FABRÍCIO BITTENCOURT DA CRUZ

A efetividade da Constituição Federal de 1988 quanto à delimitação do poder de edição de medidas provisórias

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2016

FABRÍCIO BITTENCOURT DA CRUZ

A efetividade da Constituição Federal de 1988 quanto à delimitação do poder de edição de medidas provisórias

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Doutor José Levi Mello do Amaral Júnior.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2016

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Cruz, Fabrício Bittencourt da
A efetividade da Constituição Federal de 1988 quanto à delimitação do poder de edição de medidas provisórias / Fabrício Bittencourt da Cruz ; orientador José Levi Mello do Amaral Júnior -- São Paulo, 2016.
194

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

1. Medida provisória. 2. Separação dos poderes. 3. Sistema de governo. 4. Presidencialismo de coalizão. 5. Mutação constitucional. I. Amaral Júnior, José Levi Mello do, orient. II. Título.

Em memória de Josephina Bittencourt de Santi.

«Things of this world are in so constant a flux, that nothing remains long in the same state».

John Locke. *Second Treatise of Government*.

RESUMO

Cruz, Fabrício Bittencourt da. **A efetividade da Constituição Federal de 1988 quanto à delimitação do poder de edição de medidas provisórias**. 197f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Esta tese constitui resultado de pesquisa a respeito da seguinte questão: as fórmulas constituintes em vigor são capazes de moldar a edição de medidas provisórias? No intuito de atingir esse propósito com garantia de originalidade, a pesquisa conduziu-se por duas linhas mestras: aferição das histórias institucional e conceitual da medida provisória e análise empírica de medidas provisórias. As histórias institucional e conceitual da medida provisória estão alocadas em dois capítulos, sendo o primeiro concebido de modo a prestigiar o texto original da Constituição Federal de 1988. Os debates constituintes indicam o porto seguro para análise do surgimento institucional da medida provisória, ao passo que a evolução conceitual foi apreendida através do prisma doutrinário daquele contexto, isto é, nos momentos antecedentes à Emenda Constitucional 32. O segundo capítulo estuda a medida provisória na atual redação constitucional, decorrente da Emenda Constitucional 32. A análise dos debates parlamentares travados durante essa reforma auxilia a descoberta do que se pretendia, em termos institucionais, com a mudança das regras inerentes à edição de medidas provisórias. O apoio doutrinário, devidamente contextualizado, foi utilizado na análise da evolução conceitual da medida provisória com base nas novas regras. O terceiro capítulo, destinado à aferição do impacto da medida provisória nos âmbitos de atuação da Presidência da República, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, ampara informações procedentes da exploração empírica de todo o universo de medidas provisórias editadas após a Emenda Constitucional 32, componentes de conjunto homogêneo cuja validade decorre do texto constitucional em vigor. O produto estatístico tem dúplice utilidade: aferição da sintonia doutrinária com a medida provisória, tal qual vem sendo utilizada desde a Emenda Constitucional 32, bem como suporte a uma postura acadêmica crítica e inovadora. O quarto capítulo contempla posicionamentos críticos orbitando o objeto central da tese. A análise empírica gerou ambiente seguro para avaliar se a Constituição Federal de 1988, após a Emenda Constitucional 32, é eficaz quanto à limitação do poder de edição de medida provisória. O estudo elucida a existência de considerável descompasso entre a evolução conceitual da medida provisória e o perfil desse instituto em sua utilização prática. Consequentemente, a abordagem teórico-constitucional, realizada através das lentes da análise empírico-estatística, ocasiona profundas reflexões a respeito dos dilemas atuais, favorecendo a idealização do perfil institucional para a medida provisória por vir.

Palavras-chave: Medida provisória. Separação dos poderes. Sistema de governo. Presidencialismo de coalizão. Mutação constitucional.

ABSTRACT

Cruz, Fabrício Bittencourt da. **The effectiveness of the 1988 Federal Constitution concerning the delimitation of the power on editing Provisional laws**. 197f. Thesis (Doctorate) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2016.

This study is the result of research on the question: the constituent elements in force are able to shape the issuance of provisional laws? In order to achieve this purpose with the originality assurance, two main lines conducted the research: assessment of institutional and conceptual stories of the provisional law and empirical analysis of provisional law. The institutional and conceptual stories of the provisional law are presented in two chapters; the first one intends to honor the original text of the Brazilian Constitution of 1988. The constituent debates are the safe harbor for analysis the institutional emergence of the provisional law, while the doctrinaire perspective seized the conceptual evolution, that is, the preceding moments to Constitutional Amendment 32. The second chapter studies the provisional law in the current constitutional text as a result of the Constitutional Amendment 32. The analysis of the parliamentary debates that took place during this reform assist the understanding what was intended, in institutional terms, with the change of the rules related to the edition of provisional laws. The doctrine support, properly contextualized, was used in the analysis of the conceptual evolutions of the provisional laws, in accordance with the new rules. The third chapter, which presents the impact of the provisional law in the work of the Presidency, the Congress and the Supreme Court, sustain information of empirical exploration of the all provisional law edited after the Constitutional Amendment 32, homogeneous set of components which validity derive from the Constitution in force. The statistical product has dual utility: measurement of doctrinal line with the provisional law, as it has been used since the Constitutional Amendment 32 and as support of a critical and innovative academic position. The fourth chapter includes critical positions regarding the central subject of the thesis. The empirical analysis created a safe environment to evaluate whether the Federal Constitution of 1988, after the Constitutional Amendment 32, is effective for the limitation of the power to edit a provisional law. The study enlighten that there is a considerable disparity between the conceptual evolution of the provisional law and its practical use. Therefore, the theoretical and constitutional approach, examined through empirical-statistical lens, creates profound reflections on the current dilemmas, favoring the idealizations of as institutional profile of the provisional law to come.

Keywords: Provisional laws. Separation of powers. System of government . Presidential coalition. Constitutional mutation.

SOMMARIO

Cruz, Fabrício Bittencourt da. **L'efficacia della Costituzione Federale da 1988, relativa alla delimitazione del potere di promulgare provvedimenti provvisori con forza di legge**. 197f. Tesi (PhD) – Facoltà di Diritto, Università de São Paulo, São Paulo, 2016.

Questa tesi è il risultato di una ricerca sulla questione: le formule costituenti vigente possono plasmare l'emissione di provvedimenti provvisorii con forza di legge? Al fine di raggiungere questo scopo con la garanzia di originalitá, la ricerca è stata condotta da due linee guida: la misurazione delle storie istituzionali e concettiuali delle provvedimento provvisorio con forza di legge e l'anilisi empirica delle provvedimento provvisorio con forza di legge. Le storie istituzionali e concettuali delle provvedimento provvisorio sono in due capitoli, il primo progettatto per onorare il testo originale della Costituzione del 1988. Le discussioni sulle formule costituenti sono la base per l'analisi della comparsa istituzionale delle provvedimento provvisorio mentre l'evoluzione concettuale fu capita attraverso il prisma di quel constesto dottrinale, cioè, nei momenti precedenti al Emendamento Costituzionale 32. Il secondo capitolo studia le provvedimento provvisorio nella redazione costituzionale corrente dovuta del Emendamento Costituzionale 32. L' analisi dei debatti parlamentari durante questa riforma aiuta la scoperta di ciò che è stato previsto, in termini istituzionali, con la modificazione delle norme relative all' emissione delle provvedimento provvisorio. Il supporto dotrinale, corretamente constestualizato, é stato utilizzato per analisare l' evoluzione concettuale dele provvedimento provvisorio secondo le nuove regole. Il terzo capitolo studia l'impatto delle provvedimento provvisorio nella atività della Presidenza, del Congresso e della Corte Suprema, sostenuto nella informazioni provenineti da esplorazione empirica di tutte le misure provvisorie riprodutte dopo l'emendamento costituzionale 32, gruppo di componenti omogeneo il cui la validità deriva della Costituzione in vigore. Il risultato statistico ha una doppia utilità: la misurazione della conformità dotrinale con le provvedimento provvisorio, come è stata utilizzata a partire dal Emendamento Costituzionale 32, e sostenere una posizione accademica critica e innovativa. Il quarto capitolo comprende posizioni critiche sul tema centrale della tesi. L' anilisi empirica ha creato un ambiente sicuro per valutare se la Costituzione Federale de 1988, dopo l' emendamento constituzionale 32, è eficace per limitare il potere di emettere provvedimento provvisorio. Lo studio chiarisce che esistano notevoli differenze tra l' elevoluzione concettuale delle provvedimento provvisorio e il suo uso pratico. Conseguentemente, l'approccio teorico e costituzionale, attraverso la lente di analisi empirico-statistici, provova profonde riflessioni sui dilemmi attuali, favorendo l' idealizzazione di profilo istituzionale per la misura provvisoria a venire.

Parole chiave**:** Provvedimenti urgenza. Separazione dei poteri. Sistema di governo. Coalizione presidenzialismo. Cambiare costituzionale.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Medidas provisórias editadas entre 11 set. 2001 e 31 dez. 2015 103
Gráfico 2 - Tendência quanto à edição de medidas provisórias 103
Gráfico 3 - Medidas provisórias editadas por grande campo temático 104
Gráfico 4 - Medidas provisórias com perda de eficácia 105
Gráfico 5 - Medidas provisórias com perda de eficácia (comparativo) 105
Gráfico 6 - Tendência quanto à perda de eficácia 106
Gráfico 7 - Medidas provisórias sujeitas ao art. 2º da EC 32 111
Gráfico 8 - Hipótese: medidas provisórias x leis ordinárias 113
Gráfico 9 - Rejeições anuais de medidas provisórias entre 2001 e 2015 120
Gráfico 10 - Rejeições de medidas provisórias x edições anuais 121
Gráfico 11 - Comparativo anual: rejeição e perda de eficácia 123
Gráfico 12 - Comparativo anual: edição, rejeição e perda de eficácia 123
Gráfico 13 - Medidas provisórias aprovadas na íntegra 125
Gráfico 14 - Projetos de lei de conversão 126
Gráfico 15 - Medidas provisórias convertidas em lei (com ou sem alterações) 126
Gráfico 16 - Trancamento de pautas no Senado Federal (2003-2014) 131
Gráfico 17 - Trancamento de pautas no Senado Federal (2003-2014) 131
Gráfico 18 - Trancamento integral de pautas no Senado Federal (2005-2014) 132
Gráfico 19 - Panorama geral dos destinos das medidas provisórias pós EC 32 133
Gráfico 20 - Medida provisória e controle concentrado de constitucionalidade 135
Gráfico 21 - ADIs contra medidas provisórias por entidade proponente 135
Gráfico 22 - Distribuição de ADIs por partidos políticos 136
Gráfico 23 - Distribuição anual de ADIs contra medidas provisórias 138
Gráfico 24 - Relação anual entre MPs editadas e ADIs propostas 138
Gráfico 25 - Destino das ADIs propostas contra MPs editadas pós EC 32 140
Gráfico 26 - Procedimentos nas ADIs contra MPs editadas pós EC 32 140

Tabela 1 - Vigência de MPs sujeitas ao art. 2º da EC 32 (revogadas) 110
Tabela 2 - Vigência de MPs sujeitas ao art. 2º da EC 32 (convertidas) 111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Art	Artigo
MC	Medida Cautelar
CF	Constituição Federal
DEM	Democratas
EC	Emenda à Constituição
MP	Medida Provisória
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PPS	Partido Popular Socialista
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
RE	Recurso Extraordinário
Rel	Relator
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1

1. MEDIDA PROVISÓRIA NO TEXTO ORIGINAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 4

1.1. Surgimento institucional 4

1.2. Evolução conceitual 16

1.2.1. Reedição 18

1.2.2. Relevância e urgência 29

1.2.3. Limites constitucionais 36

1.3. Camaleão normativo 46

2. MEDIDA PROVISÓRIA NA ATUAL REDAÇÃO CONSTITUCIONAL 59

2.1. Guinada institucional 61

2.2. Evolução conceitual 76

2.2.1. Limites constitucionais 80

2.2.2. Regime de urgência 86

2.2.3. Perenização do provisório 91

2.3. Vírus normativo 94

3. MEDIDA PROVISÓRIA EM NÚMEROS 98

3.1. Atuação da Presidência da República 101

3.1.1. Medidas provisórias editadas 102

3.1.2. Medidas provisórias com perda de eficácia 104

3.1.3. Medidas prorrogadas via emenda à Constituição 106

3.2. Atuação do Congresso Nacional 114

3.2.1. Medidas provisórias rejeitadas 118

3.2.2. Medidas provisórias aprovadas 124

3.2.3. Medidas provisórias e trancamento de pautas legislativas 127

3.3. Atuação do Supremo Tribunal Federal 132

3.3.1. Medida provisória em controle concentrado de constitucionalidade 137

3.3.2. Medida provisória em controle difuso de constitucionalidade 141

4. EFETIVIDADE DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS À EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS 144

4.1. Medida provisória e mutação constitucional 151

4.2. Medida provisória, separação de poderes e sistema de governo 158

4.2.1. Separação de poderes 158

4.2.2. Presidencialismo de Coalizão 169

4.3. Medida provisória e o papel do Supremo Tribunal Federal 177

4.3.1. Diálogos constitucionais 181

4.3.2. Palavra final? 185

CONCLUSÃO 189

REFERÊNCIAS 195

INTRODUÇÃO

Esta tese constitui resultado de pesquisa a respeito da seguinte questão: as fórmulas constituintes em vigor são capazes de moldar a edição de medidas provisórias?

No intuito de atingir esse propósito com garantia de originalidade, a pesquisa conduziu-se por duas linhas-mestras: aferição das histórias institucional[1] e conceitual[2] da medida provisória e análise empírica de medidas provisórias.

A medida provisória, tanto do ponto de vista institucional, quanto através do prisma conceitual, demanda o estudo de dois períodos distintos. O primeiro foi inaugurado na promulgação da Constituição Federal de 1988, com desfecho no advento da Emenda Constitucional 32. O segundo período teve seu início na promulgação da referida emenda e, pela ausência de modificações posteriores no texto constitucional, não sinaliza epílogo.

As histórias institucional e conceitual da medida provisória estão alocadas em dois capítulos, sendo o primeiro concebido de modo a prestigiar o texto original da Constituição Federal de 1988. Os debates constituintes indicam o porto seguro para análise do surgimento institucional da medida provisória, ao passo que a evolução conceitual foi apreendida através do prisma doutrinário daquele contexto,[3] isto é, nos momentos antecedentes à Emenda Constitucional 32.

---

[1] "Estudar instituições implica conhecer as razões da prática à qual estão vinculadas. O estudo do governo ou da administração não se desvincula do estudo das razões de ser do governo. (...) "Para estudá-la (a máquina) não é irrelevante saber o que seus criadores e operadores pensavam dessa virtude" (LOPES, J. R. L. *História das ideias, das instituições e teoria do direito*. In: Cristina Nogueira da Silva; Angela Barreto Xavier; Pedro Cardim. (Org.). *António Manuel Hespanha*: entre a história e o direito. 1 ed. Coimbra: Almedina, 2015, v. , p. 199-207.).

[2] Caio Tácito abordou o surgimento conceitual da medida provisória logo após seu surgimento institucional em 1988: "Somente temos notícia de dois estudos sobre o novo procedimento legislativo. Saulo Ramos versou a hermenêutica do artigo 62 da Constituição de 1988 em breve ensaio sobre 'Medidas provisórias no Direito Constitucional Brasileiro' (*O Estado de S. Paulo de 8 de maio de 1989*) e Manoel Gonçalves Ferreira Filho dedicou-se ao exame das 'Medidas Provisórias com força de lei' (*Repertório de Jurisprudência IOB - 1ª quinzena de março de 1989 - nº 5/89*). Flavio Bauer Novelli anuncia, para breve, monografia especialmente dedicada ao assunto" (TÁCITO, Caio. *A Constituição de 1988***.** Coleção Constituições Brasileiras. v. 7. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988, p. 37).

[3] Hayden White, ao abordar a metodologia contextualista ("The Context in the Text: Method and Ideology in the Intellectual History"), afirma que sua utilização "(…) authorize new ways of looking at texts, of inscribing texts within 'discourses' (a new term for intellectual historians), and of linking both texts and discourses to their contexts" (WHITE, Hayden. *The content of the form*. Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 1987, p 185).

Mereceram destaque a relevância e a urgência como pressupostos para a edição de medida provisória, os limites constitucionais ao uso desse instituto e a sistemática de reedição, tendo a escolha desses temas decorrido de sua importância como fatores decisivos para a configuração assumida pela medida provisória à época.

O segundo capítulo hospeda estudo da medida provisória na atual redação constitucional, decorrente da Emenda Constitucional 32. A análise dos debates parlamentares travados durante essa reforma auxilia a descoberta do que se pretendia, em termos institucionais, com a mudança das regras inerentes à edição de medidas provisórias. O apoio doutrinário, devidamente contextualizado, foi utilizado na análise da evolução conceitual da medida provisória com base nas novas regras.

Analisaram-se os limites constitucionais ao uso da medida provisória, os limites constitucionais abuso desse instituto e o regime de urgência, vetores centrais na configuração da medida provisória na atualidade.

O terceiro capítulo, destinado à aferição do impacto da medida provisória nos âmbitos de atuação da Presidência da República, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, ampara informações procedentes da exploração empírica de todo o universo de medidas provisórias editadas após a Emenda Constitucional 32, componentes de conjunto homogêneo cuja validade decorre do texto constitucional em vigor.

As informações são primárias, porquanto, embora os dados estejam agrupados em fontes oficiais, não são conhecidas amostras sob todas as perspectivas aventadas nesta tese.

O produto estatístico tem dúplice utilidade: aferição da sintonia doutrinária com a medida provisória, tal qual vem sendo utilizada desde a Emenda Constitucional 32, bem como suporte a uma postura acadêmica crítica e inovadora.

O quarto capítulo envolve análise de questões teóricas orbitando a hipótese central desta dese. A análise empírica gerou ambiente seguro para avaliar, à luz da separação de poderes, do presidencialismo de coalizão praticado no Brasil e do papel do Supremo Tribunal Federal, se a Constituição Federal de 1988 tem eficácia quanto à limitação do poder de edição de medida provisória.

O estudo evidencia existência de certo descompasso entre a evolução conceitual da medida provisória e seu perfil na utilização prática. Sugere, outrossim, amadurecimento institucional, funcionamento das instâncias políticas de controle, bem como suporte jurisdicional quanto aos procedimentos constitucionalmente estabelecidos.

1. MEDIDA PROVISÓRIA NO TEXTO ORIGINAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Este capítulo contempla estudo da medida provisória como um instrumento normativo que, com pouco mais de 25 anos de existência no Brasil, é significativamente diverso do idealizado pela Assembleia Nacional Constituinte. Considerando-se que "(…) a história institucional é um lugar próprio para a busca dos sentidos pensados e efetivamente usados pelos agentes históricos",[4] o viés metodológico de análise consiste na análise do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 e na sua respectiva comparação com o pensamento doutrinário da época.

O acesso aos registros históricos, particularmente aos diários da Assembleia Nacional Constituinte, enquanto fontes primárias, permitiu a descoberta do que se pensava na concepção da medida provisória. Viabilizou, também, uma ampla visão dos contextos pelos quais transitaram as discussões sobre o novo instituto.[5] Algumas assertivas apresentadas no decorrer do texto consubstanciam induções obtidas a partir da análise de dados constantes em outra fonte primária, a saber, o repositório de legislação disponível no site da Presidência da República. Outras são baseadas em obras doutrinárias e destinam-se, em sua maioria, à demonstração de alguma assimetria entre história institucional e história intelectual quanto a esse cambiante mecanismo de inovação da ordem jurídica.

1.1. Surgimento institucional

A história institucional da medida provisória iniciou durante os debates constituintes imediatamente anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988. Até então, o instrumento normativo primário à disposição do Presidente da República era o decreto-lei e em torno deste giravam, nos primeiros momentos, os debates constituintes. As proposições variavam desde sua manutenção, nos moldes admitidos pelo texto constitucional então vigente (Sugestão 408) à total proscrição ao uso desse instrumento normativo (Sugestão 154, entre outras). Houve tentativa de se inserir, como condicionante à continuidade da eficácia

---

[4] LOPES, J. R. L. *História das ideias, das instituições e teoria do direito*. In: Cristina Nogueira da Silva; Angela Barreto Xavier; Pedro Cardim. (Org.). *António Manuel Hespanha*: entre a história e o direito. 1 ed. Coimbra: Almedina, 2015, v. , p. 199-207.

[5] "O conhecimento do contexto continua sendo necessário para o conhecimento da inovação" (POCOCK, J. G. A.. *Linguagens do ideário político.* Sergio Miceli (org.); tradução: Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Clássicos; 25).

do decreto-lei, sua remessa ao Congresso Nacional para apreciação em 24 horas (Sugestão 266). Transitou-se pela segurança nacional como *conditio sine qua non* à edição do decreto-lei (Sugestão 4.336). Propôs-se, também, que a ausência de apreciação do decreto-lei pelo Congresso Nacional acarretasse sua automática rejeição (Sugestão 9.108). Em maio de 1987, já haviam sido encaminhadas aproximadamente 10.500 propostas textuais específicas. Em nenhuma a medida provisória era mencionada.[6]

O trabalho constituinte, instalado em 1° de fevereiro de 1987, desenvolveu-se em 7 etapas, subdividas em 25 fases, conforme a tabela a seguir:[7]

1. Preliminar	- Definição do Regimento Interno da ANC - Sugestões: Cidadãos, Constituinte e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	A: Anteprojeto do Relator B: Emenda ao Anteprojeto do Relator C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão, na Comissão F: Substitutivo do Relator G: Emenda ao Substitutivo H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	I: Anteprojeto de Constituição J: Emenda Mérito (CS) ao Anteprojeto K: Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto L: Projeto de Constituição M: Emenda (1P) de Plenário e Populares N: Substitutivo 1 do Relator O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	Q: Projeto A (início 1° turno) R: Ato das Disposições Transitórias S: Emenda (2P) de Plenário T: Projeto B (fim 1°, início 2° turno) U: Emenda (2T) ao Projeto B V: Projeto C (fim 2° turno)
6. Comissão de Redação	W: Proposta exclusivamente de redação X: Projeto D – redação final
7. Epílogo	Y: Promulgação

[6] BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Constituição Federal 25 anos*: sugestões dos Constituintes. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-dos-constituintes-pagina-principal>. Acesso em 15 nov. 2013.

[7] BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Panorama do funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/panorama-da-assembleia-nacional-constituinte/panorama-do-funcionamento-geral>. Acesso em 29 nov. 2013. Há expressa menção à inexistência da Fase D.

O processo contou com 24 subcomissões temáticas e 8 comissões temáticas, instaladas em 1° de abril de 1987. Para cada comissão havia 3 subcomissões. A Comissão de Sistematização foi instalada em 9 de abril de 1987. Após o envio de textos aprovados por 7 das 8 comissões temáticas, apresentou-se, à Comissão de Sistematização, Anteprojeto de Constituição, com 501 artigos resultantes da unificação das propostas. Em 24 de novembro de 1987, depois de aproximadamente cinco meses em debate, a Comissão de Sistematização anunciou o chamado Projeto A, que constituía o texto-base a ser analisado no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte. A etapa plenária contou com dois turnos, tendo Primeiro Turno transcorrido entre 24 de novembro e 1978 e 30 de junho de 1988 e propiciado a formulação do Projeto B. O Segundo Turno, inaugurado em 5 de julho de 1988, encontrou seu termo em 2 de setembro daquele ano, com a entrega do Projeto C à Comissão de Redação que, em 19 dias, apresentou o Projeto D, submetido à deliberações plenárias a partir de 22 de setembro de 1988, quando foi aprovado em turno único de votação. Estava aprovada a Constituição da República Federativa do Brasil, restando, apenas, sua promulgação.[8]

Inicia-se, nesse contexto, a história institucional da medida provisória. Durante a Chamada Fase A,[9] no âmbito da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, o Constituinte José Jorge apresentou, em 11 de maio de 1987, Anteprojeto do Relator à Subcomissão do Poder Legislativo, noticiando ter sido o trabalho realizado com base nos debates realizados naquela subcomissão, em sugestões encaminhadas pelos próprios

[8] Ibid. loc. cit.

[9] As menções referentes ao decreto-lei e à medida provisória no desenrolar das fases de trabalho constituinte baseiam-se em dados obtidos a partir de pesquisa realizada pela Coordenação de Relacionamento Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Constituição Federal 25 anos*: sugestões dos Constituintes. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-dos-constituintes-pagina-principal>. Acesso em 15 nov. 2013).

constituintes e em "(…) milhares de sugestões populares encaminhadas ao Senado Federal pela população brasileira". Propugnava-se o fim do decreto-lei.[10]

Após algumas emendas (Fase B), o Anteprojeto da Subcomissão (Fase C) foi encaminhado à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo (Fase E), onde também foi emendado. Apresentou-se texto Substitutivo do Relator (Fase F) que, embora ainda embrionário e a despeito de vedar a edição de "decretos com valor de lei", continha praticamente todos os aspectos do que viria a se tornar o art. 62 da Constituição Federal de 1988.[11] Era a gênese da medida provisória.

O contexto parlamentarista em que se gerava a hoje conhecida medida provisória resplandece nas palavras do Constituinte Egídio Ferreira Lima, escritas em considerações iniciais ao Substitutivo que apresentava à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo:

> O nosso Presidencialismo revelou-se falho e fomentador de impasses.
> A sua história é o retrato perfeito da instabilidade e das rupturas institucionais. Basta um dar de vista no passado e uma reflexão sobre o próprio presente para que se conclua pela dramaticidade de seu percurso. Regala-se, ainda, de ser viveiro de corrupção, empirismo e do mais deslavado pragmatismo político.
> Governo de um só homem, nele os partidos não se solidificam, a inteligência se torna solitária; quando não se deteriora, e os quadros técnicos e administrativos se transformam em ninhos de apaziguados e áulicos.
> No País, o Presidencialismo se esgotou. É um moribundo em marcha acelerada para a putrefação. Não sepultá-lo é contaminar todo o organismo nacional.
> (…) O sistema parlamentar de governo é fruto da evolução do processo político. Na proporção em que se avança, política e culturalmente, ele se impõe.

---

[10] "Aboliram-se dois instrumentos arbitrários de produção de leis, constituídos pelo decurso de prazo e pelo decreto-lei. Optou-se pela extinção do decreto-lei, atendendo-se a inúmeras sugestões de constituintes, de funcionários do Congresso, de cidadãos e de entidades da sociedade civil e levando em conta o desgaste que esse recurso do Executivo vem provocando no Poder Legislativo. Ademais, é importante ressaltar que o decreto-lei é na realidade uma gigantesca porta aberta por onde têm transitado, lado a lado, tanto leis urgentes e inadiáveis, portanto necessárias ao País, quanto verdadeiros abusos jurídicos aos quais o Congresso se vê levado a sancionar. O decurso de prazo agora tem finalidade completamente oposta, que é a de rejeitar os projetos de leis enviados pelo Executivo que não tenham sido votados até expirar o período estabelecido constitucionalmente" (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. *Constituinte Fase A*: Anteprojeto do Relator da Subcomissão. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-106.pdf>. Acesso em 2 dez. 2013).

[11] "Art. 22. O Executivo não poderá, sem delegação do Congresso Nacional, editar decreto que tenha valor de lei.
§ 1º - Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro, poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las, de imediato, ao Congresso Nacional, para a conversão, o qual, estando em recesso, será convocado extraordinariamente, para se reunir no prazo de cinco dias.
§ 2º - Os decretos perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidos em lei, no prazo de trinta dias, a partir da sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dele decorrentes".

> (…) Por tudo isto, proponho, no substitutivo, um sistema parlamentar de governo, com um Presidente, como o grande árbitro da política nacional e supervisor, sempre presente, da administração, a cargo do Primeiro-Ministro, que se incube, com o Conselho de Ministro, do gerenciamento dos negócios administrativos.
> Tive todo o cuidado, a partir da notável criação do Senador José Fogaça, em conceber um sistema objetivo, transparente e funcional. Na distribuição da competência, entre o Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro, pus todo o zelo em busca de um equilíbrio e de uma harmonia capaz de prevenir conflitos.[12]

Este era o cenário no qual o Constituinte Egídio Ferreira Lima afirmou, também nas considerações iniciais ao Substitutivo que apresentava à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, que "(…) o Decreto-Lei, sempre abastardado pelos regimes autoritários, reconquista a sua roupagem democrática e os seus fundamentos históricos, como fator de modernização e rapidez na ação administrativa, nos casos de importância e urgência, tão presentes no mundo moderno".[13]

A necessidade de "(…) solicitação do Primeiro-Ministro" confirmava que a lógica subjacente ao texto em referência não estava ligada ao sistema presidencialista de governo, mas ao parlamentarismo.[14] Esse texto acabou se consolidando como Anteprojeto da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo (Fase H).

A Fase I consubstanciava o Anteprojeto de Constituição e inaugurava, na Comissão de Sistematização, uma análise mais ampla da proposta, que sofreu, depois de Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto constituinte (Fases J e K), de ser adaptado ao Projeto de Constituição (Fase L) e de receber Emendas de Plenário e Populares (Fase M), alteração por meio da qual foi suprimida a expressa menção ao decreto-lei, mantendo-se,

---

[12] LIMA, Egídio Ferreira. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. *Constituinte Fase F*: Substitutivo do Relator da Comissão. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-101.pdf>. Acesso em 3 dez. 2013.

[13] Id. loc. cit.

[14] Em uma das emendas parcialmente aprovadas na Fase E - Emenda 300170-9, de autoria do Constituinte Oswaldo Lima Filho - chegava-se a sugerir que "(…) decretos provisórios de urgência" pudessem ser editados pelo "Chefe de Governo", fortalecendo a percepção de que, no âmbito da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, a perspectiva era parlamentarista (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. *Constituinte Fase E*: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>. Acesso em 15 nov. 2013).

quando ao restante, o texto tal como havia sido concebido no desfecho da Fase H.[15] Era o Primeiro Substitutivo do Relator (Fase N),[16] objeto de reprise na derradeira etapa na Comissão de Sistematização (Fase P - Segundo Substitutivo do Relator).[17]

Em janeiro de 1988, durante os debates na Comissão de Sistematização, os Constituintes José Maria Eymael, Luiz Inácio Lula da Silva, Adylson Motta e Haroldo Lima fizeram requerimento de destaque[18] referente à Emenda Substitutiva 27.324-8, proposta pelo Constituinte Eduardo Bonfim. Pretendia-se, com a emenda substitutiva, a supressão do art. 94 do Primeiro Substitutivo do Relator (correlato ao art. 72 no Segundo Substitutivo do Relator).[19] Nas palavras do Constituinte Haroldo Lima:

> Por essa exposição que faço, penso que fica claro qual a linha autoritária que existiu no nosso País a respeito da utilização desse instrumento e como a prática recente da utilização desse expediente foi nefasta à história recente da nossa República, no regime do General Figueiredo, quando tivemos uma grande quantidade de decretos-leis. O que mostra que esse tipo de expediente pode, em circunstâncias particulares, ser uma forma abusiva de utilização de poder.
> Por conseguinte, na hora em que estamos elaborando uma Constituição nova, num clima novo e pretendendo dar passos progressistas e democráticos no sentido

---

[15] "No decorrer dos trabalhos da Comissão de Sistematização, foram se consolidando manifestações politico-ideológicas divergentes de grande vulto, as quais trouxeram transtornos à condução dos trabalhos nos prazos previstos inicialmente, que tinha o 15 de novembro de 1987 reservado para a promulgação do texto. Diante das evidências, tentou-se encontrar soluções emergenciais como a de reduzir de dois para um turno no Plenário a votação final e, ainda, a de fazer funcionarem, simultaneamente, os trabalhos da Sistematização e do Plenário, tudo sem sucesso. A dança das datas estipuladas para o fim dos trabalhos na Comissão de Sistematização (foram pelo menos 5 delas: primeiramente 17-9, adiada para 28-10 e 30-11, depois recuada para 17-11 e, por fim, para 18-11) e a faculdade de apresentação de emendas para todos os constituintes, e não só para os membros da Comissão, e a apresentação de um segundo substitutivo, inicialmente não previsto, são indicadores das tentativas de acomodação dos problemas" (Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/panorama-da-assembleia-nacional-constituinte/panorama-do-funcionamento-geral>. Acesso em 2 dez. 2013).

[16] "Art. 94. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro, poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato, para conversão, ao Congresso Nacional, o qual, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
Parágrafo único - As medidas provisórias perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidos em lei, no prazo de trinta dias, a partir da sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dele decorrentes".

[17] Nessa versão o texto correspondia ao artigo 72 (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. *Constituinte Fase P*: Projeto de Constituição: Segundo Substitutivo do Relator. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/comissao-de-sistematizacao/segundo-substitutivo-do-relator >. Acesso em 2 dez. 2013).

[18] EYMAEL, José Maria; SILVA, Luiz Inácio Lula da; MOTTA, Adylson; LIMA, Haroldo. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1701.

[19] Id. loc. cit.

> de um Brasil novo, não seria conveniente mantermos no texto constitucional esse instrumento que tem essa origem a que me referi, de 1937 e de 1967. Deveríamos, sim, extirpar do texto constitucional esse instituto.[20]

O discurso do Constituinte Haroldo Lima dirigia-se ao decreto-lei, revelando a proximidade com a medida provisória que se propunha. Isso fica claro no discurso do Constituinte Adylson Motta:

> Então, Sr. Presidente, pela experiência que temos nesta Casa, sou obrigado a defender a supressão da reedição do instituto do decreto-lei, embora de uma maneira um pouco disfarçada. O decreto-lei tem sido acionado indevidamente pelo Governo porque nunca se caracterizaram, nas hipóteses contempladas, a urgência e a extrema necessidade.[21]

Durante o discurso de Haroldo Lima, o Constituinte Fernando Henrique Cardoso assumiu interinamente a Presidência da Comissão de Sistematização,[22] passando a palavra ao Constituinte Egídio Ferreira Lima, responsável, na qualidade de Relator da Comissão de Organizacão dos Poderes, pela idealização da medida provisória como modelo a ser aprovado para a Constituição Federal. Egídio Ferreira Lima defendeu a rejeição da emenda substitutiva:

> A celeridade do processo histórico de hoje, a modernização e a complexidade da sociedade exigem instrumento ágil e preciso para que se possa atender aos casos relevantes e de urgência dentro da direção administrativa - que são muitos.
> Este texto que aqui está é sábio. Não pertence a mim. É fruto quase literal da concepção, da sedimentação dos italianos como juristas e dos italianos como políticos. A tradução é literal e perfeita do que está na Constituição italiana e que dela se estendeu para a Constituição alemã, para a Constituição francesa, para a Constituição espanhola e para a Constituição portuguesa. Vejam que beleza de construção jurídica, constitucional e política este texto contém.[23]

---

[20] LIMA, Haroldo. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1701.

[21] MOTTA, Adylson. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1702.

[22] BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1702.

[23] LIMA, op. cit., p. 1702.

Após comentar a respeito das limitações que, a seu ver, emergiam do texto proposto (relevância e urgência, perda de eficácia desde a edição, convocação extraordinária do Congresso Nacional), disse:

> Trata-se, portanto, de medida eficaz, heróica, necessária e indispensável a um Estado moderno, altamente democrática e juridicamente bem elaborada, Não podemos, nesta hora, evidenciar conservadorismo e atraso. Neste momento, temos o compromisso, perante o país e o seu futuro, de elaborar o que for de melhor. Fomos buscar no direito comparado o que de melhor ele fez e concebeu a respeito da matéria.[24]

O Constituinte Nelson Jobim também falou contra o destaque à Emenda Substitutiva 27.324-8. Depois de dizer que a medida provisória preparada no projeto do Constituinte Egídio Ferreira Lima e o decreto-lei previsto na Constituição de 1969 eram "(…) duas coisas completamente distintas", salientou que:

> (…) os cinco dias marcados para a medida vir ao Congresso não significa que o Congresso vai decidir a respeito. Se não decidir nos cinco dias, o decreto-lei ficará vigente? Absolutamente não. Basta a leitura atenta e sem os óculos deformadores da ideologia. (…) Este é o instituto insculpido pelo Sr. Relator, que mostra realmente que estamos produzindo um texto democrático, mas adaptado a um mundo moderno, às ânsias deste, e que permite, em casos de relevância e urgência, atos dessa natureza. Mas a soberania completa, popular, que deve existir na representação do Congresso, está plenamente assegurada.[25]

O Destaque 854-87 foi rejeitado, pois acolhido por apenas 11 dos 79 constituintes presentes. Fernando Henrique Cardoso votou contra e Luiz Inácio Lula da Silva votou a favor.[26]

No início das deliberações no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte (Fases Q e S), o Constituinte Nilson Gibson manifestou-se, em fevereiro de 1988, nos seguintes termos:

---

[24] Id. loc. cit.

[25] JOBIM, Nelson. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1703.

[26] BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1.703-1.704.

> Sentimos todos que o decreto-lei destrói a segurança jurídica, cria instabilidade, leva à irresponsabilidade do Governo e corrói a isonomia. É o instrumento por excelência dos odiosos casuísmos que subvertem nossa ordem social.
> Pois bem, a despeito da condenação do decreto-lei, por mais espantoso que possa parecer, conforme registramos no início, o Projeto de Constituição não só assegura sua sobrevivência, como o amplia. Mais que isso, concebe um instrumento normativo mais violento, mais amplo e muito mais perigoso para os direitos dos cidadãos. Prevê o Projeto 'medidas provisórias' com força de lei. E tais medidas não são condicionadas e nem dependem de pressupostos.
> (…) O Projeto oferece uma bomba atômica ao Governo Federal e nenhum instrumento de defesa às suas vítimas. Os meios atualmente existentes, que persistirão iguais no fundo e na forma, já mostraram sua absoluta incapacidade para defender-nos dos decretos-leis. Nada indica que serão eficientes contra esse novo e mais deletério instrumento.
> (…) Tal arma é um perigo imenso para todos, até mesmo para a própria sociedade. Nas mãos de um Governo extremista é algo de irresistível. Manejada por um fanático ou desabusado, ou irresponsável, será um desastre.[27]

O texto, que havia sido encaminhado pela Comissão de Sistematização, foi alterado em decorrência da apresentação de importantes emendas (Fases S a U). A modificação foi substancial, porquanto restava suprimida a solicitação do Primeiro-Ministro como marco inicial do procedimento inerente à medida provisória, ou seja, abandonava-se a íntima relação entre o novo instituto e o sistema parlamentarista de governo (Fase T).[28]

Isto porque, em 22 de março de 1988, na 230ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, havia sido realizada a votação da Emenda Coletiva 1.830, subscrita pelos constituintes Humberto Lucena, Edison Lobão, Maurílio Ferreira Lima, Vivaldo Barbosa e Teodoro Mendes, numa ocasião assim descrita pelo Constituinte Luiz Viana: "Pelo que vemos na vibração deste plenário, poderei dizer que jamais, desde o momento em que há cem anos se votou a Lei da Abolição, viveu o Parlamento brasileiro um momento de tanta responsabilidade e de tanta beleza".[29]

A referida emenda propunha, em linhas gerais, a manutenção do vigente regime presidencialista e o mandato de Presidente da República com duração de 5 anos. Dos 559 constituintes presentes, houve apenas 3 abstenções. A emenda foi acolhida por 344 votos

---

[27] GIBSON, Nilson. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 26 fev. 1988, p. 7.631-7.632.

[28] "Art. 64. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato, para conversão, ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes".

[29] VIANA, Luiz. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 23 mar. 1988, p. 8.738.

favoráveis, contra 212 que a rejeitavam. Fernando Henrique Cardoso votou contra e Luiz Inácio Lula da Silva votou a favor.[30]

Na semana seguinte, o Constituinte Michel Temer, autor de pedido de destaque quanto à supressão da medida provisória, chamava a atenção à "(…) incapacitação de um Legislativo brasileiro legislar na sua plenitude". Segundo expôs, "Invoca-se aqui, o chamado decreto-lei italiano, que foi a inspiração deste dispositivo. Se fosse ele, eu, imediatamente, aderiria. Acontece que o decreto-lei da Itália é completamente diferente". Isto porque o Constituinte Michel Temer estava fazendo a correlação do decreto-lei italiano na Itália parlamentarista e da medida provisória no Brasil presidencialista:

> Ora, o que é responsabilidade no sistema constitucional? É a responsabilidade política. Então, se um Ministro encaminha uma medida provisória, toma uma medida provisória, é sob sua responsabilidade. E o que é, Srs. Constituintes, a responsabilidade política no parlamentarismo? É a queda do Gabinete, é a queda do Primeiro-Ministro.[31]

Na mesma ocasião, o Constituinte Nelson Jobim voltou a frisar que, a seu ver, a medida provisória e o decreto-lei eram distintos, salientando que "(…) esta Casa vigiará de forma absoluta, e com toda a sua força legislativa, qualquer excesso que venha a ser praticado". E, quando à eficácia da medida provisória, "(…) a vigília desta casa será ou positiva para uma conversão, ou negativa pelo silêncio em 30 dias. E a medida cairá desde a sua edição".[32]

O Constituinte Bernardo Cabral, Relator da Emenda Substitutiva 27.324-8, fez coro às impressões de Nelson Jobim, completando-as com menção à retroatividade (*"ex tunc"*) no tocante à perda de eficácia da medida provisória rejeitada ou não analisada pelo Congresso Nacional.[33]

---

[30] BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 23 mar. 1988, p. 8.747-8.749.

[31] TEMER, Michel. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 19 mar. 1988, p. 8.655.

[32] JOBIM, Nelson. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 19 mar. 1988, p. 8.655-8.656.

[33] CABRAL, Bernardo. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 19 mar. 1988, p. 8.656.

O destaque supressivo foi rejeitado. Dos 360 constituintes presentes, 275 a rejeitavam e 78 a acolhiam. Fernando Henrique Cardoso votou contra e Luiz Inácio Lula da Silva votou a favor.[34]

Em julho de 1988, o Constituinte Mendes Botelho insistiu na retirada da medida provisória do texto constitucional em elaboração. Sob sua ótica, o instituto "(…) preserva - e até piora sob alguns aspectos - o amaldiçoado decreto-lei, embora lhe mude o rótulo".[35]

O Constituinte Adylson Motta, em agosto de 1988, foi enfático, não somente ao manifestar preocupação com a aceitabilidade que a medida provisória vinha atingindo nos trabalhos constituintes, mas, em particular, ao abordar o novo instituto com o sistema de governo recém definido para a República Federativa do Brasil:

> Quando havia aqui a idéia, aparentemente vitoriosa, de implantarmos no Brasil o parlamentarismo, o que lamentavelmente não ocorreu, numa hipótese generosa poder-se-ia aceitar que, com algumas modificações, fosse aprovado um instrumento que capacitasse o Poder Executivo a ter maior agilidade para suprir, à vezes, as dificuldades encontradas no processo legislativo. Mas no presidencialismo, que está próximo do autoritarismo - já se demonstrou que a América do Sul tem uma história confundida com um rosário de golpes de Estado, intermediados por alguns períodos de relativa franquia democrática - não se concebe que esta Casa dê o seu assentimento, a sua aprovação para que esse instrumento conste em nossa Carta Magna.[36]

Pouco depois, no mesmo agosto de 1988, o Plenário da Assembleia Nacional Constituinte deliberou sobre três requerimentos de destaque, formulados pelos constituintes Adylson Motta, Lavoisier Maia e Mendes Botelho, todos visando à supressão do dispositivo que previa a medida provisória.[37]

A tentativa de supressão da medida provisória, mais uma vez, protagonizava, em conjuntura na qual já se indicava não apenas que a a questão era "(…) sobejamente conhe-

---

[34] BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 19 mar. 1988, p. 8.657-8.658.

[35] BOTELHO, Mendes. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 29 jul. 1988, p. 12.183.

[36] MOTTA, Adylson. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 12 ago. 1988, p. 12.541.

[37] MOTTA, Adylson; MAIA, Lavoisier; BOTELHO, Mendes Botelho. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.023.

cida da Casa",[38] mas também que "(…) o baixo quorum e o parecer contrário do Relator"[39] prenunciavam definitiva rejeição à proposta de emenda supressiva. Segundo o Constituinte Adylson Motta:

> Um dos mais ardorosos defensores do decreto-lei, o ex-Ministro Leitão de Abreu, duas vezes Ministro do período autoritário, Professor de nomeada, Jurista eminente, ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal, em entrevista concedida ao Jornal Zero Hora de Porto Alegre, disse o seguinte: 'A Constituinte dou um cheque em branco a Sarney'. Eu diria que aos Presidentes futuros.
> (…) Da forma como está posto - e é esta a a razão de eu insistir na minha emenda - nós estamos aqui praticando, o que já se disse hoje, o haraquiri do Congresso Nacional; é uma auto-podação, é uma auto-mutilação, é uma transferência de competência.[40]

Já o Constituinte Egídio Ferreira Lima afirmou que "As medidas provisórias, com força de lei, não têm nada com o decreto-lei. O decreto-lei era um instrumento arbitrário da ditadura". Logo em seguida, salientou que as medidas provisórias, "(…) se não forem votadas no prazo de 30 dias, elas perderão sua eficácia e são consideradas não aprovadas. Aí a diferença fundamental".[41]

Bernardo Cabral, Constituinte Relator da proposta de emenda substitutiva em debate, manifestou-se pela rejeição porque, segundo entendeu, não havia "(…) comparação entre medida provisória e o decreto-lei. As medidas provisórias perderão a eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, ademais são necessárias para a administração pública, a fim de resolverem questões de relevante e urgente interesse público nacional".[42]

---

[38] GUIMARÃES, Ulysses. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.023.

[39] MOTTA, Adylson. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.023.

[40] Id. loc. cit.

[41] LIMA, Egídio Ferreira. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.023-13.024. Como se percebe, o constituinte responsável pelo gérmen da medida provisória no contexto parlamentarista manteve-se fiel a ela, ainda que, naquele momento, já estivesse indubitavelmente vinculada ao presidencialismo.

[42] CABRAL, Bernardo. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.024.

Na ocasião, o Constituinte Roberto Freire explicitou os motivos pelos quais votaria contra a supressão: "(…) por considerar grande a conquista que significa a medida provisória, porque arma o Executivo e extingue o decreto-lei, valorizando o Legislativo".[43]

A emenda foi rejeitada por 309 dos 379 constituintes presentes. Houve 4 abstenções e 66 votos pelo acolhimento da proposta de supressão da medida provisória. Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva manifestam-se coerentes com as convicções por eles expostas anteriormente.[44] O texto foi aprovado pelo Plenário (Fase V) e encaminhado à Comissão de Redação, onde recebeu a versão definitiva (Fases W e X).[45]

1.2. Evolução conceitual

A abordagem dos debates ocorridos no decorrer dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte viabiliza visão acurada a respeito do surgimento institucional e intelectual da medida provisória. Seu acolhimento na qualidade de instrumento normativo primário à disposição do Presidente da República resultou de intensos debates, no quais se evidenciou uma preocupação central: o novo instituto, proscrita a aprovação por decurso de prazo, seria diverso do decreto-lei.[46]

Como garantias ao distanciamento da medida provisória em relação ao decreto-lei, foram arrolados, a par dos pressupostos de relevância e urgência, mecanismos de controle, tais como a perda de eficácia retroativa quando ausente a conversão em lei nos 30 dias

---

[43] FREIRE, Roberto. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.024.

[44] BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte.* Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.025-13.026.

[45] "Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes".

[46] Em campo doutrinário também se fazia presente, desde o início, o anseio de evitar a interpretação da novidade como se ainda fosse o antigo instituto: "Não pode prevalecer, nas circunstâncias históricas atuais, interpretação autoritária, não só contrária à letra da Constituição, como anacrônica própria de período revolucionário ultrapassado" (DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Medidas provisórias sua absoluta inadequação a instituição e majoração de tributos*. Revista de Direito Tributário, v. 12, n. 45, p. 130-142, jul./set. 1988).

subsequentes à edição, a convocação extraordinária do Congresso Nacional, quando em recesso, e a possibilidade de análise judicial.[47]

A aposta na plena funcionalidade da sistemática de controle à utilização abusiva do novo instituto era notória, tanto nas discussões constituintes, quanto nas manifestações oficiais dos Poderes Executivo[48] e Legislativo[49].

Reportagem publicada em setembro de 1988 noticiava entrevista com o Deputado Nelson Jobim, na qual eram abordadas as vantagens da adoção, em quadro Constituinte, da medida provisória. Ressaltava-se que a não aprovação por decurso de prazo consistia em importante vantagem do novo instituto em relação ao decreto-lei. Segundo afirmou o parlamentar, a partir da comparação com a experiência italiana, "Não estamos arriscando nada, é um instrumento que funcionou e atendeu às exigências de ação rápida do Executivo".[50]

No mesmo mês, contudo, mencionava-se estar "(…) diante de um novo monstrengo constitucional, que poderia ter sido evitado de todo, na esteira da competente decisão da Assembléia Constituinte de fortalecer o Parlamento e eliminar o decreto-lei da vida brasileira".[51]

Entre diversas outras questões, tais quais a possibilidade de emendas pelo Congresso Nacional e a problemática da lei de conversão, destacam-se, para os fins propostos nesta tese, três aspectos para a investigação do evoluir conceitual da medida provisória: reedição, pressupostos de relevância e urgência e limites constitucionais.

Isto porque, além da intensa discussão doutrinária, os posicionamentos dos três Poderes no trato de tais questões proporcionaram à medida provisória, no período compreen-

---

[47] RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias:* Parecer SR-92. Consultoria Geral da República. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 jun. 1989.

[48] Id. loc. cit.

[49] BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 3 mai. 1989, p. 1.155.

[50] "O deputado gaúcho disse confiar no funcionamento do novo instrumento legal, que *'confere a agilidade necessária ao Executivo sem o vício autoritário do decreto-lei — a aprovação por decurso de prazo'"* (MENDONÇA, Marcelo Xavier de. *Medidas provisórias podem provocar efeitos irreversíveis, afirma Jobim*. Folha de S. Paulo, p. a6, 27 set. 1988.

[51] COUTINHO, Fabio de Souza. *O Decreto-lei e as medidas provisórias*. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 set. 1988, Caderno Economia, Seção Econômica, p. b2.

dido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o advento da Emenda Constitucional 32, feições em muito diversas de seu projeto original.

1.2.1. Reedição

O art. 62 da Constituição Federal, na redação originária, autorizava o Presidente da República a adotar medidas provisórias, com força de lei, em casos de relevância e urgência, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, seria convocado para reunião extraordinária em cinco dias.

O parágrafo único do art. 62 tratava da perda de eficácia, desde a edição, de medida provisória não convertida em lei em trinta dias contados da publicação, dispondo também sobre o dever de o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.[52]

A ausência de normas de procedimento infraconstitucionais sobre o novo instituto ensejou posicionamentos oficiais da Presidência da República e do Congresso Nacional.

O Congresso Nacional, por intermédio de Comissão Mista reunida na Sessão Conjunta de 20 de fevereiro de 1989, aprovou o Parecer 1/1989, proposto pelo Relator Nelson Jobim.[53]

Frisou-se caber ao Congresso Nacional a emissão de dois juízos sobre medida provisória. Preliminarmente, a análise do implemento dos pressupostos de relevância e urgência. Em segundo lugar, o exame do conteúdo da medida provisória.

Assim, a não conversão de medida provisória poderia decorrer de duas causas diversas: "(…) falta de pressuposto constitucional, ou seja, falta de relevância, ou de urgência da medida ou falta de ambas", bem como pelo fato de a maioria parlamentar discordar " (…) quanto ao tratamento dado ao tema objeto da MP".[54]

---

[52] "Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes".

[53] BRASIL. Congresso Nacional. *Parecer nº 1, de 20 de fevereiro de 1989*. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF, 1º mar. 1989, p. 571-574.

[54] Ibid., p. 571.

Reconheceu-se, também, terceira hipótese, consistente " (…) na decadência da MP por não ter o Congresso Nacional logrado votar, dentro do prazo de 30 dias, a conversão da medida".[55]

Admitiu-se, no primeiro caso, a possibilidade de "(…) reiteração de uma segunda MP, idêntica à primeira, se esta não foi convertida pela incoerência dos pressupostos de relevância e urgência, desde que se verifiquem tais requisitos à época da reedição".[56]

Na segunda hipótese, o Congresso Nacional entendeu ser inadmissível a "(…) reiteração de uma segunda MP, idêntica à primeira, se esta não foi convertida por discordância quanto ao tratamento dado à matéria objeto da medida".[57]

Quanto à terceira situação, considerou-se válida "(…) a reiteração de uma segunda MP, idêntica à primeira, caso o Congresso deixe fluir, **in albis**, o prazo decadencial de 30 dias".[58]

José Sarney foi o primeiro Presidente brasileiro a utilizar-se da medida provisória. Poucos meses após a Promulgação da Constituição Federal de 1988, solicitou ao Consultor-Geral da República José Saulo Pereira Ramos a emissão de parecer "(…) sobre a Medida Provisória, instituída pelo art. 62 da Constituição, com estudo completo de direito comparado, processo de conversão, efeito ex tunc das respectivas rejeições e efeitos das eventuais alterações do texto quando convertida em lei". O Parecer SR-92 foi apresentado em 21 de junho de 1989 e obteve o "de acordo" presidencial no dia seguinte.[59]

Na perspectiva do Poder Executivo, a medida provisória perderia a eficácia retroativamente caso não convertida em lei e sobre ela incidiria o controle jurisdicional de consti-

---

[55] Id. loc. cit.

[56] Ibid., p. 574. Contudo, considerada e perda de eficácia *ex tunc* da primeira medida provisória, desde a edição, a segunda somente seria eficaz a partir da sua adoção, ou seja, *ex nunc* (Ibid., p. 572).

[57] Ibid., p. 573.

[58] Importante destacar, neste ponto, que o impasse entre considerar-se a ausência de decisão do Congresso Nacional como correspondente "(…) a uma rejeição ficta ou tácita" ou a "uma mera não decisão, com efeitos decadenciais puros", levou a comissão mista, "(…) diante da necessidade de tomada inadiável de uma decisão" a posicionar-se "(…) transitoriamente" em sentido favorável à reedição, até que lei complementar disciplinasse a questão (Ibid., p. 574).

[59] RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias:* Parecer SR-92. Consultoria Geral da República. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 jun. 1989.

tucionalidade difuso ou concentrado.[60] Isto porque, "(…) o que se pretende evitar, em suma, é que o exercício indiscriminado dessa excepcional competência do Poder Executivo se converta numa prática legiferante ordinária".[61]

Entendeu-se, outrossim, ter a Constituição Federal imbuído o Congresso Nacional de "obrigação indeclinável" seja em relação à análise, em tempo e modo oportunos, da medida provisória editada, ou no tocante à regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medida provisória rejeitada.[62]

A apontada responsabilidade do Poder Legislativo pela "abstenção legiferante" e a afirmação de a medida provisória ter "(…) na situação de fato – e na circunstância de reclamar ele provimento cautelar urgente – o fundamento de sua edição" formaram o ambiente adequado para a justificativa da reedição de medida provisória pendente de análise, pois:

> (…) se há situação de urgência, se ela perdura ou se agrava, enquanto Executivo e Legislativo divergem sobre os critérios para resolvê-la ou formas de enfrenta-la, maior razão existe para, através da reapresentação de medidas provisórias, manter-se o provimento cautelar até que haja decisão de mérito.[63]

Com base nas mesmas premissas, firmou-se legitimidade do Presidente da República para reeditar medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional.[64]

Congresso Nacional e Presidência da República acolhiam, portanto, a reedição como técnica viável, sendo o primeiro refratário apenas à reedição de medida provisória rejeitada em seu conteúdo.

---

[60] Excetuada, entretanto, a análise dos pressupostos de relevância e urgência, que estariam sujeitos "(…) ao juízo político e à avaliação discricionária do Presidente da República, sendo, por isso mesmo, completamente infensos à apreciação judicial" (Id. loc. cit.).

[61] Id. loc. cit.

[62] "A inércia do Congresso Nacional, quando eventualmente deixar de adimplir o encargo que lhe impôs a Lei Maior, caracterizará típica hipótese de comportamento inconstitucional por omissão, hoje passível de controle jurisdicional concentrado mediante ação direta ajuizável perante o Supremo Tribunal Federal (ver CF/88, art. 103, § 2º)" (Id. loc. cit.).

[63] Id. loc. cit.

[64] "A rejeição da proposição que objetiva a conversão, do ato cautelar, em lei, *não inibe* o Presidente da República – único órgão constitucionalmente legitimado a agir – de editar sobre o *mesmo* tema *nova* medida provisória, desde que presentes os pressupostos constitucionais de emanação dessa espécie normativa" (Id. loc. cit.).

O debruçar-se inicial desses dois Poderes sobre a legitimidade da reedição não ocorreu por acaso. A medida provisória, *per si*, constituía instituto normativo que causava perplexidade conceitual. Primeiramente porque sua conformação jurídica, em termos literais, foi herdada do *provvedimento provvisorio con forza di legge* italiano. Em segundo lugar porque sua estrutura foi debatida para um Brasil parlamentarista.

Essa perplexidade dificultava a rápida estabilização conceitual do novo instituto. Enquanto a doutrina colocava em cheque a legitimidade da medida provisória no contexto do Brasil presidencialista, medidas provisórias eram frequentemente editadas; enquanto a doutrina interpretava sistematicamente a Constituição Federal em busca de limites implícitos à edição de medida provisória, o Poder Executivo praticava a reedição.[65] Em poucas palavras: a prática institucional esteve, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, um passo à frente de sua evolução conceitual.[66]

---

[65] O primeiro registro de reedição corresponde à Medida Provisória 11, de 3 de novembro de 1988. Ela reeditava a Medida Provisória 1 que, por sua vez, consubstanciara conversão do Decreto-Lei 2.473, de 8 de setembro de 1988. Disponível em http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/1988-anteriores-a-emenda-constitucional-no32#content. Acesso em 6/12/2013. Em texto publicado dois meses após a promulgação da Constituição Federal de 1988, já se percebia que a reedição de decretos-leis via medidas provisórias as não esteve imune a críticas: "A reedição dos nove decretos-leis transformados em medidas provisórias com força de lei, após a promulgação da Constituição, vem acompanhada de uma prática que era comum à primeira forma de disposições, que permitia a retroatividade dos atos praticados durante a vigência do decreto mesmo que ainda não tivesse sido apreciado pelo Congresso Nacional" (ALCÂNTARA, Julio. Medidas provisórias reeditam decreto-lei. Correio Braziliense, n. 9338, p. 3, 10 nov. 1988).

[66] Caio Tácito noticiou que a reedição tornava complexa a contagem numérica das medidas provisórias editadas, porquanto medidas provisórias recebiam números sucessivos, fossem edições ou meras reedições "até que, com o advento do Decreto n° 1.937, de 21 de julho de 1996, implantou-se um outro critério. Na reedição de medidas provisórias – até então com número de 1.492 – passava a ser mantido o número originário acrescido de algarismo, separado por hífen, indicativo da seqüência de renovações, somente seria atribuída numeração nova à Medida Provisória que viesse a regular matéria inédita". (TÁCITO, Caio. *A medida provisória*: ontem, hoje e amanhã. Revista de Direito Administrativo, 216: 1-8, jun: 1999).

A reedição, na hipótese de rejeição congressual quanto ao mérito de medida provisória, não foi acolhida em campo doutrinário desde o surgimento do instituto.[67] Outras vozes acadêmicas, além de ecoarem ser proscrita a reedição de medida provisória rejeitada, sustentavam uníssonas a impossibilidade de reedição de medida provisória não convertida por decurso de prazo.[68]

---

[67] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As Medidas Provisórias com força de lei*. Repertório IOB de Jurisprudência, 1a quinzena de março de 1989, n. 5/89, p. 86; TÁCITO, Caio. *As Medidas Provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 50-56, abr./jun. 1989; COELHO, João Gilberto Lucas. *O Uso e abuso das medidas provisórias*. PG: políticas governamentais, v. 6, n. 57, p. 11-13, abr./maio 1990; MELLO FILHO, José Celso de. *Considerações sobre as medidas provisórias*. Revista PGE. São Paulo, n. 33, p. 203-225, jun. 1990; FERRAZ JÚNIOR. Tercio Sampaio. *Interpretação e Estudo da Constituição de 1988.* Atlas, 1990, p. 94; HORTA, Raul Machado. *Medidas provisórias*. Revista de Informação Legislativa, v. 27, n. 107, p. 5-18, jul./set. 1990; COELHO, Sacha Calmon Navarro, *Comentários à Constituição de 1988 - Sistema Tributário*, Forense: 1990, p. 312; PASSOS, J. J. Calmon de. *Medidas provisórias*. Anais da XIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Belo Horizonte, p. 283-288, 1990; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As Medidas provisórias*: novas observações, particularmente quanto aos efeitos de sua renovação. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n.1, p. 51-48, jan. 1991; SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *As medidas provisórias*. Correio Braziliense, Brasília, p. 7-8, 8 de abril de 1991; WEISS, Fernando Lemme. *Medidas provisórias*: reedição, responsabilidade do executivo, recusa no procedimento, descumprimento. Revista de direito público, v. 25, n. 99, p. 138-141, jul./set. 1991; MELEGA, Luiz. *A eficácia das medidas provisórias reeditadas*. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n. 7, p. 133-130, abril 1994; SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. *Medidas provisórias na constituição brasileira*. Repertório IOB de jurisprudência: tributário, constitucional e administrativo, n. 18, p. 452-446, 2. quinz. set. 1997.

[68] MACHADO, Hugo de Brito. *Princípio da Legalidade Tributária na Constituição de 1988*. Revista do Direito Tributário, v. 45, p. 185; AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Medidas provisórias*. Revista de Direito Público, v. 22, n. 91, p. 116, jul./set 1989; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Perfil constitucional das medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 23, n. 95, p. 28-32, jul./set. 1990; CARVALHO, Paulo de Barros. *Medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 24, n. 96, p. 143-147, out./dez. 1990; OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *As Medidas provisórias*: uso e abuso. Folha de São Paulo, São Paulo, 11 de março de 1991; FONSECA, Rodrigo Garcia da. *Medidas provisórias*: questões polêmicas. Digesto econômico, v. 47, n. 347, p. 36-51, mar./abr. 1991; FIGUEIREDO, Fran Costa. *As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro*. Revista Informação Legislativa, v. 28, n. 110, p. 137-152, abr./jun. 1991; COVAS, Mario. *Medidas provisórias*: uso e abuso. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. 21 p; ROTHENBURG, Walter Claudius. *Medidas provisórias e suas necessárias limitações*. Revista dos tribunais, São Paulo, v. 82, n. 690, p. 313-319, abr. 1993; DANTAS, Ivo. *Constitucionalidade da Reedição de Medidas Provisórias*. Consulex: Revista Jurídica, v. 1, n. 3, p. 5-7, mar. 1997; MACHADO, Hugo de Brito. *Segurança jurídica*: regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias; a questão da não-conversão em lei e a perda da eficácia a derrogação de leis anteriores. Boletim de direito administrativo, v. 13, n. 6, p. 403-412, jun. 1997; LACOMBE, Américo Masset. *Medidas provisórias*. In: Estudos em homenagem à Geraldo Ataliba. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 111-126, v. 2; PRUDENTE, Antônio Souza. *O Poder abusivo das medidas provisórias*: a contribuição tributaria do servidor. Revista dos estudantes de direito da Universidade de Brasília, p. 44-45, fev. 1998; PRUDENTE, Antônio Souza. *Medida provisória e segurança jurídica*. Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 138, p. 237-248, abr./jun. 1998; COELHO, Rogério Viola. *Medidas provisórias*: onde está o guardião da constituição?. Universidade e Sociedade, v. 9, n. 18, p. 75-81, mar. 1999; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Medidas provisórias na constituição brasileira*. In: Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil : justiça : realidade e utopia, XVII, 1999, Rio de Janeiro. Anais... Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000. p. 1421-1433.

Diversos expertos doutrinaram, por ausência de suporte constitucional, a perda de eficácia de forma retroativa (*ex tunc*) de medida provisória não convertida em lei no prazo constitucionalmente estabelecido.[69]

Inevitavelmente, o dissenso quanto a aspectos elementares da medida provisória logo bateu às portas do Poder Judiciário.[70] Em 6 de junho de 1990, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao analisar Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 293-7/DF, decidiu por unanimidade que:

> (…) a rejeição parlamentar de medida provisória - ou de seu projeto de conversão -, além de desconstituir-lhe 'ex tunc' a eficácia jurídica, opera uma outra relevante conseqüência de ordem político-institucional, que consiste na impossibilidade de o Presidente da República renovar esse ato quase-legislativo, de natureza cautelar.[71]

---

[69] TÁCITO, Caio. *As Medidas Provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 50-56, abr./jun. 1989; AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Medidas provisórias*. Revista de Direito Público, v. 22, n. 91, p. 116, jul./set 1989; MELLO FILHO, José Celso de. *Considerações sobre as medidas provisórias*. Revista PGE. São Paulo, n. 33, p. 203-225, jun. 1990. PRADE, Péricles. *Medidas provisórias*: analise do substitutivo aos projetos de lei complementar. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 660, p. 17-27, out. 1990; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As Medidas provisórias*: novas observações, particularmente quanto aos efeitos de sua renovação. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n.1, p. 51-48, jan. 1991; WEISS, Fernando Lemme. *Medidas provisórias, reedição, responsabilidade do executivo, recusa no procedimento, descumprimento*. Revista de direito público, v. 25, n. 99, p. 138-141, jul./set. 1991; DALLAZEN, Dalton Luiz. *As medidas provisórias e as relações jurídicas tributárias*. ADV advocacia dinâmica: informativo semanal, v. 15, n. 23, p. 235-233, jun. 1995; VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Cláusula de convalidação em medidas provisórias*. Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 130, p. 35-47, abr./jun. 1996; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Medidas Provisórias*: limites. Enfoque Jurídico, n. 6, p. 26, abr./maio 1997; MACHADO, Hugo de Brito. *Segurança jurídica*: regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias; a questão da não-conversão em lei e a perda da eficácia a derrogação de leis anteriores. Boletim de direito administrativo, v. 13, n. 6, p. 403-412, jun. 1997; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As medidas provisórias no sistema constitucional brasileiro, particularmente em matéria de direito econômico*. Estudos em homenagem ao prof. Caio Tácito. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 455-468; PRUDENTE, Antônio Souza. *O Poder abusivo das medidas provisórias a contribuição tributaria do servidor*. Revista dos estudantes de direito da Universidade de Brasília, p. 44-45, fev. 1998; PRUDENTE, Antônio Souza. *Medida provisória e segurança jurídica*. Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 138, p. 237-248, abr./jun. 1998; OLIVEIRA, Matheus Valle de Carvalho e. *Reedição de medidas provisórias*: o elogio do excesso de Poder Executivo. Revista do CAAP, v. 4, n. 6, p. 325-348, 1999.

[70] O Supremo Tribunal Federal realizou, pela vez primeira, o controle abstrato de constitucionalidade de medida provisória em 12/4/1989, por ocasião do julgamento de Medida Cautelar Na ADI 37-3, proposta pela Federação Nacional das Associações de Servidores da Justiça do Trabalho. Decidiu-se, em decisão plenária unânime, "(…) suspender os efeitos do art. 2° da Medida Provisória n° 44, de 30 de março de 1989" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 37-3/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 12 abr. 1989. Diário de Justiça da União, 26 jun. 1989, p. 10.999).

[71] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293-7/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 6 jun. 1989. Diário de Justiça da União, 16 abr. 1993, p. 6.429.

Na ocasião, o Tribunal, por unanimidade, deferiu medida liminar, suspendendo a eficácia e a aplicabilidade de dispositivos da Medida Provisória 190, de 31 de maio de 1990, que constituíam, em essência, reedição de dispositivos da Medida Provisória 185, de 4 de maio de 1990, rejeitada pelo Congresso Nacional.[72]

Reconheceu-se, portanto, a impossibilidade de o Presidente da República reeditar medida provisória rejeitada,[73] passando o STF a perfilhar, neste aspecto, o mesmo entendimento do Congresso Nacional.

