



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**CAMILA REIS SANTANA**

**RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PELO ABUSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Salvador  
2014

**CAMILA REIS SANTANA**

**RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
PELO USO ABUSIVO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Fábio Periandro

Salvador  
2014

## TERMO DE APROVAÇÃO

**CAMILA REIS SANTANA**

### **RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO USO ABUSIVO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2014

Aos meus pais, Fatima e Roque por sempre terem acreditado nessa vitória, pelo orgulho que transparece em seus olhos. Vocês são a razão de tudo isso.

## **AGRADECIMENTOS**

“Ele é o meu Deus, o meu refúgio, a minha fortaleza, e nele confiarei”. Agradeço primeiramente a Deus, meu guardião e protetor por todo esse caminho, aquele que nunca me deixou falhar quando já não tinha mais forças.

Agradeço aos meus pais, Fatima Santana e Roque Santana, por todo amor, confiança e respeito que sempre distribuíram em nossa relação. Vocês são meus alicerces.

Agradeço ao meu namorado Javan Santana, por toda paciência, incentivo, companheirismo e amor, tudo isso foi essencial para que eu chegasse até aqui.

Agradeço ao meu orientador, professor Fábio Periandro, pela confiança em mim depositada, por todos os conselhos, pelo incentivo e por compartilhar todo seu conhecimento para que esse trabalho lograsse em êxito.

Antecipadamente, agradeço a todos os membros da banca examinadora, que atentos às exigências que a titulação pede, analisarão o trabalho de maneira crítica, com acuidade e espírito aberto.

Agradeço a todos os professores da Faculdade Baiana de Direito, os quais tive o prazer de ser aluna, por toda a riqueza de conhecimentos explorados, com certeza vocês contribuíram para o êxito desse trabalho.

Agradeço a toda minha família, a família Reis e Santana, vocês são à base de tudo. Em especial, agradeço as duas mães extras que a vida me deu, Tia Célia (Dudu) e Tia Maria, todo meu amor e gratidão a vocês. A minha irmã Laiza, pelo apoio e prestatividade e aos meus sobrinhos, Pedro e Lara, o amor por vocês me renova a cada dia, essa vitória também é por vocês.

Agradeço a todos meus colegas que estiveram comigo durante esses cinco anos de muita luta e dedicação, sem vocês eu não conseguiria.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos fieis de todas as horas, por todo o apoio, companheirismo, por sempre acreditarem no meu sonho, em especial a Elisabete, Deisiane, Marcela, Samanta, Nayana, Thamara, Manuela, Carolina, Isadora e Jaqueline.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”

(Arthur Schopenhauer)

## RESUMO

Medida Provisória é ato normativo primário, emitida exclusivamente pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência, esta prevista no artigo 62 da Constituição Federal de 1988, sofreu grande mudança com a Emenda Constitucional nº 32/2001, que vetou a possibilidade de reedições. As medidas provisórias nasceram sob grande influência do *decreto-legge* italiano, previsto na Constituição Italiana de 1947. A separação dos poderes é princípio fundamental, previsto no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, possui como objetivo limitar o poder, se dá autonomia a cada dos poderes estatais, mas ao mesmo tempo se exerce a fiscalização, acontecendo assim, o chamado “freios e contrapesos”. Cada poder, Legislativo, Executivo e Judiciário possuem suas funções, típicas e as atípicas. Legislar é função atípica do Poder Executivo, que poderá legislar através das medias provisórias em situações excepcionas, mas sempre submetido a controle. O presente trabalho tem como objetivo demonstrar que há muito tempo o Poder Executivo vem abusando do seu poder de legislar, quando edita medidas provisórias que possuem efeitos imediatos a partir da sua publicação. No processo de votação caberá ao Congresso Federal realizar o juízo de admissibilidade destas, ocorre que essa votação possui prazo determinado para conclusão e sua quantidade absurda de edição acaba sobrecarregando as casas e impossibilitando o andamento de seus projetos legislativos. O Supremo Tribunal Federal entende que apenas será necessária sua interferência em casos excepcionais em que seja evidente o abuso de poder ou que tenham sido ignoradas a relevância e urgência para a sua edição. Neste contexto, defende-se aqui a possibilidade de responsabilidade política-administrativa do Presidente da República, podendo resultar em Impeachment, por grave violação a Constituição e ao livre exercício dos poderes.

**Palavras-chave:** Medidas Provisórias. Separação dos Poderes. Processo Legislativo. Abuso do uso de medidas provisórias. Responsabilidade do Presidente da República.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01	24
Tabela 02	50
Tabela 03	56
Tabela 04	57

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	11
<b>2 SEPARAÇÃO DOS PODERES</b>	14
2.1 Conceito e Surgimento	14
2.2 FUNÇÃO	18
<b>2.2.1 Presidencialismo</b>	20
2.3 PODER EXECUTIVO	21
<b>3 MEDIDAS PROVISÓRIAS</b>	24
3.1 RAZÕES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	24
3.2 ORIGEM E EVOLUÇÃO	25
<b>3.2.1 Decreto-lei na Itália</b>	26
<b>3.2.2 Decreto-lei no Brasil</b>	29
3.3 MEDIDAS PROVISÓRIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	34
<b>3.3.1 Do atendimento aos pressupostos de relevância e urgência</b>	38
3.4 PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	43
<b>3.4.1 Congresso Nacional e as Medidas Provisórias</b>	47
<b>3.4.2 Iniciativa do Presidente da República</b>	49
<b>3.4.3 Comissão Mista</b>	51
<b>3.4.4 Emendas às Medidas Provisórias</b>	54
<b>3.4.5 Procedimento nas Casas do Congresso Nacional</b>	55
<b>3.4.6 Das Reedições</b>	62
<b>4 ABUSO E IRRELEVÂNCIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS E NO NÃO ATENDIMENTO DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS</b>	65
4.1 ABUSO E IRRELEVÂNCIA	65
<b>4.1.2 Falta de atendimento aos pressupostos constitucionais</b>	69
<b>4.1.3 A Questão Política das Medidas Provisórias</b>	73
4.2 RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	75
<b>4.2.1 O <i>impeachment</i></b>	77
<b>4.2.2 Procedimento do Processo de <i>Impeachment</i></b>	79

4.3 RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO USO ABUSIVO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS SEM O ATENDIMENTO DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS	82
<b>5 CONCLUSÃO</b>	87
<b>REFERÊNCIAS</b>	90

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico pretende analisar o abuso no uso de medidas provisórias pelo Presidente da República, assim como o não atendimento aos pressupostos de relevância e urgência na edição destas, abordando toda a evolução desse instituto normativo, sua origem e características, bem como a ocorrência de sua utilização no decorrer dos anos.

Ademais, essa monografia também apresenta como escopo perquirir se existe a possibilidade de imputar ao Presidente da República crime de Responsabilidade Política-Administrativa, por atentar contra a Constituição Federal, principalmente ao livre exercício do Poder Legislativo que vive assoberbado com as medidas provisórias em processo de conversão, tornando mais moroso o procedimento legislativo de outros atos precípuos.

Assim, para que se pudesse entender mais todo o trajeto das medidas provisórias, foi feita análise primeiramente da separação dos poderes, que surge na antiguidade com objetivo da não concentração dos poderes nas mãos de uma única pessoa. Traça-se a visão sobre este princípio desde o entendimento de Aristóteles, posteriormente o de John Locke e por fim a sua consagração com as ideias de Montesquieu, na obra o “Espírito das Leis”.

A Constituição Federal de 1988 adota em seu art. 2ª o princípio da separação dos poderes com o intuito de dar liberdade política aos três poderes, mas ao mesmo tempo impor o controle. Dar-se autonomia aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, mas ao mesmo tempo os mesmos exercem entre si a função de controle.

Neste sentido, foi necessário analisar o regime presidencialista que adotamos em nosso país, assim como as funções de todos os poderes, sobretudo, do Poder Executivo, demonstrando as funções típicas e atípicas de cada um deles e a adoção dos partidos políticos.

Sendo imperioso destacar as funções atípicas exercidas pelo Presidente da República, as jurídicas e, sobretudo, a que mais nos interessa, a função de legislar, iniciando a partir desse momento com o principal foco desse trabalho.

A Constituição Federal 1988 trata a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República como algo excepcional, primeiro por que legislar não é função principal do Executivo, em seguida por que apenas devem ser utilizadas diante de situações que apontem relevância e urgência e que o tramite pelo processo legislativo ordinário poderia comprometer o êxito do seu resultado.

Implantadas no Brasil desde 1937, época de ditadura militar como decreto-lei, sob influência do *decreto legge* italiano, sofreu muitas modificações até surgir na Magna Carta de 1988 como medidas provisórias, como será analisado mais a frente no trabalho em questão.

Em razão de ter sofrido muitas críticas, principalmente em relação à possibilidade de reedição de medidas provisórias pelo Presidente da República, até que fossem votadas pelo Congresso Nacional, surge a Emenda Constitucional nº 32 de 2001 com diversas modificações ao instituto. Assim se fez necessário tecer várias análises sobre a Emenda, bem como a comparação com o regimento anterior.

Neste estudo, observamos que mesmo com as mudanças ocorridas com o advento da Emenda Constitucional nº 32, os números das edições continuaram altos, não negando a sua redução, porém para um instrumento que deveria ser utilizados apenas em situações excepcionais os números permaneceram altos, sobre tudo quando analisado a falta dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência em boa parte das medidas provisórias editadas.

Demonstra-se que cumpre ao Poder Legislativo o dever de vigilância, pois, é este que irá transcorrer a votação para conversão de tais medidas provisórias em lei, para tanto devem fazer análise minuciosa quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais, porém há tempos que estes vêm sendo negligentes e autorizando que o interesse político fale mais alto.

Ao demonstrar o papel do Legislativo, torna-se imperioso que estudemos também o papel do Judiciário e, sobretudo, do Supremo Tribunal Federal que a tempos vem entendendo que este só cabem se manifestar quando o abuso for evidente, ou quando demonstrados a ausência dos pressupostos constitucionais.

Concluindo, iremos analisar se diante de tamanho problema, e ausência de solução dos poderes estatais e da doutrina, poderíamos aplicar o art. 85

da Constituição Federal ao Presidente da República, quando este afrontar a Constituição, abusando do seu poder de legislar em situações excepcionais, usando de plena discricionarietà, deixando pairar sobre a sociedade completo estado de insegurança jurídica.

## 2. SEPARAÇÕES DOS PODERES

### 2.1 CONCEITO E SURGIMENTO

A separação dos poderes é pensada desde a antiguidade, o objetivo era não limitar o poder nas mãos de apenas uma pessoa, para que não houvesse abusos, devendo um atuar como fiscalizatório do outro.

Desde os primórdios da humanidade, as pessoas se concentravam em grupos, formando seus clãs, comunidades, impérios, enfim, para cada um desses era necessário a figura de um líder, este concentrava funções essenciais para a manutenção do seu povo. O que deveria ser solução, na maioria das vezes se transformava em problema, quando estes líderes exorbitavam seu poder, utilizando indiscriminadamente, o que causava grande desigualdade a aqueles que deviam obediência.

As sociedades são intimamente ligadas à ideia de poder, este que é requisito intrínseco para a organização de um Estado e para a construção e manutenção do bem comum.

Exercer o poder só será possível, portanto, dentro de uma organização social, dessa forma o poder do Estado é organizado pelo direito através de sua eficácia, tendo em vista que o centro do ordenamento jurídico é o equilíbrio social. Assim, não há espaço para dúvidas em relação à necessidade do poder para a organização da sociedade, para tanto este elemento poderá de revelar sobre duas formas alternativas: A concentração do poder, tão somente nas mãos de uma pessoa, o que é muito perigoso vez que formaríamos uma sociedade monarquista, ou, distribuindo o mesmo de forma harmônica de funções a órgãos independentes entre si, havendo, portanto, divisão funcional de poderes, onde um é limitado ao outro, balanceando de forma controlada o exercício do poder (COUCEIRO, p.4).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho por Julio Cezar Couceiro preleciona que não há, nem nunca poderá existir Estado sem poder, classificando este como principio unificador da ordem jurídica, sendo assim, evidentemente é uno. Entende-se que a separação dos poderes “seria o resultado de uma evolução do

modelo proposto por Aristóteles” (ABRAMOVAY, 2010, p.13), posteriormente tal modelo foi detalhado por John Locke, que assim como Aristóteles defendia três funções estatais distintas.

Todavia, foi na obra de Montesquieu, *O espírito das leis*, que se consagrou a divisão clássica dos poderes, resultando no princípio fundamental da organização política liberal, além de se tornar um dogma na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, art.16, e prevista no art. 2º da nossa Constituição Federal (MORAES, 2012, p.425).

A partir da Declaração Francesa dos Direitos do Homem, de 1789, foi criado um vínculo entre o constitucionalismo e a separação tripartite de poderes. Com esse marco o princípio da separação dos poderes passou a ser adotado pelos Estados Constitucionais, transformando assim, esse princípio no cerne da estrutura organizativa do Estado (TAVARES, 2013, p. 918).

A interpretação do princípio da separação dos poderes deve sempre levar em conta toda a formação histórica para a concretização do mesmo, com isso, será possível entender todo o seu objetivo.

Para Aristóteles a finalidade do Estado é facilitar a consecução do bem comum. O mesmo divide as Constituições em justa e injusta, a primeira serve ao bem comum do povo e não apenas aos governantes, já a segunda serve aos governantes e não ao bem comum. O estimado filósofo defendia que o governo é o exercício do poder supremo do Estado, tendo todo o governo três poderes, cabendo assim, ao legislador prudente colocar cada poder no seu lugar na forma mais conveniente. Portanto, apenas quando estes três poderes estiverem acomodados é que o governo será bem sucedido.

A ideia da divisão de poderes surge com Aristóteles quando ele defende o chamado governo misto, pressupondo funções distintas e atores diferentes no processo político. O governo misto que seria a mistura entre os regimes de monarquia/tirania, aristocracia/oligarquia, democracia/demagogia. Aristóteles propõe então um governo com elementos de cada tipo. O pensamento de Aristóteles continuou a se desenvolver no debate político da Idade Média (ABRAMOVAY, 2010, p.16).

Norberto Bobbio já observava que na Idade Média existia uma concepção negativa sobre o Estado. Com isso, fica claro que a noção de abuso de poder presente desde a Antiguidade e desenvolvida na Idade Média, não era

inovação trazida do século XVII, pelo conceito de separação de poderes com um sistema de freios e contrapesos (ABRAMOVAY, 2010, p.17).

John Locke, quando discorre a cerca da separação de poderes defende um Estado em que todos sejam livres, em absoluto, para decidir as suas ações como assim entender. Defende ainda que, o direito natural ao reger a liberdade humana, assegura e impõe um juízo de valor a cada ser humano a causa própria, pois, todos somos iguais, devendo assim, seus direitos serem respeitados (COUCEIRO, p. 10).

Locke acreditava na ideia dos três poderes, dando ao chamado Poder Legislativo a supremacia, o poder ao qual todos devem ser subordinados, sendo ele o responsável por dizer o modo como a comunidade deve utilizar a sua força, assim como, aos seus membros. Mas também dá limites a esse poder, dizendo que as leis devem ser feitas para todas, não podendo ser alteradas para benefício próprio (COUCEIRO, p.10).

O filósofo fala do Poder Executivo como sendo um poder perene, responsável pela execução das leis internas, muito embora não fale expressamente sobre o poder judiciário, trata este, como atividade meio do legislativo (COUCEIRO, p.10).

Resta claro, que em toda a história da sociedade busca-se o controle do poder em busca de equilíbrio social, porém ainda no surgir da modernidade era possível deparar com o desequilíbrio, sendo cada vez mais importante a firmiação do processo dos freios e contrapesos do poder, a necessidade do controle.

Dirley da Cunha Júnior (2010, p. 972) trouxe a ideia do sucessor de Aristóteles, Montesquieu que, “preconizou fundamentalmente, para além de uma divisão de funções, a ideia de uma recíproca limitação dos poderes, e isso só era possível num ambiente em que os poderes distintos fossem exercidos por órgãos também distintos.”.

Montesquieu possuiu linha muito parecida com John Locke, o filosofo vislumbrava na sua doutrina uma forma de impedir a autocracia que tanto perdurou na Idade Média, uma concentração do poder em uma única pessoa, possibilitando assim um maior controle deste. O aludido defendeu a repartição dos poderes, de forma distribuída, com diversos titulares, afastando assim, a concentração, o arbítrio, o direito de um, se sobre pôr ao do outro (LIBHABER, p.14).

Nos seus estudos sobre a divisão dos poderes, Montesquieu apontava os requisitos necessários para a obtenção do equilíbrio dos poderes, explicando que para a existência de um governo moderado era preciso combinar os poderes, dando aos mesmos o equilíbrio necessário para pô-lo em condições de resistir um ao outro, fazendo-os agir, regrado-os. Coloca-se o corpo legislativo composto por duas partes, uma acorrentada à outra, ambos com o dever de impedir, ambas serão amarradas pelo Poder Executivo. Tal laço deveria originar uma inação, mas como por se ter o movimento natural das coisas, são impulsadas a caminhar unidas (MONTESQUIEU *apud* MORAES, 2012, p. 428).

Montesquieu compreendia que apenas em uma sociedade democrática seria possível ter liberdade política, porém advertia que para que isso ocorresse não poderia haver abuso de poder. É de comum acordo que todo homem que tem o poder em suas mãos, tende a abusar do mesmo caso não haja imposição de limites. Esse sistema de estatuir e impedir ao mesmo tempo, é chamado anos mais tarde pela doutrina norte-americana por *checkand balances*, o que permitiria a interferência de um poder sobre o outro, em situações excepcionais a fim de garantir a liberdade política (LIBHABER, 2006, p. 14).

Com uma visão mais contemporânea, é possível falar em um quarto poder, aquele que seria responsável por fiscalizar, zelar pelo equilíbrio e pelos direitos fundamentais, este poder com características tão relevantes a manutenção da equidade entre os poderes seria o Ministério Público. Este, junto aos demais se assemelham na independência, autonomia e virtudes constitucionais, desempenhando funções únicas, reafirmando a ideia do Estado Uno, assim como afirmava Rousseau, o poder soberano é uno (MORAES, 2012, p.429).

Diante de tais estudos, não resta dúvidas de que há uma estreita ligação entre a defesa da separação dos poderes e dos direitos fundamentais como requisito indispensável para a existência e eficácia do Estado democrático de direito. Deste modo, para que os órgãos estatais consigam a sua total independência, a defesa pelos direitos fundamentais e principalmente, para que haja a efetivação dos freios e contrapesos uns dos outros, com controle recíproco se faz necessário certas garantias e prerrogativas constitucionais, sendo estas invioláveis e impostergáveis, pois, caso contrário, poderá pôr em risco o equilíbrio e estabilidade do governo (MORAES, 2012, p. 428).

A Magna Carta Brasileira de 1988 adota a divisão de funções idealizada por Montesquieu, assim como todas as outras constituições anteriores, com exceção a do Império de 1824, a qual inclui um quarto poder, o Poder Moderador, já imaginado por Montesquieu (BALERA, 2009, p.27).

Em dias atuais, com um direito constitucional contemporâneo, qual não nega suas raízes tradicionais da tripartição do poder, mas já flexibiliza e aceita o sistema dos freios e contrapesos (checks and balances), o que se justifica com facilidade tendo em vista que possuímos uma constituição intrinsecamente social, em que preza pelo Estado do bem-estar social (MORAES, 2012, 429).

## 2.2 FUNÇÃO

O princípio da separação dos poderes é previsto como princípio fundamental da Constituição Federal de 1988 (2013, p.9). No seu art. 2º, expõe que, “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”.

O grande objetivo ao separar os poderes é dar liberdade política, controlar o poder. Dá-se autonomia a cada um deles, Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, mas, ao mesmo tempo o controle mútuo, pois, deve um fiscalizar o outro.

O simples fato de separar os poderes não basta, é preciso também dar funções distintas a serem exercidas por órgãos também distintos, cada um exerce sua função, consoante impedimento de invasão de poderes de um sobre o outro. Sendo essa a ideia fundamental da separação dos poderes, a contenção do poder. Podendo assim, apontar o princípio da separação dos poderes como uma das mais importantes garantias das liberdades públicas (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 972/973).

