

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**MAYARA PASCHOAL MICHÉIAS**

**O CONTROLE DA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS:  
AVALIAÇÃO LEGISLATIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº  
32/2001 E BUSCA DE NOVAS POSSIBILIDADES DE CONTROLE**

**FRANCA**

**2020**

**MAYARA PASCHOAL MICHEÍAS**

**O CONTROLE DA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS:  
avaliação legislativa da Emenda Constitucional nº 32/2001 e busca de novas possibilidades de  
controle**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito Área de Concentração: Direito Constitucional; Direito Comparado. Orientador: Prof. Dr. Daniel Damásio Borges. Co-orientadora: Profa. Flávia Foz Mange.**

**Trabalho financiado pela FAPESP, Processo nº 2018/05964-1 vigente de outubro/2018 a novembro/2020**

**FRANCA**

**2020**

M623c

Michéias, Mayara Paschoal

O controle da edição de medidas provisórias : avaliação legislativa da Emenda Constitucional nº 32/2001 e busca de novas possibilidades de controle / Mayara Paschoal Michéias. -- Franca, 2020

120 p. : il., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: Daniel Damásio Borges

Coorientadora: Flávia Foz Mange

1. Medidas provisórias. 2. Avaliação legislativa. 3. Emenda Constitucional nº32/2001. 4. Separação de Poderes. 5. Poder Executivo. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

## BANCA EXAMINADORA



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Franca

### ATESTADO DE APROVAÇÃO - DEFESA

Atestamos que **MAYARA PASCHOAL MICHÉIAS**, RA nº: DIR180165, RG nº 47.058.586-9, expedido pela SSP/SP, defendeu, no dia 03/12/2020, a dissertação intitulada **O CONTROLE DA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: AVALIAÇÃO LEGISLATIVA DA EMENDA CONSTITUCIONAL No 32/2001 E BUSCA DE NOVAS POSSIBILIDADES DE CONTROLE**, junto ao Programa de Pós Graduação em Direito, Curso de Mestrado Acadêmico, tendo sido 'APROVADA'.

Atestamos ainda que a obtenção do título dependerá de homologação pelo Órgão Colegiado competente.

Franca, 03 de dezembro de 2020



Valter Nailton de Silva  
Supervisor Técnico de Seção  
SECSO Téc. de Pós-Graduação - Unesp Franca

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus pela vida. No ano de 2020, ao receber o diagnóstico de câncer de esôfago imaginei que sequer poderia concluir este mestrado. No entanto, Deus me deu forças para vencer a doença e, ainda no mesmo ano, defender minha dissertação.

Agradeço a minha família, representada por meus pais, Claudio e Adriana, e minhas duas irmãs, Maisa e Malu, que se mantiveram ao meu lado nos momentos mais difíceis e desesperadores, trazendo luz e alegria mesmo nos dias mais sombrios.

Agradeço a meu namorado, Sergio, que me acompanha desde a fase pré-vestibular sendo meu oficial incentivador, revisor, corretor, além, é claro, de ser meu companheiro e confidente em todas as situações. Agradeço ainda a sua família, que além de sempre me dar oportunidades para utilizar meus conhecimentos jurídicos, celebrou e se orgulhou de cada conquista minha. Agradeço especialmente a Renata e Thiago, cujos feitos foram indispensáveis na qualidade do meu tratamento e resultados obtidos nele, de modo que sem eles, dificilmente teria concluído este trabalho.

Agradeço a meus grandes amigos, Ana Carolina, Gabriel, Joingle, Giovanna, Daniela, Tatiana e Dana, que me acompanharam nos anos de graduação, e vibraram comigo a superação que o ano de 2020 representou.

Agradeço também às minhas amigas da vida, Marcella e Mariana, por sempre se preocuparem com tudo o que dizia respeito a mim, e por terem tornado esse ano muito mais fácil, com seu apoio em todos os momentos.

Agradeço especialmente à Gabriela, que embora não esteja mais entre nós para ler este agradecimento, deixou em meu coração e no de tantos outros a lição da importância da amizade, dos encontros físicos no contexto tecnológico em que vivemos, e da brevidade da vida.

Agradeço a meu orientador, Daniel, por sua imensurável compreensão e apoio, além dos valiosos ensinamentos e contribuições para minha formação como jurista e pesquisadora. Agradeço também ao professor Murilo que, na graduação, me auxiliou na delimitação do tema para realização de pesquisa de iniciação científica, sendo o mesmo tema desenvolvido neste trabalho.

Agradeço a também ao professor Paulo, por sempre incentivar meus estudos e vida profissional, tendo demonstrado imensa compaixão com as dificuldades que enfrentei neste ano.

Agradeço à Elene, pela impecável revisão deste trabalho.

Agradeço à FAPESP, por ter tornado possível a realização desse mestrado com o financiamento deferido, garantindo a valorização do estudo científico nas áreas sociais, mesmo diante de tanta desvalorização da pesquisa e da universidade por parte da sociedade e do governo.

Agradeço, por fim, a todos aqueles que, embora não mencionados nominalmente nesse agradecimento, sempre oraram por mim, torceram pelo meu sucesso, e me apoiaram em todos os momentos.

## RESUMO

Com o objetivo de substituir o instituto do decreto-lei por um instrumento mais democrático, foi inserida na Constituição vigente a medida provisória, um tipo normativo célere que seria capaz de conferir ao Executivo o poder de instituir uma agenda, o que não apenas lhe garantiria o cumprimento das políticas que ele deve prover, mas também se mostraria como um meio rápido de ação em situações urgentes e relevantes. Entretanto, com o uso constante das reedições, restou demonstrada a insuficiência de limites a sua edição, como havia ocorrido com os decretos-lei. Isso causou um déficit democrático, além de um desvio de finalidade das medidas provisórias, principalmente no que concerne a seu uso em situações banais, com o intuito único de controlar a agenda do Legislativo. Diante disso, surgiu a PEC 472/1997, que gerou a EC 32/2001, cujos principais objetivos eram limitar a edição de medidas provisórias, restabelecer o equilíbrio entre os poderes e suprimir as reedições. No presente estudo, teceremos uma avaliação legislativa da EC 32/2001 para verificar se ela foi ou não eficaz com relação aos seus objetivos. Por meio de um levantamento tanto dos objetivos da EC quanto das estatísticas relativas às medidas provisórias editadas antes e após ela (de 1988 a 2001 e de 2001 a 2019), verificaremos, mediante análise quantitativa e qualitativa, se foram atingidos os objetivos (e em que medida o foram), observando a situação de uma forma avaliativa para, então, apontar novas propostas para a solução dos problemas que ainda envolvem a produção de medidas provisórias. Analisaremos ainda a recém-aprovada PEC 91/2019. Destarte, será utilizado, para obter as respostas que buscamos, o método de avaliação legislativa, por meio da técnica de ar. documental, além do direito comparado, estabelecendo-se um paralelo com o direito italiano para aprofundar as análises e possibilitar a elaboração de novas propostas.

**Palavras-chave:** medidas provisórias. avaliação legislativa. Emenda Constitucional nº.32/2001. avaliação de eficácia. separação de Poderes. direito comparado.

## ABSTRACT

With the goal to replace the decree-law with a more democratic instrument, it was inserted in the prevailing Constitution the provisional measure, an expeditious normative type that would be able to provide the Executive Branch with the power to define an agenda, which would assure it not only the accomplishment of the politics it had to create, but also be presented as a quick method of action to be used in urgent and relevant situations. However, with the beginning of recurrent uses of reenactments, this instrument started to demonstrate a lack of limitations to their enactments, like it used to happen with the decree-laws. That led to a democratic deficit besides the misuse of provisional measures, specially as it started to be used in banal situations, in order to control Legislative Branch's agenda. Due to that PEC 472/1977 was proposed and generated the Constitutional Amendment n° 32/2001, that had as main goals the limitation of the enactment of provisional measures, the balance between the Branches, and the end of the reenactments. In this research we look forward to develop a legislative evaluation of this Amendment to verify whether it was or wasn't effective towards its goals. Therefore, through a survey on the Goals of the Amendment, as well as on the statistics related to the current enactment of provisional measures before and after the Amendment (from 1988 to 2001 and from 2001 to 2019), through a qualitative and quantitative analysis, we can verify whether and how the goals were achieved, observing the current situation with an evaluative look, so that after this analysis we can study new ideas to solve these problematics related to the enactment of provisional measures. We also intend to study the recently approved project for Constitutional Amendment n.91/2019. Given that, the method used will be the legislative evaluation, through the documental analysis technique to achieve the answers we look for, besides the comparative study with Italian law to deepen the study and make new propositions possible.

**Key-words:** provisional measures. legislative evaluation. Constitutional Amendment n. 32/2001. effectiveness evaluation. separation of Powers. Comparative law.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 – Medidas provisórias antes da Emenda Constitucional 32/2001.....</b>	<b>31</b>
<b>Tabela 2 – Medidas provisórias após a Emenda Constitucional 32/2001.....</b>	<b>50</b>
<b>Tabela 3 – Medidas provisórias editadas por campo temático.....</b>	<b>54</b>
<b>Tabela 4 – Medidas provisórias e leis ordinárias.....</b>	<b>58</b>
<b>Tabela 5 – Autoria de leis ordinárias promulgadas por ano (incluindo MPV).....</b>	<b>60</b>
<b>Tabela 6 – Propostas legislativas da Presidência da República.....</b>	<b>62</b>
<b>Tabela 7 – Sobrestamento de pautas na Câmara dos Deputados.....</b>	<b>64</b>
<b>Tabela 8 – Sobrestamento de pautas no Senado Federal.....</b>	<b>65</b>
<b>Tabela 9 – Tempo necessário para aprovação de parecer pela Comissão Mista.....</b>	<b>80</b>
<b>Tabela 10 – <i>Decreti-legge e leggi</i> por legislatura.....</b>	<b>102</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Reedição x Conversão em lei .....	50
Gráfico 2 – Edição de medidas provisórias.....	51
Gráfico 3 – Conversão em lei de medidas provisórias.....	52
Gráfico 4 – Medidas provisórias após análise pelo Congresso Nacional.....	52
Gráfico 5 – % de medidas provisórias que perderam sua eficácia por decurso de prazo após a EC 32/2001.....	53
Gráfico 6 – Sucesso (conversão em lei) das medidas provisórias.....	54
Gráfico 7 – Principais matérias das medidas provisórias editadas após a EC 32/2001.....	56
Gráfico 8 – Medidas provisórias originais classificadas por tema e por governo.....	57
Gráfico 9- Edição de leis ordinárias e medidas provisórias.....	59
Gráfico 10 – Autoria de leis ordinárias promulgadas por ano.....	61
Gráfico 11 – Propostas legislativas da Presidência da República.....	63
Gráfico 12 – Sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados após EC 32/2001.....	66
Gráfico 13 – Sessões deliberativas ordinárias do Senado Federal após EC 32/2001 .....	66
Gráfico 14 – Relevância e Urgência.....	82

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 MEDIDAS PROVISÓRIAS E A PRIMAZIA NORMATIVA DO EXECUTIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	17
1.1 Separação de Poderes histórica e atualmente.....	17
1.2 Histórico da participação do Executivo na produção normativa do Brasil.....	20
1.3 Presidencialismo de coalizão e medidas provisórias.....	24
1.4 Medida provisória na Constituição Federal de 1988.....	27
1.5 Problemas envolvendo as medidas provisórias.....	31
CAPÍTULO 2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001.....	35
2.1 Contexto do surgimento da Proposta de Emenda Constitucional 472/1997.....	35
2.2 Análise da Proposta de Emenda Constitucional 472/1997 e da Emenda Constitucional 32/2001.....	36
2.3 Objetivos evidenciados da Emenda Constitucional 32/2001.....	44
CAPÍTULO 3 A PRODUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	46
3.1 Medidas provisórias antes e depois da EC 32/2001.....	48
3.2 Medidas provisórias <i>versus</i> leis ordinárias.....	57
3.3 Medidas provisórias e o trancamento de pautas.....	64
3.4 Verificação dos objetivos da EC no atual panorama.....	66
3.4.1 <i>Proteção da segurança jurídica</i> .....	67
3.4.2 <i>Restauração do equilíbrio entre os Poderes</i> .....	67
3.4.3 <i>Redução da produção de medidas provisórias</i> .....	69
3.4.4 <i>Restauração da atividade legislativa do Executivo com projetos de lei</i> .....	69
3.4.5 <i>Evitar a revogação tácita de medidas provisórias</i> .....	70
CAPÍTULO 4 A EFICÁCIA DA EC 32/2001.....	72
4.1 Objetivos atingidos com a EC 32/2001.....	72
4.2 Problemática remanescente acerca das medidas provisórias.....	76
CAPÍTULO 5 ESTUDO DE NOVAS POSSIBILIDADES DE LIMITAÇÕES.....	88
5.1 Propostas legislativas e condutas adotadas no Brasil.....	88
5.1.1 <i>Condutas adotadas no Congresso Nacional</i> .....	88
5.1.2 <i>Condutas adotadas no Poder Judiciário</i> .....	94

<b>5.2</b>	<b>Busca no direito comparado de novas possibilidades.....</b>	<b>96</b>
5.2.1	<i>Direito Italiano e sua experiência de limitação do Poder Executivo.....</i>	<i>97</i>
5.2.2	<i>Decreto-legge e medidas provisórias.....</i>	<i>102</i>
<b>5.3</b>	<b>Sugestões de alterações na disciplina das medidas provisórias.....</b>	<b>105</b>
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>107</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>111</b>

## INTRODUÇÃO

A separação de Poderes clássica, entre Legislativo, Executivo e Judiciário, inspirada em Montesquieu, foi concebida em um momento histórico em que o Estado apresentava atribuições mínimas e a grande preocupação era a limitação de seu poder para a garantia de direitos individuais.

Ocorre que, em meados do século XIX, o contexto socioeconômico passou a exigir um Estado mais forte e atuante, com novas atribuições. Nesse Estado intervencionista, o Poder Executivo passou a ter primazia, inclusive no campo da produção normativa, pois o Legislativo não estava preparado para atender a uma demanda legislativa mais numerosa e técnica.

No contexto anterior à Constituição Federal de 1988, o Brasil sofreu um período ditatorial em que essa primazia do Executivo não teve quaisquer limitações, permitindo muitos abusos por parte dele. Entre os instrumentos de que gozava o Executivo nesta época, havia o decreto-lei, uma figura muito semelhante ao que temos hoje com as medidas provisórias, mas que, contudo, no caso de não análise pelo Congresso, era convertido em lei, e não rejeitado tacitamente.

Durante os debates constitucionais que culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, uma Constituição que visou reestruturar o país após um período ditatorial, muito se discutiu a respeito da instituição ou não das medidas provisórias como instrumento que viria a substituir o decreto-lei, tendo em vista a busca de limitações ao Poder Executivo. Este tipo normativo, característico do Estado autoritário que havia no momento, não tinha quaisquer limites a sua produção; a ideia era, então, instituir as medidas provisórias a fim de manter os pontos positivos do decreto-lei e remover seus vícios.

Particularmente, o fato de ser o antigo decreto-lei aprovado tacitamente quando o Legislativo não o analisava no prazo previsto fazia com que, ao editar inúmeros decretos, o Executivo conseguisse a aprovação de todos eles, o que acarretava um déficit democrático em sua elaboração, já que o Legislativo sequer participava da análise para que o dispositivo se tornasse lei. Com a medida provisória, tentou-se, a princípio, conciliar essa efetividade com a democracia: para que se transformasse em lei, seria necessário o aval do Legislativo, o que a tornaria um instrumento democrático sem, no entanto, perder a celeridade necessária, já que começaria a vigor assim que publicada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>“O argumento é o seguinte: no mundo moderno, o governo é chamado a desempenhar múltiplas e crescentes funções, pois cada vez mais se vê confrontado com situações imprevisíveis em que é preciso agir de forma rápida e ágil. Assim, para evitar as crises motivadas pela incapacidade de ação do governo e para impedir que ele se

A medida provisória, trazida ao Brasil como “solução” para a problemática do decreto-lei, foi inspirada no *decreto-legge* italiano, embora exista “[...] importante dessemelhança no que se refere ao órgão competente para a adoção da providência legislativa de urgência. No Brasil, cumpre ao Presidente da República, Chefe de Estado e de Governo editá-la. Na Itália, ao Governo”. (CLÈVE, 2010, p. 55).

Embora tenha sido pensada como uma “solução”, a medida provisória acabou sendo utilizada de forma indiscriminada por todos os presidentes da República desde o início da vigência da atual Constituição.<sup>2</sup> Além de serem editadas excessivamente, por não haver, a priori, limites materiais, as medidas provisórias começaram, por permissão do próprio Legislativo, a ser reeditadas constantemente para que, no decurso do prazo sem análise por parte do Legislativo, não perdessem sua eficácia.<sup>3</sup>

A possibilidade de reedição viria a acarretar a perda da intenção do constituinte de diferenciar a medida provisória do decreto-lei por meio da necessária participação do Legislativo antes de convertê-la em lei, visto que, reeditando sucessivamente uma medida não analisada no prazo, ela não apenas teria força de lei, mas também acabaria, de certa forma, vigendo por tempo indeterminado.<sup>4</sup>

Apesar de as medidas provisórias serem necessárias<sup>5</sup>, tendo em vista o quanto o Executivo precisa de sua celeridade para atuar, a situação mostrava-se insustentável, pois “[...] nas situações mais banais e inusitadas” (SOUSA, 1999, p.88) eram elas editadas, sobretudo para que o Executivo conseguisse controlar a agenda do Legislativo. Este contexto ensejou o surgimento de diversas PECs, entre as quais temos a Proposta de Emenda à Constituição nº

---

veja paralisado por conflitos internos, cumpre dotar o Executivo de poderes legislativos excepcionais. Além disso, nos países latino-americanos, em especial o Brasil, com sistemas partidários fragmentados e de fraca disciplina interna, é por intermédio desses poderes que o Executivo pode aumentar a capacidade de implementar uma agenda de governo.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.125)

<sup>2</sup>“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. Não só o número total de Medidas Provisórias tem crescido a cada legislatura nesta década, mas também muitas medidas vêm sendo reeditadas um grande número de vezes, já que o Congresso raramente as desafia.”(PEREIRA; MUELLER, 2000, p.47).

<sup>3</sup>“Ao receber a MP nº 39, que reeditava a MP nº 29109 o presidente do Congresso, senador Nelson Carneiro, nomeou uma comissão ad hoc para dar parecer sobre a constitucionalidade da reedição. O parecer da comissão, publicado no DCN (1-3-1989), aceitou a reedição de MPs que tivessem perdido eficácia.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 138)

<sup>4</sup>“Na prática, o Congresso deixou ao Executivo a definição unilateral da urgência e relevância. E a possibilidade da reedição de MPs que perdem eficácia fez desaparecer a principal diferença entre a medida provisória e o decreto-lei notada pelos constituintes. O decurso de prazo deixou de ser desfavorável ao Executivo, uma vez que ao editar a MP este não precisaria ter certeza de contar com apoio para aprová-la; bastaria ser capaz de evitar que a oposição reunisse maioria. Assim, desapareceu a ameaça que levaria ao uso comedido da prerrogativa. Emitir grande número de MPs deixava de ter riscos para o Executivo.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.141)

<sup>5</sup>“Por outro lado, o Executivo necessita responder às demandas sociais, inclusive às graves e urgentes, e não pode depender do moroso processo de elaboração legislativa.” (CARVALHO, 2008, p.12).

472/1997, que resultou na aprovação da Emenda Constitucional 32/2001<sup>6</sup>, cujo principal objetivo era limitar a produção de medidas provisórias e colocar fim às reedições. Além da limitação à edição de medidas, tivemos outras mudanças no sistema, como a instituição do sobrestamento de pautas. No entanto, ao analisar a doutrina e a situação política atual, vemos que ainda há diversos problemas envolvendo as medidas provisórias.

Diante da existência de problemas que remanescem, realizamos um estudo de direito comparado, buscando novas propostas no Direito Italiano, do qual foi originária a ideia das medidas provisórias. Ademais, trata-se de um país que exerce importante influência sobre o Direito Constitucional brasileiro, o que torna mais relevante a análise.

Tivemos por hipótese inicial que a Emenda Constitucional nº 32/2001 não atingiu todos os seus objetivos e que, em alguns pontos, como na instituição do trancamento de pautas, atingiu um resultado até mesmo inverso ao que almejava. Diante disso, fizemos uma pesquisa de avaliação legislativa<sup>7</sup> da referida emenda, por meio de uma análise documental, seguida de uma análise empírica quantitativa e qualitativa acerca das medidas provisórias, sobretudo para verificar sua eficácia, de modo a concluir se seus objetivos foram ou não atingidos. Por fim, embora a medida provisória seja um instituto com características próprias do direito brasileiro, buscamos, considerando sua inspiração no *decreto-legge* italiano, formas de controle adotadas na Itália para a atuação normativa do Poder Executivo, a fim de verificar nelas aspectos compatíveis com a nossa realidade.<sup>8</sup>

A justificativa para o recurso ao direito comparado neste estudo sustenta-se no fato de que conhecer o direito estrangeiro nos permite não apenas entender melhor nosso próprio direito,

---

<sup>6</sup> “Nos primeiros meses de 1995, com o início da nova legislatura, respondendo a essa nova configuração das relações Executivo-Legislativo, deputados e senadores apresentaram nada menos que 10 PECs, cinco em cada Casa, visando a alterar o art. 62 da Constituição.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 142- 143)

<sup>7</sup> Os fundamentos da avaliação legislativa se encontram no “Guide to Evaluating Legislation” da Comissão Europeia, em que se propõe essa atividade como uma forma de trazer, no futuro, melhores soluções legislativas para eventuais situações que devam assim ser solucionadas. A avaliação ocorreria em função de três critérios básicos, que seriam: efetividade, que diz respeito à análise da conduta dos destinatários da norma legal com relação ao modelo normativo, verificando se há correspondência; eficácia, que diz respeito à análise de se houve ou não atendimento da finalidade do legislador com a criação da norma; e eficiência, que compara investimentos com resultados, de forma que, quanto maior o resultado e menor o investimento, mais eficiente é a norma. Para recortar esta análise, visando atingir os objetivos da pesquisa de acordo com os dados disponíveis, analisamos apenas a eficácia da emenda, de forma que consideramos quais foram os objetivos levantados na edição da emenda e qual foi a realidade fática observada após sua edição.

<sup>8</sup> “Inicialmente, o direito comparado tem como objetivo propiciar ao jurista o conhecimento pleno da sua ciência, que não se limita a técnicas de interpretação e aplicação das normas de seu ordenamento nacional, mas compreende também a descoberta de modelos de prevenção e de solução dos conflitos sociais. Assim, o primeiro fim da comparação é a geração, mediante a compreensão das normas estrangeiras, de um maior número de alternativas para a solução de problemas concretos com que se depara o jurista.” (HORBACH, 2015, p.197)

mas também aperfeiçoá-lo, já que o próprio legislador utilizou o direito comparado na instituição do direito posto estudado.<sup>9</sup>

Logo, utilizaremos o direito comparado como parte do método do estudo, uma vez que, como afirma René David (2002, p. 12):

O direito comparado não é o domínio reservado de alguns juristas que encontram o seu interesse nesse ramo. Todos os juristas são chamados a interessar-se pelo direito comparado, quer para melhor compreenderem o seu próprio direito, quer para o tentarem aperfeiçoar, ou, ainda, para estabelecer, de acordo com os juristas dos países estrangeiros, regras de conflito ou de fundo uniformes ou uma harmonização dos diversos direitos.

Neste estudo, não apenas serão compreendidas as disposições do ordenamento jurídico italiano que tratam do *decreto-legge*<sup>10</sup>, como também será feita uma análise da posição da doutrina e jurisprudência a respeito desse instituto, pois:

O investigador comparatista, realizando sua obra com o material legislativo apenas, fecha seus horizontes, e não tem a desenvoltura que a pesquisa de cunho nitidamente científico reclama. Para que possua estas qualidades essenciais, deve o autor de obra deste gênero verificar o que o legislador dispôs, e investigar também o que registram os arestos dos Tribunais, as influências da doutrina[...] (SILVA PEREIRA, 2014, p. 38).

Com isso, esperamos que este estudo possa auxiliar na elaboração de futuras alterações legislativas que busquem melhorar o contexto que envolve as medidas provisórias de forma mais eficaz que a EC que avaliamos. Ademais, à luz das conclusões obtidas com o estudo, teceremos uma análise da recém-aprovada PEC 91/2019, compreendendo as mudanças promovidas quanto à tramitação de medidas provisórias.

Nosso objetivo no presente trabalho foi, portanto, fazer uma avaliação legislativa da EC 32/2001 no que tange à capacidade de atingir seus objetivos, além de conhecer como o uso do instrumento similar a ela foi controlado na Itália, o que permitirá a elaboração de novas propostas de controle adequadas à realidade brasileira. Assim, buscamos dimensionar a eficácia da EC 32/2001, de forma que pudemos identificar quais problemas ela solucionou e quais problemas surgiram ou mantiveram-se a partir dela.

<sup>9</sup> A esse respeito, destaca ainda René David que: “O que é editado, escrito, julgado em outro país, com a mesma estrutura e a mesma tradição do nosso, não é indiferente ao modo como o direito do nosso próprio país será explicado, interpretado e por vezes renovado, mesmo sem qualquer intervenção do legislador.” (DAVID, 2002, p. 8).

<sup>10</sup> “The essence of comparative law is comparing the law of one country against that of another. The act of comparison requires a careful consideration of the similarities and differences between multiple legal data points, and then using these measurements to understand the content and range of the legal material under observation.” (EBERLE, 2009, p. 460)

Destarte, tivemos por objetivo, no presente trabalho, responder às questões que constam abaixo.

- Qual foi o contexto político que levou ao surgimento da EC 32/2001? Quais eram os seus objetivos?
- Os objetivos da EC 32/2001 foram atingidos?
- Como as medidas provisórias têm sido editadas?
- Podemos dizer que os caminhos adotados pela EC foram os mais adequados para a solução da problemática que a originou?
- Como a Itália controla o uso do *decreto-legge*? Como é a atuação do Executivo na legislação no país?
- Com base no estudo da experiência do direito italiano, quais alterações podem ser feitas na atual legislação acerca da medida provisória?

O método utilizado para responder a tais questões foi, como já apontado, a avaliação legislativa, feita por meio da revisão bibliográfica, da análise documental do diário da constituinte e do dossiê da PEC estudada, da pesquisa empírica quantitativa e qualitativa, com levantamento de dados disponíveis nos Sistemas Informatizados do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, utilizando da dialética para chegar às conclusões buscadas e, por fim, do direito comparado, para, por meio dele, compreender como a Itália soluciona problemas envolvendo a atuação normativa do Poder Executivo, sobretudo no que diz respeito às formas de controle do uso do instituto do *decreto-legge*.

Assim, a estruturação do trabalho, inicialmente, fundamentou-se na compreensão do contexto da atuação do Poder Executivo na atuação legislativa, bem como da instituição das medidas provisórias em nosso ordenamento, além de sua relação com a Separação de Poderes, partindo da teoria de Montesquieu até o presidencialismo de coalizão, sistema observado hoje no Brasil. Verificamos ainda os problemas relacionados às medidas provisórias que existiam antes da EC 32/2001, para contextualizar essa alteração constitucional.

Posteriormente, passamos à análise da PEC 472/97 em busca dos objetivos da posterior EC 32/2001. Esses objetivos, como verificamos no estudo do método da avaliação legislativa, poderiam estar presentes tanto no texto inicial da proposta quanto na justificativa, ao longo das discussões ou em seu texto final aprovado.

Assim, foi necessário um recorte para que pudéssemos tornar essa análise factível: quais documentos, relativos à PEC, analisar em busca dos seus objetivos? Foram selecionados

justamente o texto inicial, a justificativa, os pareceres das comissões e o texto final, o que nos permitiu uma ampla verificação.

Levantados os objetivos, passamos, então, à coleta de dados, de modo a tornar possível verificar, por meio de uma análise tanto quantitativa quanto qualitativa, se os objetivos teriam ou não sido atingidos. Nessa etapa, também foi necessária uma seleção relacionada à disponibilidade de dados, que foram obtidos principalmente nos sistemas informatizados da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, bem como por meio do atendimento personalizado desses.

Dessa forma, levantamos dados acerca da produção de medidas provisórias antes e depois da EC 32/2001, dados relativos à promulgação de leis ordinárias nesse mesmo período, propositura de projetos de leis ordinárias pela Presidência da República, dados sobre o trancamento de pautas causado por medidas provisórias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, bem como informações sobre o campo temático de edição das medidas provisórias.

O recorte temporal adotado para análise foi o período de 1988 a 2001, escolhido para que pudéssemos verificar o contexto anterior à EC 32/2001, uma vez que a atual ordem constitucional, com a criação da medida provisória, estabeleceu-se em 1988, e, em 12 de setembro de 2001, iniciou-se a vigência da EC 32/2001. Para o contexto posterior à EC 32/2001, selecionamos o período de 2001 (após o início da vigência da emenda) a 2019. A escolha de avaliar até 2019 ocorreu tanto pela factibilidade, uma vez que o trabalho de análise encerrou-se em 2020, quanto pela aprovação da PEC 91/2019, já que, embora ela não tenha sido promulgada até o fim deste estudo, há grande potencial para que isso ocorra até o fim de 2020, o que faria de 2019 o último ano completo no regime ditado pela EC 32/2001.

Superada essa etapa, seguimos para a fase de responder se os objetivos levantados foram ou não atingidos, de modo a concluir a avaliação da EC 32/2001 para dar resposta à pergunta inicial: a EC foi ou não eficaz?

Nesse ponto, analisamos ainda a problemática remanescente no âmbito das medidas provisórias, de modo a demonstrar como ainda se faz necessária a busca por um novo regramento do instituto. Alguns dos problemas ainda existentes nem mesmo foram alvo da EC 32/2001, enquanto outros foram por ela criados ou agravados.

Encerrada a etapa da avaliação legislativa, passamos ao estudo do direito italiano, compreendendo a atuação do Poder Executivo na produção legislativa do país, bem como a utilização do *decreto-legge*, o que nos possibilitou verificar semelhanças e diferenças entre a realidade italiana e a brasileira, de modo a suscitar novas ideias que possam melhorar o atual panorama de utilização das medidas provisórias no Brasil.

## **CAPÍTULO 1 MEDIDAS PROVISÓRIAS E A PRIMAZIA NORMATIVA DO EXECUTIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A medida provisória, encontrada em nosso ordenamento como instrumento normativo próprio do Chefe do Poder Executivo, mostra-se como um dos tipos normativos de maior destaque, tendo em vista ser produzida em quantidade semelhante à das leis ordinárias<sup>11</sup> (se consideradas as reedições). Para compreender como esse instrumento reflete uma primazia do Poder Executivo na atividade normativa, que se mostra uma tendência histórica no Brasil, deve-se inicialmente analisá-lo sob a égide da separação de Poderes no contexto atual.

### **1.1 Separação de Poderes histórica e atualmente**

A separação de Poderes clássica, influenciada por Montesquieu, estabelecia uma divisão do Estado em três espécies de Poderes: o Poder Legislativo, responsável pela elaboração, revogação e alteração das leis, bem como pela fiscalização da atuação estatal; o Executivo, cuja função seria fazer a guerra ou a paz, recebendo embaixadas, impedindo invasões, garantindo a segurança do Estado, sendo este “melhor administrado por um do que por muitos”<sup>12</sup>, e o Judiciário, que consistiria no poder de julgar e punir crimes.<sup>13</sup>

De acordo com tal teoria, para garantir que os cidadãos não temessem uns aos outros e ao governo, seria necessário um “governo moderado”, obtido por intermédio de um mecanismo de neutralização dos Poderes, por meio do qual o poder de julgar seria neutralizado em si mesmo e os demais (poder de legislar e poder de executar), pela comunhão de funções entre eles. Assim, haveria uma capacidade de neutralização recíproca para que um controlasse o outro.

Iluminista, o teórico Montesquieu tinha como preocupação principal limitar o poder, de forma que dele se esperava uma “prestação negativa”, abstendo-se o Estado de intervir na vida privada, o que garantiria direitos individuais, como liberdade e vida, e direitos políticos. Nesse contexto, ele entendeu que os Poderes identificados deveriam ser divididos e entregues um na mão de cada órgão, a fim de evitar ofensas aos direitos civis e políticos por abusos do Estado.

Sua teoria foi concretizada na Declaração Francesa de Direitos do Homem de 1789, que, em seu artigo 16, estabeleceu a separação de Poderes como um dos dogmas do

---

<sup>11</sup> Em pesquisa realizada pelo IBPT, observou-se que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2018, foram editadas 5.967 leis ordinárias paralelamente a 1.461 medidas provisórias editadas originariamente, e 5.491 medidas provisórias reeditadas. (AMARAL *et al.*, 2018, p. 3)

<sup>12</sup> MONTESQUIEU, 2005, p. 121.

<sup>13</sup> MONTESQUIEU, 2005, p. 294-304.

constitucionalismo moderno.<sup>14</sup> Com isso, buscava-se assegurar os direitos e liberdades individuais por meio da independência e do controle recíproco entre os detentores de cada Poder.

Apesar do ineditismo da teoria, podemos identificar que tanto Aristóteles quanto Locke já se teriam aproximado do que posteriormente estabeleceria Montesquieu em seus estudos com relação aos Poderes.<sup>15</sup> Quanto à diferenciação entre Montesquieu e Aristóteles, entende-se que, diferentemente do que fez aquele, Aristóteles apenas identificou os Poderes<sup>16</sup>, sem sugerir uma separação entre eles.<sup>17</sup>

Locke<sup>18</sup>, conforme já apontado, teria também sido um precedente ao reconhecer as funções distintas: legislativa, executiva e federativa. Contudo, apesar de se aproximar de Montesquieu com relação à divisão, não sugeriu um sistema de controle recíproco como ele havia feito.

Apesar da grande importância de sua teoria, hoje estamos em um momento histórico totalmente distinto daquele de Montesquieu.<sup>19</sup> Um dos possíveis pontos controversos de seu pensamento foi apontado por Loewenstein, que afirmou que o poder do governo é necessário, não podendo ser neutralizado completamente.<sup>20</sup>

Amaral Júnior observa que um dos problemas da teoria de Montesquieu reside no fato de que, para haver uma ação por parte do Estado, seria necessário um acordo entre os Poderes, já que, na sua inexistência, ter-se-ia somente inação.<sup>21</sup> Como se revela na prática, com a pluralidade de interesses no âmbito governamental, o acordo torna-se algo difícil de obter. Dessa forma, a teoria passa a ser um problema quando aplicada em sua forma tradicional.

