



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**ADRIANA SOARES PADILHA MACEDO**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E O CONTROLE PELO PODER LEGISLATIVO**

Brasília  
2016

**ADRIANA SOARES PADILHA MACEDO**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E O CONTROLE PELO PODER LEGISLATIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Direito Legislativo, Relações entre os Poderes, Relações Institucionais.

Orientador: Clay Souza e Teles

Brasília  
2016

**Adriana Soares Padilha Macedo**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E O CONTROLE PELO PODER LEGISLATIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo.

Orientador: Clay Souza e Teles

Brasília, 18 de novembro de 2016.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Me. Clay Souza e Teles

---

Prof. Me. Victor Aguiar Jardim de Amorim

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 adotou a separação dos poderes como um de seus princípios, atribuindo-lhe caráter de cláusula pétrea, não permitindo que haja deliberação de proposta de emenda à constituição tendente a abolir tal princípio (art. 60, § 4º, CF). Com base na tripartição do poder, a Constituição definiu atribuições específicas aos poderes da República, no entanto, permitiu que determinados atos de um deles pudessem ser controlados ou ratificados por outro, como forma de evitar o abuso e, assim, garantir a soberania da democracia. Essa flexibilidade no exercício dos poderes, denominada “sistema de freios e contrapesos”, é adotada em vários países, inclusive no Brasil, que abarca o presidencialismo como sistema de governo. No Brasil, esse sistema se baseia na premissa de que os poderes Legislativo e Executivo não são totalmente independentes, tendo em vista a interação observada entre ambos para garantir o sucesso na governabilidade, principalmente quando se trata de sistemas multipartidários. A Constituição Federal, em seu art. 62, concedeu ao Executivo a prerrogativa de editar medidas provisórias, com eficácia imediata e força de lei, possibilitando, dessa forma, uma função precipuamente legislativa. A grande questão que se levanta é se esse poder de legislar seria realmente um determinante para a supremacia do Poder Executivo sobre o Legislativo, cabendo a este, conforme o caso, apenas “carimbar” as medidas provisórias editadas pelo Executivo. Este estudo pretende verificar se, na tramitação das medidas provisórias, há fatores que indicam apenas uma prevalência do Executivo, ou sugerir um equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo; ou mesmo a inércia deste Poder. Os resultados observados sugerem que o Poder Legislativo, apesar de realizar um controle mais conservador, dispõe dos mecanismos para realizar a devida fiscalização das medidas provisórias, bem como participa desse processo, em cooperação com o Executivo. No entanto, foram observados indícios de que o Legislativo pretende alterar essa interação, principalmente quanto à tramitação das medidas provisórias.

**Palavras-chave:** interferência entre os poderes, medida provisória, Poder Executivo, Poder Legislativo, separação de poderes, sistema de freios e contrapesos.

## ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 adopted the separation of powers as one of its principles, giving it character of eternity clause, not allowing that there is deliberation of a proposal of amendment to the Constitution in order to abolish this principle (article 60, paragraph 4). Based on the Three-way split of power, the Constitution has defined specific assignments to the powers of the Republic, however, allowed certain acts of one of them could be controlled or ratified by another, as a way to prevent abuse and thus ensure the sovereignty of democracy. This flexibility in the exercise of powers, called "system of checks and balances", is adopted in several countries, including Brazil, which includes the presidential system as a system of Government. In Brazil, this system is based on the premise that the legislative and executive powers are not fully independent, in view of the observed interaction between them to ensure success in governance, especially when it comes to multiparty systems. The Federal Constitution, in its article 62, granted the executive prerogative to edit medidas provisórias, with immediate effectiveness and force of law, allowing thus a function principally directed. We could have a question if this would be a determinant for the supremacy of the Executive branch over the legislative, and, as the case may be, only "stamp" the medidas provisórias issued by the Executive. This study seeks to verify that, in proceedings relating to medidas provisórias, there would be factors that could indicate only a prevalence of the Executive, or suggest a balance of power between the Executive and the legislature or the inertia of this power. The results suggest that the Legislature, despite performing a more conservative control, provides the mechanisms to perform due supervision of medidas provisórias, as well as participates in this process, in cooperation with the Executive. However, it was observed that the legislature intends to change this interaction, especially with regard to the processing of the medidas provisórias.

**Key words:** interference between the powers, provisional measure, Executive Branch, legislative branch, separation of powers, checks and balances system.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>ADI</b>	<b>Ação Direta de Inconstitucionalidade</b>
<b>Agr</b>	<b>Agravo Regimental</b>
<b>CD</b>	<b>Câmara dos Deputados</b>
<b>CF</b>	<b>Constituição Federal</b>
<b>CN</b>	<b>Congresso Nacional</b>
<b>DJ</b>	<b>Diário de Justiça</b>
<b>EC</b>	<b>Emenda à Constituição</b>
<b>MP</b>	<b>Medida Provisória</b>
<b>OD</b>	<b>Ordem do Dia</b>
<b>RE</b>	<b>Recurso Extraordinário</b>
<b>SF</b>	<b>Senado Federal</b>
<b>STF</b>	<b>Supremo Tribunal Federal</b>
<b>PLV</b>	<b>Projeto de Lei de Conversão</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 01. Principais diferenças entre o decreto-lei e a medida provisória .....</b>	<b>13</b>
---	-----------

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1. ANTECEDENTES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL E SUA NATUREZA JURÍDICA .....</b>	<b>11</b>
<b>2. SEPARAÇÃO DE PODERES E A FUNÇÃO LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO.....</b>	<b>16</b>
<b>3. O RITO PROCESSUAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1 O rito previsto pelo Constituinte originário de 1988.....</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001 .....</b>	<b>25</b>
<b>4 OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA ATUAÇÃO E DA FISCALIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO .....</b>	<b>28</b>
<b>4.1 Formação de uma Comissão Mista.....</b>	<b>28</b>
<b>4.2 Análise dos pressupostos de relevância e urgência .....</b>	<b>30</b>
<b>4.3 Perda de eficácia da MP por decurso de prazo.....</b>	<b>32</b>
<b>4.4 Análise da limitação material .....</b>	<b>33</b>
<b>4.5 Aprovação das medidas provisórias com emendas .....</b>	<b>34</b>
<b>4.6 Sobrestamento da pauta e a interpretação da Câmara dos Deputados.....</b>	<b>36</b>
<b>4.7 Devolução de medidas provisórias.....</b>	<b>40</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES QUANTO À PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO E A REAÇÃO DO LEGISLATIVO .....</b>	<b>43</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

A edição de medidas provisórias (MP) pelo Presidente da República, prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988), não representou grande inovação no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que as Constituições anteriores já permitiam que o Poder Executivo participasse do processo legislativo de maneira comparável, por meio de decretos-leis. Como há uma “relativa continuidade” entre esses institutos legislativos, acredita-se que o objetivo do constituinte, ao adotar a denominação “medidas provisórias”, seria indicar uma ruptura com a ordem constitucional anterior (MARIOTTI, 1999, pp. 64-65).

Com base nos ditames constitucionais atuais, as medidas provisórias devem ser utilizadas somente em casos excepcionais, desde que revestidas da devida urgência e relevância, no intuito de não interferir desarrazoadamente na independência dos Poderes e na atuação intrínseca do Poder Legislativo, que é legislar. No entanto, alguns autores aquiescem que o Poder Executivo tem feito largo uso dessa delegação legislativa, editando medidas provisórias de maneira desproporcional, a ponto de se tornar o grande legislador do país (CHIESA, 1996, p. 13; NIEBUHR, 2001, p. 11; PEREIRA & MUELLER, 2000, p. 47), balizando, dessa forma, seu poder de agenda.

O poder de agenda é definido como a capacidade de determinar as propostas que serão analisadas pelo Congresso Nacional, bem como o momento em que serão apreciadas (SAMPAIO, 2007, p. 129). No caso brasileiro, esse grande poder do Executivo se deve, basicamente, a três mecanismos dos quais dispõe para participar no processo legislativo: o pedido de urgência constitucional, a iniciativa privativa de legislar sobre determinadas matérias - especialmente acerca do orçamento - e a edição de medidas provisórias (SAMPAIO, 2007, p. 48), sendo este último, o foco deste estudo.

O crescimento do Estado pode ter sido um grande propulsor para essa necessidade de se confiar ao Executivo uma participação na atividade legislativa. Ao Executivo ficaram confiadas não só a organização e a administração da coisa pública, como também a função de representar seus governados, fatores que contribuíram para aumentar a concentração de poderes em suas mãos (MORAES, 2013, p. 121). Considerando esses fatores, em conjunto com a morosidade na tramitação das matérias no Congresso Nacional, não há dúvidas de que se faz necessária a edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo, desde que essa delegação legislativa ocorra de maneira razoável e somente nos casos em que se observar a devida relevância e urgência (SZKLAROWSKY, 2003, p.185). Aliado a isso, deve-se pretender, com a edição de

medidas provisórias, a solução de impasses que não podem aguardar o trâmite legislativo habitual para saneamento, bem como necessitem de urgente solução do Poder Executivo.

Mariotti (1999, p. 20) afirma que “o fato de o Poder Executivo legislar não compromete a separação de poderes, mas o mesmo não ocorre quando sua atuação como legislador se sobrepõe àquela do Poder Legislativo”. Nessa temática, algumas pesquisas demonstraram que o Executivo tem feito largo uso de seus poderes para legislar, chegando a superar, com alta margem, a atividade legislativa do próprio Poder Legislativo.

Como resposta a essa grande atuação legislativa do Poder Executivo, o Congresso Nacional propôs algumas mudanças no texto da Lei Maior, as quais foram introduzidas por meio da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001. Foram implementadas mudanças significativas, como a proibição de reedição, na mesma sessão legislativa, de medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso; a necessidade de que o Congresso Nacional aprove expressamente as medidas provisórias, a fim de se convertê-las em lei; e a possibilidade de o Legislativo propor emendas ao texto oferecido pelo Executivo.

Apesar de estas mudanças tentarem favorecer o Legislativo, não provocaram o efeito desejado. Um ponto negativo da EC nº 32, de 2001, foi a possibilidade do trancamento da pauta da Casa do Congresso Nacional em que a medida provisória estiver tramitando. A combinação do trancamento da pauta com a morosidade na análise de matérias no Legislativo tem resultado no recorrente sobrestamento de deliberações de matérias, principalmente na Câmara dos Deputados, que é a Casa que primeiramente recebe a medida provisória e que também concentra o maior tempo para deliberação.

A grande questão que se levanta é se esse poder de legislar conferido ao Executivo seria realmente um determinante para sua supremacia sobre o Legislativo, cabendo a este apenas “carimbar” as medidas provisórias editadas pelo Executivo. Esta pesquisa pretende explorar o processo legislativo das medidas provisórias, principalmente a partir das alterações promovidas pela EC nº 32, de 2001, em especial, analisando a preponderância atribuída ao Executivo e o comportamento do Legislativo, uma vez que este Poder fora incumbido, constitucionalmente, de controlar o poder que o Executivo dispõe para editar essas normas. O estudo abordará, no Capítulo 1, a origem desse instituto, bem como sua natureza jurídica. No Capítulo 2, será apresentada uma síntese da separação de poderes e da delegação legislativa, com ênfase nas medidas provisórias, seguido da análise de seu rito processual, no Capítulo 3. O exame da atuação do Poder Legislativo, bem como do controle efetuado, será tratado no Capítulo 4; e a

abordagem acerca da preponderância ou hegemonia do Poder Executivo será discutida no Capítulo 5, tendo por base alguns estudos prévios existentes na literatura.

Este trabalho, que se baseia em pesquisa bibliográfica, em trechos de decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF) e na análise do comportamento do Legislativo, pretende aferir: a) se a hegemonia atribuída ao Executivo é resultado de um Estado forte, centrado no Executivo, associada à inércia ou inoperância do Legislativo, que ainda não promoveria o devido controle que lhe é outorgado constitucionalmente; ou b) se a relação entre esses Poderes pode ser considerada equilibrada, havendo respeito ao devido processo legislativo e à separação dos Poderes; e c) se há sinais de que o Legislativo atual pretende alterar a relação institucional entre os Poderes.

## 1. ANTECEDENTES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL E SUA NATUREZA JURÍDICA

A participação do Poder Executivo na formação das leis não foi inaugurada na Constituição de 1988. As Constituições brasileiras de 1937 (Estado Novo) e de 1967 (ditadura militar), que tiveram vigência em períodos não democráticos no país, permitiam que o Chefe do Poder Executivo editasse decretos<sup>1</sup> com força de lei.

A Constituição de 1937<sup>2</sup>, por exemplo, possibilitava ao Presidente da República a expedição de decretos-leis, de acordo com as condições e os limites fixados em ato de autorização do Parlamento. O Presidente da República poderia expedi-los sobre matérias de competência da União, exceto quando se tratasse de modificações na Constituição, legislação eleitoral, orçamento, impostos, instituição de monopólios, moeda, empréstimos públicos, alienação e oneração de bens imóveis da União. Essa Constituição também previa que, nos casos em que o Parlamento não se reunisse, o Presidente da República poderia expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União (art. 180, CF/1937). O caráter autoritário da Constituição<sup>3</sup> poderia ser claramente visualizado pela leitura do art. 73, que assim dizia: “O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a Administração do País”.

A Constituição de 1967<sup>4</sup> permitia a expedição de decretos (art. 58), com força de lei, sobre segurança nacional e finanças públicas, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resultasse aumento de despesa. O texto constitucional ainda determinava que o decreto deveria ter vigência imediata, podendo o Congresso Nacional aprová-lo ou rejeitá-lo, dentro de sessenta dias, sendo vedada a apresentação de emendas. Se, nesse prazo de sessenta dias, não houvesse deliberação do Legislativo sobre os decretos, seu texto seria tido como aprovado. Essa Constituição ainda vedava expressamente a utilização de decretos pelos Estados membros<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>Os decretos-leis “têm força de lei e foram expedidos por Presidentes da República em dois períodos: de 1937 a 1946 e de 1965 a 1989” (definição apresentada no sítio eletrônico da Presidência da República: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis> . Consulta em 21.9.2016).