Poucos dias depois, em 22 de junho de 1990, o STF atestou a validade da reedição de medida provisória quando ausente deliberação Congresso Nacional,[74] ao indeferir medida cautelar pleiteada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Me-

---

[72] A ADI 293-7 foi proposta pelo Procurador-Geral da República em 1/6/1990, dia seguinte à edição da Medida Provisória 190, de 31 de maio de 1990, que reeditava em substância a Medida Provisória 185, de 4 de maio de 1990, rejeitada pelo Congresso Nacional em 30/6/1990 (BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 1º jun. 1990). Segundo o autor da ação, "(…) a reedição de medida provisória, no dia seguinte ao de sua rejeição pelo Congresso Nacional, vulnera os princípios sistêmicos consagrados" na Constituição Federal, tais como o da independência e harmonia dos Poderes (ALVARENGA, Aristides Junqueira. *Petição Inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade 293-7/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295> Acesso em: 12 out. 2015). O STF não tratou, na oportunidade, da reedição de medida provisória pendente de análise congressual.

[73] Extrai-se do voto do Ministro Relator que, tecnicamente, a vedação atinge a reedição de "(…) preceitos normativos" rejeitados (Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>. Acesso em 12 out. 2015). Entretanto, a fim de guardar sintonia com a linguagem que se tornou usual em campo doutrinário, utilizarei *reedição de medida provisória.*

[74] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 295-3/DF (Medida Cautelar)*. Relator para o acórdão: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 22 jun. 1990. Diário de Justiça da União, 22 ago. 1997, p. 38.758. Segundo o Relator originário, Ministro Paulo Brossard, o contexto de análise na oportunidade, era o seguinte: "No caso vertente, não houve rejeição de medida tacitamente rejeitada e cuja perda de eficácia se operou ex vi legis; houve, sim, reedições sucessivas, em conseqüência do que, passados 97 dias, normas editadas reiteradamente não chegaram a ser apreciadas pelo Congresso" (Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346296>. Acesso em 12 out. 2015). Apesar disso, a Corte acolheu a reedição de medida provisória não analisada pelo Congresso Nacional. Para Matheus Oliveira, "No julgamento da ADIn n. 295-3/90, apesar de o Relatório conter diversas idéias em consonância com grande parte de nossa doutrina - condenando a reedição -, a decisão do STF se apoiou em argumentos frágeis. Sustentam os Ministros vencedores que o estado de urgência, pressuposto de edição de medidas, pode perdurar por mais de trinta dias, sendo, dessa forma, exíguo tal prazo de validade", motivo pelo qual, para o autor, "A imagem do instituto refletida nas decisões contradiz princípios consagrados na Constituição" (OLIVEIRA, Matheus Valle de Carvalho e. *Reedição de medidas provisórias*: o elogio do excesso de Poder Executivo. Revista do CAAP, v. 4, n. 6, p. 325-348, 1999).

dida Provisória 186, de 23 de maio de 1990.[75] Considerados os limites inerentes ao julgamento da medida cautelar, não houve oportunidade para que a Corte se manifestasse sobre a chamada *cláusula de convalidação*.[76]

Isso ocorreu em 1º de outubro de 1990, quando o Ministro Celso de Mello, Relator de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional da Indústria, ao negar monocrática e liminarmente a pretensão,[77] utilizou, como fundamento decisório, a

---

[75] Segundo a referida medida provisória, "(…) pelo prazo de trinta meses, a contar de 15 de março de 1990, nos feitos judiciais que versem matéria contida nas Leis n°s 8.012, de 4 de abril de 1990, 8.014, de 6 de abril de 1990, 8.021, 8.023, 8.024, 8.029, 8.030, 8.032, 8.033 8.034, todas de 12 de abril de 1990, 8.035, de 27 de abril de 1990, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.039, de 30 de maio de 1990, fica suspensa a concessão de liminares em mandados de segurança e nos procedimentos cautelares de que tratam os artigos 796 e seguintes do Código de Processo Civil". O Relator originário da ADI 295-3/DF, Min. Paulo Brossard, vencido no julgamento da medida cautelar, lembrou, na ocasião, que a Medida Provisória 186 constituía reedição subsequente de outras três medidas provisórias - 173, 181 e 182 (Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346296>. Acesso em 12 out. 2015). A Medida Provisória 186/1990 foi reeditada pela Medida Provisória 192/1990, pela Medida Provisória 197/1990 e pela Medida Provisória 198/1990, convertida na Lei 8.076/1990. Algumas dessas medidas provisórias foram, também, analisadas na ADI 223-6 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 223-6/DF (Medida Cautelar)*. Relator para o acórdão: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 5 abr. 1990. Diário de Justiça da União, 29 jun. 1997, p. 6.218) e da ADI 272-4 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 272-4/DF (Questão de Ordem na Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 8 mai. 1990. Diário de Justiça da União, 14 abr. 2000, p. 30), ocasiões nas quais a Corte, por não vislumbrar os requisitos para as suspensões liminares pleiteadas, não chegou ao ponto de discutir a problemática da reedição.

[76] "A convalidação de efeito de medida provisória não convertida, por outra medida provisória, tem nítido o aspecto de fraude à regra do desfazimento retroativo da eficácia da medida, quando não convertida em lei no prazo constitucional. Este aspecto, entretanto, é secundário na sua gravidade quando comparado com a insegurança jurídica que de outra forma se geraria. (…) De fato, em face dessa aberração jurídica que é a medida provisória, a solução de bom senso consiste em aceitar a convalidação de efeitos produzidos por medida provisória não convertida em lei, por meio de outra medida provisória, *si et in quantum* decorre o prazo de trinta dias aberto pela Constituição para a conversão dessa medida. Tudo acabará bem, se então a medida for convertida em lei - os efeitos estarão convalidados; ou tudo se aclarará, *a posteriori*, se ela for rejeitada expressamente - os efeitos não terão sido convalidados. Mas tudo continuará como dantes, se decorrerem *in albis* os trinta dias, e a medida for renovada" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As Medidas provisórias*: novas observações, particularmente quanto aos efeitos de sua renovação. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n.1, p. 51-48, jan. 1991). Por outro lado, "Como convalidar o inexistente, o nulo, o que deixou de existir no mundo jurídico por expressa determinação constitucional? A impropriedade absoluta da convalidação, nesses casos, resulta da inexistência do seu objeto. Não há como convalidar o inexistente. Na verdade, o legislador do provimento provisório, com a cláusula de convalidação, pretende manter operantes os efeitos, agora ineficazes, de anterior medida provisória, o que, sem embargo, representa manifesta contrariedade ao texto constitucional" VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Clausula de convalidação em medidas provisórias*. Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 130, p. 35-47, abr./jun. 1996); "Para não sermos agressivos, pensando em ignorância e/ou analfabetismo daqueles que falam pelo Executivo, afirmamos que, na melhor das hipóteses, se trata de uma flagrante inconstitucionalidade" (DANTAS, Ivo. *Constitucionalidade da Reedição de Medidas Provisórias*. Consulex: Revista Jurídica, v. 1, n. 3, p. 5-7, mar. 1997).

[77] Tratava-se de pedido exposto em face de ato normativo editado com base na Medida Provisória 195/90 e convalidado pelo art. 9° da Medida Provisória 200/90 antes de decaído o prazo de 30 dias para análise pelo Congresso Nacional da primeira medida (Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363403>. Acesso em: 12 out. 2015.

impossibilidade da convalidação de medida provisória.[78] Essa decisão foi submetida a agravo regimental, tendo o Plenário do STF denegado o recurso à unanimidade.[79]

De todo modo, apesar de inicialmente afastada a cláusula de convalidação, operou-se consenso na Praça dos Três Poderes quanto à reedição de medida provisória não analisada pelo Congresso Nacional.[80] Fixou-se, por imperativo lógico, a premissa de que não haveria perda de eficácia *ex tunc* quando ocorresse sucessão de medida provisória por outra idêntica, contrariando boa parte dos doutrinadores daquele contexto.[81]

O STF também considerou imprescindível o aditamento da Ação Direta de Constitucionalidade quando houvesse reedição da medida provisória. Ausente o aditamento, a Corte proclamava a extinção do processo em decorrência da "(…) superveniente perda de ob-

---

[78] "(…) não há como recusar que a decadência da Medida Provisória 195/90, pelo decurso **in albis** do prazo constitucional de 30 dias, operou a desconstituição, com efeitos **ex tunc**, dos atos produzidos na sua vigência, dentre os quais a própria instrução normativa emanada da Secretaria da Fazenda Nacional e editada – como claramente emerge do seu próprio preâmbulo – com fundamento no ato presidencial não-convertido em lei. (…) A ratificação, pelo Poder Executivo, dos atos editados sob a égide de medida provisória não-convertida, por traduzir usurpação daquela competência constitucional deferida privativamente ao Congresso Nacional, revela-se írrita e nula em sua indisfarçável desvalia jurídica" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 365-8/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 7 nov. 1990. Diário de Justiça da União, 15 mar. 1991, p. 2.645).

[79] O Min. Relator fez constar da ementa o que segue: "**Medidas Provisórias**. A rejeição da medida provisória despoja-a de eficácia jurídica desde o momento de sua edição, destituindo de validade todos os atos praticados com fundamento nela. Essa mesma conseqüência de ordem constitucional deriva do decurso **in albis** do prazo de 30 (trinta) dias, sem que, nele, tenha havido qualquer expressa manifestação decisória do Congresso Nacional. A disciplina das relações jurídicas formadas com base no ato cautelar não convertido em lei constitui obrigação indeclinável do Poder Legislativo da União, que deverá regrá-las mediante procedimento legislativo adequado. O exercício dessa prerrogativa congressional decorre, fundamentalmente, de um princípio essencial de nosso sistema constitucional: o princípio da **reserva de competência** do Congresso Nacional. A disciplina a que se refere a Carta Política em seu art. 62, parágrafo único, tem, **na lei formal**, de exclusiva atribuição do Congresso Nacional, seu instrumento jurídico idôneo". Destaco não haver, na ementa, menção expressa à cláusula de convalidação. O não acolhimento dessa técnica pode ser inferido a partir da leitura conjugada da ementa e do voto condutor do acórdão, na medida em que o Relator foi categórico ao afirmar que "A convalidação, **por deliberação executiva**, de atos praticados com fundamento em medidas provisórias não convertidas, afronta o preceito consubstanciado no art. 62, parágrafo único, da Constituição, que prevê a sua desconstituição, integral e radical, com eficácia **ex tunc**" (Ibid. loc. cit.).

[80] Admitida a reedição, duas consequências, inconciliáveis entre si, poderiam ser aplicadas: a convalidação da medida provisória anterior, mantendo-se a eficácia desde a primeira edição, ou a revogação desta com perda de eficácia *ex tunc*, "(…) assim como já ocorre com a medida rejeitada pelo Congresso Nacional" (SILVA, Rogério Pires da. *Reedição de medidas provisórias que revogam as antecedentes*: o caso da majoração da contribuição. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 68, p. 143-148, maio 2001).

[81] Refiro-me a quem sustentava a impossibilidade de reedição nessa hipótese e aos que advogavam a tese da perda de eficácia *ex tunc* (Cf. notas 68 e 69 supra).

jeto".[82] Formou-se, inclusive, precedente inviabilizando a própria emenda à inicial de Ação Direta de Constitucionalidade no caso de conversão da medida provisória em lei.[83]

O STF consolidou entendimento favorável à reedição de medida provisória não analisada pelo Congresso Nacional, editando a Súmula 651, cuja verbete, ao admitir a manutenção dos efeitos desde a primeira edição, afastou, em definitivo, a tese da perda de eficácia retroativa.[84] Ademais, a Corte, retornando à problemática da cláusula de convalidação, passou a admiti-la.[85]

---

[82] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293-7/DF (Questão de Ordem)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 6 mai. 1993. Diário de Justiça da União, 18 jun. 1993, p. 12.109. No mesmo sentido: "É de se ter como prejudicada ação direta que visava a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 50/89, que, aliás, por não ter sido esta apreciada a tempo pelo Congresso Nacional, foi reeditada pela Medida Provisória nº 59/89" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 44-6/DF*. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 22 mar. 1990. Diário de Justiça da União, 25 mai. 1990, p. 4.603); "(…) havendo reedição de Medida Provisória contra a qual foi proposta ação direta de inconstitucionalidade, e não sendo a inicial desta aditada para abarcar a nova Medida Provisória, fica prejudicada a ação proposta" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.665-6/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 27 nov. 1997. Diário de Justiça da União, 8 mai. 1998, p. 2). Por outro lado, "(…) afigura-se recomendável que se altere a orientação hoje dominante, admitindo-se o prosseguimento da ADIn contra medida provisória reeditada ou convertida em lei, desde que a reedição ou a conversão não introduza alterações que afetem a substância da decisão de caráter normativo contida na medida provisória impugnada" (MENDES, Gilmar Ferreira. *O controle de constitucionalidade das medidas provisórias*. Revista Jurídica Virtual, v. 1, n. 2, jun. 1999).

[83] "A lei de conversão, derivada de medida provisória objeto de ação direta de inconstitucionalidade, tendo operado alterações no conteúdo material desse ato normativo editado pelo Presidente da Republica, constitui espécie jurídica diversa, não podendo ser impugnada na mesma ação, mediante simples aditamento da petição inicial" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 258-9/DF (Questão de Ordem)*. Relator para o acórdão: Ministro Celso de Mello. Brasília, 26 abr. 1991. Diário de Justiça da União, 28 fev. 1992, p. 2.169). Gilmar Ferreira Mendes, à época Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, criticou esse entendimento: "Essa orientação afigura-se duvidosa do prisma do processo e da dogmática constitucional, porquanto rejeita a possibilidade de continuação do processo pelo fato de a medida provisória ter sido convertida em lei, sem que tenha havido solução de continuidade ou interrupção – e, portanto, mudança substancial – no plano de vigência do ato normativo" (Id. loc. cit.).

[84] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 651*. "A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição". Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>. Acesso em: 12 out. 2015.

[85] "Medida provisória: conversão em lei após sucessivas reedições, com cláusula de 'convalidação' dos efeitos produzidos anteriormente: alcance por esta de normas não reproduzidas a partir de uma das sucessivas reedições" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 254.818/PR*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 8 nov. 2000. Diário de Justiça da União, 19 dez. 2002, p. 81).

A prática da reedição permitiu vigência de medida provisória, pendente de análise pelo Congresso Nacional, durante longos períodos,[86] como foi o caso da Medida Provisória 2.176-79, de 23 de agosto de 2001, resultante de oitenta reedições.[87]

O perfil institucional da medida provisória estava bruscamente desvinculado de sua evolução conceitual, porquanto boa parte da doutrina que se formava em torno do art. 62 da CF manifestava-se contrariamente à reedição.[88]

O campo significativo de abrangência da medida provisória foi, de fato, maximizado com essa sistemática, revelando a prenunciada incompatibilidade do instituto de urgência no Sistema Presidencialista de Governo.[89]

---

[86] Celso Antonio Bandeira de Mello, em 1990, já advertia quanto a essa possibilidade: "Aduza-se que se tão petulante e disparatada conduta fosse concebível, o Presidente poderia manter vigorante para sempre medidas provisórias que o Congresso recusasse converter em lei. Bastaria republicá-Ias a cada 30 dias. Com isto haveria completo desnaturamento não só do instituto, mas das funções próprias do Executivo e do Legislativo e a tripartição do poder - base de nosso sistema - perderia qualquer significação efetiva" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Perfil constitucional das medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 23, n. 95, p. 28-32, jul./set. 1990).

[87] BRASIL. Medida Provisória nº 2.176-79, de 23 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/2001-anteriores-a-emenda-constitucional-no-32#content>. Acesso em 6 dez. 2013. "Trata-se de um abuso, mas de um abuso ensejado pela jurisprudência" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As medidas provisórias como fonte de insegurança jurídica*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 214-219).

[88] Cf. nota 68.

[89] "Acrescente-se, a bem da verdade, indo além dos nomes para chegar à essência dos institutos, que a real adaptação das medidas provisórias a um sistema de governo não-parlamentarista significa, no fundo, a volta ao decreto-lei, mesmo que em condições menos autoritárias e ainda que continue a chamar-se medida provisória. Essa volta, mesmo disfarçada no nome e na linguagem e aprimorada nas condições, seria um vexame? Não creio. O pudor de retornar na essência ao decreto-lei não pode ser maior que o de ficar com as atuais medidas provisórias, pois estas – sem limitação eficaz – são mais vexatórias do que aquele. Constituem um entulho autoritário maior, mais nocivo à democracia" (BARROS, Sérgio Resende de. *Medidas provisórias?* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 53: 68-82, jun: 2000).

Admitida a reedição e mantidos os efeitos desde a primeira edição, não haveria grande diferença ontológica entre o novo instituto[90] e o repelido decreto-lei aprovado por decurso de prazo.[91]

1.2.2. Relevância e urgência

A abertura semântica inerente à *relevância* e à *urgência*, constitucionalmente estabelecidas como pressupostos essenciais à edição de medida provisória, dificulta a determinação, *a priori*, dos limites ao exercício do poder de edição desse ato normativo.[92] Entretanto, como observou Paulo de Barros Carvalho:

> Aquilo que devemos evitar, como singela homenagem à integridade de nossas instituições, é que tais requisitos sejam empregados acriteriosamente, sem vetor de coerência, de modo abusivo e extravagante, como acontecera com o decreto-lei. São símbolos jurídicos que padecem de anemia semântica, com sentidos difusos, mas há uma significação de base, um **minimum** que nos habilita a desenhar o quadro possível de suas acepções.[93]

---

[90] "A curta vigência da Medida Provisória não comportava, na prática, a oportuna manifestação parlamentar, o que fez com que se instituísse a prática de sua sucessiva renovação mensal que chega a termos anuais, não raro com alterações de texto e mesmo de conteúdo. (…) De tal forma, se vulgarizou a continuada reedição de Medidas Provisórias que, nesta data, temos, como exemplo, a de n.° 1.763 (que substituiu a de n.° 1.697-60), regulando títulos da dívida publica, a qual caba de alcançar o n.° 67, ou seja mais de cindo anos de repetida vigência sem apreciação pelo Congresso Nacional" (TÁCITO, Caio. A Medida Provisória: ontem, hoje e amanhã. Carta Mensal, v. 45, n. 533, p. 53-64, ago. 1999).

[91] "A verdade é que, sob a Constituição atual, o Governo usa e abusa da medida provisória, como, sob a anterior, o Governo militar usava e abusava do decreto-lei. E pelas mesmas razões" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As medidas provisórias no sistema constitucional brasileiro.* Revista de Direito Renovar, 16: 71-80, abr: 2000).

[92] CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias.* 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 68. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, contudo, apenas "A relevância é questão de apreciação política", ao passo que, quanto à urgência, "(…) o próprio conteúdo do ato revela ser ele, ou não, urgente" (Id. *As Medidas provisórias novas observações, particularmente quanto aos efeitos de sua renovação*. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n.1, p. 51-48, jan. 1991).

[93] CARVALHO, Paulo de Barros. *Medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 24, n. 96, p. 143-147, out./dez. 1990. No mesmo sentido: "Qualquer que seja o sentido atribuído ao requisito substancial da relevância, ainda que de difícil delimitação no plano do direito constitucional, deve ele adequar-se aos princípios constitucionais que direcionam a atividade do Estado, especialmente os relativos à competência excepcional do Poder Executivo, para editar medidas provisórias" (ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: SAFE, 1997, p. 82).

De todo modo, a análise da relação meio-fim entre a medida provisória e o assunto por ela tratado tem alta relevância,[94] passando a importar não propriamente os significados abstratos de *relevância* e de *urgência*, mas se determinada medida provisória atende *de fato* a tais pressupostos.[95]

A despeito destas considerações, chegou-se a apontar o processo legislativo sumário[96] como parâmetro objetivo à utilização de medida provisória.[97]

---

[94] "(…) a medida provisória tem na situação de fato – e na circunstância de reclamar ele provimento cautelar urgente – o fundamento de sua edição" (RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias:* Parecer SR-92. Consultoria Geral da República. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 jun. 1989). Entretanto,"Por incrível que possa parecer, a medida provisória foi usada até para dar, rapidamente, foro especial a ocupante de cargo público – privilégio negado dias antes pelo Supremo Tribunal Federal" (FERREIRA, Oswaldo. *Medidas provisórias*. O antes e o depois de 11 de setembro de 2001 (EMC 32). Revista do Tribunal Regional Federal da 1.ª Região, 51-61, jan: 2003).

[95] "(…) saliento também que se impõe ao Presidente da República, na ordem constitucional vigente, a motivação da relevância e da urgência da medida, o que, evidentemente, importa em que, em cada caso, relevância e urgência deixem de ser indeterminadas. Evidente que, superada essa indeterminação, já não se afasta a possibilidade do controle judicial em relação ao vício, no processo legislativo, que se vier a alegar" (GRAU, Eros Roberto. *Medidas provisórias na constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 658, p. 240-242, ago. 1990.). No mesmo sentido: PRADE, Péricles. *Medidas provisórias*: análise do substitutivo aos projetos de lei complementar. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 660, p. 17-27, out. 1990; ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: SAFE, 1997, p. 80.

[96] O Presidente da República pode solicitar regime de urgência para o trâmite dos projetos de lei de sua iniciativa. Com a solicitação, procedimento, no Congresso Nacional, tem de encontrar termo em, no máximo, 100 dias, porquanto cada uma das Casas legislativas dispõe de 45 dias para votação do projeto e, em caso de emenda pela Casa revisora, a análise pela Casa iniciadora não pode ultrapassar o período de 10 dias. Não havendo manifestação em 45 dias, seja na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, restam sobrestadas as demais deliberações legislativas na respectiva Casa, exceptuadas as que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (CF, art. 64, §§ 1° e 2°).

[97] Segundo o Ministro Celso de Mello, "O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (...) É inquestionável que as medidas provisórias traduzem, no plano da organização do Estado e na esfera das relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, um instrumento de uso excepcional. A emanação desses atos, pelo Presidente da República, configura momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos poderes" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221-0/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 29 mar. 1990. Diário de Justiça da União, 22 out. 1993, p. 22.251).

A *urgência* tratada no art. 62 da CF, cumulativamente[98] vinculada à *relevância* da matéria,[99] deveria consistir em algo altamente refratário à ideia de demora, demandando atuação enérgica e eficaz.[100]

A análise e, consequentemente, o controle, pelo Poder Legislativo, do efetivo implemento da urgência e da relevância, enquanto pressupostos condicionantes à edição de medida provisória, é inerente à própria concepção deste instituto.[101]

Apontou-se, em campo doutrinário, caber ao Poder Legislativo o controle, tanto em relação aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência (plano da validade), quanto no tocante à oportunidade e à conveniência (filtragem política) da medida provisória.[102]

A Resolução 1, de 2 de maio de 1989, foi o primeiro ato oficial do Poder Legislativo sobre o procedimento a ser adotado, no Congresso Nacional, quanto ao instituto do art. 62 da CF.[103]

Segundo o referido normativo *interna corporis*, comissão mista composta por seis deputados federais e seis senadores indicados por lideranças partidárias, seria designada

---

[98] "Uma vez que a Constituição só admite medidas provisórias em face de situação relevante e urgente, segue-se que ambos são, cumulativamente, requisitos indispensáveis para a irrupção da aludida competência. É dizer: sem eles inexistirá poder para editá-las" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Perfil constitucional das medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 23, n. 95, p. 28-32, jul./set. 1990). No mesmo sentido: PRADE, Péricles. *Medidas provisórias*: analise do substitutivo aos projetos de lei complementar. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 660, p. 17-27, out. 1990; CARVALHO, Paulo de Barros. *Medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 24, n. 96, p. 143-147, out./dez. 1990.

[99] "Qualquer que seja o sentido atribuído ao requisito substancial da relevância, ainda que de difícil delimitação no plano do direito constitucional, deve ele adequar-se aos princípios constitucionais que direcionam a atividade do Estado, especialmente os relativos à competência excepcional do Poder Executivo, para editar medidas provisórias" (ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: SAFE, 1997, p. 82).

[100] "De outro ângulo, a relevância autorizadora da deflagração da competência normativa do Presidente da República não se confunde com a ordinária, desafiadora do processo legislativo comum. Trata-se, antes, de relevância extraordinária, excepcional, especialmente qualificada, contaminada pela contingência, acidentabilidade, imprevisibilidade" (CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias*. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999, 69-70).

[101] Conquanto o art. 62 da CF, em sua redação original, não contivesse regra expressa, a possibilidade de controle da relevância e da urgência, a cargo do Congresso Nacional, consistia decorrência lógica da convocação extraordinária constitucionalmente prevista para o caso de edição de medida provisória editada durante o período de recesso parlamentar.

[102] "Uma coisa é o *juízo político* do Parlamento, sua adesão ou não a certa providência, e outra completamente diferente é o *juízo jurídico* sobre ela" (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Controle jurisdicional dos pressupostos de validade das medidas provisórias*. Revista dos Tribunais, 758: 11-15, dez: 1998).

[103] BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 1*. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF, 3 mai. 1989, p. 1.155.

para estudo e parecer sobre medida provisória (art. 2º, *caput* e § 1°). A comissão deveria, em cinco dias contados da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, emitir parecer sobre sua admissibilidade, considerados os pressupostos constitucionais de relevância e urgência (art. 5º, *caput*). O parecer positivo acarretava a submissão da medida provisória ao Plenário para decisão final sobre a admissibilidade (art. 5º, § 1°, I), ao passo que a negativa ocasionava a convocação de sessão conjunta para deliberação sobre a questão (art. 5º, § 1°, II). Se, em duas sessões conjuntas, não houvesse decisão plenária, o parecer assumiria "(…) caráter definitivo (em um ou outro sentido)",[104] considerando-se, portanto, no caso do juízo positivo de admissibilidade, atendidos os pressupostos constitucionais (art. 5, § 5º).[105]

Quanto ao Poder Judiciário, o posicionamento oficial da Presidência da República, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, era o de que a relevância e a urgência "(…) submetem-se ao juízo político e à avaliação discricionária do Presidente da República, sendo, por isso mesmo, completamente infensos à apreciação judicial".[106]

A própria doutrina, à falta de elementos de jurisprudência contextuais ao momento em que desenvolviam suas concepções em torno do então recentíssimo art. 62 da CF, inicialmente afastava do Poder Judiciário análise da relevância e da urgência.[107]

---

[104] DANTAS, Ivo. *Aspectos jurídicos das medidas provisórias*: um estudo comparado dos direitos nacional e estrangeiro. 3 ed. rev. e aum. Brasilia: Livraria e Editora Brasilia Jurídica, 1997, p. 73.

[105] "Era o decurso de prazo em vigor, agora sob a égide da Constituição de 1988, e feito pelos próprios congressistas" (ABREU Junior, Diogo Alves de. *Medidas provisórias*: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 74 p).

[106] RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias:* Parecer SR-92. Consultoria Geral da República. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 jun. 1989.

[107] "A existência dos requisitos elementares de relevância e urgência escapam ao controle judicial, a prevalecer a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no tocante ao sistema dos decretos-leis" (TÁCITO, Caio. *As Medidas Provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 50-56, abr./jun. 1989).

Essa concepção, apegada ao decreto-lei no contexto da Constituição anterior,[108] foi contraposta pela ideia de que o controle judicial dos pressupostos constitucionais constituía importante garantia contra ao abuso no poder de edição de medida provisória.[109]

A possibilidade de aferição da urgência e da relevância de medida provisória pelo Poder Judiciário desencadeou posicionamentos doutrinários contrapostos. Em sentido negativo, sob o argumento de a urgência e a relevância pertencerem ao campo político,[110] e em sentido positivo, porquanto "(…) essa justificativa, fundada na doutrina norte-americana das 'questões políticas' e na teoria francesa dos 'atos de governo'" seria "(…) inaceitá-

---

[108] "O Egrégio Supremo Tribunal Federal, quando chamado a decidir questão idêntica relativa aos pressupostos deflagradores da edição de decretos-leis, foi categórico em seus pronunciamentos no sentido do texto: 'Decreto-lei no regime da Constituição de 1967. 1. A apreciação dos casos de urgência ou de interesse público relevante, a que se refere o art. 58 da Constituição de 1967, assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou de valor do Presidente da República, ressalvada apreciação contrária e também discricionária do Congresso…' (v. RTJ, vol. 44/54). '... Os pressupostos de urgência e relevante interesse público escapam ao controle do Poder Judiciário …' (v. RTJ, vol. 62/819). '..... A urgência e o interesse público relevante são aspectos políticos entregues ao discricionarismo (e não ao arbítrio) do Presidente da República e do Congresso Nacional' (v. RDA, vol. 125/89)" (RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias no direito constitucional brasileiro*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, caderno Classificados, p. 10, 2 mar. 1989).

[109] "O Chefe do Executivo da União concretiza, na emanação das medidas provisórias, um direito potestativo, cujo exercício - presentes razões de urgência e relevância - só a ele compete decidir. Sem prejuízo, obviamente, de igual competência do Poder Legislativo, a ser exercida a posteriori e, quando tal se impuser, dos próprios Tribunais e juízes. Esse poder cautelar geral - constitucionalmente deferido ao Presidente da República - reveste-se de natureza política e de caráter discricionário. É ele, o Chefe de Estado, o árbitro inicial da conveniência, necessidade, utilidade e oportunidade de seu exercício. Essa circunstância, contudo, não subtrai ao Judiciário o poder de apreciar e valorar, até, se for o caso, os requisitos constitucionais de edição das medidas provisórias. A mera possibilidade de avaliação arbitrária daqueles pressupostos, pelo Chefe do Poder Executivo, constitui razão bastante para justificar o controle jurisdicional. O reconhecimento de imunidade jurisdicional, que pré-excluísse de apreciação judicial o exame de tais pressupostos - caso admitido fosse - implicaria consagrar, de modo inaceitável, em favor do Presidente da República, uma ilimitada expansão de seu poder para editar medidas provisórias, sem qualquer possibilidade de controle, o que se revelaria incompatível com o nosso sistema constitucional" (MELLO FILHO, José Celso de. *Considerações sobre as medidas provisórias*. Revista PGE. São Paulo, n. 33, p. 203-225, jun. 1990). No mesmo sentido: GRAU, Eros Roberto. *Medidas provisórias na constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 658, p. 240-242, ago. 1990; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Perfil constitucional das medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 23, n. 95, p. 28-32, jul./set. 1990.

[110] FONSECA, Rodrigo Garcia da. *Medidas provisórias*: questões polêmicas. Digesto econômico, v. 47, n. 347, p. 36-51, mar./abr. 1991; SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *As medidas provisórias*. Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, 104: 45-50, set: 1992. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *O Controle da Relevância e Urgência nas Medidas Provisórias*. Revista do Ministério Público / Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 9, p. 133-145, jan./jun. 1999; NOBRE JÚNIOR, Dilson Pereira. *Medidas provisórias*: controles legislativo e jurisdicional. Porto Alegre: Síntese, 2000, p. 181.

vel",[111] levando o STF a seguir caminho moderado, adotando posicionamento intermediário[112] e consolidando-se como coadjuvante no controle dos pressupostos relevância e ur-

---

[111] COMPARATO, Fábio Konder. *A questão política nas medidas provisórias*: um estudo de caso. Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, v. 31, n. 72, p. 11-24, jan./jun. 2001. No mesmo sentido: WEISS, Fernando Lemme. *Medidas provisórias, reedição, responsabilidade do executivo, recusa no procedimento, descumprimento*. Revista de direito público, v. 25, n. 99, p. 138-141, jul./set. 1991; "Abraçar tal intelecção corresponderia a incorrer em dois dislates, cada qual maior que o outro. O primeiro deles consistiria em presumir que as palavras designativas de conceitos de tal ordem não são palavras, mas simples ruídos ocos, vazios de conteúdo, isto é, não são representativas de algo a que se remetem; em uma palavra: não contêm significados; logo, carecem de qualquer inteligibilidade. Ou seja, nada mais seriam além de tópicos vazios, a serem preenchidos ao bel-sabor de quem haja recebido titulação para utilizá-los e dar-lhes a acepção que a cada momento lhe convenha. É bem de ver que interpretação desta ordem deporia contra o exegeta, não apenas enquanto exegeta, mas até mesmo enquanto ser racional, indivíduo pensante. (…) O segundo dislate residiria em desconhecer que a função da expressão 'interesse público relevante e urgente' cumpre exata e precisamente a função de delimitar a competência atribuída ao Chefe do Poder Executivo para expedição de medidas provisórias, demarcando as hipóteses em que pode utilizá-las. Ora, tal função só é concebível na medida em que o Poder Judiciário possa aferir a obediência ou não aos contornos da sobredita competência, pois sua delimitação é jurídica" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Controle jurisdicional dos pressupostos de validade das medidas provisórias*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 87, n. 758, p. 11-15, dez. 1998); SIQUEIRA, Janílson Bezerra de. *Os requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias como conceitos jurídicos indeterminados e o seu controle judicial*. Revista CEJ RN, v. 4, n. 5, p. 117-143, nov. 1998; "O Controle jurisdicional impõe-se, justamente, em função da abertura de possibilidades significativas que os requisitos relevância e urgência sugerem, de modo que haja aferição dos motivos alegados para a edição das medidas provisórias" (CONCEIÇÃO, Márcia Dominguez Nigro. *Conceitos indeterminados na Constituição*: requisitos da relevância e urgência (art. 62 da CF). São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999, p. 121-122). Eros Roberto Grau, dois anos após a promulgação da Constituição Federal, já indicava a possibilidade do controle judicial da urgência de medida provisória "(...) que a declaração de urgência, sobretudo, pode ser questionada perante o Poder Judiciário, por quem se pretenda atingido, em interesse legítimo, pela adoção da medida provisória. A circunstância de o Congresso Nacional tê-la acatado não afasta esse questionamento, que envolverá a apreciação de vício no processo legislativo" (GRAU, Eros Roberto. *Medidas provisórias na constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 658, p. 240-242, ago. 1990).

[112] TÁCITO, Caio. *A Medida Provisória*: ontem, hoje e amanhã. Carta Mensal, v. 45, n. 533, p. 53-64, ago. 1999; "Os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do Juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quando ao excesso do poder de legislar" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 162-1/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 14 dez. 1989. Diário de Justiça da União, 19 set. 1997, p. 45.525); "Requisitos de urgência e relevância: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo, a menos que a relevância ou a urgência evidenciar-se improcedente" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.397-1/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 28 abr. 1997. Diário de Justiça da União, 27 jun. 1997, p. 30.224); "No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da Medida Provisória (que deu origem à Lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 22 nov. 1999. Diário de Justiça da União, 25 fev. 2000, p. 50).

gência de medida provisória.[113]

Esse posicionamento foi mantido quando do julgamento da ADI 1.753-2 MC/DF, na qual a Corte deferiu medida liminar pleiteada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, suspendendo cautelarmente a aplicabilidade do art. 4º da Medida Provisória 1.577-6/97. O dispositivo ampliava o prazo de decadência, de dois para cinco anos, quando proposta a ação rescisória pela Fazenda Pública. Na hipótese, o Supremo Tribunal Federal compreendeu estar-se diante caso de "(…) excepcionalidade da censura jurisdicional da ausência dos pressupostos de relevância e urgência".[114]

Clémerson Merlin Clève, expôs crítica contextual à timidez com que o Supremo Tribunal Federal aceitou realizar o controle dos pressupostos constitucionais de medida provisória. Afirmou que, a despeito do intenso controle político exercido sobre o Gabinete, no sistema parlamentarista da Itália, o direito italiano, fonte e inspiração do art. 62 da CF, "(…) admite o controle sobre os pressupostos da decretação de necessidade, embora ainda limitado ao território do excesso de poder legislativo". Segundo entende, o presidencialismo brasileiro, "(…) regime de separação dos poderes por excelência", suscita a imposição de controle mais agressivo sobre a medida provisória.[115]

---

[113] "A edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância. Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes. A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apóia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213-0/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 abr. 2002. Diário de Justiça da União, 23 abr. 2004, p. 7). No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 162-1/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 14 dez. 1989. Diário de Justiça da União, 19 nov. 1997, p. 45.425; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.150-8/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 23 mar. 2000. Diário de Justiça da União, 28 abr. 2000, p. 71; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.647-4/DF*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 2 dez. 1998. Diário de Justiça da União, 26 mar. 1999, p. 1.

[114] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.753-2/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Sepulveda Pertence. Brasília, 16 abr. 1998. Diário de Justiça da União, 12 jun. 1998, p. 51.

[115] CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias.* 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 135-143.

1.2.3. Limites constitucionais

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, Caio Tácito afirmou que, diferentemente do que acontecia em relação aos decretos-leis na Constituição Federal de 1967, o Presidente da República poderia dispor sobre quaisquer assuntos via medida provisória.[116]

Misabel de Abreu Machado Derzi contrapunha-se, em campo tributário, sustentando a incompatibilidade da medida provisória, que pressupõe o trato de questões urgentes, como a anterioridade prevista no art. 150, III, *b*, da Constituição Federal.[117]

O novo instituto ainda precisava amadurecer em termos conceituais, porquanto o sistema jurídico brasileiro jamais havia contado com instrumento normativo correlato à me-

---

[116] "Se, como acima exposto, a nova Constituição é mais restrita no tocante à eficácia das medidas provisórias, de outra parte, concede ao Presidente da República, uma vez presentes os pressupostos de relevância e urgência, latitude irrestrita para edição de ato emergencial, com força de lei. Abandona-se a qualificação específica da Constituição de 1967. Não há mais limites, em razão da matéria, à iniciativa presidencial, a ser exercida em qualquer das áreas de competência legislativa da União". O próprio autor, naquele contexto, já manifestava preocupação com o uso que se dava ao novo instituto: "A amplitude ilimitada de cabimento das medidas provisórias tem conduzido, aliás, à freqüência de sua utilização pelo Presidente da República, com intensidade que se equipara, ou mesmo excede à dos decretos-leis no extinto sistema constitucional" (TÁCITO, Caio. *Medidas provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 90, abr./jun. 1989, p. 54). No mesmo sentido: "A própria Assembléia Nacional Constituinte foi alertada, em plenário, de que estava dando 'um cheque em branco' ao chefe do Executivo, o que demonstra que os constituintes não pretenderam restringir a apenas algumas poucas matérias o escopo das Medidas Provisórias. Aliás, a tradição constitucional brasileira era de restrição expressa em relação àquilo que podia ser tratado por Decreto-Lei. Se restrição não foi feita, é porque não se quis fazer" (FONSECA, Rodrigo Garcia da. *Medidas provisórias*: questões polêmicas. Digesto econômico, v. 47, n. 347, p. 36-51, mar./abr. 1991); FILOMENO, José Geraldo Brito. *Infrações penais e medidas provisórias*. Justitia, v. 53, n. 153, p. 25-29, jan./mar. 1991.

[117] "O art. 62 da CF, que dispõe sobre as medidas provisórias, não menciona a matéria regulável por via desse instrumento normativo. Ao contrário do que possam pensar os menos avisados, inexistindo expressa autorização para veicular normas tributárias, o Texto Normativo em vigor restringe, ao invés de ampliar, o campo de atuação das medidas provisórias. Merecendo a urgência e relevância fiscal tratamento constitucional próprio, não sendo considerada relevância nem urgência a majoração de tributos, os quais vêm submetidos ao princípio da anterioridade, apenas expressa autorização, no interior do art. 62, poderia estender as medidas provisórias ao domínio dos tributos. Mas o objetivo constitucional foi exatamente o oposto" (DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Medidas provisórias sua absoluta inadequação a instituição e majoração de tributos*. Revista de Direito Tributário, v. 12, n. 45, p. 130-142, jul./set. 1988). No mesmo sentido: CARVALHO, Paulo de Barros. *Medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 24, n. 96, p. 143-147, out./dez. 1990; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Medidas provisórias e o direito tributário*. Repertório IOB de jurisprudência : tributário e constitucional, n. 19, p. 323-322, 1. quinz. out. 1990.

dida provisória.[118] As comparações, quando realizadas com o decreto-lei via interpretação literal, não propiciavam resposta diversa da ausência de limites materiais à edição de medidas provisórias.[119]

A opção Constituinte pela utilização do *provvedimento provvisorio con forza di legge* como base para o texto da medida provisória sugeria que, para a caracterização dos elementos conceituais da medida provisória, seria viável análise comparativa com o art. 77 da Constituição da Itália.[120]

Contudo, a diversidade de sistemas de Governo entre o Brasil presidencialista e a Itália parlamentarista,[121] aliada ao amadurecimento conceitual do instituto correlato no contexto italiano, indicavam ser inadequada a análise *in paralelo*, ao menos quanto à questão dos limites materiais à edição de medida provisória.[122]

---

[118] Em 1990 já era notada a existência de posicionamentos refratários à ausência de limites: "Inexistência de vedações expressas não quer dizer que o Presidente da República tem franquia total. Deve cingir-se ao sistema, atendendo ao princípio da absoluta reserva legal. Raciocinar de outra forma será admitir a derrogação desse princípio, transferindo-se em definitivo ao Executivo a função legislativa primária, sem restrições, desnaturando o Legislativo como poder independente" (PRADE, Péricles. *Medidas provisórias*: analise do substitutivo aos projetos de lei complementar. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 660, p. 17-27, out. 1990); "O que não se pode admitir, entretanto, é que se interprete o art. 62 da Constituição da República de modo pueril, ou literal, ou de modo a violentar o sentido proposto pelo Constituinte. Percebe-se que o Direito Constitucional tem atribuído competência legislativa para o Executivo. Mas tal competência é extraordinária, não podendo se transformar em meio comum de produção normativa. Há, então, limites para o exercício de tal atividade, e limites que sem dificuldade podem ser descobertos com a leitura atenta e sistemática do texto constitucional" (CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias*: limitações em face do texto constitucional e da hierarquia das leis ; separação dos poderes ; violação de princípios constitucionais básicos pela MP 168/90 ; CF/88, art. 5., *caput*, XXII, LIV e XXXVI; art. 170, II ; parecer. Jurisprudência Brasileira, cível e comércio, n. 159, p. 17-27 1990).

[119] Afinal, "Mínima é a diferença redacional entre a norma italiana e a proposta do Anteprojeto, que, na verdade, não falando em decreto-lei, foi à fonte deste" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As Medidas provisórias novas observações, particularmente quanto aos efeitos de sua renovação*. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n.1, p. 51-48, jan. 1991).

[120] "O modelo constitucional italiano e toda a doutrina que em torno dele se construiu tornam-se, agora, em face de seu indiscutível caráter matricial, uma fonte de permanente e necessária atenção do intérprete que busca a exegese do texto constitucional brasileiro sobre as medidas provisórias" (RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias:* Parecer SR-92. Consultoria Geral da República. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 jun. 1989).

[121] "As questões que se colocam como desafio ao intérprete perante a norma constitucional brasileira não são estranhas à avaliação crítica do paralelo com o modelo italiano, com os ajustamentos justificados pela diferença de regimes" (TÁCITO, Caio. *As Medidas Provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 50-56, abr./jun. 1989).

[122] "O instituto da medida provisória, trasladado sobretudo do regime parlamentarista italiano, ingressou no regime presidencialista como um ente bastardo. Estranho à experiência jurídica brasileira, sua execução prática tem provocado reações veementes, encapsulado, muitas vezes, o seu entendimento em maniqueísmos hermenêuticos abomináveis" (FIGUEIREDO, Fran Costa. *As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro*. Revista Informação Legislativa, v. 28, n. 110, p. 137-152, abr./jun. 1991).

A opção Constituinte pelo *provvedimento provvisorio con forza di legge*, como suporte à redação final do art. 62 da Constituição Federal de 1988 em ambiente presidencialista, ensejou a criação de instituto jurídico inusitado em ambiente doutrinário. Consequentemente, não havia, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, porto seguro a assertivas doutrinárias de longo prazo.[123]

Houve notável amadurecimento conceitual do novo instituto quando, através de interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988,[124] passou-se a indicar temas que não seriam afetos a tratamento via medida provisória.

Assuntos alheios ao exercício de Poder Constituinte Derivado foram intuitivamente distanciados da possibilidade de trato por intermédio de medida provisória. O mesmo ocorreu quanto a questões constitucionalmente reservadas à lei complementar.[125]

---

[123] O Parecer SR-92, da lavra do Consultor-Geral da República José Saulo Pereira Ramos, emitido em 21 de junho de 2989 a pedido do Presidente José Sarney, revela necessidade de, à época, estudar-se o modelo italiano e a doutrina em torno dos *provvedimenti provvisori con forza di legge* "(…) em face de seu indiscutível caráter matricial" ao texto do art. 62 da Constituição Federal de 1988 (RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias:* Parecer SR-92. Consultoria Geral da República. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 jun. 1989, p. 10.180).

[124] "A Constituição não é um mero agregado de normas; e nem se a pode interpretar em tiras, aos pedaços" (GRAU. Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988.* 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 175).

[125] "É de clareza mediana que nossa Lei Fundamental não admite a intromissão do Executivo naquilo que pertencer ao domínio de incidência de lei complementar. É bem de ver que não há tolerar-se que tal vedação perca seu sentido de existência pelo recurso ao precário, excepcional e discutido instrumento que é a medida provisória. Nesse rumo, as competências do Presidente da República ficariam extraordinariamente amplificadas, tese que pode consultar a interesses de cunho político ou ideológico, mas que não encontra supedâneo na visão intrasistemática do direito brasileiro" (CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 56). No mesmo sentido: ARAÚJO, Adriana Reis. *Medidas provisórias: limitações*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9 Região, v. 15, n. 2, p. 35-41, jul/dez 1990. Em sentido oposto: "Dentro do domínio, tanto da lei complementar quanto da lei ordinária, qualquer assunto, desde que presentes os requisitos de relevância e urgência, pode ser disciplinado por via de Medida Provisória. (…) O procedimento é quase idêntico, apenas abreviado" (FONSECA, Rodrigo Garcia da. *Medidas provisórias*: questões polêmicas. Digesto econômico, v. 47, n. 347, p. 36-51, mar./abr. 1991).

As vedações constitucionais à utilização da lei delegada[126] também foram utilizadas na evolução conceitual do novo instituto, porquanto passou-se a entender que matérias impassíveis de delegação ao Poder Executivo não poderiam ser por este tratadas mediante a edição de medida provisória,[127] à exceção, por expressa escolha Constituinte, da abertura de crédito extraordinário para atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de guerra ou calamidade pública (CF, art. 167, § 3°).[128]

A iniciativa privativa concernente a determinados projetos de lei amparou assertivas doutrinárias no sentido de que, tendo a Constituição Federal condicionado o trâmite de projeto de lei a iniciativa de outras entidades,[129] não seria viável ao Poder Executivo a edição de medida provisória, "(…) de modo que a legislação emergencial apenas incidirá sobre o conteúdo sujeito à iniciativa privativa do Presidente da República e à iniciativa comum ou concorrente".[130]

---

[126] "Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.
§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:
I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.
§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.
§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda".

[127] "Ora, em homenagem à inteligência dos constituintes não seria admissível que impedissem a delegação de competência legislativa sobre determinadas matérias pelo veículo maior, que é a lei delegada, e a permitissem pelo veículo sem dignidade, condenado à morte certa e considerado provisório" (MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Medidas provisórias e o direito tributário*. Repertório IOB de jurisprudência : tributário e constitucional, n. 19, p. 323-322, 1. quinz. out. 1990). No mesmo sentido: CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias*: limitações em face do texto constitucional e da hierarquia das leis ; separação dos poderes ; violação de princípios constitucionais básicos pela MP 168/90 ; CF/88, art. 5., *caput*, XXII, LIV e XXXVI; art. 170, II ; parecer. Jurisprudência Brasileira, cível e comércio, n. 159, p. 17-27 1990; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As Medidas provisórias novas observações, particularmente quanto aos efeitos de sua renovação*. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n.1, p. 51-48, jan. 1991.

[128] CF, art. 167. "(…) § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62".

[129] Assembléias Legislativas (CF, arts. 27, § 2°, e 28, § 2°); Câmaras Municipais (CF, art. 29, V); Câmara dos Deputados (CF, art. 51, IV); Supremo Tribunal Federal (CF, artigo 93); Tribunais de Justiça (CF, artigo 125, § 1º); Ministério Público (CF, artigo 128, § 5˚); Defensoria Pública (CF, artigo 134, § 2º).

[130] CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias*. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 82.

Assuntos tipicamente *interna corporis*, tais como regimentos internos de tribunais[131] e de casas legislativas[132] também foram, em termos conceituais, afastados do âmbito de abrangência da medida provisória.[133]

Em decorrência da vedação constitucional à utilização do processo legislativo sumário para apreciação de projetos de códigos,[134] a doutrina inferiu ser esse território alheio à medida provisória.[135]

No campo da legislação concorrente,[136] como é sabido, a União tem competência legislativa para o estabelecimento de normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal o exercício de competência suplementar.[137] As normas gerais, justamente por constituírem padrões a orientar e conformar a legislação suplementar dos Estados e do Distrito Federal, pressupõem estabilidade, revelando incompatibilidade com a urgência inerente à medida provisória.

---

[131] Compete privativamente aos tribunais elaborar seus regimentos internos (CF, art. 96, I, *a*).

[132] Compete privativamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal a elaboração de seus respectivos regimentos internos (CF, arts. 51, III, e 52, XII). Do mesmo modo, compete às Assembléias Legislativas dispor sobre seu regimento interno (CF, art. 27, § 3º).

[133] CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias.* 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 82.

[134] A proibição se justifica pela dificuldade deliberativa, em curto período, de projeto com o impacto do porte de um novo código. Anote-se, como exemplo, o trâmite do projeto do Código Civil vigente, instituído pela Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Segundo Miguel Reale: "Como se sabe, o novo Código Civil teve uma longa tramitação no Congresso nacional, pois foi no longínquo ano de 1975 que o Presidente Ernesto Geisel submeteu à apreciação da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 634-D, com base em trabalho elaborado por uma comissão de sete membros, da qual tive a honra de ser Coordenador-Geral" (BRASIL. *Novo Código Civil Brasileiro*: lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002: estudo comparativo com o Código Civil de 1916, Constituição Federal, legislação codificada e extravagante / obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais, com a coordenação de Giselle de Melo Braga Tapai; prefácio do prof. Miguel Reale. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

[135] ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 1998, p. 129.

[136] A competência concorrente é exercida pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal (CF, art. 24), não excluindo a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I).

[137] No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se ao estabelecimento de normas gerais. O exercício, pela União, de sua competência para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Contudo, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer competência legislativa plena, para o atendimento a suas peculiaridades. Neste caso, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (CF, art. 22, §§ 1° a 4°).

A mesma linha de argumentos foi utilizada para se sustentar a impossibilidade de edição de medida provisória para veiculação de normas gerais, mesmo no quadro da competência privativa da União.[138]

Entendeu-se que competências afetas aos Estados-membros e ao Distrito Federal,[139] bem como o trato de questões de interesses locais, cuja atuação legislativa compete, primordialmente, aos Municípios,[140] por não poderem ser exercidas pelo Congresso Nacional, obstaculizam a edição de medida provisória pelo Presidente da República.[141]

Advogou-se a impossibilidade de medida provisória sobre "(…) matéria já apreciada, em sede de juízo abstrato incidente sobre medida de idêntica natureza, com censura de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal".[142] Afirmou-se, outrossim, ser implícito, no art. 67 da CF, que medida provisória não pode tratar de "(…) matéria objeto de medida anterior expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional na mesma sessão legislativa".[143]

Clémerson Clève manifestou-se contrariamente à edição de medida provisória sobre matéria que não reclame instrumento legislativo e sobre assunto passível de tratamento por instrumentos normativos secundários.[144]

Para Eros Roberto Grau, a medida, essencialmente provisória, seria incompatível com a propagação de consequências fáticas irreversíveis. Da mesma forma, a urgência ine-

---

[138] CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias.* 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 83.

[139] Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal (CF, art. 25, *caput* e § 1°). Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (CF, art. 32, § 1º).

[140] Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I); FIORILLO, Celo Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 57-60.

[141] CLÈVE, op. cit., p. 84-85.

[142] Ibid., p. 85.

[143] Ibid. loc. cit.

[144] Ibid. p. 81-82.

rente à medida provisória a tornaria incompatível com o trato de matérias com eficácia diferida.[145]

Da reserva de lei em matéria penal[146] extraiu-se a impossibilidade de edição de medida provisória,[147] excetuada a hipótese, acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, de resultado mais benéfico ao réu.[148]

Assuntos relacionados à matéria processual, por sua vinculação ao devido processo legal,[149] indicam incompatibilidade com a indefinição e incerteza que, *ab initio*, caracterizam a medida provisória pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.[150]

---

[145] GRAU, Eros Roberto. *Medidas provisórias na constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 658, p. 240-242, ago. 1990. No mesmo sentido: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Perfil constitucional das medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 23, n. 95, p. 28-32, jul./set. 1990; SANTOS, Brasilino Pereira dos. As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil. São Paulo: LTr, 1993, p. 843; DANTAS, Ivo. *Aspectos jurídicos das medidas provisórias*: um estudo comparado dos direitos nacional e estrangeiro. 3 ed. rev. e aum. Brasilia: Livraria e Editora Brasilia Jurídica, 1997, p.67-68; SOUSA, Leomar Barros Amorim de. *A produção normativa do Poder Executivo*: medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 155); MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Medidas provisórias na constituição brasileira*. In: Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil : justiça : realidade e utopia, XVII, 1999, Rio de Janeiro. Anais... Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000. p. 1421-1433.

[146] Segundo o art. art. 5°, XXXIX, da Constituição Federal, *"não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal"*.

[147] Walter Claudius Rothenburg referiu-se à "(…) esdrúxula figura do crime condicional", na hipótese de medida provisória para a definição de crime, "(…) ante o risco de o Congresso rejeitá-la, não convalidando as relações jurídicas dela decorrentes" (ROTHENBURG, Walter Claudius. *Reflexões sobre as medidas provisórias* : inclusive em matéria criminal. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, v. 6, n. 3, p. 68-73, jul. 1991). Humberto Ávila salientou que o caráter provisório da medida de urgência a tornava incompatível com a definição de crime (ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: SAFE, 1997, p. 100). No mesmo sentido: MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Medidas provisórias e o direito tributário*. Repertório IOB de jurisprudência : tributário e constitucional, n. 19, p. 323-322, 1. quinz. out. 1990. Consequentemente, "Em reconhecimento a essa orientação doutrinária, o Poder Executivo editou a Medida Provisória n° 175/90, para declarar nulas e de nenhuma eficácia as MPs 153 e 156, de 1990, que definiam crimes de abuso do Poder Econômico e contra a Fazenda Pública" (SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *As medidas provisórias*. Correio Braziliense, Brasília, p. 7-8, 8 de abril de 1991).

[148] "Medida provisória: sua inadmissibilidade em matéria penal — extraída pela doutrina consensual — da interpretação sistemática da Constituição —, não compreende a de normas penais benéficas, assim, as que abolem crimes ou lhes restringem o alcance, extingam ou abrandem penas ou ampliam os casos de isenção de pena ou de extinção de punibilidade" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 254.818/PR*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 8 nov. 2000. Diário de Justiça da União, 19 dez. 2002, p. 81).

[149] O art. art 5°, LIV, da Constituição Federal dispõe que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal".

[150] LEITE, Júlio César do Prado. *As medidas provisórias e o direito do trabalho*. Revista LTR, São Paulo, v. 55, n. 1, p. 8-12, jan. 1991; ICHIHARA, Yoshiaki. *Medidas provisórias em matéria cível*. FMU Direito: Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo, v. 9, n. 12, p. 31-76, nov. 1995.

Quanto à edição de medida provisória no âmbito tributário, repelia-se a possibilidade nas hipóteses de instituição ou majoração de tributo sujeito à aplicação do art. 150, III, *b*, da Constituição Federal.[151]

Isso não conduziu, contudo, à total proscrição de medida provisória em matéria tributária, porquanto "(...) já se acha assentado no STF o entendimento de ser legítima a disciplina de matéria de natureza tributária por meio de medida provisória, instrumento a que a Constituição confere força de lei (cf. ADI 1.417-MC)".[152]

De fato, por ocasião do julgamento da ADI 1.417 MC/DF, o STF havia acolhido, à unanimidade, os argumentos expostos pelo Ministro Octavio Gallotti, no sentido de que "Tendo força de lei, é meio hábil, a medida provisória, para instituir tributos, e contribuições sociais, a exemplo do que já sucedia com os decretos-leis do regime ultrapassado como sempre esta Corte entendeu".[153]

A Constituição Federal admite a alteração da alíquota de determinados impostos[154] por ato do Poder Executivo.[155] A despeito de se dispor apenas sobre alteração nas alíquo-

---

[151] DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Medidas provisórias sua absoluta inadequação a instituição e majoração de tributos*. Revista de Direito Tributário, v. 12, n. 45, p. 130-142, jul./set. 1988; CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001; SCAFF, Fernando Facury. *Aumento de tributos por medidas provisórias*. Repertório IOB de jurisprudência: tributário, constitucional e administrativo, n. 4, p. 68-67, 2. quinz. fev. 1994; MOREIRA, Gerfran Carneiro. *Medidas provisórias fraude a Constituição no uso indiscriminado*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 11 Região, v. 3, n. 3, p. 80-96 1995; SANTOS, Alderico Rocha. *As Restrições ao uso de medidas provisórias*. Boletim Legislativo Adcoas, v. 30, n. 31, p. 1085-1087, nov. 1996. Para Humberto Ávila, "A eficácia imediata é antinômica ao princípio da anterioridade, o qual prorroga a eficácia de medida para momento seguinte ao da publicação" (ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: SAFE, 1997, p. 136).

[152] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.667-9/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 25 set. 1997. Diário de Justiça da União, 11 nov. 1997, p. 60.586.

[153] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.417-0/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 7 mar. 1996. Diário de Justiça da União, 24 mai. 1996, p. 17.412.

[154] Imposto de importação sobre de produtos estrangeiros, do imposto sobre produtos industrializados, do Imposto de Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, desde que "(…) atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei" (art. 153, § 1°, da CF).

[155] Existem contextos que autorizam essa prática, porquanto "(…) a urgência é tamanha que a Constituição dispensa mesmo o princípio da estrita reserva legal; é o caso dos tributos cujas alíquotas podem ser alteradas por ato do Executivo" (AMARO, Luciano da Silva. *Direito tributário brasileiro.* 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 167).

tas, sugeriu-se que a anterioridade tributária seria óbice único à instituição dos impostos referidos no art. 153, § 1°, da CF.[156]

Tanto a instituição de contribuição para a seguridade social, quanto o incremento da respectiva alíquota, considerada a anterioridade nonagesimal prevista no art. 195, § 6°, da CF,[157] evidenciava incompatibilidade com o pressuposto de urgência, acarretando a inviabilidade da medida provisória neste campo.

O Supremo Tribunal Federal, contudo, admitiu instituição de contribuição para a seguridade social e majoração de alíquota dessa espécie tributária por medida provisória, entendendo que a contagem dos noventa dias, no caso de conversão em lei, inicia-se a partir da publicação da medida de urgência,[158] aplicando-se a mesma lógica no caso da instituição ou majoração de impostos sujeitos à anterioridade tributária do art. 150, III, b, da CF.[159]

Considerada a inviabilidade do trato, por medida provisória, de questão constitucionalmente reservada à lei complementar, entendeu-se ser vedado edição do instrumento normativo de urgência para a criação ou majoração de empréstimo compulsório,[160] de im-

---

[156] Para Luciano da Silva Amaro, medida provisória editada no último mês do exercício financeiro não seria incompatível com o art. 150, III, *b* da CF: "O argumento pode até ser utilizado ao contrário: ao final do exercício, a medida provisória seria o único veículo normativo eficaz para editar a norma de incidência com respeito pelo citado princípio" (Ibid., p. 167). Essa conclusão era válida ao menos até a promulgação da Emenda Constitucional 42 que acrescentou a alínea *c* ao art. 150, III, da CF. A partir de então, além da anterioridade tributária, passou a ser vedado cobrança de tributos "antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou".

[157] CF, art. 195. Art. 195. "A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (…) § 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, 'b'".

[158] "Contribuição social — Anterioridade — Medida provisória convertida em lei. Uma vez convertida a medida provisória em lei, no prazo previsto no parágrafo único do artigo 62 da Carta Política da República, conta-se a partir da veiculação da primeira o período de noventa dias de que cogita o § 6º do artigo 195, também da Constituição Federal. A circunstância de a lei de conversão haver sido publicada após os trinta dias não prejudica a contagem, considerado como termo inicial a data em que divulgada a medida provisória" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Recurso Extraordinário nº 168.421/PR*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 16 dez. 1997. Diário de Justiça da União, 27 mar. 1998, p. 18).

[159] COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *As Medidas Provisórias em Matéria Fiscal*. Enfoque Jurídico, n. 6, p. 24, abr./maio. 1997.

[160] CF, art. 148. "A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b". Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição".

posto sobre grandes fortunas[161] e de impostos relacionados à competência residual prevista no art. 154, I da CF.[162]

Os impostos extraordinários de guerra, seja pela não sujeição à reserva de lei complementar ou por demandarem urgência,[163] foram considerados compatíveis com a edição de medida provisória.[164]

A evolução conceitual da medida provisória, a partir de seu surgimento enquanto instituto jurídico, evidencia progressiva preocupação doutrinária com a necessidade de conformação de um poder normativo sem precedentes no País.

De fato, a análise de obras publicadas entre a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, marco inicial da medida provisória no sistema jurídico nacional, e a promulgação da Emenda Constitucional 32, em 11 de setembro de 2001, termo final de um período caracterizado, em essência, pela ausência de limites institucionais expressamente previstos no texto constitucional, indica tentativa doutrinária de desvelar, pela via conceitual, limites implícitos ao poder de utilização do instrumento normativo de urgência.

Em termos institucionais, a medida provisória recebeu, no período, certa lapidação. Com a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão 1/1994 vedou-se a edição de medida provisória na regulação do Fundo Social de Emergência.[165]

O art. 25, § 2°, da CF, na redação atribuída pela Emenda Constitucional 5/1995, passou a vedar a edição de medida provisória na regulamentação da exploração pelos Estados, diretamente ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado.

A Emenda Constitucional 7, de 15 de agosto de 1995, inseriu o art. 246 no texto constitucional, vedando-se edição de medida provisória na regulamentação de artigo da

---

[161] CF, art. 153. Art. 153."Compete à União instituir impostos sobre: (…) VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar".

[162] MELO, José Eduardo Soares de. *Contribuições Sociais no sistema tributário*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros: 1996, p. 168-182.

[163] CF, art. 154. Art. 154. "A União poderá instituir: (…) II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação".

[164] COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988*: Sistema Tributário. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 310.

[165] Art. 73 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Constituição cuja redação tivesse sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.

Proibiu-se o uso da medida provisória para regulamentar a exploração, pela União, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de telecomunicações.[166]

A Emenda Constitucional 9/1995 proscreveu, no art. 177, § 2°, da Constituição Federal, o uso de medida provisória para a regulamentação de diversas atividades relacionadas à pesquisa, à exploração, à refinação, ao transporte, ao fornecimento, e às contratações envolvendo petróleo e hidrocarbonetos fluidos.

As referidas alterações institucionais na medida provisória constituem, em essência, resultantes de preocupação com o uso desse instrumento normativo no âmbito da Ordem Econômica.

A grande guinada institucional, todavia, adveio com a promulgação da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, estimulada por pressões conceituais concebidas pela doutrina e, em boa hora, encampadas pelo Congresso Nacional.

1.3. Camaleão normativo

O artigo 77 da constituição italiana serviu como inspiração para a fórmula originariamente prevista no art. 62 da Constituição Federal brasileira. Os textos são similares. Literalmente, um parece ser a tradução do outro. Porém, a proximidade é apenas gramatical. A Itália parlamentarista conta com a figura do *provvedimenti provvisori con forza di legge*[167]

---

[166] Alteração dos incisos XI e XII do art. 21 da CF, pela EC 8/1995.

[167] "Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti" (ITALIA. *La Costituzione della Repubblica Italiana*. Disponível em: <http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo1.html>. Acesso em 12.10.2015).

no quadro da responsabilidade política do Governo. O Brasil presidencialista não.[168] O *provvedimenti provvisori* e a medida provisória, quando amparados por seus contextos,[169] revelam-se, essencialmente, distintos.[170]

A análise dos discursos constituintes proporciona ambiente seguro para a percepção de que o abandono do ideal parlamentarista durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte deveria ter repercutido com mais intensidade no perfil que se atribuía ao novo instituto, pois a simples retirada da solicitação do Primeiro-Ministro como condicionante à edição da medida provisória não a adaptava ao presidencialismo.[171]

---

[168] Por isso, Michel Temer não hesitou: "A Constituição italiana foi o modelo inspirador do constituinte brasileiro. Ocorre, entretanto, que entre as 'medidas provisórias' da Itália e as do Brasil há grande diferença. Lá o sistema de governo é parlamentar e a Constituição prescreve que o 'Governo' (no caso, o Gabinete, por meio do Primeiro-Ministro) editará a 'medida provisória' sob 'sua responsabilidade'. O que é 'responsabilidade' no sistema parlamentar? É aquela de natureza 'política'. Portanto, o que ocorre se a medida provisória não for aprovada pelo Parlamento italiano? O gabinete (Governo) cai" (TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional.* 8. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991).

[169] Para William Fisher III, ao comentar a metodologia contextualista de Skinner e Pocock utlizada neste capítulo: "(…) the meaning of a document is radically dependent upon the system of words and concepts in which the autor moved when he or she was writing, the central job of the intellectual historian is to reconstruct that context and then interpret the text in light of it" (FISHER III, William. *Texts and Contexts*: The Application to American Legal History of the Methodologies of Intelectual History. Stanford Law Review (Stanford), v. 49, p. 1.068, 1997).

[170] Humberto Ávila salienta que, embora o molde da medida provisória brasileira tenha sido extraído da experiência italiana, há distinções, além da concernente ao sistema de governo, a serem consideradas na análise do regime jurídico desse instituto. Afirma que a responsabilidade política de quem edita o ato de urgência habita o princípio democrático e comenta que, na Itália, o processo democrático está presente na edição dos atos de urgência, seja em razão da forte influência dos partidos na eleição do governo ou em razão da prerrogativa de os partidos retirarem-no do poder. E adverte: "Essa estrutura de poder inexiste em nosso sistema. Não há nem representatividade direta do Poder Executivo, no momento da prática do ato, nem sequer responsabilidade política, pela falta de conversão em lei pelo Congresso Nacional. Segue daí uma conclusão tão importante quanto menosprezada: a produção normativa pelo Poder Executivo, de acordo com a CF, deve obedecer a princípios diversos dos correspectivos italianos, em especial – pois é disto que ora se trata – quanto aos limites formal e material, para a inovação do ordenamento jurídico. A utilização da experiência italiana em um sistema diverso pode conduzir – como de fato já o fez – a um exercício abusivo do poder normativo pelo Poder Executivo" (ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988.* Porto Alegre: SAFE, 1997, p. 36-37).

[171] Segundo o Senador Pedro Simon, em entrevista entrevista concedida à Agência Senado no dia 25/9/2008, a idéia da medida provisória "(…) nasceu da repetição do que acontece na França, na Itália, na Alemanha, na Espanha, países parlamentaristas. Lá, o primeiro-ministro manda uma medida provisória para o Congresso. Se cai a medida provisória, cai o governo, cai o gabinete. Então, é muito raro apresentar-se uma medida provisória. Ela só é enviada quando é urgente, urgentíssima, e é aprovada com rapidez absoluta, e por unanimidade praticamente. (…) O impacto da queda do parlamentarismo foi tanto que ninguém se lembrou das medidas provisórias". Ao comentar a manutenção da medida provisória no texto constituinte, mesmo com a queda do parlamentarismo, o parlamentar salientou que "(…) o que eu achei um absurdo é que a Constituinte, com todo o respeito, meu amigo Jobim, meu querido, saudoso Mário Covas, não olhou para esse lado. Caiu o parlamentarismo e nós estamos nessa situação" (SIMON, Pedro. *Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou*. Agência Senado, Brasília, 25 set. 2008. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituinte-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>. Acesso em 5 dez. 2013.

