo não regula o período em que a MP esteve vigente, mas sim as relações jurídicas constituídas na vigência desta. Portanto, não poderá se formar, posteriormente, nenhuma relação jurídica fundamentada no seu texto, visto que seus efeitos já foram desconstituídos.

2.2.1.7 Reedição de Medidas Provisórias

A Constituição Federal proíbe a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada tácita ou expressamente. Como dispõe, *in verbis*:

Art.62.

(...)

§ 10º 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.

Entende-se que a matéria não pode ser objeto de uma nova medida provisória na mesma sessão em que se deu sua rejeição ou perda de eficácia por decurso de prazo. Então, o marco impeditivo é a rejeição, “não a data (ou sessão legislativa) em que

⁸⁹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 193.

⁹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.*, p. 958.

adotada a medida.”⁹¹ Sendo assim, a matéria só poderia voltar a ser discutida nesse período por meio de projeto de lei.

Cabe informar que, antes da EC 32/2001, não havia tal vedação, conforme súmula nº 651 do STF que dispõe:

S. 651. A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição.

Não se pode confundir a reedição com a revogação. A reedição se refere a uma nova MP com mesma matéria de outra já rejeitada, enquanto a revogação é uma nova MP revogando os efeitos da anterior. Assim, ao Chefe do Executivo não é permitido retirar uma medida provisória da apreciação do Congresso Nacional após sua edição, porém é possível ocorrer a revogação de uma MP por outra. Desta forma, os efeitos da primeira estariam suspensos até que haja pronunciamento da segunda. Poderá haver as seguintes situações: a) Se o Congresso Nacional converter a segunda MP em lei, revoga-se definitivamente a primeira; b) se a MP revogadora for rejeitada, retornam os efeitos da MP anterior; c) caso haja a rejeição de ambas as medidas, o Legislativo disciplinará a respeito das relações jurídicas constituídas em sua vigência.⁹²

Ocorre que não se pode revogar uma medida provisória e depois reeditá-la com pequenas alterações, na mesma sessão legislativa. José Levi Mello do Amaral Júnior orienta:

(...) não é possível, no sistema de Emenda Constitucional n. 32/2001, a revogação de medida provisória nova em curso por uma medida provisória subsequente disciplinando, com modificações, a mesma matéria versada pela primeira. Do contrário, estar-se-ia ignorando, a um só tempo: a) a proibição de reedição de medida provisória; e b) o prazo de sessenta dias, porquanto, na prática, o lapso temporal constitucionalmente previsto seria ampliado, reinstalando-se a insegurança jurídica do regime originário das medidas provisórias.⁹³

Para melhor entendimento dessa questão, vale mencionar a ADI 3964:

⁹¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 196.

⁹² MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p.1154 e 1155

⁹³ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 198.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 394/07, QUE "DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 3º DO ART. 5º DA LEI Nº 10.826, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2003". LEI QUE "DISPÕE SOBRE REGISTRO, POSSE E COMERCIALIZAÇÃO DE ARMAS DE FOGO E MUNIÇÃO, SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE ARMAS - SINARM". 1. Num exame prefacial, tem consistência a alegação de que a MP nº 394/07 é mera reedição de parte da MP nº 379/07. Isto porque a mais recente incorpora temas da mais antiga, sem o aporte de modificações substanciais. São os temas: a) da prorrogação do prazo para renovação de registros de propriedade de armas de fogo, expedidos pelos órgãos estaduais; b) da fixação dos valores das taxas a recolher em caso de registro de armas, renovação do certificado de registro, expedição de porte da arma, etc. 2. Impossibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória revogada. Tese contrária importaria violação do princípio da Separação de Poderes, na medida em que o Presidente da República passaria, com tais expedientes revocatório-reedicionais de medidas provisórias, a organizar e operacionalizar a pauta dos trabalhos legislativos. Pauta que se inscreve no âmbito do funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, por isso mesmo, matéria de competência privativa dessas duas Casas Legislativas (inciso IV do art. 51 e inciso XIII do art. 52, ambos da CF/88). 3. De outra parte, o ato de revogação pura e simples de uma medida provisória outra coisa não é senão uma auto-rejeição; ou seja, o autor da medida a se antecipar a qualquer deliberação legislativa para proclamar, ele mesmo (Poder Executivo), que sua obra normativa já não tem serventia. Logo, reeditá-la significaria artificializar os requisitos constitucionais de urgência e relevância, já categoricamente desmentidos pela revogação em si. 4. Medida liminar deferida para suspender a eficácia da MP nº 397/07 até o julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade. (ADI 3964 MC/DF, rel. Min. Carlos Britto, 12.12.2007. - ADI-3964)⁹⁴

⁹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3964-MC, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 12-12-2007.

3. ANÁLISE CRÍTICA DA SITUAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL

3.1. Da necessidade do instituto

Para melhor explicar a necessidade desse instituto normativo de urgência, convém analisar o contexto histórico no qual surgiu a necessidade de se atribuir poderes legiferantes ao Poder Executivo. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Especialmente desde a Guerra de 1914 se tem verificado que os sistemas clássicos pelos quais as democracias procuram enfrentar as circunstâncias anormais de crise e perturbação grave da ordem pública – a suspensão do *habeas corpus* e o estado de sítio (e mesmo o recurso à lei marcial) – são insuficientes. Em vista disso, “poderes extraordinários” têm sido conferidos aos governos, para enfrentarem essas situações de perigo extremo.⁹⁵

Os poderes de legislar transmitidos ao Executivo já eram conferidos pela doutrina e jurisprudência italianas, por meio dos decretos com força de lei, *ordinanze di necessità*, submetidos à ratificação do Parlamento. Influenciado pelo modelo da Itália, o Brasil, como já abordado, previu o instrumento “decreto-lei”, editado pelo Presidente da República em casos de urgência ou de interesse público.⁹⁶ E então, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiu o instituto da Medida Provisória (art. 62 CF/88).

Diante a modernidade e complexidade das relações intersubjetivas, exige-se uma maior intervenção do Poder Executivo, ampliando o seu âmbito de competência.⁹⁷

Há necessidade de um instrumento normativo excepcional no ordenamento brasileiro, uma vez que há situações emergenciais, que exigem a tomada de providências céleres, não podendo aguardar o rito ordinário de processo legislativo, “em face do *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa.”⁹⁸

Em momentos de crise, torna-se interessante a busca pela Medida Provisória como solução legislativa. No primeiro semestre de 2009, verificou-se que dentre as 86 proposições transformadas em lei, 32 foram advindas de medidas provisórias, devido à

⁹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*, p.236.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 237

⁹⁷ CHIESA, Clélio. *O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias*. Curitiba: Juruá, 2002, p.31.