Atualmente o princípio não se configura com tanta rigidez de outrora. Devido à ampliação das funções estatais contemporâneas, impõe-se nova visão da teoria em relação aos três poderes, tanto que se fala em colaboração de poderes, como característica do parlamentarismo e enquanto no regime presidencialista cresceu as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes (SILVA, 2012, p.109).

O maior problema não está no juízo de valor em cima da capacidade de determinado órgão a sua função, mas consiste sim, na obediência as normas constitucionais traçadas para garantir o equilíbrio entre os poderes e a segurança dos direitos e liberdades (MARINHO, 2001, p. 25).

Para Natalia Libhaber (2006, p. 16/17), essa nova atuação estatal leva a uma decadência dos paradigmas propostos pela antiga teoria dos poderes, mediante a imputação de prerrogativas e deveres outros diversos das suas funções típicas, fazendo com que, assim, haja uma interferência cada vez maior de um poder sobre o outro. Segundo a mesma, advém culpa dos Parlamentos, pelo burocrático processo legislativo ordinário, que não tem tido capacidade para acompanhar as crescentes mudanças sociais.

A autora, ainda completa dizendo que essa nova atuação estatal só vem para contribuir para a melhor efetividade das funções do Estado. A função atípica tem como justificativa aumentar o controle ao poder, não afetando de maneira alguma a teoria da separação de poderes, pelo contrário, vem para afastar a sua utilização de forma soberba.

José Afonso da Silva (2012, p. 110), aponta para a chamada independência dos poderes, ou seja, na organização dos poderes todos são livres, sendo observadas, porém, as disposições constitucionais e legais. Já a harmonia entre os poderes exige respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito, cabendo salientar que, nem a divisão das funções que existem nos órgãos e nem a independência são absolutas. Existem inserções que tem por objetivo criar um sistema de freios e contrapesos, buscando assim, um equilíbrio necessário ao bem da coletividade, indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro.

O fato de participarmos de uma sociedade pluralista é perceptível o fato de cada vez mais se montar uma importância maior para o Parlamento. Rafael Nascimento Reis (200-?, p. 4) aponta que a lentidão legislativa advém justamente por termos uma sociedade pluralista, em que é composta por uma diversidade político-partidária, levando assim, um tempo maior para discussões, extensos debates para obtenção de maioria, tendo os grupos de pressão, complexidade de determinados assuntos, entre outras coisas que devem ser observados antes do fechamento definitivo da norma, visto que esta vai influir na

vida de toda uma sociedade.

### **2.2.1 Presidencialismo**

O presidencialismo é um regime sobre o qual o chefe de Estado e o Chefe de governo unificam-se em uma pessoa, denominado Presidente da República, sendo este responsável pela escolha dos chefes dos departamentos ministeriais, os Ministros da República.

O presidencialismo surge com a Constituição norte-americana de 1787, junto à análise de suas características e de como se dá o desenvolvimento de seus institutos que se dão até os dias de hoje. Trata-se de um regime de governo baseado em uma única figura, o Presidente da República (MORAES, 2012, 488).

Adotado desde 21 de abril de 1993, através de plebiscito, este que fora previsto para 7 de setembro de 1993 pela Constituição Federal 1988, art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mas foi alterado por Emenda Constitucional nº 2. Para muitos a mudança de datas foi uma afronta a Constituição que previu a data com intenção de dar ao povo oportunidade de refletir e avaliar sobre o sistema presidencialista. O adiamento do Congresso Nacional foi visto como inconstitucionalidade por Paulo Bonavides (DANTAS, 2011, p. 5).

O presidencialismo brasileiro compõe a República Federativa Brasileira, república, pois o nosso chefe de estado é escolhido pelo povo e federativa, porque os estados possuem autonomia política.

O Presidente da República exerce as funções expostas no art. 84 da Constituição Federal de 1988, possui ainda iniciativa privativa de leis em determinadas matérias, art. 62, §1º do mesmo dispositivo, além de poder vetar projetos de lei que considere inconstitucional ou contrário ao interesse público, art. 66, §1º CF (DANTAS, 2011, p.5).

Resultado da separação dos poderes, a União está dividida em três poderes, Judiciário, Legislativo e Executivo. Com regime político pluripartidário, admite-se que possam ser formados diversos partidos políticos legalmente.

A composição do presidencialismo baseada nos três poderes

presa pela harmonia destes, uma vez que, em hipótese alguma, um poderá se sobrepor ao outro, para isso, existe o sistema dos freios e contrapesos pelo qual um poderá controlar o outro e continuar dependente dos outros dois.

Através de mandatos, o presidente da república e parlamentares possuem um tempo fixo para exercer suas atividades, no Brasil tal período é determinado em 4 (quatro) anos, podendo haver reeleição para único período subsequente, como dispõe o art. 14, §5º da Constituição Federal de 1988.

Segundo o pesquisador Nic Cheeseman, da Universidade de Oxford, o Brasil é o país que mais depende do presidencialismo de coalizão, este que tem como principal característica “Um presidencialismo forte, em que o Executivo predomina, mas, ao mesmo tempo, precisa garantir uma base de apoio no Congresso que lhe garanta condições de governar” (PORTAL DO SENADO, p. 1, 2013). Para Nic, a fragmentação política brasileira é razão para o dito presidencialismo de coalizão brasileiro, posto que, para obter a maioria parlamentar, o executivo precisa captar o apoio de diversos partidos menores, já que o partido do governo não possui essa maioria.

A formação de partidos políticos no Brasil sempre possuiu uma flexibilidade muito grande, resultando na formação de diversos partidos políticos pequenos e sem muita representação, contrapondo com poucos partidos com muita representação. Este é um dos pontos apontados por Nic Cheeseman, além de o sistema federativo brasileiro ter contribuído para o surgimento de diversos partidos políticos (SENADO, p.1, 2013).

### 2.3 O PODER EXECUTIVO

O Poder Executivo tem como funções típicas ao exercício das atividades de chefe de estado e chefe de governo, e ainda, a prática dos atos de administração. No Brasil, adotamos o sistema presidencialista, como resultado do artigo 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previa plebiscito para a definição do sistema de governo que seria adotado no Brasil, este que venceu o Presidencialismo.

Nesse sistema, o chefe de governo e Estado é o Presidente da

República, que exerce o Poder Executivo, auxiliado pelos Ministros de Estado, previsão no artigo 76 da Constituição Federal de 1988.

A predominância do Executivo se deve ao fato de esse poder ter se apresentado mais capaz de responder as demandas do Welfare State, as demandas que este representou, nos tempos das multiplicações das tarefas que o Estado contemporâneo foi chamado a desempenhar (MENDES E BRANCO, 2012, p. 968).

São características desse regime, a unipessoalidade do chefe de governo e do chefe de Estado, representando o país em relações internacionais como também em representações internas tanto no que confere as relações de natureza política, como nas administrativas. Envolve também assegurar a independência entre executivo e legislativo não podendo um interferir nas decisões internas do outro, o modo de escolha do Presidente é feita por meio de eleições diretas no Brasil e, por fim, pode-se responsabilizar o Presidente da República, penal e politicamente por crime de responsabilidade (MORAES, 2012, 488/489).

Por outro lado, o Executivo exerce funções atípicas de natureza legislativa e jurisdicional, entre as legislativas se destacam as funções de editar Medidas Provisórias, esta prevista no artigo 62 da Magna Carta e Leis Delegadas, artigo 68 do mesmo instituto. Já quanto à natureza jurisdicional, podemos citar o julgamento de recurso administrativo (BALERA, 2009, p.28).

Existe função do Estado cometida à prática de atos de governo, a função executiva, embora esta não seja sua única atribuição, visto que o Poder executivo legisla, mediante a edição de medidas provisórias e também julga na hipótese de contencioso legislativo. Para tanto, as funções de governo, são de longe seu atributo principal (SILVA NETO, 2005, p. 225).

A fim de preservar a independência e autonomia do Presidente da República em tão vastas atribuições, foram dadas a este prerrogativas e imunidades.

Em regimes democráticos não existe governante irresponsável. No presidencialismo, o Presidente da República é responsável ficando sujeito a sanções de perda de cargo em razão das infrações chamadas de crimes de responsabilidade, que devem ser apuradas em processo político-administrativo realizada pelas Casas do Congresso Nacional.

O Presidente poderá cometer crimes de responsabilidade e

crimes comuns. Em um julgamento de crime cometido pelo Presidente da República, o Senado Federal se transforma em tribunal de juízo político, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. A decisão se limita à decretação da perda do cargo, com inabilitação de oito anos, para o exercício de função pública, sem o prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, é isso que caracteriza o chamado *impeachment* (SILVA, 2012, p. 550).

### **3MEDIDAS PROVISÓRIAS**

#### **3.1 RAZÕES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Medidas provisórias são atos normativos com força de lei previstos para momentos de extraordinária necessidade e urgência de determinado país.

Momentos extraordinários seriam aqueles que surgem de forma inesperada, sem previa previsão. Este momento pressupõe perigo relevante caso não seja sanado de imediato.

O conflito começa quando diante de tal momento extraordinário, inexistente previsão legislativa capaz de evitar que o dano ocorra.

O governo, como guardião da ordem estatal deve prover os meios para evitar o dano para população em geral, cabe ressaltar, que para recorrer a um ato extraordinário, o poder executivo deve estar diante de necessidade absoluta, aquela em que não se foi possível presumir e não necessidade relativa, onde possuam soluções alternativas (RAMOS, 1994, p.29).

Por isso existem os pressupostos constitucionais de relevância e urgência de medidas provisórias, imprescindíveis para a edição desta. Em caso, havendo situação com tais pressupostos, não há tempo hábil para esperar uma lei sob a égide do procedimento legislativo ordinário, devendo ser tomadas pelo Poder Executivo providências para evitar danos graves.

Em face do exposto, ocorre a necessidade do Poder Legislativo transferir a capacidade de legislar para o Poder Executivo. É imperioso citar que na delegação não existe transferência de poderes próprios e impostergáveis do Legislativo, mas sim, a capacidade de exercê-los, de acordo com a determinação do delegante, tendo assim, o legislativo, controle sob os atos delegados (RAMOS, 1994, p. 31).

### 3.2 ORIGEM E EVOLUÇÃO

Países como, Espanha, Portugal, Alemanha, Itália e França regulamentam o que uns chamavam de *Ordinanze d'urgenza*, de decreto-lei, esta que é a forma mais conhecida, de *provvedimenti provvisori*, ou, como é chamada no Brasil atualmente, Medidas Provisórias, todos estes, atos normativos do Poder Executivo com força de lei (RAMOS, 1994, p.21).

A primeira vez que foi prevista no Brasil, ainda intitulada decreto-lei, foi na Constituição Federal de 1937, porém, o modelo utilizado e que coincide mais com o decreto-lei da Constituição de 1967 brasileira é o modelo italiano de 1947.

Há relatos que o decreto-lei mais antigo é o da Constituição da Prússia de 1850, seu artigo 63 autorizava a expedição de decretos sob a responsabilidade dos ministros de Estado, em razão de necessidade e urgência e desde que a Câmara não estivesse reunida (RAMOS, 1994, p. 21).

Na França durante o período de Primeira Guerra Mundial, 1914 a 1918, foram autorizados ao governo decretos-lei desde que fossem submetidas à Câmara. Na Alemanha, durante a Constituição de Weimar, em Portugal, as Constituições Monarcas não autorizavam, entretanto, na Revisão Constitucional de 1945, passou a dispor a possibilidade e a Constituição de 1976 manteve sua previsão, submetendo-a a ratificação da Assembleia (RAMOS, 1994, p.23).

Na Espanha o decreto-lei primeiro teve origem antidemocrática, com o golpe de Estado do General Primo de Rivera, que suspendeu a Constituição de 1876, mas a Constituição de 1978, em seu art. 86, já consagra já decreto-lei. Nos Estados Unidos os Tribunais não aceitam a delegação legislativa se não existir limites, ou seja, limites à delegação de poder (RAMOS, 1994, p.24).

Na Itália, a previsão do decreto-lei ocorre no art. 77 da Constituição de 1947, cheia de regras, mas que acaba por sofrer abuso de poder posteriormente.

Nossa Constituição Federal de 1988 percebendo a necessidade de atos normativos excepcionais e céleres institui as medidas

provisórias, com os pressupostos de relevância e urgência. Está que recebeu diversas críticas, sofre modificações com a Emenda Constitucional 32/2001, com objetivo de diminuir as discricionariedades na edição, prevê regras ao processo legislativo e limitações materiais (MORAES, 2012, p.701).

### 3.2.1 Decreto-lei na Itália

O decreto-lei tem previsão no artigo 77 da Constituição Italiana de 1947 e é comumente chamado de “*decreto-legge*”, tendo exposição mais detalhada da “*Legge*” n. 400 de 23 de agosto de 1988.

O mencionado dispositivo determina que o governo não poderá editar decretos que tenham por fim valor de lei ordinária, sem que haja aprovação da Câmara. Em havendo situações de extraordinária necessidade e urgência, o Governo poderá adotar medidas provisórias com força de lei.

Os *provvedimenti provvisori* depende de iniciativa do Governo, ou seja, Conselho de Ministros, órgão colegiado de deliberação e iniciativa responsável pela edição dos decretos (HORTA, citado por CLÈVE, citado por MARANHO, 2003, p. 67).

Deverão ser apreciadas de pronto pela Câmara, reunindo-se dentro de cinco dias com este fim, não sendo aprovada a conversão do decreto em lei, a Câmara poderá adotar medidas que regulem as relações travadas durante o período em que vigeu o decreto-lei, ou seja, aqui existe uma faculdade.

O decreto-lei italiano ditado pelo governo possui a mesma força que qualquer outra lei ditada pela Câmara, tendo, portanto, natureza de ato normativo primário, como acentua José Levi Mello do Amaral Júnior (2012, p.53), trata da natureza do decreto expondo:

Ora, em verdade, a fonte da competência governamental para a eventual adoção de um decreto-legge é o próprio art. 77 da Constituição italiana de 1947, que confia ao Governo a decretação de urgência. A necessidade – bem como a urgência – é, isso sim, pressuposto justificativo do exercício da competência constitucionalmente confiada ao Governo. Portanto, trata-se, o decreto legge, de um ato legítimo em face da ocorrência de um caso extraordinário de necessidade e urgência, cuja ulterior eficácia – e não validade – subordina-se à conversão em lei no prazo constitucional.

O perfil dos provimentos provisórios italianos demonstra que eles trazem como traço principal a responsabilidade política do Governo sob a adoção dos decretos-lei, onde se o Parlamento não os converte em lei, pressupõe desconfiança, o que pode gerar a queda do Gabinete, resultado de um governo parlamentarista (BARROS, 2014, p.7).

No movimento parlamentarista o chefe de governo não pode passar por cima do parlamento, sob pena de ser destituído, dessa forma, um deve andar em compasso com o outro, não podendo haver sobreposição de poder.

Claramente os decretos-lei foram criados pelo legislativo italiano para atender ao sistema parlamentarista, pois, deixa-se claro que o governo poderá adotar medidas provisórias, mas sob sua responsabilidade, dessa forma o abuso terá como consequência a sua queda (MARANHO, 2003, p. 52/53).

Com esse sistema existe a responsabilidade dos ministros perante a Câmara, tal responsabilidade que é eminentemente política, mediante controle parlamentar ou por via difusa. Com isso é possível observar um processo democrático na edição dos decretos italianos, o que se deve a influência dos partidos nas eleições e a possibilidade de retirada do poder (MARANHO, 2003, p. 65).

Os decretos possuem extensão material, não havendo limites quanto às matérias que poderiam ser versadas no decreto, este é o teor do art. 117 da Constituição Italiana de 1947, apesar de que, a doutrina não é pacífica quanto a este entendimento (AMARAL JUNIOR, 2012, p.54).

Poderiam dispor inclusive de matérias com "reserva absoluta de lei", sendo ressalvados os casos em que as reservas demonstrem poder de decisão ou de reserva do parlamento. Diante de tamanha abrangência a doutrina tratou de estabelecer limites. Por consenso ficou determinado que não seria possível o governo utilizar o decreto para dispor sobre matérias insuscetíveis de delegação legislativa, matéria eleitoral, autorização para ratificação de tratados internacionais, e emissão de leis delegadas, assim como matéria orçamentária (MARIOTTI, 1999, p.44).

Por um lado acredita-se não ser determinável o teor que poderá abranger os decretos, dando total liberdade ao Governo em analisar situação

extraordinária com necessidade e urgência. Por outro lado, há quem entenda que o governo somente poderá versar sobre as matérias que não estejam nos limites do art. 72, IV, da Constituição italiana, ou seja, aqueles casos que exigem processo normal de exame e de aprovação direta pela Câmara (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 54).

Com dada característica, o decreto-lei incorporou uma função que não era sua, deixando de ser exceção, para tornar-se regra. Essa prática se estendeu a diversos governos, tomando relevância não apenas no âmbito quantitativo, mas também quanto à extensão de sua aplicação. Com isso, já se falava em abuso (MARIOTTI, 1999, p.44).

Os pressupostos para o decreto de baseavam nos casos de extrema necessidade e urgência, devendo ser apresentado pelo governo ao congresso no mesmo dia de publicado para fins de conversão em lei, notoriamente também, como forma de evitar abusos. Ficou acordado também que a análise feita pela Câmara deveria ser realizada em sessenta dias, prazo limite de vigência do decreto (MARANHO, 2003, p. 58/59).

Brasilino Pereira dos Santos mencionado por Luís Gustavo Maranhão (2003, p. 59), afirma que as medidas ainda podem ser submetidas ao Poder Judiciário, através da Corte Constitucional (art. 134, I), devendo este, observar elementos intrínsecos e formais como nas leis delegadas e ordinárias, mas também realizar o juízo de admissibilidade quanto ao atendimento aos pressupostos constitucionais de necessidade e urgência, tendo o poder de anula-las caso seja observado o abuso de poder, excesso ou a falta do pressuposto de urgência.

Os decretos ainda poderiam ser reeditados, porém, apenas nos casos em que não tivesse sido rejeitado expressamente pelo Congresso, caso houvesse rejeição não seria possível à reedição (MARANHO, 2003, p. 59).

Existem previsões para rejeição do decreto pela Câmara, assim como para que possa ser emendada, podendo ser ampliada ou reduzida em decorrência desta, desde que, possuam os pressupostos para edição. Sendo a emenda supressiva o efeito é *ex tunc*, mas se for aditiva é *ex nunc* (MARANHO, 2003, p. 63).

### 3.2.2 Decreto lei no Brasil

O decreto lei surge em meio à ditadura militar de Getúlio Vargas, na Constituição de 1937, com o objetivo único de ratificar as decisões do Presidente da República, tal constituição não vigorou de fato, pois o então Presidente governou durante todo o seu legado através de decreto-lei (MOURA, 2010, p. 4).

A ditadura concerne no poder absoluto de uma única pessoa, frente a todo um Estado/país. No Brasil, o chamado Estado Novo durou de 1937 a 1945, desde a Constituição de 1934 o país vivia uma época de democratização, com grandes avanços nesse sentido, como o voto secreto, mulheres podendo participar das eleições, a liberdade de expressão, entre outros.

Por outro lado o mundo vivia uma era dominada pela influência nazista de Hitler e Mussolini, sendo Getúlio Vargas afeito as grandes ideologias nazifacista.

A Revolução de 1930 marcou o início da era Vargas quando governou no chamado Governo-provisório, cargo que foi instituído por esse ter sido o líder da revolução que derrubou o então presidente Washington Luís, durando de 1930-1934. Eleito posteriormente, por vigência da Constituição de 1934, fruto da Revolução de 1930 como presidente. Dada Constituição consagra a divisão tripartite dos poderes, direitos e garantias individuais, não obstante as sociais, inserindo o país na era da democracia socialista (LIBHABER, 2008, p. 24).

Em 1937, Vargas impõe uma nova Constituição, através de golpe militar, o Congresso Nacional é fechado, assim como as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, instaurando-se a ditadura, que controlou e torturou opositores, censurou a liberdade de expressão, principalmente daqueles que eram opositores. Em 1945, sai do governo após golpe militar.

A ditadura representava o domínio absoluto do poder executivo, eliminando, como demonstrado, todo o poder legislativo que foi absorvido na figura de uma única pessoa, Getúlio Vargas.