<sup>14</sup> “Art. 16. Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.” (FRANÇA, 1789, disponível em :< <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>>)

<sup>15</sup> Conforme fez Ferreira Filho (2010, p.162)

<sup>16</sup> Em sua obra Política, Aristóteles reparte as funções estatais em “deliberante (consistente na tomada de decisões fundamentais), executiva (consistente na aplicação pelos magistrados dessas decisões) e judiciária (consistente em fazer justiça)” (FERREIRA FILHO, 2010, p.162)

<sup>17</sup> “Nada permite deducir que Aristóteles observase empíricamente o desease teóricamente la atribución de estas tres funciones a diferentes órganos o personas. Y justamente em este punto yace la importancia ideológica de la doctrina de la separación de poderes del liberalismo constitucional de la primera época. El constitucionalismo de La Antigüedad no se adscribió a la teoría de la separación de poderes.” (LOWENSTEIN, 1986, p. 57)

<sup>18</sup> LOCKE, John. 1994, Capítulo XII.

<sup>19</sup> Como observa José Levi Mello do Amaral Júnior (2004, p. 40): “ Ao longo do século XIX, com a crescente situação de miséria do proletariado, ganharam força movimentos de crítica ao modelo liberal.”

<sup>20</sup> “Pero lo que ni Locke, ni Montesquieu, ni la Revolución francesa para su propia desgracia no vieron o no quisieron ver- y esto es comprensible dado que su intención ideológica se dirigía contra el absolutismo tradicional- es que todo gobierno es poder. Su racionalización del proceso del poder gubernamental les indujo a creer que el poder podía ser neutralizado y que su carácter demoníaco podía ser exorcizado.” (LOWENSTEIN, 1986, p. 61)

<sup>21</sup> AMARAL JÚNIOR. Sobre a organização de poderes em Montesquieu (Comentários ao Capítulo VI do Livro XI de “O Espírito das leis”). p.12-13.

Começou a exigir-se do Estado muito mais do que sua “prestação negativa”, sobretudo com o surgimento do constitucionalismo social (Constituição Alemã de Weimar de 1919 e Constituição Mexicana de 1917), em que se verificou que isso não seria o bastante ante a desigualdade existente entre os indivíduos. Não se podia mais admitir como suficiente a inação do Estado.

Nesse contexto, várias outras sugestões de separações foram feitas<sup>22</sup>: Loewenstein (1986), a título de exemplo, sugeriu a separação entre três funções. Segundo essa estrutura, o Estado seria constituído pela decisão política fundamental (primeira função), que representa os caminhos a serem seguidos com relação a vários aspectos, nacionais ou internacionais, sendo grande parte dessas decisões materializada na constituição. A segunda função do Estado seria a de execução, representada pela concretização das decisões tomadas, que geralmente compreende a execução das leis. E a terceira função seria a de controle, que se dá de forma variada conforme cada tipo de governo.

Kelsen (2000), importante crítico da teoria clássica de Montesquieu, também foi responsável por uma alternativa: a bipartição de Poderes entre a criação e a execução de leis. Observa o autor que essas atribuições não necessariamente serão exercidas por Legislativo e Executivo respectivamente, podendo, por vezes, o Executivo criar leis. Quanto ao Judiciário, seriam suas atividades classificadas entre os dois Poderes por ele elencados.

A mudança da estrutura dos Poderes mostrou-se necessária uma vez que o Estado, com o constitucionalismo social, passou a ter de proporcionar “prestações positivas”, adotando uma postura direcionada à garantia de direitos sociais básicos aos indivíduos, como saúde, educação, alimentação e moradia. Esse Estado contemporâneo teria por objetivo estabelecer para todos algum bem-estar, uma existência digna, com intervenções nos domínios econômico e social, pois não seria mais cabível o ideal do “*laissez-faire, laissez-passer*”, em que se mantinha a atuação do estado em aspectos mínimos.

Portanto, como assinala Jean Paul Cabral Veiga da Rocha (2008, p. 178), a interpretação da teoria clássica de Montesquieu não pode ser feita da mesma forma hoje: deve-se levar em conta o momento histórico e os interesses a que ela servia no momento em que foi elaborada. “A clássica separação dos Poderes de um Estado como pensado e previsto no final do século

---

<sup>22</sup> Temos alguns pensadores modernos, como Cesar Saldanha Souza Junior (2002), que estudam uma hexapartição de Poderes, nos moldes de países como Alemanha e Espanha. Este tipo de organização dos Poderes, difundida por Bruce Ackerman, trata-se na verdade de uma divisão de funções. O que a diferencia de outras teorias é a defesa pela instituição do Tribunal Constitucional como uma função autônoma.

XVII e no Século XVIII em muito foi e vem sendo modernizada”. (LEITE; STRECK; NERY JUNIOR, 2017, p. 17)

No Estado intervencionista, a separação de Poderes, apesar de muito influenciada pelas teorias de Montesquieu, não se dava da mesma forma. Para garantir a efetivação de direitos, políticas públicas eram essenciais, o que fez necessária uma redistribuição das atribuições estatais entre os Poderes, ocasionando, por exemplo, a atribuição de maior função normativa ao Poder Executivo a fim de garantir maior celeridade em sua atuação.<sup>23</sup>

Nesse contexto, observa Amaral Júnior (2004, p. 45-49), surgiram instrumentos legislativos atribuídos diretamente aos Governantes (Poder Executivo), como os decretos-leis e correlatos, divididos em três tipos fundamentais: os que teriam força de lei, baixados diretamente pelo Governo; os que consistiriam em delegação legislativa, ou seja, transmissão temporária do exercício da potestade legislativa do Poder Legislativo ao Poder Executivo; e os provimentos governativos, que teriam força inferior à da lei. Tais instrumentos, observa Ferreira Filho (1997), não representavam o fim da separação de Poderes, mas certamente constituíam uma quebra com a teoria clássica de Montesquieu.<sup>24</sup>

No Brasil, essa atribuição de poderes normativos ao Poder Executivo foi sobretudo observada em momentos ditatoriais, mas também associada ao Estado Social. Para compreender como se deu a atribuição de tais poderes em diferentes momentos históricos no Brasil, passaremos a uma análise mais cautelosa e específica, voltada ao histórico de participação do Poder Executivo na produção normativa no país.

## **1.2 Histórico da participação do Executivo na produção normativa do Brasil**

A primeira Constituição a prever a participação do Poder Executivo no processo legislativo foi a Constituição de 1824. De acordo com João Batista de Campos Rocha (2018, p.

---

<sup>23</sup> A esse respeito, observa Murilo Gaspar do que “como o Estado age sob o princípio da legalidade, o desempenho de seus novos papéis necessita de leis numerosas e flexíveis, as quais não mais declaram regras éticas pré-existentes com a finalidade de manter a ordem, tornando-se instrumentos para consecução das políticas econômicas e sociais, que visam muito mais à transformação da realidade social do que sua conservação. Entretanto, o Parlamento se mostrou incapaz de editar leis na quantidade e da qualidade que lhe são demandadas, em virtude da ausência de preparo técnico de seus membros, e da impossibilidade de o processo legislativo, por sua própria natureza, acompanhar a velocidade requerida pela atuação do Estado na esfera econômica, chegando à paralisia decisória. Houve, então, uma tendência crescente à perda de hegemonia do Parlamento e à transferência de boa parte da função legislativa para o Poder Executivo, dotado de maior agilidade e de corpo burocrático melhor preparado, o qual assumiu o primado entre os poderes.” (2010, p. 786).

<sup>24</sup> “Este predomínio do Executivo-Governo, inclusive a assunção por ele da função de legislador, foi por muitos apontada como o fim da separação dos Poderes. Talvez seja isto uma exageração e fim tenha tido apenas a versão clássica, de Montesquieu, da separação dos Poderes.” (FERREIRA FILHO, 1997, p. 457)

227), “a proposição de lei àquele tempo era submetida a uma Comissão da Câmara dos Deputados, para só então, e depois de aprovada, ser transformada em projeto de lei”.

Por sua vez, na Constituição Federal de 1891, tratou-se de forma simplista a elaboração de leis, que apenas foi atribuída ao Congresso Nacional<sup>25</sup>. Já na Constituição de 1934, além de se permitir a propositura de projetos de lei pelo Presidente da República, em seu art. 41, §2º, atribuiu-se a ele, com exclusividade, a iniciativa dos projetos de lei que aumentassem vencimentos de funcionários, criassem empregos em serviços já organizados ou modificassem, durante o prazo de sua vigência, a lei de fixação das forças armadas.<sup>26</sup>

Já a Constituição de 1937, outorgada pelo então Presidente da República (Getúlio Vargas), embora tenha mantido a federação e a república, não falou expressamente da Separação de Poderes. Apesar de haver previsão sobre os órgãos do Poder Legislativo, a proposição de leis era atribuição, a princípio, do Governo. Ainda nessa Constituição, foi criada a figura do decreto-lei, que, diante das necessidades do Estado, era exercida quase que de forma ilimitada nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados.<sup>27</sup>

Por ser outorgada, a Constituição de 1937 é caracterizada por uma expansão dos poderes do Presidente da República. Além da figura do decreto-lei, atribuiu-se ao Presidente a competência para dissolver a Câmara dos Deputados, o que lhe dava total poder para editar decretos-lei (BRASIL, 1937, art. 167).<sup>28</sup>

Com a restituição da democracia, a Constituição de 1946 voltou a prever expressamente a Separação de Poderes, além de promover a extinção dos poderes antes atribuídos ao presidente da República, que voltou a ter competência apenas para criar projetos de lei, havendo também a previsão de casos em que a iniciativa dos projetos seria exclusivamente dele, assim como ocorria na Constituição de 1934.<sup>29</sup>

A Constituição de 1967, apesar de promulgada pelo Congresso Nacional, ampliou os poderes do presidente da República, que poderia “enviar ao Congresso Nacional projetos de lei

---

<sup>25</sup> BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891, art. 29.

<sup>26</sup> BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934.

<sup>27</sup> Aponta João Batista de Campos Rocha que: “Sob o regime desta Constituição, o Poder Legislativo dividido em Câmara dos Deputados, Conselho Federal e Conselho de Economia (estes dois últimos nomeados pelo presidente da República), é meramente figurativo, pois seu poder de proposição de lei é limitado sob diversas condições, sendo que a iniciativa dos projetos de lei cabe em princípio ao Governo, conforme dispõe o artigo 64”. (ROCHA, 2018, p.231).

<sup>28</sup> Em 1º de Novembro de 1937, Getúlio Vargas fechou o Congresso Nacional, outorgando a Constituição mencionada, tendo o Congresso permanecido em recesso por nove anos. Nesse período, o Presidente legislou sozinho por meio dos decretos-lei, tendo-os utilizado 160 vezes só no ano de 1937, e mais de 8 mil vezes durante o período 1937-1945, conforme se pode extrair da plataforma de dados sobre legislação da Câmara dos Deputados: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>.

<sup>29</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946. Art. 67.

sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal”.<sup>30</sup> Caso não houvesse deliberação dentro do prazo previsto, seria aplicado ainda o art. 54, em seu §1º, que determinava que os projetos seriam considerados aprovados.

Tratava-se de permissão constitucional que implicava em grave interferência do Poder Executivo no exercício da atividade legislativa.<sup>31</sup> No entanto, na prática, os governos gozavam de poderes ainda maiores e mais arbitrários, como os atribuídos pelo Ato Institucional nº 05, que dava ao Presidente a competência para fechar o Congresso, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais, legislar em qualquer matéria durante o recesso parlamentar, entre outros.

Existia ainda, no art. 58, a previsão da figura do Decreto, que, após a edição da EC nº01/1969, passou a ser denominado Decreto-Lei:

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

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado. (BRASIL, 1967)

Após a EC mencionada, o Decreto-Lei ficou disciplinado no art. 55, que tornou possível sua utilização para tratar também sobre normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Incluiu-se também o §2º, que estabelecia que a rejeição do decreto-lei teria efeito *ex nunc*, não implicando nulidade aos atos praticados durante sua vigência.

Para exemplificar o uso do instituto, podemos mencionar o Decreto-Lei nº 1.077/1970, que, embora aprovado pelo Congresso, instituiu a censura a ser realizada pelo Governo, estabelecendo, entre outras disposições, que: “Art. 1º Não serão toleradas as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes quaisquer que sejam os meios de comunicação.” (BRASIL, 1970).

Ademais, não eram raros, durante a ditadura, os momentos em que os Governantes fechavam o Congresso Nacional (prerrogativa que foi garantida no Ato Institucional nº 5), como

<sup>30</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1967. Art. 54.

<sup>31</sup> Para João Batista de Campos Rocha: “Essa é, sem dúvida alguma, a forma, prevista em Constituição, mais arbitrária de intervenção do Poder Executivo nas atribuições do Poder Legislativo”. (ROCHA, 2018, p. 234).

ocorreu em 1977, momento que o então presidente, Ernesto Geisel, aproveitou para legislar livremente por meio dos decretos-lei, instituindo o chamado “Pacote de Abril”.<sup>32</sup>

Portanto, como observamos, a atribuição de poderes normativos ao Poder Executivo não foi inovação da Constituinte de 1988. A Constituição Federal de 1988 seguiu a tendência histórica brasileira de atribuir maiores poderes ao Poder Executivo que aos demais e refletiu a influência do constitucionalismo social, em que se conferem poderes mais expressivos ao Poder Executivo para garantir celeridade na prestação de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos. Assim, essa Constituição também previu instrumentos próprios para que o presidente da República pudesse legislar.

Além da iniciativa em projetos de lei, com matérias em que gozava de iniciativa privativa<sup>33</sup>, a Constituição Federal ainda previu a edição de medidas provisórias e leis delegadas<sup>34</sup>. Entretanto, na Constituição Federal de 1988, adotou-se cautela maior na atribuição de poderes ao Executivo do que havia ocorrido na Constituição anterior, para evitar que abusos voltassem a ocorrer. Isso porque, como observamos, era a primeira vez em que uma Constituição democrática do Brasil atribuía poderes normativos de tal proporção ao presidente da República:

Na nova Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, ficou evidente o esforço dos legisladores em ampliar os poderes do Congresso, devolvendo a este competências que lhe haviam sido retiradas durante o período militar. Por outro lado, parte substantiva dos poderes do Executivo foi preservada, dentre os quais se destaca o poder privativo de emitir MPs que entram em vigor imediatamente e têm prazo de 30 dias para serem apreciadas pelo Congresso. (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 8).

O que se pode concluir, portanto, ao analisar todas as Constituições brasileiras, é que “embora tenha havido variações no funcionamento do processo legislativo dentro do próprio Poder dele incumbido precipuamente (o Legislativo), as atribuições do Poder Executivo pouco variaram. Encontra-se, com maior ou menor grau, um Executivo forte.” (OLIVEIRA; AMARAL JÚNIOR, 2016, p.204). Isso porque “o fortalecimento do Poder Executivo vem sempre acompanhado de maior poder legislativo para si.” (Idem, p. 205).

Sobre o surgimento das medidas provisórias, Magali Carvalho Alves de Oliveira (2009, p. 46-47) destaca:

---

<sup>32</sup> O fechamento do Congresso em 1977 durou 14 dias, e, nesse período, foram editados dez decretos-lei pelo presidente, os quais não passaram pela análise do Congresso, que estava em “recesso”, e foram imediatamente convertidos em lei.

<sup>33</sup> É o caso das matérias previstas no art. 61, §1º da CF/88.

<sup>34</sup> Previstas, respectivamente, nos artigos 62 e 68 da CF/88.

As medidas provisórias surgiram do cruzamento entre a idealização de um país democrático e que, portanto, precisava expurgar qualquer resquício autoritário e o temor da ingovernabilidade. Consequentemente, era necessário dotar o Executivo de instrumento ágil para ser utilizado em situações emergenciais.

Ademais, é possível notar que, ao contrário do que acontecia nas Constituições ditatoriais anteriores, os instrumentos normativos atribuídos ao Poder Executivo (entre os quais, a medida provisória) deveriam passar pelo crivo do Poder Legislativo.<sup>35</sup> Consequentemente, passou a ser necessária uma grande cooperação entre esses dois Poderes.

Com isso, na nova ordem constitucional, as medidas provisórias foram instituídas como instrumento normativo próprio do presidente da República, como uma evolução do antigo decreto-lei. As medidas, junto a outros aspectos, fizeram com que nosso governo se constituísse, conforme observaram Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, com especificidades tais que seu sistema (constituído pelo multipartidarismo associado ao presidencialismo) resultasse no chamado presidencialismo de coalizão, que seria a forma encontrada para que a cooperação entre Executivo e Legislativo se desse de forma efetiva.

Diante do exposto, passaremos à compreensão do presidencialismo de coalizão, bem como da relação desse sistema com a existência das medidas provisórias.

### **1.3 Presidencialismo de coalizão e medidas provisórias**

Como observamos, na Constituição Federal de 1988, foram atribuídos vastos poderes normativos ao Presidente da República, o que se deu com a finalidade de garantir uma atuação célere e eficaz por parte do Governo, a fim de que pudesse desempenhar seu papel como provedor de direitos e ente regulador.<sup>36</sup> No entanto, para evitar que esses poderes pudessem implicar em abusos por parte do Poder Executivo, instituiu-se o controle da atuação normativa deste por parte do Legislativo.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> “Seu acolhimento na qualidade de instrumento normativo primário à disposição do Presidente da República resultou de intensos debates, nos quais se evidenciou uma preocupação central: o novo instituto, proscria a aprovação por decurso de prazo, seria diverso do decreto-lei.” (CRUZ, 2017, p.25)

<sup>36</sup> Observa Murilo Gasparido: “O crescimento do papel do Estado, seja como provedor de bens e serviços ou como regulador, com a exigência de uma atuação célere e pronta, favoreceu o fortalecimento e a preponderância do Poder Executivo.” (2010, p. 785).

<sup>37</sup> “Embora no Brasil o presidente da República seja mais forte do que é nos Estados Unidos, nosso Congresso também tem muitos poderes. O modelo de presidencialismo adotado pela Constituição de 1988, da maneira como operacionalizou a separação e interdependência entre os Poderes, prevê a cooperação, mas também estimula o conflito entre eles. A Constituição fortaleceu o Legislativo, ampliando sua capacidade de fiscalizar e controlar o Executivo, no entanto, ao mesmo tempo, deu ao Executivo o poder de legislar por meio de medidas provisórias. Após sucessivas modificações, as medidas provisórias que não forem votadas em 120 dias perdem a eficácia.” (ABRANCHES, 2018, n.p.)

Assim, embora o presidente gozasse de instrumentos céleres e eficazes, existia a necessidade de que atuasse em colaboração com o Poder Legislativo para que fosse capaz de atingir os resultados almejados com a produção normativa. No entanto, as medidas provisórias, que deveriam ser aprovadas pelo Congresso Nacional para que se convertessem em lei, já entravam em vigência assim que publicadas, além de poderem ser reeditadas sucessivas vezes, perpetuando sua vigência antes da rejeição pelo Congresso, o que promoveu um desequilíbrio na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.<sup>38</sup>

Esse desequilíbrio revelou-se principalmente em razão do fato de as medidas provisórias serem utilizadas vastamente, não se limitando, como deveria ser, a situações urgentes e relevantes<sup>39</sup>, além de sofrerem sucessivas reedições. Isso permitiu ao presidente gozar de um significativo controle da agenda do Poder Legislativo, podendo, assim, determinar quais propostas seriam objeto de consideração do Congresso e quando o seriam.<sup>40</sup>

A esse respeito, observa Abranches (2018, n.p.): “Esse dispositivo deu ao presidente a capacidade de controlar a agenda legislativa, inclusive para, em muitos casos, bloqueá-la preventivamente. Fernando Henrique e Lula usaram, muitas vezes, as MPs para coibir a iniciativa legislativa dos parlamentares que podia gerar legislação adversa a seus projetos de governo”.

Além de ter sua agenda impactada pela produção de medidas provisórias, o Congresso Nacional brasileiro, caracterizado pelo multipartidarismo, apresentava grande dificuldade na tomada de decisões, que demandavam um acordo entre os múltiplos interesses nele representados.<sup>41</sup> Esse fator, somado ao sistema presidencialista dotado de poderes normativos

---

<sup>38</sup> Nesse sentido, aponta Daniel Correio: “a edição de medidas provisórias é o meio mais eficaz para a realização da agenda governamental do Executivo, posto que, comparado ao tradicional instrumento legislativo, tem eficácia executiva imediata e pouco recebe veto do Parlamento, especialmente porque o mecanismo de coalizão do presidencialismo brasileiro força a composição de alianças para a geração da governabilidade desejada, razão pela qual, conquistada a maioria, o poder de execução do Presidente se torna uma força praticamente inquebrantável nessa seara política” (2016, p.80).

<sup>39</sup> Isso porque, conforme observam Amorim Neto e Tafner: “a Constituição trata com imprecisão e dubiedade o que sejam relevância e urgência, condições requeridas para a utilização do instituto legal da MP. Esta exigência, na prática, não se tem constituído em impedimento ou mesmo constrangimento à iniciativa presidencial de lançar mão de tal instituto, pois, na imprecisão constitucional, cabe ao chefe de governo julgar unilateralmente as condições particulares que se adaptem à exigência legal definida. Essa particularidade confere ao Executivo, em sua relação com o Legislativo, enorme capacidade de controle sobre a agenda legislativa do país” (2002, p.9).

<sup>40</sup> “A nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação”. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2001, p. 23)

<sup>41</sup> Observam Amorim Neto e Tafner que: “de um lado, encontra-se uma Presidência hipertrofiada em seus poderes constitucionais, cujo móvel, porém, seria a realização de uma ampla agenda legislativa de abrangência nacional; de outro, está um Poder Legislativo extremamente fragmentado, operado por partidos que, em sua maioria, são indisciplinados e cuja principal motivação seria o atendimento de demandas paroquiais” (2002, p. 6).

vastos, fez com que nosso Governo se diferenciasse dos sistemas presidencialistas do mundo, o que implicou no desenvolvimento da teoria do presidencialismo de coalizão para tentar explicá-lo:

Com a ampliação das atividades do Estado contemporâneo, surgiu uma nova visão da teoria da separação dos Poderes, bem como novas formas de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo e destes com o Judiciário, levando-se em conta certa colaboração entre os Poderes, que tem como principal exemplo o sistema parlamentar, em que o governo depende da confiança do Parlamento. (SILVA, José Irivaldo; SOUSA, Williams Martinho, 2016, p. 43)

Portanto, a caracterização desse sistema teria se dado, conforme explica Abranches, em razão de o nosso Governo, apesar de presidencialista, ter, diferentemente do que ocorreu em solo norte-americano, adotado o multipartidarismo, de modo que a formação de coalizões tenha-se mostrado indispensável à atuação estatal.<sup>42</sup> Esse sistema, contudo, como ele já observava, poderia levar a diversas instabilidades na presidência.

Observa Mariana Batista (2016, p. 145) que:

Para além da clássica dicotomia entre presidencialismo e parlamentarismo, o presidencialismo de coalizão se apresenta como uma variante institucional que combina a estrutura hierárquica centrada no presidente com a formação de coalizões multipartidárias.

Esse cenário não seria de todo ruim, já que garantiria a governabilidade nesse sistema. Nesse contexto, portanto, a medida provisória levou à reanálise da separação de Poderes<sup>43</sup> e ao surgimento de novas teorias, como a de Figueiredo e Limongi, na qual se estuda o presidencialismo de coalizão sob a luz do poder de agenda do Executivo sobre o Legislativo, que, para eles, teria sido concedido pelas medidas provisórias:

Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, dessa forma, induzir parlamentares à cooperação. Conta ainda com recursos não legislativos advindos do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.26)

No capítulo intitulado “O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação” (2001), os autores fazem uma análise do impacto das medidas provisórias no “poder” do Congresso, indagando se elas diminuem sua influência na definição de políticas públicas e se

<sup>42</sup> “A grande maioria (76%: 13/17) dos regimes liberais-democráticos do pós-guerra é parlamentarista. (...)É também aí que se revela a natureza do regime até agora praticado no Brasil. Não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo.” (ABRANCHES, 1988, p.19)

<sup>43</sup> Importante observar que, “a ‘separação dos Poderes’ da Constituição brasileira prevê a medida provisória não como um elemento de sua própria desestabilização ou derrogação, mas como elemento que a integra e dá feição.” (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 302)

servem ao interesse do Congresso. Para isso, partem de uma análise das razões de sua instituição, verificam as tentativas de limitá-las existentes à época e coletam dados sobre o uso das MPs.

Segundo Limongi e Figueiredo, um dos motivos que teriam levado à instituição das medidas provisórias seria justamente a intenção de conferir ao Executivo o controle da agenda do Legislativo.<sup>44</sup> No entanto, observam que, para que isso ocorresse de forma benéfica para ambos, seria necessário um controle adequado da produção desse tipo normativo, o que, como veremos mais adiante, não ocorreu.

Para compreender melhor sua importância no ordenamento e na dinâmica entre os Poderes, passaremos a analisar as medidas provisórias em si.

#### 1.4. Medida provisória na Constituição Federal de 1988

Como seria papel da Constituição Federal de 1988 promover a reestruturação do país após um período ditatorial, buscava-se, por meio dela, estabelecer limitações ao Poder Executivo. Por tal motivo, durante os debates constitucionais que culminaram em sua promulgação, muito se discutiu a respeito da viabilidade da instituição das medidas provisórias como instrumento que viria a substituir o decreto-lei.

Valdemar F. de Araújo Filho (2016, p. 278) destaca que:

No presidencialismo brasileiro, o chefe do Executivo dispõe de fortes prerrogativas constitucionais, administrativas e legislativas, e o estilo pessoal do presidente exerce papel essencial na configuração do estilo de governo, este considerado em seu sentido mais restrito, como espaço institucional integrado pelo presidente e seu círculo de assessores mais próximos, estejam estes na Presidência ou em ministérios e agências estratégicas para o exercício de governo.

Instrumento não utilizado em nenhum dos países da América Latina, a principal inspiração do presidencialismo brasileiro era a Constituição italiana. No entanto, como observa Ana Paula de Azevedo Carvalho (2008, p. 25), tratava-se de uma Constituição desenhada para o parlamentarismo<sup>45</sup>, e não para o presidencialismo:

<sup>44</sup> Isso se daria pois, conforme observam Amorim Neto e Tafner; “é possível afirmar, com Figueiredo e Limongi, que, no Brasil, o Executivo tem incentivos para editar MPs que atendam aos interesses da maioria parlamentar na medida em que se crie um mecanismo político – uma coalizão multipartidária – que permita – ex post – ajustes nas propostas feitas pelo Executivo de acordo com os interesses da maioria parlamentar, sem os quais a única alternativa que restaria ao Congresso, como forma de fazer valer suas preferências, seria a obstrução ao Executivo ou, em casos mais agudos, o conflito aberto.” (2002, p. 19).

<sup>45</sup> Isso pode ser constatado até mesmo pela análise do texto originário do art. 72 da constituinte (que resultou no atual art. 62): “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República, **por solicitação do Primeiro-Ministro**, poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato para conversão

Um importante detalhe deve ser enfatizado nesta análise: a Comissão de Sistematização de 1988 ao incorporar o instituto da medida provisória na Constituição brasileira, ao modo do art. 77 da Constituição italiana, o fez com base num modelo parlamentar de governo. Posteriormente, quando o sistema presidencialista venceu, a Comissão de Sistematização não extirpou do texto aquele instrumento próprio do parlamentarismo. No projeto original, as medidas provisórias dependiam de solicitação prévia do Primeiro-Ministro e presumiam o apoio da maioria parlamentar identificada com o Chefe de Governo e seu Programa. Com a manutenção do presidencialismo e mantido o instituto de origem italiana, entregou-se ao Presidente da República uma ilimitada fonte de arbítrio e liberdade para legislar.

É possível observar que, nos debates, considerou-se até mesmo a possibilidade de eliminar completamente (e não substituir) o instituto, em razão das arbitrariedades por ele permitidas na ordem constitucional anterior. Entretanto, esse não foi o posicionamento principal dos constituintes, que, seguindo as tendências mundiais do momento, entendiam que ele era um instrumento de governo necessário.<sup>46</sup>

Observam Figueiredo e Limongi (2001, p. 129) que:

Em geral, as opiniões expressas publicamente por constituintes apontaram para a necessidade de encontrar um sucedâneo para o decreto-lei que mantivesse a prerrogativa do Executivo (editar, em situações de urgência, decretos com força de lei no ato de sua promulgação) sem permitir seu uso abusivo (o recurso do Executivo à prerrogativa extraordinária com vistas a contornar a tramitação ordinária).

Como já apontado, o decreto-lei deveria ser analisado pelo Congresso, que poderia aprová-lo ou recusá-lo em sua íntegra. Entretanto, caso a análise não fosse feita, ocorreria aprovação tácita do texto, que se converteria em lei imediatamente. Em sentido oposto, desde sua criação original, as medidas provisórias apenas se converteriam em lei se fossem aprovadas pelo Congresso; ou seja, ante a não análise, teríamos uma rejeição tácita.

A ideia, com a implantação das medidas provisórias, era manter os pontos positivos dos decretos-lei e, simultaneamente, remover seus vícios, já que, sendo eles característicos do Estado autoritário vigente no momento, não havia limites efetivos à sua produção. Segundo Figueiredo e Limongi (2001, p. 133), “a inversão do decurso de prazo visava a garantir a participação efetiva do Legislativo na produção legal e, ao mesmo tempo, inibir o recurso do Executivo à sua prerrogativa de emitir decretos”.

---

– ela não é lei – ao Congresso nacional, o qual, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.” Texto extraído do diário da constituinte.

<sup>46</sup> “Ao analisar os discursos proferidos durante a Assembleia Constituinte, constata-se que, embora a retirada do decreto-lei fosse ponto pacífico, poucos constituintes se opuseram à inclusão na nova Carta Magna de poderes legislativos emergenciais e extraordinários do Executivo. Uma tendência mundial de dotar os executivos de instrumentos desse tipo aliada à preocupação com a agilidade do Congresso contribuíram para o novo desenho institucional.” (OLIVEIRA, 2009, p.22)

Em especial, a aprovação tácita do decreto-lei quando o Legislativo não o analisava no prazo previsto fazia com que, ao editar inúmeros decretos, o Executivo conseguisse a aprovação de todos eles. Isso demonstrava um déficit democrático em sua elaboração, já que o dispositivo se tornava lei sem que o Legislativo sequer participasse de sua análise. A princípio, a medida provisória tentou aliar essa efetividade com a democracia: para que se transformasse em lei, seria necessário o aval do Legislativo, o que faria dela um instrumento democrático sem que, no entanto, fosse perdida a celeridade necessária, já que, apesar de começar a vigor assim que publicada, ela apenas se tornaria lei caso fosse aprovada pelo Congresso.<sup>47</sup>

Observa Magali Carvalho Alves de Oliveira (2009, p. 47) que:

Embora a análise dos discursos proferidos durante a Assembléia Nacional Constituinte demonstre que a maioria dos constituintes apoiava a introdução das medidas provisórias no texto constitucional de 1988, tendo em mente o parlamentarismo como novo sistema de governo, percebe-se também a preocupação desses mesmos constituintes em manter algum mecanismo de legislação de urgência, uma forma de propiciar que o Executivo intervenha em caso de necessidade.

O instituto das medidas provisórias, encontrado no art. 62 da CF, teria sido, como observa Clèmerson Merlin Clève, inspirado no *decreto-legge* italiano, embora exista “[...] importante dessemelhança no que se refere ao órgão competente para a adoção da providência legislativa de urgência. No Brasil, cumpre ao Presidente da República, Chefe de Estado e de Governo editá-la. Na Itália, ao Governo”. (CLÈVE, 2010, p. 55).

A esse respeito, destacam Figueiredo e Limongi (2001, p. 132) que:

Não houve, no entanto, debate exaustivo sobre esta ou aquela fórmula. Os constituintes tenderam a apresentar sua solução preferida sem se referir às demais, sem fazer comparações e/ou exame detido das diferentes fórmulas. Nem mesmo as linhas mestras das alternativas existentes chegaram a ser debatidas publicamente.

No texto original da CF de 1988, as medidas provisórias estavam previstas da seguinte forma:

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.

---

<sup>47</sup>“O argumento é o seguinte: no mundo moderno, o governo é chamado a desempenhar múltiplas e crescentes funções, pois cada vez mais se vê confrontado com situações imprevisíveis em que é preciso agir de forma rápida e ágil. Assim, para evitar as crises motivadas pela incapacidade de ação do governo e para impedir que ele se veja paralisado por conflitos internos, cumpre dotar o Executivo de poderes legislativos excepcionais. Além disso, nos países latino-americanos, em especial o Brasil, com sistemas partidários fragmentados e de fraca disciplina interna, é por intermédio desses poderes que o Executivo pode aumentar a capacidade de implementar uma agenda de governo.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.125)

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. (BRASIL, 1988- texto anterior à EC 32/2001)

Observa-se que, no texto original, algumas diferenças substanciais com relação ao decreto-lei foram estabelecidas: no lugar da aprovação tácita, há perda de eficácia tácita, que se dá com efeitos *ex tunc*; e, em vez de “interesse público relevante”, utilizaram-se os termos “relevância e urgência”.

Quanto ao propósito inicial das medidas provisórias, observa Magali Carvalho Alves de Oliveira que:

A Medida Provisória veio na Constituição de 1988 para atender as necessidades do mundo contemporâneo que, muitas das vezes, impõem um ritmo acelerado na elaboração de legislação. A ideia é que o Executivo lance mão desse instrumento quando necessário ultrapassar o complexo processo legislativo ordinário, devendo todavia, submetê-lo à análise do Legislativo. (OLIVEIRA, 2009, p.25)

Como é possível observar, o constituinte não se preocupou em limitar as matérias sujeitas ao tratamento por meio de medidas provisórias, já que apenas estabeleceu como limites circunstanciais a relevância e a urgência, conceitos abertos que também não se preocupou em definir.<sup>48</sup> Como destacam Figueiredo e Limongi (2001, p. 141) “na prática, o Congresso deixou ao Executivo a definição unilateral da urgência e relevância”. No entanto, na jurisprudência, sustentava-se a existência de limites materiais decorrentes da interpretação sistemática do texto constitucional, como as matérias reservadas à lei delegada, à iniciativa das Casas do Congresso Nacional, à lei complementar, ao Poder Judiciário, bem como assuntos como nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais, além de matérias penais e processuais penais.