⁹⁸ MASSUDA, Janine Malta. *Op Cit.*, p. 192.

situação de urgência no país ⁹⁹. Vale destacar as seguintes MPs direcionadas à solução desse conflito: a MP 442 foi a primeira medida provisória com o objetivo de enfrentar a crise, ela amplia poderes ao Banco Central para negociar o redesconto e empréstimos, autorizando-o a adquirir carteiras de crédito de bancos no país por meio de operações de redesconto, bem como possibilitando que o BC faça empréstimos em moeda estrangeira a instituições financeiras, permite ainda que empresas de leasing emitam letras de crédito.¹⁰⁰ A MP 445 também foi editada pelo governo contra a crise mundial, permitindo à Caixa Econômica Federal deixar de recolher ao Tesouro parte de dividendos e juros de capital próprio relativo aos exercícios de 2008 a 2010. Esses recursos poderão ser repassados a construtoras.¹⁰¹ Ressalte-se ainda a MP 447, que aumenta em até dez dias os prazos de recolhimento de diversos tributos federais. O objetivo é deixar os recursos mais tempo nas empresas, dando fluxo de caixa em tempo de crise.¹⁰²

As enchentes e as epidemias são outros exemplos de situações emergenciais. Em 2009, a Medida Provisória 463/09 abriu crédito extraordinário no valor global de R\$ 1,2 bilhão, a serem aplicados pelo Poder Executivo em obras de recuperação nos estados afetados por enchentes e ações contra a gripe suína, provocada pelo vírus H1N1. Os recursos reservados ao combate e prevenção da gripe suína, incluíram compras de equipamentos de proteção individual, insumos para produção de medicamentos, entre outros.¹⁰³

Outro exemplo de edição de MP em situação de calamidade é a 610/2013, que beneficia agricultores do Nordeste atingidos pela seca. Com a nova Lei, fica autorizada a concessão de rebate para liquidação, até 31 de dezembro de 2014, das operações de crédito rural de valor originalmente contratado até R\$ 100 mil. Dívidas originais de até R\$ 15 mil

⁹⁹ QUEIROZ, Antônio Augusto de. Câmara aumentou produção legislativa com a crise. Brasília, DF, 23 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jul-23/camara-deputados-aumentou-producao-legislativa-crise>>. Acesso em 25 jun. 2013.

¹⁰⁰ DORNELLES, Francisco. *MP contra a crise é aprovada*. 3 dez. 2008. Disponível em: <http://www.dornelles.com.br/inicio/index.php?option=com_content&task=view&id=714&Itemid=113> Acesso em 25 jun. 2013.

¹⁰¹ JUNGBLUT, Cristiane. *Câmara aprova duas medidas provisórias da crise*. 31 mar 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/03/31/camara-aprova-duas-medidas-provisorias-da-crise-755079071.asp>> Acesso em 25 jun. 2013

¹⁰² Idem, *ibidem*.

¹⁰³ SENADO FEDERAL. *Aprovada destinação de recursos para estados atingidos por enchente*. 9 jul. 2009. Disponível em: <www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/07/09/aprovada-destinacao-de-recursos-para-estados-atingidos-por-enchente> Acesso em 8 ago. 2013

terão descontos de 85%. Entre R\$ 15 mil e R\$ 35 mil, o desconto será de 75%; já para dívidas entre R\$ 75 mil e R\$ 100 mil, o abate será de 50%.¹⁰⁴

Não há dúvida de que se faz necessário um instituto excepcional da função atípica do Poder Executivo, todavia, tal faculdade deve ser exercida com cautela, apenas quando há urgência e relevância. Do contrário, pode vir a ser transformada em via comum de legislação. “É a vulgarização do instituto que deve ser combatida, não a sua existência, mormente nos casos de ordens constitucionais em que a atividade estatal é intensa.”¹⁰⁵

3.2 Do controle dos requisitos da Medida Provisória

Os pressupostos constitucionais de relevância e urgência são analisados, em princípio, pelo Chefe do Executivo, sendo esse um critério de discricionariedade. Posteriormente, tais requisitos são apreciados pelo Congresso Nacional que, caso verifique o seu não-atendimento, poderá deixar de converter a MP em lei.¹⁰⁶ O Poder Judiciário também exerce o controle dos pressupostos, porém é excepcional, ou seja, admitido apenas quando há desvio de finalidade ou excesso do poder de legislar¹⁰⁷. Sobre a importância desse controle recíproco em relação ao equilíbrio dos poderes, manifestou-se o Ministro Sepúlveda Pertence:

Daí, a meu ver, que tudo o que puder frustrar ou cercear o exercício ou a plena eficácia do controle legislativo sobre as medidas provisórias, haja de ser recusado por inconstitucionalidade, porque desfaz esse sutil equilíbrio dos Poderes, essencial a evitar que o uso e o abuso da medida provisória se transforme num verdadeiro instrumento de ditadura constitucional.¹⁰⁸

O controle jurisdicional tem como fundamento impedir o exercício arbitrário e o excesso de poder, que poderão prevalecer sobre os postulados constitucionais. É importante frisar que a apreciação pelo Judiciário é uma exceção, cabendo apenas em situações de flagrantes práticas abusivas, em que se registrar o exercício anômalo da função estatal. O objetivo é a garantia da supremacia da Constituição.

¹⁰⁴ O POVO. *MP da Seca é sancionada por Dilma Rousseff*. 23 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2013/07/23/noticiasjornaleconomia,3097086/mp-da-seca-e-sancionada-por-dilma-rousseff.shtml>> Acesso em 8 ago. 2013.

¹⁰⁵ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 310.

¹⁰⁶ MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p. 1164

¹⁰⁷ BRASIL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Adin nº 162-1/DF – Medida Liminar – Rel. Min. Moreira Alves*, Diário da Justiça, Seção I, 19 set 1997, capa.

¹⁰⁸ BRASIL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL *RTJ 151/350*. Disponível em <www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/151_2.pdf> Acesso em 12 ago. 2013

3.3. Medida Provisória *versus* Lei Delegada

O artigo 68 da Carta Magna dispõe sobre as leis delegadas:

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 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.

§ 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Alexandre de Moraes conceitua lei delegada da seguinte maneira:

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, constituindo-se verdadeira delegação externa da função legiferante e aceita modernamente, desde que com limitações, como mecanismo necessário para possibilitar a eficiência do Estado e sua necessidade de maior agilidade e celeridade.

O Presidente da República solicita ao Congresso Nacional autorização para tratar de determinada matéria por meio de lei delegada. Essa delegação é realizada por resolução do Congresso Nacional, a qual deverá ser limitada, especificando o conteúdo e os termos para o seu exercício.

O processo legislativo da lei delegada pode ser feito de forma típica ou atípica. A forma típica consiste em o Congresso Nacional conceder plenos poderes para que o Presidente da República a elabore, promulgue e publique. A delegação atípica ocorre quando o Chefe do Executivo elaborará projeto de lei delegada e será submetida ao Legislativo, que sobre ela deliberará, em votação única, vedada qualquer emenda.¹⁰⁹

¹⁰⁹ MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p.1199.

Tanto as medidas provisórias quanto as leis delegadas são elaboradas pelo Chefe do Poder Executivo. Entretanto, há divergências nos seguintes aspectos:

MEDIDA PROVISÓRIA	LEI DELEGADA
Depende, para sua edição, da presença dos pressupostos de relevância e urgência.	Depende de delegação do Congresso Nacional, por meio de resolução.
O texto adotado pelo Chefe do Executivo na medida provisória será obrigatoriamente apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional, em separado, sendo admitidas alterações.	O texto adotado pelo Chefe do Executivo na lei delegada poderá, ou não, ser apreciado pelo Congresso Nacional, mas, no caso de apreciação, o Congresso o fará em votação única, vedada a apresentação de emendas.
Há prazo constitucionalmente determinado para a apreciação das medidas provisórias.	Não existindo prazo constitucionalmente determinado para o processo legislativo de lei delegada.
as vedações à edição de medida provisória estão nos artigos 25, § 2º; 62, § 1º; 246; art. 73 do ADCT;	as vedações à lei delegada estão enumeradas no art. 68, §1º.