<sup>2</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Período do Estado Novo.

<sup>3</sup> Getúlio Vargas dissolveu a Câmara e o Senado, revogou a Constituição de 1934 e outorgou a Constituição de 1937 (SILVA, 2008, p. 82).

<sup>4</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Período ditatorial.

<sup>5</sup> A Constituição de 1988 não veda a edição de medidas provisórias aos estados-membros. O STF, por meio da ADI 2391/SC (Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento 16/8/2006, DJ 16/3/2007), julgou que os estados-membros

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969<sup>6</sup>, que modificou a Constituição de 1967 manteve a possibilidade de o Presidente da República expedir decretos-leis “em casos de urgência ou de interesse público relevante”, e desde que não houvesse aumento de despesa, para os seguintes assuntos: segurança nacional, finanças públicas (inclusive normas tributárias), criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. O Congresso Nacional continuava com a possibilidade de deliberar sobre a matéria, aprovando-a ou rejeitando-a, porém era impedido de apresentar emendas. Essa EC, considerada uma nova Constituição (SILVA, 2008, p. 87), determinava, ainda, que os atos praticados durante a vigência dos decretos-leis seriam válidos, ainda que os decretos fossem rejeitados pelo Congresso Nacional.

A Constituição de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a utilizar o termo “medidas provisórias”, referindo-se a atos normativos de caráter excepcional<sup>7</sup>, editados pelo Chefe do Poder Executivo. Além dos decretos previstos nas Constituições brasileiras anteriores, houve influência do modelo italiano<sup>8</sup> dos *decreto-legge*<sup>9</sup>.

Assim dispõe o art. 77 da Constituição Italiana<sup>10</sup> (com tradução livre)<sup>11</sup>:

“Art. 77. O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, emanar decretos que tenham valor de lei ordinária.

Quando, em casos extraordinários de necessidade e 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 em recesso, são imediatamente convocadas e reúnem-se dentro de cinco dias. Os decretos perdem eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei dentro de sessenta dias da sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular

---

podem editá-las, desde que haja previsão no texto da carta estadual e que se observem os princípios e as limitações impostas pelo modelo federal.

<sup>6</sup> Silva (2008) considera que essa Emenda seria, teórica e tecnicamente, uma nova constituição.

<sup>7</sup>“Como a função legislativa ordinariamente pertence ao Congresso Nacional, que a exerce por direito próprio, com observância da estrita tipicidade constitucional que define a natureza das atividades estatais, torna-se imperioso assinalar – e advertir – que a utilização da medida provisória, por constituir exceção derogatória do postulado da divisão funcional do poder, subordina-se, em seu processo de conversão legislativa, à vontade soberana do Congresso Nacional. (...) O que justifica a edição das medidas provisórias é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Executivo a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação (...)”. (ADI 293/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento 6/5/1993, DJ 16/4/1993).

<sup>8</sup>As medidas provisórias, no Brasil, foram adotadas de maneira semelhante ao modelo italiano, país em que os decretos-leis poderiam ser adotados somente em casos de necessidade e urgência. Na Itália, o parlamento deveria ser comunicado imediatamente, sendo convocado para deliberar sobre a proposta se não estivesse reunido. O decreto-lei perderia o efeito se não fosse convertido em lei em sessenta dias de sua publicação. Caso perdesse o efeito, as relações jurídicas decorrentes de sua vigência seriam reguladas pelo Legislativo. O Direito italiano não dispunha acerca de limitações materiais (MENDES, 2015, p. 913).

<sup>9</sup> A Constituição italiana, de 1947, que está em vigor até os dias de hoje, prevê que o governo pode expedir “provimentos provisórios com força de lei”, expressão utilizada pela Constituição brasileira (NICOLAU, 2009, p. 38).

<sup>10</sup>Texto extraído da obra de Clève (2010, pp. 39-40).

<sup>11</sup> Tradução semelhante foi encontrada nas obras de Chiesa (1996, p. 20), Baroni (2004, p. 46) e Mariotti (1999, p. 40).

com lei as relações jurídicas formadas sobre a base dos decretos-leis não convertidos”.

As principais diferenças entre o decreto-lei e as medidas provisórias são apresentadas no Quadro 1.

**Quadro 1** – Principais diferenças entre o decreto-lei e a medida provisória<sup>12</sup>

	<b>Decreto-lei</b>	<b>Medida Provisória (a partir da EC nº 32/1991)</b>
Pressupostos autorizadores	Urgência ou interesse público relevante	Relevância e urgência
Eficácia temporal	Sessenta dias	Sessenta dias, com prorrogação possível <sup>13</sup>
Limitação material	Só poderia ser adotado nos casos expressamente previstos na Constituição.	Não pode ser adotada nos casos expressamente vedados na Constituição
Efeito da não-conversão em lei	Era tido como aprovado	Perde eficácia
Emendas do Legislativo	Eram proibidas	São permitidas
Rejeição expressa ou tácita pelo Legislativo	Se rejeitado, não havia perda de efeitos <i>ex tunc</i> . Sem previsão de rejeição tácita.	Legislativo pode regular, por decreto, as relações jurídicas. Há previsão de rejeição expressa ou tácita.
Transformação em lei	O decreto-lei não era convertido em lei.	Deve ser convertida em lei em caso de aprovação pelo Congresso.

A identidade entre a medida provisória e o decreto-lei italiano é evidenciada basicamente pelos pressupostos de edição, os requisitos procedimentais e os efeitos normativos (MASSUDA, 2001, p. 23). No entanto, um detalhe importante é que, na Itália, país cuja Constituição ofereceu um molde parcial ao Brasil, vigora o parlamentarismo<sup>14</sup>, enquanto no Brasil, tem-se um presidencialismo, no qual o Presidente da República acumula as funções de chefe de Estado e chefe de governo, além de contar com o apoio dos congressistas. Assim, ainda que usurpe as funções legislativas, o Chefe do Executivo não é responsabilizado pelos abusos oriundos da edição de medidas provisórias (BARONI, 2004, p. 20).

Rocha Neto (2010, p. 9), ao tratar da contextualização histórica das decretações de urgência, enfatiza que o Parlamento, ao longo dos tempos, mostrou-se incapaz de suprir as

<sup>12</sup> De acordo com dados extraídos da obra de Clève (2011, pp. 149-150).

<sup>13</sup> O prazo não é computado em períodos de recesso parlamentar.

<sup>14</sup> No parlamentarismo, se uma medida provisória não é aprovada pelo Parlamento, pode dar-se a queda do gabinete e do governo. No presidencialismo, isso não ocorre. (VELLOSO, 1989, p. 185).

lacunas legislativas do Estado contemporâneo, pelas seguintes razões: lentidão própria do processo legislativo; funcionamento descontínuo do Parlamento; carência de meios técnicos dos seus quadros; e por sua tendência a dedicar-se, prevalentemente, ao controle do Executivo. O autor esclarece que o Poder Executivo é que se encontra mais próximo dos problemas apresentados pela sociedade. Como esse Poder está encarregado de pôr em prática ações que atingem de forma mais direta a sociedade, justifica-se sua legitimidade para participar diretamente no processo legislativo (MASSUDA, 2001, p. 23).

Quanto ao rito processual, as medidas provisórias trazem a novidade de que, para se transformarem em leis, devem se submeter à aprovação do Congresso Nacional, o que, para Cunha (2012, p. 339), poderia sugerir uma maior compatibilidade com a ordem democrática. Quanto à natureza jurídica, por decorrem diretamente da Constituição Federal, e também por inovarem no ordenamento jurídico (MENDES & GUSTAVO, 2015, p. 914), as medidas provisórias são consideradas atos normativos primários. Uma vez publicadas, têm força de lei e vinculam sua execução ao território nacional, muito embora tenham feição cautelar, ou seja, dependem da deliberação do Congresso Nacional para que, efetivamente, tornem-se lei em sentido formal.

Para Tácito (1989, p. 5), a medida provisória poderá tanto alterar o direito existente quanto suprir lacunas da lei, especialmente quando o Congresso se omite na complementação de normas constitucionais. De acordo com Massuda (2001, p. 31), até a apreciação favorável do Congresso Nacional à medida provisória, sua característica predominante é a instabilidade normativa, o que evidenciaria a “precariedade do ato”.

No entanto, o fato de a medida provisória dever, no prazo constitucional, ser convertida em lei, não lhe retira o *status* normativo, representando, assim, uma categoria normativa especial e própria, diferentemente de leis ordinárias ou complementares, ou de emendas à Constituição (NOBRE JUNIOR, 2000, pp. 109,113). Desde a publicação, têm vigência e eficácia imediatas, com efeitos que se desenvolvem com provisoriedade (MARIOTTI, 1999, p. 88).

O Supremo Tribunal Federal<sup>15</sup> considera que as medidas provisórias “configuram, no direito constitucional positivo brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários emanados do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei”.

---

<sup>15</sup> ADI 293/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento 6/5/1993, DJ 16/4/1993.

Complementando essa informação, o Ministro Eros Grau (1990, p. 241) ressaltou que as medidas provisórias são leis dotadas de vigência provisória.

Para Rocha Neto (2010, p. 21), as medidas provisórias são atos normativos primários, provisórios e limitados à esfera de competência do Chefe do Poder Executivo Federal. O autor acrescenta ainda que essas normas não se assemelham às leis temporárias, com base no seguinte argumento:

(...) não há que se confundir o caráter provisório do disposto numa medida provisória com a figura jurídica da lei temporária, pelo fato de que o conteúdo da medida provisória nasce com a pretensão de vir a se tornar definitivo e a ser convertido em lei. Já o que traz em seu bojo a lei temporária nasce, desde logo, com a certeza de que só durará enquanto durarem os motivos da realidade fática que ensejaram o seu florescimento no mundo jurídico.

Em outra vertente, Greco (1991, p. 9) e Arantes (1988, p. 127) consideram que as medidas provisórias, apesar de serem dotadas de força de lei, tratam-se de atos administrativos do Poder Executivo, enquanto Ferreira (1993, p. 154) considera que são atos políticos do Executivo, não sendo jurisdicional ou legal. Em outra opinião, Chiesa (1996, p. 31) sugere que as medidas provisórias não são atos administrativos; e ainda que se assemelhem às leis, não são leis, dada sua temporariedade.

De acordo com Temer (2015, p. 153), a medida provisória não é lei; é um ato que tem força de lei. “Não é lei, porque não nasce no Legislativo. Tem a força de lei, embora emane de uma única pessoa, é unipessoal, não é fruto de representação popular, estabelecido no art. 1º, parágrafo único”. Para Niebuhr (2001, p. 189), a medida provisória é ato político, normativo, com força de lei, discricionário, excepcional, cautelar e precário. O autor complementa que a medida provisória nasce para ser extinta o quanto antes, tendo em vista que cabe ao Congresso Nacional convertê-la ou não em lei no prazo determinado pela Constituição.

Ferreira Filho (2002, p. 244), ao contrário, qualifica as medidas provisórias como lei, já que geram direitos e obrigações desde o momento em que são editadas pelo Presidente da República, tendo poderes para revogar as leis ou as normas que com ela se confrontam. No entanto, apresentam uma condição resolutiva, razão pela qual a sua extinção, no mundo jurídico, restaura a condição anterior.

## 2. SEPARAÇÃO DE PODERES E A FUNÇÃO LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO

A Constituição brasileira recebeu forte influência da Constituição norte-americana, que, por sua vez, representou um desdobramento das doutrinas de Montesquieu (NIEBUHR, 2001, pp. 10, 25), principalmente no que se refere à Federação e à República. Em seu livro *O Espírito das Leis*, Montesquieu já ressaltava:

Assim, parecia muito provável que os homens fossem afinal obrigados a viver sob o governo de um só, se não tivessem imaginado uma forma de constituição que possui todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa da monarquia. Estou referindo-me à república federativa. Esta forma de governo é uma convenção segundo a qual vários corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar. É uma sociedade de sociedades, que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela.

Nossa Lei Fundamental, ao tratar da organização dos Poderes<sup>16</sup>, definiu as atribuições e a estrutura de cada um deles, adotando a tripartição<sup>17</sup> do Poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>18</sup>. O texto constitucional definiu, de forma ampla, algumas funções típicas: cabe ao Legislativo as tarefas de legislar e fiscalizar<sup>19</sup>; ao Executivo, a chefia do Estado e da

---

<sup>16</sup> "Não é o Poder que é divisível, mas, sim, as funções que compõem e se manifestam por distintos órgãos do Estado." (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 267).

<sup>17</sup> "(...) a função legislativa ocupa-se em inovar a ordem jurídica, com a formulação de regras gerais e abstratas. A lei é o resultado típico do exercício desta função. A função executiva destina-se a gerir os negócios públicos, por meio de uma atividade administrativa, desenvolvida para dar cumprimento ou execução, de ofício, ao estabelecido na lei. (...) a função judicial está reservada à composição dos conflitos de interesses, com a aplicação da lei aos casos controvertidos, cujo propósito é resguardar o ordenamento jurídico, por meio de decisões individuais e concretas, derivadas das normas gerais". (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 267).

<sup>18</sup> "Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado". (MONTESQUIEU, p.165).

"Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria o legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou a querelas entre os particulares". (MONTESQUIEU, p. 166).

<sup>19</sup> Para Grillo (2000, p. 52), além da função normativa do Poder Legislativo, há ainda as funções de fiscalizar o Executivo e de reformar a Constituição.

administração geral; e ao Judiciário, a proteção do Estado constitucional e dos direitos individuais e coletivos.

A ideia de separação dos poderes foi planejada como uma espécie de proteção e garantia da liberdade individual; e também como modo de evitar a concentração de poderes nas mãos do Executivo ou do Legislativo, o que garantiu a longa existência desse princípio (GRILLO, 2000, p. 25). Um dos principais objetivos desse princípio seria evitar o enfeixamento ou a concentração do poder nas mãos de uma só pessoa ou grupo restrito (GRILLO, 2000, p. 25).