Um importante aspecto das medidas provisórias em seu formato originário era a prática da reedição, que se dava do modo descrito na Súmula 651 do Supremo Tribunal Federal: “A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição”. A respeito da possibilidade de reedição, observam Figueiredo e Limongi (2001, p. 141):

A possibilidade da reedição de MPs que perdem eficácia fez desaparecer a principal diferença entre a medida provisória e o decreto-lei notada pelos

---

<sup>48</sup> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como ocorreu no julgamento da ADInMC 1.753-2-DF e da ADInMC 2.398-9-DF, admitiu a possibilidade de se aplicarem critérios objetivos para demonstrar se havia ou não urgência, como no caso de tratar de matérias tributárias, por exemplo. Entretanto, é claro o caráter político de ambos os critérios, urgência e relevância.

constituintes. O decurso de prazo deixou de ser desfavorável ao Executivo, uma vez que ao editar a MP este não precisava ter certeza de contar com apoio para aprová-la; bastaria ser capaz de evitar que a oposição reunisse maioria. Assim, desapareceu a ameaça que levaria ao uso comedido da prerrogativa. Emitir grande número de MPs deixava de ter riscos para o Executivo

Esse aspecto, entre outros, fez com que o instrumento das medidas provisórias gerasse vários problemas no ordenamento pós-88, como observaremos.

### 1.5 Problemas envolvendo as medidas provisórias

No Brasil, desde o início da vigência da atual Constituição, o instrumento das medidas provisórias foi utilizado de forma indiscriminada por todos os presidentes da República. Além de serem editadas em números consideravelmente altos (próximos aos das Leis Ordinárias)<sup>49</sup>, por não haver, a priori, limites materiais, as medidas provisórias, por permissão do próprio Legislativo, eram reeditadas constantemente para que, no decurso do prazo sem análise por parte do Legislativo, não perdessem sua eficácia.

Com a reedição, perdeu-se a intenção do constituinte de diferenciar a medida provisória do decreto-lei por meio da necessária participação do Legislativo antes de convertê-la em lei, visto que, reeditando sucessivamente uma medida não analisada no prazo, ela teria não só força de lei, mas também vigência de lei, ou seja, vigoraria por tempo indeterminado. É possível observar, na tabela abaixo, as quantidades excessivas em que eram reeditadas.

Tabela 1:

MEDIDAS PROVISÓRIAS ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 32/2001						
Ano	Edições	Reedições	Total	Convertidas em Lei	Rejeitadas e/ou Revogadas	Perda de eficácia
1988	15	9	24	11	1	3
1989	93	10	103	81	9	3
1990	93	70	163	72	10	4
1991	9	2	11	7	2	1
1992	7	3	10	7	1	-

<sup>49</sup> Nos anos de 1994 e 2001, observa Amaral Júnior (2004, p. 204-208), o número de medidas provisórias (consideradas as reedições) teria superado o número de leis ordinárias editadas. Ademais, comparando-se com o número de reiteração de *decreti-legge*, instituto italiano que teria inspirado o surgimento das medidas provisórias em nosso ordenamento, o número de reedições de medidas provisórias no Brasil mostrou-se superior.

1993	47	49	96	26	2	4
1994	91	314	405	41	4	6
1995	32	405	437	42	18	6
1996	34	615	649	15	15	-
1997	40	680	720	32	11	-
1998	53	750	803	44	62	
1999	47	1040	1087	37	40	1
2000	23	1088	1112	16	17	-
2001	13	478	491	45	68	-
Elaboração própria a partir de dados disponíveis em: < <a href="http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao</a> > Acesso em: 03/08/2020						

Como podemos observar, o número era alarmante. Para exemplificarmos, no ano 2000, enquanto apenas 23 medidas provisórias foram editadas, o número de reedições chegou a 1.088. Essa quantidade superava até mesmo o número de leis ordinárias editadas, de forma que ficava evidente o quanto estava no plano subsidiário à atuação legislativa do próprio Congresso.

Ademais, o texto original foi criticado por determinar que as medidas rejeitadas expressa ou tacitamente teriam rejeição *ex tunc*, ou seja, apesar de terem efeito de lei assim que publicadas, caso revogadas, isso retroagiria até sua edição, o que ensejava grave insegurança jurídica.

Também era problemática a questão da revogação de normas anteriores pelas medidas provisórias, que se somava à reedição. Apesar de ter havido muitas discussões, chegou-se ao posicionamento de que as medidas provisórias revogavam normas a elas contrárias com condição resolutive<sup>50</sup>. No entanto, ante a recorrente prática da reedição, surgia uma situação de insegurança jurídica prolongada no tempo, pois, se uma medida provisória fosse revogada após inúmeras reedições, tal situação teria efeitos *ex tunc*, o que poderia fazer voltar a vigor eventual norma que teria sido por ela substituída por longo intervalo, como já apontado. Quando observada a perda de efeitos da revogação tácita sob o ângulo das sucessivas e indeterminadas reedições, a insegurança jurídica ficava majorada, pois uma norma vigente por longo prazo

<sup>50</sup> Neste sentido, observou Amaral Júnior (2004, p. 132): “Ora, se a medida provisória é lei (ao menos materialmente), efetivamente revoga a legislação anterior com ela conflitante, andá que o faça sob condição resolutive, qual seja, a conversão em lei. Nesta linha seguem a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, bem como as doutrinas italiana e espanhola.”

vigoraria por tempo indeterminado e poderia ser revogada tacitamente com efeitos *ex tunc*, ou seja, com efeitos retroativos que atingiriam todas as relações que foram por ela disciplinadas.

Outro ponto que devemos observar é que o excesso de reedições demonstrava a inércia do Legislativo, que não atuava como deveria no controle da atividade normativa do presidente da República. O instituto foi desvirtuado, e o órgão que deveria realizar o controle político de sua utilização nada fazia. Observava-se, à época, um verdadeiro controle da agenda do Legislativo por parte do Executivo, que editava, revogava e reeditava medidas, moldando a atuação do Congresso Nacional conforme seus interesses. Por vezes, abarrotava sua agenda com medidas provisórias de conteúdos desprovidos de qualquer relevância para evitar que outros projetos fossem votados e, em outros momentos, revogava medidas para garantir que algum projeto de seu interesse fosse deliberado.

Muitas críticas eram feitas sob a alegação de uma verdadeira violação à separação de Poderes, pois o Legislativo estaria tendo sua atuação manipulada pelo Executivo. O que se sustentava era que, apesar de as medidas provisórias serem necessárias para o Executivo, seu uso excessivo violaria as prerrogativas do Legislativo, que se teria tornado mero figurante na construção do ordenamento jurídico.

Para elencar os problemas existentes à época, Christiane Satiê Moritsugu Silva (2013, p.32) aponta que:

Após a promulgação da Constituição Federal, alguns problemas relativos às medidas provisórias foram se destacando na atuação legiferante e na estrutura da separação entre os Poderes. Entre esses problemas, é possível destacar quatro deles que geraram um maior debate sobre a legitimidade do uso desse instrumento de legislação que deveria ser excepcional, quais sejam: a falta de limites materiais expressos na Constituição Federal; o caráter indeterminado e discricionário dos pressupostos de relevância e urgência; o exíguo prazo para a deliberação da medida provisória; e o excesso de reedições desse instrumento normativo.

Assim, tínhamos o problema da ausência de limites materiais, que, como observa a autora, foi um retrocesso até mesmo se comparado ao decreto-lei, que tinha limites definidos; tínhamos a questão da relevância e urgência, requisitos indeterminados que eram analisados sem qualquer técnica pelas Comissões Mistas<sup>51</sup>; além do problema do prazo muito curto para análise das medidas provisórias, que andava lado a lado às reedições.

---

<sup>51</sup> “Para a constituição dessas Comissões Mistas, a Resolução n. 1/89 do Congresso Nacional (BRASIL, 1989b) dispôs que as lideranças partidárias indicariam, a cada nova medida provisória editada, parlamentares para a integrarem. Possibilitava-se, com esse fato, que se constituísse uma Comissão somente com parlamentares que tivessem interesses outros, seja por fazerem parte da base governista ou por incentivos decorrentes do fisiologismo, que não fossem a análise estritamente técnica dos pressupostos formais de relevância e urgência.” (MORITSUGU SILVA, 2013, p. 35)

A situação deixava o Congresso Nacional insatisfeito. Esse contexto ensejou o surgimento de diversas PECs<sup>52</sup> como forma de tentar encontrar a solução para os diversos problemas observados. Apesar de não se tratar de assunto com a “maior” prioridade na agenda do Congresso, surgiu uma busca pela mudança.

Entre as diversas PECs propostas, temos a Proposta de Emenda à Constituição nº 472/1997, que resultou na aprovação da Emenda Constitucional 32/2001, foco de nossa avaliação legislativa. Assim, no próximo capítulo, passaremos a analisá-la em busca de seus objetivos.

---

<sup>52</sup> “Na Câmara dos Deputados, foram apresentadas 6 (seis) propostas: PEC n. 2/95 (BRASIL, 1995e), n. 8/95(BRASIL, 1995k), n. 13/95(BRASIL, 1995c), n. 18/95(BRASIL, 1995d), n. 26/95(BRASIL, 1995g) e n. 52/95(BRASIL, 1995i), sendo que a PEC n. 8/95, a PEC n. 13/95, a PEC n. 18/95, a PEC n. 26/95 e a PEC n. 52/95 foram apensadas à primeira, a PEC n. 2/95 que, por sua vez, foi apensada à PEC n. 472/97(BRASIL, 1997a).” (MORITSUGU SILVA, 2013, p. 38)

## CAPÍTULO 2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001

Diante dos diversos problemas causados pelas medidas provisórias, em meio a muitas propostas, surgiu a Proposta de Emenda Constitucional 472/1997:

Exacerbado o uso da decretação de urgência, diversas proposições normativas foram debatidas no Congresso Nacional. Muitas das sugestões colhidas durante os debates parlamentares foram compiladas, resultando na Proposta de Emenda Constitucional 472/1997. Debatida ao longo de cinco anos, inclusive com a ativa participação do Poder Executivo, a proposta foi aprovada e promulgada, resultando na Emenda Constitucional n. 32/2001. (AMARAL JUNIOR, 2004, p. 213)

### 2.1 Contexto do surgimento da Proposta de Emenda Constitucional 472/1997

A PEC em referência teve origem no Senado Federal, sob o nº 1/95, e seu contexto foi o mesmo de diversas outras propostas feitas em ambas as Casas do Congresso Nacional. Majoritariamente, essas propostas foram, afinal, aglutinadas à análise da PEC 472.

O cenário era de muitas discussões e muita pressão para que a situação mudasse. Como já mencionado no ponto anterior, o abuso do instrumento legislativo das medidas provisórias por parte dos presidentes da República incomodava não só a população, de forma geral, mas especialmente os parlamentares, que, como se verificou ao longo das discussões, sentiam a ameaça à Separação de Poderes, o que pode ser observado, a seguir, no trecho da fala do Senador Josaphat Marinho:

No entanto, a aplicação de medidas provisórias vem sendo rotineiramente desvirtuadas ao serem editadas sem nenhuma relevância e urgência. Diante desse quadro, não seria exagero afirmar que o Executivo está usurpando a função legislativa do Poder competente representado pelo Congresso Nacional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 31)

Na própria justificação da proposta, é demonstrado um contexto de grande produção de medidas provisórias e, principalmente, de um considerável número de reedições.<sup>53</sup> Essa prática, como já apontamos, colocava em xeque a segurança jurídica, além de manter abarrotada a agenda do Congresso Nacional, de modo que eram, por essa razão, em muitos casos, usadas como estratégia do presidente para controlar indiretamente a atuação do Legislativo.

Outra situação que ocorria era o uso das medidas provisórias de forma indiscriminada no que diz respeito aos tributos, prática que desrespeitava diversos princípios constitucionais

---

<sup>53</sup> A título de exemplo, podemos mencionar a MP 2.096/2001, que foi reeditada 89 vezes. No total, 19 medidas passaram de 80 reedições.

tributários. Era notório que o Executivo aproveitava-se da situação de “inércia” dos outros Poderes para atuar como quisesse.

Ademais, notava-se que urgência e relevância, por serem pressupostos extremamente amplos, não eram observadas pelo presidente ao editar medidas provisórias. O principal motivo de preocupação, contudo, era a falta de limites materiais para as medidas provisórias. Antes da EC 32/2001, era possível editar medidas provisórias sobre qualquer matéria, o que, somado à reedição, resultava no abuso do instituto.

A este respeito, vale citar Leomar Barros Amorim de Sousa:

A reiteração de medidas provisórias com o mesmo conteúdo material, e sob pressupostos de urgência e relevância, cujos efeitos se protraem no tempo, criam, na verdade, fatos consumados, e muitas vezes, irreversíveis, o que constitui uma clara perversão do instituto. (SOUSA, 1999, p. 101)

Assim, compreendido o contexto de diversos problemas, passamos à análise da proposta em si e de suas discussões, para que seja possível vislumbrar quais desses problemas ela visou solucionar ou ao menos conter. Dessa forma, poderemos, ao final deste capítulo, elencar seus objetivos, o que viabilizará, posteriormente, a verificação de quais deles foram atendidos.

## **2.2 Análise da Proposta de Emenda Constitucional 472/1997 e da Emenda Constitucional 32/2001**

Para que seja possível a avaliação legislativa da EC 32/2001 sob o enfoque da eficácia, devemos, primeiramente, identificar seus objetivos. Esses objetivos, observa Salinas (2008, p. 38), “não precisam estar necessariamente previstos na própria norma, podendo ser identificados no preâmbulo de uma lei, na exposição de motivos do projeto legislativo ou até mesmo nos debates parlamentares antecedentes a sua votação”.

Assim, por meio do método da análise documental do dossiê da PEC, no qual se inserem a proposta legislativa e os debates parlamentares, e também do texto da EC 32, verificaremos os possíveis objetivos do legislador.

Como já observado, a proposta de emenda constitucional começou no Senado Federal, lá sendo analisada, inicialmente sob o número 1/1995, com várias outras propostas apensadas. Após ser aprovada nessa Casa em dois turnos, foi remetida à Câmara dos Deputados, onde recebeu o número de PEC 472/1997.

Iniciada a análise do dossiê da PEC 472/1997, estudamos as discussões em busca dos objetivos da posterior EC 32/2001. A “justificação” da PEC, por óbvio, concentra seus

principais objetivos, de forma que a tomaremos por ponto de partida, para, então, verificar, nas discussões em si, se eles foram de fato os objetivos da EC 32.

Seu texto, que se inicia na página 27 do dossiê, apresenta certa contextualização do problema que originou a PEC:

A independência entre os Poderes da União, pedra de toque na afirmação democrática da Lei Fundamental, vem sendo vilipendiada pelo uso abusivo do instituto da medida provisória, sucedânea de decreto-lei. Instrumento legislativo da Constituição anterior, considerado pela maioria dos juristas como manietador de Poder Legislativo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 28)

Como é possível notar pelo trecho destacado, um dos motivos pelos quais se deu a propositura da PEC foi justamente o resguardo da independência entre os Poderes por meio do controle do uso das medidas provisórias.

Outro excerto que merece destaque é o que aponta que:

“a aplicação de medidas provisórias vem sendo rotineiramente desvirtuadas ao serem editadas sem nenhuma relevância ou urgência. Diante desse quadro, não seria exagero afirmar que o Executivo está usurpando a função legislativa do Poder competente representado pelo Congresso Nacional.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 28)

Novamente, nota-se a referência à separação de Poderes, que se mostraria ameaçada pelo abuso das medidas provisórias, o que, de certa forma, denota certa preocupação em, com a PEC, retomar ao Legislativo sua função legislativa.

A seguir, podemos observar um apontamento com relação à produção e reedição de medidas provisórias:

Até a data de 9 de janeiro de 1995 foram editadas 824 MP's das quais 459, representando 55.7% do total, constituíram-se em reedições. Deve-se dar menção ao fato de estar em aceleração a utilização de medidas provisórias pelo Executivo a cada ano. Basta ver que no ano 1994 foram editadas 406 medidas provisórias das quais 304 foram reedições, significando praticamente 75% do total desse ano, o que denota com clareza que está se tornando o recurso quase exclusivo de atuação do Executivo, desprezando, assim, a iniciativa através de projeto de lei. Esta situação sufoca o Parlamento, tendo em vista o grande número de projetos de conversão de lei, de matérias nem sempre relevantes, a serem apreciados em reduzido prazo de trinta dias. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 28)

No trecho acima apontado, destaca-se, inicialmente, a intensa produção de medidas provisórias, além dos consideravelmente altos números de reedições, o que permite inferir a preocupação da PEC com a limitação e redução destes números, sobretudo com as reedições, que foram vedadas pela proposta.

Dando sequência à leitura do texto do dossiê, podemos verificar que os números excessivos demonstravam que o Executivo teria usurpado a função do Parlamento. É feita nova referência à separação de Poderes. Aponta-se ainda que, em razão da significativa produção de MPs, algumas delas de matérias nem mesmo relevantes, ocorria um impedimento à produção legislativa tradicional, iniciada pelo projeto de lei.

Assim, neste ponto, temos como objetivos destacáveis não apenas a limitação à produção e à reedição de MPs, mas também a busca por uma atuação do Executivo por meio de projetos de lei – em vez de somente por medidas provisórias –, além de uma preocupação com o tempo disponível à apreciação por parte do Parlamento, que era demasiadamente curto.

Em seguida, são mencionados os objetivos explícitos da proposta, que seriam:

(...) coibir essas práticas, reveladoramente antidemocráticas, limitando, desse modo, a abrangência das matérias passíveis de medida provisória e ampliando o prazo de sua apreciação para sessenta dias com proibição de reedição. Isso resultará, inevitavelmente, em um alívio para o Congresso Nacional, a par do equilíbrio responsável entre o Executivo e o Legislativo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 27)

Esses objetivos, como explícito, podem ser obtidos pela própria leitura da PEC, que inovou ao limitar as matérias passíveis de medidas provisórias, vedou as reedições e ampliou o prazo para análise pelo Congresso. Indiretamente, tinha-se por meta, como apontado, restaurar o equilíbrio entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

Em específico, a justificacão aponta certa preocupação com a limitação de edição de medidas provisórias em matéria tributária, para proteger os contribuintes dos chamados “pacotes de fim de ano”, violadores da reserva da lei e do princípio da anualidade.

Na conclusão do dossiê, temos o trecho: “Por fim, distingue-se nesta proposta o elevado interesse de assegurar ao Legislativo o exercício pleno de seu poder-dever, isto é, atribuições e responsabilidades, de acordo com os princípios constitucionais fundamentais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 28). Reafirma-se, portanto, que a proposta demonstra grande preocupação com a separação de Poderes no que concerne ao resguardo das funções cabíveis ao Legislativo.

Por conseguinte, a análise da justificacão permitiu-nos levantar os seguintes objetivos iniciais:

- restaurar o equilíbrio entre Poder Executivo e Poder Legislativo, além de devolver ao Parlamento o exercício de suas prerrogativas e atribuições;
- limitar a produção de medidas provisórias, com a limitação de matérias e a vedação às reedições;

- incentivar a atuação do Executivo no processo legislativo também por meio de projetos de lei;
- ampliar o prazo de análise das medidas provisórias pelo Congresso, de forma a garantir-lhe a participação em sua elaboração.

Encontrados os objetivos mencionados, verificaremos, neste momento, sua presença em alguns dos documentos mais importantes das discussões: os pareceres das comissões.

Inicialmente, o relator da Comissão Especial, Josaphat Marinho, apresenta seu voto, tecendo algumas críticas à PEC. Observa que vários de seus pontos foram falhos, como a ampliação dos poderes do presidente da República com a modificação dos artigos 48 e 84 da Constituição. Tal alteração demonstraria certa incoerência com relação aos objetivos elucidados na justificativa, sobretudo o de restaurar o equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Ademais, ao se efetuarem modificações nesses artigos sem qualquer relação com o tema central da PEC, seriam violados, inclusive, o regimento interno e a Constituição.

Posteriormente, a Comissão Especial apresenta projeto substitutivo, que é, então, objeto de análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania por meio do parecer número 66 de 1997. Na análise da PEC, a Comissão aponta seus elementos, a saber: aumentar o prazo de vigência das medidas provisórias para 60 dias; determinar a instituição de comissão mista permanente e a apreciação das medidas provisórias feita separadamente em cada Casa; criar o regime de urgência para as medidas não analisadas dentro do prazo; vedar a reedição de medidas provisórias dentro da mesma sessão; além de proibir a adoção de medida provisória sobre matéria penal, matéria competente à lei delegada ou lei complementar. Por fim, opinam pela aprovação do substitutivo.

Há ainda um voto em separado: o do senador Lúcio Alcântara, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Nele, analisa-se outro substitutivo, que, diferentemente do anterior, fora proposto pelo senador José Fogaça, relator da Comissão referida. Nesse substitutivo, observa o senador Lúcio, criar-se-ia ainda a obrigatoriedade de o presidente da República comunicar, com 48 horas de antecedência, ao Congresso Nacional, a adoção de medida provisória. O senador tece ainda certa crítica com relação à Comissão Mista e Permanente, em razão da diversidade de assuntos de que tratavam as medidas provisórias, além de desaprovar que a análise fosse feita de forma separada em cada Casa, o que inviabilizava que ela se desse no prazo de 60 dias.

Como nosso estudo busca os objetivos da EC resultantes dessas discussões, observamos que esses vários projetos substitutivos, além de apresentarem os objetivos que já notamos na

justificação, buscavam garantir que o Congresso fosse de fato capaz de analisar a medida provisória dentro do prazo, evitando, assim, sua rejeição tácita.

Analisando o voto em separado do senador José Eduardo Dutra, podemos notar que, nele, relaciona-se o instituto brasileiro das medidas provisórias ao *decreto-legge* italiano. Observa ele, ao comparar os dois projetos substitutivos apresentados, que o da Comissão Especial aproximar-se-ia da Constituição italiana, enquanto o outro divergiria dela ao permitir que, após o prazo de 60 dias, a medida continuasse a vigor por mais 90.

Várias outras PECs foram propostas: as de número 4, 11, 20 e 65, todas de 1995, todas analisadas em conjunto. A esse respeito, o senador Josaphat Marinho observa que buscavam, nessa análise, encontrar um ponto de equilíbrio, “sem desguarnecer o Poder Executivo do instrumento de edição pronta, nem enfraquecer o Poder Legislativo na sua capacidade normativa”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 51).

Apresenta-se, então, novo texto, nova proposta, segundo a qual a medida provisória não analisada em 60 dias perderia sua eficácia *ex tunc*. Veda-se por completo a reedição, retirando-se a expressão “na mesma sessão legislativa” da proibição, além de outras alterações que revelam, novamente, o objetivo de conter a insegurança jurídica causada pelas reedições constantes que ocorriam no momento.

Várias outras alterações foram propostas, com alguns votos substitutivos; contudo, nada acrescentariam essas discussões para a obtenção dos objetivos finais da EC 32/2001, pois muitas nem mesmo foram aceitas. Destarte, após ser aprovada em dois turnos no Senado Federal, a proposta foi encaminhada para a Câmara dos Deputados sob o número 472 de 1997.

O primeiro parecer dado na Casa acerca da PEC 472/1997 foi o da Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Nesse parecer, competente para se pronunciar acerca da admissibilidade da PEC, a Comissão observa que a medida provisória, concebida para um governo idealmente parlamentarista, ter-se-ia mostrado, dentro do presidencialismo, como uma “excrescência”, pois constituía verdadeira exceção à regra da especialização funcional. Por isso, o constituinte ter-se-ia preocupado em deixar ao Congresso Nacional o controle do respectivo dispositivo, o que, contudo, não foi suficiente na prática, em razão do curto prazo de análise e da ausência de limites materiais e de reedições.

Em razão dessas observações, notam que o estabelecimento de limites às medidas provisórias era uma necessidade. Concluem que a PEC atendia aos requisitos do art. 60, §4º da CF, ou seja, não violava quaisquer cláusulas pétreas, mas, em alguns pontos do seu mérito, apresentava falhas, como no que tange à proposta de eficácia plena das medidas não transformadas em lei, salvo previsão contrária do Congresso Nacional em até 60 dias. Tal

proposta, para a Comissão, “significaria subverter completamente o caráter originariamente ‘provisório’ das medidas, aumentando-se sensivelmente o poder normativo de quem as edita”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 166)

Outro ponto criticado no parecer foi a previsão do “regime especial de tramitação”, que divergiria das normas internas. Foi também questionado o ponto relativo à impossibilidade de a Casa revisora apresentar emendas ao projeto de lei de conversão aprovado na Casa de origem.

Importante consideração é feita quando apontam que os artigos 3º e 4º da PEC tratavam de matéria estranha ao tema das medidas provisórias, qual seja, conferir ao Poder Executivo competência para legislar acerca de matéria cuja competência seria do Congresso Nacional, de forma que esses artigos não poderiam constar da mesma proposta que as alterações às medidas provisórias, além de serem contrários à norma procedimental interna do Senado Federal e representarem ameaça à separação de Poderes. Em razão disso, apresentam emenda supressiva ao texto da PEC, que retiraria dela os artigos 3º e 4º, além do voto no sentido de sua admissibilidade. Novamente, o que se observa aqui é que, além dos objetivos já revelados na justificção, buscavam reafirmar a garantia da independência entre os Poderes para evitar que o Congresso perdesse mais poderes para o Executivo.

Ao longo do parecer, notamos algumas críticas ao instituto:

Instrumento jurídico concebido originariamente para um sistema de governo do tipo parlamentarista, como é o caso do italiano - no qual a dependência entre Legislativo e Executivo é traço marcante - a medida provisória emergiu no texto presidencialista brasileiro como verdadeira excrescência dentro do sistema tradicional de separação de Poderes entre nós adotado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 164)

Em seguida, há uma exposição do deputado Nilson Gibson, na qual se aponta que os pressupostos de relevância e urgência não eram observados pelo presidente da época (Fernando Henrique Cardoso), que editava “em média, duas medidas provisórias a cada dia, sobre os mais diversos assuntos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê da PEC 472/1997, p. 174). Esse quadro era agravado pelas reedições frequentes, com clara invasão à competência do Congresso Nacional, sacrificando-se o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (constante no art. 2º da CF), o que resultava no acúmulo do Legislativo, que colocava em xeque a segurança jurídica geral. Faz o deputado outras considerações a respeito da perda de eficácia de medidas não convertidas em lei e da reedição e vota, por fim, pela admissibilidade, conforme parecer dado pela Comissão.

Posteriormente, é interposto o Recurso de nº 213 contra a admissibilidade de Emenda Supressiva da PEC. Em discussão do plenário da Câmara, após alguns argumentos acerca do

não cabimento do recurso e alguns apontamentos acerca do apensamento de outras PECs relativas a medidas provisórias, decidem pela admissão do recurso. O Recurso em tela questionava a competência da Comissão para emanar emenda supressiva à PEC. Aqueles a favor da emenda supressiva argumentam que, por ser evidente a inconstitucionalidade dos artigos suprimidos, agiu corretamente a Comissão; já aqueles contra a emenda entendem que, ao suprimi-la, teria a Comissão analisado o mérito, o que não seria de sua competência, mas sim da eventual Comissão Especial. Ao se efetuar votação nominal, conclui-se pela rejeição da emenda supressiva.

Em outro momento, compôs-se a Comissão Especial, em cujas discussões levantaram-se diversas críticas à PEC, como no trecho abaixo:

Seria muito mais simples e muito mais limitativo do arbítrio do Executivo, no lugar de dizer o que não pode estabelecer o que pode ser editado por medida provisória. Essa preferência pelo que não pode decorre do receio de repetir a fórmula do decreto-lei, que só poderia ser editado, desde que não houvesse aumento de despesas versando sobre matéria relativa à segurança nacional, às finanças públicas, inclusive normas tributárias, e à criação de cargos públicos e fixação de vencimentos (Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 55). (CÂMARA DOS DEPUTADOS, suplemento ao diário da CD -30 de março de 1999, p. 23)

Foram, ao longo das discussões, feitas diversas emendas substitutivas, aditivas ou supressivas. Contudo, como o foco da presente análise é encontrar os objetivos da Emenda Constitucional, decidimos, em vez de analisar isoladamente cada proposta, aceita ou não, analisar o texto final aprovado, que representa a vontade do Congresso Nacional, para, por meio dele, definir os objetivos finais a serem verificados.

Ao analisar o texto da Emenda Constitucional, notamos que, a despeito dos pareceres das comissões, foram modificados não somente artigos referentes às medidas provisórias, mas também os artigos 48, 61, 64, 66, 84 e 88, que apesar de relacionados ao tema, não serão considerados para garantir uma maior ênfase temática. Como já destacamos, o objetivo desta análise é identificar quais foram os objetivos da EC 32/2001 no que tange às medidas provisórias para, posteriormente, verificar sua concretização e, assim, concluir sobre sua eficácia no controle da produção desse instrumento normativo. Dessa forma, por não serem os artigos apontados relacionados com o foco do trabalho, desconsideramo-los na análise dos objetivos da EC em questão, para permitir a obtenção dos objetivos de fato concernentes às medidas.

O primeiro artigo alterado pela EC 32/2001 relacionado às medidas provisórias foi o artigo 57, que, tendo sofrido alterações em seus parágrafos 7º e 8º, passou a determinar que

“Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta de convocação.”

Nesse artigo, é possível notar um claro objetivo de garantir a análise mais célere possível de medidas provisórias vigentes pelo Congresso. Isso, analisado à luz das discussões já estudadas, pode revelar uma preocupação com a segurança jurídica, que fica abalada quando uma medida provisória vige sem qualquer análise do Congresso, podendo depois ser revogada.

Observando as alterações do artigo 62, notamos que não foi feita qualquer mudança no que tange à determinação dos pressupostos “relevância e urgência”. Na resolução nº 1 de 1989-CN, art. 5º, menciona-se o dever de analisar previamente a urgência e a relevância das medidas provisórias propostas; contudo, no texto da EC, apenas consta: “§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.”

A mudança inicial que se observa é a criação da lista de matérias vedadas às medidas provisórias, constante no §1º desse artigo. Notamos aqui o objetivo já revelado de limitar materialmente a produção de medidas provisórias, já que, antes da Emenda, embora existisse consenso quanto à algumas vedações (como as matérias atinentes às leis complementares), não havia, dentro das matérias passíveis de edição de leis ordinárias, limites materiais.

Ademais, resguardou-se, com essa limitação, a segurança jurídica no que diz respeito a alguns direitos fundamentais, como cidadania e nacionalidade, bem como com relação ao direito penal. Protegeu-se também a segurança jurídica ao vedar a instituição de medidas provisórias sobre matéria processual e tributária, matéria de lei complementar e sequestro de bens, de forma geral.

Nessa alteração, observamos também uma preocupação com a separação de Poderes ao vedar-se a edição de medidas provisórias relativas à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público. Há ainda uma preocupação em resguardar as prerrogativas do Congresso, com a vedação da edição de medidas provisórias sobre matéria já disciplinada em projeto pendente de sanção presidencial.

Quanto aos efeitos das medidas não convertidas em lei, no §3º, determina-se sua perda de eficácia *ex tunc*, o que revela novamente preocupação com a segurança jurídica. Além disso, estipula-se, nesse parágrafo, o dever de o Congresso regrar as relações disciplinadas pela medida revogada. Contudo, tal texto é complementado pelo §11, que estabelece a perda de eficácia *ex nunc* em caso de não edição de decreto pelo Congresso.

O prazo para análise das medidas é ampliado para 60 dias, prorrogável por igual período, o que demonstra uma preocupação com a capacidade do Congresso de fazê-lo dentro do prazo. Além disso, no §6º, temos importante mudança: a instituição do regime de urgência para as medidas não analisadas dentro de 45 dias. Nesse ponto, observamos, entretanto, que, ao longo dos debates, os parlamentares parecem não se terem atentado para os problemas que isso poderia gerar, sobretudo o controle de agenda que tal urgência acaba por conferir ao Executivo.

No §10º, temos a vedação à reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou perdido a eficácia ante a não análise, mudança que merece destaque por buscar solucionar um dos principais problemas que envolviam as medidas provisórias.

Concluída a análise do projeto na busca por seus objetivos, vamos destacá-los para que a posterior verificação de sua concretização seja possível.

### 2.3 **Objetivos evidenciados da Emenda Constitucional 32/2001**

Ao longo da análise da PEC 472/1997 e do texto da EC 32/2001, foi possível elencar os objetivos constantes abaixo.

- Proteger a segurança jurídica, por meio da limitação à produção de medidas provisórias acerca de algumas matérias mais sensíveis, como direito penal, direito processual ou nacionalidade, bem como da vedação às reedições na mesma sessão legislativa, além da determinação de como as relações jurídicas seriam disciplinadas diante da revogação de uma medida provisória.
- Restaurar o equilíbrio entre os Poderes, limitando a atuação do presidente da República na edição de medidas provisórias, o que se revelou não apenas com a proibição de edição de medidas acerca da organização do Judiciário e do Ministério Público, mas também com a busca da garantia ao Parlamento do exercício de suas prerrogativas e atribuições, conferindo-se maior prazo para a análise.
- Reduzir a produção de medidas provisórias, que consideravam excessiva, por meio da vedação da edição de medidas provisórias acerca de diversos assuntos elencados no art. 62.
- Restaurar a atuação do Executivo no processo legislativo ordinário com projetos de lei, o que, na justificção da PEC, ficou evidenciado como algo esperado ao se disciplinarem as medidas provisórias.

- Ampliar o prazo de análise das medidas provisórias pelo Congresso, bem como instituir o regime de urgência, de forma a garantir sua participação na elaboração delas, para fazer com que a revogação tácita de medidas provisórias fosse cenário excepcional.

Devidamente elencados os objetivos da Emenda Constitucional, passamos, no próximo ponto, à verificação da concretização destes por meio de análises quantitativas e qualitativas dos dados obtidos, de modo a concluir se a EC 32/2001 foi ou não eficaz no controle da produção de medidas provisórias.

### CAPÍTULO 3 A PRODUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Para realizar a avaliação legislativa de uma norma, podem-se tomar diversos caminhos. Nesta pesquisa, para avaliar a EC 32/01, limitamo-nos à averiguação de se os objetivos, detalhados no ponto anterior, foram atingidos.

Dessa forma, passamos a uma nova etapa: determinar quais meios utilizar para que essa verificação pudesse ser efetiva. Existem diversas lentes que a tornariam possível, mas, para manter a factibilidade da pesquisa, adotamos a verificação por meio dos dados relativos à produção normativa, que estão disponíveis nos websites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como em relatórios emitidos pela Presidência do Senado Federal.

Neste primeiro momento, portanto, divulgaremos os resultados de uma pesquisa quantitativa feita a fim de responder se os objetivos foram ou não concluídos, à qual, posteriormente, será associada uma análise qualitativa, que relacionará os dados aos fatores que não podem ser demonstrados numericamente.