Diferentemente da medida provisória, o instituto da lei delegada está em desuso no Brasil. No período de 1962 a 1992, foram editadas, pelo Presidente da República, apenas 13 leis delegadas, a última por Fernando Collor de Melo. A respeito da evidente obsolescência do instituto, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma:

a lei delegada, todavia, não ‘pegou’ no Brasil. Isto se explica pela facilidade que ensejava o decreto-lei no Direito anterior e a medida provisória no vigente. É lamentável que tal se dê, visto como a delegação não importa numa abdicação do Congresso, que mantém um controle prévio sobre o texto.¹¹⁰

Há autores que afirmam, inclusive, que o instituto da lei delegada, por si, já atenderia às situações excepcionais, nas quais o governo deve-se utilizar de seu poder de legislar para atendê-las. Esse é o entendimento de Fabrício Bittencourt da Cruz:

Seriam então necessárias medidas provisórias? Se toda a conformação jurídica fosse respeitada desde a promulgação da Constituição Federal certamente o número de medidas provisórias seria radicalmente menor e não demandaria tanta preocupação. Por certo se poderia tranquilamente pensar em eliminação do instituto da medida provisória da Constituição Federal.¹¹¹

¹¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*, p.231.

¹¹¹ CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medidas provisórias? Análise crítica ao texto constitucional*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2006. p. 112.

Assim, entende-se que a lei delegada caiu em desuso hoje, visto que os Presidentes da República dão preferência ao uso de outro instrumento: a medida provisória. A MP não exige a autorização ao Congresso Nacional e ainda tem força de lei desde a sua edição. Apesar de a MP estar sujeita a outros pressupostos, é mais fácil editá-la, porque não há esse percalço da solicitação da delegação para a lei delegada, nem esse interstício temporal necessário para que a delegação seja expedida. Se os pressupostos da MP fossem devidamente controlados, a lei delegada iria se tornar um instrumento relevante e útil, o que não acontece.

3.4 O uso desmedido de MPs e o princípio da separação dos poderes.

Como visto, aplica-se no ordenamento brasileiro o princípio da separação dos poderes, que consiste na divisão do Poder em funções autônomas e independentes entre si. A Constituição de 1988 garantiu o Estado Democrático de Direito, sendo imperioso um sistema de freios e contrapesos, para que não haja a preponderância de um Poder sobre o outro. Este mecanismo implica em que haja uma separação entre os três poderes, porém deve haver uma harmonia e um controle de um sobre o outro. Cada poder possui atividades típicas e atípicas. Ocorre que as atividades atípicas atribuídas a cada poder são exceções, e como tal devem ser tratadas, não podendo haver um uso desmedido dessas funções.¹¹²

Janine Malta Massuda observou que a separação de poderes na constituição brasileira prevê a Medida Provisória “não como um elemento de sua própria desestabilização ou derrogação, mas como elemento que a integra ou dá feição”¹¹³, visto que a MP não é uma norma acabada e completa, pois ainda falta o controle político exercido pelo Congresso Nacional. Portanto, entende-se que a delegação legislativa não nega tal princípio, porém a edição desenfreada de MP viola o princípio.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, desde seu primeiro mandato, editou 419 Medidas Provisórias, ou seja, uma média de mais de quatro MPs por mês. Sendo a grande maioria convertida em lei. Já no governo de Dilma Rousseff, até junho de 2013, foram

¹¹² REIS. Renan Barros do. *Os novos rumos da Medida Provisória e o trancamento específico de pauta*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5146/Os-novos-rumos-da-Medida-Provisoria-e-o-trancamento-especifico-de-pauta>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

¹¹³ Janine Malta Massuda *apud* AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: Edição e conversão em lei: Teoria e Prática*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 110.

editadas 99 MPs, cerca de 3 por mês.¹¹⁴ Diante disso, indaga-se: será que a República Federativa do Brasil esteve todas essas vezes em um estado de urgência e relevância, a ponto de se editar uma Medida Provisória?

Nesse sentido, vale ressaltar as palavras de Michel Temer:

Se não fossem banalizadas a edição de medidas provisórias, voltaríamos aos parâmetros estabelecidos de separação de funções do Estado fixados na Constituição. Confesso que a única coisa que atrapalha é exatamente esta edição indiscriminada de medidas provisórias. Não tenho dúvida disso. Por outro lado, a Carta diz que os Poderes são independentes e harmônicos entre si, mas muitas e muitas vezes nós presenciamos desarmonia entre eles. E esta desarmonia, ao meu ver, é uma inconstitucionalidade. As autoridades dos três Poderes do Estado precisam buscar esta harmonia.¹¹⁵

O que se tem verificado é que, apesar de haver controles dos pressupostos constitucionais exercidos na edição de MPs (análise por Comissão de cada Casa e análise judicial, de caráter excepcional), há um grande número de edições atualmente, o que torna esse instituto “uma carta poderosa na mão do Presidente da República que, com tanto poder, tende a abusar dele, conforme antiga lição de Montesquieu.”¹¹⁶

É interessante lembrar ainda que o regime de governo brasileiro é presidencialista, todavia, o referido veículo normativo foi inspirado no modelo italiano, cujo regime é parlamentarista. Na constituição italiana, há a previsão de que há uma responsabilidade política com relação à edição de medida provisória, ou seja, “se o governo italiano - o gabinete chefiado pelo primeiro-ministro – editar inconsequentemente medida provisória, corre o risco de ser responsabilizado e cair”.¹¹⁷ Assim, o atual presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, entende que há a necessidade de se responsabilizar o governo se a medida provisória for rejeitada fundamentada na inexistência da urgência, podendo imputar crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República. Dessa forma, “o

¹¹⁴ BRASIL. *Medidas Provisórias*. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm> Acesso em: 25 jun. 2013.

¹¹⁵ MORAES. Eduardo Ribeiro de. *Para Michel Temer, banalização das medidas provisórias emperra legislativo*. Brasília, DF, 28 out 2008. Disponível em: http://ultimainstancia.uol.com.br/noticia/PARA+MICHEL+TEMER+BANALIZACAO+DAS+MEDIDAS+PROVISORIAS+EMPERRA+LEGISLATIVO_57972.shtml Acesso em: 25 jun. 2013

¹¹⁶ REIS. Renan Barros do. *Op. Cit.*

¹¹⁷ TEMER. Michel. *Medida Provisória e urgência urgentíssima*. Brasília, DF, 24 mai 2005. Disponível em: <<http://www.paranaonline.com.br/colunistas/175/26763/?postagem=MEDIDA+PROVISORIA+E+URGENCIA+URGENTISSIMA>>. Acesso em 25 jun. 2013.

Executivo apenas editaria MP em hipóteses escancaradamente urgentes, do tipo situações catastróficas exigentes de urgência urgentíssima”¹¹⁸

Conforme o *caput* artigo 62 da CF/88, a edição de medida provisória tem de observar os requisitos de relevância e urgência. Tais pressupostos têm conceitos jurídicos imprecisos e genéricos, tornando-se um critério discricionário e subjetivo do Chefe do Executivo¹¹⁹. Muitas vezes, o governo edita MP para tratar de assuntos que poderiam ser discutidos e aprovados em projeto de lei no rito comum do processo legislativo.