Ao tempo que não era instaurado o Congresso Nacional, todos

os poderes eram designados ao Presidente da República pela Constituição de 1937. Este foi o momento em que surgiu formalmente o decreto-lei brasileiro, com caráter provisório, porém admitia-se inclusive que o Presidente derrubasse decisões do Supremo Tribunal Federal através de decreto-lei (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 93).

Constava no art. 180 da Constituição de 1937 (não havia nenhuma menção quanto à divisão de poderes): “Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”(Site da Casa da Presidência).

Vários Códigos de relevância nacional foram criados através dos decretos-lei, a exemplo do Código Penal e Processo Penal, Código de Processo Civil, Consolidação das Leis do Trabalho, todos com um detalhe importantíssimo, o decreto lei da Constituição de 1937 não passava por fase de aprovação para se transformar em lei, ela já nascia lei, com efeitos permanentes (AMARAL JUNIOR, 2012, p.94).

O decreto-lei foi banido da Constituição de 1946, que não admitiu em seu rol a delegação legislativa, como forma de eliminar qualquer resquício da ditadura militar. Este que pode ter sido o grande erro do legislador, posto que, gerou enfraquecimento legislativo devido ao excesso de atividades governamentais paralelas, causando a vulnerabilidade do Congresso (MOURA, 2010, p.4).

O fato é que, foram repassadas as ideias de ineficiência e falta de agilidade do Congresso, gerando crise e abrindo as portas para o golpe militar de 1964. Com este, tivemos a edição do Ato Institucional nº 1 que suspendeu a Constituição de 1946 durante seis meses e o Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965, que trouxe de volta o decreto-lei em seus artigos 30 e parágrafo primeiro do 31, neste todavia, o presidente era limitado a legislar sobre assuntos de segurança nacional, com o Congresso funcionando e nos casos de recesso parlamentar sobre qualquer matéria (MOURA, 2010, p.4).

Apenas em 1966, com o Ato Institucional nº 4, com a convocação do Congresso para Assembleia Constituinte, foi trazido o poder total ao executivo novamente, além das matérias de segurança nacional, poderia legislar

também sobre matérias administrativas e financeiras. Como ponto cume da arbitrariedade no Ato Institucional nº 5 dar-se poderes amplos ao Poder Executivo durante o período de recesso, porém, cumpre informar que, o recesso era decretado pelo próprio Presidente da República (MOURA, 2010, p. 5).

A Constituição de 1967 reitera os Atos Institucionais da Constituição anterior, sem muitas alterações. Através da Emenda Constitucional nº 1 a Constituição de 67 recebeu nova edição em 1969, considerada por muitos uma nova Constituição de caráter outorgado.

Na Emenda Constitucional nº 1, o decreto lei é tratado da seguinte forma:

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

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º 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 por aprovado.

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

Note-se que neste texto já foram inseridos pressupostos para os decretos-lei, quais sejam, “em casos de urgência ou de interesse público relevante”. Observado também vedação quanto ao aumento de despesas e efeito *extunc* para os casos de rejeição do decreto-lei.

Doutrina e jurisprudência majoritárias compartilhavam da opinião de que a “urgência” e “interesse público relevante” não poderiam ser apreciados pelo poder judiciário, apenas pelo Congresso, em razão do juízo discricionário de oportunidade e conveniência do Presidente da República (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 97).

No texto da Constituição não existia referência ao início da contagem do prazo, sendo definida pelo Regimento Interno do Congresso a data de leitura em plenário, quando então era constituída a comissão mista. Com a Emenda Constitucional nº 11/78 definiu o dia para início da contagem de prazo para

aprovação a data do recebimento, todavia, não esclareceu quando o Presidente da República deveria enviar a Câmara (LIBHABER, 2006, p. 26).

O Congresso Nacional possuía sessenta dias para votação do decreto-lei, caso decorresse este prazo sem a devida apreciação, a lei era sancionada. Havendo a apreciação, o Congresso só poderia aprovar ou rejeitar o decreto como um todo, não sendo admitidas emendas (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 99).

Porém, na EC 22/82, previram modificações, alterando assim os casos da falta de apreciação. Caso ocorresse, haveria a inclusão automática durante as dez sessões subseqüentes em dias sucessivos (LIBHABER, 2008, p. 27).

A comissão mista deveria apresentar seu relatório, aprovando ou rejeitando no prazo de vinte dias da sua formação. Tal parecer não era imprescindível, vez que, mesmo não sendo apresentado o decreto-lei era submetido à deliberação do plenário, em sessão conjunta, convocada em até quarenta dias após a sessão destinada à leitura da matéria. Aprovado ou rejeitado era promulgado pelo Presidente do Senado Federal, daí temos um fato interessante, “o decreto não era convertido em lei, mas, sim, permanecia decreto-lei” (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 100).

Sendo ato normativo primário e geral, o decreto possuía força de lei, portanto, uma vez aprovado, revogava lei anterior que contivesse conteúdo conflitante. Nos casos em que ocorresse a rejeição do decreto pelo Congresso, dava-se a reconstituição (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 101).

O decreto-lei de 1967, por todo o seu histórico político ao qual foi inserido, trouxe vários viés de autoritarismo, característica íntima da ditadura militar; Passou a ser sinônimo de arbítrio, ilegalidade, força, afronta aos princípios que norteavam a Revolução de 1964 (RAMOS, 1994. 89).

A abertura política que apontava fez surgir debates pré-constituintes, que pugnavam pela debelação do decreto-lei, se acreditava que dando fim a ele, se daria óbito a todo o passado que todos queriam que não houvesse existido (RAMOS, 1994, p. 89).

Giuseppe Viesti citado por José Levi Mello do Amaral Junior (2012, p. 102), pontua claramente que:

[...]a separação dos Poderes ou era expressamente repudiada, ou ganhava natureza de mera aparência. Os mecanismos de controle estavam subordinados ao grupo ou ao partido dominante. As assembleias parlamentares limitavam-se a aprovar as decisões do Poder Executivo, que detinha ampla competência para a adoção de atos com força de lei. Assim, o Governo – nada tendo a temer em razão da inexistência de oposição – legislava sempre que considerasse necessário. Previa-se, não raro, sucessiva aprovação parlamentar, mas sem nenhum valor substancial, dado o contexto autoritário descrito.

Os pressupostos de relevância e interesse público relevante já previsto no decreto-lei de 1967, como requisitos imprescindíveis para a edição e promulgação de um decreto, foi percebido pela doutrina e jurisprudência como mero ilustrativos diante do juízo de oportunidade e conveniência do legislativo.

Como bem aponta Giuseppe Viesti, os mecanismos de controle estavam subordinados ao grupo ou partido político dominante, sendo as Assembleias Legislativas meros fantoches do Poder Executivo.

Nathalia Libhaber demonstra através de Janine Malta Massuda, o efetivo descontrole e abuso dos decretos através de números, tendo sido editados, entre 15.03.1967 (início de vigência da Constituição de 1967) e 04.10.1988 (véspera da vigência da Carta de 1988) 1.623 decretos-leis, dos quais:

Tabela 1:

GOVERNO	DECRETOS-LEIS EDITADOS	MÉDIA MENSAL
Costa e Silva (15.03.67 – 29.08.69)	486	16,5
Junta Militar (02.09.69 – 29.10.69)	264	138,9
Emílio Médici (04.11.69 – 14.03.74)	254	4,9
Ernesto Geisel (15.03.74 – 13.03.79)	357	6,0
João Figueiredo (15.03.79 – 14.03.85)	593	8,2
José Sarney (15.03.85 – 04.10.88)	209	5,0

Não obstante, haja muitos erros e falhas do decreto-lei de 1967, não há como desprezar todas as benfeitorias e avanços decorridos deste, muito destes que influenciaram diretamente nas sucessoras medidas provisórias da Constituição de 1988.

### 3.3 MEDIDAS PROVISÓRIAS – CONSTITUIÇÃO DE 1988

Espelhada no modelo italiano do *decreto legge*, e nos decretos-lei que caminharam em algumas das Constituições brasileiras desde 1937, o legislador constituinte prevê na Constituição Federal de 1988 as Medidas Provisórias.

A inserção das medidas provisórias na Carta Magna de 98 trouxe grande discussão por se achar que está seria a continuidade do excesso de poder trazido pelo decreto-lei de 1967.

Houve grande perplexidade em torno do novo instituto quando do início da vigência da Constituição, que foi transplantada do regime parlamentar italiano para o nosso regime presidencialista, entretanto, a partir do momento em que o Superior Tribunal Federal reconheceu que a consideração dos pressupostos da relevância e urgência não estava restrita a discricionariedade do Executivo, a dubiedade do Legislativo perdeu razão (MARINHO, 2001, p. 27).

Uadi Lammêgo Bulos (2000, p. 792/763), afirma que as medidas provisórias são completamente diferentes das leis e a aponta como ato excepcional, porque não nasce do legislativo, nem de iniciativa popular, mas sim de ato monocrático do poder executivo. Este não é a principal distinção entre leis e medidas provisórias, posto que, existem outros traços como a efemeridade, precariedade e condicionamento. Não são leis, mas possuem os atributos e força delas.

O autor continua tratando das características quando fala da efemeridade, ou seja, são normas passageiras, transitórias, embora a prática inconstitucional do executivo de reeditá-las. São efêmeras porque tem prazo curto

de vida de sessenta dias, prorrogáveis por período equivalente, característica que não existem nas leis, embora possam deixar de vigorar. Precárias, podem ser afastadas pelo Congresso Nacional dentro do prazo legal, por isso medidas provisórias não são promulgadas ou proferidas como as leis, são apenas expedidas, adotadas, empregada. Por fim, temos o condicionamento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, estes devem constar concomitantemente e não alternativamente, tais pressupostos não são *conditio sine qua non* para as leis.

O constituinte tomou algumas providências para evitar o uso abusivo, como estabelecer 30 (trinta dias) ao invés de 60(sessenta) para vigência e a obrigatoriedade da disciplina pelo Congresso, porém isso foi alterado com a Emenda Constitucional nº 32/2001 onde o prazo de vigência volta a ser de sessenta dias, porém impossibilitam-se as reedições.

Ato normativo primário e provisório possui eficácia e valor de lei desde a sua publicação, na prática as medidas provisórias funcionam como projeto de lei com eficácia antecipada, que deve ser apreciada obrigatoriamente pelo parlamento (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 106).

Diferentemente do que ocorria com na Constituição de 1967, a rejeição do decreto-lei não implicava na nulidade dos atos praticados durante sua vigência. Com as medidas provisórias de 1988 atribuíram efeitos *ex tunc* para a não conversão em lei, perdendo eficácia desde a sua edição. Devendo assim, o Congresso editar medida para regulamentar as relações desenvolvidas durante o período em que vigeu a medida provisória (TÁCITO citando TRIBUNAL DA 1ª REGIÃO, 1997, p. 601).

Fala-se em rejeição tácita e definitiva, com a emenda Constitucional nº32/01, quando ocorre a rejeição tácita pelo Congresso Nacional é possível à prorrogação dos efeitos da medida por mais sessenta dias improrrogáveis, de forma que, mesmo após a prorrogação o Congresso não se pronuncie ocorre a rejeição definitiva (MARANHOS, 2003, p. 70).

A Constituição fala em dever do Congresso em regular as relações desenvolvidas, não é uma faculdade, mas sim uma obrigação. O poder Constituinte impôs um dever ao legislativo, e como afirma Bobbio, obrigação é atitude daquele que está sujeito ao poder (RAMOS, 1994, p. 94).

Indispensável é a manifestação do Congresso quanto à aprovação da medida provisória, vez que o seu silêncio não implica em aprovação como ocorria com o decreto-lei. Além de se manifestar sobre a conveniência e oportunidade das medidas, tendo competência ainda para, caso ache necessário emendar, aprovar ou alterar em parte, atos que não eram possíveis no antigo decreto-lei (MARANHO, 2003, p. 69).

Em relação à eficácia, caso não haja pronunciamento do legislativo ocorre à perda da eficácia da norma desde o início. O que evidencia o papel indispensável do Congresso Nacional para as medidas provisórias da Constituição de 1988.

Ademais, para que seja admissível a elaboração das medidas provisórias é necessário atender aos pressupostos constitucionais da relevância (requisito material de difícil configuração objetiva) e urgência (requisito temporal) cumulativamente (MARANHO, 2003, p. 69).

Prevista anteriormente para ser ato exclusivo do Presidente da República, o que foi tema de muitos debates doutrinários, na CF/88 foi autorizada pelo silêncio, a possibilidade de Governadores de Estado e Prefeito Municipal utilizá-la desde que, haja previsão expressa nas Constituições de dados entes federativos. Fala-se em silêncio, pois na Constituição é utilizada a possibilidade de edição “pelos chefes do poder executivo”, o que não nega a extensão aos prefeitos e governadores.

Dentre os que defendem a possibilidade de edição por Governadores e Prefeitos estão Leon Frejda Szklarowki, Brasilino Pereira dos Santos e Alexandre de Moraes, por outro lado temos a corrente que assume interpretação restritiva da Constituição e acreditam que apenas o Presidente é legitimado para editar, como José Afonso da Silva, Michel Temer e Antônio Benedito Pinto.

Doutrina majoritária entende ser possível a edição de medidas provisórias por Governador de Estado e por Prefeito Municipal, desde que analisadas pelo Poder Legislativo local, para isso, deve haver previsão expressa na Constituição Estadual para o primeiro caso e na Lei Orgânica do Município no segundo caso, além de ser obrigatório o atendimento ao modelo básico da

Constituição Federal (MORAES, 2002, p. 713).

Diferentemente da Constituição anterior que expressamente inadmitia a adoção de decretos lei pelos Estados membros, a nossa atual Constituição silencia, sendo entendimento da maioria que caberia a utilização do princípio da simetria, desde que houvesse previsão na Legislação local para utilização desde instituto, tomando como exemplo as Constituições do Piauí, Maranhão, Paraíba, Acre, Santa Catarina e Tocantins, sendo que, este já foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 425-5, em que se buscava a inconstitucionalidade de medida provisória editada pelo Governador.

Outro exemplo de entendimento do Supremo Tribunal Federal é quanto a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2391/SC, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores para que fosse declarada inconstitucionalidade do art. 51 da Constituição do Estado de Santa Catarina que dispunha em casos de relevância e urgência o Governador do Estado poderia adotar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato a Assembleia Legislativa, assim, o Supremo julgou improcedente por maioria (LIMA; CARNEIRO; DE OLIVEIRA, 2008, p. 201).

Entre os que acham não concordam, então Michel Temer que defende que as medidas provisórias só podem ser editadas pelo Presidente da República, pois esta é uma exceção ao princípio da separação dos poderes, o qual legislar cabe ao Legislativo, assim, sendo exceção a sua interpretação deve ser restritiva e nunca ampliativa, nesta mesma linha caminha José Afonso da Silva (LIMA; CARNEIRO; DE OLIVEIRA, 2008, p.203).

No sistema jurídico brasileiro inexistente a representatividade direta do Poder Executivo pela prática do ato, nem a responsabilidade política do Congresso Nacional pela não conversão. A criação das medidas provisórias no Brasil segue uma linha de princípios diversos do italiano quanto aos limites formais e matérias de invocação do ordenamento jurídico (MARANHO, 2003, p. 64).

A utilização de instrumento normativo italiano, criado para ser executado em um modelo parlamentarista de governo, que foi adotado pelo governo brasileiro em sistema diferente, qual seja o presidencialismo, vem conduzindo a um exercício abusivo do poder normativo pelo Executivo. No sistema italiano a democracia não se finda com a eleição, visto que a legislação pelo parlamento

envolve a noção de representatividade e de debate público anterior à vigência do ato. Contrariamente no sistema brasileiro a democracia se exaure na eleição, pois, a consulta ao Congresso só é feita em momento posterior a edição da medida, não existe nenhuma espécie de debate sobre o tema, além do mais, inexistente aqui, qualquer tipo de responsabilidade política (MARANHO, 2003, p. 65).

### **3.3.1 Do atendimento aos pressupostos de relevância e urgência**

Para entender melhor os pressupostos da relevância e urgência no Congresso Nacional, se faz necessário tecer breves considerações sobre a sua evolução. Destarte, ao correr deste trabalho abrangeremos mais sobre o assunto.

As medidas provisórias nasceram do decreto-lei, o qual foi pensado pela primeira vez nas Constituições Italiana, conferindo ao governo o poder de editar decretos com força de lei desde que estas possuíssem absoluta e urgente necessidade. Anos depois, resolveu delimitar e frear seu uso ainda mais, autorizando apenas para casos de urgência financeira e tributária, assim como em casos de guerra civil.

No Brasil, o decreto-lei surgiu na Constituição Federal de 1937, exatamente em um momento ditatorial do país, assim como na Constituição de 1967 que preenche a mesma característica (BALERA, 2009, p.25).

Segundo Felipe Penteado Balera (2009, p.25):

Esses atos normativos, aptos a restringir direitos dos cidadãos, foram denominados, pelo constituinte de 1988, como Medidas Provisórias. Todavia, trata-se de nomenclatura nova a vestir o antigo Decreto-Lei, que esteve presente no ordenamento jurídico pátrio apenas nos dois regimes ditatoriais do século passado – o do chamado Estado Novo (entre 1937 a 1945, instituído pela Constituição de 1937, que subsistiu com alterações até a redemocratização do país com a edição da Constituição de 1946) e o da Ditadura Militar (entre 1964 a 1985, instituído pelo Ato Institucional nº 2 e mantido sob a vigência da Constituição de 1967).

A atual previsão constitucional já traz em seu bojo as medidas provisórias, deixando para trás o decreto lei, delimitando a sua competência para o Presidente da República, que poderá editá-las apenas nas circunstâncias de relevância e urgência para o país. “Trata-se de atribuição conferida ao chefe do poder executivo no âmbito da chamada legislação de emergência” (MENDES;

BRANCO, p.986).

Importante salientar que, houve mudanças do decreto lei para as medidas provisórias, primeiro, só era possível editar em casos de urgência e elevado interesse público, tendo sua eficácia durante o prazo de 60 (sessenta) dias, já a segunda, prevista a partir da Constituição Federal de 1988 carrega seus pressupostos de relevância e urgência, com eficácia de 30 (trinta) dias.

Mesmo disciplinando os pré-requisitos da relevância e urgência, o legislador constitucional não estabeleceu para as medidas provisórias a proibição de tratar de quaisquer matérias, como era estabelecido para os decretos-lei, podendo se concluir que as medidas provisórias nasceram com uma abrangência muito grande. (ANJOS, 2009, p.192)

Com isso, o que acabou por acontecer foi à exacerbação do uso de decretações de urgência e assim diversas proposições normativas foram discutidas no Congresso Nacional (AMARAL JUNIOR, 2004, p.215).

Assim, se fez necessário a Emenda Constitucional nº 32/2001 que alterou a redação do artigo 62 da Constituição Federal, na tentativa de evitar o abuso na edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo, o que redundou no comprometimento do princípio da separação de poderes e do próprio Estado Democrático de Direito (NOLASCO, 2013).

A emenda constitucional trouxe um novo modelo principalmente no § 1º do art. 62 da CF/88, onde foi estabelecido um rol de matérias em que seria vedada a edição de medidas provisórias, configurando assim um rol de limitações de conteúdo com o objetivo de coibir o uso abusivo das mesmas. Tais vedações implicam na não edição para tratar de assuntos referentes à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral (ANJOS, 2009, p.196).

Inovou também quando aumentou o prazo da vigência das medidas provisórias para 60 (sessenta) dias, prorrogáveis pelo mesmo período, se caso a votação no Congresso Nacional não estiver encerrada nas duas casas. Tal prorrogação se faz automaticamente, no âmbito do próprio Congresso, onde o próprio Presidente publica no Diário Oficial da União. O Presidente, portanto não participa do procedimento de prorrogação das medidas provisórias e nem o seu conteúdo poderá ser alterado quando da prolongação do período de vigência (MENDES citado por ANJOS, 2009, p.198/199).

A reforma da figura das medidas constitucionais trouxe grande evolução no intuito de atenuar o seu caráter autoritário, trazendo ainda como mudanças a vedação a reedição que tenham perdido sua eficácia por decurso de prazo, fazendo com que as medidas tenham realmente caráter provisório, o que não ocorria antes (BALERA, 2009, p.35/36).