Adotamos para a análise o período de 1988 a 2001, escolhido para que pudéssemos verificar o contexto anterior à EC 32/2001, já que a atual ordem constitucional, com a criação da medida provisória, estabeleceu-se em 1988, enquanto a vigência da EC 32/2001 iniciou-se em 12 de setembro de 2001. Para averiguar o contexto posterior à EC 32/2001, selecionamos o período de 2001 (após o início da vigência da emenda) a 2019. A decisão de avaliar até 2019 ocorreu tanto pela factibilidade, uma vez que o trabalho de análise encerrou-se em 2020, quanto pela aprovação da PEC 91/2019, uma vez que há grande potencial para que ela seja promulgada até o fim de 2020, o que faria de 2019 o último ano completo no regime ditado pela EC 32/2001.

Quanto às medidas provisórias editadas em 2019, é importante mencionar que, em virtude da pandemia de covid-19, editou-se ato conjunto<sup>54</sup> das Casas Legislativas, vigente a partir de primeiro de abril de 2020, que flexibilizou o rito de medidas provisórias pendentes de análise da seguinte forma:

Art. 2º, parágrafo único. Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em

---

<sup>54</sup> Ato conjunto das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020. Diário Oficial da União. Publicado em: 01/04/2020. Edição 63, seção 1, página 1, órgão: Atos do Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-conjunto-das-mesas-da-camara-dos-deputadose-do-senado-federal-n-1-de-2020-250639870>>

substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

Com essa disposição, o rito foi simplificado, possibilitando-se a análise das medidas independentemente de parecer da Comissão Mista, que foi substituído por parecer de Parlamentar de cada uma das Casas. Outra alteração ocorrida foi a seguinte:

Art. 4º A medida provisória será examinada pela Câmara dos Deputados, que deverá concluir os seus trabalhos até o 9º (nono) dia de vigência da Medida Provisória, a contar da sua publicação no Diário Oficial da União.

Art. 5º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 14º (décimo quarto) dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º A tramitação em cada Casa atenderá às regras estabelecidas para esse período, especificamente no que se refere ao funcionamento dos Sistemas de Deliberação Remota de cada Casa.

§ 2º Havendo modificações no Senado Federal, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-las no prazo de 2 (dois) dias úteis.

Logo, de modo similar ao aprovado na PEC 91/2019, o Congresso estipulou prazos próprios para cada Casa analisar as medidas provisórias, garantindo maior celeridade e eficácia na análise. Observa-se também uma intenção de aprovar as medidas provisórias em até 14 dias, apesar da vigência de 120 dias constitucionalmente assegurada à medida provisória.

Foram afetadas por esse ato as medidas provisórias 902 a 917 de 2019, que ainda estavam vigentes no momento de edição do ato conjunto. Com exceção da MP 905, que já havia sido apreciada pela Comissão Mista, e da MP 916, que estava com sua vigência suspensa, todas as demais medidas mencionadas estavam na Comissão Mista, pendentes de análise. Destas, sete perderam sua eficácia por decurso de prazo, enquanto outras sete foram aprovadas e convertidas em lei, com notável celeridade.

Entendemos que, como a mencionada alteração do rito buscou torná-lo mais célere, não haveria prejuízo em considerá-las no levantamento de dados, desde que feita a pertinente observação.

Para verificar o objetivo de reduzir a produção de medidas provisórias, foi realizada uma análise da quantidade delas produzida antes e depois da EC 32/2001, com posterior comparação desse resultado com a produção de leis ordinárias nesses anos, observando ainda os principais campos temáticos das medidas provisórias editadas após a Emenda. Quanto ao objetivo de restaurar a atuação do Executivo no processo legislativo por meio de projetos de leis, verificou-se a produção de leis ordinárias advindas de projetos de leis do Executivo em comparação com a das provenientes de projetos de leis do próprio Legislativo. Foram ainda

levantados dados acerca do trancamento de pautas nas duas casas do Congresso Nacional, que nos permitiram observar a relação entre Executivo e Legislativo com a finalidade de avaliar a dinâmica da separação de Poderes. Verificou-se também a quantidade de medidas provisórias que obtiveram sucesso (sendo convertidas em lei) ou não (em virtude da perda de eficácia pelo decurso do prazo ou da rejeição), de modo a observar o efeito da EC na proteção da segurança jurídica. Com o levantamento dos dados realizado, tornou-se possível concluir individualmente se cada objetivo foi ou não atendido.

### **3.1 Medidas provisórias antes e depois da EC 32/2001**

A fim de verificar como a Emenda Constitucional nº 32/2001 atingiu seus objetivos, adotamos determinados parâmetros para tornar possível a obtenção das conclusões buscadas. Um dos parâmetros adotados foi a análise da produção de medidas provisórias, por meio dos bancos de dados informatizados das Casas do Congresso Nacional.

Para isso, observamos a quantidade de medidas editadas e reeditadas, além de verificarmos quantas delas tornaram-se leis, foram rejeitadas ou perderam a eficácia pela rejeição tácita, com decurso do prazo. Em posse desses dados, poderemos averiguar se foram atingidos os seguintes objetivos: redução da produção de medidas provisórias e restauração da participação do Congresso no processo de análise para evitar a rejeição tácita.

Na tabela 1, que observaremos primeiro, temos os dados relativos ao período 1988-2001, antes da EC 32/2001, que servirão como parâmetro de comparação para o período demonstrado na tabela 2 (2001-2017), posterior à EC em questão.

Por “edições”, entendemos as edições de medidas provisórias inéditas e, por “reedições”, aquelas que, sob a forma de nova medida provisória, apenas buscavam prolongar no tempo os efeitos de medida provisória anterior.

Quanto aos status, verificamos as medidas convertidas em leis, rejeitadas ou revogadas e as que perderam eficácia, utilizando os parâmetros de pesquisa já disponíveis no site da Câmara dos Deputados.

Tabela 1:

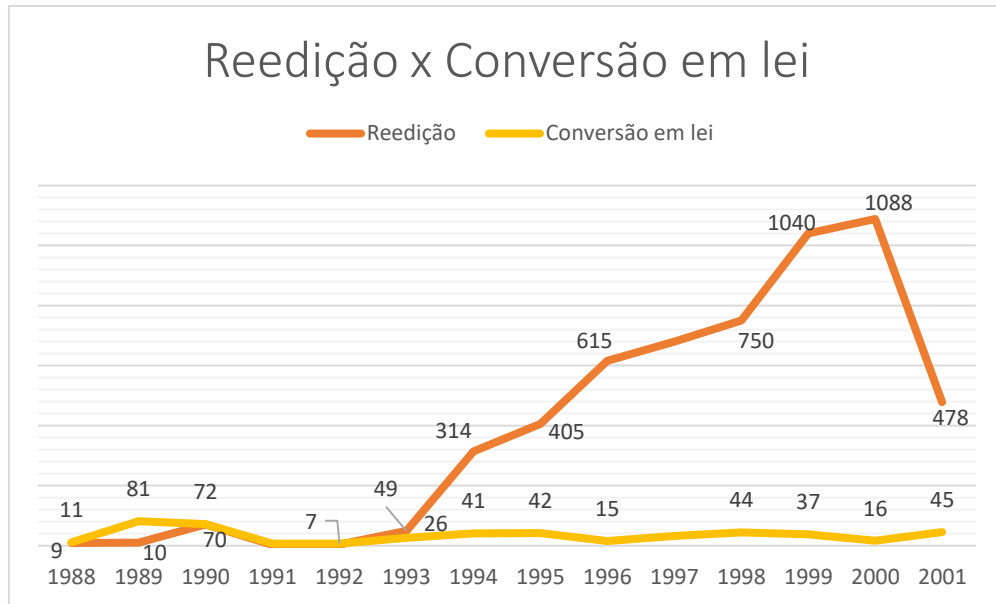
<b>Medidas provisórias antes da emenda constitucional 32/2001</b>
---

Ano	Edições	Reedições	Total	Convertidas em Lei	Rejeitadas e/ou Revogadas	Perda de eficácia
1988	15	9	24	11	1	3
1989	93	10	103	81	9	3
1990	93	70	163	72	10	4
1991	9	2	11	7	2	1
1992	7	3	10	7	1	-
1993	47	49	96	26	2	4
1994	91	314	405	41	4	6
1995	32	405	437	42	18	6
1996	34	615	649	15	15	-
1997	40	680	720	32	11	-
1998	53	750	803	44	62	
1999	47	1040	1087	37	40	1
2000	23	1088	1112	16	17	-
2001	13	478	491	45	68	-
Elaboração própria a partir de dados disponíveis em: < <a href="http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao</a> > Acesso em: 03/08/2020						

Como podemos observar na tabela acima, o contexto inicial era de edição de um grande número de medidas provisórias, vide os anos de 1989 e 1990. Posteriormente, com a possibilidade de reedições, houve também um grande número de medidas reeditadas, como vemos sobretudo em 1999 e 2000 (anos imediatamente anteriores à Emenda Constitucional nº 32/2001).

Podemos ainda verificar que o número de medidas que perderam a eficácia é consideravelmente pequeno, não ultrapassando seis em nenhum dos anos analisados, o que certamente guarda relação com a possibilidade de reedição (ou seja, não reflete a participação do Congresso Nacional em sua análise necessariamente). É possível notar também que o número de medidas convertidas em lei mostra-se inversamente proporcional ao número de medidas provisórias reeditadas, o que fica melhor ilustrado no gráfico abaixo:

Gráfico 1:



O número de medidas rejeitadas ou revogadas também se mostrou pequeno, tendo certo aumento apenas a partir do ano de 1998, momento de discussão da PEC 472/97, em que tivemos uma retomada da participação do Congresso no âmbito das discussões das medidas provisórias.

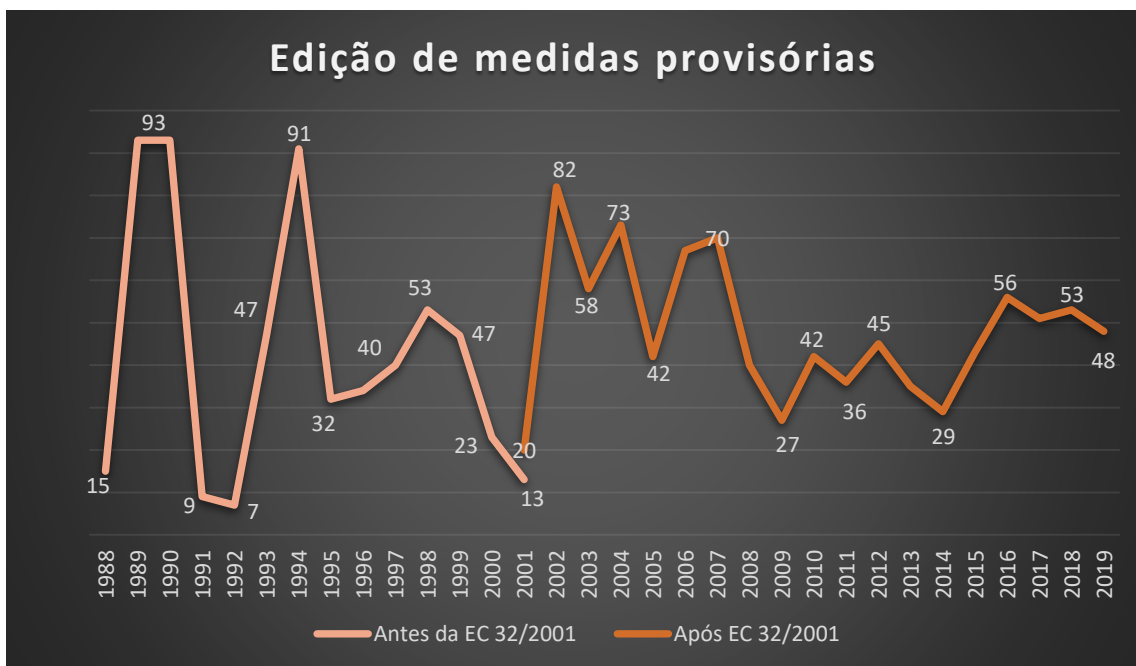
A fim de comparar esses dados, temos a tabela 2:

<b>Medidas provisórias após a Emenda Constitucional 32/2001</b>				
Ano	Edições	Convertidas em lei	Rejeitadas e/ou Revogadas	Perda de eficácia
2001	20	18	2	-
2002	82	66	15	1
2003	58	57	1	-
2004	73	66	4	3
2005	42	34	6	2
2006	67	60	3	4
2007	70	60	7	3
2008	40	35	4	1
2009	27	24	-	3
2010	42	30	2	10
2011	36	29	1	6
2012	45	38	-	7
2013	35	28	-	7
2014	29	15	-	14
2015	43	34	1	8

2016	56	39	2	15
2017	51	25	2	24
2018	53	28	3	22
2019	48	22	3	23
Elaboração própria com dados obtidos em < <a href="http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao</a> > Acesso em: 03/09/2020				

Nessa tabela, como podemos observar, não temos mais as reedições, que foram encerradas pela EC 32/2001. Quanto à edição de medidas, percebemos que os números são muito semelhantes aos que notávamos no quadro anterior à EC, o que fica melhor observável no gráfico abaixo:

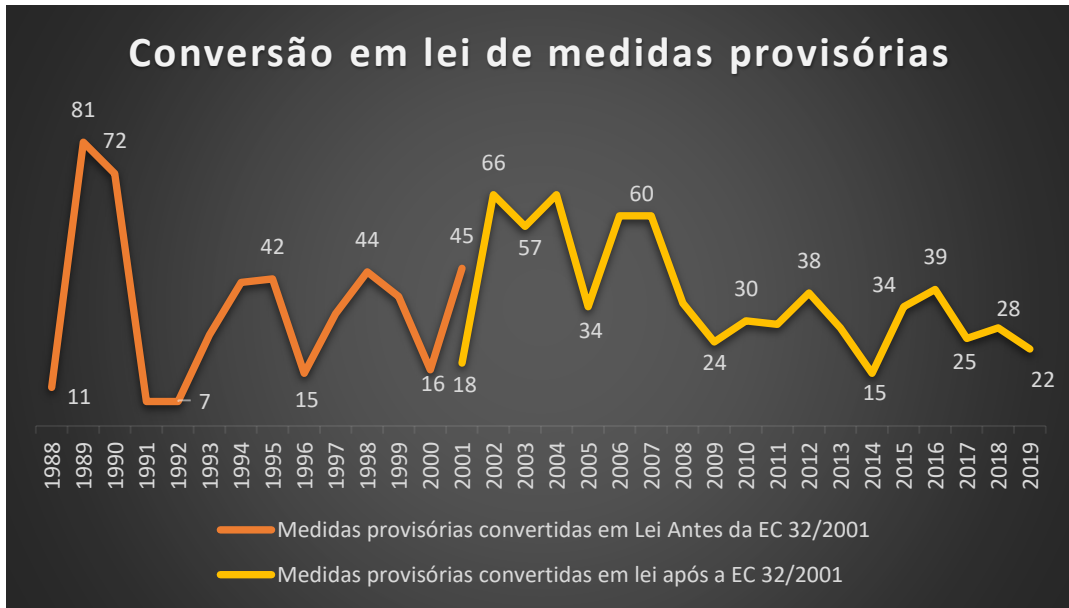
Gráfico 2:



É possível notar que, embora alguns anos destaquem-se devido aos números realmente elevados de medidas provisórias editadas, o que pode ser atribuído às diferentes políticas adotadas por cada governo, de uma forma geral, não se alterou muito a quantidade de edições após a EC. Não observamos uma queda em razão da EC (como era esperado); pelo contrário, no ano de 2002, foram editadas 82 medidas provisórias, um significativo aumento com relação às 33 do ano de 2001.

Quanto ao número de medidas convertidas em lei, temos outro gráfico a fim de ilustrar as mudanças nos contextos anterior e posterior à EC:

Gráfico 3:



No gráfico analisado acima, podemos verificar que, no momento logo após a Emenda, o número de medidas convertidas em lei aumentou, mas, posteriormente, sofreu uma redução.

Outra importante observação se dá com relação à perda de eficácia das medidas provisórias, bem como sua rejeição, o que pode ser melhor percebido no gráfico abaixo:

Gráfico 4:



Nesse gráfico, notamos claramente, no contexto pós EC, o aumento do número de medidas que perderam a eficácia (rejeitadas tacitamente) sem que ocorresse a análise do Congresso, além de uma diminuição significativa da quantidade de medidas que sofreram rejeição expressa pelas Casas Legislativas.

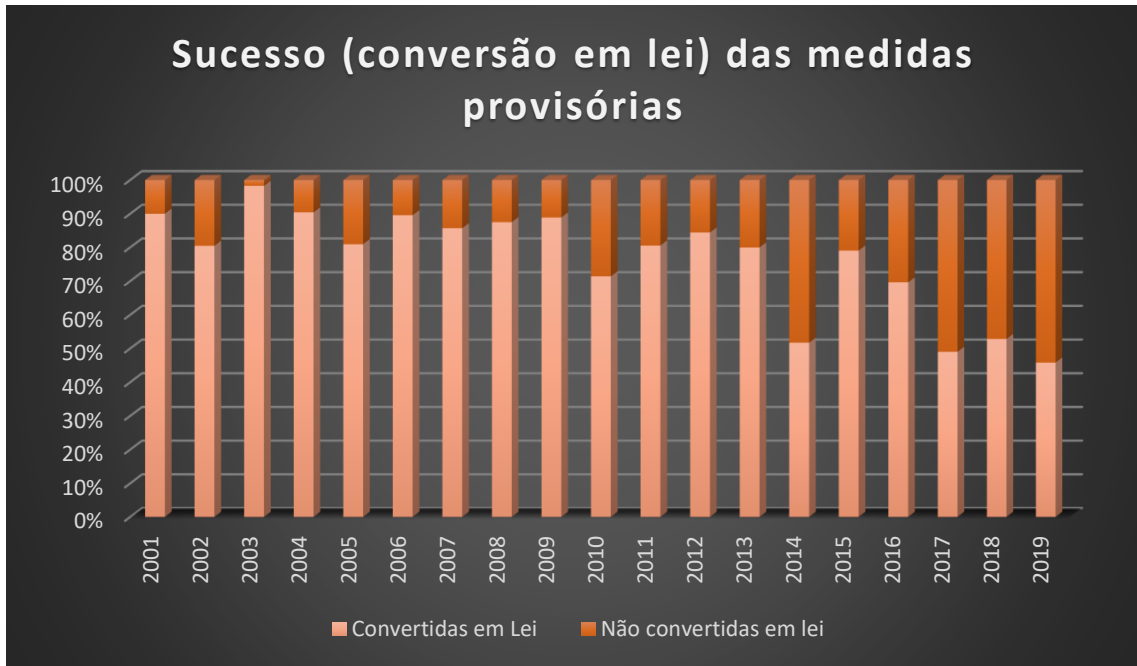
Importante aspecto se dá com relação à porcentagem de medidas provisórias que perdem sua eficácia por decurso de prazo, o que pode ser melhor observado no gráfico abaixo:

Gráfico 5:



É possível concluir, contudo, que a maior parte das medidas provisórias ainda obtém sucesso (conversão em lei), o que fica mais visível no gráfico abaixo:

Gráfico 6:



Outro aspecto a ser analisado diz respeito às principais matérias de que tratam as medidas provisórias. Essa análise deu-se a partir do sistema de busca disponível no website da Câmara dos Deputados, em que há uma classificação por campo temático da legislação. Embora a informação estivesse disponível, foram encontradas lacunas, preenchidas manualmente a partir da análise das medidas provisórias em si. Ademais, o sistema não possui tal classificação com relação às medidas provisórias anteriores à EC 32/2001, e sua análise manual seria impossível à luz da imensa quantidade de reedições realizadas ano a ano.

Os dados em questão resultaram na seguinte tabela:

Tabela 3:

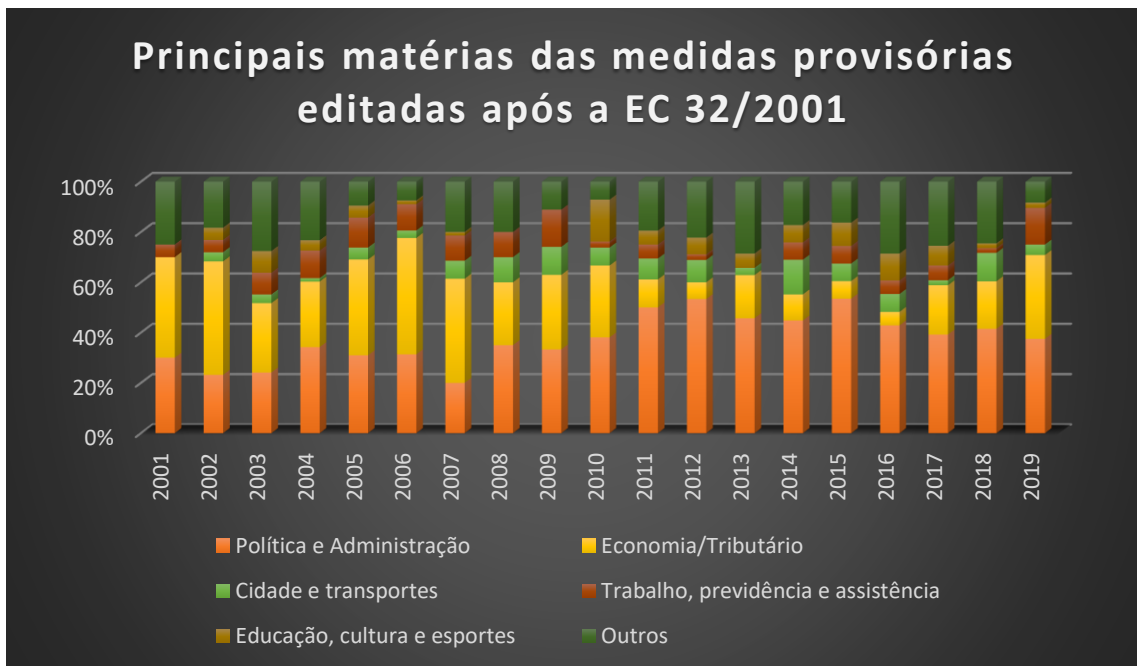
<b>Medidas provisórias editadas por campo temático</b>							
Ano/ Assunto	Política e Administração	Economia/ Tributário	Cidade e Transportes	Trabalho, previdência e assistência	Educação, cultura e esportes	Outros	Total
2001 (Após a EC)	6	8	0	1	0	5	20
% do ano	30,00	40,00	0,00	5,00	0,00	25,00	
2002	19	37	3	4	4	15	82
% do ano	23,17	45,12	3,66	4,88	4,88	18,29	
2003	14	16	2	5	5	16	58

% do ano	24,14	27,59	3,45	8,62	8,62	27,59	
2004	25	19	1	8	3	17	73
% do ano	34,25	26,03	1,37	10,96	4,11	23,29	
2005	13	16	2	5	2	4	42
% do ano	30,95	38,10	4,76	11,90	4,76	9,52	
2006	21	31	2	7	1	5	67
% do ano	31,34	46,27	2,99	10,45	1,49	7,46	
2007	14	29	5	7	1	14	70
% do ano	20,00	41,43	7,14	10,00	1,43	20,00	
2008	14	10	4	4	0	8	40
% do ano	35,00	25,00	10,00	10,00	0,00	20,00	
2009	9	8	3	4	0	3	27
% do ano	33,33	29,63	11,11	14,81	0,00	11,11	
2010	16	12	3	1	7	3	42
% do ano	38,10	28,57	7,14	2,38	16,67	7,14	
2011	18	4	3	2	2	7	36
% do ano	50,00	11,11	8,33	5,56	5,56	19,44	
2012	24	3	4	1	3	10	45
% do ano	53,33	6,67	8,89	2,22	6,67	22,22	
2013	16	6	1	0	2	10	35
% do ano	45,71	17,14	2,86	0,00	5,71	28,57	
2014	13	3	4	2	2	5	29
% do ano	44,83	10,34	13,79	6,90	6,90	17,24	
2015	23	3	3	3	4	7	43
% do ano	53,49	6,98	6,98	6,98	9,30	16,28	
2016	24	3	4	3	6	16	56
% do ano	42,86	5,36	7,14	5,36	10,71	28,57	
2017	20	10	1	3	4	13	51
% do ano	39,22	19,61	1,96	5,88	7,84	25,49	
2018	22	10	6	1	1	13	53
% do ano	41,51	18,87	11,32	1,89	1,89	24,53	
2019	18	16	2	7	1	4	48

% do ano	37,50	33,33	4,17	14,58	2,08	8,33	
Total	329	244	53	68	48	175	917
%	35,88	26,61	5,78	7,42	5,23	19,08	
Elaboração própria a partir de pesquisa utilizando a plataforma disponível em: < <a href="https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada">https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada</a> > Acesso em: 03/09/2020							

Esses dados podem ser melhor observados no gráfico abaixo:

Gráfico 7:

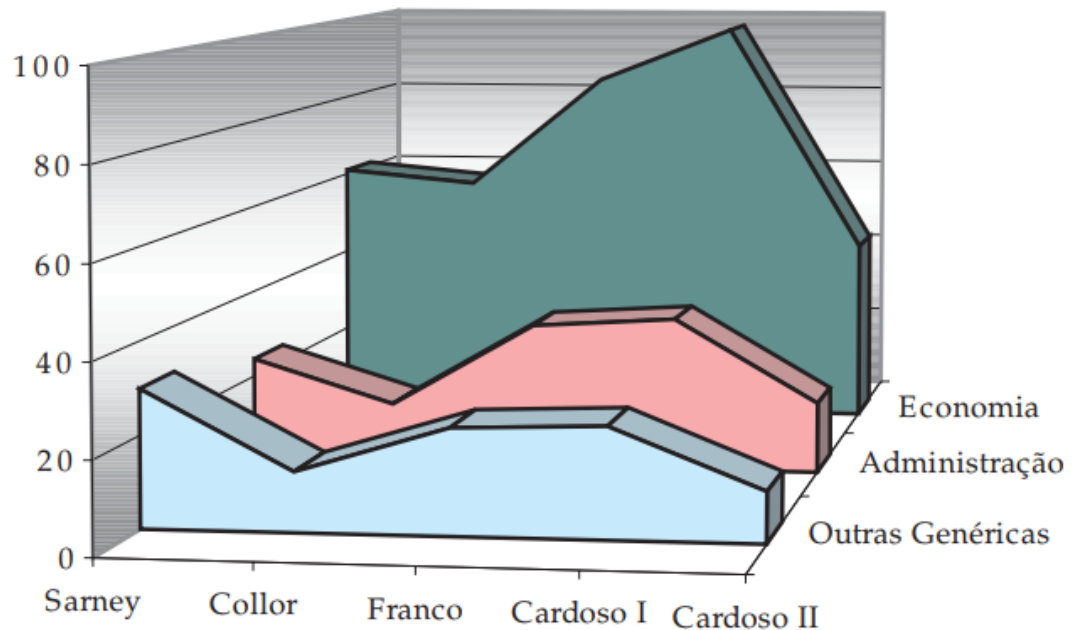


Notamos uma predominância temática nas áreas administrativa e econômica.

Para fins de comparação, podemos analisar o gráfico a seguir, de autoria de Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner:

Gráfico 8:

### Medidas Provisórias Originais Classificadas por Tema e por Governo



Fontes: Mesa da Câmara dos Deputados e Casa Civil da Presidência da República.

Fonte: AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 13.

Notamos que antes havia um grande desequilíbrio da área econômica, tendo o equilíbrio se restabelecido após a edição da EC 32/2001.

A esse respeito, podemos mencionar outros estudos feitos:

Confirmando o resultado de estudo anterior (Ipea, 2011), a frequência relativa de uso de MPs não orçamentárias diminuiu significativamente após a reforma de setembro de 2001. Porém, esta redução ocorreu com um atraso, conforme mostram os resultados relativos ao coeficiente parcial da variável EC no 32 e ao da sua interação com o tempo decorrido. De fato, o coeficiente total daquela variável é negativo e significativo (ao nível de 5%) somente depois de decorridos três anos da reforma. Tomando-se como referência junho de 2006 (o ponto médio do período após a reforma), pode-se afirmar com 95% de confiança que a probabilidade de uso da MP diminuiu em  $-0,42$ , em média (tabela 4). (ALMEIDA, Acir, 2014, p. 44)

Superada essa análise, é importante contextualizar suas conclusões com a produção de leis ordinárias no mesmo período, o que nos leva ao próximo ponto deste estudo.

### 3.2 Medidas provisórias versus leis ordinárias

Para compreender melhor a dimensão da quantidade de medidas provisórias editadas nos períodos estudados, é importante observarmos a produção de leis ordinárias.

Assim, temos a tabela 4:

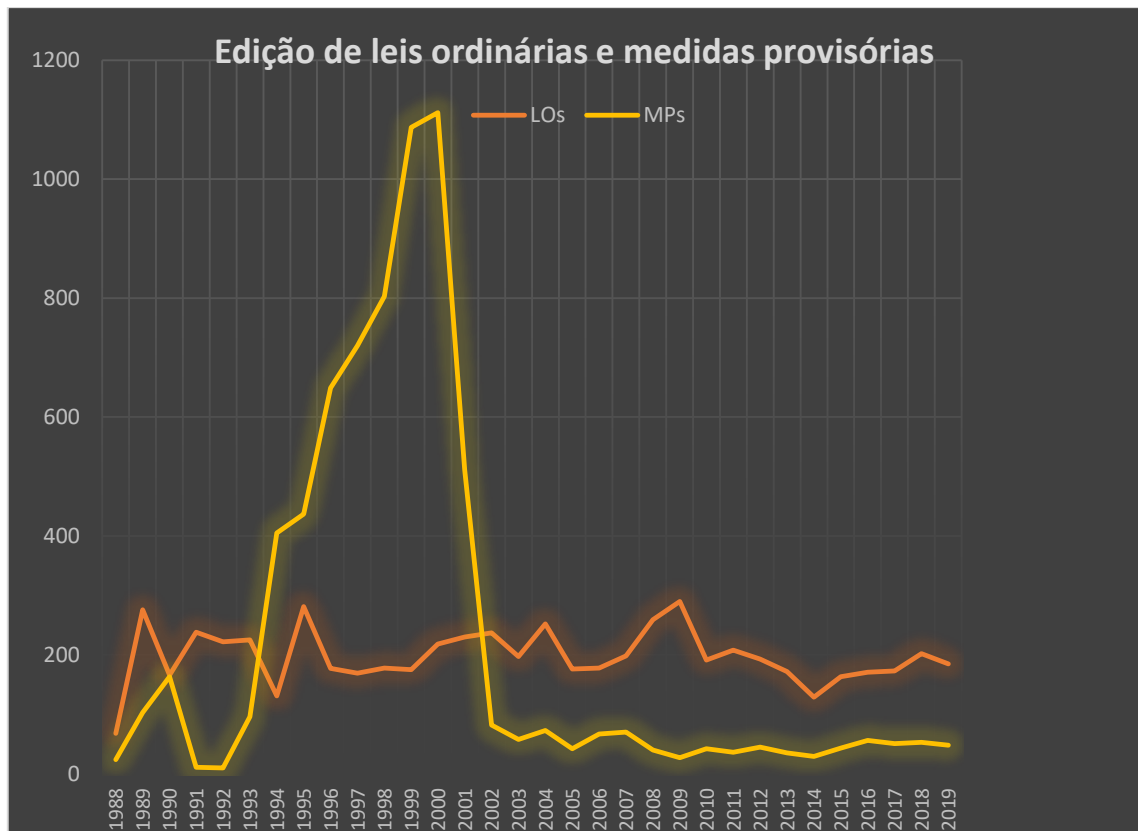
Tabela 4:

<b>Medidas provisórias e leis ordinárias</b>			
Ano	Leis Ordinárias	Medidas Provisórias (Re)editadas	MPS convertidas em lei
1988	68	24	11
1989	276	103	81
1990	166	163	72
1991	238	11	7
1992	222	10	7
1993	225	96	26
1994	131	405	41
1995	281	437	42
1996	177	649	15
1997	169	720	32
1998	178	803	44
1999	175	1087	37
2000	218	1112	16
2001	230	511	61
2002	237	82	66
2003	197	58	57
2004	252	73	66
2005	176	42	34
2006	178	67	60
2007	198	70	60
2008	259	40	35
2009	290	27	24
2010	191	42	30
2011	208	36	29
2012	193	45	38
2013	172	35	28
2014	129	29	15

2015	163	43	34
2016	171	56	39
2017	173	51	25
2018	202	53	28
2019	185	48	22
Elaboração própria com dados obtidos em < <a href="http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao">http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao</a> > Acesso em: 03/09/2020			

Observamos, na tabela, que o número de MPs produzidas (editadas e reeditadas) em alguns anos superou o número de leis ordinárias promulgadas (vide anos 1994 a 2001). Com a EC 32/2001, o fim da reedição mudou esse quadro, de modo que, apesar de o número de leis ordinárias produzidas não se ter alterado de forma considerável, o número de medidas provisórias editadas sequer atingiu 50% dele.

Para melhor visualizar, temos o Gráfico 9:



Outro aspecto que destacamos na análise foi a quantidade de leis ordinárias produzidas a partir de projetos de leis de autoria do Poder Executivo, em razão de termos verificado, nas

discussões que levaram à EC 32/2001, uma intenção de restaurar a atuação do Executivo na atividade legislativa também por esse modo.

Para demonstrar essa análise, elaboramos a tabela a seguir, em que relacionamos a quantidade de leis ordinárias promulgadas de acordo com sua autoria. Como o objetivo era comparar a participação do Poder Executivo com a do Poder Legislativo, todos os demais autores (como Ministério Público ou Tribunais em geral) foram classificados como “outros”. É importante notar, contudo, que os números incluem as medidas provisórias convertidas em lei, promulgadas como lei ordinária. Esse aspecto não prejudica a análise, uma vez que se busca justamente avaliar em que nível se deu a participação do Poder Executivo no processo legislativo em comparação à participação do próprio Poder Legislativo.