A partir do momento em que não há uma utilização do referido instituto normativo conforme o mandamento constitucional, os trabalhos do Poder Legislativo ficam prejudicados devido ao trancamento da pauta da Casa onde estiver tramitando a MP, como dispõe o parágrafo 6º do artigo 62. Assim, essa constante interrupção, causada pela banalização na edição de MPs, viola o Princípio da Separação de Poderes, pois o Legislativo fica impedido de exercer sua função típica, que é a de legislar. Há uma flagrante usurpação pelo Poder Executivo.¹²⁰

Outra questão que comporta críticas é a disciplina, por meio de decreto legislativo do Congresso Nacional, das relações jurídicas decorrentes da vigência da MP revogada. Com relação a esse instituto, Clélio Chiesa manifestou-se da seguinte maneira:

Por outro lado, essa sistemática poderá criar situações esdrúxulas, ofensivas ao princípio da legalidade em sentido estrito e ao princípio da separação de poderes, pois relações jurídicas poderão consumir-se e tornarem-se definitivas, fundadas em ato normativo editado unilateralmente pelo Chefe do Executivo, redimensionando a diretriz segundo a qual alguém somente está obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa senão em virtude de ato normativo editado pelo Legislativo ou que tenha tido a sua aquiescência, seja prévia ou *a posteriori*.¹²¹

Observa-se, portanto, que a Constituição Federal prevê a hipótese de um instrumento normativo editado pelo Poder Executivo ser rejeitado pelo Legislativo e mesmo assim permanecer vigente em relação às relações jurídicas de atos praticados da publicação até a expressa rejeição. “Ocorre, portanto, uma presunção a favor da permanência do regime

¹¹⁸ TEMER, Michel. *Medida Provisória e urgência urgentíssima*. Brasília, DF, 24 mai 2005. Disponível em: <<http://www.paranaonline.com.br/colunistas/175/26763/?postagem=MEDIDA+PROVISORIA+E+URGENCIA+URGENTISSIMA>>. Acesso em 25 jun. 2013.

¹¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*, p. 238.

¹²⁰ REIS, Renan Barros do. *Op. Cit.*

¹²¹ CHIESA, Clélio. *O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias*. Curitiba: Juruá, 2002, p.75.

aplicado às relações jurídicas pela medida provisória”.¹²² Verifica-se que havendo uma indiscriminada edição de medidas provisórias, há uma tendência ao Poder Legislativo manter-se inerte frente à elaboração de tal decreto legislativo.

A excessiva edição de Medidas Provisórias viola a autonomia e a independência do Poder Legislativo, levando a concluir que mesmo se fossem analisadas as MPs no prazo previsto no texto constitucional, haveria uma grande intervenção neste Poder e o conseqüente desequilíbrio da teoria clássica da separação de poderes, “a razão é que, se a determinação constitucional fosse seguida à risca, o Legislativo se veria quase obrigado a só apreciar Medidas Provisórias, quer para aprová-las, quer para rejeitá-las.”¹²³ Ademais, infere-se que se grande parte dessas Medidas Provisórias fosse convertida em lei, o Poder Executivo estaria determinando, também, o conteúdo da maior parte da produção legal.¹²⁴

Então, pode-se afirmar que a utilização desenfreada do instrumento tem permitido uma abusiva interferência do Presidente da República nas ordens do dia das sessões do Congresso e de suas Casas, controlando o conteúdo das agendas deliberativas.

É importante esclarecer que a Constituição Federativa do Brasil estabelece, em seu texto, interferências dos Poderes do Estado, uns nos outros, com o objetivo de serem mecanismos limitadores de poder. Porém, o que não se admite é a preponderância de um sobre os demais, impedindo o normal desempenho de suas funções.

3.5. Das possíveis soluções

3.5.1. Questão de Ordem nº 411/2009

Com a finalidade de harmonizar este veículo normativo com a atividade do Legislativo, o deputado Regis Fernandes de Oliveira propôs a Questão de Ordem nº 411/2009, que consiste em excluir as resoluções previstas no inciso VII do art. 59 da CF do entendimento de “deliberações legislativas” (§6º, art. 62), entendendo que “toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de

¹²² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*, p.243.

¹²³ COELHO, Silvia Regina dos Santos. *O excesso de Medidas Provisórias e o problema da autonomia e independência do Poder Legislativo: impasses e dilemas*. Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

¹²⁴ Idem, *Ibidem*.

medida provisória aguardando deliberação”¹²⁵. O presidente da Câmara à época, Michel Temer, deferiu esta Questão, pois entendeu que a intenção do constituinte não era a de sobrestar todas as deliberações legislativas, mas apenas aquelas cujas matérias podem ser objeto de Medida Provisória, é o caso das leis ordinárias. Portanto, não se incluem as propostas de emendas constitucionais, os projetos de leis complementares, os projetos de decretos legislativos, as resoluções e as matérias elencadas no inciso I do art. 62, as quais nem ao menos podem ser objeto de Medida Provisória. Ademais, Temer entendeu ainda que as pautas serão trancadas nas sessões ordinárias, nada impedindo, a votação em sessões extraordinárias.¹²⁶

Diante disso, o deputado Carlos Fernando Coruja Augustini e outros parlamentares impetraram Mandado de Segurança contra o Presidente da Câmara dos Deputados com base na interpretação da expressão “deliberações legislativas” dada por este. Os impetrantes entendem que tal entendimento desrespeitaria o devido processo legislativo previsto na CF/88, razão pela qual não se poderia sustentar a interpretação sistemática conferida pelo impetrado. O Ministro Celso de Mello negou liminar no MS 27.931, segue em trecho da decisão:

A COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO PODE LEGITIMAR PRÁTICAS DE CESARISMO GOVERNAMENTAL NEM INIBIR O EXERCÍCIO, PELO CONGRESSO NACIONAL, DE SUA FUNÇÃO PRIMÁRIA DE LEGISLAR." (...) o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, transformando a prática extraordinária dessa competência normativa primária em exercício ordinário do poder de legislar, com grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes.(...) o postulado da separação de poderes, que impõe o convívio harmonioso entre os órgãos da soberania nacional, atua, no contexto da organização estatal, como um expressivo meio de contenção dos excessos, que, praticados por qualquer dos poderes, culminam por submeter os demais à vontade hegemônica de um deles apenas. (...) A FÓRMULA INTERPRETATIVA ADOTADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: UMA REAÇÃO LEGÍTIMA AO CONTROLE HEGEMÔNICO, PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, DO PODER DE AGENDA DO CONGRESSO NACIONAL? (...) a Lei Fundamental há de ser interpretada de modo compatível com o postulado da separação de poderes, em ordem a evitar exegeses que estabeleçam a preponderância

¹²⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Questão de ordem 411/2009*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/qordem.asp>> Acesso em 12 ago. 2013.