A inspiração Constituinte em experiências estrangeiras, especialmente a italiana, fez com que passássemos a contar com "(…) uma fórmula adotada em sistemas parlamentaristas ou mistos, ainda não presente num presidencialismo explícito como o nosso".[172]

De todo modo, ocorrido o transplante do modelo italiano para a Constituição Federal de 1988, logo se percebeu que "(…) o conhecimento da doutrina e da prática parlamentar italiana constitui valioso subsídio para a compreensão teoria e da prática constitucional brasileira, sem prejuízo das peculiaridades do regime de governo adotado nas duas Constituições".[173]

Tais peculiaridades decorreriam da profunda influência exercida pelo sistema de governo no âmbito da iniciativa dos atos normativos de urgência:

> Na Itália, os 'provvedimenti provvisori' dependem de iniciativa do Governo, isto é, do Conselho de Ministros, órgão colegiado de deliberação, e a iniciativa atrai, desde logo, a responsabilidade do Governo, como dispõe a Constituição. No Brasil, a iniciativa das medidas provisórias pertence, isoladamente, ao Presidente da República, juiz monocrático de sua relevância e urgência, no exercício de competência privativa (Constituição da República, art. 84 - XXVI). A posição que ocupa o Presidente da República no regime presidencial aconselha que a análise e a aplicação das medidas provisórias reflitam as peculiaridades desse regime, dentre elas o regime monárquico do Poder Executivo pelo Presidente da República, Chefe de Estado e Chefe de Governo.[174]

Isso viria a ter importantes consequências no âmbito das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, com ampla proeminência do primeiro na conformação da ordem jurídica brasileira.[175] A importação de mecanismo forjado na Itália parlamentarista para o

---

[172] COELHO, João Gilberto Lucas. *O Uso e abuso das medidas provisórias*. PG: políticas governamentais, v. 6, n. 57, p. 11-13, abr./maio 1990.

[173] HORTA, Raul Machado. *Medidas provisórias*. Revista de Informação Legislativa, v. 27, n. 107, p. 5-18, jul./set. 1990.

[174] Ibid. loc. cit.

[175] "Colhendo, aleatoriamente, exemplos que até podem não ser os mais expressivos, podem ser mencionadas as medidas provisórias, novas e reeditadas, dos dias 27 de outubro de 1998, em número de 17; do dia 19 de novembro de 1998, em número de 18, e do dia 14 de dezembro de 1998, em número de 53. Certamente o Presidente da República, editando em um só dia 53 Medidas Provisórias, nem as leu. Não sabe o que assinou" (MACHADO, Hugo de Brito. *Emendas Constitucionais e Medidas provisórias.* Revista Dialética de Direito Tributário, 43: 89-92, abr: 1999).

sistema presidencialista brasileiro[176] foi um dos fatores determinantes ao desencadeamento de inegável hipertrofia da atividade normativa do Poder Executivo nacional.[177]

A medida provisória, instrumento de inovação normativa à disposição da chefia do Poder Executivo, substitui o decreto-lei há pouco mais de um quarto de século. Este, combatido por ter como característica a aprovação tácita quando ausente deliberação do Congresso Nacional, teve sua história institucional encerrada em 5 de outubro de 1988.

Apresentava-se, com a promulgação da Constituição Federal, um instituto cuja nomenclatura significava provisoriedade como promessa constituinte. A perda de eficácia quando ausente deliberação do Congresso Nacional o tornava, em essência, diferente do decreto-lei.[178] A substituição deste pela medida provisória, na conjuntura de transição constituinte, revela muito do que se pretendia[179] com a mudança:

> Nesse contexto, duas exigências ressaltam: a ineliminável necessidade de armar-se o Executivo de instrumentos que lhe permitam atender à premência dos acontecimentos e ao imprevisível desse acontecer. Isso sem se descartar a adequada previsão de controles e limites, que impeçam o administrador de ultrapassar o necessário e descambar ao arbítrio.

---

[176] "Chegamos ao ponto final de nossa dissertação. E, a partir de tudo o que nos foi possível observar, podemos opinar no sentido de que as medidas provisórias, devido às inúmeras perplexidades que causam na ordem jurídica, não se compatibilizam com o sistema presidencialista. Somente seriam aceitáveis em um sistema parlamentarista" (SANTOS, Brasilino Pereira dos. *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*. São Paulo: LTr, 1993, p. 847).

[177] "Registre-se que o último Chefe do Poder Executivo, o segundo Fernando, do início do seu primeiro mandato até o mês de agosto de 1999, expediu 3.239 medidas provisórias (inconstitucionalmente, é claro), o que corresponde a uma média de quase 2,8 medidas provisórias por dia útil de governo (isto é, excluídos feriados, sábados e domingos). Inversamente, no período foram editadas pelo Congresso apenas 854 leis (entre ordinárias e complementares). Vê-se, pois, que o Parlamento foi responsável tão-só por pouco mais de uma quarta parte das 'leis', pois os quase ¾ restantes são obra exclusiva do Executivo" (MELLO, Celso Antônio bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 12. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 75-76).

[178] Embora a pretensão fosse, realmente, criar certo distanciamento institucional entre a medida provisória e o decreto-lei, os debates constituintes revelaram, do início ao fim, intensa proximidade de significados, levando, inclusive, alguns constituintes a confundi-los. A proximidade institucional comprova-se pelo fato de as 9 primeiras medidas provisórias terem sido acolhidas, via artigo 25, §2º, do Ato das Constitucionais Transitórias, como curiosas conversões de decretos-leis que perderiam a eficácia com a promulgação da Constituição Federal. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/1988-anteriores-a-emenda-constitucional-no32#content>. Acesso em 6 dez. 2013.

[179] Segundo Nelson Jobim, em entrevista concedida no dia 5/10/2013 ao Jornal Zero Hora sobre episódios marcantes ocorridos na elaboração da Constituição,"(…) como diria o Ibsen Pinheiro, muitas partes da Constituição nós fizemos olhando o retrovisor. Você não estava olhando o governo Sarney, você estava olhando a força dos militares". JOBIM, Nelson. *O ex-ministro e deputado constituinte fala sobre a assembleia que elaborou a carta e analisa as mudanças realizadas no texto desde 1988*. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/cultura-e-lazer/segundo-caderno/noticia/2013/10/em-entrevista-nelson-jobim-relembra-episodios-marcantes-da-elaboracao-da-constituicao-ha-25-anos-4291737.html>. Acesso em 6 dez. 2013.

> Eis o meridiano e o paralelo que nos permitem, pelo seu cruzamento, determinar o lugar exato, no mapa político-institucional das medidas provisórias.[180]

Caio Tácito abordou semelhança quanto à natureza jurídica - "(…) lei sob condição resolutiva" - e diferença no tocante aos efeitos da rejeição:

> Na carta de 1967, com o aditamento da EC 1/69, 'a rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência'. Contrariamente, no regime atual, a inexistência de conversão opera efeitos ex tunc, ou seja, a medida provisória perde a eficácia desde sua edição, desconstituídos, portanto, os atos provisórios emitidos na fase provisória de execução.[181]

Contudo, logo se afirmou que "Apesar do repúdio ao decreto-lei pelos constituintes, o instituto recém-criado, com nova maquiagem, tem apresentado características mais autoritárias do que o diploma sucedido".[182]

As razões que incentivavam severas críticas ao instituto recém lançado no sistema jurídico brasileiro eram as mais diversas.[183] A incompatibilidade com o sistema presidencialista de governo[184] e a ausência de limites constitucionais expressos quanto às questões que poderiam ser transportadas por medida provisória protagonizaram diversas manifesta-

---

[180] PASSOS, J. J. Calmon de. *Medidas provisórias*. Anais da XIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Belo Horizonte, p. 283-288, 1990.

[181] TÁCITO, Caio. *As Medidas Provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 50-56, abr./jun. 1989.

[182] PRADE, Péricles. *Medidas provisórias*: análise do substitutivo aos projetos de lei complementar. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 660, p. 17-27, out. 1990.

[183] As críticas haviam ocorrido desde o início dos trabalhos constituintes (Cf. notas 20, 21, 27, 30, 31, 36 e 40). Para Josaphat Marinho, ao comentar ao projeto de texto que ainda tramitava na Comissão de Sistematização,"Avulta a impropriedade do preceito porque não há noção clara ou assentada do que sejam medidas provisórias. Não basta vinculá-las a 'relevância e urgência', para circunscrevê-las a casos excepcionais. A relação estabelecida é semelhante à que a Carta vigente prevê para legitimar o decreto-lei, ao cuidar 'de urgência ou de interesse público relevante, no artigo 55. E a experiência revelou que, apesar desses termos, o Poder Executivo discricionário emitiu decretos-leis abusivamente, ate para regular mora em locação de imóveis" (MARINHO, Josaphat. *À margem da Constituinte*. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1992, p. 31-32).

[184] "Com o presidencialismo é diferente. Máxime num país em que se soma ao seu mal intrínseco o não menor mal de um federalismo frágil e artificial, agravado pelo baixo nível de politização da sociedade" (PASSOS, J. J. Calmon de. *Medidas provisórias*. Anais da XIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Belo Horizonte, p. 283-288, 1990); "Diversos deputados que votaram favoravelmente à aprovação das Medidas Provisórias no texto constitucional hoje criticam o instrumento. Em recente entrevista o deputado José Serra (PSDB-SP) fez a sua 'mea culpa', ressaltando que dentro de um contexto de Governo parlamentarista as Medidas Provisórias não seriam o poder fantástico que acabaram por representar" (FONSECA, Rodrigo Garcia da. *Medidas provisórias*: questões polêmicas. Digesto econômico, v. 47, n. 347, p. 36-51, mar./abr. 1991); "A Medida Provisória (imaginada para o regime político parlamentarista) está longe de representar o ideal da segurança jurídica no sistema presidencialista" (MELEGA, Luiz. *A eficácia das medidas provisórias reeditadas*. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n. 7, p. 133-130, abril 1994).

ções em campo doutrinário, no sentido de que o uso do novo instituto poderia ser tão autoritário quanto o do repudiado decreto-lei.[185] Fran Costa Figueiredo, ao discorrer sobre a questão em 1991, salientou ser:

> (…) desnecessário repisar a deterioração desse instituto e a violação persistente que, com ele, se fez na ordem jurídica, convertido que foi em instrumento principal do arbítrio, na quadra autoritária experimentada pela Nação brasileira.
> Tanto e de tal forma foi o clamor contra seu degenerado abuso, que o expungir da ordem constitucional se converteu em bandeira das principais forças políticas responsáveis pela transição coroada com a Constituição de 1988.
> Infelizmente o legislador constituinte, vivendo a fantasia da recuperação plena da ordem democrática, não teve a necessária prudência de substituí-lo por outro instituto, mais afeiçoado às contingências e peculiaridades da vida brasileira. Assim é que, sem se consultar para o ambiente geral de nossas instituições e para um certo componente autoritário que persiste em todos os momentos de nossa vida republicana, importou-se da Itália os já referidos provvedimenti provvisori, entre nós batizados de medidas provisórias.
> (…)
> (…) considerando a tradição que temos de exercício do poder pouco pautado nas regras jurídicas, a transposição do instituto, tal como foi feita, reponta, quanto menos, como uma grave ausência de visão brasileira, como um imperdoável descuido de quem tinha o dever de acautelar princípios constitucionais superiores na criação de um instrumento que se tornaria tão dúctil nas mãos do Poder Executivo.[186]

---

[185] "O decreto-lei resguarda melhor que a medida provisória o valor que é a segurança jurídica. Realmente, as normas que editava, embora pudessem ser rejeitadas pelo Congresso Nacional, produziam efeitos válidos. Em conseqüência tinham de ser cumpridas, custasse o que custasse. A medida provisória, não. Como ela perde ex tunc sua eficácia, caso não seja convertida em lei, resta de pé a dúvida sobre se as normas que impõe serão ou não convertidas em lei" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As Medidas provisórias novas observações, particularmente quanto aos efeitos de sua renovação*. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n.1, p. 51-48, jan. 1991).

[186] FIGUEIREDO, Fran Costa. *As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro*. Revista Informação Legislativa, v. 28, n. 110, p. 137-152, abr./jun. 1991. Para se inferir o contexto de manifestação do autor: "(…) 176 medidas em dezoito meses da nova ordem demonstram o grau de abuso e manipulação do preceito constitucional" (COELHO, João Gilberto Lucas. *O Uso e abuso das medidas provisórias*. PG: políticas governamentais, v. 6, n. 57, p. 11-13, abr./maio 1990); "Vivemos momento de sufoco do Poder Legislativo. (…) Ocorre que não houve disciplina no uso da medida provisória, o que vem gerando o abuso. (…) é inadmissível que o Executivo baixe a toda hora medidas provisórias. (…) O Legislativo limita-se, hoje, a apreciar, em sessões apertadas e dependendo do esforço partidário, por lotes, os atos do Poder Executivo" (OLIVEIRA, Regis Fernandes de, *As Medidas provisórias uso e abuso*. Folha de São Paulo, São Paulo, 11 de março de 1991); "(…) quase 300 dessas medidas foram editadas, como se quase 300 situações emergenciais estivessem a ocorrer. Que é isto?!" (CÂMARA, Edson de Arruda. *Das Medidas provisórias*: sua utilização como instrumento de força e abuso de poder; breve análise crítica. Revista LTR Legislação do Trabalho e Previdência Social, v. 55, n. 10, p. 1157-1159, out 1991).

Isto porque a medida provisória era intensamente utilizada desde seu advento institucional,[187] ainda que não se tivesse sequer notícia da regulamentação de seu trâmite no Congresso Nacional.[188] Na época, a doutrina fixava balizas importantes, propondo interpretação da medida provisória em sintonia com o regime jurídico-constitucional,[189] bem como a necessidade de se harmonizar o instituto com a evolução de seu conceito.[190]

Embora a regulamentação *interna corporis* do trâmite das medidas provisórias no Congresso Nacional tenha efetivamente ocorrido, acolheu-se a reedição de medida provisória pendente de análise congressual como prática viável,[191] compactuando, no ponto, com o posicionamento da Presidência da República.

O Palácio do Planalto, ao interpretar o art. 62 da CF, ia além, entendendo que a reedição seria admissível inclusive nos casos de expressa rejeição pelo Congresso Nacional.[192] O Parecer SR-92, de 21/06/89, emitido pelo Consultor-Geral da República José Saulo Pereira Ramos "(…) sobre a Medida Provisória, instituída pelo art. 62 da Cons-

---

[187] "Na prática, entre nós, o que se verifica é um espetacular abuso da medida provisória. O que seria exceção, virou regra. Legisla-se neste País muito mais através de tais medidas do que pelos normais caminhos do projeto de lei. De 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição, a 14 de março de 1990, Sarney editou 147 medidas, numa média de uma para cada quatro dias, mesmo considerados os feriados e o período do recesso parlamentar durante o qual não ousou produzi-las porque teriam a consequência da convocação automática do Congresso. E veio Collor com sua metralhadora legislativa: nos dezesseis primeiros dias de governo, 29 medidas provisórias! Ou a média de quase duas medidas por dia! Haja abuso!" (COELHO, João Gilberto Lucas. *O Uso e abuso das medidas provisórias*. PG: políticas governamentais, v. 6, n. 57, p. 11-13, abr./maio 1990).

[188] "Confrontando-se a uma situação inteiramente nova, sem precedentes na experiência constitucional do País (a não ser a edição desenfreada de decretos-leis no ciclo do autoritarismo militar, cujo episódio foi demasiadamente amargo), o Congresso Nacional não dispôs de recursos normativos outros para sustar a anomalia e preservar a supremacia da Constituição. Restava-lhe apenas o texto seco do artigo 62 da Carta Maior, cuja interpretação não foi suficiente para obstar o fluxo vigoroso dessas medidas, em manifesto bloqueio à pauta regular do Congresso" (FIGUEIREDO, Fran Costa. *As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro*. Revista Informação Legislativa, v. 28, n. 110, p. 137-152, abr./jun. 1991).

[189] "Não é crível que a medida provisória possa ser mais ampla que o Decreto-lei. A interpretação histórica e teleológica da Constituição primam em mostrar a excepcionalidade da medida e não a sua vulgarização" (COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *As Medidas Provisórias em Matéria Fiscal*. Enfoque Jurídico, n. 6, p. 24, abr./maio. 1997);"Em suma, o que se questiona é o procedimento legislativo que a Constituição preconizou em relação a tais atos, que, conquanto excepcionais, não podem permanecer à penumbra dos princípios e regras inseridos no Estatuto Fundamental" (CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Emendas em medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 23, n. 93, p. 142-145, jan./mar. 1990).

[190] "Eis que a prerrogativa de editar medida provisória ou decreto-Iei, como exceção ao princípio sempre aceito da divisão de poderes, deve compatibilizar-se com o sistema legal e doutrinário, numa harmônica orquestração" (SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *As medidas provisórias*. Correio Braziliense, Brasília, p. 7-8, 8 de abril de 1991).

[191] BRASIL. Congresso Nacional. *Parecer nº 1, de 20 de fevereiro de 1989*. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF, 1º mar. 1989, p. 571-574.

[192] RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias:* Parecer SR-92. Consultoria Geral da República. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 jun. 1989.

tituição",[193] obteve a chancela do Presidente José Sarney em 22 de junho de 1989, exercendo profunda influência no âmbito do Poder Executivo.[194]

Tércio Sampaio Ferraz Júnior apresentou, poucos meses depois, severa crítica à autodeferência normativa declarada pelo Poder Executivo:

> A conseqüência perversa desse entendimento é óbvia. Em tese, reeditando medidas provisórias, até mesmo quando explicitamente rejeitadas, o Chefe de Estado se outorga o poder discricionário de disciplinar não importa que matéria, fazendo do Congresso um mero aprovador de sua vontade ou um poder emasculado cuja competência a posteriori viraria mera fachada para ocultar a possibilidade ilimitada de o Executivo impor, intermitentemente, as suas decisões. Afinal, de provisória em provisória se iria enchendo o papo presidencial. Pode ser que a realidade policia nunca viesse a confirmar essa possibilidade. Pode ser até mesmo que o Legislativo, mais brioso e menos relaxas em suas prerrogativas e deveres, jamais deixasse escapar de suas mãos, como representante do povo, o indeclinável direito de o povo obrigar-se a si mesmo apenas e tão-somente por força de sua vontade e por meio da lei. Contudo, o perfil de democracia constitucional que o entendimento formal exarado no parecer da Consultoria nos traça é, no mínimo, de um presidencialismo imperial entre absoluto e arbitrário.[195]

Esta e diversas outras manifestações, ora totalmente avessas à reedição,[196] ora temperadas pela concordância quando ausente a análise congressual em tempo e modo oportunos,[197] não tiveram força argumentativa suficiente para influenciar o Supremo Tribunal Federal que, além de chancelar a validade da reedição de medida provisória na segunda hipótese,[198] atestou a constitucionalidade da cláusula de convalidação[199] e exigiu o aditamento

---

[193] A autoria intelectual do Parecer SR-92 foi reclamada por José Celso de Mello Filho em artigo de junho de 1990, momento no qual já integrava o Supremo Tribunal Federal: "As medidas provisórias, cuja edição resulta do exercício, pelo Presidente da República, de competência constitucional extraordinária, representam - conforme observei, quando na Consultoria-Geral da República, em estudo elaborado para o seu eminente Titular, Dr. J. Saulo Ramos - a expressão concreta de um poder cautelar geral deferido ao Chefe do Po- der Executivo da União" (MELLO FILHO, José Celso de. *Considerações sobre as medidas provisórias*. Revista PGE. São Paulo, n. 33, p. 203-225, jun. 1990).

[194] "(…) vinculando a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento, tendo em vista a determinação constante do art. 40, § 1°, da Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993" (VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Cláusula de convalidação em medidas provisórias*. Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 130, p. 35-47, abr./jun. 1996).

[195] FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Sobre a reedição de medidas provisórias*. Interpretação e estudos da Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1990. p. 93-94.

[196] Cf. nota 68.

[197] Cf. nota 67.

[198] Cf. nota 74.

[199] Cf. notas 78 e 79.

à Ação Direta de Constitucionalidade quando reeditada a medida provisória que constituía seu objeto, sob pena de extinção do processo.[200]

A Corte também foi refratária quanto ao controle jurisdicional dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, compreendendo que, conquanto sindicáveis pelo Poder Judiciário, a hipótese estaria reservada apenas para os casos nos quais houvesse evidente descompasso entre a medida normativa de urgência e o contexto fático a ela subjacente.[201] O Congresso Nacional, por sua vez, entre várias questões afetas ao trâmite da medida provisória, institucionalizou a aprovação tácita de seus pressupostos.[202]

A tímida postura do Supremo Tribunal Federal quanto ao controle de relevância e urgência e a aprovação tácita desses pressupostos no âmbito do Congresso Nacional canalizavam importantes vetores em incentivo à edição de medidas provisórias.[203]

A ausência de limites constitucionais expressos quanto aos temas que poderiam ser tratados por medida provisória, embora movimentasse boa parte da doutrina, que clamava pelo rápido amadurecimento conceitual do instituto, não proporcionou forte impacto na atuação restritiva do Supremo Tribunal Federal.

A conjunção destes e de vários outros fatores propiciou a formação do cenário ideal para o protagonismo da Presidência da República na configuração da ordem jurídica brasileira. Afinal, contava-se com um poderoso instrumento vigente desde a edição, lastreado em justificativa aberta, com aprovação automática no Congresso Nacional e praticamente alheia à jurisdição do Supremo Tribunal Federal. Esse protagonismo resplandecia por meio da reedição com ou sem cláusula de convalidação, catalisada pelo Congresso Nacional e ratificada pelo Supremo Tribunal Federal.

---

[200] Cf. nota 82.

[201] Cf. notas 112 e 113.

[202] Art. 5, § 5º, da Resolução 1, de 2 de maio de 1989 (BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 3 mai. 1989, p. 1.155).

[203] "De repente, um instituto que deveria ser exceção à titularidade legislativa (que é do Congresso Nacional), passou a ser regra geral, ou seja, vivemos um momento histórico, desde 1988, em que a vontade do Executivo é que prevalece, exatamente pela utilização indevida da medida provisória, e pela omissão, tanto do Congresso Nacional, quanto do Poder Judiciário" (DANTAS, Ivo. *Constitucionalidade da Reedição de Medidas Provisórias*. Consulex: Revista Jurídica, v. 1, n. 3, p. 5-7, mar. 1997).

Nesse cenário, a predisposição ao abuso era clarividente,[204] tendo o "(…) exercício indiscriminado dessa excepcional competência do Poder Executivo" convertido-se, de fato, "(…) numa prática legiferante ordinária".[205]

Em 1990, Raul Machado Horta manifestou preocupação com o volume de medidas provisórias até então editadas, assim como quanto ao possível não implemento de pressupostos constitucionais de relevância e urgência, posto que já se somavam

> (…) dezesseis medidas provisórias cujas matérias poderiam ser votadas normalmente no âmbito do projeto e lei e cujo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência não deveria ultrapassar o juízo preambular de admissibilidade.[206]

Ives Gandra da Silva Martins, em 1994, expôs riscos políticos decorrentes do uso indiscriminado da medida provisória, vaticinando que

> (…) se um presidente quiser governar sem o Congresso Nacional, cada vez que a MP tiver que ser votada e ele julgar que vai perder, simplesmente a reedita. Pode concretizar cinco anos de governo com MP sem o Congresso se manifestar uma única vez.[207]

---

[204] "O Brasil é um país curioso. Acaba de promulgar uma Constituição e prefere viver num regime de medidas provisórias, que foram criadas para situações excepcionais, caracterizadas pela urgência, sob o signo da provisoriedade. E já me informaram de que o número das medidas provisórias já entrou, em menos de seis meses, na casa dos sessenta. E não me admiraria de que houvesse, por dia, uma medida provisória, para que tivéssemos, em vez de uma Constituição permanente, um regime de excepcionalidade, sob a regência de medidas provisórias" (LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Medidas provisórias*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 11, 16 set. 1990).

[205] RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias:* Parecer SR-92. Consultoria Geral da República. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 jun. 1989.

[206] "Foram expedidas, pelo Presidente da República, até junho de 1989, no oitavo mês de vigência da Constituição da República de 1988, 72 (setenta e duas) medidas provisórias. O volume global é ligeiramente superior ao das medidas provisórias expedidas na Itália, em 1976, totalizando 68 *'provvedimenti provvisori'*. No cômputo geral, estão incluídas 10 (dez) medidas provisórias, que decorreram da conversão automática dos decretos-leis editados entre 3 de setembro de 1988 e a promulgação da Constituição, conforme determinou o art. 25, § 2°, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sem submetê-los à avaliação prévia da urgência e da relevância" (HORTA, Raul Machado. *Medidas provisórias*. Revista de Informação Legislativa, v. 27, n. 107, p. 5-18, jul./set. 1990).

[207] Relacionamento complicado. *Problemas brasileiros*, v. 31, n. 303, p. 32-36, maio/jun. 1994.

No ano seguinte, Mauro Benevides exarou crítica ao Congresso Nacional e ao abuso na edição de medidas provisórias:[208]

> Ao investir-me, no dia 2 de fevereiro de 1991, na presidência do Senado Federal, em plena era Collor, condenei 'o uso abusivo' das MPs, apelando para que 'a agilitação do trâmite legislativo' viesse a tornar-se efetiva, sem as procrastinações que embargaram as deliberações das duas Casas do Parlamento.
> (…)
> No governo Itamar Franco, sobretudo, as medidas provisórias passaram a atropelar quaisquer outras proposições, da lavra dos parlamentares, numa autêntica conspurcação da prerrogativa de legislar dos nossos representantes.
> Com a ascensão de Fernando Henrique, a sistemática predominante não sofreu solução ele continuidade, agravando a marginalização do Congresso, no que tange à iniciativa de projetos de lei.[209]

Em 1997, José Celso de Mello Filho concedeu entrevista à Revista Veja sobre o uso da medida provisória, mencionando preocupação com "(…) essa crescente apropriação institucional pelo presidente da República do mais expressivo poder que a Constituição garante ao Congresso". Segundo o Ministro:

> Não se pode negar que a medida provisória tem um componente autoritário indiscutível. Ela traduz a manifestação unilateral do governante. É a vontade unipessoal do príncipe que se impõe sobre toda a coletividade sem prévio debate parlamentar. Ela é impositiva e, dessa forma, permite ao presidente da República que dite sua vontade. Nem mesmo a Constituição outorgada pela ditadura militar conferiu em matéria de decreto-lei tantos poderes ao presidente. O presidente pode virtualmente tudo, e isso não é aceitável em um regime democrático.[210]

Diversas manifestações doutrinárias da época caracterizavam-se pelo descontentamento com as feições iniciais atribuídas, na prática, a um instituto recém lançado no sistema constitucional brasileiro e por preocupações quanto às consequências do uso desse ins-

---

[208] Naquele contexto haviam sido editadas cerca de 1000 medidas provisórias (RAMALHO, Carlos Alberto. *As medidas provisórias*: novo instituto de direto constitucional. Cadernos de direito constitucional e ciência política, v. 3, n. 11, p. 123-145, abr./jun. 1995).

[209] BENEVIDES, Mauro. *A Contenção das medidas provisórias*. Correio braziliense, n. 11638, p. 6, 11 mar. 1995.

[210] MELLO FILHO, José Celso de. *A Lei é o limite*. Veja, v. 30, n. 9, p. 9-11, mar. 1997.

trumento.[211] As consequências eram notórias, vivenciadas quotidianamente,[212] tendo as manifestações em doutrina tornado-se mais contundentes.[213] Para Ivo Dantas:

> Há quase 9 (nove) anos vigente a atual Constituição e o uso da medida provisória não foi objeto de regulamentação através de lei, sendo-lhe aplicada a Resolução CN 01/89, que nada diz, a não ser um cordial amém ao espírito autoritário do Poder Executivo, que com isto vai agindo - em certos casos - de modo a provocar saudades (é isto mesmo!), quando comparado com os tempos militares e de Fernando Collor. Naqueles, pelo menos uma coisa - espírito democrático - não se poderia esperar nem cobrar, pois era conhecida a origem dos que faziam o Poder. O atual Chefe do Executivo, entretanto, sempre se disse democrata (apesar de estar arrodeado de pessoas daqueles períodos). É possível contudo, que o esquecimento que pediu para o que havia escrito tenha funcionado no sentido inverso: ele próprio esqueceu tudo o que disse, tudo o que escreveu e pregou (o exemplo da reeleição é o mais recente). Neste quadro, a desilusão é muito grande: A mídia (sobretudo a televisão e o rádio) em sua maioria, canta loas ao Executivo, para assegurar suas verbas publicitárias; o Parlamento não discorda; o Judiciário, por alguns de seus membros, permanece inerte, muitas vezes sem assumir as decisões que a Nação espera.[214]

---

[211] "Essa praxe, ao garantir uma sobrevida potencialmente eterna a normas que deveriam ter vigência provisória, não poderia deixar de gerar acesa controvérsia doutrinária" (MARIOTTI, Alexandre. *Medidas provisórias*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 93).

[212] "Jornal Nacional, Rede Globo de Televisão, 06/02/95: 'O Governo vai editar medida provisória estabelecendo novas regras para a importação de automóveis'. Notícias como essa já são corriqueiras na imprensa nacional. Diariamente, várias medidas provisórias são lançadas no Diário Oficial da União, dispondo sobre todos os assuntos que se podem imaginar" (MOREIRA, Gerfran Carneiro. *Medidas provisórias fraude a Constituição no uso indiscriminado*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 11 Região, v. 3, n. 3, p. 80-96, 1995).

[213] "Em pesquisa publicada no Correio Braziliense, em 28 de janeiro do ano corrente, sob o título 'Legislativo de aluguel', ficou registrado que, na gestão do atual Executivo, entre edições e reedições, foram lançadas 1.610 medidas provisórias, sendo que, nesses últimos três anos, o governo lançou uma medida provisória (nova e reeditada) a cada 30 horas, observando os redatores da matéria que 'a maioria parlamentar que o Presidente Fernando Henrique Cardoso constituiu no Congresso Nacional, ao longo de seus três anos de governo, provocou uma inversão de papéis nos poderes da República'" (PRUDENTE, Antônio Souza. *Medida provisória e segurança jurídica*. Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 138, p. 237-248, abr./jun. 1998).

[214] DANTAS, Ivo. *Constitucionalidade da Reedição de Medidas Provisórias*. Consulex: Revista Jurídica, v. 1, n. 3, p. 5-7, mar. 1997.

A hostilidade com que a doutrina passou a tratar o tema[215] revela que a medida provisória tornou-se visceralmente distinta do conceito preconizado pelo ideal Constituinte,[216] adaptando-se ao uso que dela se fazia[217] e ocasionando "(…) uma diferença abissal entre a previsão contida no artigo 62 da Constituição Federal e a prática efetivamente existente na edição das medidas provisórias",[218] a despeito de o texto constitucional ter permanecido inalterado.[219]

---

[215] "Os dados oficiais são escandalosos e desenham um escárnio contra a ordem constitucional. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até o dia 16 de fevereiro de 2001, foram editadas 5.702 Medidas Provisórias, das quais 4.890 nos seis primeiros anos de governo FHC! As reedições somaram 5.121 Medidas Provisórias" (AMARAL, Roberto. *A democracia representativa está morta*: viva a democracia participativa! In: Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 19-56).

[216] "Sucedâneo ao decreto-lei da ditadura militar, a Medida Provisória é ainda mais autoritária do que seu antecessor; aquele, quando não aprovado pelo Congresso em 30 dias, perdia validade e não podia ser reeditado; já a medida provisória, se tem validade inicial de 30 dias, pode ser reeditada indefinidamente. Assim, ao Executivo, é irrelevante trabalhar a apreciação congressual, pois está em suas mãos o expediente da reedição sem peias. Por isso mesmo, por exemplo, para citar um episódio paradigmático, a MP que implantou o Plano real, emitida pelo Executivo em julho de 1994, só foi apreciada na convocação extraordinária de fevereiro de 2001, depois de seis anos, duas eleições presidenciais e 73 reedições!" (Ibid. loc. cit.).

[217] Publicação do Senado Federal indicava, em 1999, que o crescente uso da medida provisória envolvia variada gama de matérias, com especial destaque à seara tributária. O Presidente José Sarney editou 138 medidas provisórias entre 5/10/1988 e 14/3/1990; o Presidente Fernando Collor de Mello editou 160 medidas provisórias entre 15/3/1990 e 1º/10/1992; o Presidente Itamar Franco editou 505 medidas provisórias entre 2/10/1992 e 31/12/1994; o Presidente Fernando Henrique Cardoso havia editado 3.372 medidas provisórias entre 1/1/1995 e 20/9/1999, data em que encerrado o levantamento para a obra (BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Levantamento de medidas provisórias*: dados atualizados até 20 de setembro de 1999. 9 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 199, p. 331-364).

[218] MASSUDA, Janine Malta. *Medidas provisórias*: os fenômenos na reedição. Porto Alegre: SAFE, 2001, p. 17.

[219] Marco Aurélio Mello, na qualidade de Presidente do Supremo Tribunal Federal, fez coro às denúncias quanto ao uso abusivo da medida provisória "(…) ainda que tenha sido das mais claras a linguagem usada pelo constituinte" (MELLO, Marco Aurélio. *Menos leis, mais compostura*. Perfil Econômico, 13 set. 2001, p. 4).

2. MEDIDA PROVISÓRIA NA ATUAL REDAÇÃO CONSTITUCIONAL

Conquanto a comparação redacional entre os textos anterior[220] e atual[221] induza ilação de o instituto ter sido repentinamente alterado, o exame de manifestações expostas no contexto do originário art. 62 da CF revela que a nova feição atribuída à medida provisória resultava, em grande medida, do aproveitamento de particularidades patenteadas durante a evolução conceitual de um instituto que perfazia treze anos de existência.

A Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, constituiu o ponto culminante de pronunciamentos reivindicando profundas alterações na medida provisória, prati-

---

[220] "Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes".

[221] "Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.
§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:
I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
III – reservada a lei complementar;
IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.
§ 2º. Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.
§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.
§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.
§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.
§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.
§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.
§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.
§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.
§ 10. 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.
§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.
§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto".

camente desde seu surgimento institucional. A pressão conceitual, ocorrida dentro e fora do Congresso Nacional, pode ser captada tanto a partir do viés acadêmico-doutrinário, quanto sob a perspectiva de projetos legislativos que, direta ou indiretamente, influenciaram a jornada legislativa rumo à atual redação do art. 62 da CF.

As práticas discursivas em ambos os campos, justamente por envolverem similar inquietação no mesmo contexto histórico, mesclaram-se em várias oportunidades, seja pelo fato de que estudiosos exploraram doutrinariamente os projetos que tramitavam no Congresso Nacional, ou porque as Casas Legislativas contaram com o apoio doutrinário durante o inter procedimental legislativo.

O advento da medida provisória, instituto insólito e inédito, causou intensa agitação por variados motivos, em particular pela ausência de normas infraconstitucionais que dispusessem sobre o procedimento resultante da edição do ato pela Presidência da República. Afinal, segundo a redação original do art. 62 da CF, o Congresso Nacional deveria não apenas analisar a medida em trinta dias - convocado extraordinariamente quando em recesso -, como também regulamentar as relações jurídicas dela decorrentes caso a rejeitasse.

Naquela conjuntura, inexistentes disposições legais ou regimentais sobre o trâmite *interna corporis* da medida editada, chegou-se a anunciar "(…) uma série de normas que regulamentarão a apreciação das medidas provisórias até que o regimento interno comum às duas Casas — Câmara e Senado — entre em vigor", sugerindo-se, inclusive, a votação em regime de urgência quando ausente deliberação congressual "(…) há 10 dias do término do prazo constitucional de votação da matéria".[222]

Essas normas, no tocante ao procedimento a ser adotado pelo Congresso Nacional, foram editadas no mês de maio subsequente à promulgação da Constituição Federal.[223]

Alguns meses antes, o Congresso Nacional, através de Comissão Mista reunida conjuntamente em 20 de fevereiro de 1989, havia aprovado o Parecer 1/1989, proposto pelo Deputado Nelson Jobim, ocasião na qual, embora o objeto de estudo fosse a hipótese da

---

[222] A matéria jornalística atribui a origem das informações ao Senador Jarbas Passarinho (ALCÂNTARA, Julio. *Medidas provisórias reeditam decreto-lei*. Correio Braziliense, n. 9338, p. 3, 10 nov. 1988).

[223] Resolução 1, de 2 de maio de 1989 (BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 3 mai. 1989, p. 1.155), e Resolução 2, de 4 de maio de 1989, que alterou a redação do art. 2º, § 1º da que a antecedeu (BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 5 mai. 1989, p. 1.183).

reedição de medida provisória, com as conclusões já abordadas em tópico específico,[224] explicitou-se a premente necessidade de se complementar, pela via legislativa, os ditames constitucionais do art. 62 e seu parágrafo único.[225]

Caio Tácito mencionou, precisamente pela ausência de remate infraconstitucional ao art. 62 da CF, que "(…) não estamos diante da crise do Direito, mas do Direito da crise, a desafiar pela realidade dos fatos a ação criativa dos juristas, convidados não somente à interpretação, como à construção da norma jurídica".[226]

2.1. Guinada institucional

A medida provisória, por ter causado significativa perplexidade conceitual desde seu surgimento, carregava consigo ingredientes que não demoraram muito a estimular verdadeira cruzada em busca de sua melhor estabilização institucional.

---

[224] Cf. item 1.2.1.

[225] "Na ausência da lei complementar e diante da necessidade de tomada inadiável de uma decisão, entendemos, transitoriamente, até o advento da mencionada lei, pela admissão da reedição da medida, mesmo porque somente a lei complementar pode disciplinar o exercício de um direito subjetivo constitucional" (BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 1º mar. 1989, p. 574).

[226] TÁCITO, Caio. *As Medidas Provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 50-56, abr./jun. 1989.

A campanha *interna corporis*[227] ganhou corpo com a apresentação do chamado Projeto Jobim[228] em 9 de abril de 1990, proposto[229] no intuito de dispor "(…) sobre a edição e o processo legislativo das Medidas Provisórias, previstas no art. 62 da Constituição Federal". O projeto consistia, na realidade, "(…) em uma fusão dos diversos projetos em tramitação na Câmara dos Deputados" e, segundo a justificativa que o acompanhava:

> (…) após delimitar, pela técnica da vedação, as matérias suscetíveis de tratamento por Medida Provisória, enfrenta os temas relativos à reedição das MP.
> Dá um tratamento correto à hipótese de inadmissão da MP, por lhe faltar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, transformando-a em projeto de lei, ao qual lhe é dada urgência constitucional.
> Veda a reedição da MP rejeitada, na mesma sessão legislativa. Autoriza, no entanto, a sua apresentação, pelo Governo, como projeto de lei.
> (…)
> Permite a reedição de MP não apreciada no prazo constitucional de 30 dias, desde que o seja no dia subsequente ao término do prazo.[230]

Além disso, a proposta previa que, editada a medida provisória, deveria ser encaminhada ao Congresso Nacional mensagem presidencial com exposição de motivos contendo "(…) as razões que justificam a urgência da iniciativa e relevância da matéria versada", os

---

[227] "Estão em tramitação no Congresso Nacional, hoje, 7 projetos que dizem respeito à regulamentação do instituto das Medidas Provisórias. Dois deles (dos deputados Paulo Ramos e Adylson Motta, sempre ele) são propostas de emenda à Constituição que simplesmente suprimem o artigo 62 e seu parágrafo único (…). O deputado Freire Júnior apresentou o Projeto de Lei n° 2.634-A/89, que se preocupa em definir o que seja a relevância e a urgência previstas na Constituição. O Projeto de Lei n° 4.585/90 do Senado Federal (iniciativa do Sen. Márcio Lacerda) se dirige mais para a limitação das matérias que possam ser objeto de Medida Provisória. (…) O deputado Plínio de Arruda Sampaio é o autor do Projeto de Lei Complementar n° 220/90 que também dispõe sobre a proibição de reedição de Medida Provisória rejeitada, facultando, porém, a sua reapresentação na forma de projeto de lei. (…) Já o Projeto de Lei Complementar n° 229/90 de autoria do deputado Tarso Genro, tem uma outra abordagem do problema. Determina que o Congresso Nacional deverá fazer uma votação prévia, em cinco dias, para que se reconheça ou não a urgência e a relevância da matéria" (FONSECA, Rodrigo Garcia da. *Medidas provisórias*: questões polêmicas. Digesto econômico, v. 47, n. 347, p. 36-51, mar./abr. 1991).

[228] "(…) Ocorre que um projeto destaca-se dos demais, por ser em torno dele que vêm se travando a maior parte das discussões sobre o tema no âmbito do Poder Legislativo. É o Projeto de Lei Complementar n° 223/90, de autoria do deputado Nelson Jobim, um dos maiores defensores das Medidas Provisórias nos debates da Assembléia Nacional Constituinte" (Ibid. loc. cit.).

[229] O PLC 223/1990, conquanto apelidado de *Projeto Jobim*, foi subscrito pelos deputados federais Nelson Jobim, César Maia, Oscar Corrêa Júnior, Roberto Freire, Adylson Motta, Plínio de Arruda Sampaio, José Serra e Aroldo Lima. (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *PLCrojeto de Lei Complementar 223/1990*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=01BF22E44B5F767BF85F74CBC0E0FDF5.proposicoesWeb1?codteor=1232823&filename=Dossie+-PLP+223/1990>. Acesso em 6 set. 2015).

[230] BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar 223/1990*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=01BF22E44B5F767BF85F74CBC0E0FDF5.proposicoesWeb1?codteor=1232823&filename=Dossie+-PLP+223/1990>. Acesso em 6 set. 2015.

"(…) fundamentos da constitucionalidade e da juridicidade" da medida, além de "(…) minuciosa descrição das circunstâncias conjunturais que evidenciem a oportunidade e a conveniência do mérito das inovações pretendidas" (art. 1º, § 2º).

O projeto (PLC 223/1990) contou com parecer de Ives Gandra da Silva Martins, atestando a possibilidade do trato da questão via lei complementar e a constitucionalidade da pretendida limitação ao uso de medida provisória.[231] Quanto aos limites, semeavam-se concepções que, futuramente e em grande parte, integrariam o texto da distante EC 32.[232]

Houve aprovação de substitutivo na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, após o apensamento do Projeto de Lei Complementar 229/1990, de autoria do Deputado Federal Tarso Genro.[233] O substitutivo também foi submetido a parecer doutrinário.[234]

A academia acompanhava com especial atenção o desenrolar desses acontecimentos,[235] tendo-se sustentado inconstitucionalidade quanto à imposição de limites expressos e à proibição de reedição,[236] assim como à conservação de relações jurídicas

---

[231] MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O Plano Brasil Novo e a Constituição*: aspectos jurídicos e econômicos do Plano Brasil Novo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 83-10.

[232] "Art. 2º. A medida provisória somente poderá ser utilizada em matérias reguláveis por lei ordinária vedado emendar, modificar ou complementar a constituição e tratar de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas.
Art. 3º. Não serão, também, admitidas Medidas Provisórias que:
I) tratem de legislação sobre a qual é vedada delegação legislativa pelo Congresso Nacional (art. 68, § 1º, da Constituição Federal):
a) organização do Poder Judiciário, do Ministério Público, a carreira e garantia de seus membros;
b) nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento.
II) Contenham matéria que constitucionalmente preveja a necessidade de autorização do Congresso Nacional para a prática de atos pelo Presidente da República.
III) Matéria penal.
IV) Disponham sobre contas correntes bancárias e depósitos de poupança.
V) Versem sobre matéria constante de projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e encaminhado à sanção presidencial nos trinta dias imediatamente anteriores à publicação da medida".

[233] BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 26 jun. 1990, p. 7.726-7.730.

[234] PRADE, Péricles. *Medidas provisórias*: análise do substitutivo aos projetos de lei complementar. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 660, p. 17-27, out. 1990.

[235] GRAU, Eros Roberto. *Medidas provisórias na constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 658, p. 240-242, ago. 1990.

[236] SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *As medidas provisórias*. Correio Braziliense, Brasília, p. 7-8, 8 de abril de 1991.

"(…) decorrentes de medida provisória, total ou parcialmente não convertida em lei, caso o Congresso não as regulamente no prazo de 60 dias".[237]

A redação final (PLC 223-F/1990),[238] continente de alterações importantes mas não medulares, foi obtida em 20 de março de 1991, depois do completo trâmite na Câmara dos Deputados.[239]

A dinâmica no Senado Federal caracterizou-se por conferir curso consideravelmente mais lento ao projeto enviado pela Câmara dos Deputados,[240] bem como pelo fato de tê-lo, posteriormente, arquivado.[241]

De todo modo, o Senado Federal ocupava-se com propostas de emenda à Constituição que também visavam à regulamentação institucional da medida provisória.[242]

---

[237] AMORIM, Leomar Barros. *Medidas Provisórias*: a experiência brasileira. Revista do Tribunal Regional Federal: 1 Região, v. 9, n. 1, p. 65-94, jan./mar. 1997.

[238] BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar 223/1990*. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=01BF22E44B5F767BF85F74CBC0E0FDF5.proposicoesWeb1?codteor=1232823&filename=Dossie+-PLP+223/1990>. Acesso em 6 set. 2015.

[239] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=234426>. Acesso em 6 set. 2015.

[240] "Há quase um ano, tal matéria permanece na Ordem do Dia, sem que tenha havido qualquer manifestação conclusiva do plenário indiferente a uma matéria de importância inquestionável para valorização do Poder Legislativo do país. Embora em regime de urgência, de cujo pedido fui o primeiro signatário, o projeto Jobim mantém-se à espera de um deslinde favorável, apesar dos sucessivos pronunciamentos que indicam unânime posicionamento das respectivas bancadas partidárias. Há quem diga que ao governo não interessa o cerceamento de uma faculdade até agora aproveitada para fazer valer, imediatamente, os seus intentos, sem a interferência do Congresso Nacional" (BENEVIDES, Mauro. *A Contenção das medidas provisórias*. Correio Brasiliense, n. 11638, p. 6, 11 mar. 1995); "Tendo sido aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, o projeto, porém, jamais pôde ser aprovado no plenário, pois, contra isso, sempre uma 'mão invisível' conseguia aprovar um requerimento de adiamento, tendo-se, depois de muita querela, chegado à conclusão, a nosso ver equivocada, de que seria melhor recorrer a uma proposta de emenda constitucional. Culminando esse processo na opção por uma proposta, que foi objeto de estudo de uma comissão especial, da qual foi relator o nobre senador Josaphat Marinho, o qual, após um compromisso público dos senhores líderes do Senado, se dispôs a urgência a apreciação da matéria, com base em estudo aprofundado, que redundou em uma proposição da mais alta competência. (…) essa proposta até hoje não foi a plenário para deliberação" (LUCENA, Humberto. *Uso abusivo*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, v. 106, n. 217, 11 nov. 1996, p. 11); "Está paralisada no Senado há quase um ano a proposta de emenda constitucional que disciplina a edição de medidas provisórias" (DANTAS, Josemar. *Congresso Sem Decisão Sobre MPS*. Correio Braziliense, n. 12531, 18 ago. 1997. Direito & justiça, p. 2). Entre maio de 1991 e janeiro de 1995 a votação foi adiada em 33 oportunidades por falta de quórum (disponível em: http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/19357. Acesso em 6/9/2015).

[241] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 24 fev. 1999, p. 3.276.

[242] PEC 1/1995, PEC 4/1995, PEC 11/1995, PEC 20/1995 e PEC 65/1995.

Segundo o texto sugerido na PEC 1/1995, proposta pelo Senador Esperidião Amin, entre outros,[243] o *caput* do art. 62 seria complementado por quatro parágrafos, passando a ser vedada a edição de medida provisória no campo reservado à lei complementar, sobre questões impassíveis de delegação legislativa, bem como envolvendo direito penal, sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas, a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas ou a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (§ 1º)

As medidas provisórias poderiam a eficácia, desde a edição, se não fossem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes (§ 2º). Não editado o respectivo decreto legislativo no prazo de sessenta dias, as relações jurídicas decorrentes de medida provisória conservar-se-iam por ela regidas (§ 3º), sendo vedada a reedição, no mesmo ano, de medida provisória não apreciada ou rejeitada, no todo ou em parte, pelo Congresso Nacional (§ 4º).[244]

Tramitavam, à época, quatro outras proposições congêneres, motivo bastante para o Senador José Fogaça apresentar, na esfera de atuação da Comissão de Constituição e Justiça, relatório concluindo pela aprovação da PEC 1/1995, na forma de Substitutivo que oferecia, bem como pela prejudicialidade das PECs 4/1995, 11/1995, 20/1995 e 65/1995.[245]

A proposta, acolhida emenda pelo Plenário, foi aprovada em Primeiro Turno,[246] restando prejudicadas as demais PECs, inclusive a PEC 7/1997, cujo requerimento para trâmite conjunto, efetuado pelo Senador Pedro Simon, fora aprovado após o parecer da Comis-

---

[243] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 17 fev. 1995, p. 2.027-2.028 e 2.039-2.040.

[244] Ibid. loc. cit. Perceba-se a proximidade da proposta com disposições que, em decorrência da EC 32, integram o atual art. 62 da CF. De fato, algumas das vedações que hoje são expressas no art. 62 constaram da proposta originaria da PEC 1/1995. Do mesmo modo, o prazo de 60 dias em substituição aos 30 dias originários do texto constitucional e a conservação da aplicabilidade de medida provisória rejeitada na ausência de decreto legislativo regulamentando as relações jurídicas dela decorrentes.

[245] Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em manifestação contextual, a proposta "Não corrige qualquer dos vícios da medida provisória. E seu efeito fica na dependência de o Congresso deliberar sobre ela nos cento e vinte dias que de fato passará a ter para isso: o prazo atual de uma medida provisória quatro vezes reeditada. Como é freqüente na experiência atual que as medidas provisórias sejam editadas mais de quatro vezes, provavelmente será inócua a modificação" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As medidas provisórias no sistema constitucional brasileiro, particularmente em matéria de direito econômico*. Estudos em homenagem ao prof. Caio Tácito. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 455-468.

[246] O resultado abrangeu 57 votos a favor, 7 contrários e 2 abstenções (Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/807>. Acesso em 7 set. 2015).

são de Constituição e Justiça. A aprovação em Segundo Turno ocorreu em 14 de maio de 1997, com o consequente envio à Câmara dos Deputados.[247]

O procedimento de análise do projeto na Câmara do Deputados foi inaugurado com a leitura da proposta que ali recebia o número 472/1997. Na Comissão de Constituição e Justica e Cidadania aprovou-se relatório do Deputado Federal Djalma de Almeida César pela admissibilidade com emenda supressiva.[248] Após a atuação de duas comissões especiais, em que foram ofertadas algumas emendas, a PEC foi aprovada em Primeiro Turno, com o acolhimento de emenda aglutinava substitutiva "(…) assinada por todos os Líderes" partidários (472-B/1997).[249] A aprovação em Segundo Turno ocorreu em 26 de maio de 1999.[250]

O projeto deixava a Câmara dos Deputados contemplando alterações nos arts. 48, 57, 61, 62, 64 e 84 da CF. O texto manteve-se estável a partir de então,[251] porquanto as modificações posteriormente produzidas pela EC 32 na Constituição Federal com ele coincidem em larga escala. De fato, os atuais arts. 48, 57, 61 e 84 da CF têm redações idênticas às

---

[247] Dos 70 senadores votantes, 57 apoiaram a medida, 12 foram contrários, tendo havido 1 abstenção. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/807>. Acesso em 7 set. 2015.

[248] A preocupação, segundo o parlamentar, era com o fato de que disposições envolvendo "(…) matéria estranha ao tema das medidas provisórias, qual seja, a competência normativa da União no que diz respeito a alguns aspectos da organização da administração pública" padeciam de "(…) insuperável problema técnico" (CÉSAR, Djalma de Almeida. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Dário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 10 jun. 1998, p. 15.997). Essa preocupação fora apresentada pelo Senador Josaphat Marinho, para quem os dispositivos "(…) tratam de matérias dos arts. 48 e 84 da Constituição. Vale dizer: esses artigos enxertados na discussão da matéria são rigorosamente estranhos, absolutamente estranhos ao contexto de todas as emendas originariamente apreciadas a respeito da medida provisória. Nenhuma delas cogitou, por meio de modificação do art. 62, de alterar outros artigos da Constituição que cuidassem das competências permanentes do Presidente da República. O enxerto contraria o art. 371 do Regimento Interno. Essa sugestão enxertada - não vale dizer incluída, mas enxertada - resultou de um projeto que circulou há meses na Casa, de autoria do eminente jurista Saulo Ramos. Em uma proposta dele publicada é que se incluíam normas para modificar os arts. 48 e 84 da Constituição, e por aí se ampliarem os poderes do Presidente da República" (MARINHO, Josaphat. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 10 jun. 1998, p. 15.995).

[249] TEMER, Michel. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 20 mai. 1999, p. 22.490.

[250] Dos 413 deputados federais votantes, 412 apoiaram a medida e 1 manifestou contrariedade. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14784>. Acesso em 7 set. 2015.

[251] Isto porque, nas palavras do Deputado Federal Aloysio Nunes Ferreira, "Trata-se da votação do texto de uma emenda que corporificar o entendimento construído em torno da liderança do Sr. Presidente [da Câmara dos Deputados] Michel Temer, envolvendo todos os partidos representados nesta Casa. Esse acordo diz respeito ao reequilíbrio de Poderes entre o Executivo e o Legislativo e faz-se com a plena anuência do Presidente da República e com a participação ativa do seu Líder na Câmara dos Deputados, o Deputado Arnaldo Madeira" (FERREIRA, Aloysio Nunes. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.492).

constantes do Projeto 472-B/1997. A literalidade do art. 64, § 2º, da CF, difere daquela proposta apenas tem termos de técnica legislativa.

O próprio art. 62 da CF no pós EC 32, quando comparado com as disposições que se sugeria através do Projeto 472-B/1997, embora seja fruto de variadas pressões exercidas durante o iter congressual, abrange muitas disposições que se mostravam consolidadas naquele momento.

No âmbito das vedações ao uso de medida provisória, a propósito, já haviam sido incluídas praticamente todas as hipóteses da EC 32, à exceção do art. 62, § 1º, V, e da expressão "créditos adicionais", constante do art. art. 62, § 1º, II, d, do texto constitucional.

Outras regras, como as atinentes aos §§ 3º, 4º, 7º e 8º do Projeto 472-B/1997, permaneceram inalteradas.[252]

Afora preceitos inseridos posteriormente, algumas disposições do Projeto 472-B/1997 sofreram modificações de essência. Isso ocorreu com o art. 62, § 2º, no qual, posteriormente, se substituiu "tributo" por "imposto".[253] O mesmo se deu com o § 5º, que dispunha sobre a deliberação "do Congresso Nacional" sobre o mérito das medidas provisórias, a depender de juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Similar destino encontrou o § 6º, que tratava da hipótese de não apreciação da medida provisória em até quarenta e cinco dias contados de sua prorrogação, o que ensejaria o sobrestamento de todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas, *"com exceção"* das que tivessem prazo constitucional determinado.[254]

A mais veemente transformação foi suportada pelo art. 2º do Projeto 472-B/1997, segundo o qual, conquanto as regras da emenda não tivessem aplicabilidade às medidas

---

[252] "§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 7º e 8º, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes; § 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á a partir da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional; § 7º Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por elas regidas; § 8º Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto" (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.491).

[253] "§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de tributos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada" (Ibid. loc. cit.).

[254] Ibid. loc. cit.

provisórias editadas anteriormente, aquelas pendentes de análise congressual deveriam ser apreciadas "(…) no prazo de cento e oitenta dias contados da promulgação desta emenda constitucional, sob pena de sobrestamento de todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a deliberação".[255]

Havia certo otimismo na Câmara dos Deputados, tendo-se chegado a estimar estar-se "(…) diante de uma providência, de uma decisão que seguramente vai fazer com que a medida provisória volte a ser aquilo que ela deveria ter sido e que não foi".[256] Entretanto, por se estar tratando "(…) de matéria consensualidade nesta Casa, sendo portanto, de pouca valia a tentativa ou não de se influenciar alguém por meio de pronunciamento na tribuna",[257] explicitou-se que o Projeto 472-B/1997 não era o ideal, mas "(…) o melhor que conseguimos por meio do consenso".[258]

Tinha-se plena consciência da questão que antes afligiu o Senador Josaphat Marinho e que havia levado a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados a propor emenda supressiva nos pontos em que o projeto dispunha sobre os arts. 48 e 84 da CF.[259] Segundo o Deputado Federal José Genoíno, "(…) flexibilizamos a utilização do decreto para tratar de matéria administrativa, desde que não haja aumento de despesa, nem criação ou extinção de cargos".[260] Essa flexibilização, para o referido parlamentar, era

---

[255] BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.492.

[256] Ibid., p. 22.494.

[257] VIRGÍLIO, Arthur. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.504.

[258] SÁ, Arnaldo Faria de. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22497. No mesmo sentido: PAULO, João. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.497; BATOCHIO, José Roberto. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.499; ABI-ACKEL, Ibraim. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.503; VASCONCELOS, Ronaldo. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.506; e NEVES, Aécio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.509.

[259] Cf. nota 248.

[260] GENOÍNO, José. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.508. No mesmo sentido manifestou-se o Deputado Federal João Paulo:"É verdade, Sr. Presidente, que, por acordo, remetemos algumas matérias para serem conduzidas pelo Poder Executivo por meio de decreto" (PAULO, João. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.497).

a contrapartida à "Não modificação do art. 246, que proíbe a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda".[261]

O fortalecimento do Poder Legislativo era o objetivo a ser atingido.[262] Para tanto, criavam-se "(…) regras de procedimento que têm como cerne um mecanismo que leva necessariamente o Congresso a deliberar",[263] vedava-se a reedição[264] e estipulava-se o tratamento da pauta legislativa.[265]

Em linhas gerais, o consenso foi obtido entre todas as lideranças partidárias porque "(…) esta matéria é importante tanto para o Congresso quanto para o Executivo. O Executivo está abrindo mão desse instrumento, da forma como é usado hoje. O Congresso está assumindo novos desafios".[266]

O Substitutivo da Câmara dos Deputados foi autuado no Senado Federal sob o número 1A/1995. A Comissão de Constituição e Justiça validou relatório do Senador José Foga-

---

[261] GENOÍNO, José. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.508. O tema foi abordado posteriormente pelo Deputado Federal Walter Pinheiro durante os debates acerca de substitutivo que sugeria a revogação do art. 246 da CF: "Fomos para o acordo para apresentar a proposta dos 45 dias de trancamento de pauta; portanto, obrigatoriedade para a apreciação de matéria. Diria que até em decurso de prazo a Oposição cedeu. Durante aqueles debates a Oposição permitiu a aprovação de matéria que possibilita ao Sr. Presidente da República, por decreto, não por medida provisória, extinguir cargos" (PINHEIRO, Walter. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 6 jun. 2000, p. 26.295).

[262] "(…) o projeto é bom porque fortalece o parlamentar" (JEFFERSON, Roberto. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.507); "E este é um daqueles momentos gloriosos da Câmara dos Deputados, visto que suas prerrogativas realmente são restituídas, para que esta seja a Casa que faz as leis e a Casa que faz boas leis" (OLIVEIRA, Inocêncio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.509).

[263] FERREIRA, Aloysio Nunes. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.493-22.494.

[264] "(…) apenas registro que no texto está prevista a hipótese da prorrogação, o que, no meu modo de ver, já significa grande avanço, porque impede a modificação de medida provisória já editada" (TEMER, Michel. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.504).

[265] "O Presidente tem tem direito de mandar medida provisória válidas por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta. Mas se não houver decisão da matéria faltando quinze dias para o esgotamento do segundo prazo, a pauta fica trancada e o Congresso é obrigado a legislar sobre a matéria. O que faz, repito, com que o Congresso se torne mais forte e obrigatoriamente mais célere" (VIRGÍLIO, Arthur. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.504).

[266] MADEIRA, Arnaldo. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.510.

ça, apresentando substitutivo, posteriormente aprovado pelo Plenário em Primeiro e Segundo turnos.[267]

Afora alterações afetas à técnica legislativa, o Senado Federal entendeu adequado o sobrestamento de toda e qualquer deliberação legislativa quando ausente apreciação da medida provisória em quarenta e cinco dias contados de sua publicação, excluindo, portanto, a expressão "(…) com exceção das que tenham prazo constitucional determinado", constante do substitutivo que recebera da Câmara dos Deputados; incluiu regra segundo a qual as medidas provisórias teriam "(…) sua votação iniciada na Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ficando a Mesa do Congresso incumbida de sua distribuição, observado o critério da alternância"; e alterou significativamente o art. 2º do projeto, que passou a ter a seguinte reação: "As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta Emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional".[268]

O projeto retornou à Câmara dos Deputados como substitutivo do Senado Federal (PEC 472-C/1997). Assegurada a admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sob a relatoria do Deputado Federal Paulo Magalhães, formou-se comissão especial que apresentou 8 emendas, aprovando-as parcialmente (PEC 472-D/1997). No Primeiro Turno de votações, o Plenário acolheu emenda aglutinativa e rejeitou o substitutivo da Comissão Especial,[269] subscrevendo a versão 472-E/1997. Aprovado em Segundo

---

[267] O Primeiro Turno registrou 64 votos favoráveis e 8 abstenções. O Segundo Turno registrou 70 votos favoráveis e 2 contrários (Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/42400>. Acesso em 7 set. 2015.

[268] BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 8 dez. 1999, p. 60.361-60.363. Antônio Souza Prudente fez severa crítica à redação que se passou a atribuir a esse dispositivo: "Consagra-se, por último, na aludida Proposta, a impunidade presidencial, por abusos cometidos, por meio das medidas provisórias publicadas até a data da promulgação da referida Emenda, avalizando-se tais abusos até deliberação do Congresso Nacional ou revogação pelo Presidente da República, autor e responsável por essa normatividade anômala e espúria (art. 2º), a configurar-se, dessa forma, a perpetuação do abuso normativo ao alvedrio dos Poderes coniventes" (PRUDENTE, Antônio Souza. Medida provisória e segurança jurídica. Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 138, p. 237-248, abr./jun. 1998).

[269] Dos 393 deputados federais votantes, 389 rejeitaram o Substitutivo da Comissão Especial. Houve 1 abstenção e 3 votos pelo acolhimento (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.163-30.173).

Turno, com o acolhimento de duas emendas de redação, a versão 472-F/1997 do projeto ficou a cargo do Deputado Federal Mendes Ribeiro Filho.[270]

Nessa fase de deliberações, especialmente quando da votação do substitutivo da Comissão Especial, muitas discussões giraram em torno do art. 246, incluído no Ato das Disposições Constitucionais Gerais pela Emenda Constitucional 7, de 15 de agosto de 1995. De acordo com o disposto na redação original, em vigor na ocasião, era vedada a edição de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tivesse sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.

A polêmica foi apresentada pelo Deputado Federal José Genoíno nos seguintes termos:

> Sras. e Srs. Deputados, poderíamos estar votando hoje a limitação de medidas provisórias. Um acordo possível foi o texto votado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, quase por unanimidade, que estabelecia sessenta dias com prorrogação de mais sessenta, bem como as vedações materiais sobre o critério de urgência e relevância.
> Sr. Presidente, o Palácio do Planalto reagiu à proposta feita de comum acordo entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. V. Exas. lembram-se de reunião realizada com o Ministro Aloysio Nunes Ferreira, que depois contou com a participação do Presidente Fernando Henrique Cardoso? Entre as exigências do Palácio do Planalto, a principal foi a revogação do art. 246 da Constituição, que diz que não pode existir medida provisória sobre emenda constitucional. Para o Governo é questão fundamental revogar o art. 246. Para a Oposição, é inegociável mantê-lo.
> Qual é o problema de fundo? Revogando o art. 246, o Governo editará medida provisória sobre Previdência, administração pública e sistema financeiro, se desconstitucionalizar o art. 192.
> (…).
> Ora, o mais ingênuo Deputado desta Casa sabe que as principais reformas na área tributária se deram na área de contribuições de tributos. O Governo Fernando Henrique Cardoso fez a reforma tributária com contribuições. E aprovando uma reforma tributária genérica no terreno das contribuições, pode baixar medida provisória.
> O Congresso Nacional não pode, com uma mão, limitar medida provisória; com outra, desfazer essa limitação revogando o art. 246.
> (…)
> É o jogo do faz-de-conta! Isso pode ser até uma farsa política em que o Congresso Nacional negocia suas prerrogativas, entregando na bandeja ao Poder Executivo a imagem de que está limitando medidas provisórias. Não as estamos limitan-

[270] O Primeiro Turno registrou 417 votos favoráveis, 1 contrário e nenhuma abstenção (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.186). O Segundo Turno registrou 364 votos favoráveis e 3 contrários (Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14784>. Acesso em 7 set. 2015).

do! Estamos fazendo um jogo de soma zero! Estamos trocando seis por meia dúzia!.[271]

Com a rejeição ao substitutivo da Comissão Especial[272] e o referido acolhimento de emenda aglutinativa, as alterações em relação ao texto recebido do Senado Federal foram apenas três, mas de considerável importância e com significativas consequências. Sob a ótica dos deputados federais, a votação das medidas provisórias deveria iniciar-se apenas na Câmara dos Deputados e o art. 246, embora não revogado, passaria a vedar a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tivesse sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e a promulgação da emenda cujo projeto se deliberava. Ademais, a regra de anterioridade, inicialmente proje-

---

[271] GENOÍNO, José. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.478. Outros parlamentares acompanhavam o raciocínio: "Evidentemente, de contrabando ou muito bem pensadamente, aliás, diga-se de passagem, foi incluída a revogação do art. 246 da Constituição. Esse artigo, quando da apreciação pelo Sr. Presidente da República de emendas constitucionais da ordem econômica, foi incluído para evitar que medidas provisórias tratassem de matérias alteradas a partir de emenda constitucional. Não é verdade que é inócuo, houve uma razão fundamental para a inclusão do art. 246" (PAULO, João. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.486); "É um absurdo a Câmara dos Deputados querer fazer uma alteração tirando aquilo que originalmente aprovou e o Senado Federal manteve, simplesmente para atender aos interesses do Poder Executivo" (SÁ, Arnaldo Faria de. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.487); "O que é mais grave é o que diz respeito ao art. 246. Ar, sinceramente, Srs. Deputados, quero que cada um se questione por que o Governo quer revogá-lo?" (MIRANDA, Sérgio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.488); "Além disso, Sr. Presidente, com a retirada do art. 246 e sem a ampliação das restrições, esse projeto fica como uma máscara. Ele finge que restringe, mas, na verdade, amplia, porque vai permitir que se edite medidas provisórias sobre matérias que estavam resguardadas" (CARDOSO, Alexandre, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.490); "Qual a justificativa encontrada para que agora se revogue esse art. 246? O que mudou de agosto de 1995 até hoje? Por acaso o Presidente da República reduziu o abuso no tocante à edição de medidas provisórias? Não, na realidade o Presidente da República tem exacerbado esse abuso" (ALMEIDA, José Antônio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.491); "Não podemos, de forma alguma, abrir mão da vedação ao art. 246" (FIORAVANTE, Waldomiro Barancelli. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 6 jun. 2000, p. 26.905); "Nossa posição é construtiva. Queremos a paz constitucional, não a do cemitério ou a da imposição. Nesse sentido, quero registrar que sou contrário à revogação do art. 246 da Constituição, como se pretende no inciso III do substitutivo. É uma uma burla, um acinte ao Parlamento brasileiro. Estamos discutindo a possibilidade de restringir o abuso das medidas provisórias, ao mesmo tempo revogando uma limitação constitucional. Queremos o diálogo. É absolutamente imoral querer retirar da emenda à Constituição que regulamenta o uso das medidas provisórias a vedação estabelecida no art. 246" (GREENHALGH, Luiz Eduardo. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 6 jun. 2000, p. 26.917). No mesmo sentido: GAVETTI, Érica Marta. *Limitação ao uso de medidas provisórias*. Jurisprudência Brasileira, cível e comércio, n. 191, p. 19-31, 2001.

[272] Cf. nota 268.

tada para o contexto geral de "tributos", teve sua aplicabilidade reduzida para o âmbito dos "impostos".[273]

O clima era de celebração ao fato de ter sido articulado novo acordo entre as lideranças partidárias, abrangendo, no contexto do projeto, a nova redação a ser atribuída ao art. 246 da CF.[274]

Novo substitutivo da Câmara chegou ao Senado em 01/08/2001, desta vez autuado como PEC 1B/1995. Após a chancela da Comissão de Constituição e Justiça ao relatório do Senador Osmar Dias, pela admissibilidade, o projeto foi final e definitivamente aprovado em dois turnos de votação no Plenário daquela Casa.[275] A PEC estava apta alterar o texto constitucional. A EC 32 foi promulgada às 15h e 15min do dia 11 de setembro de 2001.[276]

---

[273] "Medida Provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada" (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.174-30.175).