Trazer pressupostos constitucionais de relevância e urgência como requisito indispensável quanto ao conteúdo das medidas provisórias não é por simples acaso. As medidas provisórias refletem de imediato no cotidiano da sociedade não podendo ser editadas de forma arbitrária e como se fossem produzidas por máquinas que tem que bater metas mensalmente.

E ainda, ressalta-se que as exigências constitucionais de urgência e relevância da matéria, para o exercício do poder excepcional de editar medidas provisórias, são logicamente interligadas (COMPARATO, 2001, p.23).

Uma lei comum não carece de pressupostos materiais para poder ser promulgada, a sua vigência já se configura por esta ter sido criada de forma político-democrática, contrariando isso temos as medidas provisórias que necessitam de pressupostos prescritos pela Constituição, os quais dão condição para sua existência, evidenciando a precariedade das medidas (MULLER, 2003, p.338).

Se o art. 62 da Constituição Federal (2007, p.93) impõe a relevância e urgência como condição de admissibilidade, é cediço que deve-se a casos extraordinários, em que aguardar pelo rito comum legislativo poderia causar grave onerosidade a sociedade com riscos talvez, imensuráveis.

Interesses do governo ou de partidos políticos, ou algo comparado a isso jamais terão relevância, mesmo que editados com base séria e fundamentada. Fala-se de relevância para os casos de necessidade imperiosa da sociedade, que exija imediata resposta do governo para evitar danos irreparáveis (BULOS, 2000, p. 765).

Marcelo Figueiredo citado por André Ramos Tavares (2013, p. 1028) adverte que não podemos isolar e tecer análises apenas os valores em si, a relevância e urgência só podem ser entendidas juntas, e ao mesmo tempo, cabendo realizar interpretação minuciosa do seu significado para após prosseguir.

Os dois pressupostos são submetidos à apreciação política do Presidente da República, porém o juízo do Presidente está sujeito ao exame

detalhado do Congresso Nacional, que tem o dever de rejeitar a medida provisória caso não estejam atendidos os pressupostos da relevância e urgência (MENDES E BRANCO, 2012, p.946).

Entretanto, excepcionalmente e tendo base os critérios objetivos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que os pressupostos de relevância e urgência sejam controlados pelo Poder Judiciário (AMARAL JUNIOR, 2012, p.152).

Ao expor os motivos das medidas provisórias, o Presidente da República deve demonstrar claramente a presença dos pressupostos constitucionais, indicados pelo Congresso Nacional no art. 62, §5º, sendo a medida provisória ou a lei de conversão sujeitas ao controle de constitucionalidade. Ao Supremo Tribunal Federal, cabe o controle e o dever de verificação dos pressupostos da urgência e relevância, em sendo questionada a constitucionalidade, abstratamente através de Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Direta de Constitucionalidade ou por Arguição Direta de Preceito Fundamental, ou concretamente por RE (NERY JUNIOR; NERY, 2006, p. 249/250).

Celso Antônio Bandeira de Mello (1998, p.12) segue a mesma linha, afirmando que é função do judiciário averiguar se dado comportamento fere ou não o Direito, sendo imprescindível para que haja um consequente provimento. Assim, para proferir um julgamento não há como deixar de examinar se o ato teve fundamento válido na regra. Nisto, fica claro que está implicado o exame dos pressupostos de relevância e urgência, ambos estão mencionados na regra do art. 62 e ali propostos como requisitos indispensáveis para a produção de medida provisória.

Em controvérsia, aponta sentido contrário Marco Aurélio Sampaio citado por Pedro Vieira Abramovay (2010, p. 64), afirmando que não cabe ao Judiciário ingressar análise, sobre o que se resolveu chamar de excesso do poder de legislar. Tal conduta seria arrancar a função do legislador unificado, cabendo sim, a este verificar se há ou não excessos.

Observa-se, uma grande divergência doutrinária e jurisprudencial com relação à interferência do poder judiciário na análise de constitucionalidade dos pressupostos nas medidas provisórias do Poder Executivo.

O requisito constitucional da relevância está menos suscetível a discussão em juízo, posto que as medidas provisórias costumam versar por

assuntos próprios de leis, sendo indiscutível a relevância. Quanto à urgência, observa-se no Brasil prática institucional que atrela a medida provisória a um juízo político de oportunidade e conveniência, nessas linhas surge à chamada “urgência política”. Porém o Supremo Tribunal Federal vem suspendendo a eficácia de medidas provisórias que não atende ao critério (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 154).

Clèmerson Clève citado por André Ramos Tavares (2012, p.1028/1029), põe a relevância tendo como único interesse a sociedade, devendo, portanto, vincular-se inteiramente ao interesse público. Consoante, a urgência relaciona-se com a indeferibilidade do provimento, que der tal por impedir o emprego de meios ordinários, com a urgência está se indicando o perigo do dano, a probabilidade de manifestar evento danoso.

O art. 62, §5º da Constituição Federal de 1988 estabelece que antes de decidir sobre o mérito da medida provisória, antes do Poder Legislativo aceitar ou não a disciplina da medida provisória, o Congresso deverá analisar os pressupostos constitucionais, entre os quais se contam os requisitos da urgência e da relevância (MENDES E BRANCO, 2012, p. 946).

A existência de projeto de lei não determina o não cumprimento da urgência a impedir a adoção de medida provisória sobre a mesma matéria, ao contrário, pode configurar justamente a urgência a legitimar a ação. Dada à natureza política dos requisitos de relevância e urgência, é natural a verificação da ocorrência ou não desses requisitos também ocorra à luz de juízo, em boa medida, político (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 157/158).

Não é de hoje que ocorre o uso desordenado e irrelevante das medidas provisórias, mesmo com as modificações realizadas pela emenda constitucional 32/2001, algumas práticas continuam ocorrendo. Ainda se percebe que a tramitação das Medidas Provisórias no Congresso Nacional, uma possível exceção devidamente fundamentada nos motivos de relevância e urgência, na realidade, absorve a maioria dos trabalhos parlamentares ordinários numa clara demonstração que o Poder Legislativo se encontra à reboque do Poder Executivo federal (NOLASCO, 2013, p. 5).

“Embora os mecanismos de exceção para satisfazer crises emergenciais sejam essenciais ao Estado moderno, a prática revelou-se distorcida, valendo-se o Presidente da República desse instrumento de atuação legislativa imediata muitas vezes para resolver situações triviais, algumas até prosaicas, que não guardem relação alguma com a cláusula de relevância e urgência[...] (CORRÊA, 2002, 7).

Existem para toda a sociedade consequências muito graves a respeito da não observância dos pressupostos constitucionais da urgência e relevância das medidas provisórias, pois, estas tem eficácia imediata a partir de sua publicação. Procedimentos e atos se vincularam a exigibilidade do cumprimento dessas medidas, que poderão ou não vir a ser transformada em lei. Caso não seja revertida, terão seus efeitos suspensos, transformando assim, mais uma vez os procedimentos e atos, que terão que seguir novas regras, porém nem sempre a sociedade consegue alcançar essas mudanças, o que leva a insegurança jurídica.

Deseja-se que seja cumprida a Constituição para que as Medidas Provisórias sejam realmente a exceção. Cabendo sim ao Congresso Nacional o papel de no exercício da sua função constitucional, rejeitar as medidas sempre que não sejam consideradas relevantes ou urgentes por aquele Poder. Assim como ao Poder Judiciário suspender a vigência declarando a inconstitucionalidade dessas medidas todas as vezes que, provocado, constatar que as mesmas não observam os requisitos constitucionais que justificam a sua edição. (BALERO, 2009, p.52).

### 3. 4PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Devido a toda complexidade do nosso procedimento legislativo, justifica-se à atuação excepcional do Executivo no poder de legislar através dos atos normativos. Rafael Nascimento Reis [200-?, 7]aponta que "isso é nada mais, do que a flexibilização do princípio da separação dos poderes, doravante, deverá manter o núcleo essencial, sem usurpação deste princípio".

Na divisão dos poderes, coube ao Poder Legislativa a função de elaboração das leis, assim como, de fiscalizar o Poder Executivo. Já este exerce a função de chefiar o Estado, governar o povo, administrar os interesses públicos, ficando para o Poder Judiciário a função de garantir os direitos individuais, fazendo cumprir com a lei na hora da resolução de conflitos dos indivíduos e do Estado.

Cada um dos três poderes possuem suas funções, que são determinadas mediante a Constituição e a legislação, porém nem tudo é absoluto, existem também as exceções às estas funções, como aponta Dirley da Cunha Junior (2010, p. 974):

“Na tríplice divisão funcional, as funções legislativas, executivas e judiciais são exercidas, predominantemente, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente. Ao lado dessas funções predominantes, denominadas de funções ‘típicas’, há outras, chamadas de funções atípicas, que são realizadas, não prioritariamente, por aqueles poderes como meios garantidores de sua própria autonomia e independência. [...] Por isso que, além de exercer, com prioridade, a sua função típica de administrar, pode o Executivo realizar as funções atípicas de legislar”.

Assim, as funções de editar leis delegadas, atos normativos e medidas provisórias, são funções atípicas do Poder Executivo.

Os poderes no nosso ordenamento jurídico não são imóveis, podendo sim, um exercer a função do outro. A divisão se faz necessária para que se mantenha a independência e harmonia dos poderes também preconizados pela Constituição (BALERA, 2009, 28).

A atribuição de criar leis, não pertence ao Poder Executivo e sim ao Legislativo. Porém foi designado ao chefe do Poder Executivo nacional a função excepcional de editar e publicar medidas provisórias, “criadas em substituição aos decretos leis, nada mais são do que atos normativos, com força de lei (logo, não são leis), editados exclusivamente pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência”(CUNHA JÚNIOR, 2010, p.1007).

O processo legislativo envolve todo o procedimento necessário para a formação das chamadas, espécies legislativas, quais sejam, emendas constitucionais, leis ordinárias, decretos legislativos, leis delegadas, leis complementares, resoluções e as medidas provisórias.

Estes são atos de formação e criação do Direito de responsabilidade do poder legislativo. José Afonso da Silva (2012, p. 524) diz que por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto). Diante do tema, vamos tecer mais detalhes ao que se refere procedimento legislativo nas medidas provisórias, estas que são de iniciativa exclusiva do Presidente da República, o que demonstra o art.61, §1, da Magna Carta de 1988.

Muitos autores compartilham da opinião que as medidas provisórias não fazem parte do processo legislativo, “desde que a elas não se aplicam muitas das disposições atinentes à elaboração das leis ordinárias e complementares”(SILVA NETO, 2005, p. 214). “Assim, não obstante tenham força de lei, com está não se confundem, pois não provêm do Poder competente para

legislar. As medidas provisórias não são equivalentes a leis complementares, não são leis expedidas pelo Executivo”(CUNHA JUNIOR, 2011, p.1007).

Contudo, como estão imbricados os dispositivos que regem a edição de medidas provisórias com as demais referências da Constituição relativamente ao processo legislativo, tudo recomenda a inclusão de seu estudo em capítulo dedicado ao exame da elaboração das normas no sistema do direito positivo brasileiro (SILVA NETO, 2005, p. 215).

As medidas provisórias atualmente são reguladas pelo art. 62 da Constituição Federal de 1988, afirmando que em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (MORAES, 2007, p.93).

Porém, antes da fase legislativa, podia-se observar uma fase pré-congressual, disciplinada pelo Decreto n. 2.954, de 1999, mesmo após a Emenda Constitucional 32 de 2001, onde se apresenta um novo modelo para as medidas provisórias, também há uma fase pré-congressual, então disciplinado pelo Decreto n. 4.176, de 2002 (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 145).

Fase pré-congressual das medidas provisórias seria aquela em que o Presidente da República recebe dos seus Ministros anteprojetos. Em fase anterior ao decreto 4.176 de 2002, eram recebidos anteprojetos de lei, com sugestões de edição de medida provisória, por vezes, até mesmo da própria oposição, estes eram apreciados pela Presidência da República com a finalidade de edição de medidas provisórias apenas quando fossem demonstrados os pressupostos de relevância e urgência. Devido aos arts. 39 e 40 do decreto supracitado, os Ministros podem encaminhar a proposta sob a forma de projeto de medida provisória (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 146/148).

A competência privativa para edição de medida provisória é do Presidente da República. Entretanto, há que se fazer uma distinção entre iniciativa de edição e iniciativa de elaboração. Nem sempre parte do Presidente a iniciativa para elaboração de um ato normativo, nem poderia, diante da diversidade de matérias às quais tem que tratar. O Presidente confia aos Ministros de Estado a iniciativa para elaboração de atos normativos no âmbito de competência de suas "pastas ministeriais". Assim, o Presidente possui a competência constitucional para edição e a decisão final, mas quem elabora os textos são os órgãos técnicos dos respectivos ministérios (REIS, p. 8).

Uma das principais funções dos Ministérios, ou, quiçá, a mais importante é a de auxílio da Presidência da República, para tanto, é de comum acordo que estes possam elaborar os projetos de medidas provisórias, porém a última palavra deve ser do chefe do executivo.

O projeto deve ser encaminhado com exposição de motivos que demonstre, objetivamente, a ocorrência de relevância e urgência para o caso. Se não demonstrados devidamente os requisitos de relevância e urgência, o projeto é devolvido ao órgão de origem com a justificativa do seu não seguimento (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 148).

As medidas provisórias só podem ser expedidas quando, à relevância da matéria, se somar a urgência (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 1008). Doutrina e jurisprudência discutem o que seria a urgência e relevância tratada no art. 62 CF, pois estas possuem conceitos muito abertos. “As circunstâncias de relevância e urgência serem – como efetivamente são – conceitos ‘vagos’, fluidos, imprecisos, não implica que lhes faleça densidade significativa” (MELLO apud ABRAMOVAY, 2010, p.64).

Para Roque Carrazza citado por Dirley da Cunha Junior (2010, p.1008) só há urgência quando, comprovadamente, inexistir tempo hábil para que uma dada matéria, sem grandes e inelidíveis prejuízos à Nação, venha a ser disciplinada por meio de lei ordinária. Já para Carlos Roberto Ramos (1994, p.142):

A urgência capaz de afastar um procedimento normal e requerer um excepcional, é aquela que não pode esperar, que demanda solução ou medida imediata, sob pena de não acudir ou socorrer a situação de fato posta. Quando todos os meios plausíveis e normais são ineficazes, dado a emergência da situação, desloca-se a competência para aquele que se encontra em situação mais favorável para acudir ou minimizar os riscos;

O dicionário Houaiss (2012, p.2811) define urgência como “2 necessidade que requer solução imediata; pressa 3 situação crítica ou muito grave que tem prioridade sobre outras; emergência”.

Quando falamos em relevância, estamos falando em algo de bastante importância, no Dicionário Houaiss (2012, p. 2422), relevância é definida como “Aquilo que se destaca em escala comparativa ou de valores, importância, relevo”. Felipe Penteado Balera (2009, p. 36) aponta que, o conceito de relevância está atrelado ao interesse público, mas adverte que, todo e qualquer interesse público é de fato relevante, mas o vocábulo relevância empregado no texto constitucional faz referência aos casos mais graves, mais importantes e que

demandam atuação imediata do Estado.

A relevância, se conseguinte, deve ser apreciada e valorada em face dos interesses do povo, e não em face do interesse do Presidente da república ou de quem quer que seja (CUNHA JUNIOR, 2010, p.1009). Carlos Roberto Ramos (1994, p.142) assevera que o governo deve acerca-se, se o que se cogita disciplinar é o mais importante, e ainda, a relevância da matéria há de ser de tal monta que a omissão governamental implique em prejuízos irrecuperáveis para a Nação.

Tais termos pertencem a uma zona escura, ou seja, não possuem base semântica que permita definir o seu exato sentido. Além de resultar em larga discussão doutrinária sobre a definição, ainda se mostra termo vago, impreciso e que envolve juízo de valor, como afirma Luís Gustavo Maranhão (2003, p. 84). O nobre autor citando Marco Aurélio Greco, afirma que somente a experiência concreta, a vida fática e também a jurisprudência são capazes de definir o conceito concreto de tais expressões (2003, p. 84).

### **3.4.1 Congresso Nacional e as Medidas Provisórias**

No que se refere ao processo legislativo de conversão das medidas provisórias, está foi regulamentada pela Resolução do Congresso Nacional n.1, de 1989, especificamente no art. 1º, porém, há de ser adaptada às novas regulamentações trazidas a partir da EC n.32/2001.

Desde o regime originário constitucional de 1988, quando o Presidente da República adota a medida provisória esta deve ser encaminhada de imediato ao Congresso Nacional, sendo vedada a sua retirada do mesmo em razão de ser ato com força de lei, para efeito de ser ou não convertida em lei. O envio ao Congresso deve ser imediato à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, o encaminhamento ocorre por meio de mensagem presidencial instruída com a respectiva Exposição de Motivos, exigida no §1º do art. 2º da Resolução n. 1, de 2002, do Congresso Nacional (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 169).

O senador Lúcio Alcântara propôs sancionar com pena de nulidade absoluta as medidas provisórias publicadas sem a exposição de motivos. Tal atitude advém do fato de ser rotineira a adoção pelo poder executivo de

publicação de medidas provisórias, sem a exposição de motivos ainda redigida (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 169/170).

O Congresso Nacional possui o prazo de sessenta dias para apreciação das Medidas Provisórias, iniciados de sua publicação. Em períodos de recesso do Congresso o prazo ficará suspenso, ao inverso do que ocorria anteriormente, quando o Congresso deveria ser convocado extraordinariamente para realizar reunir-se no prazo de cinco dias para apreciar a Medida Provisória. Com isso a Medida Provisória poderá exceder o prazo de sessenta dias de vigência nos períodos de recesso (MORAES, 2012, p. 702).

Fala-se que dada modificação atendeu as razões de fato, como forma de preservar o Congresso Nacional, que não apreciava as medidas provisórias durante as convocações especiais (MARINHO, 2001, p. 27).

Ocorrendo convocação extraordinária do Congresso, o prazo constitucional das Medidas Provisórias não ficará suspenso durante o trabalho legislativo, de acordo com o art. 57, §8º, que determina a inclusão da pauta na votação. Nos casos em que a Medida Provisória for editada em período de recesso do Congresso, a contagem do prazo ficará suspensa, devendo ser iniciada no primeiro dia da sessão legislativa, seja ela ordinária ou extraordinária (MORAES, 2012, p. 702).

Nas quarenta e oito horas posteriores a publicação da Medida Provisória pelo Presidente da República no Diário Oficial da União, o presidente do Congresso Nacional, deverá publicar e distribuir avulsos da matéria em questão para maior esclarecimento, logo após designar Comissão Mista para emitir parecer (MORAES, 2012, p. 702).

Ao chegar ao Congresso Nacional, às medidas provisórias devem ser objeto de exame e parecer da chamada Comissão Mista de deputados e senadores (art. 62, §9º). Logo após, a Câmara dos Deputados inicia o procedimento de análise, já que a Constituição no seu art. 62, §8º dispõe que a votação deverá ser iniciada na Câmara dos Deputados (MENDES E BRANCO, 2012, p.954).

A regra emergencial das Medidas Provisórias que se dá nos arts. 64, §2º e 66, §6º, para as situações em que o Congresso não se manifesta, devendo a apreciação das mesmas ser realizada em quarenta e cinco dias em cada casa, sendo suspensas todas as demais deliberações de determinada casa, exceto das que possuam prazo constitucional determinado. Tal regra acaba sobrestando o

Congresso em relação a outras deliberações legislativas que não possuem prazo determinado (MENDES E BRANCO, 2012, p. 954).

Em se tratando das emendas às medidas provisórias, estas podem ser emendadas no Congresso, não havendo mais proibição como no regime do decreto-lei. Porém, as emendas devem aguardar até que haja pertinência temática com o objeto da medida provisória, sob pena de indeferimento (MENDES E BRANCO, 2012, p. 954).

A sensação de descaso com a importância das medidas provisórias é imensurável, posto que normas são atropeladas de forma comum e rotineira. O favorecimento próprio, ou, a terceiros interessados politicamente passa a ser nítido quando são “esquecidas”, rotineiramente, a exposição da urgência e relevância na composição das medidas provisórias. Perdendo assim a seriedade da medida, o abuso e irrelevância são expostos claramente aos olhos da sociedade.