¹²⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Questão de ordem 411/2009*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/qordem.asp>> Acesso em 12 ago. 2013

institucional de um dos Poderes do Estado sobre os demais (...) a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País (...).¹²⁷

O assunto abordado na questão de ordem número 411/2009, que deu ensejo ao julgamento do MS 27.931/DF, é uma forma de amenizar a interferência do Executivo no bom andamento dos trabalhos das Casas Legislativas, dando mais autonomia ao Poder Legislativo para exercer a sua função primária: a atividade legislativa.¹²⁸

Segundo José Levi Mello do Amaral Junior, a providência tem resultado saudável, porém não resolve o problema. Para o autor, uma solução para evitar constrangimentos aos trabalhos parlamentares seria a revogação do §6º do art. 62 da Constituição Federal, visto que o trancamento de pauta atinge o Congresso Nacional e não a medida provisória em si.¹²⁹

3.5.2. PEC 70/2011

Outra possível solução para a problemática em comento é o que dispõe a proposta de emenda constitucional PEC 70/2011¹³⁰, que altera o rito do processo legislativo das Medidas Provisórias, modificando o art. 62 da Constituição Federal.

Segundo a proposta, as MPs perderão a eficácia desde o início de sua edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes, por meio de decreto legislativo, se forem consideradas inadmitidas ou se não forem aprovadas:

1. pela Câmara dos Deputados, no prazo de 80 dias contados da sua edição;
2. pelo Senado Federal, no prazo de trinta dias contados de sua aprovação pela Câmara dos Deputados;

¹²⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *INFORMATIVO nº 540*. Brasília, DF, 23 a 27 de março de 2009. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/991542/ministro-celso-de-mello-mantem-decisao-de-michel-temer-informativo-540> Acesso em: 25 jun. 2013.

¹²⁸ REIS. Renan Barros do. *Op. Cit.*

¹²⁹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Op. Cit.*, p. 183/184.

¹³⁰ BRASIL. SENADO FEDERAL. *PEC 70/2011*. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99477 Acesso em: 11 ago. 2013.

3. pela Câmara dos Deputados, para apreciação das emendas do Senado Federal, no prazo de dez dias contados de sua aprovação por esta Casa.

A proposta determina ainda que, anteriormente ao exame no Plenário, as MPs serão submetidas à comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Esta comissão terá dez dias para o exame. Se a decisão for pela inadmissibilidade, a matéria somente será apreciada pelo Plenário se houver recurso, assinado por um décimo dos membros da respectiva Casa, que deverá ser protocolizado até dois dias úteis após a decisão. No caso de admissibilidade, o Plenário votará o parecer da comissão.

Se a comissão não apreciar no prazo, a decisão sobre a admissibilidade da decisão é transferida ao Plenário da respectiva Casa. Havendo a admissibilidade pelo Plenário, a MP será transformada em projeto de lei em regime de urgência, iniciando-se sua tramitação pela Câmara dos Deputados.

Se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, respectivamente, em até setenta e vinte dias, a medida provisória entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo determinado, até que se ultime a votação.

Com relação à reedição de MP, a proposta contém a sua vedação expressa na mesma sessão legislativa.

Revoga, ademais, os §§ 7º e 9º do art. 62 da Constituição Federal, que tratam, respectivamente, de prorrogação de vigência das medidas provisórias e de comissão mista para exame de medidas provisórias.¹³¹

Segue abaixo um quadro comparativo que mostra a atual redação do art. 62 da Constituição Federal e o texto proposto na PEC 70/2011¹³²:

¹³¹ BRASIL. SENADO FEDERAL. *PEC 70/2011*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99477> Acesso em: 08 jul. 2013.

¹³² BRASIL. SENADO FEDERAL. *PEC 70/2011*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=94495&tp=1>> Acesso em: 8 jul. 2013

Constituição Federal	Proposta de Emenda à Constituição nº 70, de 2011¹³³
	Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.
	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
	Art. 1º O art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:
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.	“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.
§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:	§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:
I - relativa a:	I - relativa a:
a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;	a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
b) direito penal, processual penal e processual civil;	b) direito penal, processual penal e processual civil;
c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;	c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;	d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;	II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
III - reservada a lei complementar;	III - reservada a lei complementar;
IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de	IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de

¹³³ BRASIL. SENADO FEDERAL *Subemenda nº 1 – CCJ (Substitutivo) Parecer nº 750, de 2011*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=94495&tp=1>> Acesso em: 8 jul. 2013

sanção ou veto do Presidente da República.	sanção ou veto do Presidente da República.
§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.	§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.
§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.	§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde o início de sua edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se forem consideradas inadmitidas na forma do § 5º ou se não forem aprovadas:
	I – pela Câmara dos Deputados no prazo de oitenta dias contado de sua edição;
	II – pelo Senado Federal no prazo de trinta dias contado de sua aprovação pela Câmara dos Deputados;
	III – pela Câmara dos Deputados para apreciação das emendas do Senado Federal no prazo de dez dias contado de sua aprovação por essa Casa.
§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.	§ 4º Os prazos a que se referem os §§ 3º e 5º suspendem-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.
§ 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.	§ 5º Preliminarmente ao seu exame pelo Plenário, as medidas provisórias serão submetidas, para juízo sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, à comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, observado o seguinte:
	I – a comissão terá dez dias para se manifestar;
	II – a decisão da comissão pela inadmissibilidade dispensa a competência do Plenário, salvo se houver recurso, assinado

	por um décimo dos membros da respectiva Casa, que deverá ser protocolizado até dois dias úteis após a decisão;
	III – no caso de manifestação pela admissibilidade ou, se apresentado o recurso, no caso da inadmissibilidade, o Plenário votará o parecer da comissão quando da apreciação da medida provisória, observados os prazos previstos nos incisos I e II do § 3º;
	IV – se a comissão não se manifestar no prazo a que se refere o inciso I, a decisão sobre a admissibilidade transfere-se para o Plenário da respectiva Casa, observado o disposto no inciso III;
	V – se a medida provisória não for admitida, será ela transformada em projeto de lei em regime de urgência, na forma do § 1º do art. 64, com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados
§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.	§ 6º Se, no caso dos incisos I e II do § 3º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, respectivamente, em até setenta e vinte dias, 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, até que se ultime a votação.
§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.	REVOGADO
§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.	§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.§
§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.	REVOGADO
§ 10. E vedada a reedição, na mesma sessão	§ 10. E vedada a reedição, na mesma sessão

legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.	legislativa, de matéria constante de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.
§ 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.	§ 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.	§ 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.
	§ 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)”
	Art. 2º Revogam-se os §§ 7º e 9º do art. 62 da Constituição Federal.
	Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às medidas provisórias que venham a ser editadas após a sua publicação.

Pode-se notar que as alterações sugeridas pela PEC 70/11 buscam devolver o poder de agenda ao legislativo, haja vista propor prazos maiores para o trancamento. Ademais, ao estabelecer que a ausência de manifestação da comissão mista no prazo de dez dias implica transferência da decisão de admissibilidade para o plenário, a PEC pretende retirar a obrigatoriedade de análise da MP pela Comissão Mista, reavivando novamente o tão criticado ‘império do relator’.

A referida PEC parece não trazer uma solução eficaz para o problema do uso desmedido de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo, objetivando somente o desafogamento das Casas do Congresso Nacional. Em outras palavras, o projeto de emenda, se aprovado, permitirá somente que a MP transite mais facilmente, sem atrapalhar os

trabalhos dos parlamentares, mas não resolverá a questão do excesso na edição desse instituto normativo sem a devida observância dos pressupostos constitucionais.