[274] "Sr. Presidente, o art. 246 é outra grande vitória. O acordo feito entre partidos de oposição, partidos que compõem a base do Governo e o Executivo prevê que no art. 246 - outra grande vitória desta Casa" (AVELINO, Pauderney. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.176); "Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, entendemos que, depois de cinco anos, o Parlamento brasileiro, em boa hora, constrói o acordo possível" (CAMPOS, Eduardo. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.176); *"Havia o problema do art. 246. Os Lideres partidários chegaram a um consenso. Aquilo que foi feito de 1995 até agora não será mexido. Havia a polêmica sobre a lista das medidas provisórias que poderiam ser editadas e chegou-se a um consenso. O fundamental, Presidente Aécio Neves, é que o eixo básico, que é o resgate pelo Poder Legislativo de ser ele próprio o legislador, o Congresso está a estabelecer"* (BITTAR, Márcio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.177); "Flexibilizamos no art. 246, mas mantendo matérias que esta Casa já alterou, via proposta de emenda constitucional, e ampliamos a lista de vedações, incluindo matérias como a tributável, ou seja, a área de tributos, e a impossibilidade de, via medidas provisórias, taxar-se ou aumentar impostos" (PINHEIRO, Walter. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.179); "O jovem Deputado Aécio Neves compreendeu a responsabilidade histórica, a função de Presidente da Câmara dos Deputados e procurou levar à exaustão a possibilidade de vermos a concretização de um texto consensual na busca da limitação das medidas provisórias" (JÚNIOR, Jutahy. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.181). A Emenda Aglutinativa foi acolhida pelo *sim* de 417 dos 418 deputados federais votantes, tendo havido 1 voto contrário (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.185).

[275] No Primeiro Turno, em 15 de agosto de 2001, foram computados 65 votos a favor, 1 contra e 1 abstenção; no Segundo Turno, 5 de setembro de 2001, foram computados 66 votos favoráveis, 3 contrários e 1 abstenção (Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/47830>. Acesso em 7 set. 2015).

[276] Disponível em: http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/47830. Acesso em 7/9/2015. A EC 32 foi publicada no Diário do Congresso nacional de 12/09/2001 (BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 12 set. 2001, p. 17.044-17.050).

Durante os seis anos nos quais se deliberou sobre o projeto,[277] ocorreram diversas manifestações, em ambas as Casas do Congresso Nacional, destacando certa preocupação com o perfil institucional que se atribuía à medida provisória. Os discursos tornaram-se mais contundentes à medida em que as circunstâncias passaram a indicar que a proposta reunia efetivas chances de acolhimento. As derradeiras sessões no Senado Federal formaram cenário ideal para, em paralelo à definitiva aprovação da PEC 1B/1995,[278] a exposição de questões cruciais que inquietavam boa parte dos parlamentares praticamente desde o primeiro dos debates.

Embora muitos compartilhassem a percepção de que não se estava a aprovar um projeto ideal, mas um projeto viável para o contexto, havia entusiasmo com o fim da reedição

---

[277] "A Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 1995, tem como primeiro signatário o Senador Esperidião Amim. Por que digo que hoje é a 17ª sessão de discussão? Quando foi apresenta pela primeira vez, ela teve cinco sessões de discussão no primeiro turno e mais três no segundo, que somam oito. A matéria foi para a Câmara e voltou, com cinco sessões de discussão no primeiro turno, mais três no segundo, totalizando, com aquelas oito, dezesseis. Esta, então, é a 17ª sessão. Quando votarmos a matéria, a última sessão será realmente a 24ª sessão de discussão. Seria até bom fazer um levantamento, mas talvez este não seja o recorde da quantidade de sessões de discussão de uma matéria nesta Casa" (DUTRA, José Eduardo. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 10 ago. 2001, p. 16.294).

[278] "(…) não posso deixar de registrar que hoje estamos diante da mais importante emenda constitucional após a Assembléia Nacional Constituinte. Creio que não logramos fazer ou registrar nenhuma mudança de caráter institucional tão profunda, que toque tão delicadamente, tão pontualmente nas relações de poder, como a Emenda Constitucional que ora estamos aprovando, Sr.Presidente" (FOGAÇA, José. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.950).

de medida provisória,[279] com o elenco de matérias cujo trato passaria a ser expressamente alheio ao instituto,[280] além de outras conquistas procedimentais.[281]

Contudo, o regime de urgência e o consequente trancamento de pautas legislativas,[282] a manutenção dos efeitos de medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional, quando ausente a regulamentação jurídica por decreto legislativo,[283] e a continuidade de vigência das medidas provisórias editadas em data anterior à EC 32 "(…) até que medida provisória

---

[279] CF, art. 62, § 7º. "Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional"; CF, art. 62, § 10. "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".

[280] Art. 62, § 1º. "É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III – reservada a lei complementar; IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República".

[281] CF, art. 62, § 2º. "Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada"; CF, art. 62, § 4º. "O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional"; CF, art. 62, § 5º. "A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais"; CF, art. 62, § 8º. "As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados"; CF, art. 62, § 9º. "Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional"; CF, art. 62, § 12. "Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto".

[282] Art. 62. § 6º. "Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando". Segundo o Senador Sebastião Rocha, "(…) se a Câmara dos Deputados votar a medida provisória nos primeiros 45 dias, a medida provisória vem para o Senado Federal, mas já com a pauta trancada, se tiverem decorridos os 45 dias. O que vai acontecer, então? Sempre que houver uma medida provisória, teremos, quase que permanentemente, a pauta do Senado Federal trancada, teremos como urgência e emergência aqui no Senado Federal as medidas provisórias" (ROCHA, Sebastião. Congresso Nacional. Senado Federal. Diário do Senado Federal. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.954).

[283] CF, art. 62, § 3º. "As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes"; CF, art. 62, § 11. "Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas". Para o Senador Amir Lando, "O mais grave é que esta emenda consigna, sobretudo, um decreto de morte ao Poder Legislativo, quando, no §11 da Proposta de Emenda ao art. 62 da Constituição, estabelece, de maneira fulminante, que, se cabia ao Congresso exclusivamente dispor sobre as conseqüências jurídicas dos atos havidos durante a vigência da medida provisória,agora essa competência vai para o Poder Executivo. De que maneira? Pelo decurso de prazo. (…) Isso significa dizer que tudo se convalida, basta o decurso de tempo, basta o decurso de prazo. Pergunto qual o Poder Executivo que não tem, ao menos, a competência de embargar o funcionamento do Congresso e jogar para 60 dias uma decisão de aprovação ou de rejeição do decreto legislativo?" (LANDO, Amir. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.953).

ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional"[284] foram objetos de importantes[285] e prudentes[286] manifestações.

2.2. Evolução conceitual

Relevância e urgência permanecem previstas no art. 62 da Constituição Federal, tendo a Emenda Constitucional 32 mantido a essência do instituto quanto a esses pressupostos de validade, ocasionando, contudo, alteração quanto à análise do mérito da medida provisória pelo Congresso Nacional.

---

[284] Art. 2º da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 1001. Segundo o Senador Sebastião Rocha, a aprovação desse dispositivo seria "(…) a perpetuação das medidas provisórias em vigor, ou seja, a transformação das medidas provisórias em vigor em leis. Ou o Congresso as derruba ou o Governo as revoga no futuro. (…) O Congresso Nacional terá que se debruçar no estudo de uma solução para as medidas provisórias, para esse entulho que ficará. Temos que nos livrar disso, senão estaremos garantindo que qualquer medida provisória, editada, inclusive, às vésperas desta votação aqui, possa ser transformada em lei em vigor, sem necessidade de ser votada no Congresso Nacional" (ROCHA, Sebastião. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.954).

[285] "Como este Congresso não tem capacidade física, e a maioria do Governo pode obstruir, com a facilidade com que obstrui - quando deseja - a tramitação no Congresso, isso significa que essas medidas todas prolatadas até a publicação desse diploma legislativo que estamos discutindo estão automaticamente perenizadas". (REQUIÃO, Roberto. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.953); "A minha alma é contra este projeto. A minha alma é a favor de lutar, esbravejar, para emendar a Constituição Federal e fazer cumprir os trinta dias, prorrogáveis por mais nenhum dia. Mas creio que termino votando a favor do projeto, porque tenho medo. Se tivesse a certeza, se o Congresso me desse a garantia de que vai aprovar sem o meu voto! Se eu pudesse acreditar, como o PT faz muitas vezes: o PT vota, como votou o Plano Real na certeza de que ia ser aprovado, dizendo inclusive isto: 'Votamos contra, mas temos certeza de que ele vai ser aprovado!' Mas como ontem perdeu por um voto e com a ameaça do José Fogaça de que, até o fim do mandato, todos os dias em que aparecer uma medida provisória, ele vai cobrar de mim e dizer que a culpa foi minha, acho que vou ter que votar a favor. Com mágoa, com dor e com ressentimento. A culpa foi do Congresso. Nós não tivemos competência nesses treze anos. Nós não encontramos a fórmula. As Lideranças do Governo – do PMDB, do PSDB, do PFL – não recuaram um centímetro, exigindo que ficasse a medida provisória. Por isso acho que, de certa forma, eles podem ter tido esse recuo. Mas que vamos emendar a Constituição para pior, vamos emendar para pior!" (SIMON, Pedro. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.968).

[286] "Desejo alertar - são comentários que se ouvem nos corredores - sobre a tentativa de o Governo aproveitar a situação atual, antes da promulgação da emenda, e desovar o maior número possível de medidas provisórias. Se há algo que tenho a reclamar da redação da PEC que veio da Câmara Federal é quanto à possibilidade de esse lote, de esse entulho autoritário que permanecerá, dessas sessenta ou setenta medidas provisórias que não poderão ser reeditadas e,teoricamente, se analisadas de acordo com a nova redação da Constituição Federal, mas, à medida que não trancarão a pauta da Câmara Federal ou do Senado Federal, todos sabemos que, na prática, elas não serão votadas. (…) o Governo desovará um lote de medidas provisórias antes da sua promulgação - para que essas MPs, na prática, funcionem como decreto-lei aprovado por decurso de prazo" (DUTRA, José Eduardo. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.956); "Não nos esqueçamos de que, hoje, a pressão está sendo lá exercida, a fim de se verificar qual medida provisória ainda poderá ser reeditada amanhã, conforme a sistemática atual, antes da promulgação da emenda" (FREIRE, Roberto. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.967).

Isto porque as deliberações de mérito na Câmara dos Deputados e no Senado Federal dependem de prévia aferição dos pressupostos relevância e urgência.[287]

Esta "(…) diferenciação entre o *mérito* e os *pressupostos* da medida provisória"[288] produz relevantes consequências na nova conformação jurídica do instituto, porquanto passou a ser constitucionalmente exigida expressa manifestação sobre o implemento da urgência e da relevância, mediante procedimento anterior[289] à deliberação de mérito, com o timbre da prejudicialidade.[290]

A vigência das medidas provisórias corresponde a sessenta dias. Consideradas a possibilidade de prorrogação única por igual período e a não submissão da medida provisória ao Congresso Nacional durante os recessos,[291] remanesce a possibilidade de medida provisória em vigor por até cento e oitenta dias sem análise congressual.[292]

Para José Roberto Vieira, com o aumento do prazo de vigência da medida provisória de trinta para sessenta dias:

---

[287] CF, art. 62, § 5º. "A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais". Segundo Leon Frejda Szklarowski, "O legislador constitucionalizou o dever de cada uma das Casas do Congresso examinar, preliminarmente, se ela preenche os pressupostos constitucionais, antes de deliberar sobre o mérito, constituindo efetivamente uma inovação salutar, devolvendo-lhe a prerrogativa que havia sido olvidada, visto que esse exame se fazia pela Comissão Mista, por força da determinação da Resolução n° 1, e não era obedecido" (SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Limitação das medidas provisórias*. Jornal Trabalhista Consulex, v. 18, n. 882, p. 13-14, set. 2001).

[288] CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medidas Provisórias?*: análise crítica ao texto constitucional. 115f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006, p. 79.

[289] CF, art. 62, § 9°. "Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional".

[290] "Retira-se, daí, a colocação, em plano constitucional, do controle preventivo da constitucionalidade da medida provisória" (LEIRIA, Maria Lúcia Luz. *O controle da constitucionalidade das medidas provisórias*: a judicialização da política. Revista do Tribunal Regional Federal: 4ª Região, v. 13, n. 46, p. 33-55, 2000). "Isso quer dizer que se os responsáveis pela elaboração do parecer prévio concluírem pela ausência de urgência ou de relevância aptas a justificar o tratamento da matéria por medida provisória não haverá sequer deliberação da Casa sobre o mérito, o que implicará em expressa rejeição" (CRUZ, op. cit., p. 79).

[291] CF, art. 62, § 3º. "As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes"; CF, art. 62, § 4º. "O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional".

[292] Segundo o art. art. 57, caput, da CF,"O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro". Assim, tendo-se em conta que medida provisória prorrogada mantém-se em vigor por cento e vinte dias, a este prazo deve podem, a depender da data de edição, ser acrescidos sessenta dias correspondentes ao recesso com início em 23 de dezembro.

> (…) o legislador da emenda ignorou aqui o parâmetro constitucional do pressuposto da urgência, que só se aplica à medida que não possa aguardar o curso normal, ou com pedido de urgência (45 dias, normalmente), de projeto de lei apresentado pelo Presidente da República (Constituição, artigo 64, §§ 1° a 3°).[293]

Sucessivas reedições de medida provisória pendente de apreciação pelo Congresso Nacional estão vedadas. Na realidade, não é mais admitida sequer uma reedição. Segundo o corrente texto da CF, permite-se única prorrogação da vigência de medida provisória que, em sessenta dias contados da publicação, não tenha a votação encerrada em ambas as Casas do Congresso Nacional.[294]

Para grande parte da doutrina que se formou em torno da redação originária do art. 62 da CF não havia embasamento constitucional para a prática da reedição.[295] Ademais, a reedição decorria, necessariamente, de ato do Presidente da República. Já a prorrogação da vigência de medida provisória, nos termos do § 3° do art. 62 da CF, opera-se de forma automática, sempre que Senado Federal e Câmara dos Deputados deixem de concluir a votação em sessenta dias contados da publicação.

Antigamente, as medidas provisórias perderiam a eficácia desde a edição se não fossem convertidas em lei no prazo de trinta dias, cabendo ao Congresso Nacional regular as relações jurídicas delas decorrentes. Isso evidentemente abrangia situações de expressa rejeição. Contudo, fosse por mora do congressual ou por impossibilidade empírica de o Le-

---

[293] VIEIRA, José Roberto. *Bocage e as medidas provisórias*: a emenda pior que o soneto. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, 40, 2004.

[294] CF, art. 62, § 3º. "As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes"; CF, art. 62, § 7º. "Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional".

[295] Cf. notas 67 e 68.

gislativo editar decretos para a regulamentação de todas as relações jurídicas decorrentes de inúmeras medidas provisórias,[296] havia significativa insegurança jurídica.

Isto porque a medida provisória editada tem aptidão para gerar efeitos imediatos desde a publicação, com a criação, a extinção e a modificação de variadas relações jurídicas. A rejeição e a perda de eficácia retroativa são possíveis consequências, sujeitas a evento futuro e incerto.[297] Em termos eminentemente abstratos, a prática discursiva *perderão a eficácia desde a edição* é convincente e logicamente concatenada. Entretanto, por se tratar de regra com pretendida aplicabilidade retroativa, o choque com o mundo fenomênico é inevitável e inglório. Daí a necessidade de regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medida provisória rejeitada ou não convertida em lei.

A redação original do art. 62 da CF propiciava insegurança jurídica, porquanto, inexistente a referida regulamentação, não havia disposição clara quanto ao regramento a ser aplicado, de forma retroativa, no interstício entre a edição da medida provisória e seu termo.

Atualmente, não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º do art. 62 da CF em até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservam-se por ela regidas (CF, art. 62, § 11).

Na presente sistemática do art. 62 da CF, o decurso de prazo, circunstância combatida por ter se consubstanciado na principal razão a impulsionar a prática da reedição e a le-

---

[296] "Registre-se se que só pelo atual presidente, (campeoníssimo na matéria) foram expedidas 3.239 (três mil duzentas e trinta e nove) medidas provisórias, o que corresponde a uma média de quase 2,8 medidas provisórias por dia útil de governo (estou, excluídos feriados, sábados e domingos). Inversamente, durante os períodos de mandato do atual chefe do Executivo foram editadas pelo Congresso apenas 854 leis (entre ordinárias complementares). Vê-se, pois, que o Parlamento foi responsável tão-só por pouco mais de uma quarta parte das 'leis', pois os quase 3/4 restantes são obra 'exclusiva' do Executivo. De resto, dentre as 3.239 medidas provisórias referidas, apenas 89 delas - ou seja, 2,75% - foram aprovadas pelo Congresso e convertidas em lei" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Medidas provisórias na constituição brasileira*. In: Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil : justiça : realidade e utopia, XVII, 1999, Rio de Janeiro. Anais... Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000. p. 1421-1433).

[297] Durante o prazo de vigência, as medidas provisórias estão "(…) sujeitas a uma condição resolutiva, ou seja, sujeitas a perder sua qualificação legal no prazo de 120 dias. Vale dizer, dentro deste prazo perdem sua condição de medidas provisórias por uma das três situações previstas no § 3° do art. 62: sua conversão em lei no prazo, sua rejeição ou, não se verificando nem aquela, nem esta, a perda de sua eficácia (pelo visto, de difícil ocorrência)" (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 531-532).

gitimar os argumentos em prol daquela sistemática, tem pouca propensão à ocorrência. Afinal, o regime de urgência precede e prejudica seu implemento.[298]

A medida provisória, neste aspecto, revela índole mais embaraçosa do que o decreto-lei, que contava com a aprovação tácita. Afinal, mesmo rejeitada, a medida provisória permanece regendo as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência que, como visto, pode atingir seis meses.[299]

Afora estas características institucionais, que vêm sendo refinadas conceitualmente desde a promulgação da EC 32, a medida provisória apresenta atributos cujo estudo merece detida atenção, seja por contribuírem ao delineamento institucional desse instrumento normativo, ou por causarem severos impactos nos modos pelos quais se pratica e se controla a medida provisória.

2.2.1. Limites constitucionais

A contemporânea redação do art. 62 da Constituição Federal abrange diversas vedações à edição de medida provisória. A conformação do instituto ocorreu em decorrência de fortes pressões conceituais, tendo o amadurecimento da medida provisória no campo doutrinário exercido inegável influência na concepção de relevante transformação institucional.[300]

---

[298] "Desta forma, o exame prévio da constitucionalidade antecede o exame de mérito, o que vale dizer, se detectada sua inconstitucionalidade, poderá ser rejeitada, independentemente do exame de mérito pela Casa que a considerou maculadora da Constituição" (MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O novo regime constitucional das medidas provisórias*. In: Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 263-280).

[299] Cf. nota 292. De todo modo, "(…) esta foi a única solução geral encontrada pelo legislador para a hipótese, e ocorrerá, por certo, inúmeras vezes" (CORREA, Oscar Dias. *As Medidas provisórias e a emenda constitucional n. 32/2001*. O Direito na sociedade contemporânea: estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 481-495).

[300] Para Clélio Chiesa, a alteração, ao menos quanto aos limites constitucionais, constitui "(…) explicitação" do que já transitava em âmbito doutrinário (CHIESA, Clélio. *Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional*. 2. ed. Cutitiba: Juruá, 2002, p. 76); Segundo Ives Gandra da Silva Martins, "A Emenda n 32/2001 veio hospedar a quase totalidade de minha inteligência sobre a intenção do constituinte, ao permitir a adoção de medidas provisórias como veículo legislativo" (MARTINS, Ives Gandra da Silva. *O novo regime constitucional das medidas provisórias*. In: *Constituição e segurança jurídica*: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 263-280).

A Constituição Federal veda, na atualidade, edição de medida provisória em relação a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral (art. 62, I, *a*); sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros (art. 62, I, *c*); e quanto a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (art. 62, I, *d*).[301]

A doutrina havia concluído pela existência de vedação implícita durante a vigência do texto originário do art. 62 da CF, sob o argumento de que tais questões não podiam ser objeto de delegação, segundo o disposto no art. 69 da CF.[302]

Outra vedação, implícita sob a ótica conceitual e acolhida pela Emenda Constitucional 32, consiste na impossibilidade do trato, via medida provisória, de assunto reservado à lei complementar (CF, art. 62, III).[303]

É também vedada a edição de medida provisória sobre questões relativas a direito penal, direito processual penal e direito processual civil (CF, art. 62, § 1°). Sob o enfoque teórico, construído pela doutrina em torno da redação originária do art. 62 com apoio em interpretação sistemática, tais assuntos deveriam, efetivamente, estar fora do campo de abrangência da medida provisória.[304]

Com a promulgação da EC 32, restou proibida a utilização de medida provisória a respeito de questão já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e

---

[301] Ressalvada, neste último caso, a abertura de crédito extraordinário para o atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (CF, art. 167, § 3º). O tratamento dessa temática via medida provisória, assegurado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, aliado à fluidez semântica de "(…) despesas imprevisíveis e urgentes", prevista no art. 167, § 3°, da CF), respalda atividade de difícil sindicância: "Um fato que retrata bem a idéia de como no decorrer do tempo o uso da medida provisória foi se vulgarizando em face da omissão do Congresso Nacional é o relacionado com o crédito extraordinário, a ser aberto, conforme determinação constitucional, por medida provisória somente para atender *'(...) a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública'*. Até o governo Collor, os créditos eram abertos em obediência ao estabelecido constitucionalmente: calamidade pública era algo que não se poderia prever. No governo Itamar Franco, abriu-se crédito extraordinário para tapar buracos de rodovias, não decorrentes de fatores climáticos, mas sim da ineficiência dos poderes públicos. Já houve caso de crédito extraordinário para fazer subscrição de capital de estatal e até para simples substituição de crédito de suplementação das dotações orçamentárias" (FERREIRA, Oswaldo. *Medidas provisórias*. O antes e o depois de 11 de setembro de 2001 (EMC 32). Revista do Tribunal Regional Federal da 1.ª Região, 51-61, jan: 2003).

[302] Cf. notas 126 e 127.

[303] Cf. nota 125.

[304] Cf. nota 146 a 150.

pendente de sanção ou veto presidencial,[305] bem como quanto a pretensos detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.[306]

Embora a referida emenda tenha propiciado o acolhimento de variadas indicações conceituais no sentido da estipulação de limites materiais ao instituto da medida provisória, José Roberto Vieira expôs preocupação quanto à interpretação restritiva, a instigar discurso no sentido de que as proibições atuais seriam taxativas.[307] Contudo, a produção de alterações *institucionais* decorrentes de evolução no campo doutrinário não impede que o *conceito* permaneça em evolução.[308]

Isto porque "O ponto de partida – interpretação sistemática do texto constitucional sob a ótica do princípio da unidade da Constituição – é o mesmo, antes e depois da Emenda Constitucional n° 32/2001".[309] Assim, apesar de o Congresso Nacional ter acolhido entendimentos doutrinários, lapidando um instituto que passou a contar com limites materiais expressamente previstos, variados pontos de chegada, ao menos em relação a limites implícitos, permanecem defensáveis.

As cláusulas do art. 60, § 4°,[310] a propósito, continuam fora to alcance da medida provisória. Da mesma forma, remanesce sistematicamente inviável edição de medida pro-

---

[305] CF, art. 62, IV.

[306] CF, art. 62, II.

[307] O autor destaca a "(…) altíssima negatividade" inerente às restrições materiais do § 1° do art. 62, salientando o "(…) risco de uma interpretação assistemática e restritiva" da Constituição Federal (VIEIRA, José Roberto. *Bocage e as medidas provisórias*: A emenda pior que o soneto. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, 40, 2004).

[308] Veja-se, a título exemplificativo, a opinião de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior: "Manifestamos nossa posição no sentido de que os direitos individuais não podem ser objeto de medida provisória, apesar de não estar expressa a vedação no § 1° do art. 62. Trata-se de interpretação sistemática e conforme a Constituição, que leva à proteção da indelegabilidade de funções, cláusula pétrea, assegurada no § 4° do art. 60 e no art. 2° da Constituição Federal. O núcleo proibido anunciado no art. 62, § 1°, é um mínimo, devendo ser entendido com o § 1° do art. 68, que continua a refletir sua influência sobre a medida provisória" (ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 356).

[309] CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medidas Provisórias?*: análise crítica ao texto constitucional. 115f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006, p. 83.

[310] Art. 60, § 4º. "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais".

visória sobre assuntos cuja iniciativa privativa compete a outras entidades,[311] bem como envolvendo questões *interna corporis.*[312]

Outras limitações implícitas subsistem hígidas via interpretação sistemática, não sendo adequados o uso da medida provisória para a edição de normas gerais no âmbito da legislação concorrente (CF, art. 24, § 1°), o avanço no âmbito das competências legislativas reservadas aos Estados (CF, art. 25, § 1°) e o trato de assuntos de interesse local dos Municípios (CF, art. 30, I).[313]

Perduram, outrossim, a impossibilidade de utilização de medida provisória sobre matéria cuja inconstitucionalidade tenha sido declarada pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, o não cabimento da medida de urgência a respeito de assunto que tenha sido objeto de medida provisória anteriormente rejeitada pelo Congresso Nacional na mesma sessão legislativa, bem como a inviabilidade de edição de medida provisória quanto a matérias que prescindem de tratamento legal ou que reclamem veiculação por instrumentos normativos secundários.[314]

Prossegue atual o entendimento de a medida provisória ser incompatível com a produção de alterações fáticas irreversíveis e refratária ao trato de questões sujeitas a eficácia diferida.[315]

Conquanto não se tenha expressamente proibido a instituição ou a majoração de tributos via medida provisória, a lógica a ser empregada, neste aspeto, é a mesma utilizada antes da EC 32.

Afinal, o texto original da CF também não contava com explícita proibição ao uso da medida provisória para majorar ou instituir tributo; isto não obstou que se concluísse pelo

---

[311] Assembléias Legislativas (CF, arts. 27, § 2°, e 28, § 2°); Câmaras Municipais (CF, art. 29, V); Câmara dos Deputados (CF, art. 51, IV); Supremo Tribunal Federal (CF, artigo 93); Tribunais de Justiça (CF, artigo 125, § 1º); Ministério Público (CF, artigo 128, § 5˚); Defensoria Pública (CF, artigo 134, § 2º).

[312] Compete privativamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal a elaboração de seus respectivos regimentos internos (CF, arts. 51, III, e 52, XII). Do mesmo modo, compete às Assembléias Legislativas dispor sobre seu regimento interno (CF, art. 27, § 3º). Ademais, compete privativamente aos tribunais elaborar seus regimentos internos (CF, art. 96, I, *a*).

[313] Cf. notas 138 a 141.

[314] CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 146-147.

[315] Cf. nota 145.

cabimento nas estritas hipóteses de impostos extraordinários de guerra (art. 154, II),[316] do imposto sobre a importação de produtos estrangeiros, do imposto sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, do imposto sobre produtos industrializados e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários (art. 153, § 1°).[317]

Admitia-se a possibilidade de medida provisória para instituição ou majoração dos impostos mencionados neste último dispositivo, desde que o instrumento de exceção fosse editado no último mês do exercício financeiro,[318] de modo a garantir a compatibilidade entre a vigência de trinta dias (redação original do art. 62) e a anterioridade tributária.[319]

Esta orientação foi plenamente adotada pela EC 32, como se pode notar no art. 62, § 2º, da CF.[320] Segundo o dispositivo, a medida provisória que institua ou majore impostos por ele não exceptuados, só tem aptidão a produzir efeitos no exercício financeiro seguinte e desde que implementada a condição resolutiva da efetiva conversão em lei no exercício financeiro em que foi editada.[321] Para José Afonso da Silva:

> Não se proíbem, como se notou, medidas provisórias sobre matéria tributária, mas se estatui que se medida implicar restituição ou majoração de impostos, salvo os previstos nos arts. 153, I, II, IV e V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em

---

[316] Art. 154. "A União poderá instituir: (…) II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação".

[317] Art. 153. "Compete à União instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.
§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V".

[318] Cf. nota 156.

[319] CF, art. 150. "Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (…) III - cobrar tributos: (…) b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou".

[320] CF, art. 62, § 2º. "Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada".

[321] Para Fernando Scaff, a EC 32 deveria ter excluído a possibilidade do uso de medida provisória no âmbito tributário, porquanto, segundo entende, a questão tributaria "(…) é sempre relevante, porém jamais urgente", (SCAFF, Fernando Facury. *Quando as medidas provisórias se transformam em decretos-lei ou notas sobre a reserva legal tributária no Brasil*. In: FERRAZ, Roberto (coord.). Princípios e limites da tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 214-236).

> que foi editada (art. 62, § 2°). Essa situação prova falta do pressuposto de urgência, mas assim mesmo a Constituição permite a medida.[322]

Essa circunstância produz efeito peculiar, porquanto, protraídos os efeitos de medida provisória para o exercício financeiro seguinte, não há mais falar em eficácia desde a edição, característica imanente à medida provisória.[323] A dissociação de tal atributo provoca transformação da própria natureza jurídica do instituto.[324]

Ademais, com o advento da Emenda Constitucional 42, em 19 de dezembro de 2003, tributo algum, salvo as exceções do art. 150, § 1°, segunda parte,[325] pode ser cobrado antes de noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, eliminando, portanto, a possibilidade de edição de medida provisória em matéria de impostos sujeitos, cumulativamente, às regras do artigo 150, III, *b* e *c*.[326]

---

[322] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 531.

[323] A regra "Abriga uma contradição de ordem semântica cogitar de medida provisória publicada, mas com prazo inicial de vigência fixado em tempo posterior. E a urgência?" (CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*, 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 63). De todo modo, vale ressaltar que "(…) o diferimento da eficácia da norma tributária no tempo somente incidirá nas hipóteses de instituição ou aumento de tributos, implicando em ampliação da carga tributária suportada pelo contribuinte" (GALIANO, Leonardo de Faria. *As medidas provisórias como veículo indutor de normas tributárias*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 245).

[324] Misabel Abreu Machado Derzi, mesmo sem abandonar a firme convicção no sentido da absoluta inadequação de medida provisória para instituição e majoração de tributos, partilha deste entendimento. Segundo entende, as medidas provisórias sujeitas à regra do art. 62, § 2° "(…) não têm força de lei, não desencadeiam eficácia e aplicabilidade antes da existência da lei em que se hão de converter; não são elas fruto da urgência e da relevância, que imperam nos demais ramos jurídicos em geral (exceto em relação ao Direito Penal e Processual); não tendo portanto eficácia imediata desde a edição, nada modificam na esfera jurídica das pessoas e somente vigorarão no exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei em que se converterem" (DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Princípio da anterioridade*: extinção e sobrevida por meio da Emenda Constitucional 32, de 11.9.2001. Revista de Direito Tributário, 90: 19-34). Leon Fredja Szklarowsky endossa e complementa estas afirmações, ao apontar "(…) um verdadeiro paradoxo", concluindo que "Se for urgente e houver relevância, não se concebe que a instituição ou a majoração valha somente para o exercício seguinte, desde que a medida provisória haja sido convertida em lei até o último dia do exercício em que foi editada. Conclui-se, portanto, que os pressupostos necessários – urgência e relevância – não existem" (SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *Medidas provisórias* – Instrumento de governabilidade. Revista Tributária e de Finanças Públicas, 50: 285-307, jun: 2003).

[325] CF, art. 150. "Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (…) III - cobrar tributos: (…) b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;
(…)
§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I".

[326] CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medidas Provisórias?*: análise crítica ao texto constitucional. 115f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006, p. 86.

A proscrição ao emprego da medida provisória em áreas reservadas à lei complementar[327] induz à conclusão de que empréstimos compulsórios (CF, art. 148),[328] imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VII)[329] e impostos relacionados à competência residual da União (art. 154, I)[330] estão fora do campo de abrangência do instituto de urgência.

Da mesma forma, nos termos do art. 246 da CF, a medida provisória não pode dispor sobre tributo algum previsto em dispositivo constitucional cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001.[331]

2.2.2. Regime de urgência

O regime de urgência, atado pela Emenda Constitucional 32 ao procedimento da medida provisória no âmbito do Poder Legislativo, consiste no trancamento sucessivo[332] das pautas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na hipótese de não ter havido análise de medida provisória.

O propósito subjacente ao regime de urgência, da forma como institucionalizado pela EC 32, consiste em conferir, a toda e qualquer medida provisória, o selo resultante de análise realizada pelo Poder Legislativo.

---

[327] CF, art. 62, III.

[328] CF, art. 148. "A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, 'b'".

[329] CF, art. 153. "Compete à União instituir impostos sobre: (…) VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar".

[330] CF, art. 154. "A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição".

[331] PAULSEN, Leandro. *Direito tributário*: Constituição, Código Tributário e Lei de Execução Fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado: ESMAFE, 2002, p. 156.

[332] CF, art. 62, § 6º. "Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando". A Resolução 1/2002, do Congresso Nacional, ao tratar do procedimento de análise da medida provisória, em atenção às regras do atual art. 62 da CF, dispõe que o Senado Federal, considerada a análise prévia e o envio por parte da Câmara dos Deputados, "(…) terá até o 42º (quadragésimo segundo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União" para analisá-la (art 7º).

As razões para adoção do procedimento não faltavam. A convocação extraordinária do Congresso Nacional, prevista no art. 62, *caput*, da CF, em sua redação original, sugeria que a deliberação legislativa constituía elemento essencial à validade da medida provisória. A perda de eficácia desde a edição, quando ausente conversão em lei no prazo de trinta dias, revelava resultante, cujo impacto atingiria a própria essência da medida provisória despida do timbre legislativo.[333]

Durante os debates realizados na Assembleia Nacional Constituinte era evidente, ao menos entre quem simpatizava com a instituição da medida provisória, o clima de otimismo com a atuação do Congresso Nacional enquanto instância de controle de um poder que se atribuía à Presidência da República.[334] A realidade nos anos subsequentes, contudo, provou que a fórmula originariamente atribuída era despida de efeitos práticos.[335]

A edição de medidas provisórias tornou-se frequente, enquanto as deliberações do Congresso Nacional eram esporádicas.[336] A técnica da reedição potencializou essa dinâmica, induzindo o instituto ao ponto de mutação.[337]

Previu-se, então, o trancamento de pauta para garantia de ambiente adequado à análise legislativa de todas as medidas provisórias editadas. Os discursos proferidos em torno do projeto que viria a se tornar a EC 32 revelavam não apenas anseio pela inovação institucional, mas confiança no procedimento que se criava para moderar edições de medidas

---

[333] "Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes".

[334] Cf. notas 41 a 43.

[335] Ao ponto de se indagar, pouco antes da EC 32, se "(…) não seria o caso de se render às evidências, de homenagear o óbvio e, pedindo respeitosa vênia a Montesquieu, de reconhecer que as MP nada têm de provisórias?" (SLAIBI Filho, Nagib. *Medidas provisórias ou definitivas?*. ADV Advocacia Dinâmica: Boletim Informativo Semanal, v. 21, n. 22, p. 336-334, 3 jun. 2001).

[336] "(…) apesar de todos os abusos cometidos através de medidas provisórias até o dia 11 de setembro de 2001, o Congresso Nacional só havia rejeitado 22 MPs, sendo 11 delas apenas no governo Collor" (ABREU Junior, Diogo Alves de. *Medidas provisórias*: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 74 p.).

[337] "O antigo e descartado, e o novo é introduzido. Ambas as medidas se harmonizam com o tempo, não resultado daí, portanto, nenhum dano" (KAPRA, Fritjof. *O Ponto de Mutação*. Trad. Álvaro Cabral. 31 ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2011, p. 31.

provisórias em cenário de todo diverso do preconizado pela Assembleia Nacional Constituinte.[338]

O regime de urgência, e o consequente trancamento de pauta, sugere, através de interpretação literal do art. 62, § 6°, da CF, a impossibilidade da perda de eficácia de medida provisória, subsistindo, apenas, as hipóteses de aprovação ou rejeição.[339]

Esta alteração substancial no instituto da medida provisória produz resultante temerária, porquanto o trancamento da pauta legislativa nas Casas do Congresso Nacional pode tornar-se instrumento político com plausível manejo.[340]

De fato, o regime de urgência constitui instrumento adequado ao controle legislativo da medida provisória. Contudo, a circunstância de a medida provisória em regime de urgência acarretar o trancamento de pauta em ambas as casas legislativas fomenta novo dilema, capaz de comprometer o exercício do poder de agenda parlamentar, especialmente o do Senado Federal.[341]

Desde a promulgação da EC 32, em 11 de setembro de 2001, até os primeiros meses de 2009, medida provisória alguma poderia deixar de ser apreciada pelo Congresso Nacional. No entanto, convivia-se com o diuturno trancamento de pautas legislativas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Toda a agenda legislativa, rebaixada a segundo plano por imperativo constitucional, cedia passo à urgência com que parlamentares deveriam deliberar sobre medidas provisórias:

> O sobrestamento da pauta (ora ocasionado pelas medidas provisórias, ora pelos projetos de lei de iniciativa do presidente da República com solicitação de urgência) viria a tornar-se uma constante, mesmo no primeiro momento de vigência da

---

[338] Cf, notas 262 a 266.

[339] Todavia, a viabilidade de interpretação conforme ao referido dispositivo (Cf. item 3.2.2.), restringindo sua aplicação a medidas provisórias que tratem de assuntos afetos à lei ordinária, suscita a hipótese da perda de eficácia, porquanto, uma vez afastada a obrigatoriedade do regime de urgência, a vigência medida provisória pode atingir o termo final previsto no art. 62, § 3°, da CF, isenta de apreciação legislativa.

[340] CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medidas Provisórias?*: análise crítica ao texto constitucional. 115f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006, p. 90.

[341] "(…) se a Câmara demorar 45 dias para aprovar o projeto, este será remetido ao Senado já com o regime de urgência instalado e a Casa Alta deverá imediatamente deliberar e votar sobre o assunto" (NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas provisórias*: o Executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009, p. 146).

> Emenda 32. Nos oito meses iniciais, 35 medidas provisórias haviam sido editadas e 28 provocaram o sobrestamento das deliberações.[342]

Por ocasião do julgamento de medida cautelar na ADI 4.049-9/DF, proposta pelo Partido Social da Democracia Brasileira contra a Medida Provisória 402, de 23 de novembro de 2007, que abriu "(…) crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R$ 1.646.339.765,00",[343] o Ministro Gilmar Mendes mencionou que "(…) o uso da medida provisória, especialmente neste segmento 'orçamento', pode levar à completa paralisia do Congresso Nacional a partir do modelo da Emenda nº 32", ressaltando não se tratar de "(…) uma questão de responsabilidade exclusiva do Presidente da República", mas de "(…) uma questão sistêmica".[344]

Em 17 de março de 2009, Michel Temer, Presidente da Câmara dos Deputados, em resposta a questão de ordem formulada pelo Deputado Federal Régis de Oliveira,[345] atribuiu interpretação restritiva ao art. 62, § 6º, da CF, circunscrevendo o âmbito de aplicação do regime de urgência aos projetos de lei ordinária, preservando a agenda parlamentar referente às demais deliberações legislativas[346] alheia ao trancamento de pauta. Eis a essência da decisão:

> V.Exas. sabem o quanto esta Casa tem sido criticada, porque praticamente paralisamos as votações por conta das medidas provisórias. Basta registrar que há hoje 10 medidas provisórias, e uma décima primeira que voltou do Senado Federal porque lá houve emenda, que trancam a pauta dos nossos trabalhos. Num critério temporal bastante otimista, essa pauta só será destrancada no meio ou no final de maio, isso se ainda não voltarem para cá outras medidas provisórias do Senado Federal, com eventuais emendas, ou ainda outras não vierem a ser editadas de modo a trancar a pauta.
> Se não encontrarmos uma solução, no caso, interpretativa do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, vamos passar, Sras. e Srs. Deputados,

---

[342] VALLE, Juliana. *Medidas provisórias e usurpação da função legislativa*. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 9, n. 14, p. 165-191, jan./dez. 2007.

[343] BRASIL. *Medida Provisória nº 402, de 23 de novembro de 2007*. Diário Oficial da União, 26 nov. 2007, p. 5.

[344] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.049-9/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, 5 nov. 2008. Diário de Justiça da União eletrônico, 8 mai. 2009.

[345] OLIVEIRA, Régis de. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem nº 411/2009*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/639343.pdf.>. Acesso em 9 out. 2015.

[346] Tais como propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, resoluções e decretos legislativos.

> praticamente este ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias.
> (…)
> Quero dizer, registrar, ressaltar que não falo isso como Líder do Governo nem como Líder da Oposição. Faço-o como Presidente da Câmara dos Deputados e disposto a sofrer toda e qualquer consequência desse ato que agora estou praticando.
> (…) imaginem V.Exas. o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre Brasil e um outro país e o Presidente mandasse uma mensagem para declarar a guerra, nós não poderíamos expedir o decreto legislativo, porque a pauta está trancada até maio. Então, nós mandaríamos avisar: 'Só a partir do dia 15 ou 20 de maio vamos poder apreciar esse decreto legislativo'.
> (…)
> Reconheço a ousadia dessa colocação, mas eu acho que o Brasil e o Legislativo estão precisando dessa ousadia.[347]

José Levi Mello do Amaral Júnior, ao considerar a hipótese da síncrona edição de várias medidas provisórias, considera que "(…) o novo modelo resulta em diversos trancamentos de pauta, sobrepostos e sucessivos".[348] Sugere, com vistas à superação desse embaraçoso cenário no âmbito do Congresso Nacional, redação alternativa ao art. 62, § 9º, da CF, que teria a seguinte redação:

> Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional, sem prejuízo do disposto no art. 58, § 2º, I.[349]

Segundo entende, isso "abreviaria a tramitação congressual de medidas provisórias", "preservaria a participação de Deputados e Senadores", "faria uso de mecanismo bem aceito e de boa prática (o inciso I do § 2º do artigo 58 da Constituição combinado com o inciso II do artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e com o artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal)" e "não excluiria a competência dos plenários de am-

---

[347] TEMER, Michel. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem nº 411/2009*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/gestoes-anteriores/michel-temer-2009-2010/discursos/interpretacao-do-presidente-michel-temer-sobre-o-trancamento-de-pauta-pelas-medidas-provisorias>. Acesso em 9 out. 2015.

[348] A assertiva procede, pois, "Em outubro de 2004, as edições de medidas provisórias chegaram a um número assustador, ao ponto de estarem tramitando no Congresso Nacional 33 medidas provisórias de um total de 121 editadas pelo atual Governo. Hoje, encontram-se em tramitação no Parlamento, cerca de 19 provimentos provisórios e um total de 139 editadas entre 2003 e 2005. A média mensal do Governo Luiz Inácio Lula da Silva é de 4,8 medidas provisórias" (REIS, Rafael Nascimento. *A reedição de medidas provisórias após a emenda constitucional nº 32/2001 e a teoria hermenêutica concretizante de Friedrich Müller*. Revista jurídica, Brasília, v. 7, n. 72, p. 1-18, maio 2005).

[349] AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Repensando o rito das medidas provisórias*. Consulex: revista jurídica, v. 9, n. 205, p. 59, jul. 2005.

bas as Casas, que manifestar-se-iam sempre que houvesse 'recurso de um décimo dos membros da Casa' (art. 58, § 2º, I, in fine, da Constituição)".[350]

2.2.3. Perenização do provisório

A Emenda Constitucional 32 ampliou o prazo de vigência de todas as medidas provisórias editadas em data anterior a 11 de setembro de 2001 por prazo incerto, ainda que juridicamente definido.[351] Segundo o art. 2˚, "As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional".[352]

---

[350] Ibid. loc. cit.

[351] "Foi como se o Congresso Nacional, ao aprovar a EC 32/2001, dissesse: 'nós não conhecemos nem deliberamos sobre o conteúdo das medidas provisórias até aqui editadas, mas permitimos que permaneçam em vigor até que assim façamos'" (DALLAZEN, Dalton Luiz. *As medidas provisórias, a EC 32 e o depósito recursal administrativo*. Revista Dialética de Direito Tributário, 83: 19-27, ago: 2002); "As duas únicas possibilidades abertas para sua retirada do ordenamento jurídico, ambas com efeitos *ex tunc*, foram: (i) a revogação explícita por outra medida provisória, dependente de confirmação pelo Parlamento, consistente na aprovação da medida ab-rogante; (ii) a deliberação definitiva do Congresso Nacional sobre a própria medida provisória remanescente do regime anterior. À luz do princípio da separação dos Poderes, a segunda previsão deveria ser havida como verdadeiro comando ao legislador ordinário" (REZENDE, Renato Monteiro de. *A Emenda Constitucional n. 32 de 2001 e as medidas provisórias remanescentes do regime anterior*. Direito público, v. 1, n. 5, p. 146-155, jul./set. 2004); "Vale dizer: poderão viver para sempre, não importa sobre que matéria disponham, proibida ou não, pela nova redação dada ao artigo 62" (SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Limitação das medidas provisórias*. Jornal Trabalhista Consulex, v. 18, n. 882, p. 13-14, set. 2001).

[352] Leon Fredja Szklarowsky aborda a clareza do texto, mencionando que "(…) a revogação terá de ser expressa, por meio de ato provindo do Presidente da República, na qualidade de legislador" (Id. *As medidas provisória*s. Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, 104: 45-50, set: 2002, p. 281-307), afirmando ter-lhes sido atribuída "(…) vida eterna" (Id. *Medidas provisórias*: instrumento de governabilidade. São Paulo: NDJ, 2003, p. 142).

Esse dispositivo tornou, na prática, perenes os efeitos de medidas provisórias então pendentes de análise congressual,[353] subvertendo a lógica inerente a esse instituto, concebido como exceção e originariamente dimensionado para viger por apenas trinta dias.[354]

Como visto, apesar de a Assembleia Nacional Constituinte não ter sido pródiga ao estabelecer o prazo de vigência de uma medida provisória, a Presidência da República passou a valer-se da técnica de reedição sob o aval do Supremo Tribunal Federal.[355] De todo modo, ainda prevalecia a necessidade e de a reedição ser feita em tempo e modo adequados. Com o advento do art. 2º da EC 32, medidas provisórias pendentes de análise pelo Congresso Nacional, editadas sob qualquer pretexto, tratando de qualquer assunto, com ou sem vícios formais, passaram a ter vigência indeterminada.[356] Para Roque Antônio Carrazza, "Foi uma ardilosa forma de, restringindo, ampliar".[357] Segundo José Roberto Vieira:

---

[353] "(…) na data da promulgação da Emenda Constitucional 32, havia 66 medidas não apreciadas – pelo menos uma delas com mais de sete anos" (FERREIRA, Oswaldo. *Medidas provisórias*. O antes e o depois de 11 de setembro de 2001 (EMC 32). Revista do Tribunal Regional Federal da 1.ª Região, 51-61, jan: 2003). Note-se que, conforme anunciado pelos Senadores José Eduardo Dutra - "(…) o Governo desovará um lote de medidas provisórias antes da sua promulgação, para que essas MPs, na prática, funcionem como decreto-lei aprovado por decurso de prazo" (DUTRA, José Eduardo. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 6 set. 2001, p. 20.956) - e Ademir Andrade - "(…) poderíamos tê-lo aprovado na semana passada; não o fizemos, dando ao Governo a oportunidade de editar uma série de medidas provisórias até a promulgação" (ANDRADE, Ademir. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 6 set. 2001, p. 20.965) -, o Presidente Fernando Henrique Cardoso editou 19 medidas provisórias em 23/8/2001 e outras 28 no dia seguinte (Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/2001-anteriores-a-emenda-constitucional-no-32#content>. Acesso em 4 out. 2015), momento em que a PEC, aprovada em definitivo na Câmara dos Deputados, acabava de ser chancelada em Primeiro Turno no Senado Federal (Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/47830>. Acesso em 9 out. 2015).

[354] "(…) depreende-se que a vontade das partes envolvidas (Presidente da República e Congresso Nacional) foi dar definitividade ao que era provisório, dependendo do interesse de cada qual e do eventual acerto político sobre o objeto de medida provisória em vigência" (PORTO, Antonio de Paiva. *Emenda Constitucional n.º 32*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, 33: 161-180, mar: 2002, p. 161-180).

[355] Cf. notas 74, 75, 77 a 80, 84 e 85.

[356] Note-se que nem os decretos-leis foram tão bem hospedados pela Constituição de 1988, porquanto, segundo o art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: "Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: (…) § 1º Os decretos-lei em tramitação no Congresso Nacional e por este não apreciados até a promulgação da Constituição terão seus efeitos regulados da seguinte forma: I - se editados até 2 de setembro de 1988, serão apreciados pelo Congresso Nacional no prazo de até cento e oitenta dias a contar da promulgação da Constituição, não computado o recesso parlamentar; II - decorrido o prazo definido no inciso anterior, e não havendo apreciação, os decretos-lei ali mencionados serão considerados rejeitados; III - nas hipóteses definidas nos incisos I e II, terão plena validade os atos praticados na vigência dos respectivos decretos-lei, podendo o Congresso Nacional, se necessário, legislar sobre os efeitos deles remanescentes. § 2º Os decretos-lei editados entre 3 de setembro de 1988 e a promulgação da Constituição serão convertidos, nesta data, em medidas provisórias, aplicando-se-lhes as regras estabelecidas no art. 62, parágrafo único".

[357] CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 250.

> A referência do dispositivo às medidas em vigor na data da promulgação da emenda deu azo a uma atitude oportunista e pouco louvável do Executivo, que se apressou a expedir novas medidas, entre a aprovação e a promulgação da emenda, de modo a subtraí-las ao império das novas regras.[358]

Este aspecto da reforma institucional da medida provisória passou despercebido durante praticamente todo o desenrolar das discussões e deliberações parlamentares em torno da PEC que viria a se tornar a EC 32.[359] O alerta surgiu de forma incisiva nos últimos momentos em que a proposta de emenda transitava pelo Senado Federal,[360] sem, contudo, sensibilizar a grande maioria formada, por acordo de lideranças partidárias, no intuito de aprovar o texto tal qual recebido da Câmara dos Deputados.[361]

Conforme assentei em outra oportunidade, o prazo limite à vigência de medidas provisórias sujeitas ao texto original da CF não poderia ser desvirtuado através de emenda constitucional, ao ponto de "(…) tornar eternas (ou, quando menos, sujeitas e evento futuro e incerto) medidas provisórias já editadas sob limitação temporal expressa e efêmera".[362] Isto porque, segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz:

> Na verdade, ao não fixar moldura de dimensão temporal, via fixação de prazos, para a validade e a duração das medidas provisórias anteriores, o Constituinte Derivado violou a atribuição própria do Poder Legislativo de fazer leis e suprimiu a limitação posta ao Poder Executivo nessa matéria, consistente no caráter precá-

---

[358] VIEIRA, José Roberto. *Bocage e as medidas provisórias*: a emenda pior que o soneto. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, n. 40, p. 87-106, 2004.

[359] Cf. item 2.1.

[360] "Então temos sim uma proposta de eternização, uma proposta de ampliação do espectro, que quer parecer é para iludir o conjunto da opinião pública, e mesmo o Senado parece que quer se iludir - sou obrigado a acreditar na boa fé dos Senadores que me antecederam -, quer se iludir com uma paralisação do processo, uma capitis diminutio média do Poder do Executivo, quando na verdade há a capitis diminutio máxima do Poder Legislativo. Não concordo com o projeto. Não é benéfico a coisa alguma, não é definitivamente avanço, não traz vantagem alguma para o processo democrático. E o meu voto será o que de mim exige o paranaense que me mandou para o Senado da República. Não voto a mistificação, ou melhor, voto contra" (REQUIÃO, Roberto. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.953).

[361] Segundo o Presidente do Congresso Nacional, por ocasião da promulgação da EC 32,"Pode até não ser a melhor alternativa para regulamentar dispositivo tão polêmico quanto necessário para a governabilidade do País. Entretanto, trata-se, sem dúvida, da alternativa possível no momento. Trata-se de fruto do consenso político, resultado de vasta deliberação e trabalho parlamentar" (MORAIS, Efraim. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasilia, DF, 12 set. 2001).

[362] CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medidas Provisórias?*: análise crítica ao texto constitucional. 115f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006, p. 116-117.

> rio e excepcional que lhe é constitucionalmente concedido para elaborar medidas provisórias; em função do art. 2º, da EC 32/2001, a medida provisória adquire a virtualidade da lei sem passar pelo processo legislativo constitucionalmente fixado para este fim.[363]

Luís Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior atingem conclusão semelhante, sustentando inconstitucionalidade "(…) que rompe o princípio da segurança jurídica dos atos legislativos".[364] Ademais, essa "(…) convalidação em massa, ainda que aceita, não poderia abraçar medidas provisórias que trataram de matérias a elas vedadas pela Constituição".[365]

2.3. Vírus normativo

Com a reforma promovida pela Emenda Constitucional 32 nos dispositivos concernentes à medida provisória: a reedição está proscrita; há rol específico de assuntos pelos quais medida provisória não pode transitar; urgência e relevância devem ser analisadas prévia e prioritariamente; medida provisória em regime de urgência sobresta os trabalhos legislativos; a ausência de regulamentação congressual dos efeitos de medida provisória rejeitada permite-lhe sobrevida; autorizou-se a vigência de medidas provisórias anteriores à EC 32 por prazo indefinido.

Independentemente do fato de apenas parte destas características ter lastro em evolução conceitual tecida durante os treze anos que apartaram o surgimento da medida provisória e sua guinada institucional, o campo é fértil no que diz respeito a indagações sobre a real eficácia das novas regras constitucionais.

A ineficácia das regras originárias era notória e isto pôde ser percebido no espaço acadêmico e no âmbito do próprio Congresso Nacional desde o surgimento da medida pro-

---

[363] FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Medidas provisórias e segurança jurídica*: a inconstitucionalidade do art. 2º da Emenda Constitucional 32/2001. Revista de direito constitucional e internacional, v. 14, n. 54, p. 7-27, jan./mar. 2006.

[364] ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 359.

[365] "Tal é o caso da MedProv 2.180-35/2001, que cuidou de institutos pertencentes ao direito processual civil. Afinal, se assim não fosse, estaríamos diante de uma esquisita emenda constitucional que, de um lado, veda a edição de medidas provisórias em certas matérias e, de outro, convalida medidas provisórias que tratam do mesmo assunto!" (FISCHER, Octavio Campos. *Medidas provisórias e democracia*: o problema tributário. Revista tributária e de finanças públicas, v. 21, n. 108, p. 327-348, jan./fev. 2013. O mesmo se percebe quanto à Medida Provisória 2.226, de 4/9/2001, que dispõe sobre matéria processual.

visória. A prática quotidiana agregou-lhe características antípodas à sua essência, transformando-a profundamente e levando o art. 62 da CF ao colapso. A Constituição Federal teve de ser adaptada a uma realidade pós medida provisória.

A mesma notoriedade não ocorre com a sistemática atual. Em termos absolutos, foram editadas 709 medidas provisórias entre a reforma de 2001 e 31 de dezembro de 2015.[366] Embora seja um quantitativo expressivo quando comparado com a produção normativa do Congresso Nacional em período correlato,[367] a EC 32 parece ter atingido um de seus objetivos principais, consistente em reduzir a utilização da medida de urgência.[368]

Análise doutrinária contextual indica o fim da prática da reedição. Ademais, afastadas algumas críticas pontuais quanto às matérias hoje distanciadas do trato por medida provisória, o tópico relativo aos limites constitucionais atinge evidência secundária em relação ao que ocorria antes da EC 32. Esta, ao hospedar feixe de sugestões conceituais elaboradas desde a promulgação da CF, minimizou substancialmente a problemática originária.

O volver ao passado sugere, portanto, avanço institucional. A tonalidade da medida provisória parece aproximar-se da vislumbrada em seus primórdios, quando ainda aflorava em terreno Constituinte.

Quanto ao momento contemporâneo, entretanto, a reforma institucional surpreende por acrescer à medida provisória, bem como aos seus procedimentos de análise e controle congressual, particularidades inusitadas, tais como o sobrestamento das pautas legislativas

---

[366] Cf. item 3.3.1.

[367] Conforme dados oficiais da Presidência da República, foram produzidas 59 emendas à Constituição, 42 leis complementares e 2.964 leis ordinárias entre 11 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em 31 dez. 2015.

[368] "Em nosso País, verifica-se um clamor crescente de amplos setores da intelectualidade, reforçado agora por segmentos importantes da magistratura, e gradativamente amplificado pelos movimentos sociais organizados. Este clamor tem se dirigido invariavelmente contra o abuso de poder do Presidente da República, que reitera cotidianamente sua vocação imperial, e secundariamente contra o Congresso Nacional, que absorve passivamente a usurpação de sua competência, quando poderia (e deveria) até mesmo rejeitar in limine as MP's editadas notoriamente fora da única hipótese de cabimento" (COELHO, Rogério Viola. *Medidas provisórias*: onde está o guardião da constituição?. Universidade e Sociedade, v. 9, n. 18, p. 75-81, mar. 1999).

por vultosos períodos,[369] a manutenção de vigência apesar de rejeição parlamentar e a perpetuação de medidas provisórias anteriores à EC 32.[370]

Em termos empíricos, os questionamentos hodiernos transcendem os de outrora. O cotejo dos mandatos presidenciais quanto ao uso da medida provisória desempenha importante papel para elucidar os diferentes temperamentos governamentais na via da inovação normativa. Todavia, a informação a ser obtida atualmente não emana apenas do quantitativo de medidas provisórias editadas por cada Presidente da República, como também do impacto do regime de urgência no sobrestamento das pautas legislativas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O camaleão normativo, que antigamente era reeditado sem qualquer deliberação legislativa, hoje atua como um vírus, estagnando deliberações do Congresso Nacional.

A característica viral também acompanha a medida provisória na hipótese de rejeição congressual, quando ausente regulamentação específica emanada do Congresso Nacional. Apesar da rejeição, a medida provisória permanece contaminando o período em que teve vigência. Igualmente, a EC 32 trouxe consigo elementos exóticos ao sistema que inaugurava,[371] permitindo a sobrevida indeterminada de medidas provisórias então pendentes de análise do Poder Legislativo.[372]

---

[369] "No dia 26 de fevereiro de 2002, os Presidentes da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, e do Senado Federal, Ramez Tebet (PMDB-MS), prevendo o sobrestamento da pauta pelas medidas provisórias, reuniram-se com o Ministro-Chefe da Casa Civil, Pedro Parente, para pedir ao governo maior cautela na edição de medidas provisórias. O resultado foi um acordo tácito para que os líderes partidários fossem ouvidos antes da edição de medida provisória. Contudo, já era iminente o sobrestamento da pauta da Câmara, que adiaria a votação da CPMF. As MPs n. 14 e 15 obstruíram a pauta da Câmara dos Deputados nos dias 24 e 25 de março, respectivamente. E, devido ao longo processo de negociação para a construção de um texto pelas lideranças partidárias, a MP n. 14 só foi votada no dia 10 de abril, quando outras 19 MPs também sobrestavam a pauta" (ABREU Junior, Diogo Alves de. *Medidas provisórias*: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 74 p.).

[370] "A Emenda, Constitucional 32/2001 corrigiu falhas da disciplina das medidas provisórias deixou outras sem a revisão necessária e fez concessões inadmissíveis ao Poder Executivo" (MARINHO, Josaphat. *Medidas provisórias e a emenda n. 32*. Jurídica: Administração Municipal, v. 7, n. 2, p. 21-27, fev. 2002).

[371] "Se o objetivo da Emenda é normalizar o processo legislativo, perturbado com a inflação das medidas provisórias, a continuidade em vigor dos atos excepcionais pretéritos reveste-se de manifesta contradição, representa uma *contradictio in se*" (Ibid. loc. cit.).

[372] "(…) as medidas provisórias editadas em data anterior à Emenda Constitucional n. 32/2001, e colhidas pelo art. 2º da mesma Emenda, estão em vigor *sine die*, não havendo, portanto, nenhum prazo constituional para que sejam apreciadas pelo Congresso Nacional" (AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória e a sua conversão em lei: A Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 267-268).

Logo, importa realizar o diagnóstico e apurar se o sistema carece de tratamento ou se a prática quotidiana encontrou os antivirais adequados.

3. MEDIDA PROVISÓRIA EM NÚMEROS

Em termos conceituais, a doutrina em torno da medida provisória já percorreu trajetos conflitantes com a própria legitimidade do instituto. Em determinada época, não faltaram críticas a sua utilização, à parcimônia do Congresso Nacional e à tangencial atuação do Supremo Tribunal Federal. A reedição, entre outras importantes particularidades, era a engrenagem de sobrepujança da Presidência da República.[373]

Com a reforma resultante da Emenda Constitucional 32, as vozes doutrinárias, antes praticamente uníssonas, deixaram de ecoar em tons harmônicos. A partir de então, a academia mostra-se menos refratária à medida provisória,[374] embora existam relevantes contribuições indicando a necessidade de readaptação do instituto, em especial quanto à problemática do regime de urgência[375] e da prorrogação indefinida prevista no artigo 2º da EC 32.[376]

A conjugação das histórias institucional e conceitual dos períodos pré e pós EC 32, abordadas nos capítulos antecedentes, suscita hipótese de amadurecimento da medida provisória no sentido de um melhor equilíbrio de forças entre os atores envolvidos na sua edição e no manejo dos mecanismos de controle.

---

[373] Cf. Capítulo 1.

[374] "Com a edição da EC n° 32/01, o modelo federal foi alterado, consagrando-se maior respeito aos direitos fundamentais e à Separação dos Poderes" (MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 1166); "Em verdade, de todos os avanços da EC n. 32, de 2001, o mais significativo é, justamente, a auto proteção com que se dotou a ordem constitucional brasileira contra a exacerbação na edição e reedição de medidas provisórias, em especial pelo engenhoso esquema de prazos. O novo modelo impõe prazos inexoráveis à tramitação parlamentar da medida provisória, o que força ou a votação (aprovando, modificando ou rejeitando) ou a caducidade da decretação de urgência por decurso de prazo)" (AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória*: edição e conversão em lei: teoria e prática. op. cit. p. 201-202).

[375] "A situação recomenda modificação constitucional pontual: a revogação do § 6º do art. 62 da Constituição. Isso porque - segundo aponta a realidade - o truncamento de pauta, no caso, age contra o Congresso Nacional, não contra a medida provisória. Contra ela, basta o decurso de prazo, sem deliberação parlamentar" (Ibid., p. 184).

[376] "O que se nota, *prima facie*, é que o constituinte derivado investiu-se das prerrogativas de constituinte originário e, sem a menor cerimônia, 'reconstruiu' a seu talante, a figura da medida provisória. Para tornar mais atraente e 'reforma, o mesmo constituinte derivado criou pretensos obstáculos às medidas provisórias. Escrevemos 'pretensos obstáculos' porque onde os obstáculos jurídicos, postos pelo constituinte originário, eram totais (v.g., a impossibilidade de reedição de medidas provisórias, ainda que por *intertia deliberandi* do Congresso Nacional) surgiram acanhadas peias, que, na real verdade, dilargaram, sensivelmente, o campo de ação destes atos normativos. Foi uma ardilosa forma de, restringindo, ampliar" (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário.* 19. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 250.

Numa primeira análise, isso pode estar indicando certa acomodação institucional. O que antes protagonizava passa a coadjuvar. Entretanto, parece prematuro firmar conclusão dessa magnitude sem o mergulho no oceano de medidas provisórias editadas no pós EC 32.

O contexto atual, decorrido pouco mais de um quarto de século do surgimento da medida provisória no sistema jurídico brasileiro, demanda investigação sobre as reais feições atingidas por esse instrumento normativo que, idealizado sob os timbres da fugacidade e da excepcionalidade, suportou substanciais modificação institucional e repaginação conceitual.[377]

A medida provisória de hoje não é a propugnada durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte. Os modos de utilização e controle também foram essencialmente alterados. A medida provisória de ontem desencadeou, sob o embalo da reedição, notório desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo. A medida provisória de hoje merece estudo com vocação empírica, permitindo argumentação crítica fundamentada na realidade.

A imersão empírica propicia verificação do uso da medida provisória nos últimos anos, indicação dos elementos de depuração em seu perfil institucional, bem como aferição da eficiência dos mecanismos de controle.

Este capítulo, destinado ao estudo da medida provisória nos âmbitos de atuação da Presidência da República, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, ampara informações oriundas da prospecção de dados referentes às medidas provisórias editadas após a EC 32, integrantes de conjunto homogêneo cuja validade decorre do texto constitucional em vigor.

Algumas questões exploradas relacionam-se com o trato de assuntos que geraram grande agitação antes da reforma de 2001, como a técnica de reedição, convergentes a um ponto central: a eficácia das novas regras na reprogramação e no redirecionamento de práticas típicas do sistema pré EC 32.

Outros aspectos aproximam-se de inquietudes surgidas em decorrência das regras atuais, como o regime de urgência, a regulamentação congressual de relações jurídicas de-

[377] Cf. Capítulo 2.

correntes de medida provisória rejeitada ou com perda de eficácia e a existência de medidas anteriores à EC 32 vigendo por prazo indeterminado.

Duas linhas de investigação têm direta relação com os efeitos da medida provisória quanto aos poderes Executivo e Legislativo nacionais. Uma terceira dirige-se ao estudo da atuação do Supremo Tribunal Federal.

Coletaram-se dados suficientes à garantia da representatividade do instituto, porquanto a amostragem abrange todas as medidas provisórias editadas entre 11 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2015.[378]

O acesso aos dados ocorreu através dos sites oficiais da Presidência da República,[379] da Câmara dos Deputados,[380] do Senado Federal[381] e do Supremo Tribunal Federal.[382] Para garantia da idoneidade das informações coletadas, utilizei o Portal LexML,[383] site colaborativo especializado em informações legislativas e jurídicas sob a coordenação do Senado Federal, que reúne e estrutura informações legislativas e jurídicas mediante a integração de dados disponíveis "(…) nas três esferas administrativas (federal, estadual e municipal) e entre os órgãos dos três poderes da República (Executivo, Judiciário e Legislativo)".[384] Houve também colaboração da Secretaria de Informações Legislativas e da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal quanto a fornecimento de dados não disponíveis na internet.

Embora os dados estejam disponíveis nas fontes indicadas, de certa forma já agrupados, não são conhecidas prospecções sob todas as perspectivas aventadas nesta tese.

Após observação e interpretação dos dados, foram desenvolvidos elementos gráficos e tabulações específicas para as hipóteses aventadas, possibilitando a sintetização dos re-

---

[378] A amostragem decorre do levantamento de dados relativas a 709 medidas provisórias editadas após a EC 32. Ainda tramitavam 19 medidas provisórias quando do encerramento da coleta, em 31 de dezembro de 2015.

[379] <http://www.presidencia.gov.br>

[380] <http://www.camara.leg.br>

[381] <http://www.senado.gov.br>

[382] <http://www.stf.jus.br>

[383] <http://www.lexml.gov.br>

[384] Disponível em: <http://projeto.lexml.gov.br/documentacao/destaques-lexml#o-que-lexml>. Acesso em 2 nov. 2015.

sultados obtidos e as consequentes utilização como diretrizes a conclusões teóricas e comparação com as atuais concepções institucional e conceitual da medida provisória.

A exposição objetiva e sistematizada das informações tem por escopo propiciar exploração de características próprias da medida provisória, não apenas na qualidade de instituto de *exercício* de poder, mas também de *estruturação* de poder.

3.1. Atuação da Presidência da República

O Decreto 4.176, de 28 de março de 2002,[385] regulamenta a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento, ao Presidente da República, de projetos de atos normativos, estabelecendo diretrizes aos Ministérios e demais órgãos da estrutura da Presidência da República.

Segundo o fluxo procedimental estipulado no referido decreto, a proposição de atos normativos, incluídas medidas provisórias, compete aos Ministérios e aos órgãos da estrutura da Presidência da República (art. 1º, parágrafo único, e art. 33), cabendo à Casa Civil o exame da constitucionalidade, da legalidade, do mérito, da oportunidade e da conveniência política das propostas (art. 34, I).

O art. 38, ao tratar da exposição de motivos atinente a cada projeto, estabelece a necessidade de: a) justificação de forma a possibilitar a utilização dos fundamentos como defesa prévia em eventual argüição de inconstitucionalidade (inciso I); b) explicitação dos motivos pelos quais se entende constituir o ato proposto o instrumento normativo adequado (inciso II); c) apontamento das normas a ser afetadas ou revogadas (inciso III); e d) indicação da existência de dotação orçamentária, quando a proposta demandar despesas (inciso IV).