As medidas provisórias possuem uma carga enorme de incertezas em relação a sua durabilidade e resistência valorativa na apreciação legislativa do Congresso Nacional. Independente da precariedade as medidas possuem força de lei desde a sua edição, produzindo efeitos até a perda da sua vigência. Somando isso à abrangência das relações sugeridas a essa espécie normativa, convertidas em lei ou não. É indiscutível a necessidade de uma norma célere que possa satisfazer a urgência da demanda legislativa, a atual sistemática de medidas provisórias se impõe lacunosa e ineficiente, imputando assim, insegurança jurídica para o ordenamento brasileiro (ARAUJO, 2003).

Há de se verificar o controle realizado pelo poder legislativo, designado para ser feito pelo Congresso Nacional. Interessasse saber se este tem analisado de forma correta e coerente a legislação emanada do poder executivo, ou se os controles apontados pelo constituinte se materializam em meras formalidades para o legislativo (ABRAMOVAY, 2010, 73).

### **3.4.2 Iniciativa Do Presidente Da República**

José Afonso da Silva citado por Lúcio Bastos Silva Neto (2002, p. 94) classifica a iniciativa legislativa como a faculdade que se atribui a alguém ou algum órgão para apresentar projeto de lei ao Legislativo, em rigor, não é ato do

processo legislativo.

O Presidente da República participa do processo legislativo uma vez que, tem o poder de editar medidas provisórias, estas possuem força de lei, mas necessitam dos pressupostos da relevância e urgência para terem eficácia, a partir disso devem ser submetidas ao Congresso Nacional para que possa ser votada a sua conversão em lei.

Estamos falando da chamada legislação de emergência, conferida ao chefe do poder executivo, que possuem antecedentes imediatos nos decretos-leis da Constituição de 1967/69 (MENDES E BRANCO, 2012, p. 986).

Existem debates quanto à possibilidade de edição de medidas provisórias também pelos governadores, o Supremo Tribunal Federal entendeu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 425-5, que em decorrência do princípio da simetria poderia os Estados-membros editar medidas provisórias (CORRÊA, 2002, p.1).

A função atípica legislativa do poder executivo advém da incapacidade de atender, em matéria de legislação a evolução social da sociedade pelo parlamento. Assim, com a morosidade do legislativo, ou mesmo, pela falta de preparo daqueles que compõem o seu corpo, em determinadas matérias a serem objeto de deliberação, mesmo pelo caráter eminentemente político e multipartidário, a atividade legislativa acaba deficiente, inoperante. Passando o poder executivo de prescindir maior participação na construção do ordenamento jurídico brasileiro, em duas formas distintas, quais sejam:

- Mediata; Quando o presidente atua apenas intervindo na criação normativa, como no caso da solicitação de urgência para tramitação de lei, sanção, veto, promulgação de normas, leis de iniciativa privada e proposição de emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias.

- Imediata; Ocorre através da edição de normas primárias e secundárias, que a priori, surtirão efeitos sem, ou antes, da apreciação por parte do poder legislativo, através do processo legislativo. Sendo as normas primárias aquelas que inovam no ordenamento jurídico, havendo a possibilidade do Presidente da República editar no nosso país leis delegas (art.68 CF) e as medidas provisórias (art. 62 CF) (LIBHABER, p. 20/21).

É imperioso que apenas sejam utilizadas em situações excepcionais, cuja solução não pode aguardar o processo legislativo normal, pois,

caso contrário, poderia comprometê-la, justificando assim a inversão dos poderes, ou seja, o Presidente da República exercendo função própria do Congresso Nacional (COMPARATO, 2001, p.23).

O uso das medidas provisórias vem gerando polêmica desde a Constituição de 1988, por dois motivos, o extenso número das medidas provisórias e pelas sucessivas reedições. Mesmo após as mudanças ocorridas pela Emenda Constitucional n. 32/2001, que aumentou o prazo de vigência e criou um sistema de tramitação especial nas duas casas do Congresso Nacional, ainda assim, as medidas paralisam o Congresso Nacional.

O uso e o abuso da medida provisória estão associados a uma crise do processo decisório no âmbito do sistema político. A forma como se dá a formação do Congresso Nacional, a ausência de regras de disciplina multipartidária dos partidos, levando a um caráter multipartidário, tudo isso induz a morosidade do processo decisório (MENDES E BRANCO, 2012, p. 987).

### **3.4.3 Comissão Mista**

Nos limites das 48 (quarenta e oito) horas da publicação da medida provisória no Diário Oficial, o Congresso Nacional deve publicar e distribuir avulsos da mesma, ao mesmo tempo, formar comissão mista, no intuito de fazer o estudo e parecer (art.2º da resolução), tendo esta o prazo de 12 (doze) horas para instalar-se. Dentro de 5 (cinco) dias, a contar da publicação, poderão ser apresentadas propostas de emendas que deverão versar sobre matéria idêntica à tratada na Medida Provisória, devendo ser entregues na secretaria da comissão formada (TAVARES, 2013, p. 1030/1031).

A comissão mista de deputados e senadores é prevista desde o ano de 1989 com objetivo de estudar a medida e emitir parecer. A partir dos trabalhos para dar origem a EC n. 32, de 2001, o Senador José Fogaça propôs a adoção de uma comissão mista permanente e única para tratar das Medidas Provisórias, tendo por base a comissão mista do orçamento:

Ora, Sr. Presidente, essa comissão, sendo um fórum único, sendo ambiente único, necessário, inevitável, reunindo-se toda semana, ali, sim, vão ser debatidas as matérias; ali, sim, os pareceres vão ser dados; ali, sim, a discussão vai ter consequências; ali, sim, vão ser produzidos pareceres que

vão resultar em matéria aprovada em plenário relativamente às medidas provisórias.

Ouso afirmar que 95% das medidas provisórias irão praticamente sumir do mapa institucional do País, no momento em que se criar e se estabelecer essa comissão mista permanente, única, tal como é a Comissão de Orçamento. [...] A única situação que não se reproduz é a de um relator único. Porque como são medidas provisórias de assuntos tematicamente os mais distintos, os mais diversos, evidentemente deverá haver um relator específico para cada matéria, observada também uma alternância equilibrada entre senadores e deputados. (FOGAÇA apud AMARAL JUNIOR, 2012, p. 170/171).

Entretanto, tal proposta não prosperou, tendo por razão a enorme diversidade de assuntos que podem ensejar uma medida provisória, ao contrário do que ocorre com a comissão mista do orçamento. Diante disso, manteve-se o modelo anterior, sendo designada uma comissão especial para cada medida provisória editada (AMARAL JÚNIOR, 2012, p.171).

Tal comissão será formada por 12 (doze) deputados e 12 (doze) senadores, com igual número de suplentes, formando assim a chamada Comissão Mista. Previsão que sofreu alteração com a Resolução n. 1 de 2002 do Congresso Nacional, anteriormente, na Resolução de 1989 a previsão era de seis deputados e seis senadores.

O número de componentes da Comissão é acrescido de mais uma vaga para cada casa do Congresso Nacional, sendo estabelecido rodízio entre estas. A vaga deverá ser ocupada exclusivamente pelas bancas com minoria que não alcancem no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da comissão (art. 2, §3º da Resolução n. 1 de 2002, p. 1).

O parecer emitido por esta, não possui efeito vinculatório, assim, cada casa do congresso poderá tomar decisão independente, como assegura o §5º do art.62 da CF/88.

Uma vez formada a comissão, terão o prazo de 12 (doze) horas posteriores à instalação para escolha do seu presidente, vice-presidente e o relator da matéria, conforme prevê o art. 3º da Resolução n.1 do Congresso Nacional (1989, p. 173). Porém, tal prazo foi alterado com a Resolução n. 1 de 2002 do Congresso, passando a ter prazo de vinte e quatro horas (2002, p. 2).

Os integrantes da comissão serão escolhidos por seus líderes, sendo obedecidas na medida do possível à proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada casa, exceto nos casos em que o conteúdo da medida provisória abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual como prevê os arts. 62

e 167 §3º da Constituição Federal (MORAES, 2012, p. 702).

Em se tratando de medida provisória relativa à abertura de crédito extraordinário, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista de Orçamento (art.166, §1ª, da Constituição de 1988, observados prazo e rito da Resolução n.1) (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 173).

“No mesmo prazo de cinco dias, a Comissão deverá emitir parecer quanto à admissibilidade da medida provisória editada, no que se refere aos pressupostos de relevância e urgência” (TAVARES, 2013, p. 1031).

A Comissão possui o prazo de 14 (quatorze) dias improrrogáveis, contados desde a publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para apresentar relatório sobre a matéria, em itens separados, quanto a aspectos constitucionais e mesmo sobre os pressupostos de relevância e urgência (MORAES, 2012, p. 702).

Ainda deverá se manifestar a cerca do mérito, adequação financeira e orçamentária, assim como a presença de documento expondo a motivação do seu ato (LIBHABER, p.35).

O parecer da comissão mista é imprescindível, mesmo se entender que não foram atendidos os pressupostos constitucionais, deverá se manifestar a cerca do mérito da medida provisória. Possuem discricionariedade para se manifestar pela aprovação total ou parcial, ou, alteração ou rejeição da medida provisória, e até mesmo pela aprovação ou rejeição das emendas apresentadas (MORAES, 2012, p. 703).

“As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo executivo (FUX, 2012, p.2)”.

Assim, a comissão poderá apresentar projeto de lei de conversão relativo à matéria e projeto de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas criadas na vigência da medida provisória, atentando para as alterações e modificações do texto. Após, o parecer será encaminhado para o Plenário da Câmara dos Deputados, e, sendo aprovado, enviada para o Senado Federal, para eventuais discussões e votação (MORAES, 2012, p. 703).

O texto original da Constituição Federal de 1988 determinava

que a votação das Medidas Provisórias devesse ser feita em sessão conjunta do Congresso, porém, com o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, ficou determinado que a votação ocorresse em sessões separadas, primeiro na Câmara dos Deputados, depois no Senado Federal, assim como ocorre no procedimento legislativo ordinário referente a projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, exposto no art. 64, caput, da Constituição Federal (MORAES, 2012, p. 703).

#### **3.4.4 Emendas às Medidas Provisórias**

O art. 4º da Resolução número 1 do Congresso Nacional (1989, p. 173) é estipulado prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, para que sejam apresentadas emendas ao texto original da medida, devendo ser entregues na Secretaria da Comissão. Todavia, o texto é modificado pela Resolução n. 1 de 2002, indicando novo prazo, qual seja, até o sexto dia de publicação (2002, p. 2).

As emendas às medidas provisórias, somente podem ser oferecidas a Comissão Mista. A matéria da emenda deve ser pertinente com o tema da medida provisória, sob pena de indeferimento liminar por parte do Presidente da Comissão Mista, porém, caberá ainda ao autor da emenda direito a recurso, com o apoio de três membros da Comissão, para a decisão definitiva do Plenário da Comissão (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 173).

Quando os parlamentares apresentam emendas às medidas provisórias devem, ao mesmo tempo, elaborar texto regulando as relações jurídicas decorrentes da possível mudança dos artigos, incisos ou alíneas modificados (BULOS, 2000, p. 766).

A possibilidade de apresentar emendas representa um espaço para os parlamentares da maioria e da minoria conseguirem participar da agenda de debates do poder executivo, assim, quanto mais propostas de emendas mais contribuição para os debates será dada. O alto número das emendas representa também que os parlamentares reconhecem este espaço importante para dar vazão as suas reivindicações (ABRAMOVAY, 2010, p. 83).

Trazer emendas às medidas provisórias é o mesmo que dizer

que existe recusa a pontos da mesma, devendo-se assim, fazer alterações. Nas partes em que a medida provisória for alterada, as normas valerão para o futuro, a partir do momento da vigência da lei de conversão, já a parte da medida provisória que for confirmada, inicia-se a ratificação desde quando editada (MENDES E BRANCO, 2012, p. 956).

Importante lembrar que a rejeição de uma emenda, mesmo quando realizada pelo relator, exige uma explicação ao parlamentar que apresentou sobre os motivos que levaram a rejeição. Este processo ocorre normalmente após uma consulta ao governo sobre a possibilidade ou não de acolher essa emenda, os órgãos do Executivo relacionados com os temas de cada emenda, são politicamente obrigados a elaborar parecer a respeito de cada emenda para as lideranças do Congresso (ABRAMOVAY, 2010, p.83).

Na ocorrência da medida provisória ser aprovada com alterações de mérito, o projeto de conversão será encaminhado ao Presidente da República para a sanção ou veto, o envio será de responsabilidade da Casa onde houver sido concluída a votação (MENDES E BRANCO, 2012, p. 956).

### **3.4.5 Procedimento nas Casas do Congresso Nacional**

Nas casas do Congresso, antes mesmo do exame de mérito das medidas provisórias, será realizada o exame de atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, previstos no art. 62, § 5º da Constituição Federal, assim como, a adequação financeira ou orçamentária (MORAES, 2012, p. 703).

Ao poder legislativo cabe, não somente analisar a constitucionalidade material do ato, mas também a formal, além da análise de mérito e de relevância e urgência.

O projeto de conversão será enviado primeiramente a Câmara dos Deputados, após a aprovação do parecer, ou, esgotado o prazo para sua emissão, acompanhado do projeto de conversão em lei, ou do decreto-legislativo quando se manifestar para alteração do texto original (LIBHABER, 2008, p. 35).

Quando a comissão mista apresenta parecer aprovando a

Medida Provisória com emendas, deve conjuntamente apresentar projeto de conversão em lei e projeto de decreto legislativo, com a finalidade de regulamentar as relações jurídicas travadas na vigência do texto suprimido ou alterado, previsto na Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, §4º, art. 5º (MORAES, 2012, p. 705).

Em razão de não haver norma específica para as medidas provisórias, elas são deliberadas de acordo com o art. 47 da Constituição Federal de 1988, que determina que em não havendo disposição constitucional, as deliberações das casas e das comissões deverão ser feitas por maioria dos votos, estando presente a maioria absoluta dos membros (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 178).

A partir da chegada a Câmara o projeto tem que ser votado até o 28º (vigésimo oitavo) dia contados a partir da publicação, sendo aprovada deverá ser enviada ao Senado que tem até o 42º (quadragésimo segundo) dia para apreciação (LIBHABER, 2008, p. 35).

Havendo modificações por parte do Senado Federal, ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou, havendo caráter supressivo, elas serão encaminhadas a Câmara sob a forma de emenda para apreciação em turno único, vedadas quaisquer alterações posteriores (MORAES, 2012, p. 705).

Com a Emenda Constitucional nº32/2001, o Senado perde parte de seu poder, em razão de passar a ter atribuição de casa revisora, e como todos sabem no procedimento legislativo a casa revisora não tem muita relevância na hora da aprovação da norma, visto que sua atribuição é ratificar decisão da casa primária. Podendo no mínimo emendar ou diminuir o texto original, porém ao concluir sua vistoria, deve encaminhar novamente o projeto para a casa iniciante para apreciação e posterior encaminhamento para promulgação (MARANHO, 2003, p. 117).

A Câmara dos deputados possui o prazo de 3 (três) dias para apreciar as emendas da casa revisora, em se tratando de projeto de lei de conversão, porém se for projeto de lei em regime de urgência constitucional o prazo é de dez dias (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 182).

Nesse sentido percebemos grande mudança do modelo anterior a Emenda Constitucional de 32/2002, onde existia sessão conjunta do

Congresso Nacional para votação da medida provisória, este, não via no modelo conjunto de sessão agilidade como se desejava.

Assim como a comissão mista, a Câmara dos Deputados possui 14 (quatorze) dias para deliberação da matéria, findado o prazo, o Senado Federal poderá iniciar sua discursão independente da conclusão da votação da matéria na Câmara dos Deputados, porém, não poderão realizar votação. Tal determinação é feita pela Constituição, a votação das medidas provisórias se iniciam na Câmara, passando posteriormente a casa revisora que deverá aguardar a deliberação da casa iniciadora (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 179).

Ocorrendo de as Casas decidirem que a medida provisória em questão não atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, ou, que existe inadequação financeira ou orçamentaria, a medida provisória será arquivada (LIBHABER, 2008, p. 36).

Não sendo concluídas as votações até o 45º (quadragésimo quinto) dia contados da publicação, iniciará regime de urgência, paralisando todas as pautas deliberativas da casa em que a votação de encontrar atrasada, até que seja concluída.

Dados 60 (sessenta) dias de publicação da medida provisória, sem que haja finalizado a votação em nenhuma das Casas Congressuais, como prevê a Constituição Federal, a vigência da medida provisória prorrogará uma única vez por mais sessenta dias. Se ainda assim, não forem concluídas as votações a comissão mista ficará encarregada de no prazo de quinze dias elaborar projeto de decreto legislativo para regular as relações travadas durante o período (LIBHABER, 2008, p. 36).

Cumpre lembrar que os prazos são contados da publicação, ficando suspensos durante o período de recesso legislativo, não existindo mais também a necessidade de convocação extraordinária do Congresso Nacional, como outrora ocorria, ficando assim os prazos suspensos. Sem haver mais a necessidade de convocação extraordinária as medidas provisórias podem vigor por mais de 120 (cento e vinte) dias, visto que se forem publicadas em período de recesso legislativo (observar art. 57 da CF/88), o prazo de contagem só iniciará no primeiro dia de sessão legislativa.

É mais uma alteração nociva, com o fito de prolongar ainda mais a já duradoura vigência das medidas provisórias após a edição da EC nº. 32/01, já que a regra anterior determinava a convocação extraordinária do Congresso para se reunir e analisá-la no prazo de cinco dias (LIBHABER, 2008, p. 37).

Durante o período de recesso do Congresso Nacional, a tramitação de medidas provisórias no âmbito legislativo será suspensa sem que haja prejuízos, assim como, aquelas que forem editadas durante o período de recesso, neste caso, a contagem do prazo se iniciará no primeiro dia da sessão legislativa, seja ela ordinária ou extraordinária (LIBHABER, 2008, p. 37).

Contudo, em havendo convocação extraordinária, o prazo volta a correr e os projetos de conversão voltam imediatamente à pauta para votação (MARANHO, 2003, p. 119).

Sendo aprovada, ou, ocorrendo a perda da eficácia da medida provisória por decurso de tempo, finda-se o regime de urgência, liberando assim as pautas das Casas Congressuais (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 180).

A aprovação o Congresso Nacional transforma a medida provisória em projeto de lei de conversão, que será enviada para que o Presidente da República faça análise, para posteriormente sancionar ou vetar, no exercício discricionário de suas atribuições constitucionais. Sancionado, o Presidente promulgará e determinará a publicação (MORAES, 2012, p. 705).

Com a edição de medidas provisórias podemos ter quatro efeitos distintos, quais sejam; A aprovação do texto integral, por maioria absoluta de cada casa, presente a maioria dos membros, sem alterações que será promulgado pelo Presidente da mesa do Congresso Nacional; Aprovação com alterações que deverá ser encaminhada ao Presidente da República para aprovação ou veto, caso haja o veto retorna ao Congresso, como em todo projeto de lei, devendo ser regulamentadas as alterações; Rejeição expressa em que incorrerá os efeitos *ex tunc*, como se a medida jamais tivesse existido no ordenamento brasileiro, devendo assim, o Congresso regulamentar no prazo de 60 (sessenta dias) as relações travadas no período de vigência, caso contrário, conversarão por ela regidas; Por fim, a rejeição tácita, quando decorre o período de 120 (cento e vinte) dias, sem que haja concluído a votação no Congresso Nacional, operando efeitos *ex tunc* e dever de editar decreto legislativo a fim de regulamentação das relações (LIBHABER,

2008, p. 37/39).

Importante mudança ocorreu com a Emenda Constitucional nº32/2001 em relação à Emenda Constitucional nº1/1969, onde nesta os efeitos do decreto-lei rejeitado simplesmente eram mantidos, já no primeiro, cabe ao Congresso Nacional, no prazo de 60 (sessenta) dias após a rejeição expressa ou tácita, disciplinar por meio de decreto legislativo as relações travadas na medida provisória rejeitada. Preservando assim, a segurança jurídica que antes não era possível em face da possibilidade de desconstituição de eventual direito adquirido (AMARAL JUNIOR, 2012, p.190).