3.5.3. A repercussão da ADI 4029 no rito das Medidas Provisórias

A ADI 4029 questionou a constitucionalidade da Lei 11.516/2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), visto que no rito pelo qual foi aprovada não foi observado o disposto no §9º do art. 62 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 69
(...)
§9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.”

Segundo a decisão, negar a efetividade do referido dispositivo é ato nocivo à democracia e ao correto funcionamento do sistema de equilíbrio entre os Poderes da República.¹³⁴

No que concerne a todas as leis que derivaram de MP e não observaram o disposto no §9º do art. 62, o STF entendeu ser temerário admitir que todas devessem ser expurgadas *ex tunc* do ordenamento jurídico. Segundo o relator, Ministro Luiz Fux, “é inimaginável a quantidade de relações jurídicas que foram e ainda são reguladas por esses diplomas, e que seriam abaladas caso o Judiciário aplique, friamente, a regra da nulidade retroativa”.¹³⁵

A decisão em tela causou certa polêmica, pois a Suprema Corte havia, num primeiro momento, decidido por aplicar a modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade, sob o prisma do princípio da proporcionalidade, para após 24 (vinte e quatro) meses, a contar da prolação da decisão. Ou seja, o Congresso Nacional deveria, no mencionado prazo, editar nova norma para garantir a existência e continuidade das atividades da autarquia.

¹³⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 4029*, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 08-09-2012, p. 16. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>> Acesso em 03 ago. 2013

¹³⁵ Idem, *Ibidem*.

Ocorre que, no dia seguinte, houve uma mudança no posicionamento da Corte, que decidiu pela constitucionalidade da referida lei por entender que a proteção ao meio ambiente restaria desatendida caso pudessem ser questionados os atos administrativos praticados por uma autarquia em funcionamento desde 2007.¹³⁶

Cumprе ressaltar ainda que o STF declarou a inconstitucionalidade incidental do caput do art. 5º e dos parágrafos 1º e 2º do art. 6º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional, que dispunham o seguinte:

Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no §1º do art. 2º.

(...)

Art. 6º

(...)

§ 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória. § 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte.

Assim, a partir de agora, as novas Medidas Provisórias deverão obrigatoriamente ser apreciadas por uma comissão composta por deputados e senadores, não existindo mais a possibilidade de, após esgotado o prazo de apreciação pela comissão mista, serem analisadas apenas com o parecer do relator.

Ressalte-se que, baseado na ADI 4.029, o Presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, proferiu decisão com o entendimento de que somente será sobrestada a pauta se a MP estiver formalmente tramitando na referida Casa e que já tenham mais de 45 dias de sua tramitação.¹³⁷

A decisão do STF mostra-se prudente e adequada ao ordenamento jurídico, preservando a segurança jurídica. Caso houvesse a declaração de nulidade de todas as leis que foram convertidas sem apreciação da comissão mista, o Congresso Nacional seria incumbido

¹³⁶ Idem, ibidem.

¹³⁷ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Deputado Marco Maia*. P. 22394. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20JUN2012.pdf#page=116> > Acesso em 03 ago. 2013.

de realizar nova tramitação de todas essas normas, o que implicaria, muito provavelmente, um caos legislativo.

No que tange ao excesso de Medidas Provisórias editadas pelo Executivo, percebe-se a importância, para o processo legislativo, de haver o juízo de admissibilidade da MP pela comissão mista, que proporciona a discussão da matéria e celeridade na sua apreciação. A ausência dessa comissão permitia que o relator fosse o único a apreciar o texto a ser votado. A Comissão Mista representa, então, “garantia de que Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante do Executivo”.¹³⁸

3.5.4. Controle dos pressupostos pelo Poder Judiciário

Outra forma de coibir o abuso na utilização do instituto seria uma maior atuação do Poder Judiciário no controle dos pressupostos de relevância e urgência. Como já vislumbrado, há a possibilidade de controle por parte do Judiciário, quando sua adoção pelo Presidente da República importar lesão ou ameaça a direito. Porém, o que se tem constatado é que essa prática deveria ser exercida com maior frequência, visando a garantia do Estado Democrático de Direito.

Acerca do papel do Poder Judiciário, leciona Paulo Fernando Silveira:

De um judiciário anêmico e fragilizado, que não vem cumprindo seu papel constitucional, ou servil, ao permitir que lhe tomem parte de seu poder político, o povo não precisa: é descartável, como revelam as pesquisas. Pior, não pacificando os conflitos, contribui para a geração de crises estruturais, eis que, atuando como mero órgão autônomo (e não como Poder Político) não ajuda a consolidar a democracia e, ao mesmo tempo, ante sua hesitação, põe seu desenvolvimento em risco de estagnação.¹³⁹

Assim, editando o Presidente da República medida provisória em desobediência aos requisitos constitucionais, o Judiciário poderá decidir sobre a sua inconstitucionalidade, a fim de não causar prejuízo a interesse legítimo de qualquer cidadão. Inclusive, cumpre ressaltar que a não apreciação dos atos políticos importa na recusa da

¹³⁸ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 4029*, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 08-03-2012, p. 8/9. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>> Acesso em 03 ago. 2013.

¹³⁹ SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e contrapesos (checks and balances)*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p.176

prestação jurisdicional, ferindo o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição, que dispõe sobre o princípio da inafastabilidade do controle judicial. Observa-se que, “ao inibirem-se de interferir nessas questões, os juízes estão tomando uma decisão política constitucionalmente não autorizada. Dizer que um ato político é insuscetível de controle jurisdicional é considerar como politicamente desejável a liberdade do órgão executivo; enfim, é imiscuir-se na política”¹⁴⁰

Desse modo, a adoção de uma postura mais ativa por parte do Judiciário brasileiro se apresenta como possível alternativa para a redução do desequilíbrio entre os Poderes.

3.5.5. Fundamentação obrigatória da MP

Relevância e Urgência são pressupostos constitucionais dotados de imprecisão, fluidez e vagueza em seus vocábulos. Contudo, essas características mostram-se importantes no que se refere ao momento de se editar uma medida provisória, visto que propicia ao Executivo uma forma de legislar perante situações que exigem medidas emergenciais.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

a circunstância de relevância e urgência serem – como efetivamente o são – conceitos ‘vagos’, ‘fluidos’, ‘imprecisos’, não significa que lhes faleça densidade significativa. Se dela carecessem não seriam conceitos e as expressões com que são designadas não passariam de ruídos ininteligíveis, sons ociosos, vazios de qualquer conteúdo, faltando-lhes o caráter de palavras, isto é, de signos que se remetem a um significado.¹⁴¹

Reforçando esse entendimento, Márcia Domingues Nigro Conceição, *in verbis*:

(...) Não podendo individualizar, em determinada época, um destinatário ou uma situação, o legislador constitucional introduz, intencionalmente, expressões indeterminadas ou imprecisas, como relevância e urgência, a fim de que, em cada momento propício à edição de medidas provisórias, eles possam sofrer uma valoração, adequando-se aos fatos que poderão servir de fundamento a essas medidas. Essa valoração resultante da presença dos

¹⁴⁰ SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Sindicabilidade dos atos políticos*. In: XIX Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, 1993, Manaus. P.290.