Além destes requisitos, a exposição de motivos em projeto de medida provisória deve contemplar demonstração objetiva da relevância e da urgência (inciso V), sem a qual não há apreciação pela Presidência da República (art. 39).

---

[385] BRASIL. *Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002*. Diário Oficial da União, 1º abr. 2002, Seção 1, p. 1.

Por seu turno, o art. 40, § 1º, autoriza a proposição de medida provisória pelo órgão competente quando verificada demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, desde que configuradas relevância e urgência.

Essas particularidades tornam a gestação de medidas provisórias um procedimento marcado pela participação de diversos atores além do Presidente da República, permitindo-se "(…) uma distinção entre iniciativa de edição e iniciativa de elaboração". Afinal, "(…) o Presidente possui a competência constitucional para edição e a decisão final, mas quem elabora os textos são os órgãos técnicos dos respectivos ministérios".[386]

3.1.1. Medidas provisórias editadas

Foram editadas 709 medidas provisórias entre 11 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2015. O Presidente Fernando Henrique Cardoso editou 102 entre setembro de 2001 e o final de seu mandato, em dezembro de 2002. O Presidente Luis Inácio Lula da Silva editou 419 durante os oito anos de seus dois mandatos. A Presidente Dilma Roussef editou 188 medidas provisórias entre janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2015.[387]

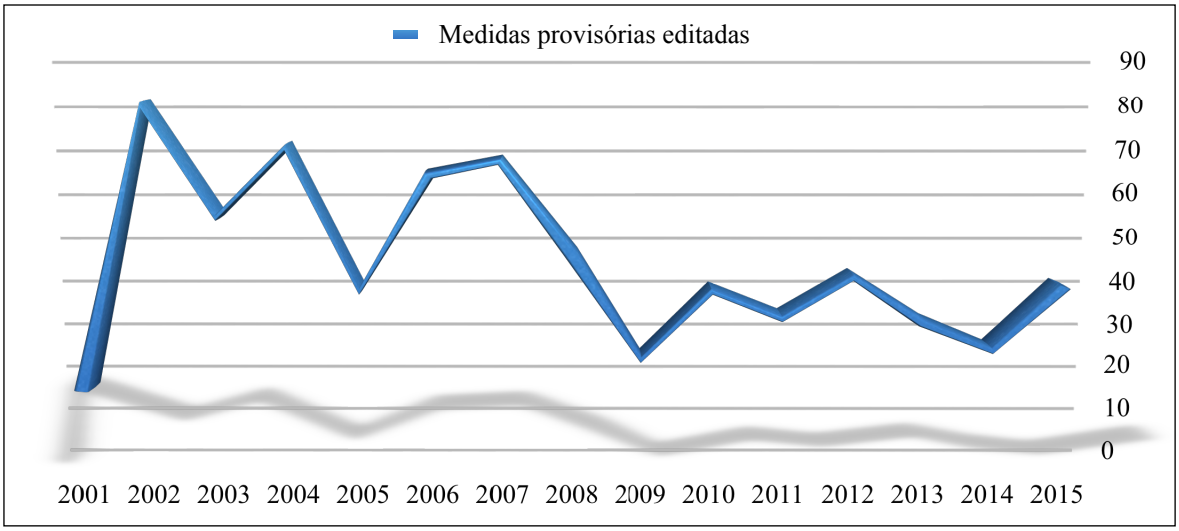
A média mensal do primeiro correspondeu a 6,37 medidas provisórias. O segundo editou, em média, 4,36 medidas provisórias por mês. A terceira vem atingindo média mensal correspondente a 3,13 medidas provisórias. Abaixo a representação gráfica das edições efetuadas entre 2001 e 2015:

---

[386] REIS, Rafael Nascimento. *A reedição de medidas provisórias após a emenda constitucional nº 32/2001 e a teoria hermenêutica concretizante de Friedrich*. Revista jurídica, Brasília, v. 7, n. 72, p. 1-18, maio 2005.

[387] Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias#content>. Acesso em 25 out. 2015.

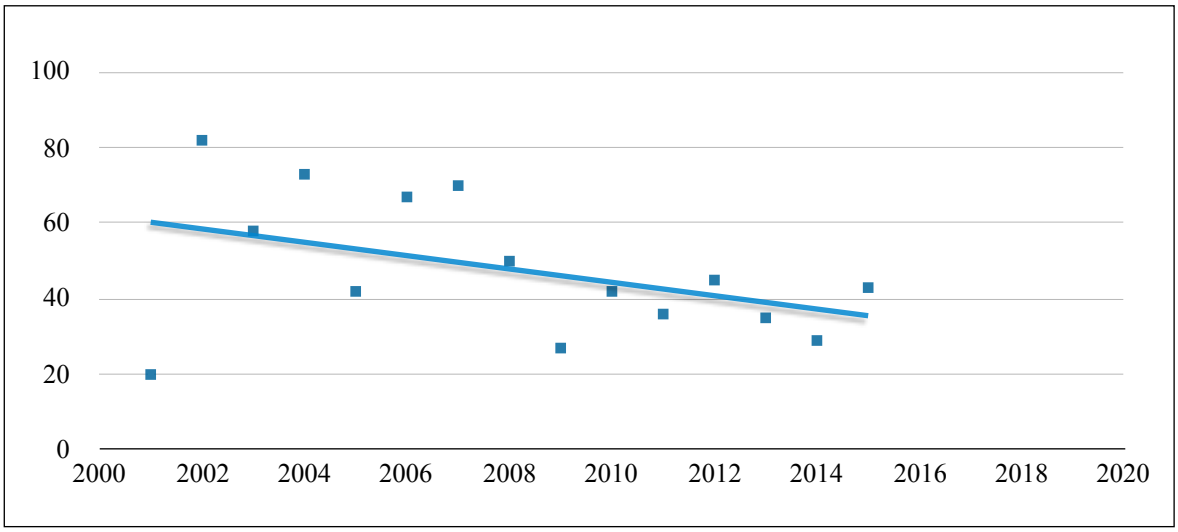
Gráfico 1 - Medidas provisórias editadas entre 11 set. 2001 e 31 dez. 2015



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

A partir dos dados coletados, é possível identificar tendência decrescente na atuação da Presidência da República quanto à edição de medidas provisórias:

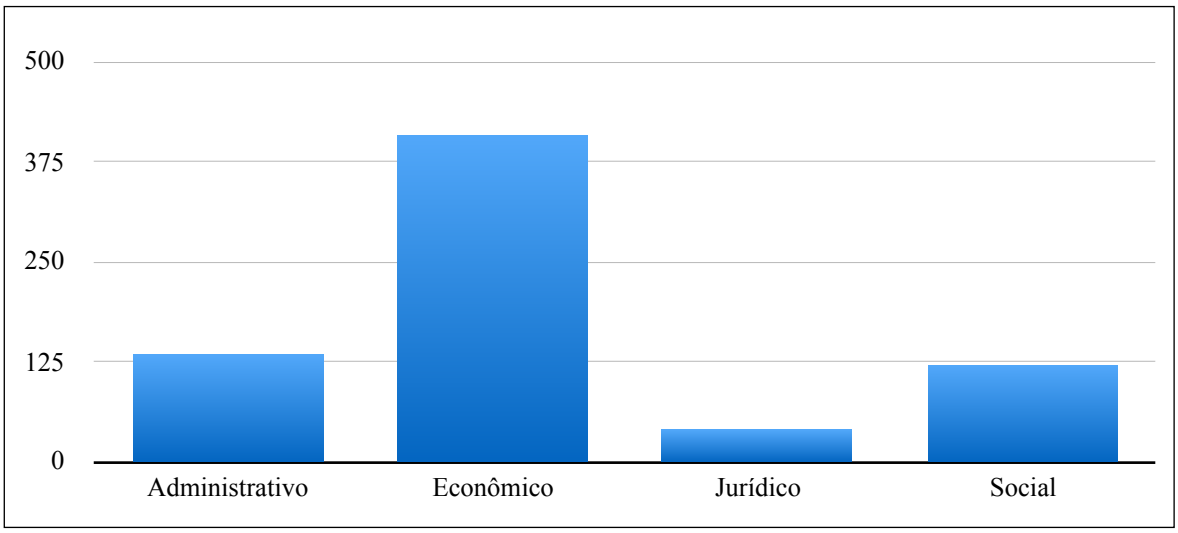
Gráfico 2 - Tendência quanto à edição de medidas provisórias



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Em termos de incidência temática, o campo econômico foi o que recebeu a maior atenção, tendo sido editadas 406 medidas provisórias para o trato de matérias por ele abrangidas:

Gráfico 3 - Medidas provisórias editadas por grande campo temático



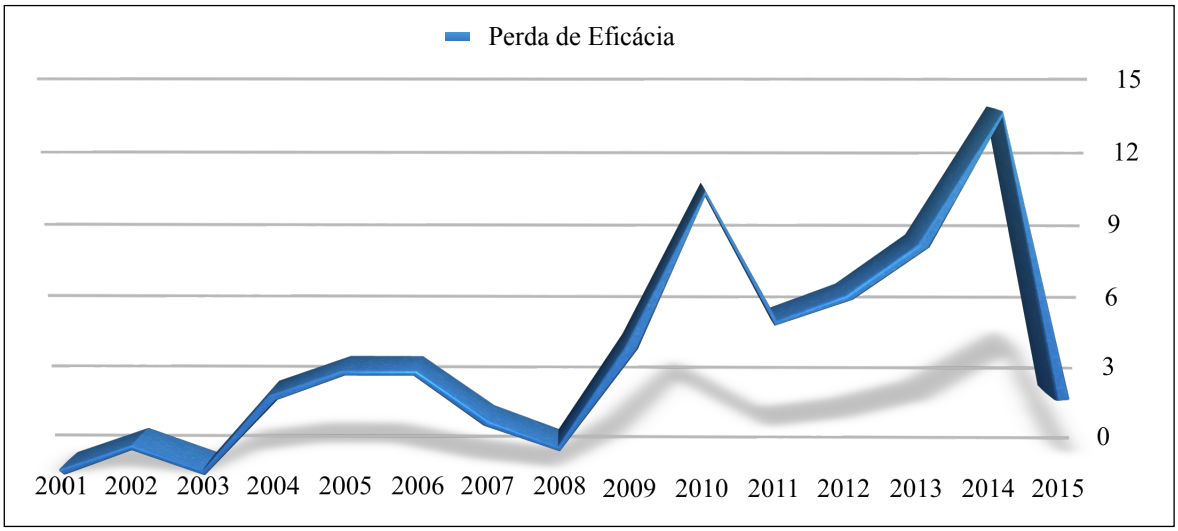
Fonte: Elaboração do autor. Dados fornecidos pela Secretaria de Informação Legislativa do Senado Federal.

3.1.2. Medidas provisórias com perda de eficácia

A perda de eficácia pela chegada do prazo final de vigência sem deliberação congressual atingiu 68 medidas provisórias. O gráfico a seguir demonstra esses eventos por períodos anuais:[388]

[388] A sensível diminuição do índice de perda de eficácia em 2015 constitui variável que decorre, em especial, do fato de a coleta de dados ter sido finalizada em 31 de dezembro de 2015, momento no qual ainda pendiam 19 medidas provisórias em trâmite no Congresso Nacional. A completa aferição do índice para 2015 somente poderá ser realizada após o trâmite final da última medida provisória editada no período.

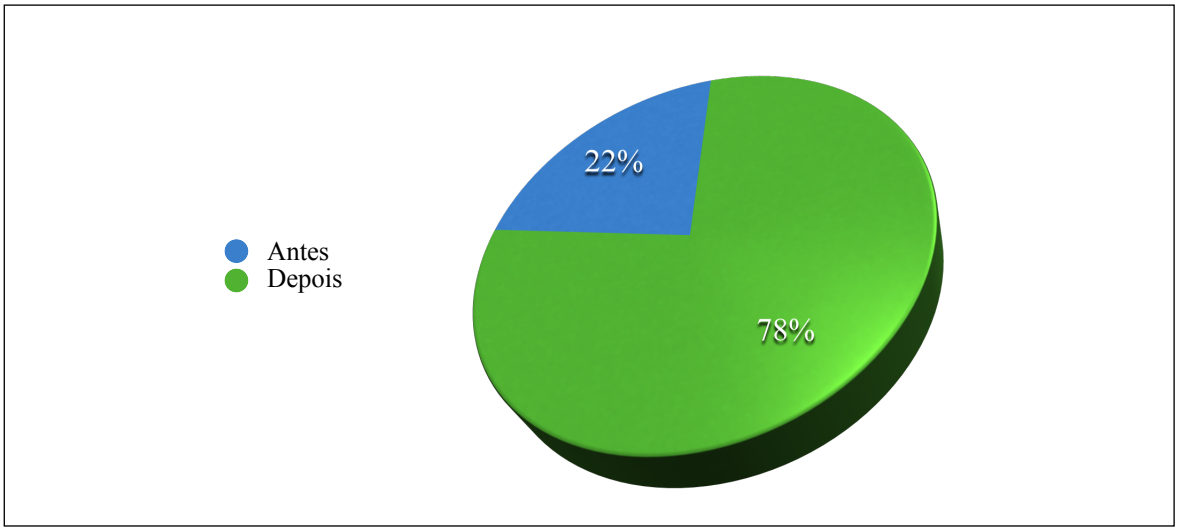
Gráfico 4 - Medidas provisórias com perda de eficácia



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Como se percebe, houve considerável acréscimo quanto às medidas provisórias que perderam a eficácia a partir de 2010, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso. Das 68 medidas provisórias cujo destino foi o arquivo pela falta de análise congressual, 53 foram editadas após 2009:

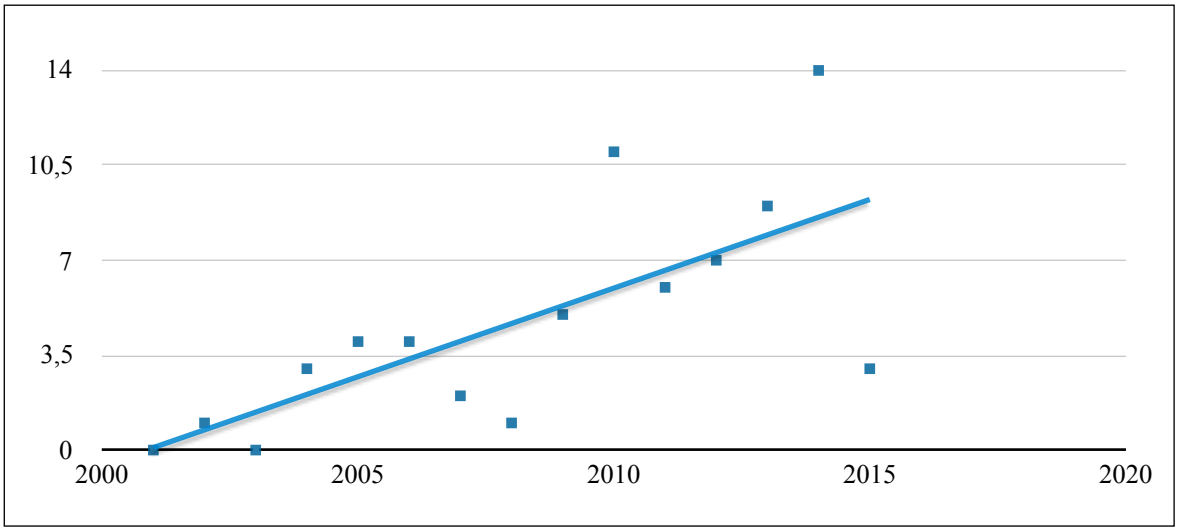
Gráfico 5 - Medidas provisórias com perda de eficácia (comparativo)



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

A partir dos dados coletados é possível identificar a tendência ascendente quanto perda de eficácia de medidas provisórias:

Gráfico 6 - Tendência quanto à perda de eficácia



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

As informações relativas à atuação da Presidência da República são essenciais, mas não suficientes para o estabelecimento de conclusões a respeito das atuais características da medida provisória em sua utilização prática. Também é preciso ter em conta o que vem ocorrendo quanto ao seu trâmite na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.[389]

3.1.3. Medidas prorrogadas via emenda à Constituição

Em termos normativos, a Emenda Constitucional 32 modificou profundamente o instituto da medida provisória.[390] Essa alteração foi celebrada dentro e fora do Congresso Nacional porque, entre outros aspectos importantes, vedou-se a reedição e previu-se o regime de urgência.

[389] Cf. Item 3.2.

[390] Cf. Item 2.1.

A técnica de reedição expunha politicamente a Presidência da República, criticada por excesso no uso da medida provisória, e o Congresso Nacional, censurado por inatividade no controle da medida provisória.

A fórmula do art. 2º da EC 32,[391] em especial por ter passado praticamente ilesa a críticas nos debates conduzidos durante o trânsito do projeto pelo Congresso Nacional e por ter sido apoiada pela Presidência da República, cativa indagações.

Isoladamente considerada, a regra parece ter sido preparada para resolver problema pretérito, qual seja, a existência de medidas provisórias pendentes de análise pelo Congresso Nacional, que passaram a ter sobrevida indefinida. Escolha atraente para a Presidência da República e para o Congresso Nacional no contexto da reforma.

Analisada em conjunto com o art. 62, § 6º, da CF, resultante da EC 32 que trata do sobrestamento de pautas legislativas legislativas pela medida provisória em regime de urgência, a regra sugere simpatia aos olhos parlamentares, por estar livre dessa dinâmica, e aos prospectivos olhares presidenciais, pela probabilidade de repousar longos períodos sem deliberação.

Lida em contraste com o art. 62, § 7º, da CF, também trazido pela EC 32 e que, ao admitir prorrogação única, proíbe a reedição, a regra provoca o seguinte raciocínio: por um lado, vedou-se a reedição de medidas provisórias pós EC 32; por outro, garantiu-se vigência indeterminada, livre de reedições, a todas as medidas provisórias de interesse governamental naquele contexto. Reedição vedada e perpetuação de medidas provisórias estruturantes teriam sido termos de acordo político atingido no âmago das discussões subjacentes à reforma?

O estudo dos debates parlamentares[392] não revela a hipótese, mas deixa claro que o texto inicial para o art. 2º da EC 32 foi configurado para provocar a análise congressual de todas as medidas provisórias anteriores, contemplando, para tanto, o regime de urgência

---

[391] EC 32, art. 2º. "As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional".

[392] Cf. Item 2.1.

quando ausente deliberação em 180 dias.[393] A redação definitivamente aprovada[394] surgiu no Senado Federal, tendo sido encaminhada à Câmara dos Deputados em dezembro de 1999.[395]

A Revista Época noticiou, na ocasião: "Senado aprova projeto que evita excessos do Executivo na edição de medidas provisórias". Segundo a reportagem:

> Recordista em MPs, Fernando Henrique acabou estimulando, às avessas, a aprovação do projeto. Na véspera da votação, FH criticou o Congresso. Afirmou que as restrições ao uso do instrumento seriam uma ameaça à governabilidade. Em resposta, o presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães, apressou a votação da proposta. 'Na minha área ninguém se intromete', avisou ACM. Na última hora, para evitar maiores desgastes, o líder do governo no Senado, José Roberto Arruda (PSDB-DF), apoiou a proposta, aprovada por 70 votos a 2. A emenda constitucional ainda terá de ser apreciada pela Câmara.[396]

O alto quórum de aprovação sinaliza grande coalizão parlamentar, abrangendo, obviamente, os partidos de apoio ao Governo, tal qual noticiado, a indicar que o texto, da forma como deixou o Senado Federal, contava com a simpatia da Presidência da República, apesar da manifestação pública contrária do Presidente Fernando Henrique Cardoso.[397]

O suporte do Poder Executivo à proposta de emenda, conforme lapidada naquele momento, pode ser compreendido a partir do abandono de uma perspectiva que se tornou comum, qual seja, a da análise do número absoluto de medidas provisórias sem a segmentação entre as originárias e as que constituíam reedições.[398]

---

[393] "Art. 2º. Às medidas provisórias em vigor na data da promulgação desta emenda constitucional aplicam-se as regras vigentes na data de sua edição. Parágrafo único. A apreciação das medidas provisórias referidas neste artigo deverá estar concluída no prazo de cento e oitenta dias contados da promulgação desta emenda constitucional, sob pena de sobrestamento de todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a deliberação" (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 20 mai. 1999, p. 22.492).

[394] Cf. nota 268.

[395] BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 8 dez. 1999, p. 60.361-60.363.

[396] KRIEGER, Gustavo. *Poderes limitados*. Época, v. 2, n. 81, p. 42, 6 dez. 1999.

[397] Cf. Item 4.2.2.

[398] Cf. nota 215.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso vinha sendo intensamente criticado pela múltipla edição de medidas provisórias, mas o substancial problema enfrentado pelo Governo era a necessidade de reeditar medidas provisórias pendentes de análise pelo Congresso Nacional.[399]

O formato atribuído ao art. 2º da EC 32 viabilizaria ao Poder Executivo alardear apoio incondicional ao fim da reedição, já que passaria a contar com a prorrogação indefinida de vigência das medidas provisórias que realmente importavam à Administração.

A exploração empírica evidencia que a atenção da Presidência da República estava voltada ao art. 2º da EC 32. Havia 66 medidas provisórias pendentes de apreciação congressual em 11 de setembro de 2001, quando promulgada a Emenda Constitucional 32. Todas editadas entre 24 de agosto de 2001 e 6 de setembro de 2001.

Essas medidas provisórias submetem-se ao regime estipulado pelo art. 2º da EC 32, segundo o qual "As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional".

Decorrem do referido dispositivo três hipóteses: permanência em vigor, revogação e conversão em lei.

---

[399] Segundo o Senador José Roberto Arruda, em matéria publicada pela Folha de São Paulo em 1996: "Uma das versões mais alardeadas no Brasil, nos últimos tempos, é a de que o governo Fernando Henrique tem sido o mais fértil na edição de medidas provisórias. O numero de MPs atribuídas a ele é realmente enorme: 1.028 contra 505 de Itamar Franco, 160 de Fernando Collor e 147 de José Sarney. No subtexto da versão a mensagem de que o governo autoritário e antidemocrático, já que legisla sem respeito à vontade do Congresso. Portanto, FHC é campeão absoluto da edição do famigerado instituto legal, certo? Errado. Das 1.028 medidas provisórias baixadas pelo governo Fernando Henrique, 964 foram reedições. Importa saber quantas originais foram editadas pelo presidente" (O PODER EXECUTIVO ABUSA DO DIREITO DE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS. Folha de S. Paulo, n. 24734, p. 1-3, 21 dez. 1996).

Segundo os dados obtidos, 11 medidas provisórias foram revogadas[400] e 3 foram convertidas em lei,[401] tendo havido, portanto, deliberação definitiva do Congresso Nacional. Tanto as medidas provisórias revogadas, quanto as convertidas em lei vigoraram por consideráveis períodos:

Tabela 1 - Vigência de medidas provisórias sujeitas ao art. 2º da EC 32 (revogadas)

Medida Provisória	Data de edição	Data de revogação	Vigência em dias
2.153-3	27/8/2001	29/8/2002	**367**
2.160-25	24/8/2001	3/8/2004	**949**
2.175-29	27/8/2001	9/12/2002	**467**
2.191-9	24/8/2001	28/3/2005	**1309**
2.193-6	24/8/2001	16/5/2003	**627**
2.194-6	24/8/2001	10/7/2006	**1776**
2.212	5/9/2001	21/7/2004	**1046**
2.221	5/9/2001	3/8/2004	**693**
2.222	5/9/2001	27/8/2004	**1082**
2.223	5/9/2001	3/8/2004	**328**
2.230	10/9/2001	27/6/2003	**652**

Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.lexml.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

---

[400] BRASIL. *Medida Provisória nº 2.151-3, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 21 (revogada por: BRASIL. *Medida Provisória nº 65, de 28 de agosto de 2002*. Diário Oficial da União, 29 ago. 2002, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.160-25, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 2 (revogada por: BRASIL. *Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004*. Diário Oficial da União, 3 ago. 2004, Seção 1, p. 17); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.175-29, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 36 (revogada por: BRASIL. *Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002*. Diário Oficial da União, 9 dez. 2002, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 21 (revogada por: BRASIL. *Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005*. Diário Oficial da União, 28 mar. 2005, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.193-6, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 21 (revogada por: BRASIL. *Lei nº 10.672, de 15 de maio de 2003*. Diário Oficial da União, 16 mai. 2003, Seção 1, p. 3); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.194-6, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 22 (revogada por: BRASIL. *Lei nº 11.321, de 7 de julho de 2006*. Diário Oficial da União, 10 jul. 2006, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 31 ago. 2001, Seção 1, p. 1 (revogada por: BRASIL. *Medida Provisória nº 200, de 20 de julho de 2004*. Diário Oficial da União, 21 jul. 2004, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.221, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 12 (revogada por: BRASIL. *Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004*. Diário Oficial da União, 3 ago. 2004, Seção 1, p. 17); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.222, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 14 (revogada por: BRASIL. *Medida Provisória nº 209, de 26 de agosto de 2004*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2004, Seção 1, p. 2); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.223, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 15 (revogada por: BRASIL. *Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004*. Diário Oficial da União, 3 ago. 2004, Seção 1, p. 17); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.230, de 6 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 10 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 19 (revogada por: BRASIL. *Medida Provisória nº 123, de 26 de junho de 2003*. Diário Oficial da União, 27 jun. 2003, Seção 1, p. 6).

[401] BRASIL. *Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 10 (convertida em: BRASIL. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 18 jul. 2002, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 2.176-79, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 7 (convertida em: BRASIL. *Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 22 jul. 2002, Seção 1, p. 1); e BRASIL. *Medida Provisória nº 2.218, de 5 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 1 (convertida em: BRASIL. *Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 4 jul. 2002, Seção 1, Edição Extra, p. 1).

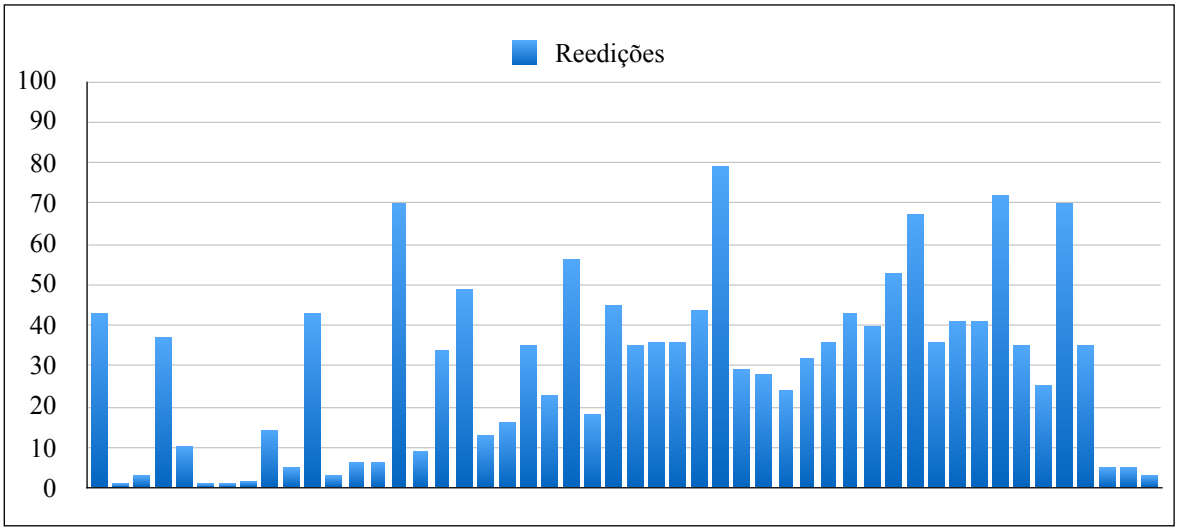
Tabela 2 - Vigência de medidas provisórias sujeitas ao art. 2º da EC 32 (convertidas)

Medida Provisória	Data de edição	Data de conversão	Vigência em dias
2.182-18	24/8/2001	18/7/2002	**324**
2.176-79	28/8/2001	22/7/2002	**324**
2.218	5/9/2001	4/7/2002	**299**

Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.lexml.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Permanecem em vigor, com base o art. 2º da EC 32, 52 medidas provisórias. Nesse grupo, 9 foram editadas pela primeira vez nos trinta dias imediatamente anteriores a 11 de setembro de 2001.[402] Quanto às demais, todas constituíam reedições de medidas provisórias que as antecederam.

Gráfico 7 - Medidas provisórias sujeitas ao art. 2º da EC 32



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.lexml.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

[402] BRASIL. *Medida Provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 20 ago. 2001, Seção 1, p. 1; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.209, de 29 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 30 ago. 2001, Seção 1, p. 3; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.210, de 29 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 30 ago. 2001, Seção 1, p. 3; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.211, de 29 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 30 ago. 2001, Seção 1, p. 3; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.214, de 31 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 1º set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 1; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 12; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 16; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.227, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 18; e BRASIL. *Medida Provisória nº 2.230, de 6 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 10 set. 2001, Seção 1, p. 19.

Estas últimas correspondem a 65,15% das medidas provisórias oriundas do sistema anterior e, em sua maioria, decorrem de múltiplas reedições,[403] permitindo inferir que a pretensão do Poder Executivo, acaso inalterado o procedimento institucional da medida provisória, seria a de permanecer utilizando a técnica da reedição.

Esta hipótese é relevante na comparação entre o antes e o depois da EC 32. Isto porque um dos objetivos a alcançar com a reforma institucional era a proibição à reedição. Esta foi vedada, fazendo com que o número de medidas provisórias editadas após a EC 32 reduzisse drasticamente.[404]

Outro objetivo consistia na prorrogação indefinida das que estavam pendentes de análise do Congresso Nacional, o que ocorreu com 66 medidas provisórias em vigor na

---

[403] BRASIL. *Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 1º set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 6; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 1º set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 1; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 63; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 61; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 12; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.190-34, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 15; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.189-49, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 14; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 54; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 11; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 52; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.184-23, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 11; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 51; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 47; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 44; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 43; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 6; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 38; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 29 ago. 2001, Seção 1, p. 40; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.173-24, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 7; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 7; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 7; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.169-43, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 3; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 34; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.167-53, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 6; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 1; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.165-36, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 6.; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 5; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.162-72, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 4; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.161-35, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 4; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.160-25, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 2; BRASIL. *Medida Provisória nº 2.159-70, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 32; e BRASIL. *Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 26.

[404] Cf. Gráfico 1.

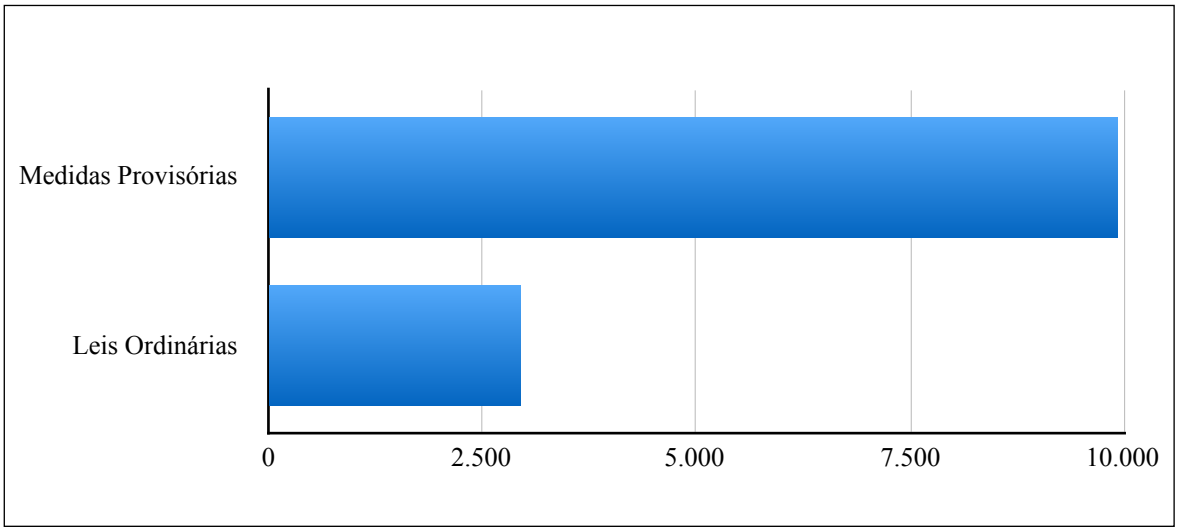
promulgação da EC 32, várias delas multi-reeditadas,[405] em especial quanto às 52 que, inocorrentes revogação e conversão, permanecem em vigor.

Considerado o tempo de vigência das medidas provisórias sujeitas ao regime do art. 2º da EC 32 - ainda em tramitação, revogadas e convertidas em lei -, considera-se a seguinte hipótese: acaso mantidas as regras originárias do art. 62 da CF, quantas medidas provisórias teriam sido editadas para se atingir os mesmos resultados em 31 de dezembro de 2015?

Seriam 309 reedições para o grupo das que foram revogadas, 31 reedições para o grupo das que foram convertidas e 8.892 reedições para as que se encontravam em tramitação ao final de 2015,[406] totalizando 9.232 medidas provisórias. A adição destas às 709 editadas entre a promulgação da EC 32 e 31 de dezembro de 2015, corresponderia a 9.941 medidas provisórias.

Esse cenário, quando comparado com a produção normativa do Congresso Nacional em período correlato,[407] seria parecido com o anterior à EC 32 e preocupante tal como:

Gráfico 8 - Hipótese: medidas provisórias x leis ordinárias



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

[405] Cf. notas 400 a 403; tabelas 1 e 2; Gráfico 7.

[406] Cf. nota 378.

[407] Conforme dados oficiais da Presidência da República, foram produzidas 2.964 leis ordinárias entre 11 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em 31 dez. 2015.

Mas há componentes que diferenciam as duas eras institucionais da medida provisória. Antes da EC 32, o Presidente da República era contestado pela edição de medidas provisórias,[408] o que decorria, em larga escala, da prática de reedição.[409] O Congresso Nacional, por sua vez, era reprovado por não funcionar como instância de análise e controle das medidas editadas e reeditadas.[410]

Atualmente, como não se fala mais em reedição, o problema, em ambos os campos, está solucionado e os objetivos, que antigamente eram atingidos apenas via reedição, têm sido conquistados com a perpetuação do que deveria ser provisório.

3.2. Atuação do Congresso Nacional

A edição de medida provisória desencadeia iter procedimental em campo congressual, regulamentado pela Resolução 1, de 2002-CN.[411] Segundo esse normativo *interna corporis*, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional deve designar, nas 48 horas que se seguirem à publicação de medida provisória, Comissão Mista, integrada por 12 Senadores e 12 Deputados Federais indicados pelos respectivos líderes partidários, para emitir parecer sobre a medida (art. 1º e art. 2º, *caput*).[412]

O modelo exige a designação de Comissão Mista temporária para cada medida provisória, diferentemente do padrão estabelecido em âmbito orçamentário, cujos trabalhos cabem a uma Comissão Mista permanente, nos termos do art. 166, § 1º, da CF.

---

[408] Cf. nota 175.

[409] Cf. nota 215.

[410] Cf. nota 90.

[411] BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução 1, de 2002-CN*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Seção 1, 9 mai. 2002, p. 3. Embora tenha havido revogação da Resolução 1, de 1989-CN, o art. 20 manteve a aplicabilidade desta normativa "Às Medidas Provisórias em vigor na data da publicação da Emenda Constitucional no 32, de 2001" (art. 20).

[412] Tratando-se medida provisória para a abertura de crédito extraordinário, o exame e o parecer devem ser realizados pela Comissão Mista permanente prevista no art. 166, § 1º, da CF, conforme a própria resolução ressalva em seu art. 2º, § 6º.

Embora o texto constitucional não seja expresso quanto ao protótipo adequado para o caso da medida provisória,[413] a Resolução 1, de 2002-CN, baniu a instalação de comissão permanente para análise de medidas provisórias, optando por instalações de comissões temporárias a cada medida provisória editada. "Conquanto fosse lógica - bem assim plausivelmente hábil a ensejar um controle parlamentar mais efetivo sobre as medidas provisórias, isso em razão da continuidade dos trabalhos da comissão aventada", a ideia de uma Comissão Mista permanente não floresceu.[414]

A Comissão Mista deve ser instalada em 24 horas, elegendo Presidente e Vice-Presidente e designando Relatores (art 3º, *caput*). Ela tem atribuição para o recebimento de emendas nos 6 primeiros dias que se seguirem à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União (art 4º, § 1º). Seus trabalhos têm início quando presentes, no mínimo, 4 membros de cada uma das Casas e as deliberações são tomadas por maioria de votos, desde que presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas, isto é, 7 Senadores e 7 Deputados Federais (art 4º, § 6º).

O parecer envolve os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, adequação financeira ou orçamentária, bem como o mérito da medida provisória (art 5º, § 2º). Quanto a este aspecto, pode haver emissão de parecer pela aprovação total ou parcial, pela alteração ou pela rejeição da medida provisória, bem como pela aprovação ou rejeição de eventual emenda. Sendo proposta qualquer alteração textual, são apresentados projeto de lei de conversão relativo à matéria (art 5º, § 4º, I) e projeto de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados (art 5º, § 4º, II).

José Levi Mello do Amaral Júnior apresenta relevantes críticas ao modelo da Resolução 1, de 2002-CN, mencionando que "Na prática do modelo vigente, a Comissão Mista tem um papel bastante reduzido na apreciação da medida provisória", porquanto:

---

[413] Art. 62, § 9º. "Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional".

[414] AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e a sua conversão em lei*: A Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 242.

> É o relator quem verdadeiramente dinamiza os trabalhos parlamentares relativamente à medida provisória, podendo, até mesmo, propor, em seu relatório - que, no mais das vezes, é apresentado em Plenário -, modificações outras que não aquelas constantes das emendas protocolizadas no prazo próprio de seis dias contados da publicação da medida.[415]

Prossegue abordando a problemática decorrente da coexistência de diversas comissões mistas:

> No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do Relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário, império esse que poderia ser evitado se acaso houvesse uma única Comissão Mista permanente competente - e funcional - para apreciação prévia das medidas provisórias.[416]

Essa proeminência do relator no âmbito das comissões mistas temporárias instauradas para análise, caso a caso, de cada medida provisória editada, foi objeto da ADI 4.029/DF,[417] na qual as lições do autor foram expressamente acolhidas.[418]

De todo modo, o parecer aprovado segue à Câmara dos Deputados, acompanhado, se for o caso, dos referidos projetos de lei de conversão e de decreto legislativo (art 5º, § 5º). Havendo aprovação na Câmara dos Deputados, a matéria é encaminhada ao Senado Federal para apreciação até o 42º dia de vigência da medida provisória (art. 7º).

O Senado Federal pode iniciar a discussão da matéria caso haja atraso na Câmara dos Deputados, mas é impedido de votá-la enquanto não encerrados os trabalhos deliberativos na Casa iniciadora (art. 7, § 2º, da Resolução 1, de 2002-CN, combinado com o art. 62, § 8º, da CF).

Havendo modificação no Senado Federal, mesmo decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, a questão deve ser encaminhada

---

[415] Ibid., p. 246-247.

[416] Ibid. loc. cit.

[417] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 8 mar. 2002. Diário de Justiça eletrônico, 27 jun. 2012.

[418] Cf. Item 3.3.1.

para exame na Câmara dos Deputados, sob a forma de emenda, a ser apreciada, em turno único, no prazo de 3 dias, vedadas quaisquer novas alterações (art. 7º, §§ 3º e 4º).

Atingidos 45 dias sem apreciação definitiva, a medida provisória entra em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas do Plenário da Casa em que estiver tramitando.[419] Note-se que "A medida provisória em regime de urgência, aprovada na Casa iniciadora (Câmara dos Deputados) *já ingressa na Casa revisora* (Senado Federal) *trancando-lhe a pauta de deliberações legislativas"*.[420]

Segundo o disposto no art. 8º, o Plenário de cada uma das Casas deve decidir preliminarmente sobre relevância e urgência e sobre adequação financeira ou orçamentária. Não implementados os pressupostos ou os requisitos por qualquer das Casas, a medida provisória segue ao arquivo.

A prorrogação de vigência da medida provisória implementa-se automaticamente, por única vez e igual período, quando a votação não tiver sido encerrada em ambas as Casas em 60 dias de sua publicação no Diário Oficial da União (art. 10).

A Comissão Mista é o órgão responsável pela elaboração de projeto de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida provisória que tenha sido rejeitada ou que atinja o fim do prazo de vigência sem a conclusão da votação pelas duas Casas do Congresso Nacional (art. 11).

A medida provisória aprovada sem alteração de mérito tem seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional e publicado como lei no Diário Oficial da União (art. 12). Aprovado projeto de lei de conversão, este segue à sanção presidencial (art. 13). Rejeitada a medida provisória, publica-se ato declaratório de rejeição no Diário Oficial da União (art. 14). Encerrado o prazo de vigência da medida provisória, publica-se ato declaratório de encerramento do prazo de vigência (art. 14, parágrafo único).

---

[419] CF, art. 62, § 6º.

[420] AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e a sua conversão em lei*: A Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 251.

A aprovação total ou parcial constitui regra desde o advento da EC 32,[421] merecendo especial atenção as oportunidades nas quais o Congresso Nacional encaminhou medidas provisórias ao arquivo por falta de implemento dos pressupostos constitucionais, aquelas em que houve rejeição, bem como as situações de perda de eficácia.[422]

3.2.1. Medidas provisórias rejeitadas

O Senado Federal rejeitou 4 medidas provisórias quanto ao mérito,[423] tendo inadmitido 9 pelo não implemento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.[424]

---

[421] Gráfico xxxxxx infra.

[422] Gráfico 19 infra.

[423] BRASIL. *Medida Provisória nº 171, de 4 de março de 2004*. Diário Oficial da União, 5 mar. 2004, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório de 19 de maio de 2004*. Diário Oficial da União, 20 mai. 2004, Seção 1, p. 2); BRASIL. *Medida Provisória nº 400, de 26 de outubro de 2007*. Diário Oficial da União, 29 out. 2007, Seção 1, p. 3 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório nº 2, de 3 de abril de 2008*. Diário Oficial da União, 4 abr. 2008, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 425, de 30 de abril de 2008*. Diário Oficial da União, 30 abr. 2008, Seção 1, Edição Extra, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório nº 4, de 10 de julho de 2008*. Diário Oficial da União, 11 jul. 2008, Seção 1, p. 12); e BRASIL. *Medida Provisória nº 508, de 8 de outubro de 2010*. Diário Oficial da União, 11 out. 2010, Seção 1, Edição Extra, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório nº 1, de 21 de março de 2011*. Diário Oficial da União, 22 mar. 2011, Seção 1, p. 5).

[424] BRASIL. *Medida Provisória nº 42, de 25 de junho de 2002*. Diário Oficial da União, 26 jun. 2002, Seção 1, p. 3 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório de 12 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 13 nov. 2002, Seção 1, p. 11); BRASIL. *Medida Provisória nº 44, de 25 de junho de 2002*. Diário Oficial da União, 26 jun. 2002, Seção 1, p. 7 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório de 12 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 13 nov. 2002, Seção 1, p. 11); BRASIL. *Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004*. Diário Oficial da União, 20 fev. 2004, Seção 1, Edição Extra, p. 2 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório de 5 de maio de 2004*. Diário Oficial da União, 6 mai. 2004, Seção 1, p. 2); BRASIL. *Medida Provisória nº 195, de 29 de junho de 2004*. Diário Oficial da União, 30 jun. 2004, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório de 10 de novembro de 2004*. Diário Oficial da União, 11 nov. 2004, Seção 1, p. 3); BRASIL. *Medida Provisória nº 242, de 24 de março de 2005*. Diário Oficial da União, 28 mar. 2005, Seção 1, p. 5 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório nº 1, de 20 de julho de 2005*. Diário Oficial da União, 21 jul. 2005, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 320, de 24 de agosto de 2006*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2006, Seção 1, p. 5 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório nº 1, de 14 de dezembro de 2006*. Diário Oficial da União, 15 dez. 2006, Seção 1, p. 21); BRASIL. *Medida Provisória nº 377, de 18 de junho de 2007*. Diário Oficial da União, 19 jun. 2007, Seção 1, p. 3 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório nº 1, de 3 de outubro de 2007*. Diário Oficial da União, 4 out. 2007, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 385, de 22 de agosto de 2007*. Diário Oficial da União, 23 ago. 2007, Seção 1, p. 2 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório nº 3, de 18 de abril de 2008*. Diário Oficial da União, 22 abr. 2008, Seção 1, p. 33); e BRASIL. *Medida Provisória nº 397, de 9 de outubro de 2007*. Diário Oficial da União, 9 out. 2007, Seção 1, Edição Extra, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório nº 1, de 13 de março de 2008*. Diário Oficial da União, 14 mar. 2008, Seção 1, p. 1).

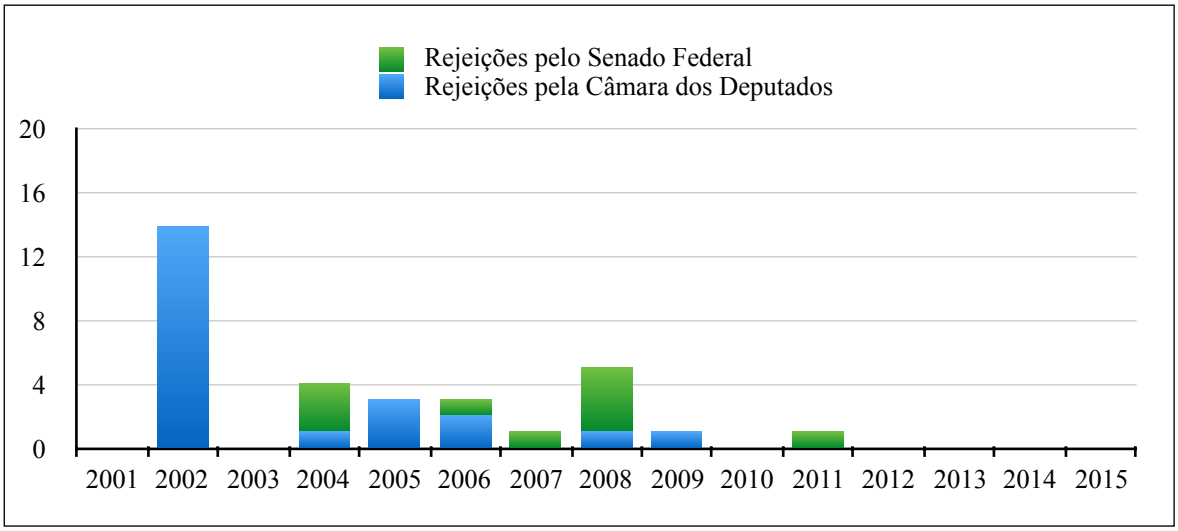
A Câmara dos Deputados, por sua vez, entendeu ausentes os pressupostos relevância e urgência quanto a 3 medidas provisórias[425] e rejeitou 16 quanto ao mérito.[426] O gráfico seguinte demonstra as rejeições anuais entre 11 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2015:

---

[425] BRASIL. *Medida Provisória nº 10, de 13 de novembro de 2001*. Diário Oficial da União, 14 nov. 2001, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 7 de março de 2002*. Diário Oficial da União, 8 mar. 2002, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 430, de 14 de maio de 2008*. Diário Oficial da União, 14 mai. 2008, Seção 1, Edição Extra, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 9 de julho de 2008*. Diário Oficial da União, 10 jul. 2008, Seção 1, p. 1); e BRASIL. *Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008*. Diário Oficial da União, 10 nov. 2008, Seção 1, Edição Extra, p. 2 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 10 de fevereiro de 2009*. Diário Oficial da União, 12 fev. 2009, Seção 1, p. 1).

[426] BRASIL. *Medida Provisória nº 15, de 21 de dezembro de 2001*. Diário Oficial da União, 22 dez. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 13 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 24 de abril de 2002*. Diário Oficial da União, 25 abr. 2002, Seção 1, p. 24); BRASIL. *Medida Provisória nº 28, de 4 de fevereiro de 2002*. Diário Oficial da União, 5 fev. 2002, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 24 de abril de 2002*. Diário Oficial da União, 25 abr. 2002, Seção 1, p. 24); BRASIL. *Medida Provisória nº 33, de 19 de fevereiro de 2002*. Diário Oficial da União, 20 fev. 2002, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 24 de abril de 2002*. Diário Oficial da União, 25 abr. 2002, Seção 1, p. 24); BRASIL. *Medida Provisória nº 39, de 14 de junho de 2002*. Diário Oficial da União, 17 jun. 2002, Seção 1, p. 2 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 5 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 6 nov. 2002, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 45, de 25 de junho de 2002*. Diário Oficial da União, 26 jun. 2002, Seção 1, p. 8 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 12 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 13 nov. 2002, Seção 1, p. 11); BRASIL. *Medida Provisória nº 51, de 4 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 4 jul. 2002, Seção 1, Edição Extra, p. 7 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 12 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 13 nov. 2002, Seção 1, p. 11); BRASIL. *Medida Provisória nº 52, de 4 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 4 jul. 2002, Seção 1, Edição Extra, p. 9 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 12 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 13 nov. 2002, Seção 1, p. 11); BRASIL. *Medida Provisória nº 57, de 7 de agosto de 2002*. Diário Oficial da União, 8 ago. 2002, Seção 1, p. 2 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 12 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 13 nov. 2002, Seção 1, p. 11); BRASIL. *Medida Provisória nº 71, de 3 de outubro de 2002*. Diário Oficial da União, 4 out. 2002, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 11 de dezembro de 2002*. Diário Oficial da União, 12 dez. 2002, Seção 1, p. 7); BRASIL. *Medida Provisória nº 73, de 14 de outubro de 2002*. Diário Oficial da União, 15 out. 2002, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 11 de dezembro de 2002*. Diário Oficial da União, 12 dez. 2002, Seção 1, p. 7); BRASIL. *Medida Provisória nº 75, de 24 de outubro de 2002*. Diário Oficial da União, 25 out. 2002, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 18 de dezembro de 2002*. Diário Oficial da União, 19 dez. 2002, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 192, de 17 de junho de 2004*. Diário Oficial da União, 18 jun. 2004, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 19 de outubro de 2004*. Diário Oficial da União, 20 out. 2004, Seção 1, p. 1); BRASIL. *Medida Provisória nº 245, de 6 de abril de 2005*. Diário Oficial da União, 7 abr. 2005, Seção 1, p. 5 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 21 de junho de 2005*. Diário Oficial da União, 22 jun. 2005, Seção 1, p. 138); BRASIL. *Medida Provisória nº 246*, de 6 de abril de 2005. Diário Oficial da União, 7 abr. 2005, Seção 1, p. 7 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 21 de junho de 2005*. Diário Oficial da União, 22 jun. 2005, Seção 1, p. 138); BRASIL. *Medida Provisória nº 293, de 8 de maio de 2006*. Diário Oficial da União, 9 mai. 2006, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 4 de setembro de 2006*. Diário Oficial da União, 5 set. 2006, Seção 1, p. 1); e BRASIL. *Medida Provisória nº 294, de 8 de maio de 2006*. Diário Oficial da União, 9 mai. 2006, Seção 1, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 4 de setembro de 2006*. Diário Oficial da União, 5 set. 2006, Seção 1, p. 1).

Gráfico 9 - Rejeições anuais de medidas provisórias entre 2001 e 2015



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.lexml.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

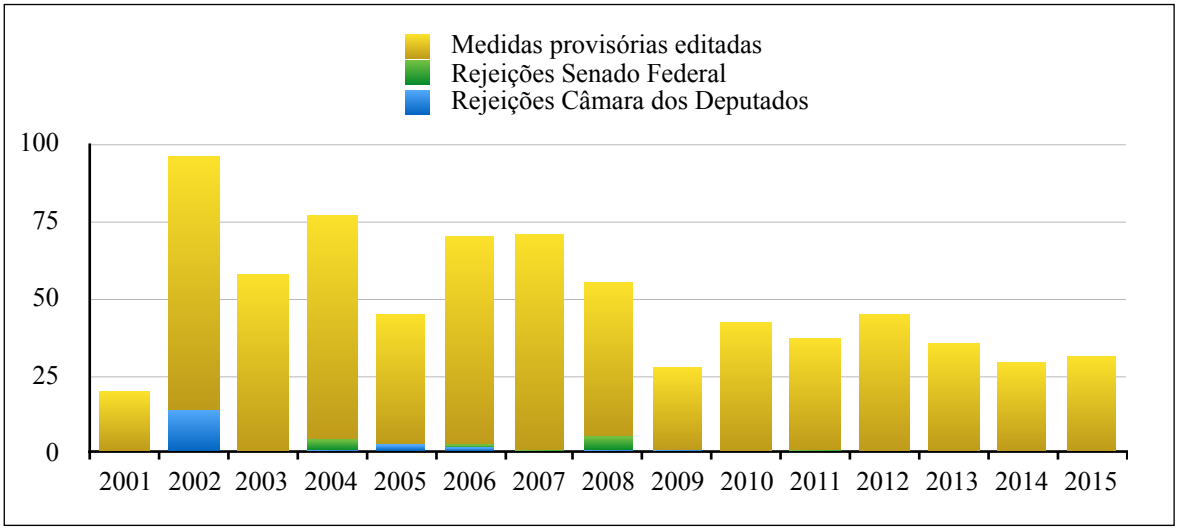
A perspectiva evidencia que a rejeição de 14 medidas provisórias em 2002 consistiu atuação da Câmara dos Deputados alocada no contexto imediatamente posterior à promulgação da EC 32. Nos anos subsequentes, a Casa mostrou-se refratária a apenas outras 8 medidas provisórias. A última rejeição ocorreu na Sessão Plenária de 10 de fevereiro de 2009.[427] O Senado Federal efetivou o total de 11 rejeições, tendo a última ocorrido em 21 de março de 2011.[428]

Para a adequada apreensão dos índices de refração à medida provisória no pós EC 32, a análise deve estar inserida no contexto anual de edições da medida de urgência:

[427] BRASIL. *Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008*. Diário Oficial da União, 10 nov. 2008, Seção 1, Edição Extra, p. 2 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 10 de fevereiro de 2009*. Diário Oficial da União, 12 fev. 2009, Seção 1, p. 1).

[428] BRASIL. *Medida Provisória nº 508, de 8 de outubro de 2010*. Diário Oficial da União, 11 out. 2010, Seção 1, Edição Extra, p. 1 (rejeitada por: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório nº 1, de 21 de março de 2011*. Diário Oficial da União, 22 mar. 2011, Seção 1, p. 5).

Gráfico 10 - Rejeições anuais de medidas provisórias x edições anuais



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.lexml.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Há notória sintonia entre Presidência da República e Congresso Nacional.[429] A prevalência de medidas provisórias sobre matérias inerentes à Ordem Econômica[430] constitui importante vetor a ser considerado, sendo este o campo de atuação que, desde o princípio, legitimou o surgimento institucional da medida provisória.[431]

Outro fator de interesse consiste na existência, especialmente a partir de 2010, de diversas medidas provisórias com perda de eficácia em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso. Das 68 medidas provisórias cujo destino foi o arquivo pela falta de análise congressual,[432] 78% perderam a eficácia[433] após a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados em restringir o regime de urgência do art. 62, § 6º, da CF, aos projetos de lei ordinária.[434]

Isto produziu fenômenos interessantes. A liberação do poder de agenda parlamentar em relação ao sobrestamento de pauta abriu espaço para a perda de eficácia das medidas

[429] Cf. Item 4.2.2.

[430] Cf. Gráfico 3.

[431] Cf. Capítulo 1.

[432] Cf. Gráfico 4.

[433] Cf. Gráfico 5.

[434] Cf. nota 347.

provisórias não analisadas pelo Congresso Nacional,[435] circunstância de difícil ocorrência acaso aplicada sem restrições a regra do art. 62, § 6º, da CF.

Os efeitos da rejeição e da perda de eficácia, embora difiram conceitual e tecnicamente, têm-se revelado similares em termos de resultantes empíricas. Primeiramente porque o Congresso Nacional não regulamentou as relações jurídicas decorrentes de nenhuma das 32 medidas provisórias rejeitadas desde 11 de setembro de 2001,[436] induzindo a manutenção dos seus efeitos entre edição e rejeição, tal qual previsto no art. 62, § 11, da CF.

Em segundo lugar porque a perda de eficácia de medida provisória não analisada pelo Congresso Nacional, quando ausente a regulamentação via decreto legislativo, opera efeitos somente prospectivos, também nos termos do art. 62, § 11, da CF.

Em ambas as situações, o que vale para os interregnos edição/rejeição e edição/perda de eficácia é a medida provisória.[437] A existência de dois caminhos rumo ao mesmo destino permite aos condutores, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, patrocinar a perda de eficácia ou percorrer a trilha da rejeição, evidentemente mais complexa e com resultados menos previsíveis.

A comparação entre os quantitativos anuais de medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional e com declaração de perda de eficácia representa a prevalência desta, elucidando o raciocínio ora exposto:

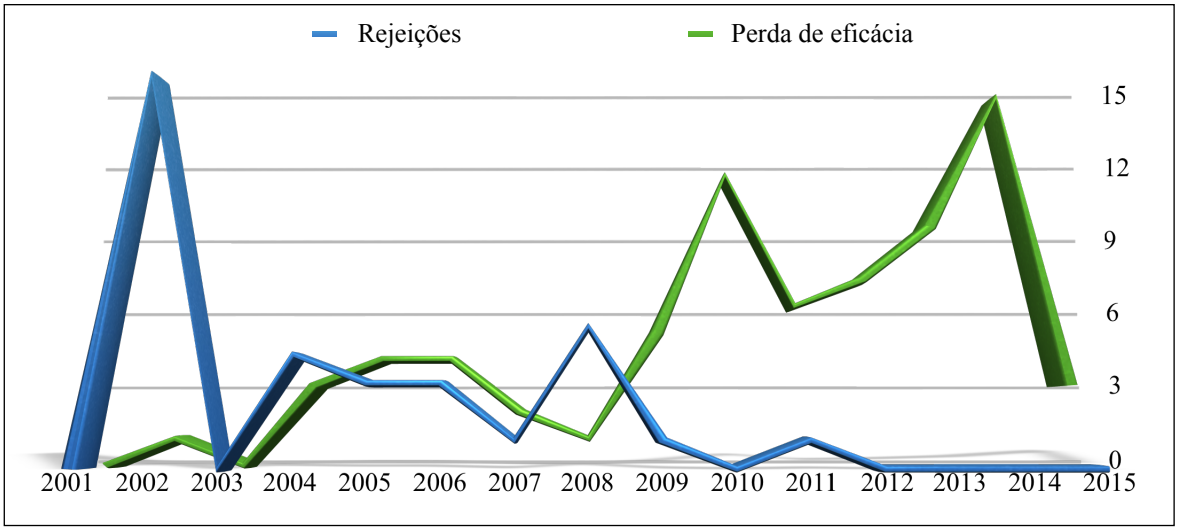
---

[435] CF, art. 62, § 3º.

[436] Na realidade foram editados dois decretos legislativos, mas para regulamentar questões relativas a medidas provisórias que tiveram destino diverso da rejeição: BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo nº 14, de 2004*. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF, 17 dez. 2004, p. 3.212; e BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo nº 247, de 2012*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 3 jul. 2012, Seção 1, p. 1.

[437] Sendo o caso da abertura de crédito extraordinário via medida provisória, com base no art. 167, § 3º, da CF, pouco importa o destino que seja a ela atribuído. Afinal, a rejeição desacompanhada da devida regulamentação e a perda de eficácia prospectiva quando ausente deliberação congressual em tempo e modo oportunos produzem os mesmos efeitos da aprovação. A única opção, acaso ocorrente o firme propósito em bloquear os efeitos de medida provisória na abertura de crédito extraordinário, seria, apesar da rejeição ou da perda de eficácia, a edição do decreto legislativo de que trata o art. 62, § 3º, da CF, tal qual ocorreu com a Medida Provisória 196, de 2 de julho de 2004, que abria crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente (BRASIL. *Medida Provisória nº 196, de 2 de junho de 2004*. Diário Oficial da União, 2 jul. 2004, Seção 1, Edição Extra, p. 1), que, após a perda de eficácia, teve suas relações jurídicas regulamentadas pelo Decreto Legislativo nº 14, de 2004 (BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo nº 14, de 2004*. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF, 17 dez. 2004, p. 3.212).

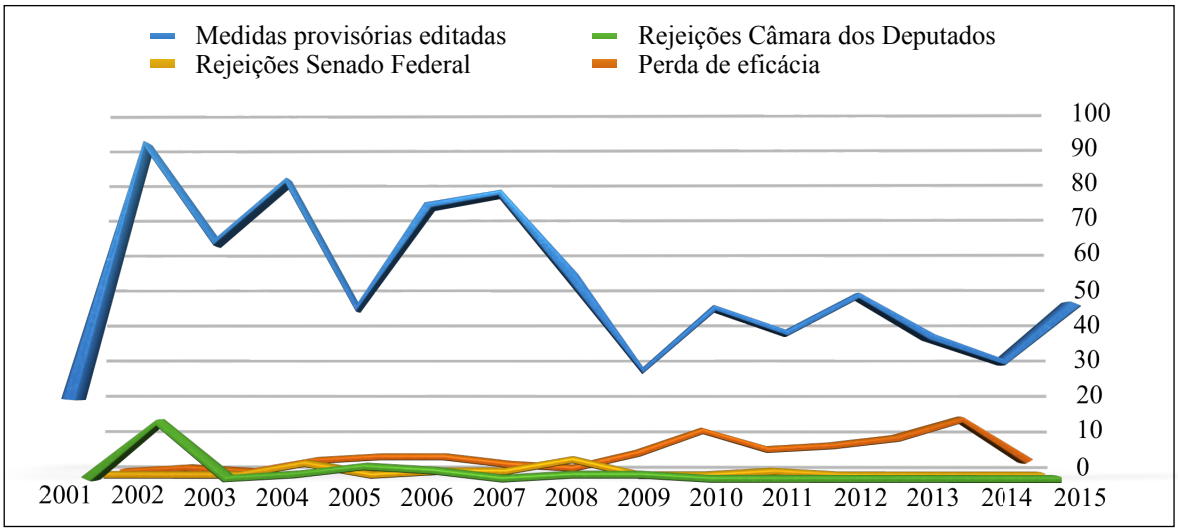
Gráfico 11 - Comparativo anual: rejeição e perda de eficácia[438]



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.lexml.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Outro cenário de interesse envolve a correlação, a partir de 2009, entre o uso anual da medida provisória e as situações de rejeição e perda de eficácia:

Gráfico 12 - Comparativo anual: edição, rejeição e perda de eficácia[439]



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.lexml.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

---

[438] A sensível diminuição do índice de perda de eficácia em 2015 constitui variável que decorre, em especial, do fato de a coleta de dados ter sido finalizada em 31 de dezembro de 2015, momento no qual ainda pendiam 19 medidas provisórias em trâmite no Congresso Nacional. A completa aferição do índice para 2015 somente poderá ser realizada após o trâmite final da última medida provisória editada no período.

[439] Cf. nota 438.

Os dados conhecidos denunciam a rejeição como ocorrência insólita, especialmente a partir de 2009, bem como a relação direta entre a edição e a perda de eficácia de medidas provisórias. Revelam, outrossim, certa homogeneidade na relação entre as séries históricas de edição, rejeição e perda de eficácia a partir de 2009.

Em poucas palavras: a tendência decrescente na edição de medidas provisórias[440] e a circunstância de a rejeição estar em desuso[441] aparentam guardar relação direta com o progresso quantitativo na série histórica de medidas provisórias que perderam a eficácia,[442] sugerindo manutenção desse estado de coisas acaso inocorrentes alterações de contingência.

A percepção visual das informações coletadas põe em evidência uma repentina mudança de conjuntura entre 2009 e 2010, precisamente em decorrência da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados por restringir o regime de urgência previsto no art. 62, § 6º, da CF aos projetos de lei ordinária, preservando a agenda parlamentar referente às demais deliberações legislativas alheia ao trancamento de pauta.[443]

O ambiente inaugurado a partir de então fortaleceu a performance do Poder Legislativo, que passou a controlar o uso da medida provisória pela alternativa via da perda de eficácia.

3.2.2. Medidas provisórias aprovadas

De acordo com dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, 463 medidas provisórias foram aprovadas na íntegra, seguindo o destino da promulgação, conforme o disposto no art. 12 da Resolução 1, de 2002-CN.[444]

---

[440] Cf. gráficos 1 e 2.

[441] Cf. gráficos 9 e 10.

[442] Cf. gráficos 4 e 5.

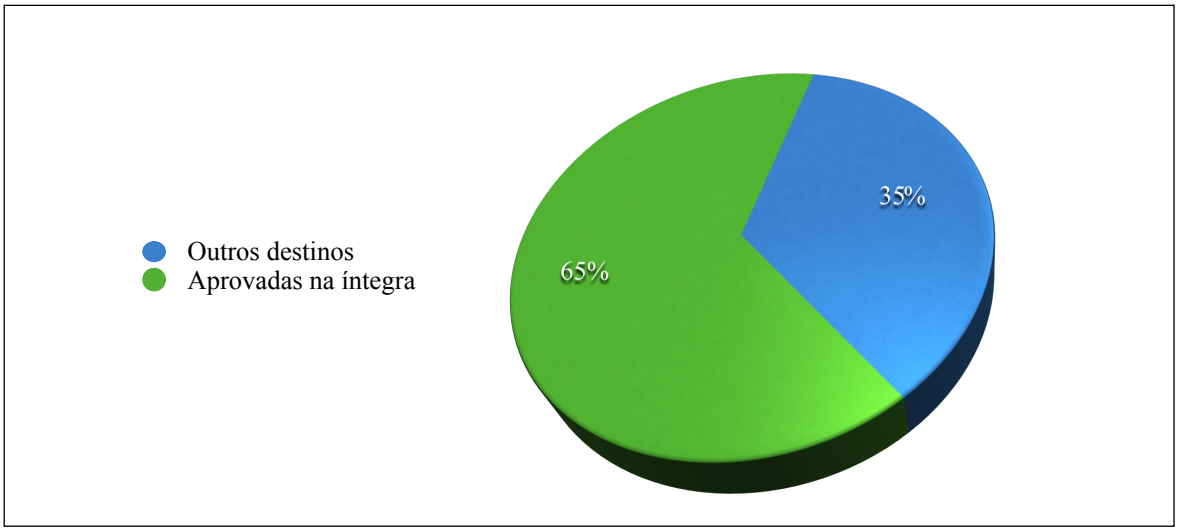
[443] Cf. notas 345 a 347.

[444] Art. 12. "Aprovada Medida Provisória, sem alteração de mérito, será o seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como lei, no Diário Oficial da União".

Outras 116 ensejaram projetos de lei de conversão (com ou sem emendas), encaminhados à Câmara dos Deputados com base no art. 7º, § 6º da Resolução 1, de 2002-CN[445] ou à sanção presidencial, nos termos do art. 13 da Resolução 1, de 2002-CN.[446]

Considerado o quantitativo total de 709 medidas provisórias editadas, este é o índice de aprovação integral pelo Congresso Nacional:

Gráfico 13 - Medidas provisórias aprovadas na íntegra



Fonte: Elaboração do autor. Dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

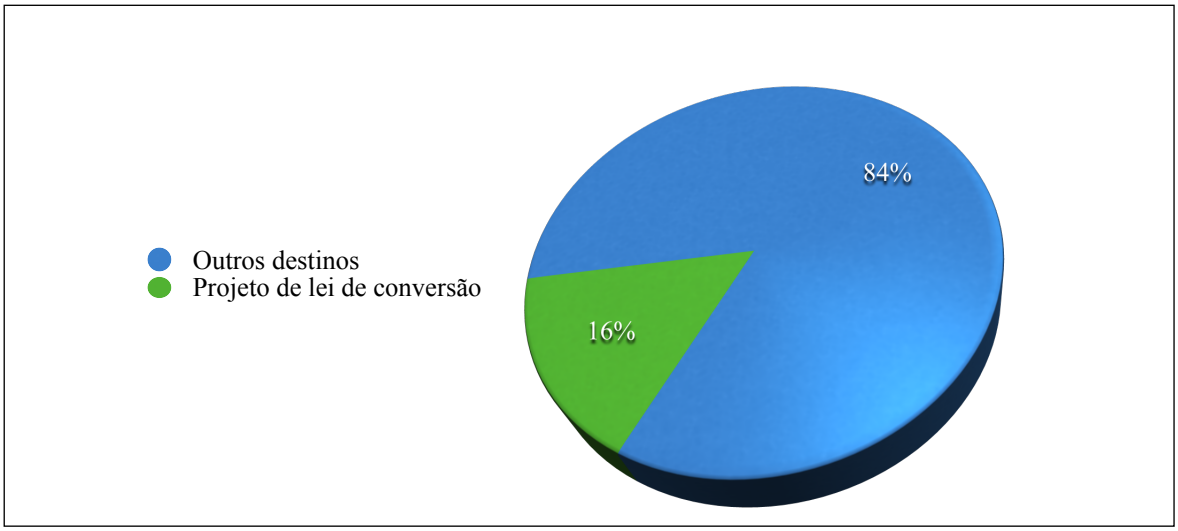
Da mesma forma, tendo em conta as atuações nas quais houve certa interferência do Congresso Nacional na redação final, estes são os índices de aprovação:

---

[445] Art. 7º. "Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 42º (quadragésimo segundo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.
§ 6º Aprovado pelo Senado Federal, com emendas, projeto de lei de conversão oferecido pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à Câmara dos Deputados, que deliberará sobre as emendas, vedada, neste caso, a apresentação, pelo Senado Federal, de projeto de lei de conversão".