Adiante vamos observar um quadro comparativo sobre as mudanças ocorridas entre o texto originário da Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional nº 32/2001 a cerca das principais alterações nas medidas provisórias (ROSSI; ROSSI, 2003, 521/523):

Tabela 2:

ASPECTOS	ART. 62, CF REDAÇÃO ORIGINÁRIA	EC n. 32/01
Campo Material	As Medidas Provisórias poderiam versar sobre qualquer matéria, exceto: a) as questões de direito penal, em que os princípios da anterioridade e legalidade aplicam-se com força absoluta; b) a regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995; e c) a matéria destinada à lei complementar e resolução ou decreto legislativo.	A Medida Provisória não poderá versar sobre: a) as matérias enumeradas no §1º do art. 62 da Constituição Federal; b) regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até 11 de setembro de 2001; e c) resolução ou decreto legislativo.
Apreciação pelo Congresso Nacional	As Medidas Provisórias deveriam ser submetidas, de imediato, ao Congresso Nacional, que,	As Medidas Provisórias deverão ser submetidas, de imediato, ao Congresso Nacional, para

	estando em recesso, seria convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.	apreciação, no prazo de sessenta dias (prorrogável uma única vez por igual período) em sessão separada, pelo Plenário de cada uma de suas Casas. O prazo para o encerramento da votação nas duas Casas do Congresso Nacional contar-se-á da publicação da Medida Provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso.
Vigência	As Medidas Provisórias perdiam a eficácia, desde a edição, se não fossem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a contar da publicação.	As Medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, por uma única vez.
Votação	As Medidas Provisórias deveriam ser imediatamente submetidas à apreciação do Congresso Nacional e convertidas em lei no prazo de trinta dias, sob pena de perderem a eficácia. Considerando que não havia óbice legal, viabilizavam-se sucessivas reedições, até que a matéria fosse examinada pelo Legislativo.	As Casas Legislativas, iniciando-se pela Câmara dos Deputados, deverão votar a Medida Provisória em até quarenta e cinco dias, contados de sua publicação. Na inércia, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, exceto as que tenham prazo constitucional determinado.
Alteração de	Inexistia disposição	Aprovado o projeto de lei de

conteúdo	constitucional específica a respeito.	conversão alterando o texto original da Medida Provisória, este manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.
Reedição	As Medidas Provisórias vigoravam por trinta dias, não havendo óbice, ante a ausência de apreciação pelo Legislativo, às reedições sucessivas e às alterações de conteúdo.	É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de Medida Provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.
Disciplina das relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória não convertida em lei	Cabia ao Congresso Nacional a disciplina das relações jurídicas decorrentes das Medidas Provisórias não convertidas em Lei, registrando-se discussão doutrinária a respeito do instrumento legislativo apto a tal finalidade.	O Congresso Nacional incumbir-se-á, através de decreto legislativo, da disciplina das relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória rejeitada ou que venha a perder a eficácia pela ausência de conversão em lei. Na ausência de edição do decreto legislativo até sessenta dias após a rejeição ou perda da eficácia da Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidos.

Observa-se que muitas mudanças foram feitas, mas a mais relevante delas, talvez tenha sido a ampliação do prazo de vigência das medidas provisórias, que passaram de 30 (trinta) para 120 (cento e vinte) dias. Estendendo muito algo que foi criado para ser curto, provisório, temporário.

O que traz grandes consequências para a sociedade, espalhando a sensação da insegurança jurídica, posto que, em havendo rejeição

perderá eficácia desde a sua edição, fato possível apenas em esfera teórica, mas que empiricamente provoca desordem social por não se poder sequer discutir o direito adquirido por medida provisória.

### 3.4.6 Das Reedições

No Dicionário Aurélio, reeditar significa editar novamente, publicar outra vez, já prorrogar vem de dilação, adiantamento de prazo ou tempo, por tanto, um não se confunde com o outro. Assim, o §7º do art. 62, permite a prorrogação, o adiantamento do prazo, por uma só vez e não nova publicação. Observe-se a diferença entre a reedição de um candidato e a prorrogação de seu mandato (Szklarowsky, 2002, p. 208).

Uma vez rejeitada, a medida provisória jamais poderá ser fruto de reedição, como expressa o §10º, art. 62 da nossa carta magna:

“Art. 62, §10º. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.”

Compactuam também desse entendimento jurisprudência e doutrina, visto que, contrário fosse, se tornaria o poder do executivo arbitrário, sobrepondo a decisão final do legislativo. Ademais, poderia esta caracterizada de forma tácita a reedição ilimitada das medidas provisórias, permitida na Constituição Federal originária de 1988.

Anteriormente à magna carta atual, na hipótese da não conversão ou rejeição expressa no período de vigência de 30 (trinta) dias de sua publicação as medidas provisórias poderiam ser seguidamente reeditadas pelo Poder Executivo, pelo mesmo período, até que fosse determinada a rejeição ou conversão em lei. Assim, tínhamos configurado um grande problema, pois havia inúmeras reedições de um mesmo dispositivo, descaracterizando a razão e a finalidade das medidas provisórias.

É exemplo à medida provisória 1751-62 de 12/02/1999, cujo tema foi traçado como: Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal e de Controle Interno do Poder Executivo e dá outras providências, esta foi reeditada 61 (sessenta e uma) vezes. Já a medida provisória

1750- 47 também de 12/02/1999 que Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providencias, foi reeditada 47 (quarenta e sete) vezes (SENADO FEDERAL, 1999, p. 17).

Entretanto, ficou determinado na emenda constitucional nº 32/2001 que não poderiam mais haver reedições as medidas provisórias, ficando autorizada apenas a prorrogação do prazo por igual período ao da sua vigência originária, como bem diz Luiz Gustavo Maranhão (2003, p. 118):

É bem verdade que a limitação à reedição já estava implícita na ordem constitucional precedente, contudo foi ignorada pela interpretação política que lhe deram tanto o Legislativo quanto o Judiciário, gerando uma proliferação incontrolável dos instrumentos normativos de urgência legislativa.

Mas de onde viriam as sucessivas reedições que estamos acostumados a ver rotineiramente? Ao vedar a reedição na mesma sessão legislativa de medida provisória que tenha sido rejeitada ou tenha sofrido com o decurso do prazo esgotado, está ipso facto, autorizando o Presidente da República a reeditar em sessão ulterior. Podemos observar no art. 62, §10º da Constituição Federal de 1988 (acima exposta), que a vedação ocorre apenas na mesma sessão legislativa (SZKLAROWSKY, 2002, p. 207/208).

Produz entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, após a Emenda Constitucional nº 32, 2001, que o art. 67 da Constituição fica afastado com o final da sessão legislativa em que se deu a rejeição da medida provisória, sendo irrelevante o lapso temporal. Sendo assim, poderia voltar a ser adotada, no curso de convocação extraordinária, medida provisória rejeitada em sessão legislativa anterior (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 197).

A admissão de reedições de medidas provisórias fere princípios constitucionais como o da independência e harmonia entre os poderes, previsto no art. 2º da Carta Magna de 1988, assim como o princípio do Estado Democrático de Direito, haja vista que, medidas provisórias possuem apenas força de lei, porém só a adquirem após conversão pelo Congresso Nacional, até lá, não são leis (LUNA, 2000, p. 20).

Se a medida provisória é rejeitada ou perdeu a eficácia por decurso de prazo, tem razão a não aceitação pelo Congresso Nacional, assim, não teria validade a vedação a reedição, apenas para a mesma sessão legislativa

(MARINHO, 2001, p. 30).

A impossibilidade de reedição se perfaz para medidas provisórias rejeitadas formalmente, como já entendeu o Supremo Tribunal Federal, pois, assim o Poder Legislativo teria que se manifestar novamente a respeito de matéria já discutida e rejeitada, dando oportunidade à mesma de produzir efeitos após ser rejeitada. Ademais, a reedição pode ser caracterizada como crime de responsabilidade, por impedir o livre arbítrio do Poder Legislativo, transformando o Congresso em um mero aprovador da vontade do Executivo (MORAES, 2012, p. 706).

O relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293-73/600 – DF, Ministro Celso de Mello, defende que a rejeição de uma medida provisória não pode dar ensejo à sua reedição, sob pena do chefe do Poder Executivo se tornar o próprio Poder Legislativo. Não há que se falar que tal prática se justifica pela relevância e urgência, pois, se houvesse tal circunstância deveria o Poder Legislativo reconhecê-lo e legislar sobre a matéria, e não o Poder Executivo, tornar regra o que é excepcional (1993, p. 04).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade supracitada decidiu pela não reedição em 1993, porém o entendimento permaneceu com a Emenda Constitucional nº 32, por sua vez, está abriu a possibilidade para a reedição de medida provisória em outra sessão legislativa, para aquelas que precluíram sem manifestação do Congresso.

Aponta-se como o avanço mais significativo em relação às medidas provisórias na Emenda Constitucional de 32/2001, a autoproteção que adotou contra o abuso de edições e reedições, sobretudo no sistema de prazos. Com o novo modelo temos prazos mais rígidos a tramitação parlamentar e que força a votação, seja pela modificação rejeição ou aprovação, ou a caducidade por decurso de prazo. Sendo assim, exige-se mais prudência do Poder Executivo antes de editar medida provisória, em razão de perder a medida provisória no findar do período de 60 (sessenta) dias (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 225).

## 4 ABUSO E IRRELEVANCIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS E O NÃO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS

### 4.1 ABUSO E IRRELEVÂNCIA

O abuso no uso das medidas provisórias atravessa décadas, a construção desse instrumento normativo no Brasil já nasceu vicioso, pois a intenção na instituição normativa das medidas trazia grande carga de interesse político, ao invés da busca pelo equilíbrio econômico/social a que se deveria prestar.

Os números de edições de medidas provisórias desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 são alarmantes, e mesmo com o ensejo da Emenda Constitucional nº 32/2001 que veio para buscar o controle e frear os abusos, o resultado ainda não é satisfatório, como poderemos observar a seguir:

Medidas Provisórias – Edição e Reedição por Governo –  
Atualizado em 23.9.2002 (SILVA NETO, 2003, p. verificar).

Tabela 3:

Governo	José Sarney (3.1985 a 3.1990)	Fernando Collor (3.1990 a 10.1992)	Itamar Franco (10.1992 a 12.1994)	Fernando H. Cardoso 1º Governo (1.1995 a 12.98)	Fernando H. Cardoso 2º Governo (12.98 a)	Total Geral
Originárias	125	87	141	160	106	619
Reeditadas	22	73	364	699(1) 1.750	137(1) 2.468	5.513
Convertidas	109	66	121			469
Revogadas	2	5	5	82	91	29
Sem Eficácia	5	5	15	11	6	29
Rejeitadas	9	11		3	3	22

Em tramitação				1	1	69
				38	32	
Editadas	147	160	505	2.609	2.711	6.132

Estes foram os números das medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº32/2001, que trouxe algumas (insuficientes) modificações ao procedimento legislativo das medidas provisórias. Após a supracitada Emenda, decorridos mais de doze anos, os números diminuiram, porém não como deveriam, conforme aponta os dados a partir de 11.09.2001 a 18.05.2014:

Tabela 4:

	Medidas Provisórias de 11.09.2001 a 18.05.2014	TOTAL
Em tramitação	17	
Sem Eficácia	33	
Prejudicadas	4	
Rejeitadas	31	
Vetadas	1	
Revogadas	6	
Vigência Encerrada	15	
Convertidas	538	
		<b>645</b>

Mesmo com redução significativa, ainda não satisfatória quanto aos números, o conteúdo tratado em tais medidas provisórias deixa dúvidas, ou melhor, certezas quanto ao não atendimento dos pressupostos da relevância e

urgência.

Ademais, deixa claro o desrespeito a um dos princípios do Estado Democrático de Direito, a independência orgânica entre as funções estatais, prevista no art. 2º da Constituição Federal, que trata da independência e harmonia entre os poderes, conhecida no decorrer da história por salvaguardar a liberdade dos cidadãos contra o arbítrio dos detentores do poder.

Diante da complacência que o Legislativo e o Judiciário dispensam às medidas provisórias, está havendo uma completa distorção não só do instituto, mas das funções próprias do Executivo e do Legislativo, e a tripartição do poder tem perdido qualquer significação efetiva. Em essência, o que se percebe é uma deficiência de limites aos atos governamentais, tão necessários atualmente, havendo uma verdadeira atuação despótica do Executivo.

Há que se falar nos limites colocados à edição das medidas provisórias que se apresentam precários, deixando o Presidente da República a livre discricionariedade e bom senso, que não tem sido demonstrado, quanto ao atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, encontrando respaldo ainda na inexpressiva atuação do Supremo Tribunal Federal, que tem se mantido permissivo a utilização exacerbada das Medidas provisórias (LIBHABER, 2006, p. 64).

O abuso na edição desmedida das medidas provisórias quebra totalmente o princípio da segurança jurídica, deixando a sensação de incerteza na sociedade quanto às consequências de seus atos, ao mesmo tempo em que, gera desmoralização ao direito, que deveria presar pela ordem social, mas diante de tamanha instabilidade normativa, ao invés de proporcionar segurança, espalha conturbação.

A sociedade fica submetida a regras, que assim como surgiram podem desaparecer, “da noite para o dia”, trazendo para o direito desordem jurídica. Ao invés de cumprir seu dever de orientação, gera confusão.

Não há que se falar, assim, em direitos adquiridos, mas em mera expectativa de direitos decorrente da edição de medida provisória, que, se não for convertida, poderá lesionar determinados “direitos” estabelecidos durante seu período de eficácia por ser impossível, faticamente, a desconstituição do ato.

A lei se apresenta frágil e insuficiente a ponto de não controlar a avalanche de medidas provisórias ineptas aos pressupostos de relevância e urgência, além do quase inexistente controle constitucional oferecido pelo Superior Tribunal de Justiça, que simplesmente fecha os olhos para a situação.

O pretório Tribunal entende que cabe aos Poderes Legislativo e Executivo a avaliação subjetiva quanto à admissibilidade dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias, sob a alegação de que a relevância e urgência possuem caráter político, devendo ser observadas pelos supracitados poderes, exceto se houvesse evidência de improcedência. Entretanto, nas Adin 1.397/97 e Adin 1.754/98 esclareceu que quanto ao requisito de “urgência” das medidas provisórias, ressalvadas as hipóteses em que sua falta seja flagrante, poderá ser objetivamente avaliada pelo Poder Judiciário (BULOS, 2008, p. 872).

Todavia, não é apenas a sociedade que sofre com o uso desenfreado de medidas provisórias. De um lado sofre o poder Legislativo que se vê constantemente assoberbado a análise desse instituto. Embora tenha havido considerável diminuição após a Emenda Constitucional nº32, com a vedação as reedições, não tem evitado o sobrestamento de pauta, diante da constante, e cada vez maior, encaminhamento de medidas provisórias todos os meses para o Congresso (LIBHABER, 2006, p. 66).

Estando o Congresso assoberbado com as medidas provisórias, visto que estas possuem prazo para deliberação e validade, as demais deliberações ficam paradas, o que retarda ainda mais o já moroso processo legislativo.

De outro lado temos o Poder Judiciário, será que ele poderia proferir decisão com base em medidas provisórias? Se a lei anterior tem vigência suspensa pela sua edição e, possuindo condição resolutive, qual será o direito a ser aplicado no caso concreto? Se for aplicada a norma ordinária, estará decidindo contra o ordenamento jurídico, diante da eficácia plena e imediata da medida provisória, mas se decidir pela aplicação desta, a sua não conversão tornará a decisão judicial, que indiscutivelmente produz coisa julgada, em ilegal (LIBHABER, 2006, p. 67).

#### 4.1.2 Falta de atendimento aos pressupostos Constitucionais

Ao tempo em que dispõe o caput do art. 62 da Constituição Federal, “Em caso de relevância e urgência o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias”, ele condiciona o uso de tal instituto a pressupostos que devem ser atendidos obrigatoriamente para que a medida possa ser editada, ressalta-se, editada e não apenas convertida, vez que uma vez publicada já corre seus efeitos.

Todavia, o atendimento aos pressupostos de admissibilidade vem sendo renegado pelo poder Executivo nos últimos. As medidas provisórias vêm sendo editadas pela livre conveniência do Executivo, que ao editar tem ultrapassado os limites constitucionais, isso faz com que aquelas possuam dimensão muito maior do que a dos decretos-lei, que somente poderia versar sobre matérias determinadas (BULOS, 2008, p. 872/873).

Seria possível um controle jurisdicional aos pressupostos de relevância e urgência? Entende-se que sim por esses se caracterizarem como conceitos jurídicos indeterminados e não como balizas de um direito discricionário do Presidente da República, ficando sujeito então ao Judiciário, sobretudo ao Supremo Tribunal Federal a possibilidade de perquirir no caso concreto e se manifestar quanto a sua existência ou inexistência (MARIOTTI citado por MARANHÃO, 2003, p. 83).

No regime constitucional anterior o Supremo Tribunal Federal entendia que não era possível o Judiciário fazer críticas sobre o juízo de existência dos pressupostos de admissibilidade no decreto-lei, porém o entendimento mudou na nossa Carta Magna atual, a jurisprudência do Supremo foi ratificada para admitir que os pressupostos não sejam totalmente alheios à verificação da Corte, sem que se desmentisse a discricionariedade da avaliação política dos pressupostos, foi reservada ao judiciário a verificação eventual de abuso explícito. Com precedentes, o Excelso Tribunal já afirmou a possibilidade de poder não admitir medida provisória que não atenda os pressupostos de relevância e urgência (MENDES e BRANCO, 2012, p. 946).

Para tanto, embora seja admitido o controle de

constitucionalidade de medidas provisórias, pois, sendo esta espécie normativa definitiva e acabada, apesar da temporariedade, está sujeita como todas as leis, ao controle, seja ele em relação ao tema tratado, ou ao seu limite material e requisitos da relevância e urgência, porém, quanta a esta última o Supremo Tribunal Federal entende que por se tratar de invasão da esfera discricionária do Poder Executivo esse controle é restrito a casos em que seja flagrante o desvio de finalidade e abuso do poder de legislar (MORAES, 2012, p. 710).

Resta claro que os requisitos de relevância e urgência, podem ser analisados três vezes, primeiramente pelo Presidente da República no momento em que edita a medida provisória, após, pelo Congresso Nacional que deverá observar os requisitos imprescindíveis para que possa ser feita a conversão em lei e por fim, em casos excepcionais, que seja flagrante o abuso do poder de legislar do Executivo, e que sejam ignoradas a relevância e a urgência para edição, análise do Supremo Tribunal Federal.

Existem relatos notórios de casos em que o Excelso Tribunal trata dos pressupostos diante de evidente abuso ao poder de legislar e desvio de finalidade, um exemplo, que obteve unanimidade é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.753 1/DF, do Relator Ministro Sepúlveda Pertence que decidiu por autorizar medida cautelar para suspender medida provisória que não atendia os pressupostos constitucionais, com o mesmo entendimento, tem ainda as Adin 1397-1 DF, Relator Ministro Carlos Velloso e a Adin 1647-4, também do então Ministro.

As medidas provisórias podem sim ser objeto de controle de constitucionalidade, tanto de forma abstrata pelo Supremo Tribunal Federal por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, como em concreto, competindo aos Tribunais e juízes controlar a constitucionalidade, fazendo análise dos aspectos formais e procedimentais da norma, não aplicando assim, eficácia aquelas que estejam em desconformidade com a Constituição (NERY JUNIOR e NERY, 2013, p. 557).

Podemos observar em alguns exemplos claros pelo título a falta de razoabilidade quando se trata da edição de medidas provisórias sem atenção aos pressupostos de admissibilidade, como se vê nas Medidas Provisórias nº. 29/89 (dispõe sobre a organização da Presidência da República e Ministérios),

41/89 (cria a Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia), 263/05 (Institui abono aos militares das Forças Armadas), 294/06 (Cria o Conselho Nacional de Relações do Trabalho – CNRT), 308/06 (Fixa o subsídio dos cargos das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal).