Dessa forma, a separação dos Poderes recebeu uma proteção especial na Constituição de 1988, sendo inserida no contexto das cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º), no mesmo patamar dos direitos e garantias fundamentais. Para Mendes (2015, p. 123), “o significado último das cláusulas de imutabilidade está em prevenir um processo de erosão da Constituição”. O Ministro Sepúlveda Pertence, como relator do MS 23.047-MC<sup>20</sup>, especifica que as limitações materiais ao poder constituinte de reforma que o art. 60, § 4º, da CF/88 enumera não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.

Apesar de delimitar a atuação dos Poderes e de definir proteção à sua separação e independência, a Constituição permitiu que determinados atos de um Poder pudessem ser ratificados ou até revistos e controlados por outro. Essa interferência mútua, que obedece à teoria dos freios e contrapesos, é encontrada em diversos trechos do texto constitucional<sup>21</sup>, como ocorre, por exemplo, no processo de nomeação de determinadas autoridades<sup>22</sup>, na prestação de contas do Executivo e no veto às leis.

Assim descreve Clève (2011, p.139):

A compreensão do princípio [da separação dos poderes] reclamara a leitura atenta de toda a Constituição. O artigo (...) trata do esqueleto, mas não de sua arquitetura definitiva. Os poderes são independentes entre si, porém não soberanos. Aliás, são independentes e harmônicos, o que pressupõe cooperação recíproca e diálogo. Da leitura da Constituição, especialmente, das normas relativas à divisão funcional do poder, deduzir-se-á o princípio em tela como cooperação e colaboração entre os poderes e não como separação rígida entre eles.

---

<sup>20</sup> Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento 11/2/1998, DJ 14/11/2003.

<sup>21</sup> “o Poder Executivo, além de vetar os projetos de lei encaminhados pelo Legislativo (art. 84, V), indica os membros da mais alta corte do Judiciário (art. 84, XIV): o Senado – após autorização de dois terços da Câmara – (art. 51, I) processa e julga nos crimes de responsabilidade o Presidente da República (art. 52, I), sob comando do Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 52 parágrafo único); o Judiciário declara inconstitucional a lei emanada do Legislativo (art. 102, I, a) e, quando faz isso de modo incidental, ainda submete ao Senado, que pode declará-la ineficaz” (NICOLAU, 2009, p. 15).

<sup>22</sup>Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (art. 101, CF).

Ao tratar do Poder Legislativo, a Lei Fundamental enumerou os atos normativos que compõem o processo legislativo, elencando as seguintes espécies: leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Apesar de a função de elaboração das leis ser precipuamente vinculada ao Poder Legislativo, a Constituição também possibilitou tal exercício ao Poder Executivo, ainda que de forma menos abrangente. Essa permissão é conhecida como delegação legislativa, que é definida como a transferência da função normativa atribuída originária e constitucionalmente ao Poder Legislativo a órgãos integrantes dos demais Poderes do Estado (CASTRO, 1986, p. 81).

A Constituição permitiu ao Executivo a edição de leis delegadas (CF, art. 68, § 2º), bem como a possibilidade de dispor, mediante decreto (CF, art. 84, VI), sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

De acordo com o rito previsto na Constituição, no caso das leis delegadas, o Presidente da República deve solicitar a delegação ao Congresso Nacional. Esse tipo de delegação, praticamente em desuso em nosso sistema, está previsto no art. 68 da Constituição:

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.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, apenas duas leis delegadas foram publicadas<sup>23</sup>: a Lei Delegada nº 12<sup>24</sup>, de 7 de agosto de 1992, que dispunha sobre a instituição de Gratificação de Atividade Militar para os servidores militares federais das Forças Armadas;

---

<sup>23</sup> De acordo com informações do sítio eletrônico da Presidência da República: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-delegadas-1>.

<sup>24</sup> Esta Lei Delegada foi revogada pela Medida Provisória nº 2.215-10, de 31/8/2001.

e a Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992, que instituiu Gratificações de Atividade para os servidores civis do Poder Executivo, revia vantagens e dava outras providências.

Ao Poder Executivo são permitidos, ainda, outros tipos de participação no processo legislativo, como oposição de veto<sup>25</sup> (ou sanção) sobre projeto de lei aprovado pelo Legislativo, assim como o encaminhamento de projetos de lei, ao Congresso Nacional, na forma preconizada na Carta Constitucional (CLÈVE, 2010, p. 25). Quanto aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, a este é permitido solicitar ao Legislativo a deliberação de matéria em regime de urgência, a qual ocorre no prazo de cem dias. Esse regime de urgência, previsto no art. 64, §§ 1º e 2º, da Constituição, é um importante instrumento de que dispõe o Poder Executivo para impor maior celeridade aos projetos de lei de sua autoria (BARONI, 2004, p. 34).

Outra possibilidade de delegação legislativa, que talvez seja a mais importante, é a edição de medidas provisórias (CF, art. 62), sendo considerada uma das vias essenciais que garantem maior empoderamento do Poder Executivo (BARONI, 2004, p. 176). O art. 62 da Constituição determina que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. O mesmo artigo, com a redação dada pela EC nº 32, de 1991, trata ainda de alguns pontos específicos das medidas provisórias, como limitação material, algumas alterações no rito processual, prazo de vigência, conversão em lei e vedação de reedições na mesma sessão legislativa, em caso de rejeição pelo Congresso Nacional.

A edição de medidas provisórias se enquadra na situação de delegação legislativa em que o Executivo é habilitado, por uma Constituição, a criar uma norma jurídica, sem necessidade de análise prévia do Legislativo (NOBRE JUNIOR, 2000, p. 328). Sem dúvida, a edição dessas matérias representa um dos temas mais relevantes existentes no Direito brasileiro, considerando a atual ordem constitucional (VELLOSO, 1989, p. 184). De acordo com Cunha (2012, p. 328):

as MPs se constituem como o principal recurso legislativo disponível no arsenal de poderes presidenciais para a implementação da agenda política do Governo, sem que isso signifique uma situação em que o Presidente governe unilateralmente ou atropelando o Congresso.

---

<sup>25</sup> De acordo com MORAES (2013, p. 206), o veto é irretirável, insuscetível de alteração de opinião do Presidente da República. Para NOBRE JUNIOR (2000, p. 70), o veto representa a “exposição de contrariedade à atitude volitiva do legislador”. FERREIRA FILHO (2002, p. 223) considera que o veto é suspensivo ou superável, não se tratando de ato de deliberação negativo, mas apenas um ato de recusa, do qual resulta o reexame do projeto pelo próprio Legislativo, que poderá superá-lo.

Na opinião de Clève (2010, p. 53), com a medida provisória incorporada a uma Constituição democrática, cujos princípios apontam para a excepcionalidade da atuação normativa de urgência do Poder Executivo, ampliam-se as possibilidades de controle do Legislativo e do Judiciário; e restabelece-se um verdadeiro sistema de freios e contrapesos.

Para Abramovay (2012, p. 2), a edição de medidas provisórias pelo Executivo não deve estar ligada a uma visão ingênua de que este Poder não pode legislar, por ser esta uma função exclusiva do Legislativo. O autor salienta que as funções de cada poder não podem ser vistas de maneira estanque, já que a nossa Constituição produziu um desenho que favorece os controles e a criação de um sistema de freios e contrapesos, desde que haja um ambiente de intenso diálogo institucional entre os Poderes. A princípio, o exercício da função legislativa pelo Executivo representa uma decorrência natural da evolução do Estado, não sendo necessariamente incompatível com a democracia e a separação dos poderes (MARIOTTI, 1999, p. 21; MUSCARI, 2003, p. 317).

Assim expressa Melo Filho (1990, p. 204):

(...) torna-se imperioso assinalar – e advertir – que a utilização das medidas provisórias, por constituir exceção derogatória do postulado da divisão funcional do poder, não tem caráter de autonomia, pois subordina-se, em seu processo de conversão legislativa e definitiva incorporação ao direito positivo interno, à vontade emanada do Congresso Nacional.

Em suma, por meio da medida provisória, o Presidente da República inova na ordem jurídica, à margem de qualquer controle prévio do Poder Legislativo, que o exerce posteriormente, convertendo-a<sup>26</sup> ou não em lei no prazo estipulado pela Constituição (NIEBUHR, 2001, p. 11).

---

<sup>26</sup> De acordo com o art. 62, § 11, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência de uma medida provisória podem subsistir, nos casos em que não se edita o decreto legislativo no prazo de sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida.

### 3. O RITO PROCESSUAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Desde 1988, o rito das medidas provisórias sofreu significativas alterações, principalmente com o advento da EC nº 32, de 2001. As principais novidades da substituição dos decretos-leis pelas medidas provisórias foram a possibilidade de o Congresso Nacional oferecer emendas às propostas, além de ser necessária a aprovação expressa do Poder Legislativo para que a medida seja convertida em lei. Caso não haja essa validação, a matéria não é recepcionada no ordenamento brasileiro.

Ao que tudo indica o Constituinte originário almejava minimizar os efeitos nocivos que a morosidade<sup>27</sup> na tramitação das matérias no âmbito do Legislativo pudesse provocar no meio social<sup>28</sup>, ao permitir que o Executivo editasse medidas provisórias com força de lei. No entanto, exigiu que fossem atendidos os requisitos de relevância e urgência<sup>29</sup>. De acordo com Araujo e Silva (2012, p. 68), há várias explicações para a mora legislativa, incluindo as diferenças ideológicas e a visão diferenciada dos parlamentares sobre as políticas públicas, bem como a atuação individual dos parlamentares, na negociação entre representantes da sociedade civil e os órgãos governamentais.

---

<sup>27</sup> Ferreira Filho (2002, p. 272), em sua obra *Do processo legislativo*, esclarece que um dos principais motivos da lentidão legislativa reside na grande quantidade de parlamentares e nas regras internas das Casas, que permitem que todos façam uso da palavra, tornando os debates muito longos.

<sup>28</sup> Pereira & Mueller (2000, p. 65) citam, na nota 6 de seu artigo intitulado *Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro* que o “o tempo médio de aprovação de propostas do Executivo é de 26 dias para as Medidas Provisórias; 58 dias para leis orçamentárias; 374 dias para leis administrativas e 375 dias para leis ordinárias”.

<sup>29</sup> “Se a Medida Provisória é espécie normativa de competência exclusiva do Presidente da República e excepcional, pois sujeita às exigências de relevância e urgência – critérios esses de juízo político prévio do Presidente da República –, não é possível tratar de temas diversos daqueles fixados como relevantes e urgentes. Uma vez estabelecido o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de Medida Provisória em lei se limita e circunscreve ao tema definido como urgente e relevante. Vale dizer, é evidente que é possível emenda parlamentar ao projeto de conversão, desde que se observe a devida pertinência lógico-temática. De outro lado, editada a Medida Provisória, compete ao Poder Legislativo realizar o seu controle. Frise-se que este último é, a um só tempo, político e jurídico, pois se debruça sobre a análise das circunstâncias (urgência e relevância) exigidas pela própria Constituição para a sua edição. (...) O uso hipertrofiado de instrumento excepcional – Medida Provisória –, ordinarizando-o, deturpa diuturnamente o processo legislativo desenhado pela Constituição, gerando distorções ilegítimas na arena democrática. Nessa quadra, a prática das emendas parlamentares no processo de conversão de medida provisória em lei com conteúdos temáticos distintos dos nela versados apresenta fortes complexidades democráticas. Pode, até mesmo, ser vista e explicada como uma possível resposta à atuação do Executivo diante do trancamento das demais deliberações da pauta do Legislativo (art. 62, §6º) em razão das diversas Medidas Provisórias editadas (...) a menção à ausência de vedação expressa no texto da Constituição sobre a possibilidade de emenda com conteúdo diverso daquele que originou a Medida Provisória não afasta qualquer processo de cotejo interpretativo que abranja parâmetros implícitos, decorrentes de sua interpretação sistemática e unitária. Ou seja, não é apenas porque o texto constitucional não veda expressamente essa possibilidade que ela seja permitida, especialmente à luz do princípio democrático e do regular processo legislativo por ele desenhado”. (ADI 5.127, Min. Rel. Rosa Weber, julgamento 15/10/2015, Plenário, DJ 11/5/2016.)

Ao longo deste capítulo, serão analisadas as mudanças ocorridas no rito processual das medidas provisórias, incluindo o exame das Resoluções aprovadas pelo Congresso Nacional e das alterações que alcançaram o texto constitucional, por meio da EC nº 32, de 2001. O estudo abordará dois períodos, sendo o primeiro, compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 32, de 2001; e o segundo, após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

### 3.1 O rito previsto pelo Constituinte originário de 1988

A Constituição de 1988, ao permitir a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, não fazia, na redação original do art. 62, qualquer restrição ou limitação expressa quanto à matéria que poderia ser tratada. Assim, o Chefe do Executivo, ao editá-las, poderia versar sobre quaisquer temas, desde que fossem relevantes e urgentes, e não se tratassem de temas implicitamente vedados ao Poder Executivo<sup>30</sup>. No entanto, verificou-se a edição de medidas provisórias em matérias de direito penal<sup>3132</sup>, tema que atualmente é vedado.

A redação original do artigo era:

**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.

---

<sup>30</sup> A doutrina entendia que, implicitamente, as seguintes matérias estariam vedadas por medidas provisórias: atos de competência exclusiva do Congresso Nacional (inclui competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal); matéria reservada à lei complementar; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. (AMARAL JÚNIOR, 2012, pp. 115-116).

<sup>31</sup> MP 2180-35, de 24 de agosto de 2001.

<sup>32</sup> Julgamento do STF: “I. Medida provisória: sua inadmissibilidade em matéria penal - extraída pela doutrina consensual - da interpretação sistemática da Constituição -, não compreende a de normas penais benéficas, assim, as que abolem crimes ou lhes restringem o alcance, extingam ou abrandem penas ou ampliam os casos de isenção de pena ou de extinção de punibilidade. II. Medida provisória: conversão em lei após sucessivas reedições, com cláusula de "convalidação" dos efeitos produzidos anteriormente: alcance por esta de normas não reproduzidas a partir de uma das sucessivas reedições. III. MP 1571-6/97, art. 7º, § 7º, reiterado na reedição subsequente (MP 1571-7, art. 7º, § 6º), mas não reproduzido a partir da reedição seguinte (MP 1571-8 /97): sua aplicação aos fatos ocorridos na vigência das edições que o continham, por força da cláusula de "convalidação" inserida na lei de conversão, com eficácia de decreto-legislativo”. (RE 254818 PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento 8/11/2000, DJ 19/12/2002).