¹⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Controle jurisdicional dos pressupostos de validade das medidas provisórias*. In Revista dos Tribunais. Ano 87. v. 758. Dezembro de 1998. p. 80.

conceitos jurídicos indeterminados relevância e urgência nas medidas provisórias acarreta um juízo discricionário por parte de seu destinatário imediato, que é o Presidente da República¹⁴².

Então, por serem indeterminados os conceitos desses requisitos, há um juízo discricionário praticado pelo Chefe do Executivo. Assim sendo, para que não haja uma tendência do Poder Executivo em se utilizar do instituto desmedidamente, defende-se a necessidade de fundamentação dos motivos ensejadores dessa edição.

Assim entende Conceição:

Infere-se, deste modo, que o Poder Executivo, no exercício de sua ação político-governamental, possui permissão para um juízo discricionário no que tange à análise dos requisitos relevância e urgência, desde que haja a fundamentação dos motivos ensejadores da prática do ato que, por sua vez, deve estar adstrito aos interesses públicos. Esta expressão, em si, é considerada um conceito elástico, indeterminado ou fluido, o que implica uma segunda valoração, para adequá-lo à finalidade legal à qual determinada medida provisória deve ater-se em dado lapso temporal. O controle jurisdicional impõe-se, justamente, em função da abertura de possibilidades significativas que os requisitos relevância e urgência segurem, de modo que haja aferição dos motivos alegados pela edição das medidas provisórias com base em fundamentação obrigatória, tendo em vista a compatibilização dos efeitos do instrumento jurídico com a necessidade social.¹⁴³

A respeito da motivação dos atos políticos, afirmam Derly Barreto e Silva

Filho:

O requisito da motivação, comum aos atos administrativos, deve ser exigido dos atos políticos, em função do direito de cidadania – que faculta a qualquer cidadão conhecer as razões por que tais atos são praticados -, os princípios da inafastabilidade do controle jurisdicional e da constitucionalidade dos atos estatais, e, conseqüentemente, para possibilitar a sua eficaz sindicabilidade pelo Poder Judiciário, que poderá captar, com transparência, a atividade desempenhada pelo órgão executivo.¹⁴⁴

¹⁴² CONCEIÇÃO. *Conceitos indeterminados na Constituição : requisitos da relevância e urgência*. São Paulo. Celso Bastos Editor. 1999. P. 95.

¹⁴³ Idem, *ibidem*, p. 121

¹⁴⁴ SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Sindicabilidade dos atos políticos*. In: XIX Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, 1993, Manaus. *Sindicabilidade dos atos políticos*, 1993. P. 290

Nesse sentido, infere-se que a fundamentação obrigatória das medidas provisórias asseguraria a transparência aos atos políticos, favorecendo o controle jurisdicional da relevância e urgência.

As alternativas citadas visam amenizar essa violação ao Princípio da Separação de poderes, que pode pôr em risco o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, ameaçando, assim, a existência do Estado Democrático de Direito.

Portanto, as possíveis soluções nos levam a concluir que a melhor alternativa seria a somatória de várias ações. Primeiramente, com relação à PEC, verifica-se que há diversas mudanças que possivelmente seriam eficientes nessa questão. O fim do trancamento da pauta beneficiaria muito o Poder Legislativo, possibilitando-o de realizar suas atividades legislativas sem interrupção, com maior liberdade. Porém, cumpre ressaltar que, até mesmo para que haja um maior fortalecimento do Poder Legislativo, a obrigatoriedade da análise prévia por Comissão Mista deveria ser acrescentada a este projeto de emenda constitucional, em conformidade com a decisão do STF na ADI 4029.

Ocorre que, conjuntamente à PEC, deve haver uma atitude mais ativa do Judiciário, um maior controle com relação aos pressupostos constitucionais. Cabe lembrar que essa atividade não fere o princípio da separação de poderes, visto que o Poder Executivo, na edição de MP, ainda é detentor de um juízo discricionário, todavia, haverá a intervenção do Judiciário somente se houver o abuso do exercício desse poder. Depreende-se ainda que a obrigatoriedade da fundamentação é necessária no que tange à obediência ao dever de transparência.

A Questão de Ordem nº 411/2009 também tem o mesmo sentido da PEC: o de obstruir a pauta do Legislativo, sem dependência do Poder Executivo. Então, essa é também uma boa opção de solucionar a problemática abordada.

CONCLUSÃO

No ordenamento brasileiro, vislumbra-se a tripartição dos poderes, teoria consolidada por Montesquieu, em que o Estado é dividido em três poderes independentes e harmônicos entre si: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Todavia, verifica-se que essa separação não pode ser rígida. Com isso, cada poder exerce influência sobre os demais, a fim de que haja um controle recíproco entre eles, obtendo-se um sistema de freios e contrapesos. Sendo assim, cada um exerce funções típicas e atípicas. A função administrativa é a predominante do Poder Executivo, que exerce também a função atípica de legislar ao editar uma Medida Provisória, por exemplo.

O instituto da Medida Provisória é disciplinado no artigo 62 da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um ato normativo excepcional, editado pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência.

A importância da Medida Provisória reside na existência de um estado de necessidade legislativo, no qual permite ao Executivo legislar em situações emergenciais, que não podem aguardar o rito ordinário do processo legislativo, sob pena de perecimento ao interesse público. As enchentes e epidemias são exemplos dessas necessidades emergenciais.

Ocorre que, no Brasil, verifica-se que há um abuso na edição do instituto, usurpando o Poder Legislativo, visto que acaba subtraindo sua função primordial: a atividade legislativa. Em outras palavras, o instituto normativo excepcional passa a tratar, muitas vezes, de matérias que não se enquadram nos requisitos “relevância” e “urgência”. O uso desenfreado desse veículo normativo atrapalha o bom andamento dos trabalhos do Poder Legislativo, uma vez que há o trancamento da pauta e a deliberação acerca das relações jurídicas constituídas na vigência da MP revogada. Assim, observa-se que a partir do momento em que não é utilizado da forma correta, há um desequilíbrio na estrutura do princípio da separação de poderes, tornando-se nocivo ao Estado Democrático de Direito.

Dentre as possíveis soluções, infere-se que mais adequado seria a somatória de várias ações. A PEC 11/2011 traz alterações significativas para facilitar o trâmite de Medidas Provisórias nas Casas do Congresso Nacional. O não sobrestamento das deliberações legislativas acarretaria grande melhora no desempenho dos trabalhos das Casas, uma vez que essas exerceriam suas funções com mais liberdade, como é assegurado pelo

próprio princípio da separação dos poderes. Contudo, a referida proposta de Emenda à Constituição retira a análise prévia da MP pela Comissão Mista, o que afastaria do Legislativo a oportunidade de examinar a matéria antes de seu prosseguimento para deliberação em cada Casa. Portanto, entende-se que esta análise é de extrema importância para o procedimento legislativo das MPs e, portanto, deveria ser incluída na PEC, conforme prevê a decisão do STF na ADI 4029.