E as mais recentes, 366/07 (Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 389/07 (Dispõe sobre a carreira de Analista de Infraestrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior), 488/10 (Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Legado Esportivo S/A) e a 491/10 (Institui o Programa Cinema Perto de Você), sendo as duas últimas declaradas sem eficácia por ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

Há tantos absurdos na edição de tais medidas provisórias que se faz necessário tecer mais detalhes sobre uma delas, a medida provisória 366/07 que criou o Instituto Chico Mendes. Esta foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029, ajuizada na Corte pela Associação Nacional dos Servidores do IBAMA, que questionaram a constitucionalidade da Lei 11.516/2007 originada da medida provisória supracitada.

O objeto da ação foi o fato de ter sido criada o Instituto através de um processo de conversão em lei de medida provisória sem ter sido apreciada pela comissão mista de Deputados e Senadores, como está previsto no art. 62, §9º.

O Relator da Ação, o Ministro Luiz Fux, entendeu que a ação era parcialmente procedente, modulando os efeitos da Lei 11.516/07 para que sua nulidade seja declarada pelo Congresso após 24 (vinte e quatro) meses da prolação da sentença, para o Ministro a lei pode continuar existindo e o Congresso poderá editar nova lei neste período.

Segundo o Ministro Relator (2012, p. 14), “a magnitude das funções das Comissões Mistas no processo de conversão de Medida Provisória não pode ser amesquinhada”, pois a intenção do art. 62, §9º foi dar mais reflexão às medidas emanadas do Poder Executivo, assim, ao se dispensar o parecer da comissão mista, a lei se tornou inconstitucional. Assim, entendeu está claro o abuso de poder de editar medidas provisórias, quando se criou uma autarquia, para atuar com as mesmas finalidades de uma instituição já existente, o IBAMA. No mais, o

Ministro ainda entendeu a ausência do pressuposto da urgência na edição da medida provisória.

Entretanto, houve quem discordasse integralmente do Relator, o então Ministro Ricardo Lewandowski, que defende que a análise dos pressupostos de relevância e urgência deve ser feita com grande cuidado pelo Supremo Tribunal Federal, pois, ao seu ver a Corte não pode se substituir a vontade política discricionária do governo.

Outra observação importante é quantidade absurda de créditos extraordinários realizados através de medidas provisórias, mesmo sendo essa a previsão constitucional: “créditos extraordinários só podem ser feitos através de medidas provisórias”. O art. 167, §3º trata que apenas será admitido em razão de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, ou seja, a própria Constituição já trata do que seriam as despesas imprevisíveis e urgentes, oferecendo parâmetros para a interpretação desses conceitos.

Com isso, entrelaçam a relevância e urgência com as despesas imprevisíveis e urgentes. Existem casos em que podemos observar a relevância, mas não a imprevisibilidade, como por exemplo, os créditos destinados a evitar a ocorrência de crise aérea, para impedir o risco de acidentes com aeronaves da Força Aérea Brasileira. São notórios que existem grandes problemas na aviação civil que precisam ser sanados com urgência, mas todos são decorrentes de fatos totalmente previsíveis, portanto, não configura crise imprevisível e urgente suficiente para abertura de créditos extraordinários, são exemplos também disto, os créditos abertos para redução dos riscos da gripe aviária e de outras doenças exóticas na cadeia avícola brasileira e aqueles destinados as operações de policiamento nas rodovias federais e de investigação, repressão e combate a crime organizado (NERY JUNIOR e NERY, 2013 p. 558/559).

Medidas provisórias foram criadas devido à existência do estado de necessidade, que por deveras vezes obriga que o Estado tenha decisões rápidas e eficientes de caráter legislativo, que não teriam o mesmo efeito se tivesse que aguardar o as regras ordinárias de legiferação, em razão do *periculum in mora* decorrente da prestação legislativa.

O poder absoluto exercido pelo Estado sem quaisquer restrições e controle, pode ensejar diversas consequências numa sociedade estatal concreta, de modo a dificultar a prática de liberdades e o exercício de direitos e garantias individuais e coletivos. Necessário se faz o respeito ao texto constitucional, vez que, aquele não está ali apenas para ilustração, a Constituição não é uma mera escritura normativa e nem pode ser considerada como acidente histórico de nações, de modo que todos os atos estatais expressos constitucionalmente devem se expor a censura jurídica, e aqui, quando se fala expresso não se remete apenas ao texto escrito, mas também ao texto normatizado. Aqueles atos estatais que não atenderem a Constituições devem ser nulos e desvestidos de qualquer validade.

Josaphat Marinho (2001, p. 31) compreende haver desprezo com outros institutos constitucionais que também poderiam produzir efeito rápido e eficaz. Lembra-se que a Constituição autoriza que o Presidente da República solicite urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa, oferecendo prazos reduzidos e até mesmo o sobrestamento de outros assuntos, previsão do artigo 64, §§1º e 2º. Há ainda o processo de lei delegada, que possibilita ao Presidente regular matérias com forma privilegiada, artigo 68, o Congresso fixa condições para a legislação, porém se na resolução autorizadora do preparo da lei determinar a apreciação pelo Congresso Nacional, este terá que fazê-lo, sem vedada qualquer emenda, §3º do artigo 68.

Portanto, a Constituição dá outros instrumentos céleres e eficientes, para resolução de casos de legislação de urgência, conforme com a democracia. “O que falta é ânimo político de invocar e prestigiar as formas normais especiais que Constituição consagrou” (MARINHO, 2001, p.31).

#### **4.1.3 A Questão Política das Medidas Provisórias**

Ao Presidente da República cabe a edição de medidas provisórias, porém estaríamos nos valendo de ingenuidade em acreditar que todas elas decorrem originariamente dele. É cediço que existe o auxílio dos Ministros de Estado na edição de anteprojetos de medidas provisórias, até mesmo porque, não há como uma única pessoa conseguir administrar um país e ter sobre ele o domínio

absoluto de todas as questões necessárias para obtenção da ordem, até aqui não temos problema nenhum.

Em que pese os Ministros de Estado sejam escolhidos pelo Presidente, a democracia política em nosso país, fruto do sistema presidencialista é composto por partidos políticos, formados por pessoas que dedicam sua vida em prol de outras, destes, alguns são eleitos por meio de eleições democráticas para compor nosso Executivo e Legislativo.

No regime de procedimento legislativo para elaboração de espécies normativas e aprovação de leis é necessário que haja votação entre os membros do Congresso, como acontece no processo de conversão de medida provisória em lei.

Por sorte ou azar, existem divisões políticas em nosso país, e aqui começa o nosso maior problema, são os denominados partidos de esquerda e partidos de direito, para ser mais claro, partidos que apoiam o Presidente versus aqueles que são contra. Tal cenário é claro no Congresso Nacional, com isso, uma vez havendo votação para conversão das medidas provisórias em lei esta divisão política pode ser fundamental para o sucesso da votação.

Nessa direção, para que o Presidente da República consiga a conversão de medida provisória em lei, não é necessário apenas que tenha atendido aos pressupostos constitucionais da relevância e urgência previstos no art. 62 da Constituição, se faz necessário também que ele possua maioria como base aliada no Congresso Nacional.

Se a uma pessoa é permitida filiação em apenas um partido político, o Presidente da República precisa manter aliados que superem a maioria do Congresso para que seus projetos sejam aprovados. Seguindo essa linha é que são escolhidos os auxiliares do governo, Ministros de Estado, que não necessariamente compõe o mesmo partido do Presidente, uma vez que esse precisa formar a sua base política.

Os Ministros, responsáveis por elaborar os projetos de medidas provisórias, devem demonstrar neles relevância e urgência para apreciação do Presidente, porém, não obstem também os seus próprios interesses, ou de seus partidos, muitas vezes a relevância e urgência encontradas nos seus anteprojetos

são seus e não da sociedade.

O poder atribuído ao Presidente da República em editar medidas provisórias é excepcional e não ordinário, mas a prática brasileira acabou transformando o abuso manifesto em costume pacífico, sob as vistas complacentes do judiciário que são incumbidos de zelar pela Constituição, mas teimam em se reservar a tratar apenas em situações “excepcionais” (COMPARATO, 2001, p. 21).

Se apenas ao governo competisse a definição se seus poderes teríamos com toda certeza um *imperium* absoluto, a garantia das liberdade políticas e civis, individuais e coletivas estariam perdidas. Se estaria usando o poder de legislar para reforçar ainda mais as suas prerrogativas, interferindo até mesmo nas garantias judiciais de direitos (COMPARATO, 2001, p.22).

Por mais que existam os projetos de medidas provisórias elaborados pelos Ministros de Estado, a competência dada na Constituição é única e exclusiva do Presidente da República, por tanto apenas a ele cabe a responsabilidade pelo abuso de edições do ato normativo, e essa responsabilidade pode até mesmo ser considerada em vias criminais pelo que dispõe o art. 85, II, da Constituição Federal.

De muito antes, já asseverava Rui Barbosa, por Fábio Konder Comparato (2001, p. 22):

“Ninguém aqui se importa com as ditaduras presidenciais. [...] Ninguém se acautela, se defende, se bate contras as ditaduras do Poder Executivo. Embora o Poder Executivo, no regime presidencial, já seja, de sua natureza, uma semi ditadura, coibida e limitada muito menos pelo corpo legislativo, seu cúmplice habitual, do que pelos diques e freios constitucionais da Justiça [...]. Deste feitio, o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo.”

## 4.2 RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O artigo 85 da nossa Magna Carta prevê crime de responsabilidade do Presidente da República a atos que atentem contra a Constituição.

Responsabilizar os governantes por crimes políticos só foi

possível a partir do desenvolvimento da concepção democrática de governo, quando é entendido que o poder político do Estado é originário do povo, sendo os governantes apenas seus representantes, não atuando em nome próprio e com interesses próprios, por isso tem o dever de todos os seus atos perante a sociedade (LIBHABER, 2006, p. 68).

Crime de responsabilidade são infrações política-administrativas cometidas no desempenho da função presidencial, a constituição estabelece no art. 85 rol exemplificativo de condutas que geram o crime de responsabilidade, podendo outras condutas serem enquadradas no tipo, desde que exista definição legal por meio de lei federal.

Estabelece ainda que o Presidente será julgado e processado por crime de responsabilidade perante o Senado Federal, após a admissão da acusação pela Câmara dos Deputados com 2/3 dos votos que obriga aquele a proceder o julgamento sobre o caso.

Tendo em vista que a eficácia da Constituição depende de fatores alheios à vontade do legislador, a Constituição não pode ficar desprotegida sendo necessário criar meios que garantam a sua aplicabilidade e que a defendam “principalmente, dos governantes que buscam ultrapassar os limites das funções conferidas a eles pelas normas constitucionais. Dentro desse mecanismo de defesa, que corresponde ao já citado sistema de ‘freios e contrapesos’ (MORAES, 2012, p. 504)”, justifica-se a previsão de do crime de responsabilidade.

Desde a Constituição de 1891 existe a previsão do crime de responsabilidade do Presidente da República no Brasil, sendo seguida por todas as demais Constituições republicanas de 1934, 1937, 1946, 1967 e a então Constituição de 1988. As infrações político-administrativas do Presidente, podem ensejar a perda do cargo e a proibição do exercício da função pública pelo prazo de 8 (oito) anos como prevê o art. 52, paragrafo único.

A inabilitação a função pública por 8 (oito) anos, abrange todas as funções públicas, seja ela de cargo de confiança, originadas de concurso público, ou mandatos eletivos, assim, além de perder o cargo, o Presidente condenado não poderá de candidatar a nenhum outro cargo político durante esse prazo (MORAES, 2012, p. 505).

O poder legislativo desempenha duas funções, a legislativa e de controle ou fiscalização, dentro da função de controle está a de processar e julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade, através de processo político-constitucional que pode levar até mesmo ao *impeachment* (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 1039).

#### **4.2.1 O *Impeachment***

No Brasil, o *impeachment* surgiu na Carta de 1891, com base no modelo norte-americano, mas com características próprias, principalmente ao que se refere a definição dos crimes de responsabilidade, seu procedimento e julgamento que serão definidos por lei ordinária (MORAES, 2012, p. 505).

Na Constituição Federal de 1988, encontramos a normatização do *impeachment* no art. 52, I, II e parágrafo único, e nos arts. 85 e 86.

O *impeachment* é medida essencialmente política, criado com a finalidade de impedir que governantes que excedessem o limite de seu poder permanecessem em seus cargos públicos, prejudicando assim os interesses do país. Portanto, surgiu para impedir que representantes do Poder Executivo ultrapassassem as barreiras da sua função (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 1039).

Por existir caracterização de crime também no sentido penal, será a pessoa física exercente do cargo que será julgada e não a pessoa política, que será julgada não pelo legislativo, mas pelo judiciário por ser considerado mais adequado para essa situação.

Desde a sua existência em nosso país jamais esse processo chegou a termo e a condenação, não havendo sido nunca suspensa qualquer autoridade do exercício de suas funções em sua razão, salvo o Presidente Fernando Collor de Melo (LIBHABER, 2006, p. 70).

Nos Estados Unidos da América que herdou da Inglaterra essa instituição, o *impeachment* foi tentado contra o Presidente Andrew Johnson (1868), porém não logrou êxito, e mais recentemente no caso conhecido como *Watergate*, onde o Presidente Nixon renunciou antes mesmo de se iniciar o processo, e por fim,

contra o Presidente Bill Clinton, também sem lograr sucesso (MORAES, 2012, p. 505).

Com a previsão do art. 85 da Constituição, que traz rol meramente exemplificativo, poderá ter a responsabilização sobre qualquer ato atentatório a Constituição, desde que previsto neste rol ou nas hipóteses da Lei 1.079/50 que prevê crimes de responsabilização do Presidente da República, do Vice-Presidente, de Ministros do Estado, Ministros do STF, do Procurador – Geral da República, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, ou Advogado Geral da União.

Como já mencionado temos um sistema de governo presidencialista, para tanto a regra é que tenhamos a responsabilidade do Presidente da República. A nossa Constituição prevê dois tipos de responsabilidade do Presidente, a política e a responsabilidade penal. A primeira são crimes que possuem natureza político-administrativa que podem levar ao impeachment, como ocorreu com o Fernando Collor, já o segundo são as infrações penais comuns que abrange os crimes comuns e as contravenções penais, que podem resultar em penas privativas de liberdade, restritivas de direito e multa, como prevê o Código Penal (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 1040).

Os crimes de responsabilidade como já mencionado, são processados pelo Senado Federal, após aprovada a acusação pela Câmara dos Deputados, de modo obrigatório. Sendo reconhecida a culpa o Presidente sofrerá a perda imediato do cargo, assim como ficará afastados de quaisquer função pública pelo período de 8 (oito) anos.

Diante do exposto, entende-se que o processo de *impeachment* desde o início teve a função de afastar aqueles agentes públicos, politicamente falando, que exercem atos contrários a Constituição, e em linha direta, afetam a sociedade.

Com grande relevância para a preservação do equilíbrio entre os poderes, alicerce do princípio da separação dos poderes, estabelece sanção lesiva e notória àqueles que não conduzirem o Estado com a probidade exigida, defendendo, assim, a conservação das instituições democráticas nacionais (LIBHABER, 2006, p. 71).

#### **4.2.2 Procedimento do Processo de *Impeachment***

O procedimento para o processo de julgamento sob o crime de responsabilidade se divide em duas etapas, a fase do juízo de admissibilidade do processo e o processo e julgamento.

A acusação pode ser realizada por qualquer brasileiro perante a Câmara de Deputados, tal acusação deve partir do cidadão que tem o direito de participar dos negócios políticos do país, o que não obsta que qualquer parlamentar ou autoridade pública na condição de cidadão dê início ao procedimento. A legitimidade ativa, portanto, exclui aquelas pessoas físicas que não são alistadas eleitoralmente, ou que foram suspensas, ou, que perderam seus direitos políticos, e ainda as pessoas jurídicas, os estrangeiros e os apátridas (MORAES, 2012, p. 507).

A Câmara dos Deputados poderá conhecer ou não a acusação, caso não conheça, deverá ser arquivada. Conhecendo, partirá para decisão quanto a procedência, uma vez improcedente deverá também ser arquivada, mas se procedente, será encaminhada ao Senado Federal para julgamento (SILVA, 2012, p. 551).

Na apreciação de admissibilidade dos crimes de responsabilidade, o primeiro ato de conhecer a denúncia, não é arbitrário, para que haja a denúncia como objeto de deliberação, se faz necessário avaliar a gravidade dos fatos alegados, assim como o valor das provas oferecidas, sendo estes relevantes, dar-se conhecimento. Já o segundo ato, de apreciação, dispõe de discricionariedade, não é a lei imperativa que decide, mas sim a conveniência aos interesses da nação, pelo qual se irá escolher entre a permanência no cargo de quem tanto mal causou e ainda poderá fazer afora o exemplo de impunidade transmitido à sociedade, e as consequências políticas e sociais de sua destituição. (DÓRIA citado por MORAES, 2012, p. 507).

Deste modo, o que se irá analisar de fato pela Câmara dos Deputados é a conveniência político-social de manter o Presidente da República a frente dos negócios do Estado, e não se ele cometeu de fato crime de responsabilidade, vez que se percebe que essa é uma análise evidentemente

política (MORAES, 2012, p. 507).

Recebida a denúncia, será encaminhada a uma Comissão Especial eleita, que deverá se reunir no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, observada a respectiva proporcionalidade, participarão os representantes de todos os partidos, para opinarem sobre a mesma, e, por fim, emitirem parecer dentro do prazo de 10 (dez) dias, sobre a condição, ou não, da denúncia como objeto de deliberação (LIBHABER, 2006, p. 75).

Após 48 (quarenta e oito) horas de publicado o parecer, o relatório será incluído em primeiro lugar do dia da Câmara dos Deputados, em votação e discussão únicas, nominal e aberta. A admissibilidade da denúncia apenas será aprovada se alcançar 2/3 (dois terços) dos votos dos membros da casa (MORAES, 2012, p. 508).

Oferecida a denúncia formalmente, intima-se e abri prazo para que o Presidente da República apresente defesa, dando espaço para a ampla defesa e contraditório, princípios corolários do processo e que devem está presente na fase de deliberação na Câmara, quanto na fase de processo e julgamento do Senado.

Dado encerrado o prazo para contestação, a Comissão Especial designará diligencias que achar necessárias para o esclarecimento completo do processo, como a oitiva de testemunhas, depoimento do denunciante e denunciado.

Finalizadas as discussões a cerca da procedência ou improcedência da acusação, haverá nova votação nominal e aberta, caso haja improcedência o processo será arquivado, mas em sendo procedente, iniciará o processo pelo Senado Federal, que se transformará em um Tribunal Político, presidido pelo Presidente do Superior Tribunal Federal, como prevê o art. 52, parágrafo único (MENDES e BRANCO, 2012, p. 994).

O Presidente da República terá suas atividades suspensas, somente voltando ao exercício absoluto de suas funções se for absolvido, ou, se decorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias e o julgamento não estiver sido concluído, neste caso, o retorno às funções presidenciais não afetará o prosseguimento do processo (MORAES, 2012, p. 509).

O Supremo Tribunal Federal ratificou esse posicionamento com a maioria dos votos, quando concedeu uma liminar em mandado de segurança (STF – MS nº 21.564/DF), impetrado pelo Presidente para que lhe fossem garantidas o prazo de 10 (dez) sessões para o oferecimento da defesa, baseando-se no art. 217 do Regime Interno da Câmara dos Deputados, o prazo foi maior do que o que já vinha sido ratificado por este anteriormente, que era de 5 (cinco) sessões.

O Ministro Relator, Octávio Gallotti, se posicionou afirmando que embora o papel da Câmara dos Deputados estivesse limitado à admissão ou não da denúncia, as consequências graves que resultariam do afastamento do Presidente não poderia ser motivo para a não concessão do direito de defesa também na fase prévia.

Entretanto, o Tribunal indeferiu a pretensão do então Presidente Fernando Collor, de que se aplicasse ao processo norma regimental que previa o voto secreto, considerando a Lei n. 1.079 de 1950 que estabelece o voto aberto, reafirmando assim, a forma nominal (MENDES e BRANCO, 2012, p. 994).

Recebida a denúncia pela Câmara para que seja aberto o processo, será lida em sessão seguinte, devendo ser eleitos nessa mesma sessão os integrantes da comissão processante, que deve ser composta por 1/4 (um quarto) dos integrantes do Senado Federal. A tal comissão cabe realizar as diligências necessárias por razão da acusação feita ao Presidente da República, com atenção mais uma vez ao princípio do contraditório e da ampla defesa (MENDES e BRANCO, 2012, p. 994/995).