No período do Governo Collor, foram editadas duas medidas provisórias em matéria penal: MP 153/1990, referente aos crimes de abuso de poder econômico; e a MP 156/1990, referente a crimes contra a Fazenda Pública, com previsão de penalidades a contribuintes, servidores fazendários e terceiros.

A apreciação da matéria era realizada em reunião conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, caso o Legislativo estivesse em recesso, deveria ser convocado extraordinariamente, para se reunir no prazo de cinco dias. Além disso, não se verificava o sobrestamento da pauta no Congresso Nacional, como ocorre hoje, ou seja, se o Legislativo não deliberasse sobre a matéria, não haveria influência sobre o rito das demais matérias em curso, o que, em tese, não forçava sua atuação.

Dessa forma, caso o Poder Legislativo não apreciasse a matéria, a medida provisória perderia a eficácia, ao contrário dos decretos-leis existentes antes da CF/88, que eram convalidados pela inércia do Legislativo. E em caso de rejeição das medidas provisórias, os efeitos dessa decisão provocariam efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos, devendo haver regulação desses efeitos pelo Congresso Nacional, por meio de decreto.

No intuito de detalhar o rito de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional, primeiramente foi editada a Resolução nº 1, de 1989-CN<sup>33</sup>, que previa não só a participação de uma Comissão mista<sup>34</sup>, composta por seis senadores e seis deputados, como também o oferecimento de emendas<sup>35</sup> (aditivas ou supressivas) pelos parlamentares. Após a análise da admissibilidade pela Comissão mista, a matéria era submetida ao plenário do Congresso Nacional (sessão conjunta), em um único turno<sup>36</sup> de discussão e votação.

Nesse período, as medidas provisórias eram válidas por trinta dias, com a possibilidade de serem renovadas ou reeditadas<sup>37</sup> pelo Presidente da República por diversas vezes, sem limitações, prorrogando-se seu prazo, sem prejuízo da vigência<sup>38</sup>. Essa prerrogativa conferia alto grau de liberdade legislativa ao Executivo, que, por exemplo, chegou a reeditar a MP nº 1.053, de 1995, por setenta e três vezes, até que fosse convertida na Lei nº 10.192, de 2001.

---

<sup>33</sup> Promulgada em 3 de maio de 1989.

<sup>34</sup> Essa comissão não estava prevista no texto constitucional.

<sup>35</sup> “Art. 4º Nos cinco dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas que deverão ser entregues à Secretaria da Comissão”. (Resolução nº 1, de 1989-CN)

<sup>36</sup> “Art. 9º Em plenário, a matéria será submetida a um único turno de discussão e votação”. (Resolução nº 1, de 1989-CN)

<sup>37</sup> O STF fixou entendimento no sentido de que não perde a eficácia a medida provisória, com força de lei, não apreciada pelo Congresso Nacional, mas reeditada, por meio de nova medida provisória, dentro de seu prazo de validade de trinta dias. (RE 378.691-AgR, rel. min. Eros Grau, julgamento 13/5/2008, Segunda Turma, DJ 6/6/2008). No mesmo sentido: RE 588.943-AgR, rel. min. Carmen Lúcia, julgamento 15/2/2011, Primeira Turma, DJ 18/3/2011.

<sup>38</sup> Súmula vinculante nº 54 (STF): “A medida provisória não apreciada pelo congresso nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição”. DJ 28/3/2016; e DOU de 28/3/2016. Precedentes: RE 593002, RE 592315 AgR, AI 321629 AgR, AI 452837 AgR, ADI 2150, ADI 1617, RE 227464, RE 232896, RE 231630 AgR, RE 239287 AgR, ADI 1612, ADI 1647.

Outro exemplo seria a MP nº 470, publicada em 11 de abril de 1994, cuja matéria foi reeditada por quase sete anos por meio de outras medidas provisórias, culminando na MP 2.096-89, que foi convertida na Lei nº 10.179, de 2001.

Podemos citar ainda os dados de Inácio (2009, p. 363), que indicam que, em 1990, o Governo Collor editou 75 MPs, reeditou 68, totalizando 143 MPs. Em 1991, foram 9 MPs editadas e 2 reeditadas; e em 1992, foram seis (quatro editadas e duas reedições), indicando mudança no relacionamento do Governo com o Congresso Nacional, ao longo de seu Governo.

O que se observa é que o Congresso Nacional mostrava-se inerte frente às recorrentes reedições das MPs pelo Executivo, o que talvez denotasse um desinteresse na aprovação das matérias propostas pelo Presidente da República. Assim, diante de um Legislativo omissivo, o Executivo se via obrigado a reeditar por diversas vezes a mesma matéria, no intuito de forçar a implantação de medidas julgadas necessárias e urgentes.

Para Massuda (2001, p. 80), “o que inflaciona o ordenamento jurídico não são as medidas provisórias, mas sua sucessiva reedição”. A autora mostrou um estudo que, no período de 1985 a 2000, fase em que as reedições das medidas provisórias eram permitidas, o número de projetos de lei era maior que o número de medidas provisórias, desde que não fossem consideradas as reedições. Para a autora, “instaurou-se a prática imprópria da renovação de medidas provisórias sobre o mesmo assunto, em uma e duas, ‘n’ vezes, que tem sido admitida, não apenas pelo Executivo, mas também pelo Legislativo e Judiciário”. Complementando a análise, a autora explica que “as reedições somente são possíveis graças ao silêncio do Congresso Nacional em se manifestar em tempo e do interesse do próprio Executivo em mantê-las”.

Essas edições reiteradas passaram a ser vistas como um autêntico abuso de poder, bem como usurpação de poder e inconstitucionalidade, tendo em vista o papel dual do Executivo, que acumulou a função de legislador desmesurado e inconsequente (SOBRINHO, 2003, p.324). Outros autores chegaram a sugerir a eliminação das medidas provisórias da Constituição Federal, uma vez que ela concentra poder, promove abuso e arbitrariedade, além de gerar insegurança jurídica (FERREIRA FILHO, 2002, p.238). Com base nesse cenário de edição excessiva de medidas provisórias, associado ao fato de não haver limitação material, surge a EC nº 32, de 2001.

### 3.2 Após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001

A EC nº 32, de 2001, alterou de maneira significativa o art. 62 da Constituição, inserindo restrições e limitações ao Executivo, no que se refere às edições das medidas provisórias, ao mesmo tempo em que impunha maior participação do Legislativo. As modificações incluíam, por exemplo, a fixação de limitações materiais ao Executivo e o sobrestamento da pauta do Congresso Nacional.

Com a promulgação dessa Emenda, não se alterou a determinação de que, uma vez rejeitada a medida provisória, seriam surtidos efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos, devendo haver a devida regulação pelo Congresso Nacional, por meio de decreto.

Quanto às reedições, a EC expressamente vetou ao Presidente da República promover a “reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo” (art. 62, § 10, CF). O STF já se posicionou sobre o tema, com a seguinte decisão:

A rejeição parlamentar de medida provisória – ou de seu projeto de conversão –, além de desconstituir-lhe *ex tunc* a eficácia jurídica, opera uma outra relevante consequência de ordem político-institucional, que consiste na impossibilidade de o Presidente da República renovar esse ato quase legislativo, de natureza cautelar. (ADI 2.010 MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento 30/10/1999, Plenário, DJ 12/4/2002).

Para dispor sobre a apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional após a EC 32/2001, foi editada a Resolução nº 1, de 2002-CN<sup>39</sup>, que, em complementação ao texto da Constituição, previa a participação de uma Comissão mista<sup>40</sup>, desta vez composta por doze senadores e igual número de deputados<sup>41</sup>, e mantinha o oferecimento de emendas<sup>42</sup> pelos parlamentares. A Comissão Mista passou a dispor de catorze dias para analisar a matéria. Após a análise da admissibilidade pela Comissão mista, a matéria deve ser submetida ao plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional, separadamente<sup>43</sup>, ou seja, sem reunião conjunta.

---

<sup>39</sup> Promulgada em 8 de maio de 2002.

<sup>40</sup> Essa Comissão já estava prevista na Resolução nº 1, de 1989-CN.

<sup>41</sup> Essa comissão está prevista no texto constitucional.

<sup>42</sup> As emendas podem ser oferecidas no prazo de seis dias após a publicação da MP no Diário Oficial da União. A Resolução nº 1, de 2002-CN, permite ainda alterações no texto pelo Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

<sup>43</sup> “Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal...” (Art. 7º, Resolução nº 1/2002-CN).

Com base no disposto parágrafo único do art. 8º dessa Resolução, há ainda a possibilidade de que uma medida provisória aprovada na Câmara dos Deputados seja rejeitada no Senado Federal:

**Art.8º** .....  
 Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, será esta arquivada.

Antes da EC nº 32/2001, o Congresso tinha o prazo de trinta dias para analisar a matéria; e caso estivesse em recesso, deveria ser convocado extraordinariamente no período de cinco dias. Com as alterações promovidas pela EC nº 32, de 1991, o Legislativo deixou de ser convocado extraordinariamente no período de recesso. O prazo de vigência da medida provisória ficou dilatado para sessenta dias, no mínimo, podendo estender-se por até cento e vinte dias, ou mais, uma vez que deixaram de ser computados, no prazo de tramitação, os períodos correspondentes ao recesso parlamentar e o período em que a matéria fica aguardando a sanção do projeto de conversão ou a promulgação do Presidente da República (CF, art. 62, § 12). Essa modificação demonstrou uma maior flexibilização concedida ao Poder Legislativo, que passa a ter maior prazo para analisar a matéria, deixando de ser convocado extraordinariamente, caso esteja em período de recesso parlamentar.

Além disso, a Constituição passou a vedar “a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”, de acordo com a previsão do art. 62, § 10 (CF/88). Com essa proibição<sup>44</sup>, acredita-se que o objetivo inicial fosse tornar a medida provisória realmente uma medida excepcional a ser tomada pelo Executivo e aplicável em situações raríssimas de urgência e relevância (NICOLAU, 2009), já que, teoricamente, é mais interessante para o Poder Executivo a aprovação das medidas provisórias que apresenta.

Outra alteração proposta pela EC nº 32, de 2001, foi a inclusão do § 8º ao art. 57, determinando que se houver “medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação”, o que corrobora com a celeridade que se deseja à matéria. Ressalte-se que, ao Presidente da República, é proibido retirar da apreciação do Congresso Nacional qualquer

---

<sup>44</sup> Art. 62, § 10 (CF). 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.

medida provisória que tenha sido editada; podendo, entretanto, ab-rojá-la por meio de nova medida provisória (MORAES, 2013, p. 206).

No capítulo seguinte, serão analisadas as formas pelas quais o Legislativo atua e exerce o controle das medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, tendo por base o texto constitucional e as decisões já tomadas pelo Congresso Nacional.

## **4 OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA ATUAÇÃO E DA FISCALIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO**

De acordo com a Resolução nº 1, de 2002-CN, cabe ao Legislativo o exame das medidas provisórias, de acordo com aspectos constitucionais e de mérito. A partir da publicação, cabe ao Legislativo o controle de seus pressupostos constitucionais e a verificação da viabilidade orçamentária e financeira. Assim, é função do Congresso Nacional analisar a conveniência ou a oportunidade da matéria, em um “misto de verificação de juridicidade e de intervenção movida por critérios políticos” (NOBRE JUNIOR, 2000, p. 141).

Com base nos ditames constitucionais, a análise da matéria passará por diversas fases, desde a formação da comissão mista até a aprovação de um projeto de lei de conversão ou mesmo a rejeição da medida provisória apresentada pelo Executivo. Neste capítulo, apresentaremos as maneiras pelas quais se manifesta essa atuação do Legislativo e as formas pelas quais realiza o controle.

### **4.1 Formação de uma Comissão Mista**

A EC nº 32/2001 passou a exigir, no texto constitucional, a participação de uma Comissão Mista de deputados e senadores para emissão de parecer acerca dos pressupostos constitucionais das medidas provisórias, antes do envio da matéria a cada uma das Casas do Poder Legislativo. Antes da Emenda, a previsão expressa para a constituição de uma Comissão Mista era encontrada apenas na Resolução nº 1, de 1989-CN, e não no texto constitucional.

Desde então, a praxe do Legislativo tem sido a designação de uma Comissão Mista específica para cada medida provisória editada (nos casos em que a Comissão é constituída), evitando, dessa forma, a formação de uma Comissão única para analisar todas as medidas provisórias que tenham correlação temática. Essa Comissão pode decidir pela aprovação da matéria, com ou sem emendas, bem como pode deliberar pela rejeição. Caso sugira a alteração do texto inicial da matéria, é apresentado o projeto de lei de conversão (PLV). Na hipótese de não aprovar a medida provisória, por considerar que a norma não atende aos pressupostos constitucionais ou que não há adequação financeira ou orçamentária, a Comissão poderá emitir parecer pela rejeição da matéria, já oferecendo, assim, o projeto de decreto legislativo<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup>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

O que se verificou, na prática, é que poucas medidas provisórias passavam pelo crivo de uma Comissão Mista do Congresso Nacional. Na maioria das vezes, o parecer era apresentado por um relator designado no Plenário das Casas Legislativas. Como exemplo disso, no período de setembro a dezembro de 2001, período subsequente à promulgação da EC nº 32, de 2001, nenhuma das vinte medidas provisórias editadas pela Presidência da República foram devidamente avaliadas por uma comissão mista<sup>46</sup>.

Quanto a esse aspecto, Clève (2010, pp. 178-180) tem a seguinte opinião:

... com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário. Cumpre lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte.

O Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar, na ADI nº 4.029/DF<sup>47</sup> sobre a inconstitucionalidade da Lei nº 11.516, de 2007, oriunda da MP nº 366, de 2007, que não teve o parecer da Comissão Mista. No julgamento, o Ministro Luiz Fux, relator da ação, enfatizou que a necessidade da formação das Comissões Mistas foi imposta pela própria Constituição, no intuito de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo editado pelo Executivo. Acrescentou que o parecer da Comissão representa, em vez de formalidade sem importância, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante do Executivo. O Tribunal julgou que havia inconstitucionalidade nos artigos 5º, *caput*, e 6º, *caput*, e parágrafos 1º e 2º, da Resolução nº 1 de 2002-CN, que previam a possibilidade de dispensar o parecer da Comissão Mista, caso esta não emitisse o parecer no prazo estipulado. Nesse julgado, ainda foram preservadas a validade e a eficácia de todas as Medidas Provisórias convertidas em Lei até aquela data, aplicando-se a decisão "exclusivamente para o futuro".

Para se ter uma ideia, no ano de 2011, portanto anterior à decisão do STF, a Presidência da República editou 36 medidas provisórias. Destas, seis perderam eficácia, uma foi arquivada e 29 foram convertidas em lei pelo Congresso Nacional. Considerando todas as medidas

---

da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados" (art. 5º, § 4º, Resolução nº 1/2002-CN).

<sup>46</sup>Dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados:

[http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?tipoproposicao=MPV+-+Medida+Provis %C3%B3ria&data=03%2F10%2F2016&page=false&numero=&ano=2001&btnPesquisar.x=2&btnPesquisar.y=9](http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?tipoproposicao=MPV+-+Medida+Provis%C3%B3ria&data=03%2F10%2F2016&page=false&numero=&ano=2001&btnPesquisar.x=2&btnPesquisar.y=9)

<sup>47</sup> Min. Rel. Luiz Fux, julgamento 8/3/2012, DJ 27/6/2012.

provisórias que foram convertidas em lei em 2011, nenhuma delas recebeu parecer da Comissão Mista designada<sup>48</sup>.

Em 2012, ano em que foi publicada a decisão da ADI nº 4.029/DF pelo STF, foram editadas 45 medidas provisórias pela Presidente da República, que receberam a numeração sequencial de 558 a 602. As Medidas Provisórias 558 a 561, apesar de aprovadas pelo Congresso Nacional e convertidas em lei, não passaram pela análise de uma Comissão Mista. Somente a partir da MP nº 562 é que todas as medidas provisórias editadas passaram a ser submetidas ao crivo de uma Comissão Mista, em reflexo à decisão do STF. Além disso, outra informação positiva foi extraída dessa pesquisa: não só houve a análise de todas as medidas provisórias por uma Comissão Mista, como foram propostos os respectivos Projetos de Decretos Legislativos, em conformidade com o art. 7º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

Diante do que foi exposto, verifica-se que o Poder Legislativo passou a constituir uma Comissão mista para as medidas provisórias editadas somente após a decisão do STF; e somente assim passou a exercer o primeiro tipo de controle previsto na Resolução nº 1, de 2002-CN e no texto constitucional.

#### **4.2 Análise dos pressupostos de relevância e urgência**

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, não inovou ao exigir os pressupostos de relevância e urgência para as matérias que fossem tratadas por medidas provisórias. Geralmente, esses pressupostos estão relacionados à apreciação política do Presidente da República, o que não impede que sejam analisados pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, a Constituição define que “a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais”<sup>49</sup>.

Tanto a relevância quanto a urgência podem ser considerados subjetivos, já que o texto constitucional não teceu maiores observações quanto a esses quesitos<sup>5051</sup>. Inicialmente, o

---

<sup>48</sup> Dados pesquisados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

<sup>49</sup> Art. 62, § 5º (CF).

<sup>50</sup> “O texto constitucional aprovado (...) acabou por omitir na regulamentação das MPs uma definição de relevante e urgente. Essa omissão possibilitou que o Executivo se utilizasse do recurso das MPs tanto para alterações na ordem legal relativas a assuntos extraordinários, que demandam ações rápidas e eficientes por parte do Executivo, quanto para assuntos do dia-a-dia do Governo (...), sem qualquer justificativa que amparasse a necessidade de relevância e urgência prevista no texto constitucional”. (CUNHA, 2012)

<sup>51</sup> De acordo com o STF, medida provisória que tenha sido revogada por outra medida provisória não poderá ser reeditada na mesma sessão legislativa, uma vez que “o ato de revogação pura e simples de uma medida provisória por outra coisa não é senão uma autorrejeição (...) reeditá-la significaria artificializar os requisitos constitucionais

Supremo Tribunal Federal entendia que os critérios de relevância e urgência estavam afetos somente à discricionariedade do Poder Executivo, conforme decisão proferida na ADI nº 2.150/2002<sup>52</sup>. No entanto, o mesmo Tribunal, em outro julgado, posicionou-se com nova decisão, admitindo ser possível esse tipo de controle por meio do Judiciário<sup>53</sup>.

Quanto a esse controle judiciário, o Supremo Tribunal Federal já admitiu a possibilidade do exame jurisdicional de tais requisitos, somente em caráter excepcional, por força da separação dos poderes, já que os pressupostos da relevância e da urgência estão ligados a conceitos indeterminados e discricionários<sup>54</sup>.

Na literatura, são relativamente poucos os casos em que o Poder Legislativo rejeitou uma medida provisória por entender que não foram atendidos os requisitos de urgência e relevância. Como exemplo de controle, podemos citar a Medida Provisória nº 42, de 2002, que dispunha “sobre a estruturação da Carreira de Inteligência, a remuneração dos integrantes do Quadro de Pessoal da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN”. Essa MP foi rejeitada pelo Plenário do Senado Federal em 13 de novembro de 2002. Decisão semelhante foi tomada em relação à Medida Provisória nº 704, de 2015, que dispunha “sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal”. Em ambas as MPs citadas, a rejeição se baseou na justificativa de que não foram atendidos os pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

---

de urgência e relevância, já categoricamente desmentidos pela revogação em si”. (ADI 3.964-MC, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento 3/12/2014, DJ 9/12/2014).

<sup>52</sup>ADI nº 2.150/2002 – “Os requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário” (Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento 11/9/2002, DJ 29/11/2002).

<sup>53</sup> “Esta Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente.” (ADI 2.527-MC, rel. min. Ellen Gracie, julgamento 16/8/2007, DJ 23/11/2007).

“Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de 'relevância' e 'urgência' (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF) (ADI 2.213, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/4/2004; ADI 1.647, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 26/3/1999; ADI 1.753-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12/6/1998; ADI 162-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19/9/1997).” (ADC 11-MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, julgamento 28/3/2007, Plenário, DJ 29/6/2007). No mesmo sentido: ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, julgamento 8/3/2012, Plenário, DJE 27/6/2012.

<sup>54</sup> ADI 2.527-MC, rel. min. Ellen Gracie, julgamento 16/8/2007, Plenário, DJ 23/11/2007; ADI 2.213, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/4/2004; ADI 1.647, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 26/3/1999; ADI 1.753-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12/6/1998; ADI 162-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19/9/1997. (Vide ADC 11-MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, julgamento 28/3/2007, Plenário, DJ 29/6/2007; ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, julgamento 8/3/2012, Plenário, DJE 27/6/2012; ADI 2.213-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento 4/4/2002, Plenário, DJ 23/4/2004; ADI 1.717-MC, rel. min. Sydney Sanches, julgamento 22/9/1999, Segunda Turma, DJ 25/2/2000; ADI 2.213-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento 4/4/2002, Plenário, DJ 23/4/2004).

Assim, nota-se que, quanto à análise da relevância e urgência, é possível que o Legislativo tenha realizado um controle menos rígido das medidas provisórias editadas, já que são poucos os casos em que se verificou esse tipo de rejeição.

#### **4.3 Perda de eficácia da MP por decurso de prazo**

A perda de eficácia da medida provisória por decurso de prazo está prevista no art. 62, § 3º, que determina:

§ 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.

Assim expressa Baroni (2004, p. 139):

não nos parece possível, ou ao menos é rigorosamente improvável, que uma medida provisória permaneça por 120 dias em vigor sem que tenha sido apreciada pelo Congresso Nacional, não porque a atuação deste órgão seja exemplar, longe disso, mas porque pra que tal ocorresse nada poderia ser votado no prazo de 75 dias, já que no 45º dia de vida da medida provisória esta automaticamente entra em regime de urgência, inserindo-se, por ordem constitucional, na pauta do dia da Casa Legislativa em que estiver tramitando.

Em pesquisa ao banco de dados da Presidência da República<sup>55</sup>, verificou-se que, nos anos de 2011, 2012 e 2015, o percentual de medidas provisórias que perderam a eficácia foi de 16,67%, 15,56% e 16,28%, respectivamente. Os dados, que indicam valores próximos, contraria o posicionamento de BARONI (2004), que julgava inviável tal possibilidade. Se fizermos uma comparação com as medidas provisórias editadas em 2002, por exemplo, verifica-se que, nesse último período, a perda de eficácia restringiu-se a apenas uma MP, do total de 82 medidas provisórias, correspondendo a 1,2% do total.

Observa-se, assim, que é que é significativo o número de medidas provisórias que têm perdido eficácia, em razão da inércia das Casas Legislativas. Essa perda de vigência, é claro, não representa uma forma de controle do Poder Legislativo, mas talvez indique uma mudança no comportamento atual da CD e do SF, principalmente se compararmos com anos anteriores, como, por exemplo, o ano de 2002.

---

<sup>55</sup> Dados extraídos do sítio eletrônico da Presidência da República: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Principal.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Principal.htm).

#### 4.4 Análise da limitação material

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, passou a haver impedimento expresso de que determinadas matérias pudessem ser reguladas por medidas provisórias. As proibições estão listadas no § 1º do art. 62:

Art. 62.....  
 § 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 art. 167, § 3º;  
 II - que vise a detenção ou sequestro 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.

Avila (2004, p. 128) defende que as limitações impostas pela EC nº 32, de 2001, na verdade, trata-se de vedações implícitas previstas no texto constitucional e já pacificadas pelo STF. Podemos citar, como exemplo, a MP nº 168, de 1990, que instituiu o cruzeiro como moeda nacional e confiscou parte do saldo de depósitos de brasileiros. Essa MP foi convertida na Lei nº 8.024, de 1990, e sua repercussão negativa foi um dos motivadores das limitações materiais que passaram a ser impostas a partir de 2001.

O Poder Legislativo não tem como hábito a rejeição de medidas provisórias que tratem de matérias vedadas pelo texto constitucional. Como exemplo, podemos citar a Medida Provisória nº 62, de 22 de agosto de 2002, em matéria penal, que alterava o art. 25 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”. Esta MP foi convertida na Lei nº 10.684, de 2003. Outro exemplo é a MP nº 27, de 24 de janeiro de 2002, que dispunha sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no art. 144 da Constituição. Esta MP foi convertida na Lei nº 10.446, de 2002.

O Supremo Tribunal Federal, em certos julgados, manifestou-se quanto à limitação material das medidas provisórias, com maior ênfase em matéria penal:

Medida provisória: sua inadmissibilidade em matéria penal, extraída pela doutrina consensual da interpretação sistemática da Constituição, não

compreende a de normas penais benéficas, assim, as que abolem crimes ou lhes restringem o alcance, extingam ou abrandem penas ou ampliam os casos de isenção de pena ou de extinção de punibilidade. (RE 254.818, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento 8/11/2000, Plenário, DJ 19/12/2002).

Do exposto neste tópico, verifica-se que a limitação material não tem sido o foco do controle do Legislativo, talvez devido a seu interesse de utilizar as medidas provisórias como veículos para inserção de emendas de seu interesse, conforme será visto no próximo item.

#### **4.5 Aprovação das medidas provisórias com emendas**

O texto constitucional prevê a possibilidade de que o Congresso Nacional ofereça emendas<sup>56</sup> ao texto das medidas provisórias, de acordo com a redação do 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”. A Resolução nº 1, de 2002-CN<sup>57</sup> descreve com maiores detalhes a maneira como o Congresso Nacional pode emendar o texto das medidas provisórias. Quando os parlamentares propõem emendas que são incorporadas no texto das medidas provisórias, é apresentado o Projeto de Lei de Conversão (PLV), que é encaminhado ao Presidente da República para sanção<sup>58</sup> ou veto.

A Resolução também proíbe a apresentação de emendas que tratem de matéria estranha àquela regulada pela medida provisória. Determina ainda que uma das atribuições do Presidente da Comissão mista seria indeferir as emendas incoerentes com a matéria apresentada. Deve-se ressaltar que essa vedação também está explícita no texto constitucional.

No entanto, o que se verificou, na prática, foi a inclusão, pelo Congresso Nacional, de diversas emendas estranhas ao texto inicial das medidas provisórias, que foram denominadas de “jabutis” ou de “contrabando legislativo”. Como exemplo disso, podemos citar a MP 678, de 2015, que inicialmente promovia alterações no Regime Diferenciado de Contratações, que acabou sendo convertida na Lei nº 13.190, de 13 de novembro de 2015, recebendo emendas que alteraram a Lei de Execução Penal:

---

<sup>56</sup>Abramovay (2012), em sua pesquisa, demonstrou que, em média, foram oferecidas 43,2 emendas para cada medida provisória editada no período de 1994 a 2008.

<sup>57</sup>Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

<sup>58</sup>“Aprovado projeto de lei de conversão será ele enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção do Presidente da República” (art. 13, Resolução nº 1/2002-CN).

Art. 2º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 83-A e 83-B:

Art. 83-A. Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente:

I - serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos;

II - serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso.

§ 1º A execução indireta será realizada sob supervisão e fiscalização do poder público.

§ 2º Os serviços relacionados neste artigo poderão compreender o fornecimento de materiais, equipamentos, máquinas e profissionais.”