[446] Art. 13. "Aprovado projeto de lei de conversão será ele enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção do Presidente da República". Importa destacar que a Presidência da República, nas oportunidades em que exerceu o direito de veto, o fez apenas de forma parcial.

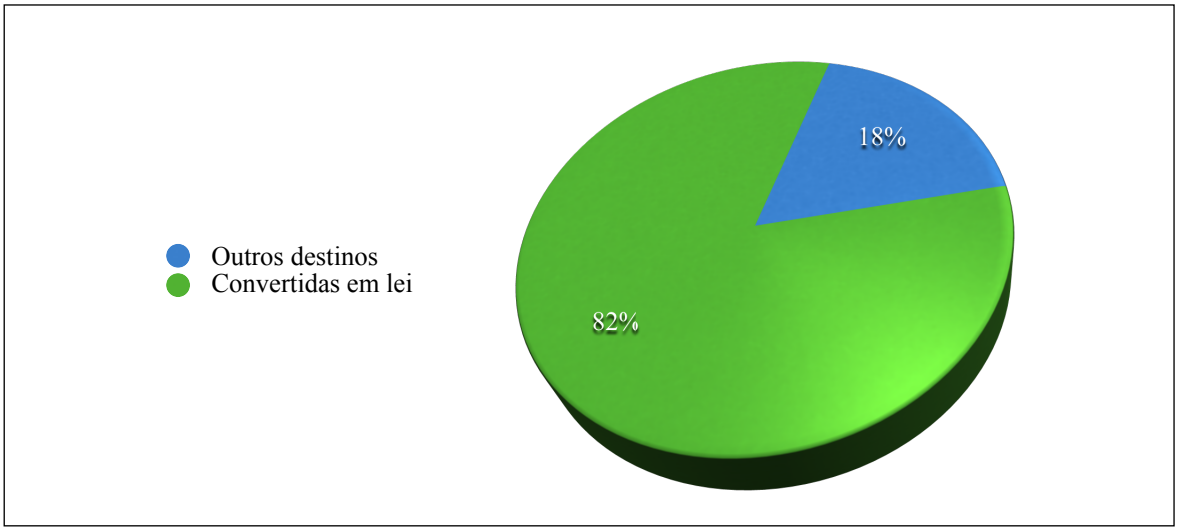
Gráfico 14 - Projetos de lei de conversão



Fonte: Elaboração do autor. Dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

Considerado que os vetos em projetos de lei de conversão, quanto ocorrentes, foram apenas parciais,[447] a perspectiva sob a ótica das conversões em lei seria a seguinte:

Gráfico 15 - Medidas provisórias convertidas em lei (com ou sem alterações)



Fonte: Elaboração do autor. Dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

[447] Cf. Item 4.

As informações ora sintetizadas põem em evidência que a medida provisória vem recebendo, como padrão, alta receptividade no Congresso Nacional. As 463 aprovações na íntegra, somadas às 116 aprovações com emendas, quando comparadas com as 20 rejeições quanto ao mérito e as 12 rejeições por não implemento dos pressupostos relevância e urgência, insinuam esse arquétipo.

3.2.3. Medidas provisórias e trancamento de pautas legislativas

A série de relatórios anuais de trabalhos legislativos, publicados pela Presidência do Senado Federal e do Congresso Nacional entre 2002 e 2014, contém informações sobre o impacto da medida provisória e seu regime de urgência constitucional[448] no cenário das sessões deliberativas no Senado Federal.[449]

Em 2003 foram realizadas 116 Sessões Deliberativas Ordinárias e 1 Sessão Deliberativa Extraordinária, sendo que 42 tiveram as pautas sobrestadas nos termos do art. 62, § 6º da CF. Na apresentação do relatório referente à 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura, o Presidente José Sarney explicitou terem sido examinadas "(…) todas as 55 medidas provisórias" submetidas ao Senado Federal.[450]

Em 2004 o sobrestamento de pauta abrangeu 7 das 9 Sessões Deliberativas Ordinárias. Segundo o Presidente José Sarney, na apresentação do relatório referente à 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura:

> A meu ver, o País caiu numa cilada de difícil solução: com as Medidas Provisórias é impossível aprofundar a democracia e dar regularidade ao processo legislativo; sem elas, para atender os problemas urgentes e relevantes no dia-a-dia da administração financeira, com uma economia globalizada, é impossível governar.

---

[448] CF, art. 62, § 6º. "Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando".

[449] A única publicação que não contempla, no período, menção expressa às sessões deliberativas cujas pautas foram sobrestadas por força do art. 62, § 6º, da CF é a de 2002 (BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Rame Tebet. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2002).

[450] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2003, p. 7 e 77.

> A solução me parece clara: restringi-las a essas matérias e a calamidade pública. Darmos ao Poder Executivo a atribuição de exercer em plenitude o cotidiano da administração pública.[451]

Em 2005 foram realizadas 110 Sessões Deliberativas Ordinárias e 15 Sessões Deliberativas Extraordinárias. O regime de urgência para exame de medidas provisórias acarretou o sobrestamento de 66 dessas sessões. Na edição desse ano passou a ser destacada informação específica sobre aquelas nas quais, em razão do sobrestamento, não houve deliberação legislativa sobre quaisquer outros temas, situação que atingiu 53 sessões do período:

> Uma vez mais, porém, é meu dever, Sras Deputadas e Srs. Deputados, Sras Senadoras e Srs. Senadores, como já tenho feito publicamente, dizer, pelo menos em relação ao Senado, que, em nada menos do que 65% das sessões ordinárias, o Plenário ficou impedido de deliberar, por ter a pauta de decisões relevantes sido trancada pela banalização de medidas provisórias. Daí a modificação que fizemos no Senado Federal, aprovando a proposta de emenda à Constituição, subscrita em primeiro lugar pelo Senador Antonio Carlos Magalhães.[452]

Em 2006 foram realizadas 13 Sessões Deliberativas Ordinárias e 21 Sessões Deliberativas Extraordinárias, sendo que 7 tiveram as Ordens do Dia sobrestadas, nos termos do art. 62, § 6º da CF, e em 4 não houve deliberação sobre qualquer matéria legislativa. Segundo o Presidente Renan Calheiros, em discurso proferido em 21 de dezembro de 2006, inserido na apresentação do relatório da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura:

> Votamos tudo, absolutamente tudo que tínhamos para votar. (…) E, isto tudo, apesar da enxurrada de medidas provisórias que tumultuaram o processo legislativo e trancaram a pauta de 65 por cento das sessões da Casa.
> Nesse aspecto, senhoras e senhores, temos também o que comemorar nessa Legislatura. A mudança nos ritos de tramitação das medidas provisórias, que aprovamos em fevereiro passado, promete resgatar a soberania do Parlamento, ferida pela edição abusiva de MPs.[453]

---

[451] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2004, p. 7 e 65.

[452] Trecho de discurso proferido pelo Presidente Renan Calheiros na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura 2003, inserido na apresentação do relatório da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura (BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Renan Calheiros. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2005, p. 7 e 77).

[453] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Renan Calheiros. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2006, p. 1 e 68.

Em 2007 foram realizadas 122 Sessões Deliberativas Ordinárias e 23 Sessões Deliberativas Extraordinárias, sendo que 98 tiveram as Ordens do Dia sobrestadas, nos termos do art. 62, § 6º da CF, e em 66 não houve deliberação sobre qualquer matéria legislativa.[454]

Em 2008, das 101 Sessões Deliberativas Ordinárias e 19 Sessões Deliberativas Extraordinárias, 80 estiveram sobrestadas. Em 57 destas não houve deliberação a respeito de outros assuntos:

> Ao longo de 2008, foram várias as vicissitudes enfrentadas, a começar pelo constante sobrestamento das decisões de Plenário, especialmente devido à edição de medidas provisórias. A propósito, em 2008, dois terços das sessões deliberativas do Senado não puderam cumprir sua finalidade, em decorrência desse impedimento constitucional. No meu discurso de posse como Presidente da Casa, já chamava a atenção para a necessidade de um tratamento diferenciado a esse importante instituto, cujos excessos tantos prejuízos vem trazendo à Nação.[455]

Em 2009 foram realizadas 118 Sessões Deliberativas Ordinárias e 34 Sessões Deliberativas Extraordinárias. Estiveram sobrestadas 91 sessões, com sobrestamento integral em 76 destas.[456]

Em 2010 foram realizadas 90 Sessões Deliberativas Ordinárias e 25 Sessões Deliberativas Extraordinárias. O regime de urgência sobrestou 56 sessões deliberativas; em 14 o trancamento de pauta foi integral.[457]

Em 2011 foram realizadas 126 Sessões Deliberativas Ordinárias e 7 Sessões Deliberativas Extraordinárias. O sobrestamento ocorreu de forma parcial em 76 sessões e integralmente em 5:

---

[454] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Garibaldi Alves Filho. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2007, p. 66.

[455] Trecho da apresentação do Presidente Garibaldi Alves Filho ao relatório referente à 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. (BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Garibaldi Alves Filho. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2008, p. 5 e 63).

[456] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2009, p. 55.

[457] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2010, p. 46.

> O Senado vive um momento exemplar de maturidade democrática na racionalidade de suas discussões, sem prejuízo do vivo e apaixonante clima do debate das ideias, das posições políticas e do jogo democrático.
> Não posso deixar de manifestar, contudo, nossa frustração por não ter sido ainda votada na Câmara dos Deputados a Emenda Constitucional das medidas provisórias, que vai melhorar seu processo de apreciação e dará ao Senado mais tempo para examiná-las.[458]

Em 2012 foram realizadas 95 Sessões Deliberativas Ordinárias e 31 Sessões Deliberativas Extraordinárias, sendo que 59 tiveram as Ordens do Dia sobrestadas, nos termos do art. 62, § 6º da CF, e em 17 não houve deliberação sobre qualquer matéria legislativa. Segundo o Presidente José Sarney, na apresentação do relatório referente à 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura:

> Temos ainda em aberto o problema das medidas provisórias, que há muito proponho resolver com a devolução ao Executivo de atribuições administrativas e a limitação severa a condições verdadeiramente excepcionais da possibilidade de o Executivo emitir medidas de relevância e urgência tais que não possam seguir o caminho do trâmite ordinário.[459]

Em 2013 foram realizadas 123 Sessões Deliberativas Ordinárias e 3 Sessões Deliberativas Extraordinárias. A obstrução integral da pauta foi a regra em 44 sessões, tendo havido obstrução parcial em outras 20.[460]

Em 2014 foram realizadas 73 Sessões Deliberativas Ordinárias e 2 Sessões Deliberativas Extraordinárias. A obstrução integral da pauta foi a regra em 21 sessões, tendo havido obstrução parcial em outras 9.[461]

---

[458] Texto do Presidente José Sarney na apresentação do relatório referente à 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura (BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2011, p. 5 e 60).

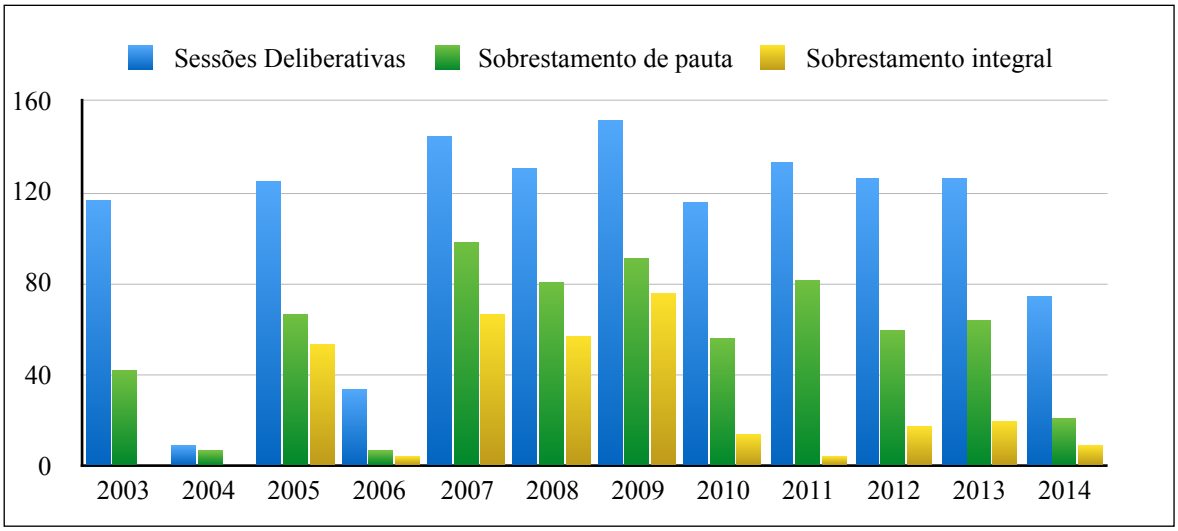
[459] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2012, p. 6 e 51.

[460] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Renan Calheiros. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2013, p. 55.

[461] BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Renan Calheiros. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2014, p. 47.

O gráfico abaixo elucida a intensidade com que o regime de urgência impactou as deliberações do Senado Federal entre 2003 e 2014.

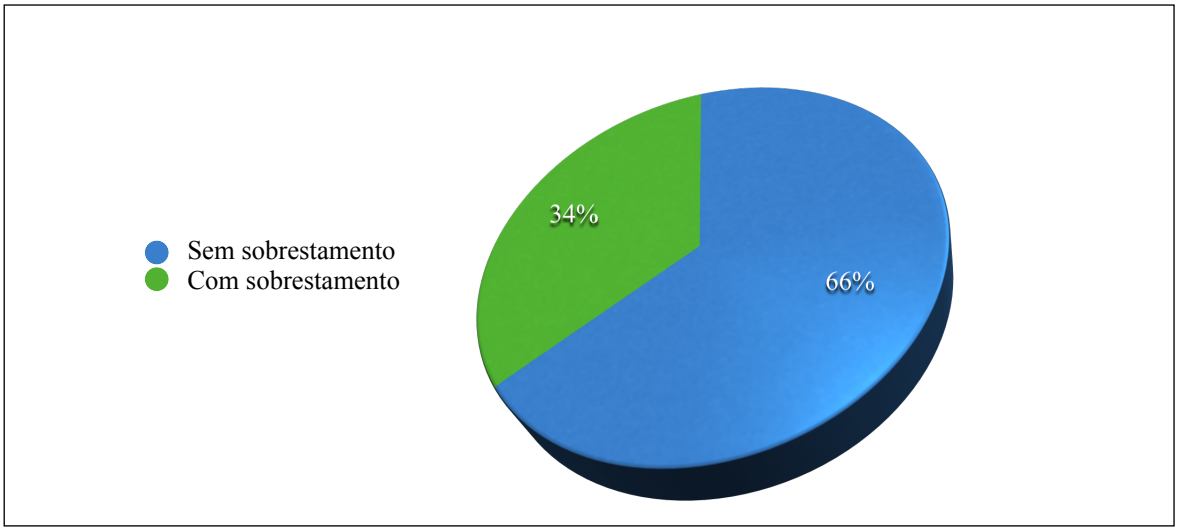
Gráfico 16 - Trancamento de pautas no Senado Federal (2003-2014)



Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios anuais da Presidência do Senado Federal.

O gráfico seguinte ilustra o ocorrido no Senado Federal, a partir das informações disponíveis, quanto à relação entre o total das sessões deliberativas realizadas e aquelas em que houve sobrestamento de pauta (2003-2014).

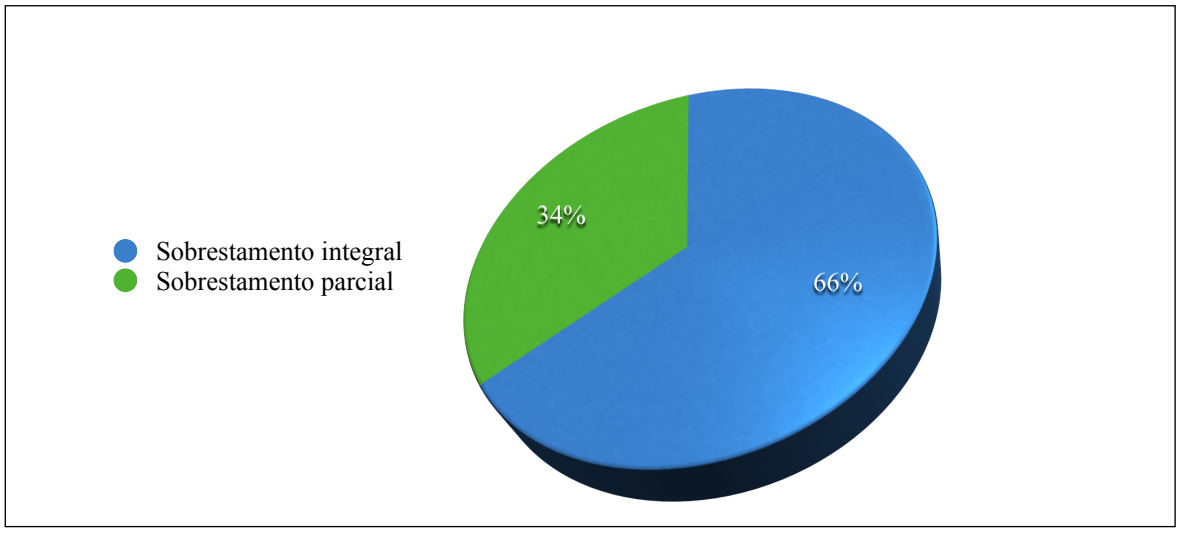
Gráfico 17 - Trancamento de pautas no Senado Federal (2003-2014)



Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios anuais da Presidência do Senado Federal.

O gráfico seguinte ilustra o ocorrido no Senado Federal, a partir das informações disponíveis, quanto à relação entre o total das sessões deliberativas trancadas e aquelas em que se implementou o sobrestamento integral de pauta (2005-2014):

Gráfico 18 - Trancamento integral de pautas no Senado Federal (2005-2014)

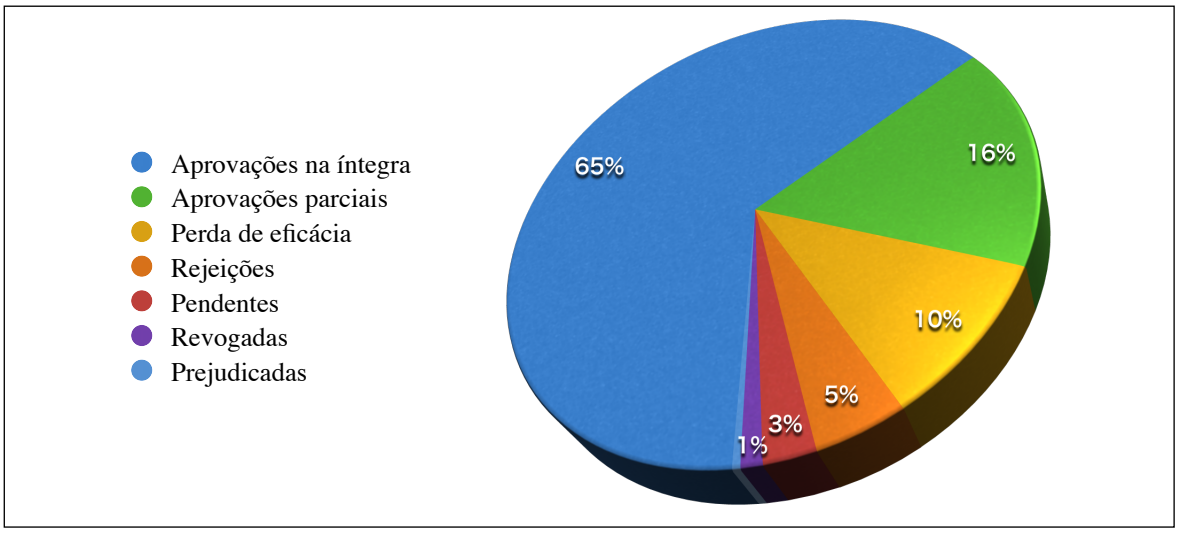


Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios anuais da Presidência do Senado Federal.

3.3. Atuação do Supremo Tribunal Federal

Segundo os dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, do universo de 709 medidas provisórias editadas após a Emenda Constitucional 32, apenas 32 foram expressamente repelidas pelo Congresso Nacional. A perda de eficácia atingiu 68 dessas medidas provisórias, tendo havido a aprovação integral de 463. A aprovação com envio de projeto de lei de conversão (com ou sem vetos parciais) incidiu em 116 textos oriundos de medidas provisórias. Houve revogação em 8 casos, sendo que outras 3 medidas provisórias restaram prejudicadas. Além destas, 19 ainda tramitam. O gráfico a seguir ilustra o cenário.

Gráfico 19 - Panorama geral dos destinos das medidas provisórias pós EC 32



Fonte: Elaboração do autor. Dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

Estas circunstâncias confirmam a hipótese sugerida a partir do estudo das histórias institucional e conceitual realizado nos Capítulos 1 e 2, apontam estabilização institucional da medida provisória e indicam funcionalidade do Congresso Nacional como instância de controle e de participação ativa nos desígnios de medidas provisórias editadas. Sugerem, outrossim, o trânsito harmônico[462] de significativa parcela da produção normativa induzida pela Presidência da República.[463]

Em especial quando constatados somente duas rejeições nos últimos 7 anos,[464] crescente implemento da perda de eficácia de medidas provisoras não analisadas pelas Casas legislativas a partir de 2010,[465] bem como consideráveis decréscimo e tendência decrescente no quantitativo anual de medidas editadas.[466] Constituem, contudo, indicativos restritos

[462] Cf. Item 4.2.2.

[463] Há, contudo, efeito reflexo dessa harmonia. Como se verá adiante, a existência de coalizão a ensejar aprovação de medidas provisórias como regra, desencadeia importante fluxo de demandas no Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, pelos partidos de oposição (Cf. Item 3.3.1.; Gráfico 22).

[464] A Câmara dos Deputados rejeitou, em 2009, a Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008, e o Senado Federal rejeitou, em 2011, a Medida Provisória nº 508, de 8 de outubro de 2010 (Cf. notas 423 e 425). Não houve rejeição alguma nos últimos 5 anos.

[465] Cf. gráficos 5 e 6.

[466] Cf. gráficos 1 e 2.

à relação entre Presidência da República e Congresso Nacional, em viés eminentemente político.[467]

A intensidade com que as medidas provisórias vêm sendo desafiadas em controle concentrado de constitucionalidade[468] sugere relevantes indicadores para a conferência dessa hipótese,[469] seja pelo fato de a legitimidade ativa abranger atores distanciados do campo político-partidário, ou por constituir importante vetor de atuação dos próprios partidos políticos.[470]

Segundo dados obtidos no site do Supremo Tribunal Federal,[471] referentes ao período compreendido entre setembro de 2001 e dezembro de 2015, do total de 161 ações diretas de inconstitucionalidade, 138 envolvem medidas provisórias editadas após a EC 32 e 23 têm por objeto medidas provisórias que, embora tenham sido editadas antes de 11 de setembro de 2001, foram albergadas pelo art. 2º da referida emenda:

---

[467] "Há momentos em que a atividade legislativa do Congresso Nacional adquire nítida conotação de controle político do Poder Executivo. É o caso, por exemplo, da discussão do projeto de lei orçamentária e da conversão em lei de medida provisória" (AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *O Poder Legislativo na democracia contemporânea*: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 168, out./dez. 2005. P. 7-18).

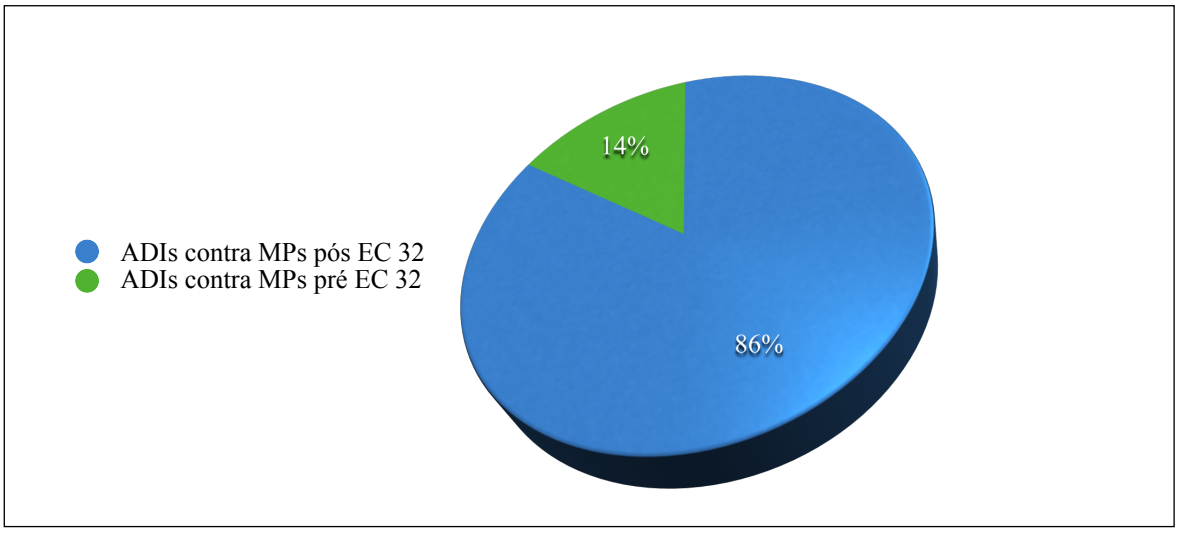
[468] A configuração institucional da medida provisória decorre, em larga escala, de reforma constitucional, sendo, portanto, também admissível o controle de constitucionalidade das regras oriundas da EC 32 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-1/DF*. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 15 dez. 1993. Diário de Justiça da União, 18 mar. 1994, p. 775).

[469] "As instituições brasileiras vivem período de evidente estabilidade e de efetiva regência constitucional. A Constituição se faz valer no jogo político, ainda que, no limite, diversas questões demandem manifestação do Supremo Tribunal Federal, cuja autoridade é reconhecida e respeitada pelos atores da democracia brasileira. Atua ele como árbitro do jogo político, e como tal é aceito" (Id. *20 anos da Constituição brasileira de 1988*: a Constituição foi capaz de limitar o poder?. In: MORAES, Alexandre (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009 p. 125-137).

[470] CF, art. 103. "Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional".

[471] Dados disponíveis em <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 31 dez. 2015. A metodologia utilizada para a prospecção dos dados consistiu na utilização dos motores de busca eletrônica do próprio site a partir da aba "processos". Na exploração foram usadas as expressões "medida provisória" e "medidas provisórias". O quantitativo das ADIs encontradas foi contrastado com informações cedidas pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

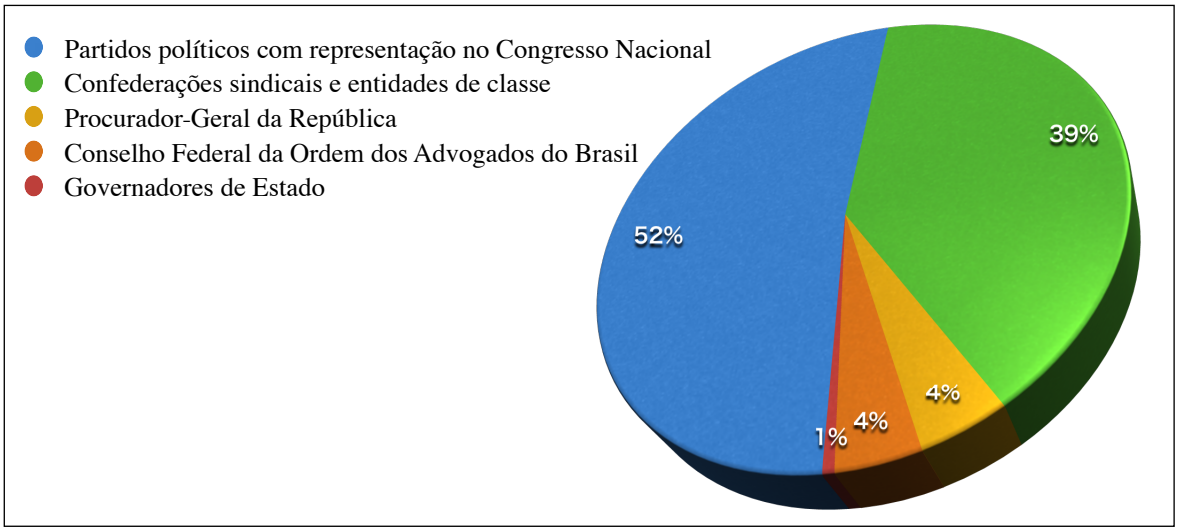
Gráfico 20 - Medida provisória e controle concentrado de constitucionalidade



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Partidos políticos com representação no Congresso Nacional propuseram 83 ADIs. Outras 62 foram propostas por confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional. O Procurador-Geral da República figura no pólo ativo em 7 ADIs e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em outras 7. No grupo dos Governadores, houve o ajuizamento de apenas uma ADI.

Gráfico 21 - ADIs contra medidas provisórias pós EC 32 por entidade proponente



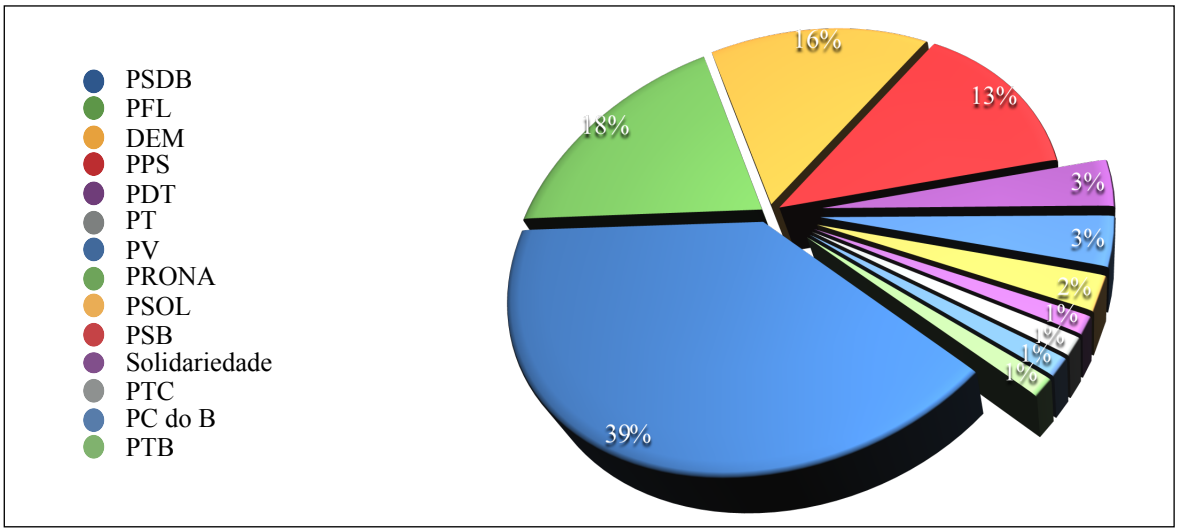
Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Entre os partidos políticos que, até o momento, demandaram em controle concentrado, requerendo exame da (in)constitucionalidade de medidas provisórias editadas após o advento da EC 32, o Partido da Social Democracia Brasileira integra o pólo ativo em 35 ADIs[472] e o Partido da Frente Liberal figurou como requerente em outras 16.[473] O Democratas ajuizou 14 ADIs[474] e o Partido Popular Socialista é o autor em 12.[475]

Partido Democrático Trabalhista, Partido dos Trabalhadores e Partido Verde constam, cada um, como requerentes em 3 ADIs. Partido de Reedificação da Ordem Nacional, Partido Socialismo e Liberdade e Partido Socialista Brasileiro propuseram 2 ADIs cada. O Solidariedade, assim como o Partido Trabalhista Cristão, o Partido Trabalhista Brasileiro e o Partido Comunista do Brasil, propôs uma ADI.

No gráfico seguinte são consideradas as ADIs nas quais houve participação ativa dos referidos dos partidos políticos, incluídas as situações de litisconsórcio.

Gráfico 22 - Distribuição de ADIs por partidos políticos



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

---

[472] Das quais 27 foram propostas individualmente, 5 em litisconsórcio ativo com o DEM e o PPS, duas em litisconsórcio ativo apenas com o DEM e uma em litisconsórcio ativo com o PFL.

[473] Uma delas em litisconsórcio ativo com o PSDB.

[474] Das quais 6 foram ajuizadas em litisconsórcio ativo apenas com o PSDB e uma em litisconsórcio ativo com o PSDB e com o PPS.

[475] Das quais 6 foram protocoladas em conjunto com DEM e PSDB.

A incidência ativa dos partidos políticos que fazem oposição ao Governo (PSDB, PFL, DEM e PPS) corresponde a 86,5%. Para o período considerado nesta tese (setembro de 2001 a dezembro de 2015) esta informação tem considerável relevância, porquanto a Presidência da República é exercida pelo Partido dos Trabalhadores desde janeiro de 2003.

A partir do universo de análise utilizado nesta tese, quando o Governo era exercido Partido da Social Democracia Brasileira, entre 11 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2002, foram propostas apenas 14 Ações Diretas de Inconstitucionalidade,[476] 100% das quais foram propostas por partidos políticos que, à época, faziam oposição.[477]

Estas circunstâncias ressaltam o uso do controle concentrado de constitucionalidade perante o STF como instrumento partidário no exercício de oposição política.[478]

3.3.1. Medidas provisórias em controle concentrado de constitucionalidade

Conforme destacado, 86% das ADIs propostas entre setembro de 2001 e dezembro de 2015 envolvem medidas provisórias editadas após a EC 32.[479] O gráfico a seguir demonstra o quantitativo anual dessas demandas entre 2001 e 2015.

---

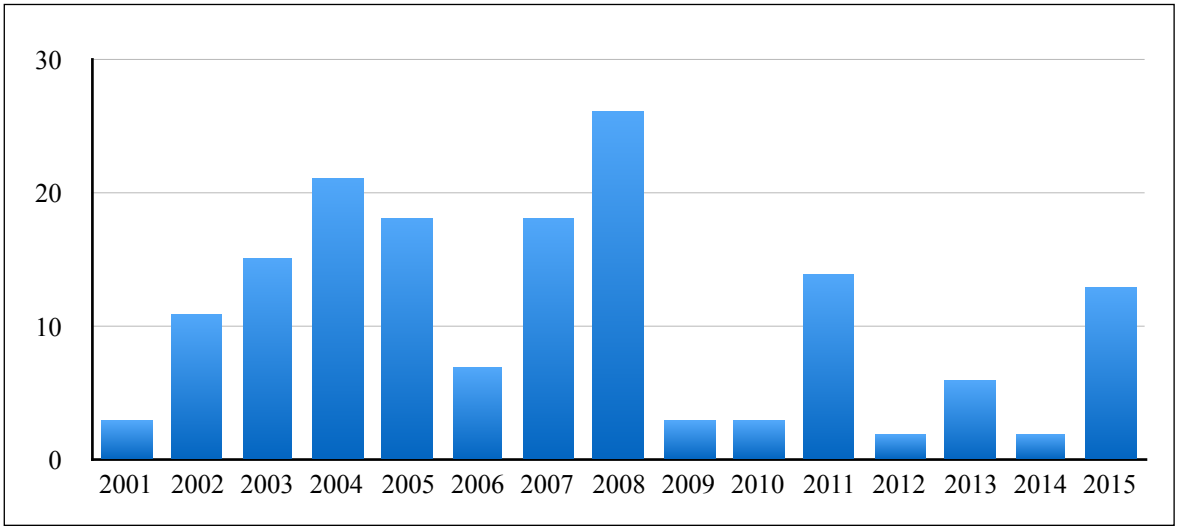
[476] Cf. Gráfico 23.

[477] Das 4 Ações Diretas de Inconstitucionalidade no grupo dos partidos políticos, o PT ajuizou 3 e o PDT uma.

[478] Cf. Item 4.3. Conclusão semelhante é apresentada por Luciano da Ros em estudo empírico abrangendo demandas sobre medidas provisórias, em controle concentrado de constitucionalidade, no período compreendido entre 1988 e 2006 (ROS, Luciano da. *Decretos presidenciais no banco dos réus*: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007). 213f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008).

[479] Cf. Gráfico 20.

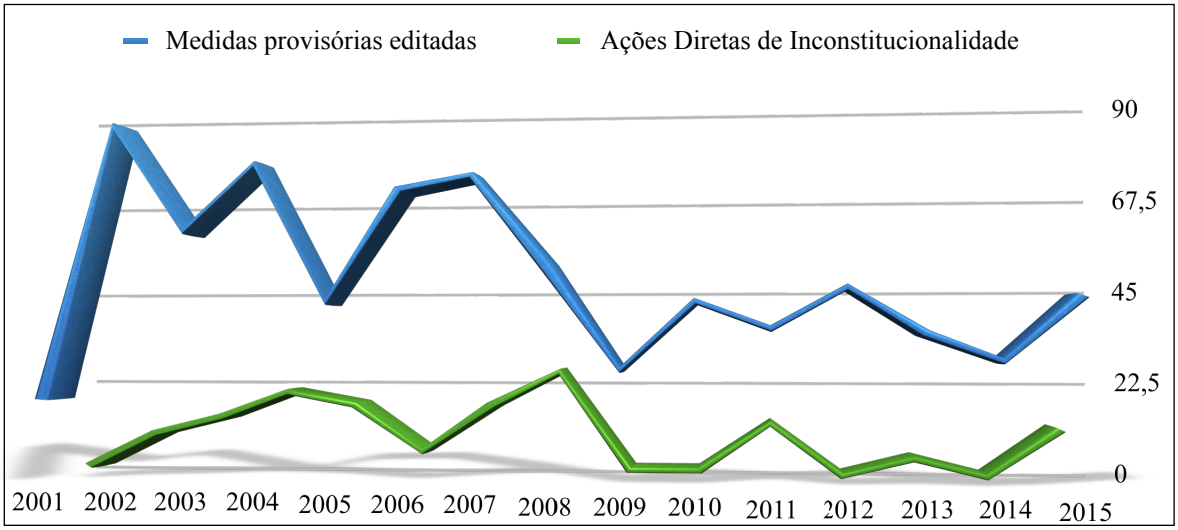
Gráfico 23 - Distribuição anual de ADIs contra medidas provisórias



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

O gráfico abaixo correlaciona o quantitativo anual de medidas provisórias editadas com as ADIs propostas no período, evidenciando relação direta entre as duas séries históricas.

Gráfico 24 - Relação anual entre MPs editadas e ADIs propostas



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.stf.jus.br> e de <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Nenhuma dessas demandas foi julgada integralmente procedente, tendo ocorrido procedência parcial em apenas 3 ADIs e total improcedência em 11. O não conhecimento, seja por ilegitimidade de parte ou por inviabilidade da pretensão na via eleita, impossibilitou o trâmite de outras 11 ADIs.

Em regra, os ministros relatores aplicam o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999,[480] transferindo a análise do pedido de medida cautelar ao Plenário do Supremo Tribunal Federal, com a possibilidade do julgamento definitivo da ação.[481] Apesar da prevalência desse trâmite abreviado, identificado em 85 das 138 ADIs analisadas, houve exame de apenas 12 pedidos de medida cautelar, dos quais 5 foram indeferidos e 7 acolhidos.

Um fato a considerar é a perda de objeto pelas supervenientes revogação, rejeição ou conversão da medida provisória em lei, nas hipóteses em que não se realiza, em tempo e modo oportunos, o aditamento à inicial - ou naquelas circunstâncias em que, dada a substancial alteração entre a medida provisória impugnada e o projeto de lei de conversão, a emenda sequer é viável -, que atingiu 69 ADIs, prejudicando a análise de 17 pedidos cautelares, situação que englobou, inclusive, 5 das 7 medidas cautelares concedidas.

Outra relevante circunstância é a de que 44 ADIs aguardam julgamento, sendo que 35 delas seguem o rito do referido art. 12. Em 3 dessas ações houve o indeferimento do pedido de medida cautelar, pretensão acolhida em apenas uma.

A maior incidência é a da extinção das ações sem exame de mérito, seja por questões de ilegitimidade de parte e inviabilidade do pedido, ou pela prevalente perda superveniente

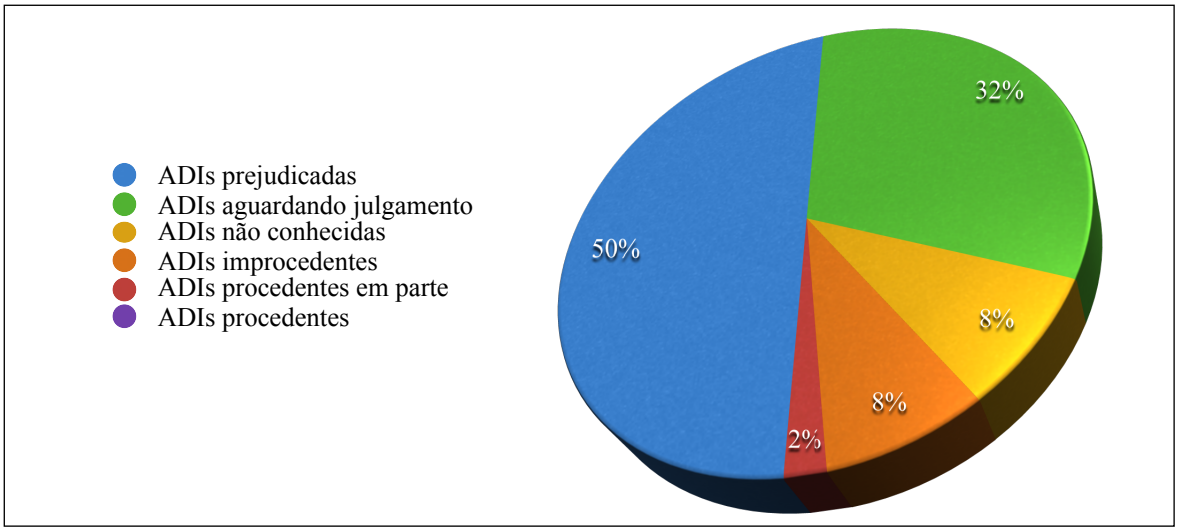
---

[480] Art. 12. "Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação".

[481] O projeto que veio a se tornar a Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 partiu de inciativa da Presidência da República, que através da Mensagem 396, de 7 de abril de 1997, encaminhou ao Congresso Nacional texto dispondo sobre "(…) o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal". Na exposição de motivos, subscrita por Nelson Jobim, então Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, consta que a providência do art. 12 "(…) além de permitir uma decisão definitiva da controvérsia constitucional em curto espaço de tempo, permite que o Tribunal delibere, de forma igualmente definitiva, sobre a legitimidade de medidas provisórias, antes mesmo que se convertam em lei" (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.960, de 1997*. Diário da Câmara dos Deputados, 29 abr. 1997, p 10.802).

de objeto, não sendo comum o julgamento do mérito de ADIs envolvendo medidas provisórias editadas após a EC 32:

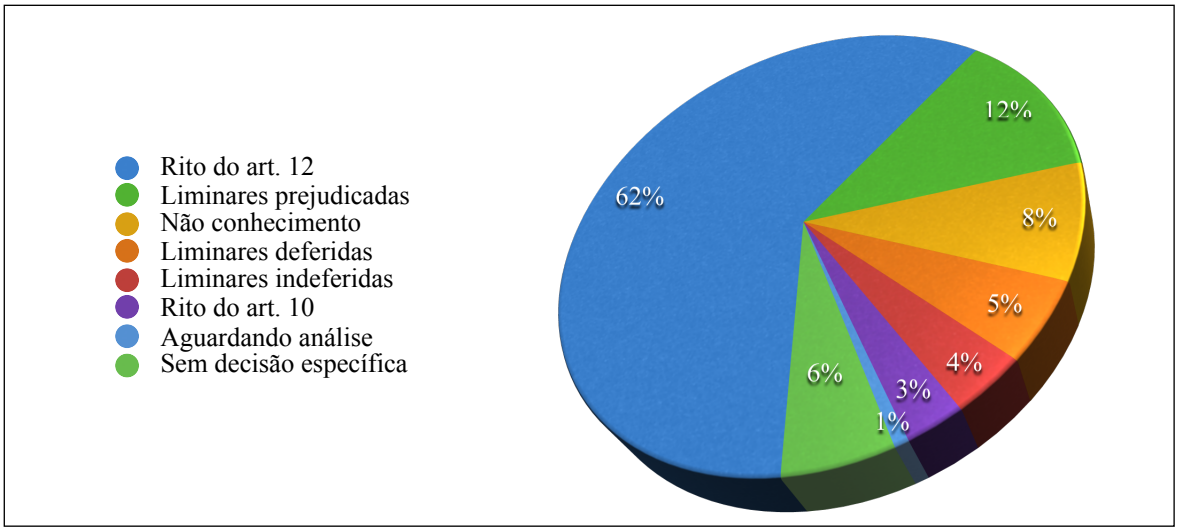
Gráfico 25 - Destino das ADIs propostas contra MPs editadas pós EC 32



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Percebe-se, ademais, que o acolhimento de pretensões cautelares sobre esse grupo de medidas provisórias também não é praxe no Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

Gráfico 26 - Procedimentos nas ADIs propostas contra MPs editadas pós EC 32



Fonte: Elaboração do autor a partir de: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 31 dez. 2015.

Ainda que a tendência seja a de soluções procedimentais distanciadas do mérito das ADIs propostas, o Supremo Tribunal Federal age como protagonista no refinamento institucional da medida provisória, afastando práticas que minavam a eficácia dos dispositivos do art. 62 da Constituição Federal.

Considerado o universo das 138 ADIs examinadas, a intervenção do STF ocorreu em duas oportunidades, precisamente nos julgamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF[482] e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF.[483]

Embora em ambas não se tenha reconhecido a procedência da ação, a Corte declarou inconstitucionalidades quanto a procedimentos adotados no Congresso Nacional em relação à medida provisória.[484]

3.3.2. Medidas provisórias em controle difuso de constitucionalidade[485]

Conforme referido,[486] em 17 de março de 2009, Michel Temer, Presidente da Câmara dos Deputados, em resposta a questão de ordem formulada pelo Deputado Federal Régis de Oliveira,[487] atribuiu interpretação restritiva ao art. 62, § 6º, da CF, circunscrevendo o âmbito de aplicação do regime de urgência aos projetos de lei ordinária, preservando a agenda parlamentar referente às demais deliberações legislativas[488] alheia ao trancamento de pauta.

---

[482] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 8 mar. 2012. Diário de Justiça Eletrônico, 27 jun. 2012.

[483] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF*. Relator: Ministra Rosa Weber. Relator p/ acórdão Ministro Edson Fachin. Brasília, 15 out. 2015. Acórdão pendente de publicação. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4580410>. Acesso em 20 dez. 2015.

[484] Cf. Item 4.3..

[485] Ainda que a prospecção de dados relativos à atuação do STF tenha abrangido somente o controle concentrado de constitucionalidade, o mandado de segurança objeto deste tópico demanda análise pormenorizada. Isto porque, mesmo oriundo de atuação em controle difuso de constitucionalidade, tem por objeto procedimento congressual com impacto direto no instituto da medida provisória.

[486] Cf. Item 2.2.2.

[487] OLIVEIRA, Régis de. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem nº 411/2009*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/639343.pdf.>. Acesso em 9 out. 2015.

[488] Tais como propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, resoluções e decretos legislativos.

A decisão, notoriamente voltada a desconectar a agenda legislativa de sua relação umbilical com o regime de urgência da medida provisória[489] gerou impetração do Mandado de Segurança 27.931 no Supremo Tribunal Federal.[490]

O pedido liminar não foi acolhido pelo Ministro Celso de Mello. Na qualidade de Relator, ao interpretar conforme a Constituição[491] o art. 62, § 6º, considerou escorreito o ato do Presidente da Câmara dos Deputados, reconhecendo-se que se buscava

> (…) reequilibrar as relações institucionais entre a Presidência da República e o Congresso Nacional, fazendo-o mediante interpretação que destaca o caráter fundamental que assume, em nossa organização política, o princípio da divisão funcional do poder.[492]

Para o Relator, a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, por derivar de interpretação restritiva e sistemática do art. 62, § 6º, da CF, apoiou-se em

> (…) estrita construção de ordem jurídica, cujos fundamentos repousam no postulado da separação de poderes" e "(…) teria, aparentemente, a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar.[493]

---

[489] A situação era paradoxal, porquanto: "As PECs se acumulam obstruídas pelas MPs. Além de várias delas tratarem de direitos fundamentais, há um caso curioso: a PEC no 511/06, que pretende disciplinar 'a edição de medidas provisórias', ironicamente, encontra-se obstruída em sua votação pelo excesso de medidas provisórias que aguardam na fila para votação" (VASCONCELOS, Marcos. *A votação de medidas provisórias na interpretação do presidente da Câmara dos Deputados*. Consulex : revista jurídica, v. 13, n. 295, p. 44-46, abr. 2009).

[490] Mandado de Segurança impetrado pelos deputados federais Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e José Aníbal Peres de Pontes (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2667594>. Acesso em 20 set. 2015. O Relator determinou a citação do Presidente da República na qualidade de litisconsorte ativo necessário (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 27.931/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 27 mar. 2009. Diário de Justiça da União eletrônico, 16 abr. 2009.

[491] Através da interpretação conforme confere-se a um preceito normativo interpretação harmônica com o texto constitucional, evitando-se a declaração de inconstitucionalidade. O texto normativo permanece íntegro, mas sua aplicação fica restrita à interpretação constitucionalmente compatível. "(…) o princípio abriga, simultaneamente, uma técnica de interpretação e um mecanismo de controle de constitucionalidade" (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e o novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 302).

[492] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 27.931/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 27 mar. 2009. Diário de Justiça da União eletrônico, 1º abr. 2009.

[493] Ibid. loc. cit.

A aplicação isolada e literal do art. 62, § 6º, da CF bloqueava o manejo do Poder de Agenda Parlamentar[494] em nível surpreendente,[495] gerando anomalia estrutural inesperada[496] e demandando interpretação capaz de garantir maior coerência com a separação harmônica do poder[497], que "(…) teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes".[498]

Ainda não houve julgamento definitivo do referido mandado de segurança. Após a apresentação do voto do Relator na Sessão Plenária de 16/12/2009, o processo foi suspenso em decorrência de pedido de vista da Ministra Cármem Lúcia, que apresentou voto convergente em 18/3/2015, ocasião na qual pediu vista o Ministro Roberto Barroso.[499]

---

[494] "Até o advento da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados, no sentido de que somente têm aptidão para desencadear o regime de urgência do art. 62, 6º da CF as medidas provisórias que versem sobre assuntos afetos à lei ordinária, bastava a edição de várias medidas provisórias, de modo a fazer com que parlamentares, impossibilitados de ultimar a votação de todas no prazo constitucionalmente demarcado, testemunhassem, silentes, as pautas legislativas trancadas" (CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medidas Provisórias*: trancamento de pauta e poder de agenda do Congresso Nacional. Revista Jurídica da Faculdade União, v. 1, p. 35-45, 2012).

[495] "Apenas para exemplificar, conforme se extrai das atividades do Plenário, nos primeiros cinco meses da legislatura, de 57 sessões deliberativas pautadas no período, na realidade houve apreciação de matérias legislativas somente em 28, menos da metade do total, algumas das quais por curto espaço de tempo, suficiente só para a votação de itens acordados pelas lideranças. Nas restantes 29 sessões, a ordem do dia esteve obstruída em virtude de medidas provisórias" (MACIEL, Marco. *O abuso das medidas provisórias* / Marco Maciel. L & C: revista de administração pública e política, v. 10, n. 110, p. 15, ago. 2007).

[496] De fato, o estudo dos debates parlamentares atinentes à EC 32 (Cf. Item 2.1.) revela que, em geral, não havia grande preocupação com as consequências potencialmente negativas do regime de urgência aplicado ao rito da medida provisória.

[497] CF, art. 2º "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

[498] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 27.931/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 27 mar. 2009. Diário de Justiça da União eletrônico, 1º abr. 2009.

[499] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2667594>. Acesso em 4 out. 2015.

4. EFETIVIDADE DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS À EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Para José Levi Mello do Amaral Júnior, "A medida provisória é lembrada, habitualmente, enquanto mecanismo de abuso de poder. Porém, é possível fazer raciocínio diverso, tomando-a como caso de limitação paulatina de poder". Segundo entende, a EC 32 constitui marco de atuação limitadora do Congresso Nacional, a par da evolução de jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, "(…) que se mostra cada vez menos tolerante com o excesso de medidas provisórias".[500]

O exame das histórias institucional e conceitual da medida provisória, realizado nos Capítulos 1 e 2, aliado à análise empírica levada a cabo no Capítulo 3, conduz-nos à mesma percepção.

A Presidência da República, ao defender a maior amplitude do poder que lhe fora atribuído por intermédio do art. 62 da CF, forte na premissa de que "(…) a medida provisória tem na situação de fato – e na circunstância de reclamar ele provimento cautelar urgente – o fundamento de sua edição", defendeu o uso em qualquer matéria e anunciou a viabilidade da reedição, independentemente da análise ou do repúdio congressual. Sustentou que os pressupostos relevância e urgência "(…) submetem-se ao juízo político e à avaliação discricionária do Presidente da República, sendo, por isso mesmo, completamente infensos à apreciação judicial". Quanto à sistemática de controle, apontou ao Congresso Nacional a responsabilidade por eventual *inertia deliberandi*.[501]

O Congresso Nacional, ausente regulamento específico sobre o trâmite *interna corporis* do novo instituto, aceitou o expediente da reedição quando ausente deliberação congressual, tendo sido chancelado esse posicionamento quando se estabeleceu o processo de análise da medida provisória em campo congressual.[502] Além disto, na prática, pouco se viu em termos de efetiva análise legislativa das medidas provisórias editadas.[503]

---

[500] AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *20 anos da Constituição brasileira de 1988*: a Constituição foi capaz de limitar o poder?. In: MORAES, Alexandre (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009, p. 125-137.

[501] Cf. Item 1.2.

[502] Cf. Item 1.2.1.

[503] Cf. nota 336.

O Supremo Tribunal Federal restringiu o controle jurisdicional dos pressupostos relevância e urgência às hipóteses de flagrante desvirtuamento da medida provisória, atestou a constitucionalidade da reedição, inclusive com cláusula de convalidação, exigindo aditamento à inicial em ação direta de inconstitucionalidade tanto nos casos de reedição, quanto nos de conversão da medida provisória em lei.

Em vista disso, a sistemática de controle externo, fosse a instituída pelo art. 62 da CF em relação ao Congresso Nacional, ou a inerente à jurisdição constitucional no âmbito do STF, esteve desprovida da eficácia almejada em seio Constituinte.[504]

Tendo sido este o cenário estabelecido na primeira era institucional, entre 5 de outubro de 2001 e 11 de setembro de 2011, as resultantes distanciaram-se sobremaneira do formato idealizado pela Assembleia Nacional Constituinte, particularmente em razão de o pano de fundo ser o sistema presidencialista de governo. Afinal, a esperada autocontenção por parte da Presidência da República, calculada a partir do transplante de um instituto forjado para o ambiente parlamentarista italiano, não apresentava funcionalidade.

Logo se notou o uso desenfreado de medidas provisórias, gerando agitação em campo doutrinário, cujo foco, na busca da adequada estabilização conceitual do instituto, era a hipertrofia normativa ocasionada pela Presidência da República por intermédio da legislação de urgência.

Buscava-se, pela via interpretativa, limitar-se o campo de utilização desse instrumento normativo, fosse no tocante às matérias que poderiam ser por ela veiculadas ou quanto ao controle dos pressupostos de relevância e urgência, havendo também intenso alerta doutrinário contrário à reedição de medida provisória com ou sem deliberação legislativa.

A prática quotidiana fazia da medida provisória um instituto cuja aplicação, apesar dos contornos constitucionalmente previstos, era praticamente ilimitada. O instituto, tal qual um camaleão, havia se tornado visceralmente distinto do conceito preconizado pelo ideal Constituinte, adaptando-se ao uso que dele se fazia.

Coube à doutrina, a partir de notável evolução conceitual, desenvolver sólidos argumentos em prol de imperativa transformação institucional, advinda com a promulgação da

---

[504] Aliás, a própria Presidência da República depositava expectativa na funcionalidade em tais mecanismos (Cf. nota 48).

EC 32. Após 13 anos de conturbada utilização, a medida provisória sofreu profunda reprogramação institucional em um contexto no qual era manifesta a intenção de se fortalecer o Congresso Nacional como instância efetivamente capaz de realizar o controle das medidas provisórias editadas.

Proscrita a reedição e estabelecidos diversos limites materiais expressos, a reforma no art. 62 da CF revelou certa sintonia com a evolução conceitual até então desenvolvida a partir de relevantes perspectivas doutrinárias, o que justifica a diminuição do viés crítico-acadêmico ao instituto no pós EC 32. De fato, a doutrina atual, quando comparada com a de outrora, mostra-se menos refratária, indicando alguma acomodação a partir da guinada institucional promovida pela reforma de 11 de setembro de 2001.[505]

A investida em prol de um controle legislativo mais intenso sobre a edição de medidas provisórias promoveu a estipulação do regime de urgência, com o consequente trancamento de pauta, bem como das comissões mistas de Deputados e Senadores, para exame e parecer prévios às sessões plenárias de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

As duas inovações produziram rotinas inusitadas. O trancamento de pauta tornou-se situação comum em solo congressual. O camaleão normativo, que antigamente era reeditado sem qualquer deliberação legislativa, passou a ter atributos virais, estagnando deliberações do Congresso Nacional e levando o Presidente da Câmara dos Deputados a interpretar restritivamente o disposto no art. 62, § 6º, da CF.[506]

De outro lado, na prática, as comissões mistas não eram instaladas, acarretando indesejável protagonismo do relator com apresentação de manifestação sobre a medida provisória diretamente em Plenário, conjuntura afastada pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade.[507]

Ainda na linha das inovações produzidas pela EC 32, a característica viral também acompanha a medida provisória na hipótese de rejeição congressual, quando ausente regulamentação específica emanada do Congresso Nacional. Apesar da rejeição, a medida pro-

---

[505] Ressalvada a temática da perenização do provisório, motivo de manifestações refratárias em âmbito acadêmico (Cf. 2.2.3.).

[506] Cf. Item 2.2.2.

[507] Cf. Item 4.3.

visória permanece contaminando o período em que teve vigência. Igualmente, a EC 32 trouxe consigo elementos exóticos à nova sistemática,[508] permitindo sobrevida indeterminada de medidas provisórias então pendentes de análise do Poder Legislativo.[509]

A investigação empírica revela que não houve, até o momento, nenhuma proatividade do Congresso Nacional quanto à regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medida provisória rejeitada ou com perda de eficácia.[510] Do mesmo modo, das 66 medidas provisórias exógenas ao novo sistema, perenizadas pelo art. 2º da EC 32, apenas 11 foram revogadas e 3 foram convertidas em lei pelo Congresso Nacional.[511] Não houve, ademais, decisão contrária do STF sobre estes dois temas em controle concentrado de constitucionalidade.[512]

Passados 14 anos deste o advento da EC 32, a perenização das medidas provisórias anteriores que, na data de promulgação da emenda, estavam pendentes de deliberação congressual, assim como a manutenção dos efeitos de medida provisória rejeitada ou com perda de eficácia na ausência de deliberação congressual, não fazem parte da agenda de preocupações institucionais. Oriundas de reforma constitucional, foram absorvidas pela prática quotidiana, a despeito de respeitáveis opiniões conceituais avessas ao modo como a EC tratou dessas duas questões.[513]

A pesquisa empírica também traz a lume tendência decrescente quanto ao uso quantitativo anual da medida provisória, enquanto a perda de eficácia por ausência de deliberação congressual segue rumo ascendente.[514]

Embora não se possa traçar correspondência direta entre estes dados, parece adequado deduzir que o Congresso Nacional, a partir de expressa decisão do Presidente da Câmara em 2009 e de prática adotada pela Presidência do Senado seguindo orientação similar,

---

[508] Cf. nota 371.

[509] Cf. notas 372 e 373.

[510] Cf. nota 436.

[511] Cf. notas 400 e 401.

[512] Cf. Item 3.3.1.

[513] Cf. Item 4.3.1.

[514] Cf. gráficos 2 e 6.

vem optando por deixar fluir o prazo para análise de medidas provisórias, já que as consequências da rejeição e do decurso do prazo são praticamente as mesmas.[515]

De fato, os índices de rejeição, excetuados os referentes ao ano de 2002, sempre atingiram modestos patamares, fazendo-se nulos a partir de 2009, quando se passou a entender que o trancamento das pautas legislativas, em razão do regime de urgência atrelado à medida provisória, somente atingiria os projetos de lei ordinária. Verifica-se, desde então, notória evolução dos índices relativos à perda de eficácia por ausência de deliberação congressual.[516]

Aliás, as situações de perda de eficácia acompanham as orientações gráficas das edições de medidas provisórias a partir de 2009, evidenciando instigante metodologia de controle em lugar da expressa rejeição.[517]

A maioria das 709 medidas provisórias editadas com base nas regras do atual art. 62 da CF foram aprovadas na íntegra, isto é, promulgadas pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação sem qualquer alteração realizada em ambiente legislativo. De outro lado, aproximadamente a metade dessas 709 medidas provisórias foi encaminhada à Presidência da República, como projetos de lei de conversão, em decorrência de aprovação com emendas.[518]

Há, portanto, altos índices de aprovação e de participação proativa do Congresso Nacional nos desígnios da legislação induzida pela Presidência da República. Estas informações evidenciam funcionalidade da sistemática pós EC 32 no que diz respeito à participação do Poder Legislativo.

Ainda que cerca de um terço dos projetos de lei de conversão tenha recebido vetos parciais, ao Congresso Nacional cabe a expressa rejeição desses vetos, no exercício de ver-

---

[515] Cf. Item 3.2.1.

[516] Cf. Gráfico 11.

[517] Cf. Gráfico 12.

[518] Cf. Gráfico 19.

dadeiro protagonismo quanto à palavra final no procedimento relativo à medida provisória emendada.[519]

Na realidade, a partir do momento em que a reprogramação institucional da medida provisória fortaleceu o Congresso Nacional, a atuação parlamentar passou a integrar o centro das atenções.

Primeiramente porque, vedada a reedição, limitado o campo material de atuação presidencial e prorrogadas por tempo indefinido medidas provisórias estruturantes, o uso explícito da medida provisória foi substancialmente reduzido.

Em segundo lugar, o regime de urgência, apesar de ter ocasionado considerável dificuldade às Casas legislativas quanto à análise de proposições legislativas outras que não a medida provisória, impele o efetivo agir do Congresso Nacional como instância corresponsável pelo destino da medida provisória.

O célere trânsito da medida provisória em campo congressual, a propósito, oportuniza proatividade parlamentar via emendas, técnica advinda do aproveitamento do rito da medida provisória para inserção de assuntos de interesse parlamentar que, pela trilha do procedimento legislativo ordinário, estariam fadados a aguardar tramitação por vultosos períodos.

Esta dinâmica, inexistente no pré EC 32, foi encaminhada para análise do STF em controle concentrado de constitucionalidade, tendo a Corte declarado prospectivamente inconstitucional a aposição de emendas distoantes da essência do texto originário da medida provisória.[520]

Em terceiro lugar, a ideia subjacente à exigência de exame e parecer prévios às análises plenárias, por parte de comissão mista, assenta-se na busca de maior racionalidade procedimental e eficiência do Congresso Nacional como instância política de controle.

---

[519] CF, art. 66. (…) "§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. § 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. § 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final".

[520] Cf. Item 4.3.

Num primeiro momento, as deliberações plenárias sobre medidas provisórias ocorriam sem que tivesse havido a aprovação de pareceres prévios por comissões mistas. Na prática, como dito linhas acima, o parecer assinado monocraticamente pelo parlamentar relator, era encaminhado diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, procedimento banido em 2012 pelo STF em Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Outra circunstância a favorecer a maior atuação do Congresso Nacional condiz com a quantidade de regras atualmente dispostas no art. 62 da CF, em sua maioria dirigidas aos procedimentos de controle a cargo do parlamento.

O conjunto de informações empíricas constantes do Capítulo 3 revela um agir congressual transcendente ao desempenho único do papel de controle das medidas provisórias editadas pela Presidência da República. O Congresso Nacional interage decisiva e proativamente nos destinos da legislação de urgência, executando papel pouco explorado no pré EC 32, mas que prosperou nos últimos anos e vem sendo amplamente exercido em campo parlamentar.

Esse protagonismo do Congresso Nacional na dinâmica implícita à medida provisória ensejou duas importantes decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, as únicas proferidas após 11 de setembro de 2001 e ambas direcionadas ao proceder congressual.

Os dados coletados demonstram, outrossim, o trânsito harmônico de grande parte das medidas provisórias editadas no pós EC 32, revelando que Presidência da República e Congresso Nacional atuam de modo sinérgico pela via da legislação de urgência.

Essa sinergia, considerada a inserção da medida provisória em contexto presidencialista, somente pode ser obtida a partir de arranjos circunstanciais, típicos do chamado Presidencialismo de Coalizão.[521]

Por outro lado, a partir do exame das histórias institucional e conceitual da medida provisória,[522] pôde-se inferir que a prática quotidiana suplantou e sobrepuja a literalidade constitucional em diversos aspectos, expondo lances de mutação constitucional.[523]

---

[521] Cf. Item 4.2.2.

[522] Cf. capítulos 1 e 2.

[523] Cf. Item 4.1.

Realmente, durante a primeira era institucional da medida provisória a reedição resplandeceu, apesar de a CF não contemplá-la expressamente. Por outro lado, após a guinada promovida pela EC 32, uma engenhosa interpretação vem testando o texto constitucional, qual seja, a restrição do trancamento de pauta, decorrente do regime de urgência atrelado à medida provisória, aos projetos de lei ordinária.

Outros dois métodos também desafiaram a regras do jogo inerente à medida provisória: a performance monocrática do relator em detrimento da comissão mista, no caso da apresentação do relatório para análise *per saltum* em Plenário, e a apresentação de emendas parlamentares distoantes dos fios condutores de medida provisória.

4.1. Medida provisória e mutação constitucional

Para Konrad Hesse, toda Constituição escrita detém "pretensão de eficácia", caso esteja integrada aos respectivos contextos histórico, político, cultural e econômico e desde que seu texto admita novas interpretações capazes de ajustar sua aplicação a situações futuras. A "pretensão de eficácia" conecta-se intimamente à "práxis", ao quotidiano ofício de, pela via interpretativa, atribuir-se "força normativa" ao texto constitucional. A "práxis", aliada à "vontade de constituição" por parte de todos os indivíduos, permitem, segundo o autor, a contínua adaptação da Constituição à realidade.[524] Karl Loewenstein aduz que

> (…) cada constituición es um organismo vivo, siempre en movimento como la vida misma, y está sometido a la dinâmica de la realidad que jamás puede ser captada a través de fórmulas fijas. Una constituición no és jamás idéntica consigo misma, y está sometida constantemente al panta rhei heraclitiano de todo lo viviente.[525]

Segundo Cass Sunstein, "The constitutional meaning is not fixed. It is in large part a function of historical practices and needs, and of shared understandings overtime".[526]

---

[524] HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição.* Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991.