Tabela 5:

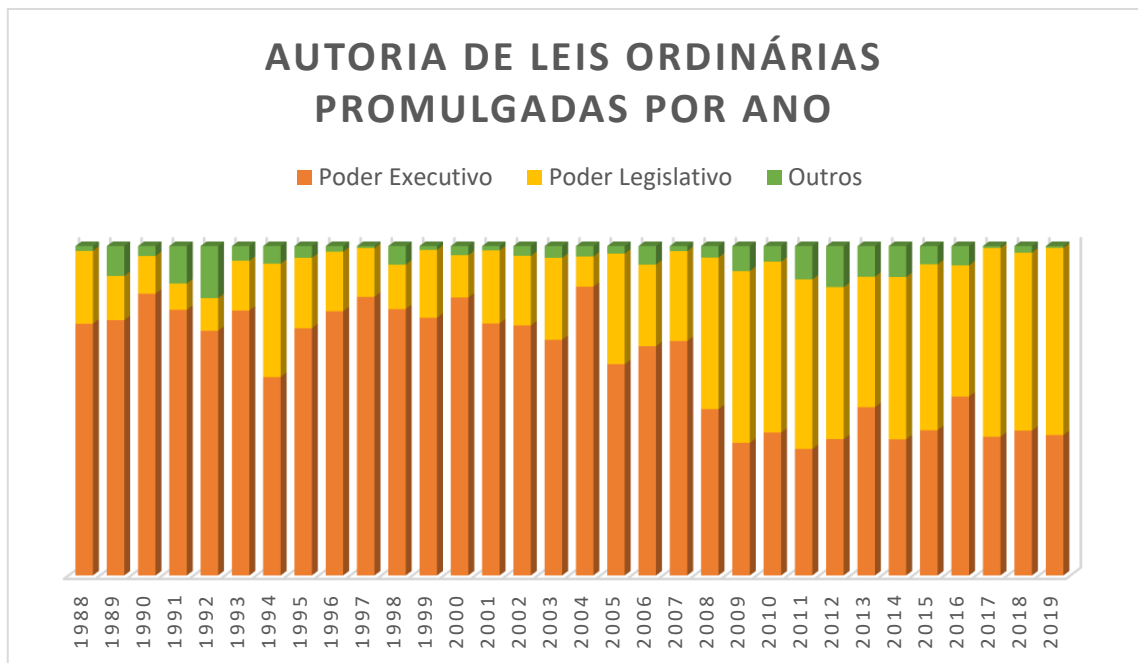
<b>Autoria Leis Ordinárias promulgadas por ano (incluindo MPV)</b>				
	Poder Executivo	Poder Legislativo	Outros	Total
1988	52	15	1	68
1989	214	37	25	276
1990	142	19	5	166
1991	192	19	27	238
1992	165	22	35	222
1993	181	34	10	225
1994	79	45	7	131
1995	211	60	10	281
1996	142	32	3	177
1997	143	25	1	169
1998	144	24	10	178
1999	137	36	2	175
2000	184	28	6	218
2001	176	51	3	230
2002	180	50	7	237
2003	141	49	7	197
2004	221	23	8	252
2005	113	59	4	176
2006	124	44	10	178
2007	141	54	3	198

2008	131	119	9	259
2009	117	151	22	290
2010	83	99	9	191
2011	80	107	21	208
2012	80	89	24	193
2013	88	68	16	172
2014	53	63	12	128
2015	72	82	9	163
2016	93	68	10	171
2017	73	99	1	173
2018	89	109	4	202
2019	79	105	1	185

Elaboração própria com dados obtidos no Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON) disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sicon/index.html#/avancada>> Acesso em: 03/09/2020

Esses dados podem ser melhor analisados no gráfico abaixo.

Gráfico 10:



É possível notar que, no contexto posterior à EC 32/2001, houve uma progressiva diminuição da participação do Poder Executivo no processo legislativo, ao passo que a

participação do Poder Legislativo aumentou, o que levou a um maior equilíbrio na participação desses dois Poderes.

No entanto, conforme já levantamos, um dos objetivos da EC 32/2001 foi reduzir a edição de medidas provisórias e aumentar a participação do Poder Executivo no processo legislativo por meio de projetos de lei ordinária. Os dados analisados acima apenas consideram as leis ordinárias promulgadas. Portanto, para melhor avaliar esse aspecto, com base nos dados disponibilizados no sistema informatizado do Congresso Nacional (SICON), elaboramos também a seguinte tabela, que compara a quantidade de projetos de leis ordinárias de autoria da Presidência da República com o número de medidas provisórias editadas:

Tabela 6:

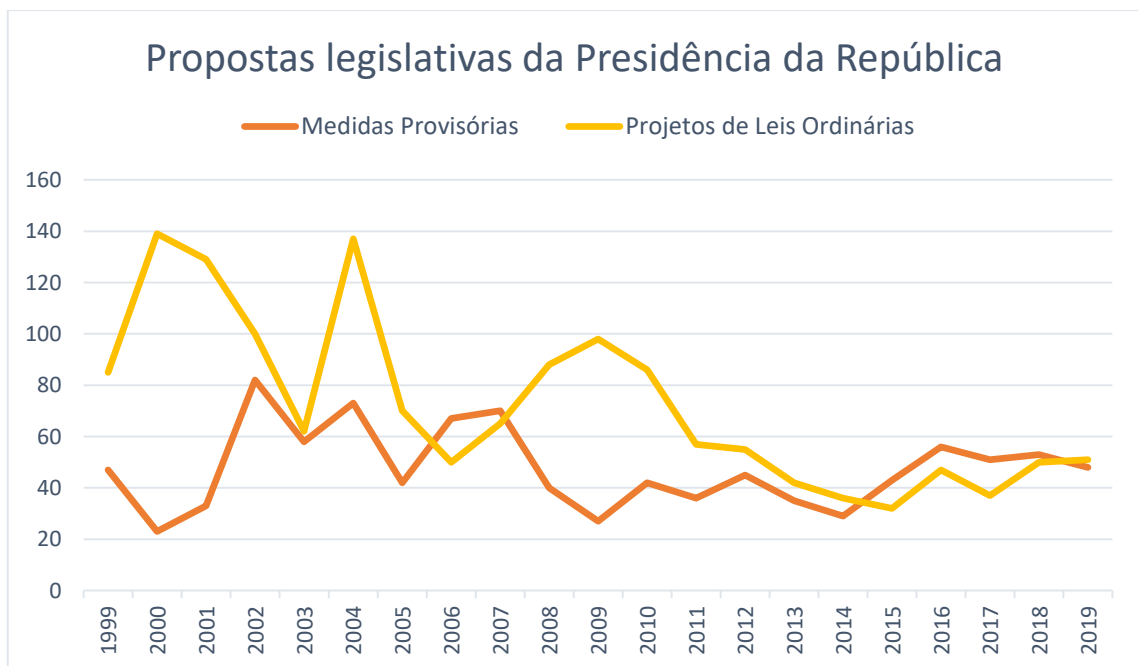
<b>Propostas legislativas da Presidência da República</b>		
	MPVs	PLN
1988	15	Indisponível
1989	93	Indisponível
1990	93	Indisponível
1991	9	Indisponível
1992	7	Indisponível
1993	47	Indisponível
1994	91	Indisponível
1995	32	Indisponível
1996	34	Indisponível
1997	40	Indisponível
1998	53	Indisponível
1999	47	85
2000	23	139
2001	33	129
2002	82	100
2003	58	62
2004	73	137
2005	42	70
2006	67	50
2007	70	65
2008	40	88

2009	27	98
2010	42	86
2011	36	57
2012	45	55
2013	35	42
2014	29	36
2015	43	32
2016	56	47
2017	51	37
2018	53	50
2019	48	51
Elaboração própria com dados obtidos em		
< <a href="https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias">https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias</a> > Acesso em: 03/09/2020		

Como se observa, não foi possível a obtenção da quantidade de projetos de leis ordinárias de autoria da Presidência da República nos anos anteriores a 1999. Ademais, apenas foram consideradas as medidas provisórias editadas originariamente (desconsiderando-se, assim, reedições).

Para verificar esses dados de forma dinâmica, elaboramos o gráfico abaixo:

Gráfico 11:



Observamos, com esse gráfico, que o equilíbrio entre Poder Executivo e Poder Legislativo na edição de leis ordinárias, demonstrado no gráfico anterior, deu-se em razão de uma redução, de forma geral, da atuação do Poder Executivo nesse âmbito. Notamos, nos anos recentes, uma aproximação entre a quantidade de medidas provisórias e a de projetos de leis ordinárias. Houve, de fato, um aumento na elaboração de projetos de leis ordinárias nos primeiros anos após a EC, seguido, contudo, por uma redução a longo prazo.

Outro importante aspecto a ser analisado é o trancamento de pautas, instituído pela EC 32/2001.

### 3.3 Medidas provisórias e o trancamento de pautas

Como observamos, um dos objetivos da EC 32/01 foi o restabelecimento do equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Contudo, instituiu-se, em contrapartida, o sobrestamento de pautas, com o aparente intuito de garantir que as medidas provisórias fossem analisadas pelo Congresso, para, assim, evitar a perda de eficácia com rejeição tácita.

Já foi possível perceber, com os gráficos anteriores, que a perda de eficácia aumentou, enquanto a rejeição expressa de medidas provisórias reduziu. Também foi notado um maior equilíbrio na participação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo.

Com a análise da obstrução de pautas, será possível observar, sob um outro ângulo, a influência do Poder Executivo no processo legislativo. A obtenção desses dados deu-se com a análise separada das Casas do Congresso Nacional: para observar a obstrução de pautas na Câmara dos Deputados, utilizou-se a plataforma presente no website da mesma, na aba “atividade legislativa”, “plenário”, “sessões anteriores”, na qual estão presentes as pautas de cada sessão legislativa realizada. Esses dados foram compilados na tabela abaixo:

Tabela 7:

<b>Sobrestamento de pautas na Câmara dos Deputados</b>				
Ano	Nº total de sessões deliberativas	Nº de sessões deliberativas ordinárias	Nº de sessões deliberativas ordinárias sobrestadas por MPV	% de sessões ordinárias sobrestadas
2001	45	24	1	4,17
2002	75	46	35	76,09
2003	170	92	41	44,57
2004	145	62	46	74,19

2005	150	86	70	81,4
2006	140	64	42	65,63
2007	193	81	57	70,37
2008	162	60	49	81,67
2009	175	70	59	84,29
2010	122	48	41	85,42
2011	169	56	56	100
2012	161	49	48	97,96
2013	190	49	20	40,82
2014	134	38	17	44,74
2015	215	17	17	100
2016	201	27	14	51,85
2017	252	17	7	41,18
2018	165	16	5	31,25
2019	172	41	11	26,83

No Senado Federal, por outro lado, foram obtidos os dados apresentados nos relatórios anuais da presidência, tendo o levantamento de sobrestamento sido disponibilizado a partir de 2003. Os dados obtidos resultaram na seguinte tabela:

Tabela 8:

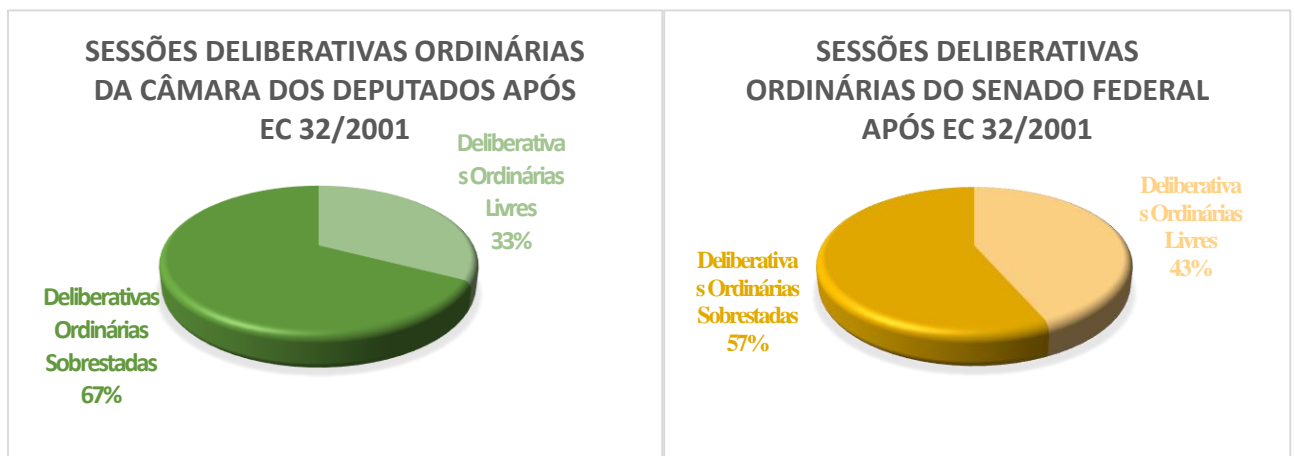
<b>Sobrestamento de pautas no Senado Federal</b>				
Ano	Nº total de sessões deliberativas	Nº de sessões deliberativas ordinárias	Nº de sessões deliberativas sobrestadas por MPV	% de sessões sobrestadas
2003	117	116	42	36,21
2004	104	89	42	47,19
2005	125	110	66	60
2006	127	95	72	75,79
2007	145	122	89	72,95
2008	120	101	80	79,21
2009	152	118	91	77,12

2010	115	90	56	62,22
2011	133	126	79	62,7
2012	126	95	59	62,11
2013	126	123	64	52,03
2014	75	73	30	41,1
2015	127	98	65	66,33
2016	98	71	36	50,7
2017	113	70	20	28,57
2018	82	57	15	26,32
2019	254	63	9	14,29

Elaboração própria a partir de dados presentes nos relatórios da presidência disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/2019>> Acesso em: 03/09/2020

Para observar as informações trazidas pelos dados de ambas as tabelas, elaboramos os seguintes gráficos, que demonstram, proporcionalmente, a quantidade de pautas livres ou obstruídas nas sessões deliberativas ordinárias de cada Casa:

Gráficos 12 e 13:



Com a observação dos gráficos, percebemos que a maior parte das sessões deliberativas ordinárias realizadas após a EC 32/2001 tiveram sua pauta sobrestada, além de ser possível notar que o sobrestamento atinge mais a Câmara dos Deputados que o Senado Federal.

Deve-se destacar que desde a edição da Emenda até o presente momento nota-se uma importante redução do sobrestamento de pautas, sobretudo na Câmara dos Deputados. Isso se deu em razão das condutas adotadas nas Casas do Congresso Nacional, quando foram decididas

questões de ordem que relativizaram e restringiram a aplicação do sobrestamento de pautas. Faremos maiores comentários a esse respeito no capítulo 5 do trabalho.

### **3.4 Verificação dos objetivos da EC no atual panorama**

Conforme já apontado anteriormente no trabalho, a EC 32/2001 demonstrou ter os seguintes objetivos:

- 1- proteger a segurança jurídica, com a vedação de determinadas matérias às medidas provisórias, bem como com a proibição da reedição na mesma sessão legislativa e o regramento da situação jurídica de medidas provisórias revogadas;
- 2- restaurar o equilíbrio entre os Poderes, com proibição da edição de medidas provisórias que tratassem da organização do Judiciário e do MP e com a garantia de que o Congresso exerceria suas atribuições, por meio do aumento do prazo e da instituição do sobrestamento de pautas;
- 3- reduzir a produção de medidas provisórias, tanto por meio da proibição à reedição, quanto da vedação de um rol de disciplinas que não mais seriam passíveis de regramento por medidas provisórias;
- 4- restaurar a participação do Executivo no processo legislativo por meio de projetos de lei em casos em que não existisse relevância e urgência;
- 5- evitar a revogação tácita de medidas provisórias, o que se buscou com o aumento do prazo e com a instituição do sobrestamento de pautas.

A fim de verificar esses objetivos, realizou-se uma pesquisa quantitativa. Assim, é necessário evidenciar as conclusões dessa pesquisa.

#### *3.4.1 Proteção da segurança jurídica*

Uma das principais formas usadas para atingir o objetivo de proteção da segurança jurídica foi a vedação da reedição de medidas provisórias. Como já apontamos, o excesso de reedições fazia com que uma medida provisória vigesse por tempo indeterminado tanto quanto fosse reeditada, podendo ser revogada a qualquer momento, o que deixava as relações até então regidas por ela em uma área de incerteza.

Esse objetivo pode ser considerado parcialmente atingido, já que se estabeleceu o fim das reedições e a instituição, no §3º do art. 62, de que o Congresso deveria editar decreto legislativo para disciplinar as relações afetadas por medida provisória rejeitada.

Contudo, a própria natureza das medidas provisórias coloca-nos em uma situação de insegurança jurídica, em razão da sua vigência imediata, suscetível a revogação ou simples perda de eficácia posterior.

Como observamos no gráfico 4, a quantidade de medidas provisórias que perderam sua eficácia por decurso do prazo, ou seja, foram revogadas tacitamente por não serem analisadas a tempo, mostrou-se crescente, o que contribui para a insegurança jurídica.

Assim, como já demonstrado, obtivemos certa melhora na situação da insegurança jurídica causada pelas medidas provisórias; no entanto, entendemos que não se pode ignorar a insegurança jurídica ainda existente neste âmbito.

### 3.4.2 *Restauração do equilíbrio entre os Poderes*

Para averiguar o objetivo da restauração do equilíbrio entre os poderes, realizamos a verificação e a comparação da autoria das leis ordinárias publicadas anualmente, além da análise do sobrestamento de pautas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

No que diz respeito à produção de leis ordinárias, pudemos perceber, no gráfico 10, que, mesmo considerando as medidas provisórias como parte das leis ordinárias promulgadas, o panorama alterou-se de uma predominância do Poder Executivo para um equilíbrio entre ele e o Poder Legislativo.

No entanto, com a análise do sobrestamento de pautas (vide gráficos 12 e 13), observamos que a maioria das sessões deliberativas ordinárias foi sobrestada, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, sendo o cenário da primeira Casa o pior.

O cenário de aproximação entre a quantidade de leis ordinárias de autoria dos Poderes Executivo e Legislativo, por si só, demonstra que a Emenda Constitucional atingiu, ainda que parcialmente, o objetivo de reequilibrar a dinâmica entre esses Poderes. Embora o sobrestamento de pautas seja preocupante, o Congresso Nacional não ficou de fato inerte diante dos prejuízos causados por ele. A título exemplificativo, temos as questões de ordem nº 411/2009 da Câmara dos Deputados, nº 2/2010 do Senado Federal, nº 43/2015 da Câmara dos Deputados e nº 06/2015 do Senado Federal, que, progressivamente, reduziram o alcance do sobrestamento de pautas criado pela EC 32/2001, as quais serão comentadas com maior cuidado no ponto 5 do presente trabalho.

Com as observações feitas, é possível concluir que, por um lado, a EC 32/2001 reequilibrou a dinâmica entre Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo, mas, por outro, desequilibrou-a com a instituição do sobrestamento de pautas, que assegura ao Poder

Executivo um controle indireto sobre a agenda do Poder Legislativo. Assim, considera-se que o presente objetivo foi parcialmente atingido pela Emenda.

### *3.4.3 Redução da produção de medidas provisórias*

As medidas eram editadas e reeditadas inúmeras vezes, o que causava diversos problemas já apontados, de modo que o constituinte reformador buscou, na PEC 472/97, mecanismos para reduzir sua produção, entre os quais a vedação de matérias e a reedição.

De fato, os números foram muito alterados pela vedação da reedição, que fez com que eles caíssem de cerca de 1.000 (se consideradas edições somadas às reedições), para em torno de 60. No entanto, ao analisarmos a quantidade de medidas provisórias editadas originariamente, como fizemos no gráfico 2, verificamos que não houve de fato uma redução na edição.

As oscilações observadas no gráfico 2 são fruto de diferentes estratégias de governo, não sendo possível observar qualquer mudança significativa nas edições como consequência direta da Emenda Constitucional em questão. Não se pode negar, contudo, que o fim das reedições foi uma das principais motivações da Emenda; logo, consideramos que o objetivo foi atingido, ainda que parcialmente (já que as medidas editadas mantiveram o mesmo padrão se desconsideradas as reedições).

### *3.4.4 Restauração da atividade legislativa do Executivo com projetos de lei*

Analisando o dossiê da PEC, verificamos uma intenção de restaurar a atividade legislativa do Executivo por meio de projetos de lei ordinária, pois o que ocorria era a edição de medidas provisórias em situações que, desprovidas de urgência e relevância, poderiam ser disciplinadas em leis ordinárias.

Ao observar as propostas legislativas da Presidência da República demonstradas no gráfico 10 e na tabela 6, podemos concluir que não houve um aumento na propositura de projetos de leis ordinárias pela Presidência, mas, pelo contrário, uma redução ao longo dos anos, o que resultou na aproximação entre a quantidade de medidas provisórias editadas e a de projetos de leis ordinárias apresentados.

Nos primeiros anos posteriores à EC 32/2001, foi observado um aumento na propositura desses projetos, o que pode ser associado à restrição do uso das medidas provisórias, tanto pelo fim da reedição quanto pela vedação da utilização de medidas provisórias para tratar sobre diversas matérias.

Assim, concluímos que, embora, a longo prazo, a quantidade de projetos de leis ordinárias apresentados anualmente pela Presidência tenha sido reduzida, aproximando-se do número de medidas provisórias editadas (o que poderia levar à conclusão de que o objetivo em questão não fora atingido pela EC 32/2001), é ainda necessário considerar esse objetivo no contexto do objetivo geral da Emenda, que era evitar que as medidas provisórias fossem utilizadas em situações desnecessárias, quando um projeto de lei ordinária pudesse ser utilizado.

Por outro lado, é possível observar que o objetivo não foi atingido de forma efetiva, já que a Presidência da República apresenta projetos de leis ordinárias em quantidade similar à das medidas provisórias, quando a medida provisória deveria ser um instrumento excepcional.

Portanto, esse objetivo foi parcialmente atingido: parte do problema foi solucionada com o fim da reedição e a limitação das matérias sobre as quais as medidas provisórias podem versar, no entanto, o instrumento ainda é o principal meio de participação da Presidência da República no processo legislativo.

#### *3.4.5 Evitar a revogação tácita de medidas provisórias*

Um dos intuitos da EC ao aumentar o prazo de análise das medidas provisórias e instituir o regime de urgência após 45 dias foi evitar a revogação tácita de medidas provisórias, ou seja, evitar que medidas provisórias vigessem com força de lei sem análise do Congresso e fossem depois revogadas tacitamente. Isso seria também uma forma de proteger a segurança jurídica.

Antes da EC 32/2001, a falta de análise pelo Congresso e as reedições sucessivas caminhavam juntas. Quando uma medida não era analisada no prazo, era reeditada de modo a impedir sua revogação tácita, e assim se seguia com sucessivas reedições.

Com isso, a perda de eficácia por decurso de prazo era pequena, motivo pelo qual se temeu seu aumento com o fim da reedição. Para evitar que isso ocorresse, foi instituído o sobrestamento de pautas, além do já mencionado aumento no prazo de análise. Para verificar esse objetivo, temos os dados das tabelas 1 e 2 e dos gráficos 4 e 5.

Nos primeiros anos subsequentes à promulgação da EC 32/2001, nota-se que a perda de eficácia era excepcional, o que demonstra que o sobrestamento de pautas, apesar de representar uma preocupante forma de controle indireto do Poder Executivo sobre a agenda do Poder Legislativo, havia atingido seus objetivos: a maior parte das medidas provisórias ou era rejeitada expressamente, ou convertida em lei.

Contudo, a partir de 2009, com o início das mudanças nos regimentos internos das Casas Legislativas que resultaram na limitação do instituto do sobrestamento de pautas<sup>55</sup>, a perda de eficácia tornou-se um fenômeno mais e mais recorrente, aproximando-se de 50% dos casos nos últimos anos analisados, o que fez com que, mediante discussão das medidas provisórias, o fenômeno da rejeição expressa se tornasse mais frequente.

Essa mazela, contudo, foi decorrente de condutas posteriores à EC 32/2001, de modo que podemos concluir, tomando por parâmetro os dez primeiros anos posteriores a ela, que o objetivo em questão foi atingido, ainda que parcialmente, sobretudo graças ao sobrestamento de pautas.

No entanto, destacamos que não vemos a perda de eficácia das medidas como algo ruim, por si só: trata-se de importante evolução se comparada à aprovação tácita do decreto-lei no regime constitucional anterior. O problema reside no aspecto de que acreditamos que existem medidas que seriam relevantes e urgentes, havendo interesse das Casas Legislativas em convertê-las em lei, e isso não ocorre por impossibilidade prática.

Certamente, no caso de medidas que acabariam por fim rejeitadas, por serem manifestamente contrárias aos interesses dos Parlamentares, a perda de eficácia torna-se interessante, mas acreditamos que ela tem ocorrido em mais situações do que gostariam os Parlamentares. Ademais, visualizá-la como um problema a ser evitado não foi uma escolha nossa, mas sim dos Parlamentares que discutiram a EC 32/2001 e adotaram nela mecanismos para evitar que ocorresse.

Superada essa análise empírica que nos possibilitou a verificação específica de cada objetivo da EC 32/2001, passaremos à avaliação legislativa em si, momento no qual associaremos a análise quantitativa à qualitativa, de modo que possamos concluir se essa alteração legislativa foi ou não eficaz.

---

<sup>55</sup> Questões de ordem nº 411/2009 da Câmara dos Deputados, nº 2/2010 do Senado Federal, nº 43/2015 da Câmara dos Deputados e nº 06/2015, explicadas no capítulo 5 do trabalho.

## CAPÍTULO 4 A EFICÁCIA DA EC 32/2001

A avaliação legislativa mostra-se útil quando, ao identificar a remanescente problemática diante de um assunto já tratado por uma norma, cogita-se a solução por meio de uma eventual norma futura. Para garantir a eficácia da nova norma, é importante conhecer os benefícios (ou malefícios) da norma anterior, o que é possível por intermédio desse método de análise.<sup>56</sup>

O enfoque que adotamos para a avaliação legislativa neste estudo foi a verificação de objetivos, que nos permitirá concluir, à luz dos objetivos destacados, se a EC 32/2001 foi ou não eficaz. Segundo Salinas (2008, p. 38), “a eficácia técnica corresponde à aptidão de uma determinada lei para atingir as finalidades que prescreve”<sup>57</sup>.

Para isso, superadas as fases de identificação dos objetivos e pesquisa quantitativa, relacionaremos, neste momento, os dados e as reflexões feitas nos capítulos anteriores, a fim de chegar à conclusão da análise. Faremos, assim, uma análise qualitativa, para, ao fim, elencar sistematicamente quais exatamente foram os benefícios ou malefícios da EC 32/2001.

### 4.1 Objetivos atingidos com a EC 32/2001

Retomando os objetivos destacados da EC 32/2001, observaremos agora quais deles foram atendidos.

- 1- Proteger a segurança jurídica, com vedação de determinadas matérias às medidas provisórias, bem como com a proibição da reedição na mesma sessão legislativa e o regramento da situação jurídica de medidas provisórias revogadas.*

Como já observado, esse objetivo foi atingido parcialmente graças ao fim das reedições, mas ainda existe a insegurança jurídica tanto pelo crescente número de medidas revogadas tacitamente, quanto pela própria natureza das medidas provisórias, à qual a insegurança jurídica é inerente.

---

<sup>56</sup> “As an essential learning and development tool, evaluation provides key information and solid evidence so that we can adapt our policies according to the needs of ever-changing political situations, allowing us to ensure they contribute to an effective regulatory environment and demonstrate to the citizen the benefits of Europe(…)”(EUROPEAN COMISSION, 2008,p. 7)

<sup>57</sup> É muito importante a diferenciação de eficácia e efetividade neste âmbito: “a efetividade ou eficácia social constitui a observância dos destinatários de uma determinada norma ao comportamento esperado pelo legislador” enquanto a eficácia diz respeito aos objetivos serem ou não atingidos pela norma (SALINAS, 2008, p.38)

É importante destacar, contudo, que, mesmo diante da EC 32/2001, existiram, por parte da Presidência da República, tentativas de reeditar medidas provisórias. Essas tentativas foram devidamente reprimidas pela jurisprudência, como se pode observar abaixo:

Impossibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória revogada, nos termos do prescreve o art. 62, §§2º e 3º. Interpretação jurídica em sentido contrário, importaria violação do princípio da Separação de Poderes. Isso porque o Presidente da República teria o controle e comando da pauta do Congresso Nacional, por conseguinte, das prioridades do processo legislativo, em detrimento do próprio Poder Legislativo. Matéria de competência privativa das duas Casas Legislativas (inciso IV do art. 51 e inciso XIII do art. 52, ambos da Constituição Federal). O alcance normativo do § 10 do art. 62, instituído com a Emenda Constitucional 32 de 2001, foi definido no julgamento das ADI 2.984 e ADI 3.964, precedentes judiciais a serem observados no processo decisório, uma vez que não se verificam hipóteses que justifiquem sua revogação. Qualquer solução jurídica a ser dada na atividade interpretativa do art. 62 da Constituição Federal deve ser restritiva, como forma de assegurar a funcionalidade das instituições e da democracia. Nesse contexto, imperioso assinalar o papel da medida provisória como técnica normativa residual que está à serviço do Poder Executivo, para atuações legiferantes excepcionais, marcadas pela urgência e relevância, uma vez que não faz parte do núcleo funcional desse Poder a atividade legislativa. É vedada reedição de medida provisória que tenha sido revogada, perdido sua eficácia ou rejeitada pelo Presidente da República na mesma sessão legislativa. [ADI 5.709, ADI 5.716, ADI 5.717 e ADI 5.727, rel. min. Rosa Weber, j. 27-3-2019, P, DJE de 28-6-2019.]

*2- Restaurar o equilíbrio entre os Poderes, com a proibição da edição de medidas provisórias que tratassem da organização do Judiciário e do MP e com a garantia de que o Congresso exerceria suas atribuições, por meio do aumento do prazo e instituição do sobrestamento de pautas.*

No que tange a esse objetivo, verificamos que, por um lado, a EC 32/2001 reequilibrou a dinâmica entre Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo, já que o Poder Executivo não mais predomina neste espaço, mas, por outro, desequilibrou-a com a instituição do sobrestamento de pautas, que assegura ao Poder Executivo um controle indireto sobre a agenda do Poder Legislativo. Assim, considera-se que o objetivo foi parcialmente atingido pela Emenda.

É importante destacar, contudo, que esse desequilíbrio, promovido pela instituição do sobrestamento de pautas, aparenta ter sido solucionado pelas limitações a ele promovidas por meio dos Regimentos Internos das Casas Legislativas.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Vide comentários feitos no ponto 5.1.1 Condutas adotadas no Congresso Nacional.

- 3- *Reduzir a produção de medidas provisórias, tanto por meio da proibição à reedição, quanto com a vedação de um rol de disciplinas que não mais seriam passíveis de regramento por medidas provisórias.*

Ao analisar esse objetivo, concluímos que ele foi parcialmente atingido com o fim da reedição e da limitação de matérias, mas não o foi totalmente por conta de não se haver alterado significativamente a produção de medidas provisórias originárias, que, inclusive, foi, em alguns anos, superior ao que era antes da EC.

- 4- *Restaurar a participação do Executivo no processo legislativo por meio de projetos de lei em casos em que não existisse relevância e urgência.*

A longo prazo, a quantidade de projetos de leis ordinárias apresentados anualmente pela Presidência foi reduzida, aproximando-se do número de medidas provisórias editadas. É possível observar, portanto, que o objetivo não foi atingido plenamente, já que a medida provisória deveria ser um instrumento excepcional, o que resultaria em um maior número de projetos de leis apresentados que de medidas provisórias.

- 5- *Evitar a revogação tácita de medidas provisórias, o que se buscou com o aumento do prazo para a análise e com a instituição do sobrestamento de pautas.*

Ao verificar os dados acerca da quantidade de medidas provisórias rejeitadas tacitamente, concluímos que, nos primeiros anos subsequentes à promulgação da EC 32/2001, a perda de eficácia era excepcional, o que demonstra que o sobrestamento de pautas, apesar de representar uma preocupante forma de controle indireto do Poder Executivo sobre a agenda do Poder Legislativo, havia atingido seus objetivos: a maior parte das medidas provisórias ou era rejeitada, ou convertida em lei.

A partir de 2009, contudo, a perda de eficácia tornou-se um fenômeno cada vez mais frequente, aproximando-se de 50% dos casos nos últimos anos analisados, o que, mediante discussão das medidas provisórias, fez com que o fenômeno da rejeição expressa se tornasse mais recorrente. Isso, contudo, deu-se não como consequência da EC 32/2001, mas sim de sua limitação pelas mudanças nos regimentos internos das Casas Legislativas.

Outra observação que pode ser feita acerca do recente aumento da perda de eficácia das medidas provisórias diz respeito ao próprio interesse das Casas Legislativas. Com o grande

número de propostas legislativas existentes nas pautas, em casos de medidas provisórias evidentemente contrárias aos interesses das Casas Legislativas, parece mais interessante ao Congresso deixar que percam eficácia do que ocupar suas sessões deliberativas para recusá-las. Isso se tornou possível com a limitação do sobrestamento de pautas, associado ao fim das reedições. Com as reedições, tal opção era impossível: a menos que se recusasse deliberadamente a medida, ela poderia ser reeditada e continuar vigente por tempo indeterminado. Com o sobrestamento de pautas inicial, embora fosse possível, era inconveniente, pois a medida não analisada trancaria a pauta. Depois de 2009, no entanto, basta não incluir a leitura da nova medida provisória na pauta da sessão para que seu prazo transcorra sem análise.

A título de exemplo, podemos mencionar a Medida Provisória 910/2019, que dispunha sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, além de instituir normas para licitações e contratos da Administração pública, bem como registros públicos. Sua apresentação se deu em 11/12/2019, sendo instalada a Comissão Mista em 17/12/2019. Em 07/04/2020, diante da edição de Ato Conjunto que permitiu substituição do parecer da Comissão em face da pandemia, foi encaminhada ao Plenário da Câmara dos Deputados. Somente em 30/04/2020, diante da inércia da Casa, foi feito requerimento para sua inclusão na Ordem do Dia. No entanto, a medida não foi incluída, sendo feito novo Requerimento em 04/05/2020, além de outros feitos no dia 05/05/2020. A leitura do recebimento do Ofício que encaminhava tal medida, no entanto, somente foi lido em Plenário no dia 12/05, ou seja, até esse momento não estava sendo analisada e não estava obstruindo a pauta de nenhuma Casa Legislativa. Embora presente na pauta, a medida seguiu sem deliberação, perdendo sua eficácia em 20/05/2020.

Logo, feita a consideração de que a atual estatística de perda de eficácia das medidas provisórias decorre da vontade do próprio Congresso e de alterações posteriores à EC, concluímos que o objetivo em questão foi atingido pela EC 32/2001.

Assim, podemos afirmar que todos os cinco objetivos analisados foram atingidos, ainda que quatro deles de forma parcial e apenas um integralmente (o de evitar a rejeição tácita por decurso de prazo). Contudo, o contexto alterou-se por circunstâncias alheias à EC, conforme já explicado.

Diante desse panorama, notamos que a Emenda analisada teve inegável importância: colocou fim às reedições, limitou as matérias acerca das quais poderiam tratar as medidas provisórias, instituiu o sobrestamento de pautas para evitar que as medidas provisórias

perdessem o prazo sem análise e resultou num reequilíbrio da participação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo.

Não podem ser desconsiderados os problemas que persistem: apesar de ainda existir o sobrestamento de pautas, sua limitação acarretou a crescente perda de eficácia das medidas provisórias por decurso de prazo, estando, ainda assim, a maioria das pautas das sessões deliberativas das Casas do Congresso Nacional sobrestada.