“Art. 83-B. São indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente:

I - classificação de condenados;

II - aplicação de sanções disciplinares;

III - controle de rebeliões;

IV - transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

Um dos eventos mais importantes relacionados aos “jabutis” foi a decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI nº 5.127<sup>59</sup>. Nessa ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), havia o pedido de medida cautelar contra o art. 76 da Lei nº 12.249, de 2010 (convertida a partir da MP nº 472/2009). Como esse artigo extinguiu a profissão de técnico em contabilidade, os autores da ação alegaram que não haveria relação temática entre a emenda parlamentar e a norma pretendida pela medida provisória. Seguem excertos do acórdão:

Nessa linha, esta Suprema Corte tem reiteradamente afirmado a inconstitucionalidade de alterações normativas incluídas por emenda parlamentar quando desprovidas de vínculo de pertinência material como objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva.

(...)

Como a jurisprudência desta Suprema Corte entende incompatível com o delineamento constitucional a incorporação de emenda parlamentar a projeto de lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo nos limites do seu poder de iniciativa quando ausente o vínculo de afinidade material, a mesma *ratio* conduz a que tampouco se admita emenda absolutamente inovatória em rito legislativo sujeito a garantias mais brandas do que as que norteiam o processo legislativo ordinário.

(...)

A incorporação de emenda parlamentar sobre matéria estranha às versadas na medida provisória implica permitir se instaure o rito legislativo anômalo previsto excepcionalmente na Carta Política para a conversão de medida provisória em lei quanto a matéria não submetida ao Congresso Nacional na

---

<sup>59</sup> ADI 5127 (min. Rel. Rosa Weber, julgamento 15/10/2015, Plenário, DJ 11/5/2016).

forma do art. 62, *caput*, da Constituição da República. Mais do que o poder de emenda, significa conferir ao parlamentar a titularidade de iniciativa para, esquivando-se do procedimento para aprovação das leis ordinárias, submeter propostas legislativas avulsas ao rito dos projetos de lei de conversão, aproveitando-se da tramitação de medida provisória sobre outra matéria”. (...) Viola a Constituição da República, notadamente o princípio Democrático e o devido processo legislativo (...), a prática da inserção, mediante Emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

Em atenção ao princípio da segurança jurídica (...), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.

Diante do grande número de medidas provisórias apresentadas pelo Executivo, associado à possibilidade do oferecimento de emendas pelo Congresso Nacional e à morosidade característica do processo legislativo, os parlamentares perceberam que as medidas provisórias poderiam representar a oportunidade de alterarem outras leis de seu interesse, de uma maneira mais célere, ou seja, com um projeto de conversão (PLV) que, ao ser sancionado, originaria mais rapidamente uma lei de efeitos concretos.

Essa decisão do STF representou outro divisor de águas na análise das medidas provisórias, à semelhança do que fora a decisão que dizia ser obrigatória a formação de comissão mista.

#### **4.6 Sobrestamento da pauta e a interpretação da Câmara dos Deputados**

A EC nº 32, de 2001, ao conferir nova redação ao art. 32 da Constituição, possibilitou o sobrestamento da pauta das Casas do Congresso Nacional, nos casos em que não há finalização da deliberação do Poder Legislativo<sup>60</sup> no prazo determinado no texto constitucional, que é de quarenta e cinco dias contados da publicação da matéria. De acordo com a Lei Maior, o sobrestamento da pauta ocorre somente na Casa onde a matéria estiver tramitando. Como após a análise da Comissão Mista a matéria é enviada à Câmara dos Deputados, esta é, portanto, a Casa mais afetada pelo sobrestamento da pauta, já que, juntamente com a Comissão Mista, concentram a maior parte do tempo de tramitação da matéria.

---

<sup>60</sup>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, subsequentemente, 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.

A Resolução nº 1, de 2002-CN, determina os prazos que as Casas do Legislativo dispõem para analisar a matéria, que são os seguintes: a) Comissão Mista: até o 14º dia; b) Plenário da Câmara dos Deputados: até o 28º dia; c) Plenário do Senado Federal: até o 42º dia; d) Câmara dos Deputados analisar emendas oferecidas pelo Senado Federal: do 43º ao 45º dia; e) Sobrestamento da pauta: a partir do 46º dia, em qualquer Casa.

Na rotina legislativa, esses prazos não tendem a ser respeitados. Seguem alguns exemplos:

- a) MP nº 712, de 1º/2/2016, que dispunha "sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do Vírus da Dengue, do Vírus *Chikungunya* e do Zika Vírus". A Comissão Mista foi instalada em 24/2/2016 e a matéria foi reencaminhada à Câmara dos Deputados em 2/5/2016, devido ao oferecimento de emendas pelo Senado Federal.
- b) MP nº 723, de 2/5/2016, que prorrogava "por três anos o prazo de revalidação do diploma e do visto temporário do médico intercambista do Projeto Mais Médicos para o Brasil". A Comissão Mista foi formada no prazo previsto na Resolução, porém a primeira reunião ocorreu em 21/6/2016, sendo adiada para 28/6/2016. A vigência da MP foi prorrogada enquanto a matéria ainda estava na Comissão mista. Dessa forma, extrapolou, somente na Comissão Mista, todo o prazo inicial de sessenta dias que a matéria deveria tramitar nas duas Casas do Poder Legislativo. A MP foi encaminhada à Câmara dos Deputados em 7/7/2016, promovendo, dessa forma, o trancamento da pauta dessa Casa.

Como há um grande número de medidas provisórias oferecidas pelo Poder Executivo e tendo em vista que o prazo para apreciá-las não é sumariamente cumprido pelo Legislativo, há recorrente trancamento da pauta das Casas do Congresso Nacional, em especial na Câmara dos Deputados, que não consegue deliberar sobre a matéria no prazo inicial de 45 dias.

Sendo esta uma questão recorrente, no dia 17 de março de 2009, o Deputado Federal Regis de Oliveira (PSC-SP) apresentou a Questão de Ordem 411, com a seguinte ementa:

Defende a tese de que as resoluções previstas no inciso VII do art. 59, CF, não estão subordinadas ao trancamento da pauta, pois não se incluiriam na definição da expressão "deliberações legislativas", sujeitas a sobrestamento por medidas provisórias, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição; alega que as resoluções podem ser caracterizadas como matéria administrativa, *interna corporis*, que se excluem do âmbito da lei; conclui afirmando que toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória aguardando deliberação.

Michel Temer, Presidente da Câmara dos Deputados à época, em resumo, ofereceu a seguinte resposta (ementa publicada pela Câmara dos Deputados):

Responde à questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira com uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão 'deliberações legislativas' para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias.

Durante a sessão, o presidente da Câmara dos Deputados fez as seguintes ponderações:

Portanto, se não encontrarmos uma solução no caso interpretativo do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, nós vamos passar, Deputadas e Deputados, praticamente esse ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias. (...) a interpretação que se dá a essa expressão "todas as deliberações legislativas" são todas as deliberações legislativas ordinárias. Apenas as leis ordinárias é que não podem trancar a pauta. E ademais disso, mesmo no tocante às leis ordinárias, algumas delas, estão excepcionadas. O art. 62, no inciso I, ao tratar das leis ordinárias que não podem ser objeto de medida provisória estabelece as leis ordinárias sobre nacionalidade, cidadania, e outros tantos temas que estão elencados no art. 62, inciso I. Então, nestas matérias também, digo eu, não há trancamento da pauta.

Com base na decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, membros do Congresso Nacional impetraram mandado de segurança no STF para que se determinasse ao Presidente da Câmara dos Deputados, que se abstenha de colocar em deliberação qualquer espécie de proposição legislativa, até que se ultimasse a votação de todas as medidas provisórias que eventualmente estivessem sobrestando a pauta, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição. O Relator, Ministro Celso de Mello, fez as seguintes considerações, ao indeferir o pedido da medida cautelar no MS 27.931<sup>61</sup>:

Quero registrar, desde logo, uma vez mais, a minha extrema preocupação – que já externara, em 1990, quando do julgamento da ADI 293-MC/DF, de que fui Relator - com 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

---

<sup>61</sup> O Mandado de Segurança ainda não foi julgado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal.

legislar, com grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes.

(...)

Ao julgar a ADI 2.213-MC/DF, de que sou Relator, salientei, então, a propósito da anômala situação institucional que resulta do exercício compulsivo do poder (extraordinário) de editar medidas provisórias, que 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 justa preocupação da autoridade apontada como coatora – que associa, à sua condição de político ilustre, o perfil de constitucionalista eminente – com o processo de progressivo (e perigoso) esvaziamento das funções legislativas, que devem residir, primariamente, como típica função da instituição parlamentar, no Congresso Nacional (MICHEL TEMER, “Elementos de Direito Constitucional”, p. 133, item n. 1, 22ª ed./2ª tir., 2008, Malheiros), em ordem a neutralizar ensaios de centralização orgânica capazes de submeter, ilegitimamente, o Parlamento à vontade unipessoal do Presidente da República, cuja hegemonia no processo legislativo tende, cada vez mais, a inibir o poder de agenda do Legislativo, degradando-o, enquanto instituição essencial ao regime democrático, à condição de aparelho estatal inteiramente subordinado aos desígnios do Executivo, precisamente em decorrência da prática imoderada do poder de editar medidas provisórias.

(...)

As razões expostas pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados põem em evidência um fato que não podemos ignorar: o de que a crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem causado profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

(...)

A interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao § 6º do art. 62 da Constituição da República, ao contrário, apoiada em estrita construção de ordem jurídica, cujos fundamentos repousam no postulado da separação de poderes, teria, aparentemente, a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar. É por isso que o exame das razões expostas pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, na decisão em causa, leva-me a ter por descaracterizada, ao menos em juízo de sumária cognição, a plausibilidade jurídica da pretensão mandamental ora deduzida nesta sede processual.

(...)

A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois - reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001) – preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento.

Desde então, a Câmara dos Deputados, sem impedimento do STF, tem adotado o posicionamento proposto pelo Presidente Michel Temer, principalmente quanto à convocação de sessões extraordinárias, o que, em tese, tem reduzido o trancamento da pauta, bem como justifica a ocorrência do fenômeno praticamente improvável descrito por Baroni (2004), que seria a perda de eficácia de uma medida provisória<sup>62</sup> por decurso de prazo.

Quanto ao Senado Federal, foram observadas diversas situações, principalmente no ano de 2016. Primeiramente, a praxe tem sido acelerar o processo de votação das medidas provisórias, incluindo a MP ou os Projetos de Lei de Conversão na pauta do mesmo dia em que se comunica o recebimento da matéria. Em alguns casos, verificou-se a inclusão extrapauta da MP ou do PLV já no início da ordem do dia (OD). Em outros, entretanto, foi verificado que o comunicado do recebimento da matéria ocorreu somente ao final da OD, o que não impediu a deliberação de outros projetos em momento anterior a esse comunicado, como Projetos de Lei do Senado ou Projetos de Lei da Câmara (leis ordinárias)<sup>63</sup>. Quanto às sessões deliberativas extraordinárias, neste ano, houve uma convocação desse tipo de sessão, o que indica que as deliberações em sessões extraordinárias não compõem o trâmite rotineiro nessa Casa.

Ademais, ao receber matérias com prazo ínfimo para análise, geralmente menos de sete dias, o Presidente do SF tem feito o comunicado de que a MP ou o PLV recebidos não serão analisados, o que acarreta, sem dúvida, a perda de eficácia da medida. Além disso, nas sessões em que há obstrução ou trancamento da pauta, observou-se que as seguintes matérias têm sido deliberadas: Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Resolução, Requerimentos de senadores e indicações de autoridades, numa posição um pouco mais parecida com a CD.

#### **4.7 Devolução de medidas provisórias**

Desde a promulgação da Constituição brasileira, em 5 de outubro de 1988, foram relatados três ocasiões em que houve devolução de medida provisória à Presidência da República:

1<sup>a</sup>) O primeiro episódio ocorreu em 16 de janeiro de 1989, quando o Senador José Ignácio Ferreira, no exercício da Presidência do Senado Federal, comunicou ao Plenário da Casa a devolução da MP nº 33, que pretendia exonerar servidores da Administração Federal direta, autárquica ou fundacional e dos extintos Territórios Federais, admitidos sem concurso

---

<sup>62</sup>Vide p. 36 deste trabalho.

<sup>63</sup> Esse fato, por exemplo, ocorreu no PLV referente à MP nº 712, de 2016.

público, que não tinham adquirido estabilidade, nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2ª) A segunda ocasião ocorreu em 19 de novembro de 2008, quando o Presidente do Congresso Nacional, Senador Garibaldi Alves Filho, comunicou no Plenário do Senado Federal a devolução da MP nº 446, que dava benefícios tributários a entidades filantrópicas e anistia a instituições suspeitas de fraude.

3ª) A terceira ocasião ocorreu em 3 de março de 2015, quando o Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, comunicou no Plenário do Senado Federal que iria devolver à Presidência da República a Medida Provisória nº 669, de 2015, que propunha ajustar alíquotas das contribuições previdenciárias de empresas sobre o valor da receita bruta. Seguem excertos desse comunicado<sup>64</sup>:

Eu comunico às Sr<sup>as</sup> e aos Srs. Senadores que, utilizando as prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribuem ao Presidente do Senado Federal os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores, bem como de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, devolvo a Medida Provisória nº 669, de 2015, à Presidência da República. Como é de conhecimento de todos os Senadores, a prerrogativa por excelência desta Casa e do próprio Poder Legislativo, como um dos pilares da República, é a produção legislativa, como assentado no art. 48 da Constituição Federal.

(...)

Por outro lado, não pode a Presidência se furtar à análise da admissibilidade das medidas provisórias quanto aos pressupostos constitucionais de sua edição, a saber: a urgência e a relevância. No caso específico da Medida Provisória nº 669, não se pode considerar como urgente a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias, cuja vigência, por força constitucional, deverá aguardar o prazo de noventa dias. Esta matéria poderia ser perfeitamente veiculada por projeto de lei de iniciativa da Presidente da República, que ainda dispõe a seu favor da possibilidade da urgência constitucional. Por essa razão, considero a Medida Provisória nº 669, de 2015, inconstitucional.