[525] LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constituición.* Trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2 ed. Barcelona: Ariel, 1976, p. 164.

[526] SUNSTEIN, Cass. *Changing Constitutional Powers of the American President*: how presidential powers can legally expand without constitutional amendment. East European Constitutional Review. Vol. 99, 1994.

Estas afirmações conduzem à ideia de mutação constitucional, porquanto "(…) a mutação constitucional atua como mecanismo de aproximação entre a Constituição e a realidade",[527] consubstanciando "(…) processo informal de mudança da Constituição, por meio do qual são atribuídos novos sentidos, conteúdos até então não ressaltados à Lex Legum".[528]

A mutação constitucional constitui técnica para manutenção da força normativa do texto constitucional através da alteração de seus significados e da consequente adaptação a novas realidades. Luís Roberto Barroso aponta ter cabido aos alemães "(…) o desenvolvimento e a comprovação da tese da ocorrência de alterações na Constituição material de um Estado, sem qualquer mudança no texto formal".[529]

A mutação constitucional distingue-se da reforma constitucional por prescindir de alterações textuais. A reforma, justamente por produzir modificações redacionais, está condicionada ao atendimento de limites previstos na própria Constituição.[530] A mutação constitucional, por sua vez, constitui processo informal de mudança da Constituição,[531] permitindo "(…) a transformação do sentido e do alcance das normas da Constituição, sem que se opere, no entanto, qualquer modificação do seu texto".[532]

---

[527] PEDRA, Adriano Sant'ana. *Mutação constitucional:* interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 152.

[528] BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 57.

[529] BARROSO, Luís Roberto. *Mutação constitucional*. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro; GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro; BETTINI, Lucia Helena Polleti. (Org). *Hermenêutica constitucional*: homenagem aos 22 anos do Grupo de Estudos Maria Garcia. Rio de Janeiro: Conceito Editorial, 2010, p. 427-442.

[530] A Constituição Federal demarca, no art 60, o campo de atuação parlamentar, quanto ao exercício do poder de reforma constitucional: legitimidade específica e limitada no tocante ao envio de propostas de emenda; limite circunstancial consistente na impossibilidade de emendas na vigência de Intervenção Federal, Estado de Defesa e Estado de Sítio; e limitações materiais relativas à impossibilidade, sequer de deliberação, a respeito de propostas tendentes a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. não se pode descurar, outrossim, da existência de vedação implícita, destacando-se, em doutrina, "(…) ser implicitamente irreformável a norma constitucional que prevê as limitações expressas (CF, artigo 60), pois, se diferente fosse, a proibição expressa poderia desaparecer, para, só posteriormente, desaparecer, por exemplo, as cláusulas pétreas" (MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 1015).

[531] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição.* São Paulo: Max Limonad, 1986. Destaque-se que "(...) as mudanças informais ocorrem, naturalmente, de modo espontâneo, sem qualquer previsibilidade de quando irão ser vislumbradas. Disso decorre a natureza fática dos meios difusos de alteração constitucional" (BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 61).

[532] BARROSO, op. cit. loc. cit.

Karl Loewenstein entende que a mutação constitucional ocorre em frequência substancialmente maior do que a reforma constitucional, verificando-se em todo Estado no qual haja constituição escrita, advertindo que "Su frecuencia e intensidad es de tal orden que el texto constitucional en vigor será dominado y cubierto por dichas mutaciones sufriendo um considerable alejamiento de la realidad, o puesto fora de vigor".[533]

Segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz:

> (…) não se pode desconhecer, na prática, que os processos informais de mutação constitucional, podem, facilmente, desbordando os limites que lhes são impostos, resvalar para mudanças verdadeiramente inconstitucionais que persistem, de fato, diante da inexistência ou ineficácia de um controle de constitucionalidade.[534]

Consequentemente, Luís Roberto Barroso assenta limites a esse processo informal de mudança da Constituição: "a) as possibilidades semânticas do relato da norma, vale dizer, os sentidos possíveis do texto que está sendo interpretado ou afetado; e b) a preservação dos princípios fundamentais que dão identidade àquela Constituição".[535]

Lênio Luiz Streck, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima consideram a mutação constitucional ilegítima, dado que, segundo entendem "(…) a tese da mutação constitucional advoga em última análise uma concepção decisionista da jurisdição e contribui para a compreensão das cortes constitucionais como poderes constituintes permanentes".[536]

Apesar de entendimento doutrinário a ela refratária e da busca de contornos, a mutação constitucional constitui prática aferível empiricamente. Afinal, segundo Konrad Hesse:

---

[533] LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constituición.* Trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2 ed. Barcelona: Ariel, 1976, p. 165.

[534] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição.* São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 13. Na mesma linha, Uadi Lammêgo Bulos menciona que "(...) as mutações constitucionais representam o maior de todos os riscos que pode sofrer uma Constituição, em se falando de mudanças informais por ato interpretativo" (BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 138).

[535] BARROSO, Luís Roberto. *Mutação constitucional*. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro; GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro; BETTINI, Lucia Helena Polleti. (Org). *Hermenêutica constitucional*: homenagem aos 22 anos do Grupo de Estudos Maria Garcia. Rio de Janeiro: Conceito Editorial, 2010, p. 427-442.

[536] STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. *A Nova Perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o Controle Difuso*: Mutação constitucional e Limites da Legitimidade da Jurisdição Constitucional. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em 24 jun. 2013.

> (…) não há limites para a mutação constitucional e é impossível traça-los. As mutações constitucionais são, em essência, o resultado de uma atuação de forças elementares dificilmente explicáveis e, em todo caso, irresistíveis e cuja submissão ao direito seria um esforço inútil. O único critério que conta é o da sua imposição de fato, com o resultado de que sobre a juridicidade ou antijuridicidade de uma determinada modificação o que decide é seu êxito ou fracasso.[537]

A interpretação serve de embasamento à mutação constitucional, dado que através daquela "(…) transforma-se o significado e o alcance da Constituição; evolui o sentido das normas e disposições constitucionais, adapta-se a Constituição ao momento presente, à realidade social existente".[538] Assim, "(…) a mutação está associada à plasticidade de que são dotadas inúmeras normas constitucionais", sendo que a dificuldade de se enfrentar o tema decorre da necessidade de equalização entre "(…) dois conceitos essenciais à teoria constitucional, mas que guardam tensão entre si: a rigidez da Constituição e a plasticidade de suas normas".[539]

A mutação constitucional pela via interpretativa justifica-se, portanto, pelo "(…) caráter dinâmico e prospectivo da ordem jurídica", que, em linhas gerais, "(…) propicia o redimensionamento da realidade normativa, com a Constituição assumindo significados novos, expressando uma temporalidade própria…".[540] Evidentemente, há limites linguísticos contingenciais:

> Constitutional meaning depends, in large part, on shared understandings and practices, and most of these will not be in the constitution itself. Although the

---

[537] HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*. Trad. São Paulo: Saraiva, 2009 (Os limites da mutação constitucional – pp. 147-171.

[538] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição.* São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 126. Uadi Lammêgo Bulos apresenta exemplo de mutação constitucional pela via interpretativa, abordando o âmbito de proteção normativa do direito à inviolabilidade de domicílio: "o signo casa, inserido no inciso trazido à colação, em uma interpretação ampla, não significa, apenas, o local onde o indivíduo estabelece residência com ânimo definitivo, à luz do que preceitua o art. 31 do Código Civil pátrio" (BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 119).

[539] BARROSO, Luís Roberto. *Mutação constitucional.* In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro; GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro; BETTINI, Lucia Helena Polleti. (Org). *Hermenêutica constitucional:* homenagem aos 22 anos do Grupo de Estudos Maria Garcia. Rio de Janeiro: Conceito Editorial, 2010, p. 427-442.

[540] PEDRA, Adriano Sant'ana. *Mutação constitucional:* interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 105.

> Constitution is a legal document, there will be a great deal of opportunity to adapt constitucional meaning to changes in understanding and practice overtime.[541]

Anna Cândida da Cunha Ferraz arrola, entre os denominados processos anômalos de mudança da Constituição,"(…) modalidades de mudança constitucional que nem sempre podem, rigorosamente, ser taxadas de inconstitucionais" que, conquanto não devam caracterizar-se como "(…) verdadeiros processos de mudança da Constituição", constituem "(…) práticas que paralisam ou impedem plena aplicação das normas constitucionais".[542]

Por outro lado, segundo entende, os processos informais de mudança que atentem contra o texto ou o espírito da Constituição devem ser considerados "(…) manifestamente inconstitucionais".[543]

O art. 62 da Constituição Federal, na redação originária, autorizava o Presidente da República a adotar medidas provisórias, com força de lei, em casos de relevância e urgência, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, seria convocado para reunião extraordinária em cinco dias. O parágrafo único referia-se à perda de eficácia, desde a edição, das medidas provisórias que não fossem convertidas em lei no prazo de trinta dias a partir de sua publicação.

Embora boa parte da doutrina sustentasse ser retroativa a perda de eficácia da medida provisória não convertida em lei no prazo estabelecido,[544] o Supremo Tribunal Federal, por

---

[541] SUNSTEIN, Cass. *Changing Constitutional Powers of the American President*: how presidential powers can legally expand without constitutional amendment. East European Constitutional Review. Vol. 99, 1994.

[542] Neste grupo a autora explora "os fenômenos da inércia dos poderes constitucionais ao atuarem a Constituição, do desuso de preceitos ou disposições constitucionais e da mutação tácita de normas constitucionais" (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição.* São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 213-214).

[543] Ibid. loc. cit. Karl Loewenstein aborda caso de mutação inconstitucional sucedido na França: "Otra prueba más que el uso constitucional puede anular a una proposición jurídica constitucional expresa, se encuentra em la práctica francesa de las leyes de autorización por médio de las cuales el gobierno está em situación de ejercer, em el marco de los plenos poderes, (*pleins pouvoirs*), otorgados por el Parlamento, la legislación en forma de reglamentos gubernamentales com fuerza de ley (*décrets-lois*). En las últimas décadas de la III República este dispositivo, que en si no era en absoluto anticonstitucional, había producido una erosión de tal grado em la función legislativa formal del Parlamento, que la Constitución de la IV República (artículo 13, frase 2) prohibió expresamente la delegación de la función legislativa. A pesar de esto y bajo la fuerza de las circunstancias, las leyes de autorización surgieron de nuevo, llegando a ser expressamente aprobadas en su nueva forma por el *Conseil d'État* como práctica no anticonstitucional" (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constituición*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2 ed. Barcelona: Ariel, 1976, p. 169.

[544] Cf. nota 69.

ter firmado a constitucionalidade do mecanismo de reedição,[545] admitiu, na prática, a prorrogação indefinida dos efeitos de medida provisória não convertida em lei.[546]

O mecanismo de reedição atribuía à medida provisória, através de processo informal de mudança da Constituição, caráter consideravelmente diverso do propugnado pela Assembleia Nacional Constituinte[547] e preconizado pela doutrina.[548] A mutação pela via interpretativa prevaleceu ao ponto de consistir em um dos aspectos centrais da reforma institucional produzida pela Emenda Constitucional 32.[549]

Por outro lado, segundo o disposto no art. 62, § 6°, da CF, não sendo apreciada em até quarenta e cinco dias contados da publicação, a medida provisória entra em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que seja encerrada a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Regime de urgência e trancamento de pauta, conquanto exerçam importante papel no tocante à análise legislativa das medidas provisórias editadas no pós EC 32, projetam inesperado efeito, consistente no bloqueio das atividades legislativas no Congresso Nacional em consideráveis períodos.[550]

Por essa razão, em março de 2009, a Presidência da Câmara dos Deputados, atribuindo interpretação restritiva ao art. 62, § 6º, da CF, conteve a aplicação do regime de urgência aos projetos de lei ordinária, resguardando a agenda parlamentar quanto às demais deliberações legislativas.[551]

---

[545] Cf. notas 74, 84 e 85.

[546] Cf. nota 86.

[547] Cf. Item 1.1.

[548] Cf. Item 1.2.1.

[549] Cf. Item 2.1.

[550] Cf. Gráficos 16 a 18.

[551] Cf. notas 346 a 348.

A atitude produz mutação constitucional pela via interpretativa, na medida em que se está restringindo o significado de texto constitucional no intuito de sintonizá-lo a contexto inesperado quando da elaboração normativa.[552]

A prática quotidiana também ocasionava mutação quanto ao disposto no art. 62, § 9º, da CF, porquanto, da Medida Provisória 1, de 20 de setembro de 2001, à Medida Provisória 561, de 3 de agosto de 2011, não houve emissão de parecer algum por parte de Comissões Mistas.[553] Isto porque normativo *interna corporis* permitia a emissão do parecer, por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados. Esse *modus operandi* foi afastado pelo STF no julgamento da ADI 4.029/DF, em decorrência da declaração de inconstitucionalidade do art. 5º, *caput*, e do art. 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução 1, de 2002-CN.

Apesar da referida incidência do controle jurisdicional de constitucionalidade, a análise plenária *per saltum,* a partir de parecer monocrático despido da efetiva atuação prévia de Comissão Mista, acabou se cristalizando como efetiva mutação para o período anterior à decisão na ADI 4.029/DF. Isto porque foram atribuídos efeitos prospectivos à declaração de constitucionalidade.

Registra-se, outrossim, quarta hipótese de mutação, consistente na apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional.

Segundo informações prestadas pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, 391 das 709 medidas provisórias editadas no pós EC 32 foram submetidas a emendas parlamentares. A realização de emendas, longe de configurar mutação, caracteriza atividade proativa do Congresso Nacional na qualidade de coautor responsável pelos destinos atribuídos à legislação de urgência induzida pela Presidência da República.

A legitimidade da atuação parlamentar foi posta à prova jurisdicional especificamente quanto à apresentação de emendas parlamentares distanciadas do cerne da medida provi-

---

[552] Embora os 2 votos no MS 27.931 tenham sido proferidos em prol da constitucionalidade (Item 2.2.2. supra), há quem defenda "(…) a ilegitimidade da mutação constitucional do artigo 62, §6º da Constituição da República" (LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. *As medidas provisórias e o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados* : a inconstitucionalidade da solução Temer. Fórum administrativo, v. 10, n. 115, p. 47-63, set. 2010).

[553] Dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

sória, tendo o STF declarado, com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade dessa prática no julgamento da ADI 5.127. Consequentemente, a prática anterior à decisão acabou prevalecendo como resultante de processo de mutação.

Estes processos de mudança informal do texto constitucional resultam da atuação da Presidência da República e do Congresso Nacional, ambos coautores no processo normativo inerente à e decorrente da edição de medida provisória.

O instituto, que atinge pouco mais de 25 anos no cenário jurídico brasileiro, mostra, portanto, relevante propensão ao uso desagregado dos contornos literalmente estabelecidos pela CF, emergindo daí a importância do Supremo Tribunal Federal no exercício do papel de guarda da Constituição Federal.

4.2. Medida provisória, separação de poderes e sistema de governo

4.2.1. Separação de poderes

Montesquieu, no capítulo de o "Espírito das Leis" em que comentou a Constituição da Inglaterra,[554] abordou um sistema no qual prevaleceriam o poder legislativo bicameral e o poder executivo, já que o poder de julgar questões privadas seria exercido temporariamente por cidadãos do povo escolhidos por sorteio,[555] ao molde de Atenas.

Desse modo, o poder de julgar constituiria uma potência[556] que, embora desconectada das potências legislativa e do executiva,[557] não chegaria sequer a se estabelecer como órgão permanente, não estando, aliás, ligado a qualquer profissão.[558] Em razão dessas pe-

---

[554] MONTESQUIEU, Charles de Secondat, baron de la Brède et de. *Esprit des lois*: livres I à V, précédés d'une introduction de l'éditeur. Project Gutenberg EBook, 2008, Livre XI, Chapitre VI, p. 419-441.

[555] "La puissance de juger ne doit pas être donnée à un sénat permanent, mais exercée par des personnes tirées du corps du peuple, dans certains temps de l'année, de la manière prescrite par la loi, pour former un tribunal qui ne dure qu'autant que la nécessité le requiert" (Ibid., p. 423).

[556] "On appellera cette dernière la puissance de juger" (Ibid., p. 420).

[557] "Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté" (Ibid., p. loc. cit.).

[558] "(…) la puissance de juger, si terrible parmi les hommes, n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession (…)" (Ibid., p. 423).

culiaridades, aos juízes não seria atribuída a possibilidade de aplicar a lei de modo diverso da literalidade legal.[559]

Daí porque Montesquieu refere-se aos juízes como "la bouche qui prononce les paroles de la loi" e ao poder de julgar como algo nulo, praticado por "des êtres inanimés",[560] não havendo, nessa ótica, como conceber "la puissance de juger" no mesmo patamar dos poderes legislativo e executivo.

Em razão da nulidade do poder de julgar, a potência de ajuste ("puissance réglante") do sistema, caberia, em essência, à "(…) partie du corps législatif qui est composée de nobles".[561]

A presença de nobres no legislativo é explicada pela necessidade de esse poder ser exercido concomitantemente por representantes eleitos pelo povo e por pessoas "(…) distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs". O exercício do poder no âmbito do legislativo ("faculté de statuer") seria moderado pela capacidade de cada câmara obstar as iniciativas da outra ("faculté d'empêcher").[562]

O poder executivo deveria estar entre as mãos de um monarca com atribuição para regulamentar a realização e a época dos trabalhos legislativos, bem como com o direito de impedir ("droit d'arrêter") as iniciativas do legislativo. Por outro lado, o legislativo, embora não detendo o poder de impedir a atuação do executivo, deveria fiscalizar o modo como as leis são executadas ("faculté d'examiner").[563] Assim:

> (…) a constituição fundamental de um governo abrange o corpo legislativo composto de duas partes, formando uma cadeia de vontades através da mútua faculdade de obstrução. Essas duas partes são ligadas ao poder executivo, sendo ele mesmo ligado ao legislativo.[564]

---

[559] "Mais, si les tribunaux ne doivent pas être fixes, les jugements doivent l'être à un tel point qu'ils ne soient jamais qu'un texte précis de la loi" (Ibid., p. 424).

[560] "Mais les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur" (Ibid., p. 434).

[561] Ibid., p. 428.

[562] Ibid., p. 427-428.

[563] Ibid., p. 429-432.

[564] "Voici donc la constitution fondamentale du gouvernement dont nous parlons. Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront liées par la puissance exécutrice, qui le sera elle-même par la législative" (Ibid., p. 436).

Esse foco nas interrelações entre as duas partes do poder legislativo, bem como entre destas e o poder executivo é explicado por premissas apresentadas em capítulos antecedentes. Afinal, Inglaterra foi escolhida por Montesquieu, em sua busca por um governo moderado,[565] como exemplo de nação em que a liberdade política[566] consistia no objeto direto de sua constituição.[567]

Não por acaso Montesquieu, apesar de mencionar ter sido tentado a pesquisar a distribuição dos três poderes em outros governos moderados,[568] afirmou que já havia descoberto a liberdade política na constituição inglesa.[569] Para José Levi Mello do Amaral Júnior, "Montesquieu sustenta, então, um mecanismo de neutralização dos poderes".[570]

Segundo Paul Janet, a maior parte do Capítulo VI do Livro XI de o "Espírito das Leis" está baseada no Capítulo XII do "Segundo Tratado do Governo Civil", de John Locke.[571] Conquanto na obra de Montesquieu não haja menção expressa ao contratualista[572] inglês, o fato é que ambos, a seu tempo e modo, comentaram o mesmo regime político.[573]

---

565 "Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (Ibid., Livre XI, Chapitre IV, p. 417).

566 "La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés" (Ibid. loc. lit.).

567 Ibid., Livre XI, Chapitre V, p. 419.

568 Ibid., Livre XI, Chapitre XX, p. 478)

569 "Si on peut la voir où elle est, si on l'a trouvée, pourquoi la chercher?" (Ibid., Livre XI, Chapitre V, p. 419)

570 AMARAL JÚNIOR, José Levi. *Sobre a organização de poderes em Montesquieu*: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de *O Espírito das Leis*. Revista dos Tribunais, 868: 53-68, fev: 2008.

571 Janet foi o responsável pela introdução à edição francesa de 1892 de o "Espírito das Leis". A menção a John Locke consta em nota de rodapé na abertura do capítulo referido (Ibid., Livre XI, Chapitre VI, p. 419)

572 "MEN being, as has been said, by nature, all free, equal, and independent, no one can be put out of this estate, and subjected to the political power of another, without his own consent. The only way whereby any one divests himself of his natural liberty, and puts on the bonds of civil society, is by agreeing with other men to join and unite into a community for their comfortable, safe, and peaceable living one amongst another, in a secure enjoyment of their properties, and a greater security against any, that are not of it" (LOCKE, John. *Second Treatise of Government*. Project Gutenberg EBook, 2005, Chapter VIII, Sec. 95).

573 "Maior é a affinidade entre Montesquieu e Locke. Inspiraram-se ambos nas instituições inglezas do fim do seculo dezesete e principio do dezoito, anteriores, portanto, ao alvorecer do regimen parlamentar. (…) Inspirado pela leitura de Locke, pelas suas proprias viagens ás Ilhas Britannicas e pelo convivio com estadistas inglezes, Montesquieu escreveu o capitulo sexto do livro onze do Espirito das Leis sobre a Constituição da Inglaterra…" (MAXIMILIANO, Carlos. *Commentarios á Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiros dos Santos Editor, 1918, p. 245-246).

A noção de um poder executivo independente, mas não superior[574] a um poder legislativo bicameral distintamente representando, foi firmada por John Locke em 1690, contexto posterior à Revolução Gloriosa, no qual o Rei William III (Guilherme de Orange) havia jurado o Bill of Rights de 1688. Locke descreveu um sistema político de que emergiam o poder executivo, o poder legislativo desempenhado conjuntamente por lordes e por comuns do povo, além de um poder federativo para o trato de questões internacionais.

Locke não avançou na explicação do chamado poder federativo, destinando-lhe apenas dois parágrafos e detendo-se a explicar a separação e a explorar das características dos poderes legislativo e executivo,[575] provavelmente pelo fato de o exercício daquele poder estar reservado ao rei no sistema que comentava[576] e, portanto, alheio a compartilhamento ou fiscalização.[577]

Segundo consta, o poder legislativo seria o poder supremo "(…) to which all the rest are and must be subordinate".[578] O poder executivo, investido em apenas uma pessoa, também teria certa participação no legislativo, à medida em que seria o "supremo executor da lei",[579] e teria prerrogativas[580] de convocar as assembleias e de dissolver as convenções daquele poder.[581]

Há certo alinhamento entre as versões de Montesquieu e Locke, pois ambos apresentam um regime de poder do qual participam rei, nobreza e povo,[582] da mesma forma como Aristóteles abordara a questão em "A Política".

---

[574] "Hence it is evident, that absolute monarchy, which by some men is counted the only government in the world, is indeed inconsistent with civil society" (LOCKE, op. cit., Sec. 90).

[575] "And thus the legislative and executive power come often to be separated" (Ibid., Sec. 144).

[576] "The executive power, placed any where but in a person that has also a share in the legislative, is visibly subordinate and accountable to it, and may be at pleasure changed and displaced" (Ibid., Sec. 152).

[577] "This therefore contains the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions, with all persons and communities without the commonwealth, and may be called federative, if any one pleases. So the thing be understood, I am indifferent as to the name" (Ibid., Sec. 146)."

[578] Ibid., Sec. 149.

[579] Ibid., Sec. 151.

[580] *"(...) prerogative, that is, power to do good"* (Ibid., Sec. 164).

[581] Ibid., Sec. 156.

[582] Em Locke também não se percebe a alocação da atribuição de julgar a um poder independente.

Aristóteles, ao tratar das diversas formas de governo, atribuiu à monarquia a característica do governo de um só na busca do interesse comum, à aristocracia o traço distintivo do governo de poucas pessoas escolhidas entre as mais honestas que visem ao maior bem do Estado, e à república o governo da multidão para a utilidade pública. Afirmou que a monarquia pode degenerar-se em tirania quando voltada à utilidade única do monarca, a aristocracia em oligarquia quanto direcionada apenas aos interesses dos ricos e a república em democracia quando focada somente nos interesses dos pobres.[583]

Esta distinção é importante para se compreender a opção de Aristóteles pela República aristocrática, "(…) porque ela reúne o que há de bom em dois regimes degenerados, a oligarquia e a democracia",[584] ou seja, um governo cuja participação abrange virtude, riqueza e liberdade.[585]

Estabelecida a máxima da decisão por maioria de opiniões,[586] a combinação das razões dos pobres (liberdade) e dos ricos (virtude) "(…) deve sem problemas chamar-se República"; estas razões combinadas com a opulência da nobreza deve chamar-se aristocracia, governo que "(…) lhes convém bem mais do que qualquer outro, apesar da mistura das formas".[587]

Uma das maneiras pelas quais as diferentes razões poderiam ser combinadas seria "(…) a legislação das duas [liberdade dos pobres e virtude dos ricos] sobre alguma matéria",[588] evidenciando uma perspectiva bicameral em que "(…) certas matérias são atribuídas a magistrados eleitos [pobres] e outras a magistrados escolhidos por sorteio [ricos]",[589] e que, ademais, estaria baseada em pretenso equilíbrio de forças a partir de instrumentos de contenção.[590]

---

583 ARISTÓTELES. *A Política*. Le Livros e-book, p. 159-160.

584 Ibid., p. 171.

585 "A aristocracia consiste principalmente em atribuir os cargos mais altos segundo o mérito. A virtude é seu primeiro objeto; a riqueza, o da oligarquia; a liberdade, o da democracia" (Ibid., p. 172).

586 Ibid. loc. cit.

587 Ibid., p. 173.

588 Ibid., p. 174.

589 Ibid., p. 195.

590 "Num Estado bem equilibrado, é preciso que os dois elementos sejam observados e nenhum dos dois se sobressaia demais; que ele tenha, além disso, meios para se conservar a si mesmo" (Ibid., p. 176).

O poder deliberativo deliberativo seria "(…) o verdadeiro soberano do Estado".[591] O poder executivo, embora desempenhado por várias "magistraturas governamentais", deveria contar com uma magistratura suprema: a conservação das leis, própria à aristocracia, a consulta, inerente à oligarquia, ou o senado, particular à democracia.[592]

O melhor Governo seria regido por constituição[593] e a questão da superioridade entre governante e legisladores estaria condicionada a se saber "(…) se é mais vantajoso para um Estado ser governado por um homem muito eminente [como um monarca] quanto às virtudes ou por leis excelentes".[594]

No tocante aos juízes, estes seriam selecionados por eleição ou sorteio para decidirem sobre casos particulares, não havendo, portanto, participação nos desígnios das escolhas legislativas, executivas, ou do Governo.[595]

A partir dessa linha de raciocínio, a separação traduz-se em técnica de imunização contra o poder absoluto, mediante o reconhecimento de um órgão bicameral independente em relação ao executivo, dotado de parcela de soberania porquanto fundamentado no discurso da participação popular.[596]

A lógica subjacente ao sistema descrito por Montesquieu reflete não apenas esse fracionamento de poder, envolvendo também interrelações moderadoras entre executivo e legislativo, sendo que este, pela heterogênea composição, propicia interrelações moderadoras entre suas duas câmaras.[597] O poder de julgar, por sua, vez, "(…) é neutralizado em si

---

[591] Ibid., p. 197.

[592] Ibid., p. 207.

[593] "Com efeito, as leis devem ajustar-se à Constituição, e não a Constituição às leis. A Constituição é a ordem ou distribuição dos poderes que existem num Estado, isto é, a maneira como eles são divididos, a sede da soberania e o fim a que se propõe a sociedade civil. As leis não são a mesma coisa que os artigos fundamentais da Constituição; elas servem apenas de regra para os magistrados no exercício do governo, e também para conter os refratários" (Ibid., p. 225).

[594] Ibid., p. 235.

[595] Ibid., p. 135, 190 e 216.

[596] BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado.* 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 265-266.

[597] "Somente pela exata coincidência de vontades entre câmara alta e câmara baixa é que o poder legislativo estatui. Do contrário, uma câmara neutraliza a outra. Trata-se, portanto, de um bicameralismo igual, em que a câmara alta tem papel moderador, servindo de contrapeso à câmara baixa. Porém, ainda que ambas as casas parlamentares coincidam em suas vontades de estatuir, é necessário, ainda, que o poder executivo não rejeite a decisão parlamentar. O poder executivo, em Montesquieu, participa da legislação pela faculdade de impedir (veto)" (AMARAL JÚNIOR, José Levi. *Sobre a organização de poderes em Montesquieu*: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de *O Espírito das Leis*. Revista dos Tribunais, 868: 53-68, fev: 2008).

mesmo, por força de duas características: (1) modo de formar os tribunais; (2) modo de decidir dos juízes".[598]

Compreendia-se que a estrita separação dos poderes não evitava práticas despóticas, porquanto a estrita independência propiciava abusos na esfera de atuação de cada ramo. Sob essa ótica, antecipando o que posteriormente viria a ser conhecido como sistema de "checks and balances", encontram-se em Montesquieu a descrição das referidas capacidades "d'statuer", "d'empêcher", "d'arrêter" e "d'examiner".

Menos de quarenta anos após publicada a primeira edição do "Esprit des lois", as Treze Colônias da América do Norte preparavam-se para rever as disposições da confederação formada após a declaração independência em relação ao Governo inglês. Nesse contexto, o movimento em prol da criação de um Estado Federado intensificou-se, ao ponto de originar o texto da Constituição dos Estados Unidos da América, aprovado em 1787 na Filadélfia.

James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, além de líderes do movimento, publicaram uma série de artigos ("The Federalist Papers")[599] apresentando as características e as vantagens da iminente federação, "(…) destinados a preparar o povo norte-americano para comprehender e ratificar nas convenções parciaes a obra imperecivel da Convenção da Philadelphia, que elaborou a lei basica dos Estados Unidos".[600]

A influência de Montesquieu é notória, seja pela forma como as estruturas fundamentais do novo Governo foram dimensionadas, ou pelas diversas oportunidades em que há menção expressa ao francês.[601]

---

[598] Ibid. loc. cit.

[599] A relevância contextual desses textos viabiliza sua utilização como fonte para a compreensão das características essenciais do Estado que se inaugurava.

[600] MAXIMILIANO, Carlos. *Commentarios á Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiros dos Santos Editor, 1918, p. 185-186.

[601] Montesquieu é referido por Hamilton nos textos 9 e 78 e por Madison nos textos, 43 e 47. Segundo Madison, "The oracle who is always consulted and cited on this subject is the celebrated Montesquieu". (HAMILTON, Alexander; JAY, John; Madison, James. *The Federalist Papers*. Project Gutenberg Ebook, 2009, nº 47).

Previu-se um poder legislativo bicameral[602] ombreando com o poder executivo. Inaugurou-se, contudo, a forma federativa de Estado,[603] suscitando a articulação de um sistema inédito, adaptado às suas características.

A unidade federativa soberana passaria a deter o poder central, motivo suficiente para as colônias confederadas demandarem participação e representatividade na órbita federal. A genialidade consistiu em garantir a participação das iminentes unidades federadas no Senado, órgão integrante do legislativo bicameral com características consideravelmente distintas da Casa de Representantes do povo. A função moderadora exercida por lordes na câmara alta do Parlamento inglês passou a ser desempenhada, no legislativo norte-americano, por representantes dos estados federados.

O mecanismo de "checks and balances", embora amealhado da doutrina de Montesquieu, recebeu certa sofisticação,[604] seja pela originalidade do controle vertical praticado entre união e unidades federadas,[605] ou pelo fortalecimento do poder executivo[606] atrelado ao sistema de governo presidencial.[607]

O robustecimento do poder de julgar foi outra novel particularidade na federação norte-americana, pois a unidade central reclamava não apenas instrumentos de blindagem, mas especialmente um sistema de justiça com competência para a análise de eventuais con-

---

602 "In republican government, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconveniency is to divide the legislature into different branches; and to render them, by different modes of election and different principles of action, as little connected with each other as the nature of their common functions and their common dependence on the society will admit" (Ibid., nº 51)

603 "The proposed Constitution, so far from implying an abolition of the State governments, makes them constituent parts of the national sovereignty, by allowing them a direct representation in the Senate, and leaves in their possession certain exclusive and very important portions of sovereign power" (Ibid., nº 9).

604 "(…) all these exterior provisions are found to be inadequate, the defect must be supplied, by so contriving the interior structure of the government as that its several constituent parts may, by their mutual relations, be the means of keeping each other in their proper places" (Ibid., nº 51).

605 "In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each subdivided among distinct and separate departments. Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself" (Ibid. loc. cit.).

606 "(…) the weakness of the executive may require, on the other hand, that it should be fortified" (Ibid. loc. cit.).

607 "Disto adveio o traço fundamental do presidencialismo, qual seja, a irresponsabilidade do presidente da república, perante o Congresso. A palavra irresponsabilidade tem aqui um sentido bem específico. Ela significa, tão-somente, que o presidente da república não necessita do apoio do Congresso para manter-se no poder" (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 89).

flitos nas relações da união com os estados federados, incluído o controle das legislações estaduais.

A inspiração federalista, sem embargo, foi além, estreando o controle judicial federal sobre os atos do poder legislativo federal, na hipótese de desrespeito à constituição ("judicial control").[608] O delineamento do poder de julgar transcendeu, a partir de então, a órbita das relações entre particulares, tal qual concebida desde Aristóteles, atingindo patamar correspondente aos poderes legislativo e executivo.

O estabelecimento do poder judiciário, como componente do sistema de "cheks and balances", requeria, na visão federalista, maior independência judicial,[609] motivo bastante para outra significativa transformação: os juízes federais, responsáveis diretos pelo "judicial control", deveriam ser nomeados a partir do mérito individual para o desempenho vitalício da jurisdição.[610]

Entre nós, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil foi planejada sob a influência[611] e a partir da já secular experiência norte-americana.[612] O delineamento de nossa Primeira República, em 1891, acompanhou a formatação dos Estados Unidos da América

---

[608] "By a limited Constitution, I understand one which contains certain specified exceptions to the legislative authority. (…) Limitations of this kind can be preserved in practice no other way than through the medium of courts of justice, whose duty it must be to declare all acts contrary to the manifest tenor of the Constitution void. Without this, all the reservations of particular rights or privileges would amount to nothing" (HAMILTON, op. cit., nº 78).

[609] "The complete independence of the courts of justice is peculiarly essential in a limited Constitution" (Ibid. loc. cit.).

[610] "If, then, the courts of justice are to be considered as the bulwarks of a limited Constitution against legislative encroachments, this consideration will afford a strong argument for the permanent tenure of judicial offices" (Ibid. loc. cit.).

[611] "Nas classes médias, muitas crianças nascidas por esse tempo, ganhavam como prenome 'Washington', 'Hamilton', 'Jefferson', do mesmo modo que um menino nascido em meio do século XIX, no fastígio da Carta de 1824, fora batizado Benjamin Constant Botelho de Magalhães" (BALEEIRO, Aliomar. *A Constituição de 1891*. Brasília: Centro de Ensino a Distância, 1987, p. 2).

[612] "Ella tomou por paradigma a dos Estados Unidos da America do Norte, elaborada pela Convenção de Philadelphia e posteriormente emendada, constituição que entre publicistas muito competentes passa por ser a mais perfeita de quantas se têm redigido para o governo das nações. (…) constituição que o celebre Gladstone, por ocasião do centenário em 1887 em Philadelphia, proclamou a obra mais maravilhosa que jamais de um só esforço sahiu do cerebro humano" (BARBALHO, João U. C.. *Constituição Federal Brasileira*: commentarios. 2. ed. correcta e augmentada. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia Editores, 1924, p. 8).

quanto à separação de poderes, à forma federativa de Estado[613] e ao sistema presidencialista de governo.

A configuração do Poder Legislativo acompanhou o modelo norte-americano, estruturando-se em duas câmaras compostas por representantes do povo e das províncias, então transformadas em estados federados.[614]

Quanto ao Poder Judiciário, o Decreto 848, de 11 de outubro de 1890,[615] editado pelo Governo Provisório de Manoel Deodoro da Fonseca,[616] havia recém criado e organizado a Justiça Federal, atribuindo aos Juízes de Secção competência para, entre outras questões notoriamente correlacionadas com o funcionamento da análoga norte-americana,[617] "(…) processar e julgar as causas em que alguma das partes fundar a acção ou a defesa em disposições da Constituição Federal, ou que tenham por origem actos administrativos do Governo Federal".[618]

Em termos estruturais, a Justiça Federal, exercida em dupla instância pelo Supremo Tribunal Federal e pelos referidos juízes, todos nomeados pelo Presidente da República, "(…) vitalicios e inamoviveis",[619] detinha competência para "(…) guarda e applicação da Constituição e das leis nacionaes".[620]

---

[613] "Este é [o estado federado], na phrase de Alexandre Hamilton, uma reunião de sociedades, ou a associação de Estados debaixo de um governo commum…" (Ibid., p. 14); "Foi um erro, talvez irreparável, não se aproveitar o Governo Provisorio dos seus poderes omnimodos, para dividir o paiz de modo que facilitasse o advento de uma federação menos imperfeita. (…) Outro grande erro foi elevar á categoria de Estados todas as provincias do Imperio" (MAXIMILIANO, Carlos. *Commentarios á Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiros dos Santos Editor, 1918, p. 135-137).

[614] A presidência do Senado cabia ao Vice-Presidente da República, nos termos do art. 32 da Constituição de 1891, seguindo o exemplo norte-americano: "A razão d`isto encontra-se no Federalist, cap. 68" (BARBALHO, op. cit., p. 129).

[615] BRASIL. *Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890*. Coleção de Leis do Brasil, 31 dez. 1890, p. 2.744.

[616] "Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a fórma de governo da nação brazileira - a República Federativa; Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil" (BRASIL. *Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889*. Coleção de Leis do Brasil, 15 nov. 1889, p. 1).

[617] HAMILTON, Alexander; JAY, John; Madison, James. *The Federalist Papers*. Project Gutenberg Ebook, 2009, nº 80.

[618] Decreto 848, de 11 de outubro de 1890, art. 15, *a*.

[619] Decreto 848, de 11 de outubro de 1890, art. 2º. "Os juizes federaes serão vitalicios e inamoviveis e não poderão ser privados dos seus cargos sinão em virtude de sentença proferida em juizo competente e passada em julgado".

[620] Decreto 848, de 11 de outubro de 1890, art. 3º.

Em poucas palavras: o Governo Provisório já havia atribuído ao corpo judicial características substanciais a dignificar o Poder Judiciário como órgão de cúpula na repartição de poder na órbita federal. A institucionalização da fórmula estadunidense de "judicial control"[621] agregou, ao sistema de repartição de poder da federação brasileira, mais uma capacidade "d'empecher", como diria Montesquieu, em relação tanto ao Poder Legislativo, quanto ao Poder Executivo.[622]

A Constituição de 1891, no embalo da recente criação da Justiça Federal e sob a influência norte-americana,[623] acolheu essa forma de participação ativa do Poder Judiciário[624] em seu sistema de "checks and balances".[625]

A Constituição de 1988 segue a mesma essência: República federativa,[626] independência e harmonia entre Legislativo, Executivo e Judiciário e sistema presidencialista de governo. Nada obstante, dadas as particularidades de arranjo institucional multipartidário,

---

[621] As disposições do art. 346 do Decreto 848, de 11 de outubro de 1890, evidenciam o franco diálogo de fontes entre a aplicação do direito pátrio e a jurisprudência norte-americana: "Art. 386. Constituirão legislação subsidiaria em casos omissos as antigas leis do processo criminal, civil e commercial, não sendo contrarias ás disposições e espirito do presente decreto. Os estatutos dos povos cultos e especialmente os que regem as relações juridicas na Republica dos Estados Unidos da America do Norte, os casos de common law e equity, serão tambem subsidiarios da jurisprudencia e processo federal"; Ruy Barbosa, reportando-se a esse dispositivo, ressaltou que "(…) nossa lampada de segurança será o direito americano, suas antecedencias, suas decisões, seus mestres. A Constituição brasileira é filha deite, e a propria lei nos poz nas mãos esse foco luminoso" (BARBOSA, Ruy. *Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal*. Capital Federal: Companhia Impressora 7, 1893, p. 16).

[622] "Interprete da Constituição, e mais autorizado que os outros, é o Poder Judiciário. (…) pronuncia-se contra a validade de actos do Executivo ou do Congresso Nacional…" (MAXIMILIANO, Carlos. *Commentarios á Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiros dos Santos Editor, 1918, p. 116).

[623] "Os auctores de nossa Constituição, em cujo nome tenho algum direito de fallar, não eram alumnos políticos de ROUSSEAU e MABLY, como o nobre procurador da Republica: eram discípulos de MADISON e HAMILTON" (BARBOSA, Ruy. *Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal*. Capital Federal: Companhia Impressora 7, 1893, p. 30).

[624] "Assim que, nada ha de extraordinario e escommunal em attribuir-se ao poder judiciario a autoridade que ficou tendo na organização federal. E si d`ahi lhe resulta grande força, prestigio e influencia, a ponto a ser considerado arbitro supremo em materia de competencia constitucional, égide e palladio da liberdade individual, é isso cousa muito natural, para applaudir-se e estimar-se, attenta a acção benefica e salutar por elle exercida" (BARBALHO, João U. C.. *Constituição Federal Brasileira*: commentarios. 2. ed. correcta e augmentada. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia Editores, 1924, p. 296-297).

[625] "Os fundadores do governo federal e dos governos dos Estados, porém, obviaram á dificuldade, reduzindo os princípios da Magna Carta e da Petição de Direitos a clausulas, que se incorporaram á Constituição, para servir de freio assim á legislatura, como ao executivo" (BARBOSA, op. cit., p. 33).

[626] Não se pode descurar, como lembra Enrique Ricardo Lewandowski, que o movimento federativo brasileiro consistiu na "(…) descentralização política de um Estado unitário, e não como resultado da união de Estados soberanos…" (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 29.

o sistema de governo requer detida análise, em especial quando considerada a hipótese da medida provisória como ato executivo de indução à atividade legislativa.[627]

4.2.2. Presidencialismo de coalizão

José Afonso da Silva afirma que o princípio da separação dos poderes não contempla a rigidez de outrora, porquanto a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impõe outras formas de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo: "colaboração de poderes" no parlamentarismo e "técnicas de interdependência orgânica", bem como "harmonia de poderes" no sistema presidencialista.[628] Na mesma linha, segundo Karl Loewenstein:

> Lo que en realidad significa la así llamada 'separación de poderes' no es, ni más ni menos, qui el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones - el problema técnico de la división del trabajo - y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necessidade de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder politico. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales es, en realidad, la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado.[629]

O sistema presidencialista de governo estrutura-se a partir do distanciamento político *a priori* entre as funções legislativa e executiva, diferentemente do sistema parlamentarista, por sua vez, pressupõe a integração do governo no parlamento, porquanto "(…) los miembros del gobierno - gabinete, - pertenecen al mismo tiempo a la asamblea".[630]

Em termos de governança, para que sejam atingidos objetivos do Estado dependentes de inovação normativa, o presidencialismo requer aproximações inter-institucionais de *cooperação*, dependentes de alinhamentos políticos contextuais e, muitas vezes, ocasionais.

---

[627] "(…) por meio da medida provisória, o executivo não só determina a pauta dos trabalhos legislativos, como influi nos seus resultados" (FIGUEIREDO, Argelina Cheibuc; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. *Governabilidade e concentração de poder institucional o governo de FHC*. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, p. 49 - 62, out. 1999).

[628] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 113-114.

[629] LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constituición*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2 ed. Barcelona: Ariel, 1976, p. 91-92.

[630] Ibid. loc. cit.

Esta característica assume relevância ímpar na República Federativa do Brasil, porquanto, para além de presidencialistas, também somos multipartidários.

Sérgio Henrique Hudson de Abranches, em artigo publicado na conjuntura dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, abordou as relações entre os poderes Legislativo e Executivo. O estudo, comparativo com diversos outros regimes democráticos, elucida a proeminência do parlamentarismo, sendo o presidencialismo a exceção em experiências democráticas estrangeiras.[631]

Conquanto a República Federativa do Brasil figure ao lado dos Estados Unidos da América ante a opção presidencialista, "(…) o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões".[632] Considerados tais traços distintivos da realidade institucional brasileira, Abranches cunhou a expressão "presidencialismo de coalizão".[633]

A dinâmica do presidencialismo de coalizão, segundo Abranches, envolve três momentos: aliança eleitoral, "(…) que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas", constituição do governo, "(…) no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico", e coalizão de governo, "(…) quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação". E prossegue:

> Esse é, naturalmente, um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória. Tal processo se faz por uma combinação de reflexão e cálculo, deliberação e improviso, ensaio e erro, da qual resulta a fisionomia do governo.[634]

---

[631] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão*: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

[632] Agregue-se a esse cenário a autonomia "(…) para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária" (CF, art. 17, § 1º).

[633] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão*: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

[634] Ibid. loc. cit.

Tais aproximações, negociações e consensos naturalmente transpõem as barreiras funcionais institucionalmente estabelecidas entre Executivo e Legislativo, evidenciando que a competição multipartidária não se restringe aos momentos eleitorais, mas orienta a agenda dos agentes de poder estatal. Assim:

> Pode-se definir *presidencialismo de coalizão como o sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servindo de apoio às políticas governamentais, o que é refletido na distribuição das pastas ministeriais e no exercício do poder de agenda legislativa da presidência da República*.[635]

Fundamental, portanto, desagregar as imagens estabelecidas como dogmas para a separação de poderes e para o sistema presidencialista de governo brasileiro, viabilizando-se um olhar vigilante sobre a proatividade partidária nas interrelações entre Executivo e Legislativo.[636]

Os partidos políticos, embora concebidos como pessoas jurídicas de direito privado, detêm o monopólio de todas as candidaturas a cargos políticos eletivos.[637] Atingida representação no Congresso Nacional, passam a exercer inegável proeminência na busca, na conformação e na manutenção do poder político nos cenários nacional, estaduais, distrital e municipais.[638]

---

[635] SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 127.

[636] "(…) refocusing the separation of powers on parties casts numerous aspects of constitutional structure, doctrine, and institutional design in a new and more realistic light" (LEVINSON, Daryl J. & PILDES, Richard H. *Separation of Parties, not Powers*. Harvard Law Review, vol. 119, n. 8, june/2006, p. 2311-2386).

[637] Logo após a promulgação da atual Constituição Federal a doutrina já indicava certa incompatibilidade entre o referido monopólio e a circunstância de ter sido atribuído personalidade jurídica de direito privado aos partidos políticos: "Sob o comando da nova ordem jurídica, a agremiação político-partidária não passa de mera associação, de personalidade jurídica regulada pelo direito privado, à qual, portanto, não deveriam ser assegurados privilégios políticos, sob pena de torpedear o cânone isonômico e impregnar de nebulosidade o tratamento das questões constitucionais, como é a da seleção dos representantes. Já que o Constituinte não mais contemplou o partido com personalidade jurídica de direito público interno, não deveria, nem poderia, lhe reservar a exclusividade quanto à apresentação das candidaturas" (CAGGIANO, Mônica Herman S. *A representação política na nova Constituição*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1989, fl. 32).

[638] A proeminência dos partidos no cenário político nacional, seja em decorrência do monopólio das candidaturas ou em razão da franca autonomia para definição de suas estruturas internas, organização e respectivos funcionamentos (CF, art. 17, § 1º), desvelava, dois anos após o advento da CF/1988, que "(…) reconhecido o partido como fator inafastável do processo de poder, essa peculiar organização passou a configurar mecanismo próprio da política contemporânea, estreando nos textos constitucionais e, consequentemente, na ordem jurídica, como fenômeno de irretorquível sobrepujança sobre a dinâmica do poder" (CAGGIANO, Mônica Herman S. *Partidos políticos na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, v. 94, p. 141-145, 1990).

Por outro lado, o funcionamento por bancadas e lideranças nas casas legislativas,[639] a subordinação do agir do parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do respectivo estatuto,[640] e a perda automática da função ou cargo legislativo no caso do parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito[641] estabelecem e enaltecem a superioridade dos comandos partidários no interior das casas legislativas.

A liberdade para a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos,[642] a despeito da sintonia com o pluralismo político, fundamento da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, V), propiciou consideráveis distorções, porquanto "(…) o sistema de partidos praticado no panorama doméstico vem se firmando, descortinando um quadro pluripartidário, de considerável pulverização".[643]

Luís Roberto Barroso aborda as principais críticas ao sistema partidário brasileiro, relativas "(…) à fragilidade programática, ao troca-troca de partidos, às coligações oportu-

---

[639] Lei 9.096/1995, art. 12; "As regras regimentais que distribuem poder no interior do Congresso, por sua vez, favorecem os líderes partidários. O presidente da Mesa e os líderes dos partidos estabelecem a pauta dos trabalhos e detém direitos procedimentais que lhes permitem representar a sua bancada. Por meio dessa prerrogativa, controlam os pedidos de solicitação de votações nominais, de destaques para votação em separado e os pedidos de urgência. (…) Os líderes têm ainda a prerrogativa de indicar os membros das comissões e substituí-los a qualquer momento. Por meio desses instrumentos os líderes podem exercer, e de fato têm exercido, controle sobre o processo legislativo e sobre o comportamento do plenário" (FIGUEIREDO, Argelina Cheibuc; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. *Governabilidade e concentração de poder institucional o governo de FHC*. Tempo Social: Revista de Sociologia da Usp, v. 11, n. 2, p. 49 - 62, out. 1999).

[640] Lei 9.096/1995, art. 24.

[641] Lei 9.096/1995, art. 26.

[642] Art. 17. "É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei".

[643] LEMBO, Cláudio. CAGGIANO, Mônica Herman S. *Direitos políticos*: o partido político, canal de comunicação entre governantes e governados. In: Ives Gandra da Silva Martins; Gilmar Ferreira Mendes; Carlos Valder do Nascimento. (Coord.). Tratado de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1, p. 861-881. Segundo informações fornecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, o sistema de partidos políticos conta, atualmente, com 35 agremiações. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em: 31 dez. 2015. Nesta conjuntura: "Um dos pontos de maior polêmica a envolver o sistema de partidos no Brasil reside na convivência das grandes e poderosas agremiações com outras de reduzida expressão política e duvidosa densidade eleitoral, por se posicionarem no papel de fiel da balança e, consequentemente, de indispensável presença na formação de maiorias parlamentares ou na formação de coligações ou, ainda, no campo de apoio informal que oferecem no decurso das campanhas políticas…" (CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004, p. 109.

nistas, à fragmentação do quadro partidário, à existência de 'legendas de aluguel' e à influência do poder econômico".[644]

A Constituição de 1988 adotou o modelo do Estado de bem-estar social.[645] Diante dessa opção, o âmbito de atuação do Executivo foi ampliado a ponto de se afirmar ser a liderança política da nação exercida de forma preponderante por esse poder, independentemente do regime de governo adotado (presidencialismo ou parlamentarismo).[646]

Para possibilitar o cumprimento das atuais missões do Estado Social, é necessária a disponibilidade de instrumentos céleres e efetivos à governança praticada por um Executivo hipertrofiado.[647]

A medida provisória é um desses instrumentos, concebida sob as perspectivas da governabilidade e das relações entre Legislativo e Executivo. Conquanto adequada para o trato da divisão de funções entre esses dois poderes, a prática discursiva no âmbito constituinte[648] não envolveu questões próprias ao presidencialismo de coalizão. De fato, as "(…) relações entre executivo e legislativo decorrentes da luta político-partidária tenderam a ficar de lado".[649]

O âmbito discursivo no trato das relações entre executivo e legislativo, como se fossem dois órgãos estanques, com interesses basicamente voltados à preservação das próprias

---

[644] BARROSO, Luís Roberto. *A reforma política*: uma proposta de Sistema de Governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Separata Revista de Direito do Estado, v. 3, p. 287-360, 2006.

[645] GRAU. Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 267.

[646] CLÈVE, Clémerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*, 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 42.

[647] "Esse argumento, de caráter político-empírico, com pretensões de validade geral no âmbito de sociedades complexas, teve peso destacado nos debates da Assembléia Constituinte brasileira (1987-1988). De um modo geral, ressaltava-se a necessidade de o Poder Legislativo recuperar as prerrogativas específicas perdidas durante o regime militar, contudo reconhecia-se também a necessidade de dotar o Poder Executivo de instrumentos que impedissem a paralisia, dada a complexidade dos problemas de governo e do natural alongamento temporal do processo legislativo decisório" (STEINMETZ, Wilson. *O uso da medida provisória antes da Emenda Constitucional 32/2001 e o princípio democrático*. Revista de Direito Administrativo, 237: 143-164, set: 2004).

[648] Cf. Item 1.1.

[649] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *O Congresso e as medidas provisórias*: abdicação ou delegação. Novos Estudos Cebrap, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

garantias funcionais e à defesa dos respectivos campos de atuação,[650] também norteou a evolução conceitual da medida provisória.[651]

Sem embargo, a análise dos debates parlamentares realizados durante o longo trajeto, percorrido pela PEC que viria a se tornar a EC 32, evidenciou interessante polarização entre oposição e governo, nas questões em que não haviam sido atingidos acordos entre as lideranças partidárias. Os blocos consistiam em duas grandes coalizões partidárias, tendo sempre o poder executivo como referência.[652]

Naquele contexto, propício pelos objetivos a alcançar e pelo objeto de discussão, intimamente ligado à governabilidade e seu principal instrumento de indução normativa, era clara a tendência de parlamentares da base governista defendendo, no Legislativo, interesses do Governo, como ocorreu nos casos das redações que seriam atribuídas ao art. 246 da CF e ao art. 2º da EC 32.[653]

A medida provisória decorre de inversão da lógica legislativa, entrando em vigor tão logo publicado o ato de governo.[654] Resta saber se o instituto, idealizado para o parlamentarismo,[655] adapta-se ao presidencialismo de coalizão praticado no Brasil.

Partidos em coligação de apoio ao governo calculam alguma vantagem a ser obtida, como o domínio partidário sobre pastas ministeriais.[656] Partido da situação atuando proati-

---

[650] "(…) the invisibility of political parties has left constitutional discourse about separation of powers with no conceptual resources to understand basic features of the American political system. It has also generated judicial decisions and theoretical rationalizations that float entirely free of any functional justification grounded in the actual workings of separation of powers" (LEVINSON, Daryl J. & PILDES, Richard H. *Separation of Parties, not Powers*. Harvard Law Review, vol. 119, n. 8, june/2006, p. 2311-2386).

[651] Cf. Itens 1.2. e 2.2.

[652] Cf. Item 2.1.

[653] Cf. notas 261, 271, 285 e 286.

[654] "Através da edição de uma MP, o Executivo altera unilateralmente o status quo, criando um fato consumado que, em certas circunstâncias, toma praticamente impossível a sua rejeição. Modifica a estrutura da escolha parlamentar, pois esta não é feita entre o status quo anterior à sua edição e a MP, mas entre esta última e os efeitos que decorreriam de sua rejeição" (FIGUEIREDO, Argelina Cheibuc; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. *Governabilidade e concentração de poder institucional o governo de FHC*. Tempo Social: Revista de Sociologia da Usp, v. 11, n. 2, p. 49 - 62, out. 1999).

[655] Cf. Item 1.1.

[656] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão*: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34; SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 127; FIGUEIREDO, et. al. op. cit. loc. cit.

vamente da administração pública direta.[657] Ainda que a missão de Ministro de Estado seja a de auxílio à Presidência da República,[658] não parece exagero supor que caiba, *ex facto*, ao Ministro do partido coligado a decisão final sobre assuntos de interesse na pasta por ele comandada.

Esta hipótese abrange a proposição de medidas provisórias, nos termos do Decreto 4.176, de 28 de março de 2002, que regulamenta a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento, ao Presidente da República, de projetos de atos normativos, estabelecendo diretrizes aos Ministérios e demais órgãos da estrutura da Presidência da República.

Embora caiba à Casa Civil o exame da constitucionalidade, da legalidade, do mérito, da oportunidade e da conveniência política das propostas (art. 34, I), essas particularidades, como já referido, tornam a gestação de medidas provisórias um procedimento marcado pela participação de diversos atores além do Presidente da República.[659]

Tal participação, a depender do grau de influência partidária na coligação, pode compreender a decisão quanto aos desígnios últimos da medida provisória na fase pré-congressual, revelando o uso do instrumento de forma compartilhada pelos partidos de apoio ao Governo.

Esta constatação é fortalecida quando amparada pelos elevados índices de aprovação congressual de medidas provisórias editadas no pós EC 32. Coalizão presente antes e depois da edição do ato normativo.[660]

O presidencialismo de coalizão parece ser o habitat ideal para o uso da medida provisória, ao menos no que diz respeito ao êxito atingido pela atuação coordenada entre Executivo e Legislativo, através de coligações partidárias, para o alcance de seus objetivos.

---

[657] Segundo o disposto no art. 4° Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 "A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios".

[658] Art. 1° do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

[659] Cf. 3.1.

[660] Cf. Gráfico 19.

O sucesso obtido através do uso da medida provisória na fase pré EC 32 decorreu, em considerável proporção, da chancela jurisdicional à prática da reedição[661] e do trabalho desempenhado por lideranças partidárias coligadas aos partidos governistas.[662] Na visão contextual de Friedrich Müller:

> *O mal da 'práxis' até agora reside, portanto, não no art. 62* - bem formulado, com suficiente rigor -, *mas no fracasso do campo institucional circundante* (do Congresso Nacional até o Supremo Tribunal Federal), que evita controles e teme sanções. *Essas* condições desfavoráveis são justamente, não em último lugar, condições de natureza política não podendo ser eliminadas por uma melhor redação do art. 62.[663]

Na fase pós EC 32, o êxito governista passou a ter maior dependência da atividade no interior das casas legislativas. Afinal, proscrita a reedição e inserido o regime de urgência, o trâmite congressual também é decisivo quanto ao porvir da medida provisória.

De todo modo, o instituto, notoriamente utilizado por bases coligadas como instrumento para exercício de governabilidade,[664] suscita perplexidades.[665] Afinal, havendo harmonia partidária entre Presidência da República, ministério e a maioria nas casas legislati-

---

[661] Cf. notas 74, 80 e 81.

[662] "Na Câmara e no Senado, as grandes decisões são tomadas em reuniões do Colégio de Líderes, em que também tem assento o líder do governo. Os demais parlamentares têm pouca influência nos destinos de votações importantes. Quando o governo possui a maioria, as decisões do Colégio de Líderes lhe são normalmente favoráveis. Dessa forma, o governo pauta e viabiliza a aprovação das matérias de seu interesse, inclusive medidas provisórias" (ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. *Medidas provisórias*: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 74 p.).

[663] MÜLLER, Friedrich. *As Medidas provisórias no Brasil diante do pano de fundo das experiências alemãs*. In: Anais da XVII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil: justiça: realidade e utopia. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000. p. 1435-1448.

[664] Cf. Gráfico 19. "(…) ao contrário do que deixa entrever a análise folclórica do sistema político brasileiro, a medida provisória não foi meramente um instrumento de vazão de caprichos presidenciais, aceitos sem mais por um Congresso que se mostrou incapaz de esboçar reação. De um lado, as MPs foram fundamentalmente um instrumento de política macroeconômica, ainda que a sua aplicação a uma gama ampliada de matérias, alegadamente complementares aos planos de estabilização, tenha de fato ampliado o campo de atuação unilateral do executivo" (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *O Congresso e as medidas provisórias*: abdicação ou delegação. Novos Estudos Cebrap, n. 47, p. 127-154, mar. 1997).

[665] "A centralização do processo decisório reduz a influência dos parlamentares, limitando o acesso a recursos que lhes permitam garantir benefícios para suas clientelas. Dessa forma, elimina a possibilidade de que o Congresso se constitua em veto institucional à agenda governamental em decorrência de divergências de interesses entre os dois poderes. Ou seja, afeta diretamente a fonte onde tem origem o que é normalmente identificado como *'crise de governabilidade'*" (FIGUEIREDO, Argelina Cheibuc; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. *Governabilidade e concentração de poder institucional o governo de FHC*. Tempo Social: Revista de Sociologia da Usp, v. 11, n. 2, p. 49 - 62, out. 1999).

vas na aprovação de medida provisória, haveria alternativa aos partidos oposicionistas quando refratários ao ato?

4.3. Medida provisória e o papel do Supremo Tribunal Federal

Por ocasião do julgamento da ADI 4.029/DF foram declarados prospectivamente inconstitucionais o art. 5º, *caput*, e o art. 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução 1, de 2002-CN.[666] Segundo o Relator, Ministro Luiz Fux, "O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional". Entre os argumentos, acolhidos por maioria, assentou-se a indispensabilidade do parecer prévio, a cargo da Comissão Mista, especialmente naquele contexto, em que a praxe, diante da necessidade de constituição de uma Comissão Mista para cada medida provisória, consistia na análise plenária *per saltum* a partir de parecer monocrático.[667]

Essa prática, vinha sendo criticada em campo doutrinário[668] e já havia soado no STF quando do julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.289-5/DF e

---

[666] Eis os dispositivos: "Art. 6º A Câmara dos Deputados fará publicar em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados o parecer da Comissão Mista e, a seguir, dispensado o interstício de publicação, a Medida Provisória será examinada por aquela Casa, que, para concluir os seus trabalhos, terá até o 28º (vigésimo oitavo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.
§ 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória.
§ 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte".

[667] Houve modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, postergando-se os efeitos da decisão "(…) para preservar a validade e a eficácia de todas as Medidas Provisórias convertidas em Lei até a presente data, bem como daquelas atualmente em trâmite no Legislativo" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 8 mar. 2012. Diário de Justiça eletrônico, 27 jun. 2012).

[668] AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e a sua conversão em lei*: A Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 246-247.

da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.290-9/DF.[669] A decisão do STF proporcionou reprogramação no trâmite congressual das medidas provisórias, sintonizando-o em definitivo com o art. 62, § 9º, da CF.

De fato, segundo dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, da Medida Provisória 1, de 20 de setembro de 2001, à Medida Provisória 561, de 3 de agosto de 2011, não houve emissão de parecer algum por parte de Comissões Mistas, conjuntura substancialmente alterada em decorrência da decisão do STF na ADI 4.029/DF, porquanto, a partir de então, a emissão de pareceres nas Comissões Mistas passou a efetivamente ocorrer.

No julgamento da ADI 5.127 o STF declarou, também com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade da apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação.[670]

Segundo dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, foram encaminhados à sanção presidencial 391 projetos de conversão de medidas provisórias editadas entre 11 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2015. Ou seja, 55% das 709 medidas provisórias editadas no período sofreram alterações. A Medida Provisória 664, de 30 de dezembro de 2014, por exemplo, recebeu 517 emendas.

---

[669] Para o Relator, Ministro Gilmar Mendes: "(…) a disciplina trazida pela Emenda Constitucional 32, de 2001, embora tenha sido eficaz na fixação de prazo determinado para a apreciação da medida provisória, não foi capaz de eliminar potencial impasse decisório no que diz respeito à discussão da medida provisória no âmbito da comissão mista. (…). No caso, resta evidenciado que por duas vezes foi convocada a reunião para instalação da Comissão, não se chegando, todavia, ao quorum necessário. Essa falha procedimental, considerando o atual estágio de implementação da Emenda 32, assim como as circunstâncias do caso, em que resta demonstrada a tentativa, por duas vezes, de instalação da comissão mista, no meu entendimento, ainda não permite a formulação de um juízo de inconstitucionalidade por ofensa ao referido §9" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.289-5/DF*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 5 mai. 2005. Diário de Justiça da União, 3 fev. 2006, p. 11; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.290-9/DF*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 5 mai. 2005. Diário de Justiça da União, 3 fev. 2006, p. 11).

[670] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF*. Relator: Ministra Rosa Weber. Relator p/ acórdão Ministro Edson Fachin. Brasília, 15 out. 2015. Acórdão pendente de publicação. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4580410>. Acesso em 20 dez. 2015.

O poder de emenda parlamentar é constitucionalmente equacionado pelo poder de veto presidencial,[671] tendo a Presidência da República vetado parcialmente 97 projetos de lei de conversão de medidas provisórias.[672]

A problemática das emendas tem maior impacto na dinâmica entre as duas Casas do Congresso Nacional, especialmente porque o prazo para sobrestamento de pauta não é contado de forma independente e porque o início das deliberações sobre medidas provisórias ocorre sempre na Câmara dos Deputados.[673] A própria Câmara dos Deputados, em decorrência do rito previsto na Resolução 1/2002 CN, tem de examinar não somente a medida provisória tal qual editada, como também o texto resultante de eventual modificação realizada pela Comissão Mista.

Neste aspecto, o Presidente do Senado Federal, na Sessão Ordinária de 27 de outubro de 2015, após referência à decisão do STF na ADI 5.127, à natureza constitucional da pertinência temática enquanto pressuposto de emendas em medidas provisórias, à possibilidade de juízo prévio de admissibilidade nos termos do art. 62, § 5º, da CF, bem como ao disposto no art. 7º, II, da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998,[674] estabeleceu a possibilidade de recusa, total ou parcial, à admissibilidade de matéria constante de medida provisória ou projeto de lei de conversão:

> Ao fazê-lo, poderá deixar de conhecer, considerando não escrita, de matéria estranha à medida provisória originária ou que aumente a despesa prevista, seja porque o novo conteúdo não atende aos pressupostos específicos da urgência, relevância e limitações materiais, seja ainda porque desborda dos limites constitucionais do poder de emendar, atribuído aos Parlamentares, por não guardar, como disse anteriormente, pertinência temática.[675]

Tratava-se de resposta a questão de ordem, apresentada pelo Senador Ronaldo Caiado em 2 de junho de 2015, sobre a possibilidade de rejeição de emendas em medida provi-

---

[671] Art. 66, § 1º, da CF.

[672] Dados fornecidos pela Secretaria da Mesa do Senado Federal.

[673] Art. 62, §§ 6º e 8º.

[674] Art. 7º. "O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (…) II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão".

[675] CALHEIROS, Renan. Congresso Nacional. Senado Federal. *Questão de Ordem*. Diário da Câmara dos Deputados. Brasilia, DF, 27 out. 2015, p. 76-79.

sória, efetuadas pela Comissão Mista ou pela Câmara dos Deputados, quando "(…) não guardem afinidade com o tema originário da medida ou que provoquem aumento da despesa pública inicialmente prevista".[676]

O Presidente Renan Calheiros fez alusão a precedente da Câmara dos Deputados, quando o Presidente Henrique Alves resolveu considerar não escrita parte de parecer da "(…) Comissão Mista à Medida Provisória nº 627, de 2013, correspondente ao texto dos arts. 95 e 96 do PLV nº 2, de 2014, submetendo o restante da proposição à deliberação do Plenário".[677]

A atuação do STF, embora tímida em termos quantitativos, vem ocorrendo de forma cirúrgica e eficiente, eliminando práticas que distorciam o trâmite congressual de medidas provisórias. As decisões na ADI 5.127 e na ADI 4.029, além de resguardarem o devido processo constitucional legislativo, mantêm harmonia com expectativas parlamentares tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Isto porque ambas proporcionam maior segurança no que diz respeito ao trâmite congressual de medidas provisórias, seja pelo repúdio ao trânsito de emendas distoantes da essência da medida provisória ou pelo afastamento da possibilidade de apresentação de relatório, não chancelado por Comissão Mista, diretamente ao Plenário.

Nota-se, outrossim, que o STF conserva sua jurisprudência, consolidada a partir da redação originária do art. 62 da CF, quanto ao exame das escolhas políticas, ou seja, quanto ao mérito e aos pressupostos de urgência e relevância,[678] restringindo a sindicância jurisdicional aos requisitos de formalidade do processo legislativo.

O quadro investigado não permite afirmar que o STF exerce papel contra-majoritário[679] quanto à problemática examinada nesta tese, embora partidos políticos de oposição, de certa forma, demandem o controle concentrado com essa expectativa quando o foco é a

---

[676] CAIADO, Ronaldo. Congresso Nacional. Senado Federal. *Questão de Ordem*. Diário da Câmara dos Deputados. Brasilia, DF, 2 jun. 2015, p. 665-666.

[677] CALHEIROS, op. cit. loc. cit. Na realidade, tratava-se da aplicação, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, da solução procedimental firmada quando da resposta a questão de ordem formulada pelo Deputado Federal Miro Teixeira (TEIXEIRA, Miro. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem nº 253/2013*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:2:::.>. Acesso em 20 dez. 2015).

[678] Cf. notas 112 e 113.