No entanto, deve-se considerar que não se trata de uma ciência exata: embora os aspectos das medidas provisórias atacados pela EC 32/2001 fossem parte do problema, inúmeros outros aspectos, situações e realidades ainda influenciam a dinâmica entre Executivo e Legislativo.

Assim, para retomar o propósito de nosso estudo, fizemos a seguinte pergunta: a EC 32/2001 foi eficaz?

Como já destacamos, a eficácia pode ser definida como a aptidão de uma determinada norma para atingir seus objetivos, os quais podem ser encontrados explícita ou implicitamente nos debates ou texto da norma. Para isso, buscamos os objetivos da Emenda, encontramos dados relativos às medidas provisórias que guardassem relação com eles e verificamos se eles foram ou não atingidos.

O que concluímos a partir da análise foi que, com relação à maioria de seus objetivos, a EC foi eficaz, atingindo-os para solucionar, ainda que parcialmente, os problemas existentes, o que se deu principalmente com o fim das reedições, instituição de limites materiais e promoção do reequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo. Certamente o cenário atual não é ideal: inúmeros outros aspectos ainda geram problemas, novos problemas surgem, e há de se considerar a própria natureza peculiar da medida provisória.

Para melhor compreender o alcance da EC com relação aos problemas solucionados ou agravados, o que pode eventualmente auxiliar na idealização de novas propostas legislativas, verificaremos, no próximo ponto, os problemas ainda existentes no âmbito das medidas provisórias.

#### **4.2. Problemática remanescente acerca das medidas provisórias**

Com as análises feitas, verificamos que ainda existem problemas envolvendo as medidas provisórias:

- embora tenha sido atingido certo reequilíbrio entre os Poderes, ainda notamos grande controle indireto da agenda do Legislativo por parte do Executivo;

- a quantidade de medidas provisórias editadas ainda é similar à anterior à EC, e consideravelmente alta para um instrumento cujo pressuposto é a excepcionalidade, aproximando-se sua edição da propositura de projetos de leis ordinárias pela Presidência da República (vide gráfico 10);<sup>59</sup>
- com a limitação do sobrestamento de pautas pelos regimentos internos das Casas, a rejeição tácita das medidas provisórias aproxima-se de 50%.

Assim, embora tenhamos concluído pela eficácia da EC 32/2001, entendemos que é necessário discutir a possibilidade, a necessidade e a utilidade da propositura de novas soluções para os problemas remanescentes. Para isso, demonstramos quais são os problemas ainda existentes no contexto da produção de medidas provisórias.

De fato, com a EC 32/2001, buscava-se a solução para a desigualdade criada entre Executivo e Legislativo pelas medidas provisórias. No entanto, embora a participação no processo legislativo desses Poderes tenha-se, de certa forma, equilibrado (conforme gráfico 9), parte dos autores que analisam esse fenômeno entende que o resultado foi reverso a partir da instituição do trancamento de pautas, que foi “o maior problema surgido com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 32/01” (MORITSUGU SILVA, 2013, p. 49)

O trancamento de pautas teria surgido como uma “caução” pelo fim das reedições, uma forma de assegurar ao Executivo que as medidas provisórias seriam analisadas pelo Congresso no prazo, para evitar sua rejeição tácita.<sup>60</sup> No entanto, o problema que eles buscavam solucionar com o fim das reedições permaneceu justamente em razão do sobrestamento de pautas.

Magali Carvalho Alves de Oliveira (2009, p.47-48) destaca:

A intenção era fortalecer o Legislativo, ao tornar obrigatória a sua participação no processo de edição de medidas provisórias. Sem a possibilidade de reedição, o Congresso teria que se manifestar. Com isso, ganha força, ganha poder de negociação, uma vez que a medida provisória não conta mais com a possibilidade de ser eternizada ao bel prazer do Executivo. Há um custo para essa participação ativa do Legislativo. Esse custo constitui um sinalizador ao Executivo de que se deve ter um cuidado maior no envio de matérias.

<sup>59</sup> A esse respeito, merece destaque o fato de que, em 2020, atingiu-se a marca de 1.000 medidas provisórias editadas. Até o dia 05 de outubro de 2020 já haviam sido editadas 90 medidas provisórias, maior número de edições desde 1995, o que revela que a medida provisória é um importante instrumento de governo para momentos de crise, já que o fato guardou forte relação com a pandemia no covid-19 enfrentada neste ano.

<sup>60</sup> “Mas por que os parlamentares estabeleceriam uma punição para si próprios? Há que se ter em mente que a intenção era limitar o uso das medidas provisórias. Para tal, urgia acabar com a reedição. Acordou-se, então, em troca do fim da reedição, a ampliação do prazo de validade da medida provisória de 30 para 60 dias, prorrogáveis uma única vez. Sem a possibilidade de reeditar uma MP, o Executivo precisava assegurar que a matéria seria votada. Embora a dilatação do prazo aumente as chances de apreciação da MP, sozinha, essa medida não assevera sua deliberação. A caução dada pelos parlamentares foi o sobrestamento de pauta.” (OLIVEIRA, 2009, p. 37)

O que deveria ser a solução, com o fortalecimento do Legislativo, tornou-se o problema, pois “o que passou a ocorrer foi o constante trancamento da pauta dos trabalhos das Casas Legislativas, que passaram a dispensar pouco tempo para as deliberações que não fossem as medidas provisórias.” (MORITSUGU SILVA, 2013, p. 50)

Apesar de o Executivo ter perdido poder em um aspecto, por não mais ser autorizado a reeditar medidas provisórias ou editá-las em determinados assuntos, ganhou poder de agenda, o que lhe deu ainda maior controle sobre o Congresso Nacional.<sup>61</sup> A situação era de mais e mais medidas provisórias editadas, com um poder de agenda do Executivo sobre o trabalho do Legislativo cada vez mais expressivo.<sup>62</sup>

Houve uma resposta da Câmara dos Deputados ao sobrestamento de pautas e ao controle de agenda do Executivo sobre o Legislativo: a Decisão Temer.<sup>63</sup> Essa decisão tinha o objetivo de restringir o sobrestamento da pauta às proposições cujas matérias pudessem ser veiculadas por medida provisória, o que foi também aplicado no Senado Federal.

Na mesma linha, deu-se a questão de ordem nº 2/2010 do Senado Federal, bem como o art. 132 de seu regimento interno, que somente possibilitava o trancamento de pautas após a leitura em plenário da medida provisória. Posteriormente, a questão de ordem nº 43/2015 buscou equiparar a Câmara ao Senado no quesito de trancar pautas apenas após a leitura em plenário.

Essas decisões amenizaram, de certo modo, o problema causado pelo sobrestamento de pautas, ao impedir que uma medida provisória trancasse a pauta de uma PEC ou de projeto de lei relativo à organização do Poder Judiciário, entre outras coisas, o que permitiria que o presidente da República controlasse a produção normativa em âmbitos além de sua competência.

---

<sup>61</sup> “Se por um lado houve limitação do poder de edição de medidas provisórias pela presidência, de outro se ampliaram alguns aspectos do poder de agenda do Executivo. A colocação das MPs na mesma pauta da Câmara e do Senado aliado ao sobrestamento de pauta imposto pelo novo texto constitucional fortaleceu ainda mais o controle que o Executivo detém sobre a pauta das Casas Legislativas, pois além de determinar o quê e quando seria votado, passou também a ter controle sobre as proposições que não são de sua autoria, impedindo-as de serem votadas por meio do abarrotamento de medidas provisórias na pauta.” (OLIVEIRA, 2009, p. 48)

<sup>62</sup> “O que ocorreu, de fato, foi um aumento no número de medidas provisórias editadas e um maior controle do Poder Executivo sobre a agenda de trabalho do Poder Legislativo.” (MORITSUGU SILVA, 2013, P. 50)

<sup>63</sup> “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 extraordinária” (Ementa, Questão de ordem 411/09, Câmara dos Deputados)

Porém, o sobrestamento de pautas ainda é uma realidade, como podemos verificar por meio dos dados obtidos nas tabelas 7 e 8 e gráficos 12 e 13, e representa o poder de agenda do presidente da República, que se utiliza das medidas provisórias como meio de controlar a atuação do Legislativo. Ademais, com a restrição do sobrestamento de pautas, é progressivamente agravada a rejeição tácita das medidas provisórias, conforme se observa nos gráficos 4 e 5.

Além do trancamento de pautas, outro problema ainda existente com relação às medidas provisórias é a questão da relevância e urgência. A esse respeito, observa Christiane Satiê Moritsugu Silva (2013, p. 45):

Com o novo regramento de edição e tramitação de medidas provisórias, além de não encontrar a solução para antigos problemas, como a subjetividade dos pressupostos de relevância e urgência, alguns problemas começaram a surgir e a desvirtuar a prática de apreciação desse instrumento legislativo. Pode-se perceber que alguns dos receios presentes nas discussões da matéria, ainda enquanto proposta de emenda à constituição, foram concretizados.

Como já destacado anteriormente, os pressupostos da medida provisória foram estabelecidos de modo indeterminado na Constituição e, a princípio, sequer eram verificados pelo Congresso. Com a Resolução nº 01/1989-CN, em seu art. 5º, criou-se a necessidade de elaboração de parecer prévio da Comissão Mista acerca dos pressupostos de urgência e relevância.

Contudo, essa situação gerou outro problema: a análise da Comissão Mista levava muito tempo para ser feita e, ao chegar à Câmara dos Deputados, a pauta já estava trancada.<sup>64</sup> Para tentar solucionar isso, fez-se a Resolução n. 01/02-CN, que, por sua vez, estabeleceu a possibilidade de, ao não ser uma medida provisória apreciada pela Comissão Mista nos 14 primeiros dias, ser ela encaminhada à Câmara sem parecer.

Com isso, voltou-se à não verificação da urgência e da relevância, como observa Christiane Satiê Moritsugu Silva (2013, p. 46):

Desse modo, o que se tornou a praxe no Congresso Nacional foi a não instalação da Comissão Mista que deveria emitir o parecer à medida provisória. Isso porque o prazo de 14 (quatorze) dias não era suficiente para instalar a comissão e, muito menos, para emitir o parecer sobre a matéria.[...] Apenas a medida provisória n. 182/2004 (BRASIL, 2004b), que dispunha sobre o

<sup>64</sup> “É possível perceber, ao analisar a tabela 2, que, a partir da medida provisória n. 562/12 (BRASIL, 2012a) (quando houve a decisão na ADI 4029) até a medida provisória n. 612/13 (BRASIL, 2013b), somente oito medidas provisórias [MPV’s 562/12 (BRASIL, 2012a), 568/12 (BRASIL, 2012), 569/12 (BRASIL, 2012), 570/12 (BRASIL, 2012), 583/12 (BRASIL, 2012), 584/12 (BRASIL, 2012), 585/12 (BRASIL, 2012) e 588/12 (BRASIL, 2012)] foram apreciadas na Comissão Mista em menos de 45(quarenta e cinco) dias. Ou seja, somente essas nove medidas provisórias não chegaram à Câmara dos Deputados com a pauta de deliberações da Casa já trancada.” (MORITSUGU SILVA, 2013, p.66)

salário mínimo, foi exemplo de tramitação do que deveria ser a regra, pela norma constitucional.

Esse problema, por sua vez, foi alvo da ADI 4029<sup>65</sup>, que declarou aquela previsão de dispensa de análise (Resolução n. 01/02- CN) inconstitucional. Contudo, isso fez com que se retornasse ao problema do curto prazo de análise, o que causava o trancamento das pautas antes mesmo de a medida provisória ser recebida pela Câmara dos Deputados, que ficava, assim, “à mercê” da Comissão Mista.

Após a ADI, um estudo feito por Christiane Satiê Moritsugu Silva demonstrou-nos, a partir da seguinte tabela, o quanto era problemática a quantidade de dias necessária para a análise da Comissão Mista:

Tabela 9:

Tempo necessário para aprovação de parecer pela Comissão Mista

---

<sup>65</sup> Argumenta-se em favor da dispensabilidade do parecer da Comissão Mista que a Medida Provisória deve ser apreciada em prazo exíguo, não somente para preservar a situação de urgência que, ao menos supostamente, justificou a sua edição, mas também para não tumultuar os trabalhos do Legislativo, pelo trancamento de pauta. A escusa não procede. Além de a Constituição apenas prever o regime de urgência caso a Medida Provisória não seja apreciada em 45 dias, contados de sua publicação, não se deve olvidar, outrossim, que o referido regime de urgência, constitucionalmente previsto para as Medidas Provisórias, não consiste em exceção ao art. 62, § 9º, da Carta Magna, o qual impõe a efetiva participação da Comissão Mista no processo de conversão.” (ADI 4029, STF, 2012, Rel. Min. Luiz Fux)

<b>Medida Provisória</b>	<b>Publicação no DOU</b>	<b>Aprovação do relatório na Comissão Mista</b>	<b>Quantidade de dias para aprovação de parecer pela Comissão Mista</b>
562	21/03/2012	04/05/2012	43
563	04/03/2012	27/06/2012	113
564	04/03/2012	03/07/2012	119
565	25/04/2012	04/07/2012	69
566	25/04/2012	26/06/2012	61
567	03/05/2012	26/06/2012	53
568	14/05/2012	13/06/2012	29
569	15/05/2012	26/06/2012	41
570	15/05/2012	26/06/2012	41
571	28/05/2012	29/08/2012	91
572	06/06/2012	26/09/2012	110
573	28/06/2012	26/09/2012	88
574	29/06/2012	17/10/2012	108
575	08/08/2012	13/11/2012	95
576	16/08/2012	31/10/2012	75
577	30/08/2012	28/11/2012	88
578	31/08/2012	21/11/2012	81
579	12/09/2012	11/12/2012	89
580	17/09/2012	06/11/2012	49
581	21/09/2012	19/12/2012	88
582	21/09/2012	06/02/2013	135
583	10/10/2012	20/11/2012	40
584	10/10/2012	21/11/2012	41
585	24/10/2012	28/11/2012	34
586	09/11/2012	19/02/2013	100
587	12/11/2012	06/03/2013	114
588	13/11/2012	12/12/2012	29
589	14/11/2012	02/04/2013	138
596	07/12/2012	Perda de eficácia	Perda de eficácia
597	26/12/2012	18/04/2013	112
598	27/12/2012	Perda de eficácia	Perda de eficácia
599	28/12/2012	Perda de eficácia	Perda de eficácia
600	28/12/2012	08/05/2013	130
601	28/12/2012	08/05/2013	130
602	31/12/2012	10/04/2013	100
603	21/01/2013	27/03/2013	66
604	21/01/2013	Perda de eficácia	Perda de eficácia
605	24/01/2013	15/05/2013	111
606	19/02/2013	13/05/2013	84
607	20/02/2013	21/05/2013	91
608	01/03/2013	05/06/2013	94
609	08/03/2013	05/06/2013	87
610	04/04/2013	09/07/2013	95
611	04/04/2013	18/06/2013	74
612	04/04/2013	Perda de eficácia	Perda de eficácia
<b>Média</b>			<b>88</b>

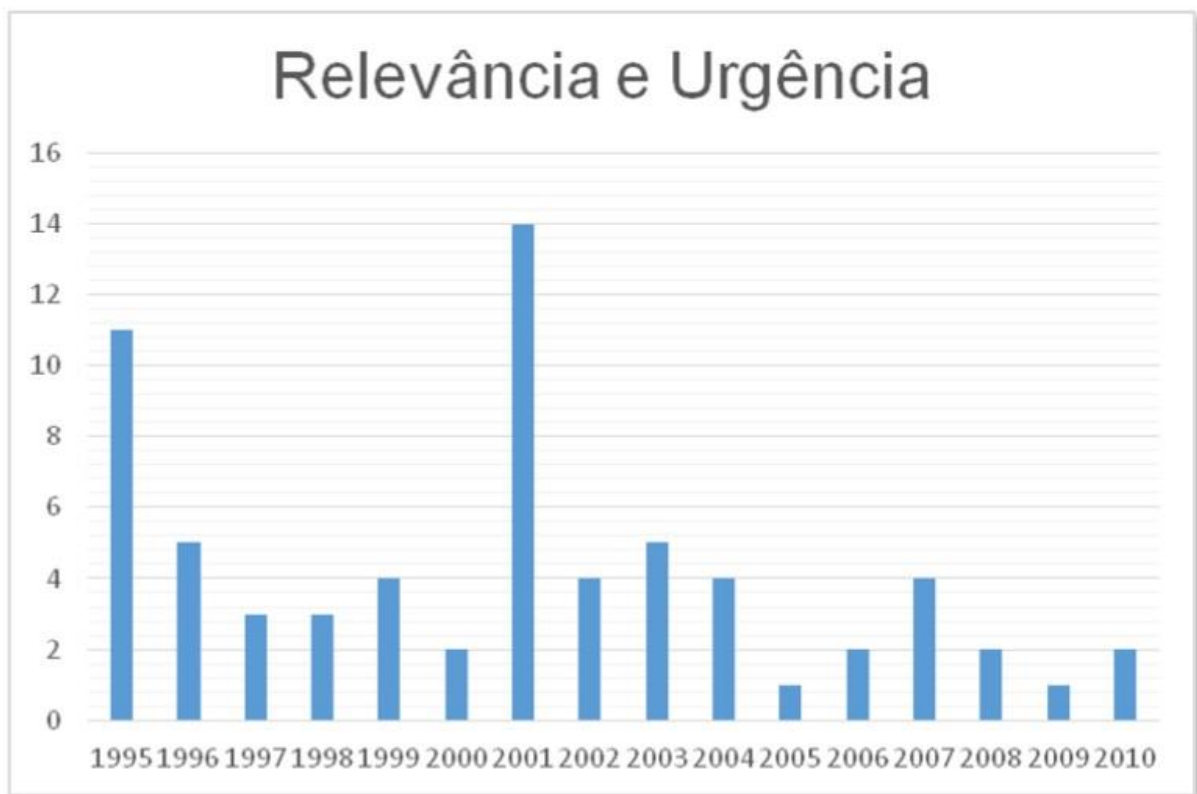
Fonte: MORITSUGU SILVA, 2013, p. 63-64.

O prazo, em todas as medidas analisadas, foi superior a 29 dias, com uma média de 88 dias por medida provisória. Com a grande necessidade de impedir que as pautas continuassem a ser trancadas por medidas que ainda não tivessem sido analisadas pela Comissão Mista, o então presidente da Câmara dos Deputados, Marcos Maia, decidiu que elas fossem trancadas apenas quando a medida provisória fosse efetivamente recebida pela Câmara dos Deputados.<sup>66</sup>

Assim, como no caso do trancamento de pautas, o problema foi amenizado, mas não deixou de existir. A medida provisória continua passando vários dias em análise pela Comissão Mista, o que contribui, por exemplo, para a rejeição tácita. Isso demonstra que a ampliação do prazo de análise das medidas provisórias promovida pela EC 32/001 foi insuficiente.

No que diz respeito aos pressupostos de relevância e urgência em si, interessante estudo foi feito por José I. A. O. Silva e Williams M. S. de Sousa (2016, p. 44), no qual foi feito levantamento de quantas medidas provisórias apresentavam razoavelmente os requisitos de relevância e urgência:

Gráfico 14:



<sup>66</sup> “Em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4029, o então Presidente Marco Maia entendeu que o sobrestamento da pauta, a partir do momento em que proferia a sua decisão, se daria apenas com a chegada da medida provisória na Câmara, depois de aprovado o parecer pela Comissão Mista. Dessa forma, a Casa não ficaria refém da apreciação da Comissão Mista” (MORITSUGU SILVA, 2013, p. 74)

Fonte: SILVA; SOUSA, 2016, p. 44<sup>67</sup>

Quando comparamos esses números com o número total de medidas provisórias editadas, verificamos que a quantidade de medidas que apresentam os requisitos de urgência e relevância é muito baixa, o que nos faz concluir que, apesar das tentativas de regramento da verificação prévia pela Comissão Mista, essa análise não tem sido feita como deveria, de modo que muitas medidas ainda são discutidas quando nem sequer deveriam, já que estariam destituídas de pressupostos necessários.

Apesar disso e de todas as discussões apontadas, não observamos na EC 32/2001 uma tentativa de solucionar esse problema, de modo que ainda temos um quadro em que muitas vezes o presidente usa das medidas provisórias quando não presentes os pressupostos requeridos, ou seja, em momentos em que deveria usar dos projetos de lei ordinária ou da lei delegada. Isso, inclusive, mostra-se em consonância com os dados da tabela 6 e do gráfico 9, que nos demonstram que a atuação do presidente por meio de Projetos de Lei é similar à quantidade de medidas provisórias que edita, quando a utilização de medidas provisórias deveria ser exceção.

Há que se ressaltar, contudo, que observamos, na prática, algumas decisões judiciais em ações que se voltaram a controlar medidas provisórias desprovidas de relevância e urgência, como é o caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ADI 4.408 e ADI 4.049. No entanto, acreditamos que tais pressupostos não estão presentes em muitas medidas mais do que as que acabam submetidas ao controle de constitucionalidade.

A título de exemplo, destacam Lincoln de Oliveira e Tadeu de Sena:

Neste passo, merece trazer à baila a Medida Provisória nº 689 de 31 de agosto de 2015, editada pela Presidente da República Dilma Rousseff, com o escopo de alterar a Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Veja-se o que traz esta medida provisória em seu artigo 3º: “Art. 3. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação”. Pode uma medida provisória ter seus efeitos projetados no tempo? Onde está a urgência, requisito fundamental para sua edição? O que é urgente não demanda imediatismo?

---

<sup>67</sup> Destacam que: “Entre 1995 e 2010, pode-se observar que, das medidas provisórias expedidas no primeiro ano pesquisado, no total de 53 MPs, apenas 11 podem ser consideradas de caráter excepcional, ou seja, que expressam matérias verdadeiramente relevantes e urgentes, equivalentes a um percentual de 20,75%. Em 2001, como se pode observar em destaque no gráfico supra, período em que foi extinta a reedição ilimitada de medida provisória, num total de 109 MPs, apenas 14 possuíam relevância e urgência, representando um percentual de 12,84%. Como pode ser visto, uma quantidade pequena de medidas provisórias seguiu rigorosamente o padrão estabelecido na constituição federal brasileira. Levando-se em conta as medidas provisórias dos anos analisados, isto é, das 830 MPs expedidas, apenas 67 MPs foram consideradas plausíveis no regime presidencial, representando apenas 8,07% de emissões, conforme análise da pesquisa que gerou esse artigo — lembrando —que os partidos arguíram pouco a inconstitucionalidade dessas MPs por descumprimento dos requisitos aqui apresentados. A MP passou a ser um mecanismo ordinário de produção de normas legais por parte do Executivo e pouco questionado por outros setores da república, o que será mais consistentemente comprovado adiante.” (SILVA; SOUSA, 2016, p. 44-45).

Nota-se que esta medida provisória é flagrantemente inconstitucional, posto que não há a mínima urgência e, não obstante, seus efeitos continuaram intocados, visto que o sistema de “freios e contrapesos”, sobre tal instituto, na realidade é uma quimera. (DE OLIVEIRA; FERNANDES, 2017, p. 136)

Destaca-se, contudo, que não concordamos integralmente com a crítica feita pelos autores, já que seria, sim, possível uma medida provisória ao mesmo tempo atender aos requisitos de urgência e relevância e ter sua produção de efeitos projetada no tempo.

Não obstante, podemos afirmar que uma perspectiva de controle seria possível por meio do controle de constitucionalidade:

Em um primeiro momento, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, por se tratar de ato político, a medida provisória não se submeteria à análise do Judiciário, quanto aos pressupostos de relevância e urgência. Numa evolução jurisprudencial, a Corte passou a entender que, embora os conceitos de relevância e urgência sejam discricionários, pode a medida provisória ser declarada inconstitucional, quando evidentemente não preencher os pressupostos constitucionais. Porém, essa apreciação deve resguardar-se a casos excepcionais. (CAVALCANTE FILHO, João Trindade, in: LEITE; STRECK; NERY JR., 2017, p. 593)

Trata-se da seguinte decisão da Corte:

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 de 23-4-2004; ADI 1.647, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 26-3-1999; ADI 1.753-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12-6-1998; ADI 162-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 19-9-1997).

Ao fazer uma pesquisa na jurisprudência do STF pelos termos “medida provisória e constitucionalidade” e “relevância e urgência”, constatamos que apenas resultam da busca 49 casos, número que, observados o gráfico 14 e a tabela 2, demonstra-nos que, de fato, essa apreciação tem-se resguardado a casos muito excepcionais.<sup>68</sup>

Nesse aspecto, destaca-se que:

O agigantamento do Poder Executivo que, efetivamente, legisla por meio de medidas provisórias, ante a omissão do Poder Legislativo e a inércia do Poder Judiciário, denota a persistência do poder soberano – poder que tem o condão de decretar a exceção – nas entranhas da política brasileira e,

<sup>68</sup> “Isso porque, após a aprovação da Emenda Constitucional n. 32/2001, com a obrigatoriedade da manifestação do Congresso Nacional, o STF deixa de servir como eventual lócus de arbitragem de conflitos entre os dois outros poderes, posto que a apreciação obrigatória do Congresso em matéria de MPs força-o a ter de posicionar-se, resolvendo ele mesmo qualquer eventual conflito com o poder Executivo.” (DA ROS, 2008, p. 157)

consequentemente, da sociedade civil. (DE OLIVEIRA; FERNANDES, 2017, p. 137)

Outro problema que observamos no que tange às medidas provisórias é a questão da insegurança jurídica que, como apontamos, é inerente à natureza desse tipo normativo. Como vimos nos gráficos 4 e 5 e nas tabelas 1 e 2, após a EC 32/2001, o número de medidas provisórias que perderam eficácia sem análise tem aumentado ao longo dos anos.

A revogação tácita faz com que uma medida provisória que vigeu pelo prazo de análise seja revogada, deixando de produzir efeitos. Essa situação abala a segurança jurídica, pois uma “lei” existiu, produziu efeitos, e deixou de existir sem qualquer análise pelo Congresso.

Existe um regramento instituído pela EC 32/2001 para tentar evitar essa insegurança, segundo o qual os efeitos da MP permaneceriam para as relações constituídas em sua vigência caso o Congresso, em 60 dias, não edite decreto legislativo para discipliná-las de outra forma.<sup>69</sup>

Nesse contexto, ante todos os aspectos destacados, a realidade com a qual nos deparamos é a de um instrumento normativo sendo utilizado como principal meio de atuação legislativa pela Presidência da República sem atender seus pressupostos e editado em quantidade considerável, muitas vezes com o único propósito de controle da agenda do Legislativo, o que abala desnecessariamente a segurança jurídica e o equilíbrio entre os Poderes.<sup>70</sup>

Observa, nesse sentido, Murilo Gaspar do (2010, p. 787) que o desequilíbrio existente entre os Poderes, somado à concentração de poderes normativos nas mãos do Executivo, levamos a uma realidade em que a democracia encontra-se ameaçada em razão da substituição do Congresso pelo presidente da República por meio do uso excessivo de medidas provisórias, o que faz com que ele não apenas seja responsável por tomar as decisões políticas fundamentais, como também por estabelecer a agenda política do Brasil.

A respeito dessas decisões políticas fundamentais, podemos observar, a partir da tabela 3 e do gráfico 7, que os campos temáticos administrativo e econômico foram os que obtiveram a maior produção de medidas provisórias após a EC 32/2001.

---

<sup>69</sup> “Rejeitada a medida provisória (ou perdida a eficácia pelo escoamento do prazo, o que equivale a uma rejeição tácita), deixa imediatamente de produzir novos efeitos. Quanto aos efeitos já produzidos, a regra geral é que a MP continuará aplicável, a não ser que o Congresso, em 60 dias (a contar da rejeição), edite decreto legislativo dispondo de forma diversa.” (CAVALCANTE FILHO, João Trindade, in: LEITE; STRECK; NERY JR., 2017, p. 599)

<sup>70</sup> “Mesmo ante o amadurecimento democrático e todas as transformações vivenciadas nesse período, inclusive com o advento da EC/32 que alterou o regime das medidas provisórias, o poder de decreto presidencial é alto em face da edição destes atos normativos, constituindo como uma força linear perante o Congresso Nacional.” (CORREIO, 2016, p. 84).

O Legislativo hoje detém importantes atribuições que não são necessariamente a legislativa: a função de controle político mostra-se cada vez mais importante. Ademais, como já demonstramos, a atual dinâmica entre os Poderes está inserida em um contexto muito diverso daquele no qual se idealizou a separação tríade dos Poderes.

Seria ingênuo considerar que o Poder Executivo tem usurpado uma função típica do Poder Legislativo quando, sobretudo no contexto do constitucionalismo social<sup>71</sup>, a existência de instrumentos legislativos rápidos e eficazes tornam-se necessários.<sup>72</sup> No entanto, ao considerar o princípio democrático, devemos constantemente vigiar a utilização desses mecanismos, visto que o processo legislativo ordinário tem por pressuposto a democracia.

A esse respeito, apontam Estael Lincoln de Oliveira e Francisco Tadeu de Sena Fernandes que:

[...] não é difícil se aperceber que o uso das Medidas Provisórias, medida excepcionalíssima, editada pelo Presidente da República sob os auspícios da relevância e urgência, tem se tornado, cada vez mais, prática corriqueira na resolução de problemas comuns de Estado. E isto é preocupante, visto que estiola o princípio democrático da separação de poderes, pois o Poder Executivo absorve de fato, em grande medida, o Poder Legislativo e o transforma em mera chancelaria de políticas governamentais. (DE OLIVEIRA; FERNANDES, 2017, p. 121)

Por óbvio, esse não é o único problema do Legislativo que coloca em xeque a democracia. Diversos escândalos de corrupção têm sido descobertos, há uma grave crise de representatividade com relação aos parlamentares, e observamos uma legislação que atende cada vez mais aos interesses das classes políticas dominantes, e cada vez menos aos da população. Ademais, há aqueles que entendem que não há qualquer ameaça ao equilíbrio entre os Poderes: “ainda que o poder de decreto dê ao Executivo uma ampla margem de manobra, o fato é que o Executivo sabe que ele não pode emitir decretos que estejam em conflito com as preferências de uma maioria legislativa.” (CHEIBUB, 2013, p. 17)

<sup>71</sup> Observa Abranches (2018, n.p.) que: “Todas as políticas públicas importantes da Terceira República, a começar pelos planos econômicos destinados a controlar a inflação, foram implementadas por meio de medidas provisórias. São várias as razões para o recurso sistemático e crescente a essa modalidade de decreto executivo. Como é uma faculdade constitucional da Presidência da República, seria imprudente não usá-la. A medida provisória entra em vigor imediatamente após sua edição, dando-lhe um caráter de imediatismo que os projetos de lei não podem ter. É uma vantagem estratégica para o Executivo, pois eleva significativamente os custos políticos e de oportunidade de reversão dos efeitos da MP, no caso de rejeição. Todo o ônus de regular a cessação e reversão dos efeitos de uma medida provisória rejeitada cabe ao Legislativo, que deve editar decreto disciplinando os efeitos jurídicos gerados durante sua vigência. Em alguns casos, esses efeitos são irreversíveis e geram direitos. Os políticos terminam por tratar como fatos consumados as MPS que gerem efeitos substantivos relevantes, aprovando-as mesmo sem concordar com seu teor”.

<sup>72</sup> “Nesta conformação, sabe-se que o instituto das medidas provisórias é um instrumento de decreto do Presidente que é frequentemente utilizado para fazer valer as pretensões governamentais de imediato, postergando a negociação política acerca de sua aprovação, fase esta normalmente invertida na edição das leis ou atos normativos”. (Idem, p. 76-77)

Contudo, entendemos que alguns dos problemas que acometem a atuação do Legislativo e ameaçam a democracia são decorrentes da edição exacerbada de medidas provisórias.<sup>73</sup> O presidente muitas vezes não tem motivos que o impeçam de usar das medidas provisórias para obter seus interesses de forma célere e o faz, por isso, na quantidade que observamos.

Nesse sentido, Da Ros destaca:

O acréscimo mensal da edição de medidas provisórias, após a aprovação da EC nº 32/2001, pode ser explicado porque a impossibilidade de reedição terminou também com a possibilidade de introduzirem-se alterações unilaterais em medidas provisórias reeditadas. Pode-se deduzir, portanto, que aquelas alterações unilaterais, veiculadas por meio das mudanças em MPs reeditadas, foram direcionadas à única forma do poder Executivo promover alterações unilaterais do status quo, isto é, às medidas provisórias que, com a EC n. 32/2001, passaram a ser somente as originárias. (DA ROS, 2008, p. 156)

É importante lembrar que há outros meios para que o Executivo atue na legislação: projetos de leis ordinárias e leis delegadas. Contudo, esses são muito menos utilizados do que as medidas provisórias, pela facilidade nelas encontradas.

Destaca Nilzete M. de Medeiros Freire (2008, p. 34-35):

Importante observar que o fato do Poder Executivo utilizar-se de sua atribuição atípica de legislar não coloca em risco o princípio da separação dos poderes. O que ameaça o referido princípio é quando o Chefe do Executivo, baseado no artigo 62 da Constituição Federal, utiliza-se de forma abusiva e exorbitante do instituto das medidas provisórias, não prestando observância aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Agindo assim, o Poder Executivo compromete a segurança jurídica que está prevista na Constituição, alicerçada nos parâmetros do Estado Democrático de Direito.

A EC 32/2001 ocasionou benefícios consideráveis, principalmente o fim da reedição e a limitação de matérias passíveis de medidas provisórias. Não obstante, seus pontos negativos não podem ser ignorados. A produção de medidas provisórias não sofreu diminuição significativa, o número de medidas revogadas tacitamente tem aumentado e o equilíbrio entre os Poderes ainda está abalado em razão do trancamento de pautas, que atinge a maioria das sessões deliberativas ordinárias em ambas as Casas do Congresso.

Portanto, é evidente que remanescem problemas relacionados às medidas provisórias, e, embora a EC 32/2001 tenha relevante eficácia, ainda se mostra necessária a constante busca por melhoras no regimento constitucional.

---

<sup>73</sup> “A elevada taxa de emissão de MPs por parte do Executivo brasileiro tem ensejado um conjunto de análises que identificam, de um lado, um crescente risco de conflitos entre os Poderes e, eventualmente, o predomínio do Executivo sobre o Legislativo e, de outro, combinada com características de nosso sistema partidário, a ausência de controles institucionais sobre as ações do Executivo.” (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p.28)



## CAPÍTULO 5 ESTUDO DE NOVAS POSSIBILIDADES DE LIMITAÇÕES

Como observamos no capítulo anterior, as medidas provisórias ainda sofrem de vícios e problemas cuja solução demanda estudos e alterações no regime existente, considerada a insuficiência da EC 32/2001 para esse fim. Diante disso, no presente capítulo, serão analisadas novas possibilidades de limitações, considerando propostas e condutas já adotadas, bem como será realizado um estudo de direito comparado com base na experiência italiana.