Neste último caso, parecia haver um desentendimento entre os Poderes Legislativo e Executivo. No sítio eletrônico do Planalto, por exemplo, a Medida Provisória 669 não constava como rejeitada pelo Legislativo, mas sim, como rejeitada por outra MP, ou seja, o Executivo editou a MP 671, publicando-a em 19 de março de 2015<sup>65</sup>, expressamente revogando a anterior.

---

<sup>64</sup> Extraído do sítio eletrônico do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/atividade/Plenario/taquigrafia/situaq/notas.asp?cs=025.1.55.O>

<sup>65</sup> Vide [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv669.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv669.htm).

A devolução de medidas provisórias ao Presidente da República é considerada uma das formas mais ofensivas de “controle” por parte do Poder Legislativo, ainda mais se considerarmos que esse tipo de atuação não está previsto na Constituição Federal ou nas Resoluções que o Congresso utiliza para determinar seus procedimentos. De acordo com a Resolução em vigor, somente o parecer da Comissão Mista ou do Plenário de uma das Casas poderia rejeitar uma medida provisória. Ademais, as ocasiões em que se deram as devoluções partiram de decisões do Presidente do Senado Federal e, como já dito, sem consulta ao Plenário de qualquer Casa Legislativa.

## 5 CONSIDERAÇÕES QUANTO À PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO E A REAÇÃO DO LEGISLATIVO

Diversos autores salientaram a hegemonia ou preponderância do Poder Executivo em relação ao Legislativo, especialmente quando se trata da edição de medidas provisórias. Quanto ao poder normativo do Poder Executivo, Chiesa (1996, p. 22) alerta que a intervenção do Executivo se torna maior à medida que aumenta a complexidade das relações sociais no Estado. Moraes (2013, p. 4), em sua obra *Presidencialismo*, ressalta que o Presidente da República é a força motriz da vida institucional do país, mesmo “fora de regimes de exceção ou de momentos excepcionais de crise”, o que justificaria o gigantismo desse Poder. Para o autor, um grande desafio seria alcançar um ponto de equilíbrio entre o alargamento e a centralização que existe na figura do Presidente da República e a necessidade de implantar mecanismos de controle por parte dos demais poderes, em especial, do Poder Legislativo.

Grillo (2000, pp. 25,45) assim trata da hegemonia do Executivo:

A hegemonia do Executivo, se não estiver institucionalizada de modo expresso, acontecerá quando as circunstâncias sociais e políticas o permitirem. Isto quer dizer que ela não se estabelece quando encontra resistências, quer da sociedade, quer dos outros poderes zelosos em cumprir o papel que lhes cabe constitucionalmente.

(...)

A análise da doutrina da Separação dos Poderes, implantada no Brasil com a República, e a adoção do presidencialismo não formarão senão uma longa sequência de Executivos fortes e fracos Legislativos, quer por cerceamento de suas competências pelo Executivo, quer pela própria inoperância do Congresso, intimidado na maioria das vezes, conivente e desinteressado em outras.

Mello Filho (1990, p. 204), em seu artigo *Considerações sobre as medidas provisórias*, pondera que a outorga constitucional, ao Presidente da República, desse poder de cautela, representa um meio juridicamente idôneo e apto a impedir, na esfera das atividades normativas estatais, a consumação do *periculum in mora*, e a tornar possível a útil e eficaz prestação legislativa pelo Estado.

Pereira & Mueller (2000, p. 46) defendem que dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para o entendimento de como o Executivo controla o Legislativo: primeiro, o poder de legislar garantido ao Presidente pela Constituição; e, segundo, a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso. Os autores salientam ainda que:

As Medidas Provisórias conferem ao presidente não só o poder de legislar, como também grande influência sobre a agenda do Congresso. Se o Congresso não bloquear uma Medida Provisória no prazo de 30 dias, ela automaticamente

vai para o topo da agenda do Congresso, deslocando questões que vinham sendo discutidas prioritariamente. De acordo com a Constituição, a Medida Provisória só deve ser usada em situações específicas, mas na prática o Executivo tem feito uso indiscriminado deste dispositivo.

Sarmiento (2010, p. 252) ressalta que a Constituição de 1988 resultou em um Executivo forte, porém sem a “absoluta hegemonia que desfrutava sobre os demais poderes como no governo militar, mas manteve um amplo controle sobre a agenda parlamentar, além de relevantes faculdades normativas, com destaque para a edição de medidas provisórias”. Para o autor, a edição de medidas provisórias tem sido empregada de forma rotineira e abusada, porém com a ressalva de que o Executivo não consegue governar contra a maioria parlamentar, dependendo do seu apoio para implementar as suas políticas de governo. Completa ainda que quando não há essa interação, ocorre “ingovernabilidade, paralisia estatal e crise política”.

Para Clève (2010, p. 53), o fato de o Executivo abusar das medidas provisórias indica mais uma notória incapacidade dos poderes constituídos de atuarem as respectivas possibilidades de controle com base em uma compreensão adequada da Constituição. Mello Filho (1990, p. 205) já salientava que o que se pretende evitar, com o sistema de garantias, “é que o exercício indiscriminado dessa excepcional competência do Poder Executivo se converta numa prática legiferante ordinária e substitutiva dos procedimentos comuns de formação de leis”. Mello (2010, p. 205) chega a uma conclusão um pouco mais radical, ao externar que os Poderes Legislativo e Judiciário apresentam um “profundo e extremado temor reverencial” em relação ao Executivo, como consequência da história do país, que viveu grande parte sob uma ditadura.

Niebuhr (2001, p. 11) também acredita que há abuso do Poder Executivo. O autor ressalta que o Presidente da República utiliza as medidas provisórias em situações em que não se caracteriza a relevância ou a urgência. Paralelo a isso, o Poder Judiciário tem oferecido interpretações contrárias à própria letra do dispositivo relativo à medida provisória e aos princípios, valores e finalidades postas na sistemática constitucional. Em outra passagem de sua obra *O novo regime constitucional da medida provisória*, o autor acrescenta:

(...) a medida provisória deveria ser tratada como exceção, destinada à situação visivelmente anômala, cuja relevância e urgência reclamassem atuação imediata, sob pena de gravame de monta a incidir sobre a sociedade. Em oposição, do jeito que vem sendo tratada, a medida provisória tornou-se a regra, subterfúgio para o autoritarismo do Presidente da República e para a violação de direitos fundamentais.

Diante do excesso inicial de reedições das medidas provisórias pelo Poder Executivo e de sua utilização disfuncional (CUNHA, 2012, p. 335), foi promulgada a Emenda

Constitucional nº 32, de 2001. Essa Emenda, proposta por parlamentares, apesar de impor limites materiais expressos, de proibir as reedições de medidas provisórias na mesma sessão legislativa e de delimitar o decurso de prazo, não representou uma solução definitiva ao descompasso institucional entre o Congresso Nacional e o Presidente da República. Embora, autores como Rocha Neto (2010, p. 45) reconheçam que a Emenda tenha contribuído para reduzir o abuso da edição de medidas provisórias.

Sabe-se que a tramitação da proposta dessa Emenda (EC nº 32, de 2001) iniciou-se na Câmara dos Deputados em 11 de junho de 1997, sob a denominação PEC nº 472/1997, tendo como um de seus autores o Deputado Federal Espiridião Amim. A matéria teve longa tramitação na Câmara dos Deputados e foi marcada por diversos debates entre os parlamentares. O Deputado Federal Almino Affonso, na sessão ocorrida em março de 1999, durante a discussão da proposta de emenda, assim expressou:

Esta Casa hoje não funciona não por falta de ordenamento jurídico, não funciona porque há uma maioria que absolutamente abre mão das prerrogativas de representante do povo e obedece de maneira vertical às vontades do Poder Executivo. É um dado de realidade, que dói, mas é real. Isso por sua vez reflete um problema mais amplo: a figura de um Presidente da República que ganhou, por razões as mais diversas, uma tal presença hegemônica que não há o contraditório na sociedade.

As discussões continuaram após a aprovação da EC nº 32, de 2001, em outras sessões no Congresso Nacional. O Deputado Federal Reginaldo Germano, em sessão plenária da Câmara dos Deputados, em 8 de abril de 2005, fez as seguintes ponderações:

Isso garante aos Deputados que serão verdadeiramente Deputados, não mais emissários do Palácio do Planalto. Não estaremos mais de joelhos, sujeitos ao autoritarismo que nos impelia a votar somente medidas provisórias.

O Deputado Federal João Almeida, na mesma sessão de 8 de abril de 2005, assim se posicionou:

(...) vou encaminhar à Mesa uma proposta de emenda à Constituição no sentido de que seja alterado o processo de edição de medidas provisórias. Sabemos todos que esse instrumento, uma novidade criada pela Constituição Federal de 1988, não tem trazido as melhores contribuições ao processo legislativo. Tem havido um desmedido abuso na edição dessas medidas. Já até nos acostumamos a essa disciplina, pois às vezes os acordos entre Líderes em torno de projetos de lei, antes tão normais, não acontecem, dando ensejo às medidas provisórias. Chegamos ao absurdo de o Governo não mais se contentar em legislar pelas vias normais oferecidas pela Constituição e usar esse instrumento de forma excessiva. E não me refiro apenas a este Governo. Também os que o antecederam agiram assim, desde o primeiro que teve acesso a essa via. (...) Nossa pauta muitas vezes fica obstruída pelas medidas provisórias, mas isso não é o pior. O mais grave é que se está legislando sobre tudo por medida provisória.

Ainda em relação à opinião dos parlamentares, o Senador Renan Calheiros, em sessão plenária realizada no dia 3 de março de 2015<sup>66</sup>, assim expressou:

O Poder Executivo, no entanto, ao abusar das medidas provisórias, que deveriam ser medidas excepcionais, deturpa o conceito mesmo de separação dos Poderes, invertendo os papéis constitucionalmente talhados a cada um dos Poderes da República. Assim, o excesso de medidas provisórias configura desrespeito à prerrogativa principal deste Senado Federal. (...) Além disso, é apequenar o Parlamento, é diminuir e desrespeitar suas prerrogativas institucionais e, como disse, o próprio Estado democrático de direito.

Apesar da preponderância atribuída ao Executivo, uma importante consideração foi realizada por Abramovay (2012, p. 79), em pesquisa publicada em sua obra *Separação de poderes e medidas provisórias*:

A partir da emenda constitucional, as medidas provisórias nas quais o Legislativo se manifesta expressa e publicamente, representam quase a totalidade do universo pesquisado, e a chance de rejeição de uma medida provisória não é desprezível, o que significa que o Executivo precisa efetivamente negociar com o Congresso, mesmo em caso de medidas provisórias.

Quanto à negociação entre esses Poderes, Limongi & Figueiredo (2004, p. 53) já tinham a seguinte opinião:

O Executivo tem sucesso em suas iniciativas legislativas porque conta com o apoio da maioria. (...) A base de sustentação do governo é formada pelos partidos que recebem pastas ministeriais.

Para Szklarowsky (2003, p. 185), as medidas provisórias são um “mal necessário, para permitir ao Executivo legislar, como se fosse o Legislativo”, respeitadas as hipóteses constitucionais, “consoante ensinamento da melhor doutrina e do direito comparado, em vista da necessidade de suprir o exercício da prerrogativa do Poder Legislativo, em circunstâncias anômalas”. O autor complementa que as medidas provisórias apresentam um caráter democrático, tendo em vista que haverá controle do Legislativo, que poderá rejeitá-las, total ou parcialmente, bem como apresentar emendas, alterando-as. Em complementação a isso, Silva e Araujo (2013, p. 307) enfatizam que a atuação dos parlamentares na elaboração de leis, por

---

<sup>66</sup> Extraído do sítio eletrônico do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/atividade/Plenario/taquigrafia/sitaq/notas.asp?cs=025.1.55.O>

iniciativa própria ou mediante alterações nas propostas do Presidente da República, não pode ser desconsiderada.

Nessa mesma linha, segue Baroni (2004, p. 33), ao defender que o exercício da função legislativa confiado apenas ao Legislativo seria insuficiente para suprir a atividade gerencial do Estado, que necessita de um Executivo com condições de solucionar prontamente as questões relevantes e urgentes. No entanto, o autor continua, na mesma obra, com uma crítica à grande edição de medidas provisórias pelo Executivo, expondo as seguintes causas: submissão parlamentar ao Executivo, o recato do Judiciário no controle dos abusos e a completa ausência de responsabilização do Chefe do Executivo pelo uso das medidas provisórias.

Apesar da relativa inércia do Poder Legislativo, o Congresso Nacional tem proposto medidas para frear o poder legislativo do Executivo. No período de 2003 a 2016, no Senado Federal, foram apresentadas vinte e uma Propostas de Emenda à Constituição (PEC), quais sejam: PEC 27/2003, PEC 14/2004, PEC 21/2004, PEC 32/2004, PEC 35/2004, PEC 45/2004, PEC 56/2004, PEC 72/2005, PEC 11/2006, PEC 11/2007, PEC 78/2007, PEC 11/2011, PEC 14/2011, PEC 8/2011, PEC 25/2013, PEC 29/2013, PEC 57/2013, PEC 66/2013, PEC 111/2015, PEC 161/2015, PEC 4/2016, PEC 8/2016. Dentre os objetivos dessas propostas, podemos citar a alteração dos prazos, a votação inicial de forma alternada nas Casas do Legislativo, a definição dos pressupostos de urgência, a alteração do sobrestamento da pauta, a redução de poderes do Executivo e a limitação numérica anual de medidas provisórias, dentre outras.

A PEC nº 11, de 2011, considerada uma das mais abrangentes, propõe algumas mudanças no art. 62 da Constituição, como por exemplo, elastecer os prazos de tramitação em cada Casa do Congresso, passando para 80 dias na CD e 30 dias no SF. A PEC sugere a manutenção do prazo de cento e vinte de dias para a vigência da medida provisória, que, na realidade, é o prazo atual em que uma MP vigora, porém sem sobrestar a pauta das Casas do Congresso Nacional em 45 dias; e propõe ainda reduzir a desvantagem do SF na apreciação da matéria. Essa matéria foi aprovada em sessão extraordinária do Senado Federal, no dia 17 de agosto de 2011, ocasião em que a pauta das sessões ordinárias estava trancada por, pelo menos, duas Medidas Provisórias: MP 537, de 24/6/2011; e MP 538, de 1º/7/2011; e posteriormente, foi encaminhada à CD.