Em conjunto com as mudanças advindas da PEC, faz-se necessária ainda uma presença mais ativa do Judiciário, zelando pelo cumprimento dos princípios constitucionais. Tal controle visa evitar o excesso na edição de Medidas Provisórias sem a observância da relevância e urgência. Cabe lembrar que essa atividade não fere o princípio da separação de poderes, visto que o Poder Executivo, na edição de MP, ainda é detentor de um juízo discricionário, todavia, haverá a intervenção do Judiciário somente se houver o abuso do exercício desse poder. Assim, a fundamentação obrigatória dos atos do Executivo favorece esse controle jurisdicional. Dessa forma, o Presidente da República deveria declinar os motivos que ensejaram a prática do ato, visando sempre o interesse público em um determinado momento.

Cabe frisar que, caso a PEC não seja aprovada, o entendimento da Questão de Ordem 411/2009 também se faz plausível, pois dispõe que as normas impedidas de serem votadas durante o trancamento da pauta são aquelas que podem ser objeto de medida provisória, como é o caso das leis ordinárias. Assim, também há a desobstrução do Legislativo.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Ricardo Luiz. *Montesquieu e a teoria da tripartição dos poderes*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 386, 28 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5484/montesquieu-e-a-teoria-da-triparticao-dos-poderes>>. Acesso em: 18 jun. 2013.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: Edição e conversão em lei: Teoria e Prática*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução Roberto Leal Ferreira. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. *Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/luis_roberto1.htm>. Acesso em 18 jun 2013.
- BIERMANN, Débora. *A Emenda Constitucional nº 32/01 e o novo regime jurídico das medidas provisórias*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2708/a-emenda-constitucional-no-32-01-e-o-novo-regime-juridico-das-medidas-provisorias>>. Acesso em: 18 jun. 2013.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Discurso do Deputado Marco Maia*. P. 22394. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20JUN2012.pdf#page=116>> Acesso em 03 ago. 2013.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Questão de ordem 411/2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/qordem.asp>> Acesso em 12 ago. 2013.
- BRASIL. Medidas Provisórias. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm> Acesso em: 25 jun. 2013.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. Aprovada destinação de recursos para estados atingidos por enchente. 9 jul. 2009 Disponível em: <www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2009/07/09/aprovada-destinacao-de-recursos-para-estados-atingidos-por-enchente> Acesso em 8 ago. 2013
- BRASIL. SENADO FEDERAL. PEC 70/2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99477> Acesso em: 11 ago. 2013.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), Pleno, ADI nº 3367, Relator: Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005 , DJ 13-04-2005.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1.667-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 25-9-97, DJ de 21-11-97

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 221-MC*, Rel. Min. Moreira Alves, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 29-3-90, DJ de 22-10-93.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 3964-MC*, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 12-12-2007.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 4029*, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 08-03-2012, p. 16. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>> Acesso em 03 ago. 2013.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *INFORMATIVO nº 540*. Brasília, DF, 23 a 27 de março de 2009. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/991542/ministro-celso-de-mello-mantem-decisao-de-michel-temer-informativo-540> Acesso em. 25 jun. 2013.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *RTJ 151/350*. Disponível em <www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/151_2.pdf> Acesso em 12 ago. 2013

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. *MS 184864*. Rel. Francisco Manoel Tenorio dos Santos, julgamento em 19/08/2009.

BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Adin nº 162-1/DF* – Medida Liminar – Rel. Min. Moreira Alves, Diário da Justiça, Seção I, 19 set 1997, capa.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2012.

CHIESA, Clélio. *O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias*. Curitiba: Juruá, 2002.

COELHO, Silvia Regina dos Santos. *O excesso de Medidas Provisórias e o problema da autonomia e independência do Poder Legislativo: impasses e dilemas*. Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

CONCEIÇÃO. *Conceitos indeterminados na Constituição: requisitos da relevância e urgência*. São Paulo. Celso Bastos Editor. 1999.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medidas provisórias? Análise crítica ao texto constitucional*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2006.

DORNELLES, Francisco. *MP contra a crise é aprovada*. 3 dez. 2008. Disponível em: <http://www.dornelles.com.br/inicio/index.php?option=com_content&task=view&id=714&Itemid=113> Acesso em 25 jun. 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo. Saraiva, 2003.

JUNGBLUT. Cristiane. *Câmara aprova duas medidas provisórias da crise*. 31 mar 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/03/31/camara-aprova-duas-medidas-provisorias-da-crise-755079071.asp>> Acesso em 25 jun. 2013.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MASSUDA, Janine Malta. *Medidas Provisórias: os fenômenos na reedição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29 ed. São Paulo: Malheiros 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Controle jurisdicional dos pressupostos de validade das medidas provisórias*. In Revista dos Tribunais. Ano 87. v. 758. Dezembro de 1998.

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

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo, 1994.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada*. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 2007.

MORAES, Eduardo Ribeiro de. *Para Michel Temer, banalização das medidas provisórias emperra legislativo*. Brasília, DF, 28 out 2008. Disponível em: http://ultimainstancia.uol.com.br/noticia/PARA+MICHEL+TEMER+BANALIZACAO+DAS+MEDIDAS+PROVISORIAS+EMPERRA+LEGISLATIVO_57972.shtml Acesso em: 25 jun. 2013

O POVO. *MP da Seca é sancionada por Dilma Rousseff*. 23 jul. 2013. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2013/07/23/noticiasjornaleconomia,3097086/mp-da-seca-e-sancionada-por-dilma-rousseff.shtml> Acesso em 8 ago. 2013.

OLIVEIRA, Vitor Costa. *O Conselho Nacional de Justiça e a cultura política brasileira: entre o controle do Estado e o Poder das relações sociais*. 2010. 177 f. Tese (Pós-Graduação)-Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2010.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Câmara aumentou produção legislativa com a crise*. Brasília, DF, 23 jul. 2009. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-jul-23/camara-deputados-aumentou-producao-legislativa-crise>>. Acesso em 25 jun. 2013.

REIS, Renan Barros do. *Os novos rumos da Medida Provisória e o trancamento específico de pauta*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5146/Os-novos-rumos-da-Medida-Provisoria-e-o-trancamento-especifico-de-pauta>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

RESENDE, Idma. *Medidas Provisórias e a Emenda Constitucional nº 32/01*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 65, maio 2003. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4073/medidas-provisorias-e-a-emenda-constitucional-no-32-01>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

RUSSAR, Andrea. *O novo regime constitucional das medidas provisórias, instituído pela Emenda Constitucional nº 32/2001*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 100, 11 out. 2003. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4251/o-novo-regime-constitucional-das-medidas-provisorias-instituido-pela-emenda-constitucional-no-32-2001>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Sindicabilidade dos atos políticos*. In: XIX Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, 1993, Manaus.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 35ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e Contrapesos (Checks and Balances)*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SOUZA, Lara Gomides de. *A Separação dos poderes e as funções precípua de cada um deles*. LFG. Ago 2006. Disponível em: http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20060809114226333&mode=print. Acesso em: 17 jun. 2013.

TEMER, Michel. *Medida Provisória e urgência urgentíssima*. Brasília, DF, 24 mai 2005. Disponível em: <<http://www.paranaonline.com.br/colunistas/175/26763/?postagem=MEDIDA+PROVISORIA+E+URGENCIA+URGENTISSIMA>>. Acesso em 25 jun. 2013.

VILLENEUVE, Marcel de La Bigne de. *La Fin du Principe de La Séparation des pouvoirs*. Paris: Sirey, 1934 *Apud*: CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: JusPodivm. 2012, p. 181/183.