### 5.1. Propostas legislativas e condutas adotadas no Brasil

Com os problemas práticos causados pela EC 32/2001<sup>74</sup>, surgiram novas propostas de emenda à Constituição, além de tentativas de melhorar a realidade existente no âmbito do próprio Congresso Nacional, com alterações do regimento interno, e do Poder Judiciário, com a busca do controle judicial da edição de medidas provisórias. Assim, passaremos a analisar quais foram as condutas tomadas nesses âmbitos, a fim de conhecer a realidade existente atualmente.

#### 5.1.1. Condutas adotadas no Congresso Nacional

Após a promulgação da EC 32/2001, foram feitas inúmeras propostas que sugeriam uma nova alteração do texto constitucional, tanto originárias do Senado Federal, em que há 8 propostas em tramitação a esse respeito, quanto da Câmara dos Deputados, com 42 propostas.<sup>75</sup>

No entanto, ante a demora do Congresso Nacional em analisar essas propostas<sup>76</sup>, alguns problemas agravaram-se no decorrer do tempo, como é o caso do sobrestamento de pautas. Da forma como redigida pela EC 32/2001, entendia-se que a medida provisória não analisada no prazo de 45 dias entraria em regime de urgência, fazendo com que nenhuma outra proposta pudesse ser deliberada na Casa Legislativa em que estivesse tramitando. Isso fazia com que propostas que sequer fossem de competência do presidente da República ou pudessem ser objeto de medidas provisórias tivessem seu trâmite diretamente influenciado pela edição delas.

---

<sup>74</sup> Como o problema de sobrestamento de pautas, que dificultou a atividade diária do Poder Legislativo.

<sup>75</sup> Números obtidos com base na busca nos portais sobre atividade legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, utilizando como termo de busca propostas de emendas constitucionais com o termo “medida provisória”. Buscas realizada no dia 12/11/2020.

<sup>76</sup> A demora pode ser observada, como exemplo, com relação à PEC 11/2011 do Senado Federal, que somente foi apreciada e aprovada em 2019, sob o número 91/2019, na mesma Casa.

Isso atribuía ao presidente da República um poder que ia além do razoável, ameaçando o equilíbrio entre os poderes.

Diante dessa situação e de sua evidente falta de razoabilidade, formulou o Deputado Regis de Oliveira do PSC-SP a questão de ordem nº 411/2009, em que se defendeu a tese de que não se poderiam sujeitar ao sobrestamento por medidas provisórias, nos termos do art. 64, §6º, as resoluções de caráter administrativo. Em decisão, o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, considerando ser a medida provisória instrumento que só poderia dispor sobre temas que também poderiam ser disciplinados por leis ordinárias, decidiu que somente poderiam ser submetidas ao sobrestamento de pautas causado pelo regime de urgência das medidas provisórias as deliberações legislativas relativas a projetos de leis ordinárias.

Assim, decidiu que não poderiam ser sujeitas ao sobrestamento de pautas as deliberações de propostas de emendas à Constituição, de leis complementares, de decretos legislativos e de resoluções, além de projetos de leis que versem sobre as matérias do art. 62, I da CF/88 (vedadas às medidas provisórias). Ademais, entendeu que somente ficariam sobrestadas pautas de sessões ordinárias, e não mais as de sessões extraordinárias. A esse respeito, interpretando esse trecho da decisão, observou Faria:

“É essencial ressaltar que, apesar de a Questão de Ordem n. 411/2009 (BRASIL, 2009a) determinar que apenas as sessões deliberativas ordinárias serão trancadas por MPs, não trancando a pauta das sessões extraordinárias, na prática diária da Câmara dos Deputados, todas as sessões estão trancadas pelas MPs. Contudo, podem ser convocadas sessões extraordinárias sem a inclusão das MPs, desde que as proposições a serem deliberadas não possam ser objeto de medida provisória”. (2017, p.39).

Podemos destacar o seguinte trecho da decisão, em que é mencionada a falta de razoabilidade da interpretação anterior:

“Então, se eu ficar na interpretação literal "todas as deliberações legislativas", eu digo, nenhuma delas pode ser objeto de apreciação. Mas não é isso que diz o texto. Eu pergunto, e a pergunta é importante: uma medida provisória pode versar sobre matéria de lei complementar? Não pode. Há uma vedação expressa no texto constitucional. A medida provisória pode modificar a Constituição? Não pode. Só a emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. Aliás aqui faço um parêntese: imaginem os senhores o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre o Brasil e um outro país, e o Presidente mandasse uma mensagem para declarar a guerra, nós não poderíamos expedir o decreto legislativo, porque a pauta está trancada até maio. Então nós mandaríamos avisar: só a partir do dia 15 ou 20 de maio nós vamos poder apreciar esse decreto legislativo. Não é?”

Então, em face dessas circunstâncias, 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." (TEMER, 2009).

Essa decisão foi impugnada no Poder Judiciário por alguns deputados federais, que impetraram o Mandado de Segurança 27931, cuja decisão implicou na interpretação conforme a Constituição do art. 62, §6º da CF/88, restringindo sua exegese de modo que o termo "deliberações legislativas" se referisse apenas às matérias passíveis de regramento por medida provisória. Assim, com a interpretação proferida na ordem do dia confirmada pelo STF, continuou limitada a aplicação do sobrestamento de pautas, amenizando seus efeitos negativos.

No Senado Federal, a mesma situação foi objeto da questão de ordem nº2/2010, de autoria do senador Arthur Virgílio, em que se solicitou um detalhamento mais específico da tramitação de proposições legislativas durante o sobrestamento da pauta por medidas provisórias e projetos de lei em regime de urgência constitucional, pedindo que se adotasse o mesmo posicionamento da Câmara sobre a matéria, garantindo assim uma uniformidade do procedimento. O então presidente do Senado Federal, senador Marconi Perillo, acolheu a questão de ordem, entendendo que, mesmo quando sessões deliberativas ordinárias estivessem sobrestadas, estariam livres as hipóteses de exercício da competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa do Senado Federal, podendo ainda serem convocadas sessões deliberativas extraordinárias para deliberar sobre matérias que não poderiam ser objeto de medida provisória.<sup>77</sup>

Embora a resolução dessa matéria em ambas as casas tenha reduzido sobremaneira os problemas causados pelo sobrestamento de pautas, remanesce um problema: algumas medidas provisórias passavam os 45 dias sendo analisadas por comissões ou pela outra Casa Legislativa, de modo que, antes mesmo de sua leitura em plenário da Casa, já passavam a sobrestar as pautas a partir de seu recebimento. No Senado Federal, para evitar esse problema, já se entendia que somente poderiam as medidas provisórias trancar a pauta após sua leitura em plenário, mas, na Câmara dos Deputados, não obstante a redação do art. 132 do Regimento Interno da Casa possibilitasse essa interpretação, não era essa a postura adotada.

---

<sup>77</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2471>>.

Essa situação suscitou a questão de ordem nº 43/2015 do deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), que buscou a equiparação ao Senado Federal tendo por base o art. 132 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, resolveu a questão de ordem e acatou a solicitação, fundamentando sua decisão no posicionamento manifesto pelo STF no julgamento da medida cautelar da ADI 3146, quando decidiu que não padece de inconstitucionalidade uma norma votada durante sobrestamento de pautas por medidas provisórias, visto que o lapso temporal do sobrestamento de pautas violado foi razoável, o que demonstrou que não se deve atribuir a ele interpretação extensiva, mas sim restritiva.

Outra questão objeto de discussão nas Casas Legislativas foi a inclusão dos chamados “jabutis” nos projetos de lei de conversão das medidas provisórias aprovadas. Isso suscitou a questão de ordem nº 06/2015, de autoria do senador Ronaldo Caiado, na qual se indagou sobre a possibilidade de rejeitar emendas realizadas às medidas provisórias que não tivessem relação com seu tema originário ou que acarretassem aumento da despesa pública inicialmente prevista. A questão foi decidida pelo então presidente da Casa, senador Renan Calheiros, que entendeu como competência do plenário do Senado Federal emitir juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de admissibilidade da medida provisória, podendo, nesse exercício, deixar de conhecer matéria que seja estranha à medida provisória originária ou aumente a despesa prevista.<sup>78</sup>

As medidas provisórias foram também objeto de outras questões de ordem, como a 4/2013, do Senado Federal, na qual se decidiu que o Senado não mais receberia medidas provisórias a menos de sete dias para o fim de seu prazo, o que, até então, era situação recorrente nessa Casa Legislativa, por ser a casa revisora das medidas provisórias.<sup>79</sup>

Além das questões de ordem, uma postura pouco adotada pelo Congresso Nacional foi a devolução de medidas provisórias. O recurso à devolução só foi utilizado quatro vezes pelas Casas Legislativas, uma dessas em momento anterior à EC 32/2001.

Foram devolvidas as medidas provisórias 33/1989, 446/2008, 669/2015 e 979/2020.

A Medida Provisória 33/1989 foi a primeira a sofrer devolução. Seu objeto era a dispensa de servidores civis da Administração Federal e dos extintos Territórios Federais, bem como a extinção de cargos e outras providências. O que ocorreu, contudo, foi uma confusão de competências: a matéria trazida na medida provisória era, na verdade, prevista no art. 84 da CF/88. Essas competências são definidas como competências administrativas da Presidência da

---

<sup>78</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2714>>.

<sup>79</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2694>>

República, ou seja, não se trata de matérias de iniciativa legislativa, mas sim de atos que devem ser simplesmente exercidos pelo presidente.

Quando se edita medida provisória a esse respeito, embora esteja exercendo o ato, também se está, em certa medida, elaborando proposta legislativa para tanto, o que é incoerente. Diante da mencionada incoerência, houve a devolução da medida provisória por reconhecimento, por parte do Poder Legislativo, para apreciá-la, sob pena de violar competência privativa da Presidência da República.

Já a MP 446/2008, que dispunha sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regulando os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, além de outras providências, foi devolvida com base no art. 48, II e XI do Regimento Interno do Senado Federal, sob o fundamento de que seria contrária à Constituição, uma vez que não teria atendido aos requisitos de relevância e urgência. No entanto, para aliviar o impasse, a Câmara dos Deputados deu sequência à tramitação após recurso, já que muitos parlamentares alegaram que essa avaliação deveria ser feita pela Comissão de Constituição e Justiça e pelo plenário, e não individualmente pelo presidente da Casa Legislativa.<sup>80</sup> No fim, a medida provisória em questão foi rejeitada em votação no plenário da Câmara dos Deputados.

No caso da Medida Provisória 669/2015, que tratava de contribuições previdenciárias e outras medidas tributárias, a devolução teve por justificativa o fato de que “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.”<sup>81</sup> A devolução em questão foi formalizada por mensagem que declarava a perda de eficácia da norma, mas, cerca de 15 dias depois, foi editada a MP 671 de 2015, que, além de dispor sobre Direito Desportivo, revogou expressamente a MP 669/2015, sendo aprovada com a manutenção da revogação em seu texto final.

Por fim, foi devolvida a MP 979/2020, que dispunha sobre a designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de covid-19, sob a justificativa de que seria evidente sua inconstitucionalidade, com manifesta violação do art. 207 da CF/88.

---

<sup>80</sup> Conforme consta na ficha de tramitação da medida provisória, disponível no site da Câmara dos Deputados: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=415127>>. Acesso em: 16/01/2020.

<sup>81</sup> Conforme consta na ficha de tramitação da medida provisória em questão, no site do Congresso Nacional: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119787>>. Acesso em: 20/01/2020.

Após a devolução, de forma semelhante ao que ocorreu em 2015, editou-se a MP 981/2020 com a finalidade de revogar a MP 979/2020.

No entanto, vale mencionar que, entre os efeitos produzidos pelas medidas provisórias<sup>82</sup>, a devolução apenas atinge a esfera procedimental, ou seja, a medida provisória deixa de tramitar no Congresso Nacional para sua eventual conversão em lei. Contudo, sua esfera normativa permanece intocada. Isso justifica a prática de editar uma nova medida provisória apenas para revogar a medida devolvida.

#### *5.1.1.1. Aprovação da PEC nº 91/2019*

Entre inúmeras propostas de emenda constitucional feitas após a aprovação da EC 32/2001, somente uma logrou êxito. Inicialmente proposta sob o nº 11/2011 no Senado Federal, após oito anos tramitando na Câmara dos Deputados sob o nº 70/2011, foi recebida e aprovada pelo Senado Federal em 2019 sob a proposta final nº 91/2019.

Motivada pelo “sentimento de que a agenda do Congresso Nacional estaria, a cada dia, mais dominada pela apreciação das medidas provisórias” (SENADO FEDERAL, 2019, p.731), a proposta teve por principal finalidade alterar as regras de apreciação desse instrumento normativo de modo a conferir prazos específicos para cada fase de sua análise, garantindo a cada órgão um prazo razoável para tanto. Buscou-se ainda positivar a regra que impede a inserção de matéria estranha no texto originário da medida provisória, assim como a que limita o trancamento de pautas às matérias passíveis de serem tratadas por medidas provisórias, além de tornar expresso que não pode haver reedição da medida na mesma sessão legislativa em que ela tenha perdido eficácia ou sido rejeitada.<sup>83</sup>

Com as alterações da emenda, em vez dos 120 dias de tramitação, constam, no texto proposto pela PEC 91/2019, 40 dias para a Comissão Mista, 40 para a Câmara dos Deputados, 30 para o Senado Federal e, finalmente, 10 para a Câmara no caso de alteração de texto na outra Casa legislativa. A lógica por trás dessa divisão do prazo é evitar que o Senado Federal receba a medida provisória às vésperas de sua perda de eficácia. Com a alteração dos prazos de tramitação, foi também alterada a regra do sobrestamento de pautas, que passou a ocorrer: a

---

<sup>82</sup> Quanto aos efeitos das medidas provisórias, segundo o Ministro Celso de Mello, no julgamento de medida cautelar na ADI-MC, em 06/06/1990: “a edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos. O primeiro efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória — que possui vigência e eficácia imediatas — inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira provocatio ad agendum, estimulando o Congresso Nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei”.

<sup>83</sup> SENADO FEDERAL, 2019. pp. 725-731.

partir do trigésimo dia do prazo da Câmara dos Deputados, a partir do vigésimo dia do prazo do Senado Federal e durante todo o prazo de apreciação de emendas na Câmara dos Deputados. Ficou também expressa, no texto do §9º, a indispensabilidade do parecer da comissão mista, entendimento já manifesto pelo STF no julgamento da ADI 4029.

Percebemos, portanto, que o texto teve por objetivo solucionar os problemas causados ou mantidos após a edição da EC 32/2001, bem como tornar expressas as soluções já propostas pelas Casas do Legislativo e pelo Poder Judiciário.

Não obstante a aprovação da emenda ter ocorrido em junho de 2019, sua promulgação não se deu até o fim do presente estudo (novembro de 2020), o que demonstra os impasses envolvidos na mudança do procedimento. Espera-se que o novo texto constitucional solucione boa parte dos problemas constatados, amenizando, por exemplo, os impactos negativos do sobrestamento de pautas e da falta de prazo suficiente para que o Senado Federal discuta a medida antes de aprová-la. No entanto, somente com o decurso do tempo poderemos constatar se essa emenda constitucional foi de fato eficaz, assim como fizemos, neste estudo, com a emenda constitucional aprovada em 2001.

### **5.1.2. Condutas adotadas no Poder Judiciário**

Assim como ocorreu no Poder Legislativo, diante dos impasses causados pela edição de medidas provisórias após a EC 32/2001, buscou-se, no Poder Judiciário, a solução por meio de mecanismos mais céleres, visto que a análise das PECs propostas mostrava-se morosa. No caso do Poder Judiciário, destacamos diversos casos em que as medidas provisórias foram sujeitas à jurisdição na busca do controle de abusos praticados ou de impasses causados.

Majoritariamente<sup>84</sup> reafirmando que os requisitos de “relevância e urgência” somente poderiam ser submetidos ao controle jurisdicional excepcionalmente, sob pena de ameaça à separação de Poderes, a atuação do Poder Judiciário limitou-se a outras questões. Um desses casos foi o julgamento da já mencionada ADI 3146-5.

Na ADI 3146-5, o STF analisou se a Lei Federal nº 10.828/2003 seria formalmente inconstitucional em razão de sua deliberação no Senado Federal ter-se dado durante

---

<sup>84</sup> Nesse sentido foram as decisões das seguintes ações: ADI 2.213, rel. min. Celso de Mello, DJ de 23-4-2004; ADI 1.647, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 26-3-1999; ADI 1.753 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12-6-1998; ADI 162 MC, rel. min. Moreira Alves, DJ de 19-9-1997; ADC 11 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 28-3-2007, P, DJ de 29-6-2007; ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012. Na decisão da ADI 2.527, apontou-se ainda que “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”. Merece destaque, contudo, a decisão do Min. Marco Aurélio, de 07 de dezembro de 2000, que deferiu medida liminar na ADI 2.348-9/DF reconhecendo o descumprimento do requisito de urgência por medida provisória.

sobrestamento de pautas causado por medidas provisórias. Entendeu, em sua decisão final, que não havia vício de inconstitucionalidade formal, pois não existiu abuso do processo legislativo, havendo lapso razoável entre o recebimento das medidas provisórias e a sessão em que foram deliberadas.

É importante comentarmos também sobre a ADI (medida liminar) nº 3.964-4/DF, julgada pelo Ministro Carlos Britto em 2007, na qual o STF promoveu a suspensão de medida provisória que reeditara outra anteriormente revogada, o que fora vedado em 2001 com a EC 32/2001.

Outro caso que merece destaque é o do Mandado de Segurança 27.931, julgado pelo STF. No julgamento desse caso, o STF denegou a segurança ao confirmar decisão do presidente da Câmara dos Deputados na Questão de Ordem nº 41/2009. Entendeu que a decisão do presidente da Câmara de interpretar restritivamente o art. 62, §6º da CF/88, aplicando o sobrestamento de pautas apenas aos projetos de lei ordinária, seria compatível com a separação de poderes. Deu, então, o STF interpretação conforme ao dispositivo constitucional, restringindo sua exegese sem redução de texto, adotando como constitucional apenas a interpretação de que o regime de urgência refere-se exclusivamente às matérias passíveis de regramento por medida provisória.

Na ADI 4.029, por sua vez, o STF discutiu a inconstitucionalidade da lei 11.516/2007, decorrente da conversão de medida provisória, pois, em seu processo legislativo, não havia sido emitido o parecer da Comissão Mista. Decidiu também pela inconstitucionalidade do art. 6º da Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional, que regulamentava o texto da EC 32/2001, no qual se estabelecia a possibilidade de a emissão do parecer se dar, por meio de relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados.

É importante mencionar também a ADI 5127, em que o STF decidiu que as emendas parlamentares no projeto de conversão da medida provisória estariam limitadas e circunscritas ao tema definido como urgente e relevante em seu texto originário. Assim, destacou que, embora não vedada pelo texto constitucional, não se permite a inclusão de emendas parlamentares com conteúdos temáticos distintos daqueles versados na medida provisória, por violação ao princípio democrático.

Há ainda a recente decisão preliminar, na ADI 5.709 (decidida em conjunto com as ADI 5.716; 5.717 e 5.727), em que reafirmou o STF a impossibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória revogada, de modo que qualquer interpretação em sentido diverso importaria violação ao equilíbrio entre os Poderes, destacando que a interpretação do

art. 62 da CF/88 deve ser sempre restritiva, posicionamento este que já adotava mesmo antes da edição da EC 32/2001, como se observa na decisão de julgamento da ADI 2.010.

Assim, ao analisar as decisões mencionadas, pode-se concluir que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido o caráter político da análise dos requisitos de relevância e urgência, abstendo-se de analisá-los em situações corriqueiras, participou ativamente no controle dos abusos do instituto das medidas provisórias, limitando interpretações abusivas do texto constitucional e evitando que se instaurasse o desequilíbrio entre os Poderes. O acerto de suas decisões, harmonizadas com o Poder Legislativo, é notável no controle do instituto.

## 5.2. Busca no direito comparado de novas possibilidades

Embora tenha sido verificado que tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário têm-se mostrado ativos no controle do instituto das medidas provisórias, o que trouxe a elas contornos próprios e adequados ao direito brasileiro, ainda se mostra importante a análise desse instituto à luz do direito comparado, já que foi originário do direito estrangeiro.

O direito comparado tem-se mostrado como importante método de estudo para chegar a soluções próprias no direito interno, usando de elementos oriundos de experiências estrangeiras. René David destaca:

“As vantagens que o direito comparado oferece podem, sucintamente, ser colocadas em três planos. O direito comparado é útil nas investigações históricas ou filosóficas referentes ao direito; é útil para conhecer melhor e aperfeiçoar o nosso direito nacional; é, finalmente, útil para compreender os povos estrangeiros e estabelecer um melhor regime para as relações da vida internacional”. (DAVID, 2002, p. 4)

Portanto, ao lançar mão do direito comparado, estabelecendo-se um paralelo com o direito italiano, busca-se, neste estudo, tanto conhecer a experiência italiana com a atividade legislativa do Poder Executivo, quanto, a partir disso, entender melhor o nosso próprio direito e, possivelmente, aperfeiçoá-lo. David destaca que o próprio legislador utiliza-se do direito comparado quando redige novos diplomas normativos<sup>85</sup>, sendo esse o caso das medidas provisórias.

Vale destacar que não tem o presente estudo o objetivo de transpor as soluções utilizadas no direito estrangeiro, esperando que elas solucionem também os problemas existentes no

---

<sup>85</sup> “O legislador sempre utilizou, ele próprio, o direito comparado para realizar e aperfeiçoar sua obra.” (DAVID, 2002, p. 7).

Brasil, mas sim de, conhecendo experiências similares, propor soluções próprias, que considerem a realidade nacional.

A escolha da Itália como país para análise ocorreu por razão de serem as medidas provisórias brasileiras inspiradas no *decreto-legge* italiano. Assim, o presente estudo terá o objetivo de conhecer a realidade italiana, o que permitirá compreender as diferenças e semelhanças existentes entre as realidades políticas e jurídicas dos dois países, além de verificar a presença de problemas similares aos já constatados no Brasil.

Para tanto, será necessário analisar não só a legislação italiana e as eventuais alterações nela promovidas, mas também a doutrina italiana pertinente ao *decreto-legge*, para só então tecer uma comparação entre esses dois institutos e a realidade que os permeia. Isso porque, conforme destaca Ivo Dantas, “Quando se empreende um estudo de Direito Comparado, sua tarefa vai muito além daquele instante refletido na norma posta, já que deve analisar ‘o quadro geral em que a norma se encontra’, inclusive a própria Doutrina”. (DANTAS, 1997, p. 235)

Portanto, no próximo ponto, será feita uma análise geral da realidade italiana e de seu ordenamento jurídico, a fim de compreender o papel do Poder Executivo nessa dinâmica. Em seguida, será feito o estudo do instituto do *decreto-legge* nos âmbitos legislativo e doutrinário. Ao lado dessas análises, por meio do método comparativo, serão verificadas semelhanças e diferenças entre as realidades brasileira e italiana.

### 5.2.1. Direito Italiano e sua experiência de limitação do Poder Executivo

Como já mencionado, o instrumento que mais se assemelha às medidas provisórias instituídas pelo Constituinte de 1988 são os *decreti-legge* italianos, também chamados de “provvedimento provvisorio”. Sua instituição, na Itália, de acordo com Osvaldo Sobrinho (2016, p. 21), seguiu a tendência europeia pós-Segunda Guerra de atribuir ao Governo um instrumento legislativo célere para utilização em momentos graves e de urgente necessidade.

Logo, é importante observar que:

Na história constitucional da Itália devemos distinguir 3 períodos: o da unificação do país, que vai de 1861 a 1918, Primeira Guerra da Independência, até 1918, fim da Primeira Guerra Mundial – período de formação geográfica e política do país; o da ditadura, que vai de 1922 a 1945, chamado vicênio fascista; o período da democracia constitucional parlamentar, que teve início no fim da Segunda Grande Guerra. (BRANCO, 1966, p. 136)

O surgimento do “provvedimento provisorio” situa-se no terceiro período mencionado, que teve início com o fim da Segunda Guerra mundial. No entanto, é possível encontrar antecedentes históricos a ele no período fascista:

Certo é que, desde os primeiros anos de aplicação do Estatuto, o Poder Executivo não hesitou em legislar, invocando a urgência e a necessidade de prover; em primeiro lugar (Fim de 1849 em Gênova), recorrendo ao decreto de urgência para proclamar o estado de sítio, no caso de subvenções populares, limitando o exercício de algumas liberdades e conferindo os poderes de polícia à autoridade militar; em seguida, recorrendo, sempre com maior frequência, aos ‘decretos-leis, não apenas por ocasião de acontecimentos verdadeiramente excepcionais na vida do país (por exemplo, o terremoto calabro-siluco de 1908) ou por medidas de caráter tributário (os assim chamados ‘decreti-catenaccio’, justificando-se a urgência pelo fato de que a discussão no Parlamento facilitaria a evasão), mas logo para prover à legislação ordinária, mesmo nos casos em que nenhum sério motivo de necessidade urgente aconselhasse tal extraordinária faculdade. Cite-se como exemplo do abuso o decreto-lei baixado para conferir o grau de ‘subtenente’ ao cabo da banda de música da Marinha. (BRANCO, p. 152)

No entanto, mesmo com o surgimento do período democrático republicano, manteve-se uma extensa competência legislativa nas mãos do governante.<sup>86</sup> Segundo Kreppel, foram mantidos legados tanto da era pré-fascista quanto fascista<sup>87</sup>, sendo a nova Constituição voltada para a manutenção de um nível de continuidade e eficiência, com a criação de mecanismos que impediriam a emergência de um novo governo autoritário, como é o caso do voto de desconfiança<sup>88</sup>

A respeito da nova Constituição italiana, destaca Oswaldo Trigueiro (1959, p. 433):

A nova Constituição - promulgada a 27 de dezembro de 1947 - define a República como “una e indivisível”, mas inova radicalmente, neste particular, ao estabelecer que ela “reconhece e promove as autonomias locais; imprime aos serviços que dependem do Estado a mais ampla descentralização administrativa; adapta os princípios e métodos de sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização”. Este princípio descentralizador concretizou-se pela divisão do território estatal em Regiões, erigidas em coletividades políticas autônomas, dotadas de governo próprio.

<sup>86</sup> Afirma a esse respeito Sando Guerrieri (2006, p. 944-945): “les pouvoirs de l’Assemblée étaient considérablement amoindris dans le domaine législatif, puisque l’exercice de la fonction législative ordinaire restait dans les mains du gouvernement, exception faite des lois électorales et de la ratification des traités internationaux, qui étaient du ressort de l’Assemblée tout comme ce qui concernait la ‘matière constitutionnelle’.”

<sup>87</sup> “When the new Italian Republic was created following WWII it carried with it many of the legacies of both the pre-fascist and the fascist era. Both the new constitution and the political institutions were created with eye toward maintaining some level of continuity and efficiency, while developing structures that would serve to prevent the rise of another authoritarian leader”. (Kreppel, 2009, p. 189)

<sup>88</sup> “O temor dos excessos do parlamentarismo levou os constituintes da Itália, assim como os da Constituição Francesa de 1946, a circundar de cautelas particulares o exercício do Poder de controle do Parlamento, especialmente por meio de voto de desconfiança ao Governo”. (BRANCO, 1966, p. 140)

Pietro Virga observa que a separação de poderes foi instituída de modo a prezar pelo equilíbrio entre eles, evitando assim que um se sobrepusesse ao outro.<sup>89</sup> Foram também criados mecanismos de controle dentro dos próprios Poderes, como é o caso do bicameralismo:

Trata-se de dividir os órgãos do Estado e de criar entre eles contrapesos a fim de que nenhum órgão tenha poderes tais que possa tentar o absolutismo. Como houve um absolutismo monárquico, assim poderia haver um absolutismo democrático, se todos os poderes fossem concentrados em um só organismo. Daí a necessidade – uma vez aprovado o sistema bicameral – de instituir uma segunda câmara com os mesmos poderes da primeira. (BRANCO, 1966, p. 140)

O bicameralismo, apesar de afastar os riscos de uma ditadura de Assembleia, tornou o processo legislativo mais moroso. Nesse contexto, surge a preocupação com situações urgentes, imprevistas, que demandam atuações rápidas por parte do governo. Para suprir essas situações, instituem-se os decretos:

Para enfrentar uma situação imprevista ou porque a providência a ser adotada possa perder muitos de seus efeitos se não for tomada repentinamente, o Governo poderá precisar baixar rapidamente normas adequadas, embora estas estejam fora de sua competência e pertença propriamente ao Parlamento. Há, então, uma substituição de autoridade, não legitimada por uma precedente delegação. (BRANCO, 1966, p 150-151).

Oswaldo Sobrinho extraiu da doutrina italiana<sup>90</sup> as seguintes características para essa competência legislativa especial:

(a) a existência de uma situação de necessidade, (b) a ser enfrentada com urgência, (c) por medidas do Poder Executivo com força de lei, (d) que deverão ser submetidas posteriormente ao Parlamento. A urgência, razão de ser dessa competência, é interpretada como a impossibilidade e aguardar o tempo necessário ao trâmite normal de uma lei de origem parlamentar. (SOBRINHO, 2016, P. 22)

Trata-se do instrumento previsto no art. 77 da Constituição italiana de 1947, que, segundo tradução de Sérgio Resende de Barros, dispõe:

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

Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo adota, sob a sua responsabilidade, provimentos provisórios com força de lei, deve no mesmo dia apresentá-los para conversão às Câmaras que, mesmo se

<sup>89</sup> Afirma: “nella nostra costituzione è consacrato il sistema di governo parlamentare, il cui funzionamento assicura la partecipazione alla determinazione dell’indirizzo politico di una pluralità di organi (corpo elettorale, parlamento, gabinetto, presidente della repubblica, partiti); i poteri di tali organi costituzionali si equilibrano, in modo da impedire che uno di essi abbia una preminenza assoluta sugli altri” (VIRGA, 2010, p. 55).

<sup>90</sup> RUFFIA, Paolo Biscaretti di. Los tato democrático moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale. Milano: Giuffrè, 1946, p. 465-466.

dissolvidas, são convocadas para esse propósito e se reúnem dentro de cinco dias.

Os decretos perdem eficácia desde o início, se não são convertidos em lei dentro de sessenta dias da sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular por lei as relações jurídicas surgidas com base nos decretos não convertidos. (in: AMARAL JUNIOR, 2004, p. 60)

Sobre a natureza jurídica desse instrumento normativo, aponta José Levi Mello do Amaral Júnior que “o *decreto-legge* é ato normativo primário do Governo, tendo, no sistema de fontes italiano, a mesma posição da lei formal do Parlamento”. (AMARAL JUNIOR, 2004, p. 63). Embora resulte da deliberação do Conselho de Ministros, é decretado pelo presidente da República, não havendo limitações materiais explícitas à sua edição, o que não implica na impossibilidade de controlá-la.

Ademais, existe a possibilidade de serem feitas emendas ao *decreto-legge*, como uma forma de resguardar a preservação da função legislativa do Parlamento, exigindo-se somente que guardem as emendas relação de pertinência com o decreto:

Por outro lado, Giuseppe di Vergottini sustenta que se houvesse a proibição de emenda ao *decreto-legge*, o Governo seria mais prudente ao fazer uso da decretação de urgência, dado o risco de rejeição em bloco.<sup>91</sup> O risco não existe na prática vigente, porquanto, sendo o projeto de lei de conversão tratado como um projeto de lei, pode ser emendado, até mesmo em razão de negociação e troca com oposição. (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 80-81).

Outro aspecto do *decreto-legge* consiste no efeito de sua decadência (perda de eficácia), o qual é retroativo, considerando-se a perda de eficácia “desde o início”.<sup>92</sup> A esse respeito, Kreppel (2009, p. 197) destaca, contudo, que, embora os decretos perdessem sua eficácia dentro de 60 dias a partir de sua publicação, a reedição passou a ocorrer para prorrogar sua vigência, o que fez com que eles rapidamente se tornassem um instrumento central do arsenal legislativo do Poder Executivo.<sup>93</sup> Essa prática foi vedada pelo Judiciário:

A partir dos anos oitenta, após longo período de tolerância para com as reiteraões, a Corte Constitucional italiana – ante a severa reação doutrinária e parlamentar contra o recrudescimento do fenômeno e suas consequências degenerativas-, começou a mudar de postura.

Assim, a Corte Constitucional italiana, em um *obiter dictum* constante da Sentença 302, de 09/03/1988, repreendeu as instituições pelo elevado número de reiteraões, e sugeriu fossem empreendidas reformas normativas para que

<sup>91</sup> Vergottini, *Diritto costituzionale*, p. 198.

<sup>92</sup> Destaca José Levi Mello do Amaral Júnior que: “A peculiaridade da decadência do *decreto-legge* é que ela se verifica de modo retroativo, isto é, o decreto não convertido perde eficácia ‘desde o início’ (*ex tunc*), a teor do art. 77, III, primeira parte, da Constituição Italiana de 1947.” (AMARAL JUNIOR, 2004, p. 96).

<sup>93</sup> No texto original: “Emergency decrees nonetheless rapidly became a central tool in the executive branch’s legislative arsenal not only because they take effect immediately (granting the Government some capacity to deal with pressing concerns in the short term), but also because it was rapidly discovered that if a decree was not converted within the sixty-day limit it could be re-issued repeatedly.” (KREPPPEL, 2009, p. 197).

não acabasse esvaziado o significado dos preceitos postos no art. 77 da Constituição italiana de 1947.[...]

A Corte entendeu não ser possível a reiteração de um *decreto-legge* com conteúdo inalterado e sem o apoio de novos pressupostos de necessidade e urgência. (AMARAL JUNIOR, 2004, p. 92-93)

Após tal decisão, o número de edições de decretos foi reduzido, enquanto, proporcionalmente, cresceu a quantidade de decretos convertidos em lei.<sup>94</sup> Observe-se e destaque-se, contudo, que não há, segundo a decisão da Corte, uma inconstitucionalidade necessária na reiteração dos decretos, já que seria possível fazê-lo diante de novos pressupostos de necessidade e urgência.