No entanto, uma importante consideração merece ser destacada: no ano de 2015, foram sancionadas 163 leis ordinárias. Desse total, 83 foram produtos de projetos de lei originados no Legislativo (50,92%); 71, de projetos iniciados no Executivo (sendo 29 oriundos de medidas

provisórias, no total de 43,56%); e 9 foram originados no Judiciário (5,52%)<sup>67</sup>. Esses dados, por si, não indicam necessariamente uma mudança institucional entre os Poderes, de acordo com os dados já mostrados por Figueiredo e Limongi (2001), de que, em determinado período de pesquisa, 85,2% das leis aprovadas foram propostas pelo Executivo; e que a probabilidade de uma proposta do Executivo ser rejeitada em plenário seria de 0,026. Deve-se frisar, no entanto, que o ano de 2015 foi palco de uma crise política que culminou em um processo de impedimento da Presidenta da República.

Com relação ao ano de 2016, foram editadas diversas medidas provisórias. Se analisarmos as que já foram analisadas<sup>68</sup> (MP 710 a 739)<sup>69</sup>, veremos que 6 perderam eficácia por decurso de prazo (o que representa 20% do total); 6 foram aprovadas na íntegra pelo Legislativo; e 15 foram aprovadas por meio de PLV, ou seja, com emendas (o que representa 50% do total). E ainda, o Executivo vetou apenas parcialmente os projetos, o que significa que aceitou parte das alterações propostas pelos parlamentares. Esses dados podem indicar a existência de uma cooperação entre esses Poderes, e não apenas uma supremacia do Executivo.

---

<sup>67</sup> Dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). Consulta em 26 de outubro de 2016.

<sup>68</sup> Até a data de 13 de novembro de 2016.

<sup>69</sup> Com exceção da MP 735 e da MP 737, que ainda constam como "em tramitação" na data da pesquisa. A MP 717 foi revogada pela Presidência da República.

## CONCLUSÃO

A Constituição brasileira, ao ser promulgada em 1988, conferiu ao Presidente da República uma significativa participação no processo legislativo, por meio de sanção, veto, edição de decretos regulamentares, elaboração de lei delegada, iniciativa privativa em matérias estratégicas - como o orçamento -, e, principalmente, por meio das medidas provisórias. Esta última representa, sem dúvida, uma das vias mais importantes pelas quais o Presidente da República participa do processo legislativo. O texto original do art. 62 permitia ao Chefe do Executivo a edição de tais medidas sobre diversos temas, desde que, a seu critério, as matérias fossem classificadas como relevantes e urgentes. Como não havia limitação de edições, uma mesma medida provisória poderia ser reeditada diversas vezes, sem que se configurasse abuso ou ofensa à separação dos Poderes.

Em contrapartida, ao Poder Legislativo foram dadas as atribuições não só de legislar, mas também de fiscalizar e controlar a atuação de outros Poderes, em especial do Executivo. Caberia, então, ao Legislativo a tarefa de verificar, em especial na edição de medidas provisórias, se os pressupostos de relevância e urgência, além de outros quesitos, como adequação financeira e orçamentária, estariam sendo respeitados pelo Chefe do Poder Executivo, já que essas normas estão inseridas no processo legislativo (art. 59, CF).

A Constituição, é claro, não se equivocou ao permitir que o Executivo editasse medidas provisórias com força de lei e efeito imediato. Como o próprio nome indica, trata-se de "medidas provisórias", que devem ser analisadas pelo Legislativo, a fim de que os pressupostos constitucionais sejam avaliados e discutidos. Sem essas medidas, o Executivo certamente teria dificuldade em implementar e executar as ações consideradas urgentes. Como opção, em caso de não haver possibilidade de edição de MP, o Executivo deveria optar pela solicitação de urgência constitucional para projetos de sua autoria, o que, por si, já implicaria em atraso de pelo menos, cem dias para a implementação das ações desejadas, já que obedeceriam a um rito legislativo um pouco mais moroso.

Vários doutrinadores sustentam a tese de que o Executivo é hegemônico e preponderante e que, por meio de medidas provisórias e de outras competências legislativas previstas na CF, tem usurpado as funções legislativas do Congresso Nacional, dominando a pauta do Legislativo. O próprio Poder Legislativo reconhece que a edição de medidas provisórias tem sido maior do que o desejável; e, dessa forma, tem tentado modificar essa estrutura. Um dos primeiros intentos foi a promulgação da EC nº 32, de 2001, de autoria do próprio Legislativo, que apesar de não resolver os impasses entre os Poderes Executivo e

Legislativo, ao menos proibiu as reedições das medidas provisórias e impôs limites materiais expressos. No entanto, uma incoerência dessa EC foi a previsão do sobrestamento da pauta do Legislativo, o qual, apesar de sugerir que as medidas provisórias lhe “sufocam” a pauta e retardam a deliberação de outras matérias, até o momento, não está engajado em uma proposta de emenda constitucional que elimine essa obstrução da pauta. Em vez disso, optou por uma interpretação moderna do texto constitucional, com permissão para convocação de sessões extraordinárias e de deliberação de matérias que não poderiam ser tratadas por medidas provisórias.

Com base no trancamento da pauta e no fato de que as medidas provisórias apresentam uma tramitação mais célere, o Legislativo utilizou, durante muito tempo, um método paralelo de promover alterações em outras leis, sem a necessidade de aguardar o moroso processo legislativo convencional: inserindo, nas MPs, emendas com e sem a devida pertinência temática tratada na MP original. As emendas sem vínculo com a matéria tratada na MP foram denominadas de “jabutis” e fizeram parte do cotidiano do Legislativo, até que houve a interferência do STF, que julgou que tais emendas são inconstitucionais e ferem o devido processo legislativo.

Além de abordar o tema das emendas “jabutis” ou do “contrabando legislativo”, o STF decidiu também sobre outra questão: a formação de Comissões mistas no Congresso Nacional. Essas Comissões, conforme visto, eram designadas em uma ínfima parte das medidas provisórias; e sua participação era substituída por um relator, designado em Plenário, pelos Presidentes das duas Casas Legislativas, de acordo com critérios pré-estabelecidos politicamente. Ou seja, o próprio Legislativo obedecia a um rito viciado por normas políticas, e não baseado em normas técnicas por ele mesmo criadas.

Tendo em vista o grande número de propostas de emenda constitucional em tramitação no Congresso Nacional, que tratam da alteração na tramitação das medidas provisórias, demonstra-se interesse no seio do Legislativo em modificar essa relação institucional e até mesmo entre suas próprias Casas. Algumas propostas chegaram, por exemplo, a sugerir alternância das Casas para início da discussão e até mesmo um limite máximo anual de MPs que o Executivo poderia editar, o que, por si só, coloca em risco a própria governabilidade do Estado.

É importante salientar que a previsão da edição de medidas provisórias tem origem no texto constitucional, o que, por lógica, não afronta o princípio da separação de poderes. O Executivo brasileiro é forte, sem dúvida, pois nele concentra-se toda a administração da coisa

pública, inclusive orçamento e sua gestão. No entanto, sem a colaboração do Legislativo é impossível garantir sua governabilidade. A interação entre ambos é necessária; e sem o trancamento da pauta, praticamente o Legislativo não deliberaria sobre as medidas provisórias, tendo em vista que sobre as matérias que são de autoria dos parlamentares, são necessários mais de 150 dias para deliberar, de acordo com os dados mostrados neste trabalho.

As medidas provisórias não se resumem a atos unilaterais, já que, na grande maioria das vezes, são amplamente discutidas e, em sua maioria, aprovadas pelo Legislativo, o qual tem agido como grande colaborador do Executivo. Apesar de ser uma questão que incomoda o Legislativo e de haver grande número de medidas provisórias editadas pelo Executivo, a interação entre esses Poderes parece estar em equilíbrio, já que medidas provisórias que não sejam de interesse parlamentar tendem a não ser aprovadas ou sequer são apreciadas, sendo rejeitadas tacitamente por decurso de prazo.

Conforme mostrado ao longo deste trabalho, há indícios de que o Legislativo está mais atuante, tendo em vista a apresentação de diversas emendas ao texto oferecido pelo Executivo, havendo, em parte, a aceitação dessas alterações pelo Presidente da República.

O Legislativo não tem se mostrado inerte ou fraco, já que participa ativamente das medidas provisórias editadas pelo Executivo. O fato de aprovar a maioria delas não significa relação de subordinação ao Presidente da República, mesmo porque as medidas provisórias representam o meio mais rápido de promover mudanças nas leis do país, inclusive se considerarmos as emendas parlamentares.

A interação entre esses Poderes é complexa, indo além da suposta supremacia que se poderia sugerir ao Executivo. Como dito anteriormente, não faltam, ao Poder legislativo, os mecanismos de controle das medidas provisórias, porém o emprego de um controle mais austero se limita a poucos casos, geralmente acompanhados de situações em que não há um diálogo muito coeso entre esses poderes.

O que se percebe é que há interesse do Legislativo em aprovar a maioria das medidas provisórias, já que, na prática, é exatamente isso que ocorre, mesmo em períodos de menor cooperação entre esses Poderes, como aparentemente foi o ano de 2015. O Poder Legislativo, talvez por comportar grande número de representantes, tende a se organizar de acordo com a influência das lideranças partidárias, o que significa que quando o Presidente da República tem maioria da base do Congresso, é mais fácil governar por meio da edição de medidas provisórias.

As grandes questões do Estado necessitam da iniciativa do Executivo, que, por sua vez, não conseguirá prover a solução sem o aval do Legislativo. Apesar de se notar um equilíbrio

movido por questões mais políticas do que técnicas, há indícios de que essa relação institucional possa sofrer outras transformações, como por exemplo, por meio de outra emenda constitucional que modifique novamente o rito processual das medidas provisórias. Ressalte-se que o controle parlamentar não deve ter como meta a rejeição da maioria das medidas provisórias. A aprovação dessas medidas, pelo contrário, representa bem a interação e cooperação entre esses poderes, desde que se respeite o princípio da separação dos poderes. Na prática, o que se verifica é que o Legislativo tem optado por um controle mais conservador, evitando maiores conflitos com o Executivo, aprovando a grande maioria das medidas provisórias editadas, porém não apenas “carimbando”, mas propondo mudanças.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. *Separação de poderes e medidas provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier: Faculdade de Direito da FGV, 2012.

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. *Medidas provisórias: o poder quase absoluto*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

AMARAL JÚNIOR, José Levi do. *Medida provisória*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Fapesp, 1988.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira. *Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil*. Revista Íbero-Americana de Estudos Legislativos, n. 2, out/2012, Rio de Janeiro: FGV, 2012.

\_\_\_\_\_; *Titulares da agenda e carreiras políticas*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 10. Brasília, jan-abr/2013, pp. 285-311.

AVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARONI, Danilo Mansano. *Medidas provisórias*. São Paulo: Editora Pillares, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 28 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_; Resolução nº 1, de 1989-CN. Diário do Congresso Nacional, 3/5/1989, Página 1155. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html>. Acesso em 2 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_; Resolução nº 1, de 2002-CN. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>. Acesso em 2 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_; Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv669.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv669.htm). Acesso em: 24 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_; Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=393813&tipo=TP&descricao=ADI%2F4029>. Consulta em 24 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_; Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.150. Brasília, 2002. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347458>. Consulta em 24 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293-MC. Brasília, 1990. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>. Consulta em 24 de outubro de 2016.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *O Congresso e as delegações legislativas*. Rio de Janeiro: Forense, 1986

CHIESA, Clélio. *O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias*. Curitiba: Juruá, 1996.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 3. ed. Ver., atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_; Clèmerson Merlin. *Atividade legislativo do Poder Executivo*. 3. ed., atual. e ampl., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

CUNHA, Lucas Rodrigues. *Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil*. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 14, n. 103, jun./set. 2012, pp. 325 a 355.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. *A separação das funções estatais ante uma nova dogmática constitucional*. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Medida provisória: natureza jurídica*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 1, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_; Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. – 5.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV/FAPESP, 2001.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: Interpretação e crítica*. São Paulo: RT, 1990

GRECO, Marco Aurélio. *Medidas provisórias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

GRILLO, Vera Terezinha de Araújo. *A separação dos poderes no Brasil: Legislação x Executivo*. Blumenau: Ed. da FURB; Itajaí: Ed. da UNIVALI, 2000.

INÁCIO, Magna. *Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados*. In: INACIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 353-379.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. *Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. In: Poder Legislativo & e Democracia Contemporânea. Plenarium, v. 1, n. 1, p. 41-56, nov. 2004.

MARIOTTI, Alexandre. *Medidas provisórias*. São Paulo: Saraiva, 1999.

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

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *O poder normativo do Executivo no Brasil*. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). Estado constitucional e organização do poder. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

MELLO FILHO, José Melo de. *Considerações sobre as medidas provisórias*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. n. 33, jun, 1990, p. 203-225.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Ed. Saraiva. 2015.

MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. *O espírito das leis*. 2. ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MUSCARI, Luciene Mauerberg. *Presidente legislador? In: Medidas provisórias e segurança jurídica*. Coordenador: Carlos Aurélio Mota de Souza. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003

NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas Provisórias: o executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro*. São Paulo. Ed. Atlas, 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *O novo regime constitucional da medida provisória*. São Paulo: Dialética, 2001.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Medidas provisórias: controles legislativo e jurisdicional*. Porto Alegre: Síntese, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, nº 43, jun/2000.

ROCHA NETO, Alcimor. *Controle de constitucionalidade das medidas provisórias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas provisórias: instrumento de governabilidade*. São Paulo: Editora NJDJ, 2002.

TÁCITO, Caio. *Medidas provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, v.176, abr./jun. 1989.

TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang [organizadores]. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 24. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Delegação legislativa – a legislação por associações*. Revista de Direito Público. n.90, abr./jun. 1989, p. 179-188.