Os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal abraçam o Presidente da República após o recebimento da denúncia, nos termos prelecionados no direito constitucional e no direito processual penal, sendo este aplicado subsidiariamente ao processo de *impeachment*.

Na sessão, determinará o Presidente do Supremo Tribunal Federal a leitura do libelo acusatório e dos artigos de defesa; e serão inquiridas as testemunhas, podendo qualquer membro da Comissão Acusadora, do Senado, o acusado ou os advogados requerer que se façam às mesmas as perguntas que entenderem pertinentes. Após, dará início aos debates orais entre a Comissão Acusadora e o Presidente, que possuem o prazo máximo de duas horas para cada

parte.

Em seguida, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, fará um relatório de forma resumida da denúncia, das provas de acusação e defesa. Logo, deverá submeter à votação nominal dos senadores, em sessão aberta, existirá condenação caso seja apurado 2/3 (dois terços) dos votos favoráveis, incidindo assim o previsto no art. 52 parágrafo único (MORAES, 2012, p. 511).

A sentença será prolatada por meio de resolução do Senado, sendo irrecorrível (previsão do art. 35 da lei 1.079/50), cabendo controle judicial apenas sobre a regularidade formal do processo, conforme decidido no Mandado de Segurança nº 21.689-1, do Relator Ministro Carlos Velloso, pelo qual se entendeu que o Senado Federal, ao processar e julgar o *impeachment* estaria atuando na condição de órgão judicial, exercendo jurisdição concedida pelos próprios preceitos constitucionais (LIBHABER, 2006, p. 77).

Ficou decidido no Mandado de Segurança nº 21. 689-1 que a renúncia do cargo após a instauração da denúncia de *impeachment*, não extingue o processo. No caso do *impeachment* do Presidente Fernando Collor, este apresentou a renúncia após iniciado o processo de julgamento no Senado Federal, com isso foi instaurada questão de ordem no julgamento, onde se decidiu que o processo continuaria, pois, ainda poderia haver a condenação pela inabilitação para exercício de cargo público, o qual lhe foi aplicada no final do processo (MENDES e BRANCO, 2012, p. 995).

#### 4.3 RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO USO ABUSIVO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS SEM O ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DA RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

As medidas provisórias surgiram como meio de suprir as necessidades da sociedade que não suportariam esperar pelo longo processo legislativo, sendo impostos requisitos, quais sejam os pressupostos admissíveis de relevância e urgência obrigatórios para a validade do ato normativo.

O não atendimento dos pressupostos de relevância e urgência significa danosa ofensa ao princípio da separação dos poderes, no qual os poderes são independentes entre si. Ao editar medidas provisórias desordenadamente, o Poder Executivo suprime o Poder Legislativo, que se vê sufocado e suprimido com atividade legislativa ordinária.

A existência de prazo para apreciação das medidas provisórias estabelecida pela Constituição Federal, sufoca o Legislativo, que se vê obrigado imediata, deixando de lado outras votações de demais projetos, que podem ter matérias tanto ou mais importantes do que os atos editados pelo Poder Executivo.

A razão do problema está na quantidade desenfreada de medidas provisórias, que possuem efeitos imediatos, serem lançadas a sociedade, sem atenção e respeito aos preceitos constitucionais de sua utilização, só para se ter uma ideia, de 2013 até hoje foram editadas 42 (quarenta e duas) medidas provisórias, destas 7 (sete) foram editadas em 2014.

Pela razão de serem atos normativos primários, impedem o livre funcionamento do Poder Legislativo, pois, quando se agrega a quantidade exorbitante com o processo burocrático de conversão, o Congresso se transforma em mero apreciador dos atos do Presidente, ficando em segundo plano a sua função precípua.

Sem falar que a grande quantidade de medidas provisórias impossibilita que o prazo de votação de todas seja cumprido, ocorrendo assim o sobrestamento da pauta, passados 45 (quarenta e cinco) dias da publicação no Diário Oficial.

Nestas razões estaria o Poder Executivo impossibilitando o Legislativo de exercer suas funções precípua, tornando ainda mais moroso a votação de demais atos pelas casas legislativas.

A exigência constitucional da relevância e urgência da matéria, e a exigência de excepcionalidade do Poder Executivo em editar medidas provisórias estão logicamente interligadas, assim o Chefe do Poder Executivo só poderá intervir no Congresso Nacional quando se tratar de situação imprevista, com extrema importância, que não suportaria aguardar o processo legislativo normal, sob o risco de sua solução ficar comprometida, não sendo a situação dotada de

relevância e urgência, não há motivos para se baixar decreto com força de lei (COMPARATO, 2001, p. 23).

A usurpação do poder legislativo, pelo sistemático e doloso abuso na edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo, recai na pessoa do Presidente da República, único autorizado a editá-las, e essa responsabilidade, tem natureza político-administrativa, como preleciona a Constituição Federal em seu artigo 85, inciso II “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente contra: [...] II – O livre exercício do Poder Legislativo [...]”.

E mais, a lei 1.079 de 1950 na defesa do livre exercício das funções, preleciona e complementa o art. 85 da Constituição:

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

1 - tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras;

2 - usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção;

3 - violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais;

4 - permitir que força estrangeira transite pelo território do país ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional;

5 - opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças;

6 - usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício;

7 - praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo;

8 - intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

Como bem prevê o art. 78 da nossa Magna Carta, o Presidente da República presta compromisso “de manter, defender e cumprir a Constituição”. Assim, ao descumprir sua obrigação diante do então art. 62, o Presidente atenta contra dois artigos da Constituição, desfaz seu juramento de manter, defender e cumprir a nossa lei maior.

Fábio Konder Comparato (2001, p. 24), acredita que “a maior corrupção de um país não advém da desonestidade pecuniária dos governantes, mas do desbaratamento, por eles provocado, dos mecanismos constitucionais de

garantia da soberania popular e dos direitos humanos”.

Existe posicionamento interessante a respeito do responsabilidade do Presidente da República com o uso abusivo das medidas provisórias, do advogado e escritor Leon Fredja Szklarosky citado por Natalia Libhaber (2001, p. 80):

O Chefe do Executivo detém a competência legítima, derivada da Constituição, de editar medidas provisórias, segundo os parâmetros constitucionais. Cometerá ele atentado à Lei Magna, se obstruir o livre exercício de um dos Poderes da República. Neste caso, estará praticando o linchamento da Carta. A doutrina, em uníssono, esposa este entendimento.

O atentado à Constituição constitui, assim, crime de responsabilidade e configura-se no exato momento em que o Presidente da República edita a medida provisória contrariando os cânones da Carta, ferindo um dos Poderes do Estado.

[...]

O abuso deve ser punido rigorosamente, sem dúvida. A punição primária cabe ao Parlamento, e a punição – sanção, inclusive penal, deve ser da iniciativa do Ministério Público. Este deve ficar atento, alerta. O arsenal legislativo existe, até em demasia. Só, assim, o instituto não será conspurcado e sua utilização não ficará banalizada, tal qual ocorre atualmente com as emendas constitucionais que valem menos que a lei ordinária ou a medida provisória e a Constituição deixa de ser o Documento solene, seguro e garantidor das relações jurídicas, para tornar-se uma massa disforme e insossa.

O instituto do *impeachment* é um remédio muito delicado, que pode trazer diversas consequências para uma sociedade caso haja sua instalação, assim só devem ser utilizado em caso de extremíssima violação aos institutos constitucionais.

Deste modo, para que haja uma possível acusação de *impeachment* se deve observar requisitos quantitativos e qualitativos, os primeiros dizem respeito ao número abusivo de medidas provisórias editadas em um determinado período de tempo, e os segundos, ao desrespeito ao atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, ou que violem proibições constitucionais, como o da reedição (STF – ADI MC 2010/DF).

Editar medidas provisórias sem limites é uma afronta grave aos poderes estatais, é violação ao princípio da tripartição dos poderes, atentado grave contra a Constituição e seus preceitos fundamentais, quebra de juramento para honra-la, configurando, portanto, crime de responsabilidade político-administrativo, não apenas quando furta os pressupostos matérias de relevância e urgência, ou quando infringe impedimentos expressos ou implícitos, interferindo na sociedade de

forma prejudicial, uma vez que a condenação por crime de responsabilidade não podem deixar de ser medida.

O controle qualitativo pode e dever ser objeto de avaliação também pelo poder judiciário, através do controle de constitucionalidade feito pelo Supremo Tribunal Federal, com proteção ao princípio da razoabilidade e no da inafastabilidade de sua apreciação a lesão ou ameaça a direito, prelecionado no inc. XXXV do art. 5º da CF/88.

O Supremo Tribunal Federal poderá realizar esse controle por meio do concentrado de constitucionalidade via ADI ou ADC (art. 102, I, a, CF/88) ou através do controle difuso (via Rex – art. 102, III, CF/88).

Por fim, importa ressaltar que o *impeachment* por infração ao livre exercício dos poderes constitucionais se configura uma hipótese de responsabilização mediata diante do uso abusivo de medidas provisórias, podendo, imediatamente, ao Presidente, ser imputada responsabilização por incidência do conteúdo de seu ato normativo também em outros dispositivos prescritos na Lei nº. 1.079/50.

## 5 CONCLUSÃO

Um Estado Democrático que caminha para efetivar os seus direitos e garantias constitucionais e ainda precisa lidar com as mudanças que ocorrem o tempo inteiro e com muita velocidade, precisa mesmo de um instituto como as medidas provisórias para atender as ocorrências emergências que podem decorrer, principalmente em um país como o Brasil, que possui território e população vasta. Entretanto deve existir regras e limites, mas não apenas isso, estas tem que ser cumpridas, se não de forma voluntária, que seja impositiva.

Nossa Constituição adota a tripartição dos poderes como um dos princípios máximos de nossa democracia resguarda em vários momentos o respeito entre os poderes, a não interferência, a não aglomeração, e ao mesmo tempo, traz a ideia dos “freios e contrapesos”.

Esta tese vem para demonstrar com todos os seus fundamentos a importância que um ato normativo como a medida provisória tem para nosso país, mas mostrar, sobretudo, o modo irresponsável que esta tem sido utilizada durante décadas no Brasil.

O abuso das medidas provisórias não se resume apenas a quantidade, mas também a qualidade quanto ao atendimento de seus requisitos constitucionais obrigatórios, que se mostram aos olhos de todos sem maiores consequências, ou cobranças.

O uso destemido dos Presidentes que já chefiaram nosso país perdura com os seus sucessores por não existir comprometimento com o interesse público e também por não haver cobranças rígidas para que seja cumprida a legislação e, sobretudo, a Constituição, como é dever de qualquer administrador público.

Por esta razão defendo a possibilidade da responsabilidade político-administrativa do Presidente da República, com a possibilidade de até mesmo, este sofrer *impeachment*, caso descumpra com seu dever legal de fazer cumprir a Constituição em todos os seus modos, nisto inclui-se o atendimento ao art. 62 da Magna Carta.

Por muitos anos impera a discricionariedade absoluta e sem limites do Poder Executivo, sem cobranças e consequências. Os poderes Legislativo

e Judiciário se figuram totalmente omissos as irregularidade constitucionais praticadas pelo Presidente da República, sem tomar maiores e legítimas providências, a não ser, quando se resumem as insatisfações as meras picuinhas políticas.

O dever de vigilância ao Poder Executivo tem de vir não somente dos poderes estatais, mas também da sociedade, que deve-se indignar com tamanha afronta a seus direitos e a segurança jurídica, não permitindo que o Poder Executivo use como bem entender os instrumentos normativos, pois, não vivemos em um estado absolutista.

O abuso não é apenas do Poder Executivo, o Legislativo tem sua parcela de culpa quando não faz o juízo de admissibilidade rígido e coerente das medidas provisória, sendo condescendente e extremamente político, e, também, o Judiciário, sobretudo ao Supremo Tribunal Federal, que insiste em omitir a sua obrigação de controle das medidas provisórias, deixando de exercer sua função de interprete da Constituição, deixando assim, que o Presidente tenha mais discricionariedade do que razoabilidade.

A população brasileira tem não só o direito, mas o dever de exigir dos seus representantes uma postura condizente com os cargos que lhes outorgou: do Presidente da República a execução de uma política socioeconômica em prol do interesse público, atendendo aos anseios sociais, e dos membros do Legislativo, a edição de normas que reflitam as necessidades e possibilitem a manutenção da ordem estatal, reprimindo qualquer tentativa de subversão do ordenamento jurídico.

Ocorre que os abusos a medida provisória acontecem desde o período dos decretos-lei, sem que houvesse nenhuma manifestação de revolta da sociedade, anos se passaram, surgiram às medidas provisórias com algumas modificações decorridas da Emenda Constitucional nº 32, mas a inércia permaneceu, não havendo qualquer mostra de revolta as arbitrariedades.

Como já dito, tem de haver um compromisso mútuo na vigilância das medidas provisórias, a sociedade precisa fazer sua parte. Porém, o Legislativo e Judiciário tem suas funções também, de observar o cumprimento dos requisitos constitucionais exigidos, porem estes vem sendo omissos as suas funções, permitindo a perpetuação de um Estado regido pela insegurança.

Ao se falar na responsabilização do Presidente da República

pelo abuso de edições de medidas provisórias e, sobretudo, sobre a ausência dos pressupostos de relevância e urgência, não estará se fazendo mais do que cumprindo com a Constituição, que proíbe expressamente tal prática e prevê no art. 85, II, a criminalização desta.

Assim, não há que falar em excesso de rigidez na aplicação da Constituição para o descumprimento desta, o que se percebe é que estamos desacostumados com penalizações aos comandantes estatais que desobstruem a ordem Constitucional. A discricionariedade absoluta e política tornaram-se regra em nosso país e os Poderes Legislativo e Judiciário omissos e soldados desta prática maléfica.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **Separação de Poderes e Medidas Provisórias**. Campus-SP: Elsevier, 2010.

A CONSTITUIÇÃO na visão dos Tribunais. São Paulo: Saraiva, 1997, v.2.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. **Medidas Provisórias e a sua Conversão em Lei – A Emenda Constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. As medidas provisórias no constitucionalismo brasileiro. *In: Revista de Direito Constitucional e Internacional*. **Ano 17 – Julho- Setembro – 68**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ARAÚJO, Renato A. Melquíades de. **A insegurança Jurídica das Medidas Provisórias**. Migalhas. Disponível em: <[www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI2842,91041-A+inseguranca+juridica+das+Medidas+Provisorias](http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI2842,91041-A+inseguranca+juridica+das+Medidas+Provisorias)>. Acesso em: 20 set. 2013.

BALERA, Felipe Penteadó. Medidas Provisórias: O controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo Congresso Nacional. *In: Revista Brasileira de Direito Constitucional RBDC n.14 – jul/dez*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BARROS, Sergio Ramos. **Medidas Provisórias?** Disponível em: <[www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-.cont.](http://www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-.cont.)>. Acesso em: 10 abril. 2014.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Resolução nº1, de 1970**. Regimento Comum e Normas Conexas. Congresso Nacional. Brasília, 2011. Disponível em: <[www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegComum\\_Normas\\_Conexas.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegComum_Normas_Conexas.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 2002**. Dispõe sobre a apreciação pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição, e da outras providências. Congresso Nacional. Brasília, 2002. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 293-73/600**. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília. Jus Brasil. Disponível em: <[stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2907836/medida-cautelara-na-acao-direta-de](http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2907836/medida-cautelara-na-acao-direta-de)>

inconstitucionalidade-adi-mc-293-df>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 425-5**. Relator: Maurício Corrêa. Brasília. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266350>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029**. Relator: Ministro LuizFux. Brasília. Disponível em: <[www.sbdp.org.br/arquivos/material/1344\\_ADI\\_4029.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1344_ADI_4029.pdf)>. Acesso em: 24 mai. 2014.

BULOS, UadiLammêgo. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 2000.  
\_\_\_\_\_. **Constituição Federal Anotada**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARNEIRO, Matheus Faria; LIMA, Eduardo Martins de; OLIVEIRA, Juliana Marinho de. Medidas Provisórias – O quadro Normativo no Brasil e o Processo de Edição. In: Revista de Informação Legislativa a. 45, n. 177, jan/mar 2008. Brasília: Senado Federal, Secretária de Edições Técnicas, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. A “Questão Política” nas Medidas Provisórias: um Estudo de Caso. In: **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil Ano XXXI, nº 72 Jan/Jun**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

COUCEIRO, Julio Cezar. **Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite**. Âmbito Jurídico. Disponível em: <[www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=10678&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em: 12 nov. 2013.

CUNHA JUNIOR, Dirleyda. **Curso de Direito Constitucional**, 4.ed. Salvador: JusPodivm, 2010.

DANTAS, Rosalliny Pinheiro. **Sistema Presidencialista: Origem, características e adoção pelo Brasil**. Clube Jurídico do Brasil. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.35865>>. Acesso em: 31 abr. 2014.

LIBHABER, Natalia. **Medidas Provisórias**. 2006. Monografia (Curso de Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MARANHO, Luis Gustavo. **O Instituto da Medida Provisória e as Inovações Trazidas pela Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001**. Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Faculdade Integradas Antonio Eufrásio de Toledo, Presidente Prudente.

MARINHO, Josaphat. Medidas Provisórias e a Emenda nº 32. In: **Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA**, jan 2001/dez 2001, n.9. Salvador: [S.n.], 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Controle Jurisdicional dos Pressupostos de validade das medidas provisórias. *In: Revista dos Tribunais, Ano 87 v. 758 Dezembro de 1998*, São Paulo, [S.n] 1998.

MORAES, Alexandre (Org.). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualização até a emenda Constitucional nº 53, de 19-12-2006. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. 28.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOURA, Marcos Conceição. **Medidas Provisórias Origem, Evolução e Atualidades**. 2010. Monografia. (Curso de Pós-graduação em Direito) – Faculdade Baiana de Direito, Salvador.

MULLER, Friedrich. **As medidas provisórias no Brasil diante do pano de fundo das experiências alemãs**. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito Constitucional. Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 377-355.

NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JUNIOR, Nelson. **Constituição Federal Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal Comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, v.4.

NOLASCO, Lincoln. **Limites matérias à edição de medidas provisórias**. Âmbito Jurídico Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11010](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11010)>. Acesso em: 20 set. 2013.

PRESIDENCIALISMO no Brasil é um dos que mais dependem de coalizão, diz pesquisador de Oxford. Disponível em: <[www.12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/09/19/presidencialismo-do-brasil-e-um-dos-que-mais-dependem-de-coalizao-diz-pesquisador-de-oxford](http://www.12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/09/19/presidencialismo-do-brasil-e-um-dos-que-mais-dependem-de-coalizao-diz-pesquisador-de-oxford)>. Acesso em: 31 abr. 2014.

RAMOS, Carlos Roberto. **Da Medida Provisória**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

REIS, Rafael Nascimento. **A reedição de Provisórias após a Emenda Constitucional nº 32/2001 e a Teoria Hermenêutica Concretizante de Friedrich Muller**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/artigos/Rafael\\_rev72.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/Rafael_rev72.htm)>. Acesso em: 06 nov. 2013.

RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. **DICIONÁRIO Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

ROSSI, Júlio César; ROSSI, Maria Paula Cassone. **Medidas Provisórias – conversão em lei**. In: SOUZA, Carlos Aurélio de (coord.). *Op. Cit*, p. 521-523. São Paulo: J. de Oliveira, 2003.

SENADO FEDERAL, **Levantamento e reedições de Medidas Provisórias**. Brasília: [S.n], 1999.

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

SILVA NETO, Lúcio Bastos. As medidas provisórias no ordenamento jurídico. In: **Revista da OAB-BA**. Salvador, Ano 2, nº 2, Dezembro de 2003.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Direito Constitucional, Tomo II**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

STF mantém Instituto Chico Mendes, mas dá dois anos para Congresso editar nova lei sobre a autarquia. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202057>>. Acesso em: 24 mai. 2014.

SZKLAROWSKY, Leon Fredja. As medidas provisórias e a EC32/2001. In: **Direito e Paz**, ano 04, nº07 (dez 2002). São Paulo: Santuário, 2002.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.