Essa vedação foi, posteriormente, prevista na lei n. 400/1988:

A resposta à advertência contida no pronunciamento judicial veio na forma do artigo 15 da lei n° 400, de 23 de agosto de 1988, que veda expressamente a edição de *decreti-legge* para: (a) conceder delegações legislativas; (b) dispor sobre matéria constitucional e eleitoral, autorizar a ratificação de tratados internacionais, aprovar orçamentos e prestação de contas orçamentárias (*bilanci e consuntivi*); (c) renovar disposições de atos cuja conversão em lei tenha sido negada, ainda que por uma só das Câmaras do Parlamento; (d) ‘repristinar’ disposições que a Corte Constitucional tenha declarado ilegítimas por vícios substanciais ou de competência; e (e) regular relações jurídicas decorrentes dos atos não convertidos em lei. Ademais, determina que os *decreti-legge* devem conter medidas de imediata aplicação e possuir um conteúdo específico, homogêneo e correspondente ao título que os designa. (SOBRINHO, 2016, p. 34-35)

Ademais, é importante mencionar que a participação da Corte Constitucional Italiana em limitar o uso do *decreto-legge* não se restringiu à vedação das reiterações. Há também decisões que invalidaram decretos por falta de necessidade e urgência, como é o caso da *Sentenza* n. 171 de 2007.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> “Following the decision of the Constitutional Court the number of decree reiterations declined as anticipated, however the new legal environment in no way put a definitive end to the use (and abuse) of emergency decrees (Table 3). During the abbreviated XII legislature (1994-1996) the Government issued 718 decree laws, but just 122 were ultimately converted by the parliament. During the XIII legislature (1996-2001) the Government issued just 211 decrees, but 174 of them were ultimately converted.[...] Thus, the intervention of the Court not only limited the ability of the Government to continuously re-issue decrees, it also effectively reduced the overall use of the emergency decree as an agenda-setting tool by the executive, while failing to fully eradicate its use outside of true emergency situations.” (KREPPPEL, 2009, p. 198)

<sup>95</sup> “Viene all’attenzione la sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171, pronunciata sulla questione di legittimità, sollevata dalla Corte di cassazione in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost., dell’art 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, recante modifiche all’art. 58, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali). La Corte di cassazione aveva argomentato l’illegittimità di tale disposizione per “evidente carenza del caso straordinario di necessità ed urgenza”. (DICKMAN, 2007, p. 1)

Para melhor visualizar a produção dos *decreti-legge* paralelamente a suas reiteraões e à produção de *leggi*, temos a seguinte tabela:

**Tabela 10:**

Legislatura	Número total de <i>decreti-legge</i>	Total de reiteraões	<i>Leggi</i> aprovadas	<i>Decreti-legge</i> / mês
I (1948-1953)	29	0	2.316	0,47
II (1953-1958)	60	0	1.896	1,00
III (1958-1963)	30	0	1.795	0,50
IV (1963-1968)	94	1	1.765	1,56
V (1968-1972)	69	4	839	1,43
VI (1972-1976)	124	4	1.128	2,58
VII (1976-1979)	167	9	666	4,63
VIII (1979-1983)	275	71	963	5,72
IX (1983-1987)	302	134	792	6,29
X (1987-92)	466	224	1.061	9,70
XI (1992-1994)	490	328	311	20,41
XII (1994-1996)	718	546	295	28,72
XIII (1996 <sup>24</sup> )	302	179	133	25,16

Fonte: AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 204.

Conhecidos os principais traços históricos e normativos do *decreto-legge*, é necessário, para obter as conclusões buscadas, realizar uma comparação desse instituto com as medidas provisórias previstas na Constituição brasileira de 1988.

### 5.2.2. *Decreto-legge e medida provisória*

Ao considerar que o *decreto-legge* serviu de inspiração para o constituinte<sup>96</sup> na instituição da medida provisória, é possível prevermos a existência de pontos comuns entre esses institutos. Assim, para melhor visualizar tais semelhanças e eventuais diferenças, faremos uma comparação entre eles.

O primeiro ponto comum observado diz respeito aos pressupostos dos institutos. São pressupostos para a edição do *decreto-legge*, estabelecidos no art. 77 da Constituição italiana,

<sup>96</sup> Vide análise documental do diário da constituinte realizada no capítulo 2.

a necessidade e a urgência. Já as medidas provisórias, conforme *caput* do art. 62 da CF/88, têm como requisitos para sua edição a relevância e a urgência. Embora a urgência seja ponto comum entre ambos os institutos, no lugar da necessidade, foi incluída na Constituição brasileira a relevância, o que “parece ter conferido maior discricionariedade ao juízo político pátrio de aferição da ocorrência ou não dos pressupostos constitucionais <sup>97</sup>” (AMARAL JUNIOR, 2004, p. 201) .

O processo legislativo também é semelhante, visto que ambos possuem um Poder Legislativo bicameral, além de, em ambos, ser possível o oferecimento de emendas por parte das Casas Legislativas quando da conversão do instrumento em lei. É importante ressaltar, contudo, que enquanto o bicameralismo italiano é simétrico, com duas Casas dotadas de idênticos poderes<sup>98</sup>, o brasileiro é desigual, “com predominância da Câmara dos Deputados sobre o Senado Federal, iniciadora que é da tramitação de projetos de iniciativa presidencial”(AMARAL JUNIOR, 2004, p. 202). A perda de eficácia também tem efeitos similares nos dois instrumentos: *ex tunc*. No Brasil, contudo, admite-se a edição de decreto por parte do Poder Legislativo para reger as situações atingidas pela medida provisória revogada.

No que diz respeito à matéria, são semelhantes em seus modelos originários: nem o texto constitucional do art. 77 da Constituição italiana, nem o art. 62 da Constituição brasileira previram, originalmente, limites materiais à edição desses instrumentos normativos de urgência. No entanto, destaca José Levi Mello do Amaral Júnior (2004, p.202):

A maior parte das limitações observadas na prática italiana derivam de interpretação sistemática que submete a decretação de urgência às vedações constitucionais opostas à delegação legislativa, o que também era defendido pela doutrina brasileira no modelo originário da Constituição de 1988. No entanto, como visto, parte das matérias negadas à lei delegada foram objeto comum de medida provisória.

A limitação de matérias, no entanto, foi um dos principais objetos da EC 32/2001, que reduziu substancialmente o rol sobre o qual se poderia editar medida provisória. Na Itália, por outro lado, foi estabelecido um rol de vedações na *Legge* 400/1988, que remete às matérias indicadas no art. 72, IV da Constituição italiana, onde estão previstas as vedações à delegação legislativa.

---

<sup>97</sup> Cf. voto do Min. Maurício Corrêa no STF, ADIn 425-5-TO, Tribunal Pleno, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19.12.2003.

<sup>98</sup> A esse respeito, destaca Leyla Castello Branco: “Outra consequência do sistema bicameral na sua genuína acepção é que são idênticos os poderes das duas câmaras, que estão no plano jurídico em condição de perfeita paridade. A organização italiana atual aceita tal princípio, embora se verifique, na prática, que nos trabalhos em sessão conjunta a prevalência numérica da Câmara dos deputados a coloque em posição vantajosa; acrescente-se ainda que o seu peso político é levemente superior ao do Senado, apesar da origem em grande parte eletiva deste último” (BRANCO, 1966, p. 141)

A possibilidade de se reiterar ou reeditar não foi disciplinada no texto original de nenhum dos instrumentos e, em ambos os casos, tornou-se uma prática recorrente. A esse respeito:

Na Itália, do início da VIII Legislatura (junho de 1979) até meados da XIII Legislatura (abril de 1997) – aproximadamente dezoito anos – houve 1.482 reiteraões de *decreti-legge* (média próxima a quatorze reiteraões mensais), isto é, número equivalente a 2.964 reedições de medidas provisórias no modelo originário da Constituição de 1988 (média equivalente a cerca de *vinte e oito* reedições mensais de medidas provisórias no modelo originário da Constituição de 1988).

No Brasil, de 05.10.1988 a 11.09.2001 – aproximadamente treze anos – houve 5.491 reedições (média próxima a *trinta e cinco* reedições mensais). (AMARAL JUNIOR, 2004, p. 206)

No entanto, é necessário ressaltar que os *decreti-legge* mais reeditados o foram por cerca de vinte vezes, enquanto no Brasil tivemos medidas provisórias reeditadas mais de oitenta vezes.<sup>99</sup> Como consequência do excesso de reiteração, em ambas as realidades foram adotadas posturas para conter tal prática: no Brasil, a EC 32/2001 vedou as reedições em qualquer caso, enquanto na Itália a prática não foi completamente vedada, mas restrita a casos em que a necessidade e urgência a justifiquem.

Deve-se considerar que o *decreto-legge*, diferentemente da medida provisória, existe em um sistema parlamentarista, de modo que sua edição decorre da presunção de apoio da maioria parlamentar ao Governo, enquanto no Brasil, presidencialista, não há tal presunção:

Afinal, o Executivo, entre nós, não pode ser responsabilizado, politicamente, pela edição da medida provisória, sendo a rejeição a única consequência da manifestação desfavorável do Legislativo. Por outro lado, incorre, em nosso país, qualquer debate prévio acerca das providências adotadas, uma vez que substanciam matéria de exclusiva competência do Presidente da República (órgão unipessoal e não colegiado como o Governo no parlamentarismo).<sup>100</sup> Inviabilizados o contraditório prévio, ainda que no contexto do Governo, e a censura política, é evidente que a atividade legislativa de urgência do Presidente da República haverá de deparar-se com limites ainda mais estreitos que aqueles encontráveis na experiência constitucional italiana. E o controle político será maior ou menor, conforme o regime de governo. Por esta razão, concorde-se que a excepcionalidade do exercício da função legislativa pelo Executivo em nosso país deve ser mais marcante que a da Itália. (CLÉVE, 2010, P. 57)

<sup>99</sup> “Em menor escala, a Itália, malgrado situar-se no chamado primeiro mundo, não ficou indene a tais posturas. Vale citar o d.l. 1, de 2 de janeiro de 1992, reiterado vinte vezes, e o d.l. 455, de 15 de novembro de 1993, renovado 18 vezes. Considerando-se que, pelo art. 77 da Constituição italiana, o prazo para conversão em lei dos decreti-legge é de 60 dias, importando dizer que, adaptado o exemplo ao Brasil, ter-se-ia a reiteração pelo dobro de vezes.” (NOBRE JUNIOR, 1999, p. 80)

<sup>100</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. Medida provisória na constituição de 1988. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 38-39.

Quanto ao controle judicial da edição dos instrumentos de urgência, notamos muita semelhança entre os dois países: a verificação dos requisitos de urgência e necessidade, na Itália, e urgência e relevância, no Brasil, são, segundo as respectivas Cortes Constitucionais, competência do Governo que edita as medidas, não podendo o Poder Judiciário exercer um controle sobre isso.<sup>101</sup>

Assim, observamos que são muitas as similitudes entre os problemas enfrentados na Itália e no Brasil com seus respectivos instrumentos normativos de urgência, embora possuam dimensões distintas. A doutrina italiana tem evoluído no sentido de defender uma atuação mais ampla da Corte Constitucional no controle do instituto, sobretudo quanto a seus requisitos de relevância e urgência, enquanto, no Brasil, essa ampliação não parece ocorrer. As considerações feitas, contudo, demonstram que podemos aprender com a experiência italiana, ainda que lá o instrumento inspirador das medidas provisórias não seja desprovido de problemas.

### **5.3. Sugestões de alterações na disciplina das medidas provisórias**

Feitas todas as análises quantitativas e qualitativas e concluído o estudo do direito comparado, partimos para uma reflexão conclusiva: o que poderia ser alterado na atual disciplina das medidas provisórias? A PEC 91/2019 trouxe alguma dessas alterações possíveis?

Como pudemos notar, a dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo mostra-se muito mais equilibrada do que estava em 2001. Muito do que ocorre atualmente (como o caso da perda de eficácia de uma grande quantidade de medidas provisórias, que restou constatado nos gráficos 4 e 5), dá-se como consequência da vontade do próprio Congresso Nacional. Portanto, onde reside hoje o principal problema das medidas provisórias?

Considerando que a dinâmica entre Executivo e Legislativo está, de certa forma, equilibrada, acreditamos que o principal problema recai sobre a questão da segurança jurídica. Ou seja, recai, indiretamente, sobre a população. Se um grande número de medidas provisórias é editado e muitas delas acabam sendo tacitamente rejeitadas pelo Congresso, ainda que isso não afete mais a produção legislativa ordinária como o fazia, a segurança jurídica ainda fica abalada.

---

<sup>101</sup> Clemerson Merlin Clève, no entanto, destaca que: “A doutrina mais recente, entretanto, admite a possibilidade de controle jurisdicional. É o caso de Zagrebelsky, por exemplo, para quem o controle, por parte da Corte Constitucional, haverá de ater-se não ao mérito da valoração política em relação à necessidade e urgência, mas à congruência em relação ao escopo constitucionalmente estabelecido. Este tipo de controle, que atende a uma hipótese de excesso de poder, na forma de desvio, foi entendido como admissível quando os pressupostos ‘revelam-se manifestamente insubsistentes, ou quando ocorra um contraste evidente entre a alegada situação de necessidade e o conteúdo do próprio provimento.’” (CLÈVE, 2010, p. 222-223).

Embora o Congresso Nacional tenha mecanismos para retomar o controle de sua agenda em um nível essencial ao seu funcionamento, isso não muda o fato de que as medidas provisórias, instrumento excepcional que afeta a vida da população como um todo por reger situações a partir de sua edição, têm sido usadas em excesso. A perda de eficácia não é interessante nesse aspecto: a medida vige pelo tempo constitucional, regendo situações jurídicas, e depois deixa de existir.

Portanto, pensamos que, para amenizar essa situação, seria necessário garantir um maior controle no que concerne aos pressupostos de relevância e urgência. Como notamos, a possibilidade de realização desse controle foi inúmeras vezes negada pelo próprio Poder Judiciário. Embora o constituinte tenha mantido abertos os conceitos de relevância e urgência, a Corte Constitucional poderia traçar diretrizes nesse aspecto e afastar medidas que não os preenchessem.

Não temos aqui a intenção de negar a utilidade das medidas provisórias como instrumento de controle da agenda legislativa. Compreendemos e reconhecemos que parte de sua razão de existência reside nesse aspecto, motivo pelo qual não poderia deixar de existir. No entanto, não se devem negar os impactos que o frequente recurso a esse instrumento normativo têm sobre o ordenamento jurídico e sobre a sociedade como um todo.

O ideal seria que uma medida destituída de urgência e relevância pudesse desde logo ser recusada. Sendo desprovida desses pressupostos, deveria ser proposta como projeto de lei ordinária, o que garantiria uma análise cuidadosa por parte das Casas Legislativas, de modo a assegurar a observância do elemento democrático da produção normativa.

Outra questão diz respeito ao prazo de análise da medida provisória, que, apesar de ampliado em 2001, ainda aparenta ser insuficiente. Esse ponto em específico parece ter obtido boa resolução com a PEC 91/2019, que atribuiu prazos sucessivos às Casas Legislativas. No entanto, só o tempo poderá demonstrar os efeitos dessa alteração.

Feitas tais considerações, acreditamos que, diante da edição da PEC 91/2019, mais do que tecer propostas, é necessário, neste momento, garantir que a entrada em vigor da nova PEC represente uma nova era para as medidas provisórias, com menos mazelas que a atual.

## CONCLUSÃO

Ao desenvolver o presente trabalho, nossos objetivos foram claros: avaliar a eficácia da Emenda Constitucional 32/2001, identificar outras medidas adotadas no controle das medidas provisórias e buscar medidas que possam vir a ser adotadas no futuro. Para conseguir atingi-los, traçamos um plano de trabalho que nos permitiu, inicialmente, compreender o instituto das medidas provisórias e sua inserção em nosso ordenamento jurídico, observar empiricamente, realizando uma análise tanto quantitativa quanto qualitativa, a realidade criada pela EC em questão, além de conhecer de forma mais profunda o *decreto-legge* italiano por meio do direito comparado.

Para a compreensão inicial das medidas provisórias, foi necessário revisitar todo o estudo teórico que diz respeito à separação de Poderes, partindo da teoria de Montesquieu até o presidencialismo de coalizão no Brasil. Foram estudadas tanto a evolução da dinâmica entre os Poderes quanto suas características nos dias atuais.

Constatou-se assim que, no Brasil, ao longo da história, sempre existiu um Executivo dotado de certa predominância com relação aos demais Poderes, o que nos remonta à Monarquia. Essa predominância caracterizava-se sobretudo pela existência de uma vasta competência legislativa, expressa, por exemplo, pela possibilidade de editar decretos-lei.

Em 1985, após a ditadura militar, os constituintes buscaram, em um processo de redemocratização, substituir o decreto-lei por um instrumento mais democrático, que evitasse a repetição dos grandes abusos naquele período. Decidiram pela instituição das medidas provisórias, com inspiração no *decreto-legge* italiano, por acreditarem que teríamos um governo parlamentarista.

Instituído o presidencialismo, as medidas provisórias criaram um governo *sui generis*, que, devido a esse e outros aspectos, foi denominado “Presidencialismo de Coalizão”. Nele, seriam tais medidas responsáveis pelo poder de agenda conferido ao presidente da República com relação ao Congresso Nacional, sendo esse o meio encontrado para garantir a governabilidade e a instituição de políticas públicas.

No entanto, com o surgimento das reedições, as medidas provisórias passaram a poder vigor por tempo indeterminado, sendo reeditadas sucessivamente inúmeras vezes, o que gerou diversos problemas que abalaram a Separação de Poderes e a segurança jurídica, levando à insatisfação do Congresso.

Surgem, então, várias propostas de Emenda Constitucional com o intuito de solucionar os problemas causados pelas medidas provisórias, como a PEC 472/1997, da qual resultou a EC 32/2001.

Como nosso propósito inicial, neste estudo, era avaliar a eficácia da EC 32/2001, partimos à análise documental em busca de seus objetivos, para que eles pudessem ser posteriormente verificados. Desse modo, solicitamos à Câmara dos Deputados o dossiê da PEC 472/97, do qual analisamos: o texto inicial, a justificativa, os pareceres das Comissões, algumas discussões, além do texto final.

Nosso estudo permitiu-nos identificar os seguintes objetivos da EC 32/2001: reduzir os abalos à segurança jurídica; restaurar o equilíbrio entre os Poderes; dar fim à reedição de medidas provisórias; limitar sua produção; restaurar a atuação do Executivo na legislação pela via ordinária; e evitar a revogação tácita de medidas provisórias.

Assim, para que pudéssemos verificar os objetivos destacados, partimos à análise empírica, em busca de dados que estivessem relacionados a eles. Adotado o recorte temporal de 1988 a 2001, para o período anterior à EC; e de 2001 a 2019, para o período posterior à EC, levantamos dados relativos à produção de medidas provisórias de ambos os períodos, dados sobre a produção de leis ordinárias advindas de projetos de leis do Executivo e Legislativo, dados sobre o trancamento de pautas por medidas provisórias, além de dados sobre a tramitação de medidas provisórias.

Foi assim possível constatar que, apesar de se ter encerrado a prática das reedições (com tentativas esparsas reprimidas pelo Poder Judiciário), a estipulação de limites materiais não fez com que se reduzisse a edição de medidas provisórias, que, em alguns anos, foi até mesmo superior ao que era antes da EC. Notamos também que, graças ao fim da reedição, a produção de medidas provisórias deixou de ser superior à de leis ordinárias.

Os dados nos demonstraram ainda que a EC resultou em um maior equilíbrio no número de leis originárias de propostas do Poder Executivo e do Poder Legislativo, embora a Presidência da República ainda edite quantidade semelhante de medidas provisórias e projetos de leis ordinárias. Já no que diz respeito ao trancamento de pautas, foi possível observar que, em ambas as Casas Legislativas, a maioria das sessões deliberativas é trancada por medidas provisórias, o que demonstra grande controle da agenda do Legislativo pelo Executivo.

Posteriormente à coleta de dados, traçamos uma verificação de cada objetivo levantado da EC por meio da análise das informações obtidas. Concluímos que a medida foi eficaz em: colocar fim às reedições; limitar materialmente a produção de medidas provisórias; evitar, por meio do trancamento de pautas, a perda de eficácia das medidas provisórias por decurso de

prazo sem análise; e promover um reequilíbrio entre Poder Executivo e Legislativo no que diz respeito à produção normativa. Contudo, a perda de eficácia continuou a ser um problema e o sobrestamento de pautas atingiu a maioria das sessões deliberativas ordinárias, o que ameaça, sob outro aspecto, a separação de Poderes.

Como resultado dessa verificação, concluímos, sob esse ângulo de análise, que a EC 32/2001 foi eficaz, pois atingiu os objetivos aos quais se havia proposto. Reconhecemos, com a análise quantitativa, que alguns problemas existentes antes da EC permaneceram; contudo, ela foi capaz de alterar a realidade de forma significativa.

Em seguida, associamos o estudo quantitativo realizado a um estudo qualitativo, que nos demonstrou, sob outros aspectos, os problemas existentes no âmbito das medidas provisórias, como o não atendimento aos pressupostos de relevância e urgência em boa parte das medidas editadas. Além de realizar uma compreensão dos problemas existentes, efetuamos também um estudo relativo a outras medidas adotadas com relação às medidas provisórias, tanto no âmbito do Congresso Nacional, quanto no âmbito do Poder Judiciário.

Observamos que diversas medidas foram tomadas pelo Congresso na busca de amenizar essa situação. Atualmente, apenas se tranca a pauta relativa a assuntos que poderiam ser versados por medidas provisórias, o que evita, por exemplo, o controle da votação de Emendas Constitucionais ou de leis originárias do Judiciário.

Com relação ao Congresso Nacional, foram destacadas as questões de ordem que promoveram alterações no regimento interno das Casas Legislativas, principalmente no que diz respeito ao trancamento de pautas. Outra medida adotada foi a devolução de medidas provisórias, que, contudo, não demonstrou ter grande eficácia no âmbito da vigência da medida devolvida. Já no que concerne ao Poder Judiciário, destacamos algumas decisões que envolveram, em boa parte, a negativa da possibilidade de analisar o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância, além de decisões que reforçaram o texto constitucional de vedação às reedições.

Fizemos também comentários com relação à recém-aprovada PEC 91/2019, que altera a disciplina constitucional das medidas provisórias principalmente no que diz respeito à tramitação, repartindo o prazo de 120 dias entre as Casas. Outra importante alteração foi a vedação de inserir matéria estranha ao texto originário da medida provisória nas emendas feitas ao projeto de lei de conversão.

A fim de aprofundar a análise e permitir a concepção de novas opções para controlar as medidas provisórias, partimos para o estudo comparado entre o *decreto-legge* italiano e o instrumento similar presente na Constituição brasileira. Partimos de uma compreensão da

história constitucional italiana, até um estudo detalhado da disciplina do *decreto-legge*. Em seguida, foi feita uma análise comparativa entre os dois institutos normativos, que nos permitiu destacar suas semelhanças e diferenças. Foram também observadas as condutas adotadas na Itália a fim de controlar os abusos que permearam os *decreti-legge*, as quais foram colocadas em paralelo com aquelas tomadas no Brasil.

Por fim, à luz de todas as conclusões do estudo, foi possível traçar sugestões de como melhorar, no futuro, a disciplina das medidas provisórias. Nesse aspecto, ressaltamos que, embora a dinâmica entre os Poderes se mostre mais equilibrada do que estava no contexto anterior à EC 32/2001, ainda temos reflexos sociais negativos do recurso excessivo a um instrumento que deveria ser excepcional, o que abala a democracia e a segurança jurídica. Embora reconheçamos a impossibilidade de extinguir a medida provisória, que se mostra como importante instrumento de governabilidade, os controles aplicados a ela devem ser eficazes na prevenção a eventuais abusos. Falta, hoje, um controle eficiente dos pressupostos de urgência e relevância, que não deveriam ser mantidos abertos à interpretação do próprio Poder Executivo.

A recém-aprovada PEC 91/2019 parece ter acertado com a divisão dos prazos de análise, o que deve resultar em uma redução das medidas provisórias que perderão seus efeitos sem análise. No entanto, apenas o decurso do tempo poderá demonstrar sua eficácia.

As medidas provisórias ainda ocupam e muito a agenda legislativa, o que pode ser elucidado pelo fato de que, em 2020, atingiu-se a milésima medida editada desde a Emenda Constitucional, gerando uma média de mais de 50 medidas por ano, o que, para um instrumento voltado ao uso apenas em situações urgentes e relevantes, consideramos ser um número excessivo. O tema, por sua estreita ligação aos valores democráticos, merece continuar a ser analisado e estudado no ambiente acadêmico, sobretudo quando ocorrer a entrada em vigor da nova emenda constitucional a esse respeito.

## BIBLIOGRAFIA

### 1. Livros e Monografias

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão**. Raízes e evolução do modelo político brasileiro. 2018. São Paulo: Companhia das Letras.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e sua conversão em lei: a Emenda Constitucional no. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004.
- \_\_\_\_\_. Medida provisória na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um balanço de 1988 a 2008. *In*: MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. Gonet; VALE, André Rufino do. (org.). **A jurisprudência do STF nos 20 anos da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 170-181.
- ARAÚJO FILHO, Valdemar Ferreira de. **Presidentes fortes e presidência fraca: a expansão do poder executivo e a organização da presidência da República no Brasil (1930-1989)**. 1.ed. Curitiba: Appris, 2016.
- CARVALHO, Ana Paula de Azevedo. **A medida provisória à luz do princípio da separação dos poderes**. Brasília, 2008. Monografia (Especialização em Direito Legislativo)- Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, 2008.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.
- CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **Medida Provisória: dogmas e realidade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2017.
- DAVID, René. **Os grandes sistemas do Direito Contemporâneo**. 1906. Tradução: Hermínio A. Carvalho. 4. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FARIA, Vanessa Pimentel de. **Repercussão da Questão de ordem n. 411/09 na atividade legislativa do plenário da Câmara dos Deputados**. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/36504>>. Acesso em: 04 dez. 2019.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As medidas provisórias como fonte de insegurança jurídica. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, a. 2, n. 1,p. 9-15, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2012.
- FIGUEIREDO, Argelina C. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional / Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi**. 2ª ed. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.

- FREIRE, Nilzete Mendes de Medeiro. **Medida provisória**: O que representa para o equilíbrio entre os poderes. Monografia (Especialização em Direito Legislativo)- Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, 2008.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 6.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson. **Crise dos poderes da República**: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2017.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Capítulo XII. Editora Vozes: Petrópolis, 1994.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de La Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabiarte. Barcelona: Ariel, 1986.
- MAJDALANI, André Felipe Satas. **Medidas provisórias e o poder legislativo** : uma análise do impacto desse instrumento na atividade legislativa do Congresso Nacional no período de 2003-2012. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2014.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis** : apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a relação Executivo x Legislativo**: uma visão do sobrestamento de pauta. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2009.
- ROCHA, Cibele de Fátima Moraes. **Medida provisória na Constituição de 1988 e a necessidade de sua limitação**. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2008.
- ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. **A capacidade normativa de conjuntura no Direito Econômico: o déficit democrático da regulação financeira**. Tese (Doutorado em Direito Econômico-Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- ROCHA, João Batista de Campos. **Medida provisória e produção da lei no Brasil**: uma análise crítica. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2018.
- SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil**: Um estudo de caso sobre as normas de controle das *transferências voluntárias* de recursos públicos para entidades do terceiro setor. Monografia (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2008.
- SILVA, Christiane Satiê Moritsugu. **Os motivos políticos e jurídicos que ensejaram as mudanças na tramitação das medidas provisórias**. Monografia (Especialização em

Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2013.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; SOUSA, Williams Martinho Soares de. **Agenda do Legislativo: quem define?** (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2016.

SOARES, Fábio Harlan Barbosa. **A medida provisória como instrumento de controle da pauta do Legislativo pelo Poder Executivo.** Monografia (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, 2014.

SOUSA, Leomar Barros Amorim de. **A produção normativa do Poder Executivo: medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos.** Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1999.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de (Coord.). **Medidas provisórias e segurança jurídica.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **Tribunal constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes.** 1. ed. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de medidas provisórias.** (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2008.

VERONEZE, Guilherme Marques. **Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas.** Tese (Mestrado Profissional) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2016.

## 2. Artigos

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 3-55, 1988.

ALMEIDA, Acir. Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias. **Texto para discussão.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2014. ISSN 1415-4765. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1933.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1933.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2019.

AMARAL, Gilberto Luiz. *et al.* **Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos da Constituição Federal de 1988.** Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2018. Disponível em: <<https://materiais.ibpt.com.br/bacb489d5b230028e0cc>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 42. N. 168 out./dez. 2005. p. 7- 18.

Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15459-15460-1PB.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: Comentários ao Capítulo VI do Livro XI de O Espírito das leis. **Revista dos Tribunais**, vol. 868, 2008, p. 53- 58.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Revista Dados**, Rio de Janeiro , v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002 . ISSN 0011-5258. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRANCO, Leyla Castello. O Poder Legislativo na Itália. **Revista de Informação Legislativa**. Setembro – 1966. P. 136-182.

CHEIBUB, José Antonio. O poder legislativo nas democracias contemporâneas. E-Legis - **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, [S.l.], p. 7-25, abr. 2013. ISSN 2175-0688. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/138>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

CORREIO, Daniel Barile Da Silveira. O Supremo Tribunal Federal e seu poder contramajoritário sobre as medidas provisórias. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 68-109, jun. 2016. ISSN 2179-8966. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/17018>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

DA ROS, Luciano. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2008, vol.16, n.31, pp.143-160. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782008000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000200011&lng=en&nrm=iso)>>. Acesso em 15 mar. 2019

DICKMANN, Renzo. Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo. **Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato**. Nota a Corte Cost., 23 maggio 2007, n. 171. Disponível em: <[https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=7925&content=&content\\_author=>](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=7925&content=&content_author=>)>. Acesso em: 17 jan. 2020.

EBERLE, Edgard J., The method and role of Comparative Law. **Washington University Global Studies Law Review**. V. 8, i. 3, jan. 2009. Disponível em: <[https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1088&context=law\\_globalstudies](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1088&context=law_globalstudies)>. Acesso em: 25 abril 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **DG Market Guide to Evaluating Legislation**. Brussels: 2008. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_market/docs/evaluation/evaluation\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/docs/evaluation/evaluation_guide.pdf)> . Acesso em: 09 abr. 2015.

GASPARDO, Murilo. O parlamento e o controle democrático do poder político. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 105, p. 769-825, jan. 2010. ISSN 2318-8235. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/>>

view/67921>. Acesso em: 28 out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v105i0p769-825>.

GUERRIERI, Sandro. Les rapports entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans les débats constitutionnels français et italien après la libération. *Assemblées et Parlements dans le monde. Du Moyen Age à nos jours. 57th Conference of the ICHRPI*. Assemblée Nationale, Sénat, Université La Sorbonne, p. 941-954, 2006. Disponível em: <[http://www.parlements.org/publications/congres\\_CIHAE\\_2006\\_Sandro\\_Guerrieri.pdf](http://www.parlements.org/publications/congres_CIHAE_2006_Sandro_Guerrieri.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2019.

KREPPEL, Amie. Executive-Legislative Relations and Legislative Agenda Setting in Italy: From Leggine to Decreti and Delege. *Bulletin of Italian Politics*, v.1, no. 2, 2009, p. 183-209. Disponível em: <[https://www.gla.ac.uk/media/Media\\_140176\\_smxx.pdf](https://www.gla.ac.uk/media/Media_140176_smxx.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2019.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264451998000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451998000200005&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 20 Agosto 2016.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 1, p. 39-49, abr.-jun. 1991.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Reedição de medida provisória (visão comparativa das jurisprudências da Corte Constitucional italiana e do STF). *Revista de informação legislativa*, v. 36, n. 143, jul./set. 1999, Brasília. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/507>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

NUNES JUNIOR, Armandino Teixeira. **A função legiferante dos três poderes**. Brasília, DF, 28 dez. 2007. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/temas-antiores-desativados-com-texto-da-consultoria/tres\\_poderes/documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/temas-antiores-desativados-com-texto-da-consultoria/tres_poderes/documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

OLIVEIRA, Estael Lincoln de; FERNANDES, Francisco Tadeu de Sena. Medidas provisórias como técnicas de Governo: um viés de Estado de Exceção em pleno Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito*, [S.l.], v. 8, n. 02, p. 119-149, abr. 2017. ISSN 2527-0389. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/ojs/revistadir/article/view/1744>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Prerrogativas do poder executivo nas constituições brasileiras: o veto no processo legislativo. *Universitas Jus*, 2016, vol. 27 (3), p. 203-219. ISSN: 15199045. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5102/unijus.v27i3.4554>>. Acesso em 15 mar. 2019.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

SILVA PEREIRA, Caio Mário da. Direito Comparado e o seu estudo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, [S.L.], v. 7, p. 35-51, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível

em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/889>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

TRIGUEIRO, Oswaldo. A autonomia regional na Itália. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 56, p. 433-443, abr. 1959. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19564>>. Acesso em: 16 Dez. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v56.1959.19564>.

VIRGA, Pietro. Diritto Costituzionale. IX edizione, 1979. Estratto delle parti I e II. **Lex Italia**, 2010. Disponível em: <[http://www.lexitalia.it/vari/virga/virgap\\_costituzionale.pdf](http://www.lexitalia.it/vari/virga/virgap_costituzionale.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2019.

### 3. Legislação, Jurisprudência e outros

BRASIL. **Constituição da República do Império do Brasil**. 1824. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2018

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2018

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2018

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2018

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2018

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2018

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Emenda Constitucional n. 000032 de 11 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 set. 2001. Seção 1, p.1. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2001/emendaconstitucional-32-11-setembro-2001-395730-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970. Dispõe sobre a execução do artigo 153, § 8º, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Seção 1, 26/01/1970, página 577. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1077-26-janeiro-1970-355732-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 411, de 2009. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 43, de 2015. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**. Brasília, 13 de junho de 2019. P. 725-731. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/101101?sequencia=726>> Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional, Senado Federal. Questão de Ordem n. 2, de 2010. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2010. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2471>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional, Senado Federal. Questão de Ordem n. 4, de 2013. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2013. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2694>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional, Senado Federal. Questão de Ordem n. 6, de 2015. **Banco de Questões de Ordem**. Brasília, 2015. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2714>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2.010**, Distrito Federal. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1764331>>. Acesso em 04 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº3.146**, Distrito Federal. Requerente: Partido da Frente Liberal. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2203397>>. Acesso em 04 dez. 2019.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4.029**, Distrito Federal. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ibama. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Luis Fux. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2595890>>. Acesso em 04 dez. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.931-1**, Distrito Federal. Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e José Aníbal Peres de Pontes. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2667594>> . Acesso em 04 dez. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº5.709**, Distrito Federal. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5201269>>. Acesso em 04 dez. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº5.716**, Distrito Federal. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5203675>>. Acesso em 04 dez. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº5.717**, Distrito Federal. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5203792> >. Acesso em 04 dez. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº5.727**, Distrito Federal. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5206527>>. Acesso em 04 dez. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029** Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe 27/06/2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 01 dez. 2017