[679] Cf. Item 4.3.

medida provisória.[680] Há, sem dúvida, controle da constitucionalidade formal, isto é, dos requisitos externos à edição de medidas provisórias e aos respetivos mecanismos de análise congressual.

A possibilidade de controle da constitucionalidade formal é significativamente mais ampla na atual redação do art. 62 da CF, que conta com 12 parágrafos, em relação ao texto originário, cujo *caput* se fazia acompanhado por único parágrafo.[681] Isto amplia a probabilidade de protagonismo do STF na lapidação institucional da medida provisória.

De fato, quando a referência constitucional era o art 62 originário, principalmente após o acolhimento da possibilidade de reedição e a exigibilidade de aditamento à inicial ante reedições ou conversão em lei, o papel da Corte esteve circunscrito à análise de medidas provisórias nitidamente dissociadas de urgência e relevância.[682]

Na atualidade, inseridas via EC 32 diversas peculiaridades materiais e procedimentais no rito da medida provisória e considerado o firme posicionamento na ADI 4.029 e na ADI 5.217, o STF aloca-se como ator de centro quanto aos desígnios desse instituto, papel que tende a ser incrementado ante o intenso direcionamento de demandas em controle concentrado, muitas delas pendentes de julgamento.[683]

4.3.1. Diálogos constitucionais

A supremacia de uma constituição rígida demanda respeito às regras e princípios por ela estabelecidas. Independentemente do mergulho em temas como ativismo judicial[684] e

---

[680] Cf. Item 3.3.1.

[681] Cf. notas 220 e 221.

[682] Cf. notas 112 e 113.

[683] Cf. gráficos 23 a 26.

[684] "(…) the use of judicial power to impose ongoing affirmative obligations on the other branches of government or to take governmental institutions under ongoing judicial supervision as a part of a judicially imposed remedy" (MARSHALL, William P. *Conservatives and the seven sins of judicial activism*. University of Colorado Law Review, 2002).

neoconstitucionalismo,[685] importa saber se a interpretação constitucional constitui atividade exclusiva do Poder Judiciário, especialmente de uma Suprema Corte com a precípua tarefa de guarda da Constituição.

A compreensão do significado do texto constitucional é pressuposto de ordem lógica ao acatamento de sua normatividade. A compreensão de significados, por sua vez, pressupõe interpretação.[686] Sendo assim, o encargo interpretativo pode ser desempenhado por qualquer indivíduo sujeito à Constituição, transcendendo, as barreiras jurisdicionais.

De todo modo, as resultantes interpretativas advindas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário funcionam como matrizes para a compreensão dos signos constitucionais. Aqueles pela inovação normativa abstrata vinculada *a priori* aos limites da Constituição; este pela atuação *a posteriori* quando excedidos os significados constitucionais.

As fontes dialogam. Inovação normativa envolve interlocuções entre Legislativo e Executivo, enquanto o Judiciário intervém em resultantes dessa interlocução.[687]

O controle de constitucionalidade não constitui monopólio jurisdicional. Legislativo e Executivo também o exercem, a seu modo.[688] A propósito, como o Poder Judiciário só atua mediante provocação,[689] inúmeras questões tratadas pelo Legislativo e pelo Executivo sequer são deliberadas em juízo, concreta ou abstratamente.

---

[685] "O termo identifica, em linhas gerais, o constitucionalismo democrático do pós-guerra, desenvolvido em uma cultura filosófica pós-positivista, marcada pela força normativa da Constituição, pela expansão da jurisdição constitucional e por uma nova hermenêutica" (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 226).

[686] "Na linguagem corrente amiúde acontece que a mesma palavra designa de modos diferentes - pertencendo, pois, a símbolos diferentes - ou ainda duas palavras, que designam de modos diferentes, são empregadas na mesma proposição superficialmente da mesma maneira". (…) Para reconhecer o símbolo no signo deve-se atentar para seu uso significativo. O signo determina uma forma lógica somente junto de sua utilização lógico-sintática" (WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tratactus Logico-Philosophicus*. Trad. José Arthur Giannotti. São Paulo: Companhia Editara Nacional, 1968, p. 66-67).

[687] "Being 'ultimate interpreter', however, is not the same as being exclusive interpreter. The courts expect other branches of government to interpret the Constitution in their initial deliberations" (FISHER, Louis. *Constitutional interpretation by members of Congress*. North Carolina Law Review. Vol. 63: 707, 1985).

[688] O Poder Legislativo exerce controle de constitucionalidade durante o procedimento legislativo, quando analisa medidas provisórias (CF, art. 62), bem como quando o Presidente da República exorbita limites estabelecidos para edição de leis delegadas (CF, art. 68, § 3°). O Executivo, por sua vez, exerce o controle de constitucionalidade através do poder de veto (CF, art. 66, § 1°).

[689] O Judiciário não atua "(…) *sponte sua*: pronuncia-se contra a validade de actos do Executivo ou do Congresso Nacional quando os prejudicados o reclamam…" (MAXIMILIANO, Carlos. *Commentarios á Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiros dos Santos Editor, 1918, p. 116).

Tome-se por exemplo o universo de medidas provisórias editadas após a EC 32. Todas, em tese, tiveram a sua constitucionalidade certificada pela Casa Civil previamente à edição.[690] Do total de 709 medidas provisórias, 579 foram aprovadas, com ou sem alterações, pelo Congresso Nacional, permitindo-se deduzir que, ao menos quanto a estas, houve aferição de constitucionalidade.[691] Desse total, apenas 35 ensejaram ações diretas de inconstitucionalidade.[692]

Existem, ademais, diversos outros fatores a inviabilizar manifestação jurisdicional em ações já ajuizadas, cuja incidência é acentuada no caso da medida provisória,[693] fazendo com que em apenas duas das 138 ADIs investigadas tenha havido efetivo controle judicial de constitucionalidade.[694]

Parece inadequado, portanto, confinar a legitimidade interpretativa apenas às intervenções desempenhadas pelo Poder Judiciário, como se, em monólogo, fosse o único responsável pela compreensão do texto constitucional.[695] Afinal, os três poderes compartilham a construção de significados em sua mútua tarefa de interpretar a Constituição.

Louis Fisher afirma que "Many of the major separation of powers disputes are resolved nonjudicially through tradeoffs and compromises reached by the President and Congress…", sugerindo ser importante reconhecer essas contribuições e compreender a questão "(…) in a larger context than caselaw".[696]

---

[690] Cf. Item 3.1.

[691] Cf. Gráfico 19.

[692] A partir da análise do objeto de cada uma das 138 ADIs prospectadas, cujo objeto é a declaração de inconstitucionalidade total ou parcial de medidas provisórias editadas após a EC 32 (Cf. Item 3.3), percebe-se que, de fato, são apenas 35 as medidas provisórias *sub judice*. A Medida Provisória 664, de 30 de dezembro de 2014, por exemplo, ensejou o ajuizamento de 7 ADIs.

[693] Cf. gráficos 25 e 26.

[694] Cf. Item 3.3.1.

[695] "Because both branches have their strengths and their weaknesses, an open dialogue between Congress and the courts is a more fruitful avenue for constitutional interpretation than simply believing that the judiciary possesses certain superior skills" (FISHER, Louis. *Constitutional interpretation by members of Congress*. North Carolina Law Review. Vol. 63: 707, 1985).

[696] Id. *Interpretation outside the courts*. Pepperdine Law Review. Vol. 18: 57, 1990.

Isto fica evidente quando se atenta para a dinâmica do jogo político, marcado por acordos entre lideranças partidárias no âmago do processo legislativo[697] e por aproximações partidárias ocasionais, típicos de nosso presidencialismo de coalizão.[698]

Com a medida provisória não é diferente. Sua evolução institucional decorre mais de um agir construtivo entre Presidência da República e Congresso Nacional,[699] do que da intervenção do Supremo Tribunal Federal.

O STF chancelou a prática da reedição,[700] firmou jurisprudência restritiva quanto à análise dos pressupostos relevância e urgência[701] e pouco influiu no tocante aos limites materiais ao uso da medida provisória,[702] preservando o porvir do instituto ao que sucedesse a partir da interação entre Executivo e Legislativo.[703]

A EC 32 é procedente desse diálogo,[704] já marcado por pressões inerentes ao presidencialismo de coalizão praticado no Brasil,[705] como ocorreu com a perenização das medidas provisórias, anteriores à emenda e pendentes de análise legislativa.[706]

Adveio a guinada institucional,[707] ensejando o surgimento de novas práticas, como a decisão da Presidência da Câmara em circunscrever a aplicabilidade do regime de urgência constitucional apenas às medidas provisórias que tratem de assuntos afetos à legislação ordinária.[708] Esta prática data de 2009, sem que tenha havido pronunciamento contrário do STF.[709]

---

[697] Cf. notas 251, 260, 261, 271 e 274

[698] Cf. Item 4.2.2.

[699] Cf. Item 2.1.

[700] Cf. Item 1.2.1.

[701] Cf. Item 1.2.2.

[702] Cf. Item 1.2.3.

[703] Cf. notas 634, 659 e 664.

[704] Cf. Item 2.1.

[705] Cf. Item 4.2.2.

[706] Cf. itens 2.2.3. e 3.1.3.

[707] Cf. Item 2.1.

[708] Cf. Item 2.2.2.

[709] Cf. Item 3.3.2.

A chegada de medida provisória em plenário sem o trabalho prévio de comissão mista e a inserção de matérias estranhas à essência de medida provisória representavam hábitos arraigados em solo congressual.[710] Às declarações de inconstitucionalidade, ocorridas respectivamente em março de 2012 e outubro de 2015,[711] foram atribuídos efeitos prospectivos, preservando-se, portanto, as práticas anteriores.[712]

4.3.2. Palavra final?

O Supremo Tribunal Federal sempre foi refratário ao controle dos pressupostos constitucionais urgência e relevância, preservando a decisão política, espírito da medida provisória, na arena deliberadamente política.[713] A mesma diretriz norteou a consolidação do posicionamento de chancela à reedição de medida provisória pendente de análise congressual.[714] A Corte também não demonstrou ampla receptividade quanto à estipulação dos limites à edição de medidas provisórias a partir do originário art. 62 da CF.[715]

Essa consistente postura revela deferência ao jogo democrático, inerente a qualquer deliberação político-representativa fundamentada na máxima da decisão por maioria de opiniões.[716]

---

[710] Cf. itens 3.3.1. e 4.1.

[711] Cf. Item 4.3.

[712] "It might be that much of the president's authority turns not on judicial decisions at all, but on traditional practices and shared understandings between the president and the Congress" (SUNSTEIN, Cass. *Changing Constitutional Powers of the American President*: how presidential powers can legally expand without constitutional amendment. East European Constitutional Review. Vol. 99, 1994).

[713] Cf. Item 1.2.2.

[714] Cf. Item 1.2.1.

[715] Cf. Item 1.2.3.

[716] "In a democratic system with a more or less representative legislature, it is unnecessary to maintain a special court to secure the second class of outcomes" (DAHL, Robert A. *Decision-making in a democracy*: the Supreme Court as a national policy-maker. HeinOnline 6 J. Pub. L. 279 (1957).

É fato que o uso conduziu a medida provisória a extremos não calculados.[717] Sequer imaginados.[718] A batalha conceitual contra a reedição ocorreu praticamente desde o dia seguinte à promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988.[719]

O *locus* para debates sobre o redimensionamento do instituto, contudo, não era o Poder Judiciário. Poderia o STF vedar a reedição, mesmo quando o Congresso Nacional, instância primeira e bicameral de controle, quedava-se silente?[720] Não seria esse silêncio proposital?[721] Por que a Corte jamais reviu, em essência, tais posicionamentos?[722]

O problema era sistêmico e isto fica claro a partir da análise dos debates que ensejaram a promulgação da Emenda Constitucional 32. Clamava-se por total reprogramação do instituto e de seus mecanismos de controle político.[723]

No cenário atual, como não há mais falar em reedição,[724] medidas provisórias estruturantes foram perpetuadas,[725] e tendo sido estipulado o regime de urgência para o trâmite congressual,[726] Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República passaram a atuar conjuntamente, não havendo mais tanto espaço para atos exclusivos como os de outrora.

Entre acertos e desacertos, o instituto estabilizou. Poucas foram as medidas provisórias rejeitadas. A perda de eficácia, ainda que possa representar certa estratégia parlamen-

---

[717] Cf. Item 1.3.

[718] Cf. Item 1.1.

[719] Cf. Item 1.2.

[720] Cf. Item 4.2.1.

[721] Cf. 4.2.2.

[722] "Theories of judicial review in a democracy will be of only limited interest until they correctly describe the circumstances in which judicial policymaking normally takes place" (GRABER, Mark A. *The nonmajoritarian difficulty*: Legislative Deference to the Judiciary. Cambridge University Press, 7 , 1993, 35-73); "(…) explicit political jurisprudence cannot be understood separately from the concrete social political, and economic struggles that shape a given political system" (HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicilization of pure politics worldwide*. Fordham Law Review, Vol. 75, No. 2, pp. 721-754, 2006).

[723] Cf. 2.1. O estudo dos debates parlamentares ocorridos nos seis anos rumo à EC 32 revela foco de atenções voltado à relação política entre Legislativo e Executivo. Em momento algum, salvo quando se criticava a postura judicial favorável à reedição, mencionou-se o papel do STF ou pretendeu-se ampliar as formas de controle jurisdicional sobre a medida provisória.

[724] Cf. 2.2.1.

[725] Cf. 2.2.3.

[726] Cf. 2.2.2.

tar, também não atinge números expressivos. A sinergia entre os dois poderes é captada através dos índices de aprovação de medidas provisórias, com ou sem emendas. A aposição de emendas comprova proatividade parlamentar. A ausência delas revela harmonia com o Executivo.[727]

A bem da verdade, a medida provisória, tal qual atos normativos outros, dependentes da conjugação de manifestações parlamentares e governamentais, deve ser compreendida através das lentes do presidencialismo de coalizão praticado no Brasil. As regras do jogo democrático são mundialmente conhecidas;[728] as regras do jogo multipartidário, mais complexas, viabilizam aproximações conjunturais para a formação de maiorias deliberativas.[729] Na prática da medida provisória, basta a maioria simples.

Sendo assim, com maior razão, a Corte tende a manter-se distanciada do âmago das decisões políticas que trafegam pelas vias da medida provisória.[730] O centro de atenção do STF é o respeito às regras do jogo; e essas regras estão fixadas no texto constitucional, cuja guarda lhe cabe como missão precípua. Afinal

> There are good reasons why some kinds of legislation should be debated and formulated in a legislature, while others should be made in courtrooms or administrative agencies. This is so because different types of substantive legislation seem to require different kinds of reasons or justifications.[731]

Esta afirmação recebe respaldo empírico. Considerado o universo das 138 ADIs propostas contra medidas provisórias do pós EC 32, houve declaração de inconstitucionalidade em apenas duas; nos dois casos visou-se ao resguardo do devido processo legislativo. Embora módica em termos quantitativos, a atuação da Corte foi cirúrgica e eficiente, redi-

---

[727] Cf. Gráfico 19.

[728] "Collisions between Congress and the President over access to executive branch information are typically handled through political means, not litigation" (FISHER, Louis. *Interpretation outside the courts*. Pepperdine Law Review. Vol. 18: 57, 1990).

[729] Cf. Item 4.4.2.

[730] "This is partly because the legitimacy of judicial review its itself so problematic. Because judges (like the rest of us) are concerned about the legitimacy of a process that permits them to decide these issues, they cling to their authorizing texts and debate their interpretation rather than venturing out to discuss moral reasons directly" (WALDRON, Jeremy. *The core of the case against judicial review*. The Yale Law Journal, 2006, n. 115, p. 1351).

[731] FEREJOHN, John. *Judicializing politics, politicizing law*. 65 Law and Contemporary Problems 41-68 (Summer 2002).

recionando o procedimento para caminhos de maior diálogo e maior transparência política.[732]

De todo modo, ainda que o agir do STF não estivesse historicamente circunscrito à análise de inconstitucionalidades formais no caso da medida provisória, o aspecto de maior importância, muitas vezes, não chega a ser a decisão jurisdicional *per si*, mas a possibilidade de controle quando este se fizer necessário.

Quanto à pergunta formulada para a abertura deste tópico, talvez o mais adequado fosse dizer : "What is 'final' at one stage of our political development may be reopened at some later date, leading to revisions, fresh interpretations, and reversals of Supreme Court doctrines".[733]

---

[732] Cf. Item 3.3.1.

[733] FISHER, Louis. *Interpretation outside the courts*. Pepperdine Law Review. Vol. 18: 57, 1990

CONCLUSÃO

A abordagem dos debates ocorridos no decorrer dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte viabiliza visão acurada a respeito do surgimento institucional e intelectual da medida provisória. Seu acolhimento na qualidade de instrumento normativo primário à disposição do Presidente da República resultou de intensos debates, no quais se evidenciou uma preocupação central: o novo instituto, proscrita a aprovação por decurso de prazo, seria diverso do decreto-lei.

A aposta na plena funcionalidade da sistemática de controle à utilização abusiva do novo instituto era notória, tanto nas discussões constituintes, quanto nas manifestações oficiais dos Poderes Executivo e Legislativo.

A medida provisória constituía instituto normativo que causava perplexidade conceitual. Primeiramente porque sua conformação jurídica, em termos literais, foi herdada do *provvedimento provvisorio con forza di legge* italiano. Em segundo lugar porque sua estrutura foi debatida para um Brasil parlamentarista.

Essa perplexidade dificultava a rápida estabilização conceitual do novo instituto. Enquanto a doutrina colocava em cheque a legitimidade da medida provisória no contexto do Brasil presidencialista, medidas provisórias eram frequentemente editadas; enquanto a doutrina interpretava sistematicamente a Constituição Federal em busca de limites implícitos à edição de medida provisória, o Poder Executivo praticava a reedição. Em poucas palavras: a prática institucional esteve, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, um passo à frente de sua evolução conceitual.

A evolução conceitual da medida provisória evidencia progressiva preocupação doutrinária com a necessidade de conformação de um poder normativo sem precedentes no País.

De fato, a análise de obras publicadas entre a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, marco inicial da medida provisória no sistema jurídico nacional, e a promulgação da Emenda Constitucional 32, em 11 de setembro de 2001, termo final de um período caracterizado, em essência, pela ausência de limites institucionais expressamente previstos no texto constitucional, indica tentativa doutrinária de desvelar, pela via conceitual, limites implícitos ao poder de utilização do instrumento normativo de urgência.

A hostilidade com que a doutrina passou a tratar o tema revela que a medida provisória tornou-se visceralmente distinta do conceito preconizado pelo ideal Constituinte, adaptando-se, tal qual um camaleão, ao uso que dela se fazia.

A Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, constituiu o ponto culminante de pronunciamentos reivindicando profundas alterações na medida provisória, praticamente desde seu surgimento institucional. A pressão conceitual, ocorrida dentro e fora do Congresso Nacional, pôde ser captada tanto a partir do viés acadêmico-doutrinário, quanto sob a perspectiva de projetos legislativos que, direta ou indiretamente, influenciaram a jornada legislativa rumo à atual redação do art. 62 da CF.

Embora muitos parlamentares compartilhassem a percepção de que não se estava a aprovar um projeto ideal, mas um projeto viável para o contexto, havia entusiasmo com o fim da reedição de medida provisória, com o elenco de matérias cujo trato passaria a ser expressamente alheio ao instituto, além de outras conquistas procedimentais.

Análise doutrinária contextual indica o fim da prática da reedição. Ademais, afastadas algumas críticas pontuais quanto às matérias hoje distanciadas do trato por medida provisória, o tópico relativo aos limites constitucionais atinge evidência secundária em relação ao que ocorria antes da EC 32. Esta, ao hospedar feixe de sugestões conceituais elaboradas desde a promulgação da CF, minimizou a problemática originária.

O volver ao passado sugere, portanto, avanço institucional. A tonalidade da medida provisória parece aproximar-se da vislumbrada em seus primórdios, quando ainda aflorava em terreno Constituinte.

Quanto ao momento contemporâneo, entretanto, a reforma institucional surpreende por acrescer à medida provisória, bem como aos seus procedimentos de análise e controle congressual, particularidades inusitadas, tais como o sobrestamento das pautas legislativas por vultosos períodos, a manutenção de vigência apesar de rejeição parlamentar e a perpetuação de medidas provisórias anteriores à EC 32.

O camaleão normativo, que antigamente era reeditado sem qualquer deliberação legislativa, hoje atua como um vírus, estagnando deliberações do Congresso Nacional.

A característica viral também acompanha a medida provisória na hipótese de rejeição congressual, quando ausente regulamentação específica emanada do Congresso Nacional. Apesar da rejeição, a medida provisória permanece contaminando o período em que teve vigência. Igualmente, a EC 32 trouxe consigo elementos exóticos ao sistema que inaugurava, permitindo a sobrevida indeterminada de medidas provisórias então pendentes de análise do Poder Legislativo.

Sem embargo, a conjugação das histórias institucional e conceitual dos períodos pré e pós EC 32, abordadas nos capítulos 1 e 2, suscita hipótese de amadurecimento da medida provisória no sentido de um melhor equilíbrio de forças entre os atores envolvidos na sua edição e no manejo dos mecanismos de controle.

Em termos de diagnóstico empírico, notou-se sintonia entre Presidência da República e Congresso Nacional. A prevalência de medidas provisórias sobre matérias inerentes à Ordem Econômica constitui importante vetor a ser considerado, sendo este o campo de atuação que, desde o princípio, legitimou o surgimento institucional da medida provisória.

Os achados empíricos evidenciam que a medida provisória vem recebendo, como padrão, alta receptividade no Congresso Nacional. Os elevados índices de aprovações na íntegra, somados às aprovações com ou sem emendas, quando comparadas com as 20 rejeições quanto ao mérito e as 12 rejeições por não implemento dos pressupostos relevância e urgência, insinuam esse arquétipo.

O conjunto de informações empíricas constantes do Capítulo 3 revela um agir congressual transcendente ao desempenho único do papel de controle das medidas provisórias editadas pela Presidência da República. O Congresso Nacional interage decisiva e proativamente nos destinos da legislação de urgência, executando papel pouco explorado no pré EC 32, mas que prosperou nos últimos anos e vem sendo amplamente exercido em campo parlamentar.

Estas circunstâncias confirmam a hipótese surgida a partir do estudo das histórias institucional e conceitual realizado nos Capítulos 1 e 2 e indicam funcionalidade do Congresso Nacional como instância de controle e de participação ativa nos desígnios da legislação induzida pela Presidência da República. Estas informações evidenciam o acerto da sistemática pós EC 32 no que diz respeito à participação do Poder Legislativo.

O presidencialismo de coalizão parece ser o habitat ideal para o uso da medida provisória, ao menos no que diz respeito ao êxito atingido pela atuação coordenada entre Executivo e Legislativo, através de coligações partidárias, para o alcance de seus objetivos.

O sucesso obtido através do uso da medida provisória na fase pré EC 32 decorreu, em considerável proporção, da chancela jurisdicional à prática da reedição e do trabalho desempenhado por lideranças partidárias coligadas aos partidos governistas. Na fase pós EC 32, o êxito governista passou a ter maior dependência da atividade no interior das casas legislativas. Afinal, proscrita a reedição e inserido o regime de urgência, o trâmite congressual também é decisivo quanto ao porvir da medida provisória.

De todo modo, o instituto, notoriamente utilizado por bases coligadas como instrumento para exercício de governabilidade, suscita perplexidades. Afinal, havendo harmonia partidária entre Presidência da República, ministério e a maioria nas casas legislativas na aprovação de medida provisória, haveria alternativa aos partidos oposicionistas quando refratários ao ato?

A intensidade com que as medidas provisórias vêm sendo desafiadas em controle concentrado de constitucionalidade sugere relevantes indicadores, seja pelo fato de a legitimidade ativa abranger atores distanciados do campo político-partidário, ou por constituir importante vetor de atuação dos próprios partidos políticos.

Segundo dados obtidos no site do Supremo Tribunal Federal, mais da metade das 138 ações diretas de inconstitucionalidade contra medidas provisórias do pós EC 32 foram propostas por partidos políticos, ressaltando o uso do controle concentrado de constitucionalidade como instrumento partidário no exercício de oposição política.

O Supremo Tribunal Federal sempre foi refratário ao controle dos pressupostos constitucionais urgência e relevância, preservando a decisão política, espírito da medida provisória, na arena deliberadamente política. A mesma diretriz norteou a consolidação do posicionamento de chancela à reedição de medida provisória pendente de análise congressual. A Corte também não demonstrou ampla receptividade quanto à estipulação dos limites à edição de medidas provisórias a partir do originário art. 62 da CF.

Essa consistente postura revela deferência ao jogo democrático, inerente a qualquer deliberação político-representativa fundamentada na máxima da decisão por maioria de opiniões.

No cenário atual, como não há mais falar em reedição, medidas provisórias estruturantes foram perpetuadas, e tendo sido estipulado o regime de urgência para o trâmite congressual, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República passaram a atuar conjuntamente, não havendo mais tanto espaço para atos exclusivos como os de outrora.

Entre acertos e desacertos, o instituto estabilizou. Poucas foram as medidas provisórias rejeitadas. A perda de eficácia, ainda que possa representar certa estratégia parlamentar, também não atinge números expressivos. A sinergia entre os dois poderes é captada através dos índices de aprovação de medidas provisórias, com ou sem emendas. A aposição de emendas comprova proatividade parlamentar. A ausência delas revela harmonia com o Executivo.

A bem da verdade, a medida provisória, tal qual atos normativos outros, dependentes da conjugação de manifestações parlamentares e governamentais, deve ser compreendida através das lentes do presidencialismo de coalizão praticado no Brasil. As regras do jogo democrático são mundialmente conhecidas. As regras do jogo multipartidário, mais complexas, viabilizam aproximações conjunturais para a formação de maiorias deliberativas. Na prática da medida provisória, basta a maioria simples.

Sendo assim, com maior razão, a Corte tende a manter-se distanciada do âmago das decisões políticas que trafegam pelas vias da medida provisória. O centro de atenção do STF é o respeito às regras do jogo; e essas regras estão fixadas no texto constitucional, cuja guarda lhe cabe como missão precípua.

Concluo, em resposta à hipótese que animou o desenvolvimento desta tese, que o diálogo entre os três poderes evidencia o acerto da EC 32 quanto ao fortalecimento dos instrumentos de controle político, havendo efetividade da Constituição Federal de 1988 quanto à delimitação do poder de edição de medidas provisórias, mais pela ação coordenada entre Presidência da República e Congresso Nacional do que pela atuação do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, o indiscutível êxito no uso da medida provisória revela que o instituto não constitui simples instrumento para *exercício* de poder, mas componente essencial para *estruturação* de poder, seja antes ou depois da EC 32. O âmago da questão reside não propriamente no texto constitucional, mas na *práxis* democrática inerente ao presidencialismo de coalizão brasileiro. Sugiro, *lege ferenda*, o aumento do custo político de medidas provisórias, mediante a elevação do quórum de aprovação em solo congressual.

REFERÊNCIAS

ABI-ACKEL, Ibraim. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.503.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão*: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. *Medidas provisórias*: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 74 p.

ALCÂNTARA, Julio. *Medidas provisórias reeditam decreto-lei*. Correio Braziliense, n. 9338, p. 3, 10 nov. 1988.

ALMEIDA, José Antônio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.491.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. *Petição Inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade 293-7/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>. Acesso em: 12 out. 2015.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Medidas provisórias*. Revista de Direito Público, v. 22, n. 91, p. 116, jul./set 1989.

AMARAL, Roberto. *A democracia representativa está morta*: viva a democracia participativa! In: Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 19-56.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e a sua conversão em lei*: A Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. *O Poder Legislativo na democracia contemporânea*: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 168, out./dez. 2005. P. 7-18

_____. *Repensando o rito das medidas provisórias*. Consulex: revista jurídica, v. 9, n. 205, p. 59, jul. 2005.

_____. *Sobre a organização de poderes em Montesquieu*: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. Revista dos Tribunais, 868: 53-68, fev: 2008.

_____. *20 anos da Constituição brasileira de 1988*: a Constituição foi capaz de limitar o poder?. In: MORAES, Alexandre (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009 p. 125-137.

AMARO, Luciano da Silva. *Direito tributário brasileiro.* 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999.

AMORIM, Leomar Barros. *Medidas Provisórias*: a experiência brasileira. Revista do Tribunal Regional Federal: 1 Região, v. 9, n. 1, p. 65-94, jan./mar. 1997.

ANDRADE, Ademir. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 6 set. 2001, p. 20.965.

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 1998.

ARAÚJO, Adriana Reis. *Medidas provisórias*: limitações. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9 Região, v. 15, n. 2, p. 35-41, jul/dez 1990.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ARISTÓTELES. *A Política*. Le Livros e-book, p. 159-160.

AVELINO, Pauderney. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.176.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: SAFE, 1997, p. 82.

BALEEIRO, Aliomar. *A Constituição de 1891*. Brasília: Centro de Ensino a Distância, 1987.

BARBALHO, João U. C.. *Constituição Federal Brasileira*: commentarios. 2. ed. correcta e augmentada. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia Editores, 1924.

BARBOSA, Ruy. *Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal*. Capital Federal: Companhia Impressora 7, 1893.

BARROS, Sérgio Resende de. *Medidas, provisórias?* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 53: 68-82, jun: 2000.

BARROSO, Luís Roberto. *A reforma política*: uma proposta de Sistema de Governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Separata Revista de Direito do Estado, v. 3, p. 287-360, 2006.

_____. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Mutação constitucional*. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro; GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro; BETTINI, Lucia Helena Polleti. (Org). *Hermenêutica constitucional*: homenagem aos 22 anos do Grupo de Estudos Maria Garcia. Rio de Janeiro: Conceito Editorial, 2010, p. 427-442.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1989.

BATOCHIO, José Roberto. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.499.

BENEVIDES, Mauro. *A Contenção das medidas provisórias*. Correio braziliense, n. 11638, p. 6, 11 mar. 1995.

BITTAR, Márcio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.177.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOTELHO, Mendes. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 29 jul. 1988, p. 12.183.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União, 5 out. 1988, Seção 1, p. 1.

_____. *Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889*. Coleção de Leis do Brasil, 15 nov. 1889, p. 1.

_____. *Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890*. Coleção de Leis do Brasil, 31 dez. 1890, p. 2.744.

_____. *Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002*. Diário Oficial da União, 1 abr. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Lei nº 8.076, de 23 de agosto de 1990*. Diário Oficial da União, 24 ago. 1990, p. 16.087.

_____. *Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 4 jul. 2002, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 18 jul. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 22 jul. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Lei nº 10.672, de 15 de maio de 2003*. Diário Oficial da União, 16 mai. 2003, Seção 1, p. 3.

_____. *Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002*. Diário Oficial da União, 9 dez. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004*. Diário Oficial da União, 3 ago. 2004, Seção 1, p. 17.

_____. *Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005*. Diário Oficial da União, 28 mar. 2005, Seção 1, p. 1.

_____. *Lei nº 11.321, de 7 de julho de 2006*. Diário Oficial da União, 10 jul. 2006, Seção 1, p. 1.

_____. *Lei Complementar nº 195, de 26 de fevereiro de 1998.* Diário Oficial da União, 27 fev. 1998, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 10, de 13 de novembro de 2001*. Diário Oficial da União, 14 nov. 2001, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 15, de 21 de dezembro de 2001*. Diário Oficial da União, 22 dez. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 13.

_____. *Medida Provisória nº 28, de 4 de fevereiro de 2002*. Diário Oficial da União, 5 fev. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 33, de 19 de fevereiro de 2002*. Diário Oficial da União, 20 fev. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 39, de 14 de junho de 2002*. Diário Oficial da União, 17 jun. 2002, Seção 1, p. 2 .

_____. *Medida Provisória nº 42, de 25 de junho de 2002*. Diário Oficial da União, 26 jun. 2002, Seção 1, p. 3.

_____. *Medida Provisória nº 44, de 25 de junho de 2002*. Diário Oficial da União, 26 jun. 2002, Seção 1, p. 7.

_____. *Medida Provisória nº 45, de 25 de junho de 2002*. Diário Oficial da União, 26 jun. 2002, Seção 1, p. 8.

_____. *Medida Provisória nº 51, de 4 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 4 jul. 2002, Seção 1, Edição Extra, p. 7.

_____. *Medida Provisória nº 52, de 4 de julho de 2002*. Diário Oficial da União, 4 jul. 2002, Seção 1, Edição Extra, p. 9.

_____. *Medida Provisória nº 57, de 7 de agosto de 2002*. Diário Oficial da União, 8 ago. 2002, Seção 1, p. 2 .

_____. *Medida Provisória nº 65, de 28 de agosto de 2002*. Diário Oficial da União, 29 ago. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 71, de 3 de outubro de 2002*. Diário Oficial da União, 4 out. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 73, de 14 de outubro de 2002*. Diário Oficial da União, 15 out. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 75, de 24 de outubro de 2002*. Diário Oficial da União, 25 out. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 123, de 26 de junho de 2003*. Diário Oficial da União, 27 jun. 2003, Seção 1, p. 6.

_____. *Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004*. Diário Oficial da União, 20 fev. 2004, Seção 1, Edição Extra, p. 2.

_____. *Medida Provisória nº 171, de 4 de março de 2004*. Diário Oficial da União, 5 mar. 2004, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória. 185, de 4 de maio de 1990*. Diário Oficial da União, 7 mai. 1990, p. 8.517.

_____. *Medida Provisória nº 186, de 23 de maio de 1990*. Diário Oficial da União, 25 mai. 1990, p. 9.971.

_____. *Medida Provisória. 190, de 31 de maio de 1990*. Diário Oficial da União, 1º jun. 1990, p. 10.71).

_____. *Medida Provisória nº 192, de 22 de junho de 1990*. Diário Oficial da União, 25 jun. 1990, p. 12.159.

_____. *Medida Provisória nº 195, de 29 de junho de 2004*. Diário Oficial da União, 30 jun. 2004, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 196, de 2 de junho de 2004*. Diário Oficial da União, 2 jul. 2004, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 197, de 24 de julho de 1990*. Diário Oficial da União, 25 jul. 1990, p. 14.207.

_____. *Medida Provisória nº 198, de 26 de julho de 1990*. Diário Oficial da União, 27 jul. 1990, p. 14.415.

_____. *Medida Provisória nº 200, de 20 de julho de 2004*. Diário Oficial da União, 21 jul. 2004, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 209, de 26 de agosto de 2004*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2004, Seção 1, p. 2.

_____. *Medida Provisória nº 242, de 24 de março de 2005*. Diário Oficial da União, 28 mar. 2005, Seção 1, p. 5.

_____. *Medida Provisória nº 245, de 6 de abril de 2005*. Diário Oficial da União, 7 abr. 2005, Seção 1, p. 5.

_____. *Medida Provisória nº 246, de 6 de abril de 2005*. Diário Oficial da União, 7 abr. 2005, Seção 1, p. 7.

_____. *Medida Provisória nº 293, de 8 de maio de 2006*. Diário Oficial da União, 9 mai. 2006, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 294, de 8 de maio de 2006*. Diário Oficial da União, 9 mai. 2006, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 320, de 24 de agosto de 2006*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2006, Seção 1, p. 5.

_____. *Medida Provisória nº 377, de 18 de junho de 2007*. Diário Oficial da União, 19 jun. 2007, Seção 1, p. 3.

_____. *Medida Provisória nº 385, de 22 de agosto de 2007*. Diário Oficial da União, 23 ago. 2007, Seção 1, p. 2.

_____. *Medida Provisória nº 397, de 9 de outubro de 2007*. Diário Oficial da União, 9 out. 2007, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 400, de 26 de outubro de 2007*. Diário Oficial da União, 29 out. 2007, Seção 1, p. 3.

_____. *Medida Provisória nº 402, de 23 de novembro de 2007*. Diário Oficial da União, 26 nov. 2007, p. 5.

_____. *Medida Provisória nº 425, de 30 de abril de 2008*. Diário Oficial da União, 30 abr. 2008, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 430, de 14 de maio de 2008*. Diário Oficial da União, 14 mai. 2008, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008*. Diário Oficial da União, 10 nov. 2008, Seção 1, Edição Extra, p. 2.

_____. *Medida Provisória nº 508, de 8 de outubro de 2010*. Diário Oficial da União, 11 out. 2010, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 2.151-3, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 21

_____. *Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 26.

_____. *Medida Provisória nº 2.159-70, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 32.

_____. *Medida Provisória nº 2.160-25, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 2.

_____. *Medida Provisória nº 2.160-25, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 2.

_____. *Medida Provisória nº 2.161-35, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 4.

_____. *Medida Provisória nº 2.162-72, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 4.

_____. *Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 5.

_____. *Medida Provisória nº 2.165-36, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 6.

_____. *Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 2.167-53, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 6.

_____. *Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 34.

_____. *Medida Provisória nº 2.169-43, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 3.

_____. *Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 7.

_____. *Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 7.

_____. *Medida Provisória nº 2.173-24, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 7.

_____. *Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 29 ago. 2001, Seção 1, p. 40.

_____. *Medida Provisória nº 2.175-29, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 36.

_____. *Medida Provisória nº 2.176-79, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 7.

_____. *Medida Provisória nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 38.

_____. *Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 6.

_____. *Medida Provisória nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 43.

_____. *Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 44.

_____. *Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 47.

_____. *Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 10.

_____. *Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 51.

_____. *Medida Provisória nº 2.184-23, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 11.

_____. *Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 52.

_____. *Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 11.

_____. *Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 54.

_____. *Medida Provisória nº 2.189-49, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 14.

_____. *Medida Provisória nº 2.190-34, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 15.

_____. *Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 21

_____. *Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 25 ago. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 12.

_____. *Medida Provisória nº 2.193-6, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 21

_____. *Medida Provisória nº 2.194-6, de 23 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 22

_____. *Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 61.

_____. *Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 27 ago. 2001, Seção 1, p. 63.

_____. *Medida Provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 20 ago. 2001, Seção 1, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 2.209, de 29 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 30 ago. 2001, Seção 1, p. 3.

_____. *Medida Provisória nº 2.210, de 29 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 30 ago. 2001, Seção 1, p. 3.

_____. *Medida Provisória nº 2.211, de 29 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 30 ago. 2001, Seção 1, p. 3.

_____. *Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 31 ago. 2001, Seção 1, p. 1

_____. *Medida Provisória nº 2.214, de 31 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 1º set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 1º set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001*. Diário Oficial da União, 1º set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 6.

_____. *Medida Provisória nº 2.218, de 5 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. *Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 12.

_____. *Medida Provisória nº 2.221, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 12.

_____. *Medida Provisória nº 2.222, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 14.

_____. *Medida Provisória nº 2.223, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 15.

_____. *Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 16.

_____. *Medida Provisória nº 2.227, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 5 set. 2001, Seção 1, Edição Extra, p. 18.

_____. *Medida Provisória nº 2.230, de 6 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, 10 set. 2001, Seção 1, p. 19.

_____. *Novo Código Civil Brasileiro*: lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002: estudo comparativo com o Código Civil de 1916, Constituição Federal, legislação codificada e extravagante / obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais, com a coordenação de

Giselle de Melo Braga Tapai; prefácio do prof. Miguel Reale. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. *Constituinte Fase A*: Anteprojeto do Relator da Subcomissão. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-106.pdf>. Acesso em 2 dez. 2013.

_____. *Constituinte Fase E*: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>. Acesso em 15 nov. 2013.

_____. *Constituinte Fase P*: Projeto de Constituição: Segundo Substitutivo do Relator. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/comissao-de-sistematizacao/segundo-substitutivo-do-relator >. Acesso em 2 dez. 2013.

_____. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C.

_____. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 19 mar. 1988.

_____. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 23 mar. 1988.

_____. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo nº 14, de 2004*. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF, 17 dez. 2004, p. 3.212.

_____. *Decreto Legislativo nº 247, de 2012*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 3 jul. 2012, Seção 1, p. 1.

_____. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 1º mar. 1989.

_____. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 3 mai. 1989.

_____. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 12 set. 2001.

_____. *Parecer 1, de 20 de fevereiro de 1989*. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF, 1º mar. 1989, p. 571-574.

_____. *Resolução 1, de 2 de maio de 1989*. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF, 3 mai. 1989, p. 1.155.

_____. *Resolução 2, de 4 de maio de 1989*. Diário do Congresso Nacional. Brasília, DF, 5 mai. 1989, p. 1.183.

_____. *Resolução 1, de 2002-CN*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Seção 1, 9 mai. 2002, p. 3.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ato do Presidente de 7 de março de 2002*. Diário Oficial da União, 8 mar. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato do Presidente de 9 de julho de 2008*. Diário Oficial da União, 10 jul. 2008, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato do Presidente de 10 de fevereiro de 2009*. Diário Oficial da União, 12 fev. 2009, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato do Presidente de 24 de abril de 2002*. Diário Oficial da União, 25 abr. 2002, Seção 1, p. 24.

_____. *Ato do Presidente de 5 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 6 nov. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato do Presidente de 12 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 13 nov. 2002, Seção 1, p. 11.

_____. *Ato do Presidente de 11 de dezembro de 2002*. Diário Oficial da União, 12 dez. 2002, Seção 1, p. 7.

_____. *Ato do Presidente de 18 de dezembro de 2002*. Diário Oficial da União, 19 dez. 2002, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato do Presidente de 19 de outubro de 2004*. Diário Oficial da União, 20 out. 2004, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato do Presidente de 21 de junho de 2005*. Diário Oficial da União, 22 jun. 2005, Seção 1, p. 138.

_____. *Ato do Presidente de 4 de setembro de 2006*. Diário Oficial da União, 5 set. 2006, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato do Presidente de 10 de fevereiro de 2009*. Diário Oficial da União, 12 fev. 2009, Seção 1, p. 1.

_____. *Constituição Federal 25 anos*: publicações e documentos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/index.html>. Acesso em 29 nov. 2013.

_____. *Constituição Federal 25 anos*: sugestões dos Constituintes. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/

constituicao-cidada/o-processo-constituinte/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-dos-constituintes-pagina-principal>. Acesso em 15 nov. 2013.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 26 jun. 1990.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 8 dez. 1999.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 21 fev. 2002.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 17 abr. 2002.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 18 abr. 2002.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 6 nov. 2002.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 13 nov. 2002.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 13 nov. 2002.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 12 dez. 2002.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 12 dez. 2002.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 19 dez. 2002.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 20 out. 2004.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 22 jun. 2005.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 5 set. 2006.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 10 jul. 2008.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 11 fev. 2009.

_____. *Panorama do funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/panorama-da-assembleia-nacional-constituinte/panorama-do-funcionamento-geral>. Acesso em 29 nov. 2013.

_____. *Projeto de Lei nº 2.960, de 1997*. Diário da Câmara dos Deputados, 29 abr. 1997, p 10802.

_____. *Projeto de Lei Complementar 223/1990*. Disponível em <http://www.camara.-gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=01BF22E44B5F767BF85F74CBC0E0FDF5.proposicoesWeb1?codteor=1232823&filename=Dossie+-PLP+223/1990>. Acesso em 6 set. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Ato Declaratório de 19 de maio de 2004*. Diário Oficial da União, 20 mai. 2004, Seção 1, p. 2.

_____. *Ato Declaratório nº 2, de 3 de abril de 2008*. Diário Oficial da União, 4 abr. 2008, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato Declaratório nº 4, de 10 de julho de 2008*. Diário Oficial da União, 11 jul. 2008, Seção 1, p. 12.

_____. *Ato Declaratório nº 1, de 21 de março de 2011*. Diário Oficial da União, 22 mar. 2011, Seção 1, p. 5.

_____. *Ato Declaratório de 12 de novembro de 2002*. Diário Oficial da União, 13 nov. 2002, Seção 1, p. 11.

_____. *Ato Declaratório de 5 de maio de 2004*. Diário Oficial da União, 6 mai. 2004, Seção 1, p. 2.

_____. *Ato Declaratório de 10 de novembro de 2004*. Diário Oficial da União, 11 nov. 2004, Seção 1, p. 3.

_____. *Ato Declaratório nº 1, de 20 de julho de 2005*. Diário Oficial da União, 21 jul. 2005, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato Declaratório nº 1, de 14 de dezembro de 2006*. Diário Oficial da União, 15 dez. 2006, Seção 1, p. 21.

_____. *Ato Declaratório nº 1, de 3 de outubro de 2007*. Diário Oficial da União, 4 out. 2007, Seção 1, p. 1.

_____. *Ato Declaratório nº 3, de 18 de abril de 2008*. Diário Oficial da União, 22 abr. 2008, Seção 1, p. 33.

_____. *Ato Declaratório nº 1, de 13 de março de 2008*. Diário Oficial da União, 14 mar. 2008, Seção 1, p. 1.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 17 fev. 1995.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 24 fev. 1999.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 12 mar. 2008.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 2 abr. 2008.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 10 jul. 2008.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília, DF, 18 mar. 2011.

_____. *Levantamento de medidas provisórias*: dados atualizados até 20 de setembro de 1999. 9 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Informações, 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Rame Tebet. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2002.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2003.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2004.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Renan Calheiros. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2005.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Renan Calheiros. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2006.

_____. Presidência. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Garibaldi Alves Filho. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2007.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Garibaldi Alves Filho. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2008.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2009.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2010.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2011.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador José Sarney. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2012.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Renan Calheiros. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2013.

_____. *Relatório da Presidência*: Senado Federal e Congresso Nacional / Presidência: Senador Renan Calheiros. Brasília, DF, Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 37-3/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, 12 abr. 1989. Diário de Justiça da União, 26 jun. 1989, p. 10.999.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 44-6/DF*. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 22 mar. 1990. Diário de Justiça da União, 25 mai. 1990, p. 4.603.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 162-1/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 14 dez. 1989. Diário de Justiça da União, 19 set. 1997, p. 45.525.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221-0/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 29 mar. 1990. Diário de Justiça da União, 22 out. 1993, p. 22.251.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 223-6/DF (Medida Cautelar)*. Relator para o acórdão: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 5 abr. 1990. Diário de Justiça da União, 29 jun. 1997, p. 6.218.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 258-9/DF (Questão de Ordem)*. Relator para o acórdão: Ministro Celso de Mello. Brasília, 26 abr. 1991. Diário de Justiça da União, 28 fev. 1992, p. 2.169

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 272-4/DF (Questão de Ordem na Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Brasília, 8 mai. 1990. Diário de Justiça da União, 14 abr. 2000, p. 30.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293-7/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 6 jun. 1989. Diário de Justiça da União, 16 abr. 1993, p. 6.429.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293-7/DF (Questão de Ordem)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 6 mai. 1993. Diário de Justiça da União, 18 jun. 1993, p. 12.109.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 295-3/DF (Medida Cautelar)*. Relator para o acórdão: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 22 jun. 1990. Diário de Justiça da União, 22 ago. 1997, p. 38.758.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 365-8/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 7 nov. 1990. Diário de Justiça da União, 15 mar. 1991, p. 2.645.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-1/DF*. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 15 dez. 1993. Diário de Justiça da União, 18 mar. 1994, p. 775).

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.397-1/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 28 abr. 1997. Diário de Justiça da União, 27 jun. 1997, p. 30.224.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.417-0/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, 7 mar. 1996. Diário de Justiça da União, 24 mai. 1996, p. 17.412.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.647-4/DF*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 2 dez. 1998. Diário de Justiça da União, 26 mar. 1999, p. 1.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.665-6/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 27 nov. 1997. Diário de Justiça da União, 8 mai. 1998, p. 2.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.667-9/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 25 set. 1997. Diário de Justiça da União, 11 nov. 1997, p. 60.586.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 22 nov. 1999. Diário de Justiça da União, 25 fev. 2000, p. 50.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.753-2/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Sepulveda Pertence. Brasília, 16 abr. 1998. Diário de Justiça da União, 12 jun. 1998, p. 51.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.150-8/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 23 mar. 2000. Diário de Justiça da União, 28 abr. 2000, p. 71.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213-0/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 abr. 2002. Diário de Justiça da União, 23 abr. 2004, p. 7.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.289-5/DF*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 5 mai. 2005. Diário de Justiça da União, 3 fev. 2006, p. 11.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.290-9/DF*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 5 mai. 2005. Diário de Justiça da União, 3 fev. 2006, p. 11.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 8 mar. 2012. Diário de Justiça eletrônico, 27 jun. 2012.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.049-9/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, 5 nov. 2008. Diário de Justiça da União eletrônico, 8 mai. 2009.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF*. Relator: Ministra Rosa Weber. Relator p/ acórdão Ministro Edson Fachin. Brasília, 15 out. 2015. Acórdão pendente de publicação. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4580410>. Acesso em 20 dez. 2015.

_____. *Mandado de Segurança nº 27.931/DF (Medida Cautelar)*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 27 mar. 2009. Diário de Justiça da União eletrônico, 1º abr. 2009.

_____. Segunda Turma. *Recurso Extraordinário nº 168.421/PR*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 16 dez. 1997. Diário de Justiça da União, 27 mar. 1998, p. 18.

_____. *Recurso Extraordinário nº 254.818/PR*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 8 nov. 2000. Diário de Justiça da União, 19 dez. 2002, p. 81.

_____. *Súmula nº 651*. A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>. Acesso em: 12 out. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997.

CABRAL, Bernardo. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 19 mar. 1988, p. 8.656.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.024.

CAGGIANO, Mônica Herman S. *A representação política na nova Constituição*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1989.

_____. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

_____. *Emendas em medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 23, n. 93, p. 142-145, jan./mar. 1990.

_____. *Partidos políticos na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, v. 94, p. 141-145, 1990.

CAIADO, Ronaldo. Congresso Nacional. Senado Federal. *Questão de Ordem*. Diário da Câmara dos Deputados. Brasilia, DF, 2 jun. 2015, P. 665-666.

CALHEIROS, Renan. Congresso Nacional. Senado Federal. *Questão de Ordem*. Diário da Câmara dos Deputados. Brasilia, DF, 27 out. 2015, p. 76-79.

CÂMARA, Edson de Arruda. *Das Medidas provisórias*: sua utilização como instrumento de força e abuso de poder; breve análise crítica. Revista LTR Legislação do Trabalho e Previdência Social, v. 55, n. 10, p. 1157-1159, out 1991.

CAMPOS, Eduardo. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.176.

CARDOSO, Alexandre, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.490.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. _____. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 24, n. 96, p. 143-147, out./dez. 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *O Controle da Relevância e Urgência nas Medidas Provisórias*. Revista do Ministério Público / Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 9, p. 133-145, jan./jun. 1999.

CÉSAR, Djalma de Almeida. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Dário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 10 jun. 1998, p. 15.997.

CHIESA, Clélio. *Medidas provisórias*: regime jurídico-constitucional. 2. ed. Cutitiba: Juruá, 2002, p. 76.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*, 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Medidas provisórias.* 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999.

_____. _____. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. *Medidas provisórias*: limitações em face do texto constitucional e da hierarquia das leis ; separação dos poderes ; violação de princípios constitucionais básicos pela MP 168/90 ; CF/88, art. 5., *caput*, XXII, LIV e XXXVI; art. 170, II ; parecer. Jurisprudência Brasileira, cível e comércio, n. 159, p. 17-27 1990.

COELHO, João Gilberto Lucas. *O Uso e abuso das medidas provisórias*. PG: políticas governamentais, v. 6, n. 57, p. 11-13, abr./maio 1990.

COELHO, Rogério Viola. *Medidas provisórias*: onde está o guardião da constituição?. Universidade e Sociedade, v. 9, n. 18, p. 75-81, mar. 1999.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro, *Comentários à Constituição de 1988 - Sistema Tributário*, Forense: 1990.

_____. *As Medidas Provisórias em Matéria Fiscal*. Enfoque Jurídico, n. 6, p. 24, abr./maio. 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. *A questão política nas medidas provisórias*: um estudo de caso. Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, v. 31, n. 72, p. 11-24, jan./jun. 2001.

CONCEIÇÃO, Márcia Dominguez Nigro. *Conceitos indeterminados na Constituição*: requisitos da relevância e urgência (art. 62 da CF). São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

CORREA, Oscar Dias. *As Medidas provisórias e a emenda constitucional n. 32/2001*. O Direito na sociedade contemporânea: estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 481-495.

COUTINHO, Fabio de Souza. *O Decreto-lei e as medidas provisórias*. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 set. 1988, Caderno Economia, Seção Econômica, p. b2.

COVAS, Mario. *Medidas provisórias*: uso e abuso. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991, 21 p.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. *Medidas Provisórias?*: análise crítica ao texto constitucional. 115f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

_____. *Medidas provisórias e mutação (in)constitucional.* Revista Jurídica da Faculdade União, v.1, p. 69-74, 2013.

_____. *Medidas Provisórias*: trancamento de pauta e poder de agenda do Congresso Nacional. Revista Jurídica da Faculdade União, v. 1, p. 35-45, 2012.

DAHL, Robert A. *Decision-making in a democracy*: the Supreme Court as a national policy-maker. HeinOnline 6 J. Pub. L. 279 (1957)

DALLAZEN, Dalton Luiz. *As medidas provisórias, a EC 32 e o depósito recursal administrativo*. Revista Dialética de Direito Tributário, 83: 19-27, ago: 2002.

_____. *As medidas provisórias e as relações jurídicas tributárias*. ADV advocacia dinâmica: informativo semanal, v. 15, n. 23, p. 235-233, jun. 1995.

DANTAS, Ivo. *Aspectos jurídicos das medidas provisórias*: um estudo comparado dos direitos nacional e estrangeiro. 3 ed. rev. e aum. Brasilia: Livraria e Editora Brasilia Jurídica, 1997.

_____. *Constitucionalidade da Reedição de Medidas Provisórias*. Consulex: Revista Jurídica, v. 1, n. 3, p. 5-7, mar. 1997.

DANTAS, Josemar. *Congresso Sem Decisão Sobre MPS*. Correio Braziliense, n. 12531, 18 ago. 1997. Direito & justiça, p. 2.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Medidas provisórias sua absoluta inadequação a instituição e majoração de tributos*. Revista de Direito Tributário, v. 12, n. 45, p. 130-142, jul./set. 1988.

_____. *Princípio da anterioridade*: extinção e sobrevida por meio da Emenda Constitucional 32, de 11.9.2001. Revista de Direito Tributário, 90: 19-34.

DUTRA, José Eduardo. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 10 ago. 2001, p. 16.294.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.956.

EYMAEL, José Maria; SILVA, Luiz Inácio Lula da; MOTTA, Adylson; LIMA, Haroldo. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1701.

FEREJOHN, John. *Judicializing politics, politicizing law*. 65 Law and Contemporary Problems 41-68 (Summer 2002).

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Medidas provisórias e segurança jurídica*: a inconstitucionalidade do art. 2º da Emenda Constitucional 32/2001. Revista de direito constitucional e internacional, v. 14, n. 54, p. 7-27, jan./mar. 2006.

_____. *Processos Informais de Mudança da Constituição*: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad. 1986.

FERRAZ JÚNIOR. Tercio Sampaio. *Interpretação e Estudo da Constituição de 1988.* Atlas, 1990, p. 94.

_____. *Sobre a reedição de medidas provisórias*. Interpretação e estudos da Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1990. p. 93-94.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.492

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.494.

FERREIRA, Oswaldo. *Medidas provisórias*. O antes e o depois de 11 de setembro de 2001 (EMC 32). Revista do Tribunal Regional Federal da 1.ª Região, 51-61, jan: 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As Medidas Provisórias com força de lei*. Repertório IOB de Jurisprudência, 1a quinzena de março de 1989, n. 5/89, p. 86.

_____. *As medidas provisórias como fonte de insegurança jurídica*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 214-219).

_____. *As medidas provisórias no sistema constitucional brasileiro.* Revista de Direito Renovar, 16: 71-80, abr: 2000.

_____. *As medidas provisórias no sistema constitucional brasileiro, particularmente em matéria de direito econômico*. Estudos em homenagem ao prof. Caio Tácito. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 455-468.

_____. *As Medidas provisórias*: novas observações, particularmente quanto aos efeitos de sua renovação. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n.1, p. 51-48, jan. 1991.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibuc; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. *Governabilidade e concentração de poder institucional o governo de FHC*. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, p. 49 - 62, out. 1999.

_____. *O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação*. Novos Estudos Cebrap, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

FIGUEIREDO, Fran Costa. *As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro*. Revista Informação Legislativa, v. 28, n. 110, p. 137-152, abr./jun. 1991.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Infrações penais e medidas provisórias*. Justitia, v. 53, n. 153, p. 25-29, jan./mar. 1991.

FIORAVANTE, Waldomiro Barancelli. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 6 jun. 2000, p. 26.905.

FIORILLO, Celo Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

FISCHER, Octavio Campos. *Medidas provisórias e democracia*: o problema tributário. Revista tributária e de finanças públicas, v. 21, n. 108, p. 327-348, jan./fev. 2013.

FISHER, Louis. *Constitutional interpretation by members of Congress*. North Carolina Law Review. Vol. 63: 707, 1985.

_____. *Interpretation outside the courts*. Pepperdine Law Review. Vol. 18: 57, 1990.

FISHER III, William. *Texts and Contexts*: The Application to American Legal History of the Methodologies of Intelectual History. Stanford Law Review (Stanford), v. 49, p. 1.068, 1997).

FOGAÇA, José. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.950.

FONSECA, Rodrigo Garcia da. *Medidas provisórias*: questões polêmicas. Digesto econômico, v. 47, n. 347, p. 36-51, mar./abr. 1991.

FREIRE, Roberto. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.024.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.967.

GALIANO, Leonardo de Faria. *As medidas provisórias como veículo indutor de normas tributárias*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

GAVETTI, Érica Marta. *Limitação ao uso de medidas provisórias*. Jurisprudência Brasileira, cível e comércio, n. 191, p. 19-31, 2001.

GENOÍNO, José. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.508.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.478.

GIBSON, Nilson. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 26 fev. 1988, p. 7.631-7.632.

GRABER, Mark A. *The nonmajoritarian difficulty*: Legislative Deference to the Judiciary. Cambridge University Press, 7 , 1993, 35-73

GRAU. Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988.* 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Medidas provisórias na constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 658, p. 240-242, ago. 1990.

GREENHALGH, Luiz Eduardo. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 6 jun. 2000, p. 26.917.

GUIMARÃES, Ulysses. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.023.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; Madison, James. *The Federalist Papers*. Project Gutenberg Ebook, 2009.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição.* Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991.

_____. *Temas fundamentais do direito constitucional*. Trad. São Paulo: Saraiva, 2009 (Os limites da mutação constitucional – pp. 147-171.

HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicilization of pure politics worldwide*. Fordham Law Review, Vol. 75, No. 2, pp. 721-754, 2006

HORTA, Raul Machado. *Medidas provisórias*. Revista de Informação Legislativa, v. 27, n. 107, p. 5-18, jul./set. 1990.

ICHIHARA, Yoshiaki. *Medidas provisórias em matéria cível*. FMU Direito: Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo, v. 9, n. 12, p. 31-76, nov. 1995.

ITALIA. *La Costituzione della Repubblica Italiana*. Disponível em: <http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo1.html>. Acesso em 12.10.2015.

JEFFERSON, Roberto. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.507.

JOBIM, Nelson. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1703.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 19 mar. 1988, p. 8.655-8.656.

_____. *O ex-ministro e deputado constituinte fala sobre a assembleia que elaborou a carta e analisa as mudanças realizadas no texto desde 1988*. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/cultura-e-lazer/segundo-caderno/noticia/2013/10/em-entrevista-nelson-

jobim-relembra-episodios-marcantes-da-elaboracao-da-constituicao-ha-25-anos-4291737.html>. Acesso em 6 dez. 2013.

JÚNIOR, Jutahy. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.181.

KAPRA, Fritjof. *O Ponto de Mutação*. Trad. Álvaro Cabral. 31 ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2011.

KRIEGER, Gustavo. *Poderes limitados*. Época, v. 2, n. 81, p. 42, 6 dez. 1999.

LACOMBE, Américo Masset. *Medidas provisórias*. In: Estudos em homenagem à Geraldo Ataliba. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 111-126, v. 2.

LAGO, Rodrigo Pires Ferreira. *As medidas provisórias e o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados* : a inconstitucionalidade da solução Temer. Fórum administrativo, v. 10, n. 115, p. 47-63, set. 2010.

LANDO, Amir. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.953.

LEIRIA, Maria Lúcia Luz. *O controle da constitucionalidade das medidas provisórias*: a judicialização da política. Revista do Tribunal Regional Federal: 4ª Região, v. 13, n. 46, p. 33-55, 2000.

LEITE, Júlio César do Prado. *As medidas provisórias e o direito do trabalho*. Revista LTR, São Paulo, v. 55, n. 1, p. 8-12, jan. 1991.

LEMBO, Cláudio. CAGGIANO, Mônica Herman S. Direitos políticos: o partido político, canal de comunicação entre governantes e governados. In: Ives Gandra da Silva Martins; Gilmar Ferreira Mendes; Carlos Valder do Nascimento. (Coord.). Tratado de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1, p. 861-881.

LEVINSON, Daryl J. & PILDES, Richard H. *Separation of Parties, not Powers*. Harvard Law Review, vol. 119, n. 8, june/2006, p. 2311-2386.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

LIMA, Egídio Ferreira. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. *Constituinte Fase F*: Substitutivo do Relator da Comissão. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-101.pdf>. Acesso em 3 dez. 2013.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.023-13.024.

LIMA, Haroldo. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1701-1702.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Medidas provisórias*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 11, 16 set. 1990.

LOCKE, John. S*econd Treatise of Government*. Project Gutenberg EBook, 2005.

LOPES, J. R. L. *História das ideias, das instituições e teoria do direito*. In: Cristina Nogueira da Silva; Angela Barreto Xavier; Pedro Cardim. (Org.). *António Manuel Hespanha*: entre a história e o direito. 1 ed. Coimbra: Almedina, 2015, v. , p. 199-207.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constituición.* Trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2 ed. Barcelona: Ariel, 1976.

LUCENA, Humberto. *Uso abusivo*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, v. 106, n. 217, 11 nov. 1996, p. 11.

MACHADO, Hugo de Brito. *Emendas Constitucionais e Medidas provisórias.* Revista Dialética de Direito Tributário, 43: 89-92, abr: 1999.

_____. *Princípio da Legalidade Tributária na Constituição de 1988*. Revista do Direito Tributário, v. 45, p. 185.

_____. *Segurança jurídica*: regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias; a questão da não-conversão em lei e a perda da eficácia a derrogação de leis anteriores. Boletim de direito administrativo, v. 13, n. 6, p. 403-412, jun. 1997.

MACIEL, Marco. *O abuso das medidas provisórias* / Marco Maciel. L & C: revista de administração pública e política, v. 10, n. 110, p. 15, ago. 2007.

MARSHALL, William P. *Conservatives and the seven sins of judicial activism*. University of Colorado Law Review, 2002.

MADEIRA, Arnaldo. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.510.

MARINHO, Josaphat. *À margem da Constituinte*. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1992.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 10 jun. 1998, p. 15.995.

_____. *Medidas provisórias e a emenda n. 32*. Jurídica: Administração Municipal, v. 7, n. 2, p. 21-27, fev. 2002.

MARIOTTI, Alexandre. *Medidas provisórias*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 93.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Medidas Provisórias*: limites. Enfoque Jurídico, n. 6, p. 26, abr./maio 1997.

_____. *Medidas provisórias e o direito tributário*. Repertório IOB de jurisprudência : tributário e constitucional, n. 19, p. 323-322, 1. quinz. out. 1990.

_____. *O novo regime constitucional das medidas provisórias*. In: Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 263-280.

_____. *O Plano Brasil Novo e a Constituição*: aspectos jurídicos e econômicos do Plano Brasil Novo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 83-10.

MASSUDA, Janine Malta. *Medidas provisórias*: os fenômenos na reedição. Porto Alegre: SAFE, 2001.

MAXIMILIANO, Carlos. *Commentarios á Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiros dos Santos Editor, 1918.

MELEGA, Luiz. *A eficácia das medidas provisórias reeditadas*. Repertório IOB jurisprudência, São Paulo, n. 7, p. 133-130, abril 1994.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Controle jurisdicional dos pressupostos de validade das medidas provisórias*. Revista dos Tribunais, 758: 11-15, dez: 1998.

_____. *Curso de Direito Administrativo.* 12. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Medidas provisórias na constituição brasileira*. In: Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil : justiça : realidade e utopia, XVII, 1999, Rio de Janeiro. Anais... Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000. p. 1421-1433.

_____. *Perfil constitucional das medidas provisórias*. Revista de direito público, v. 23, n. 95, p. 28-32, jul./set. 1990.

MELLO, Marco Aurélio. *Menos leis, mais compostura*. Perfil Econômico, 13 set. 2001.

MELLO FILHO, José Celso de. *A Lei é o limite*. Veja, v. 30, n. 9, p. 9-11, mar. 1997.

_____. *Considerações sobre as medidas provisórias*. Revista PGE. São Paulo, n. 33, p. 203-225, jun. 1990.

MELO, José Eduardo Soares de. *Contribuições Sociais no sistema tributário*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros: 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira. *O controle de constitucionalidade das medidas provisórias*. Revista Jurídica Virtual, v. 1, n. 2, jun. 1999.

MENDONÇA, Marcelo Xavier de. *Medidas provisórias podem provocar efeitos irreversíveis, afirma Jobim*. Folha de S. Paulo, p. a6, 27 set. 1988.

MIRANDA, Sérgio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.488.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, baron de la Brède et de. *Esprit des lois*: livres I à V, précédés d'une introduction de l'éditeur. Project Gutenberg EBook, 2008.

MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAIS, Efraim. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Brasilia, DF, 12 set. 2001.

MOREIRA, Gerfran Carneiro. *Medidas provisórias fraude a Constituição no uso indiscriminado*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 11 Região, v. 3, n. 3, p. 80-96 1995.

MOTTA, Adylson. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 27 jan. 1988. Suplemento C, p. 1702.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 12 ago. 1988, p. 12.541.

MOTTA, Adylson; MAIA, Lavoisier; BOTELHO, Mendes Botelho. *Assembleia Nacional Constituinte*. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, DF, 25 ago. 1988, p. 13.023.

MÜLLER, Friedrich. *As Medidas provisórias no Brasil diante do pano de fundo das experiências alemãs*. In: Anais da XVII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil: justiça: realidade e utopia. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000. p. 1435-1448.

NEVES, Aécio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.509.

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

NOBRE JÚNIOR, Dilson Pereira. *Medidas provisórias*: controles legislativo e jurisdicional. Porto Alegre: Síntese, 2000, p. 181.

OLIVEIRA, Inocêncio. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.509.

OLIVEIRA, Matheus Valle de Carvalho e. *Reedição de medidas provisórias*: o elogio do excesso de Poder Executivo. Revista do CAAP, v. 4, n. 6, p. 325-348, 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *As Medidas provisórias*: uso e abuso. Folha de São Paulo, São Paulo, 11 de março de 1991.

OLIVEIRA, Régis de. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem nº 411/2009*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/639343.pdf.>. Acesso em 9 out. 2015.

O PODER EXECUTIVO ABUSA DO DIREITO DE EDITAR MEDIDAS PROVISORIAS. Folha de S. Paulo, n. 24734, p. 1-3, 21 dez. 1996.

PASSOS, J. J. Calmon de. *Medidas provisórias*. Anais da XIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Belo Horizonte, p. 283-288, 1990.

PAULO, João. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.497.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.486.

PAULSEN, Leandro. *Direito tributário*: Constituição, Código Tributário e Lei de Execução Fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado: ESMAFE, 2002.

PEDRA, Adriano Sant'ana. *Mutação constitucional:* interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PINHEIRO, Walter. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 6 jun. 2000, p. 26.295.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 21 jun. 2001, p. 30.179.

POCOCK, J. G. A.. *Linguagens do ideário político.* Sergio Miceli (org.); tradução: Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Clássicos; 25).

PORTO, Antonio de Paiva. *Emenda Constitucional n.º 32*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, 33: 161-180, mar: 2002, p. 161-180.

PRADE, Péricles. *Medidas provisórias*: analise do substitutivo aos projetos de lei complementar. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 79, n. 660, p. 17-27, out. 1990.

PRUDENTE, Antônio Souza. *Medida provisória e segurança jurídica*. Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 138, p. 237-248, abr./jun. 1998.

_____. *O Poder abusivo das medidas provisórias*: a contribuição tributaria do servidor. Revista dos estudantes de direito da Universidade de Brasília, p. 44-45, fev. 1998.

RAMALHO, Carlos Alberto. *As medidas provisórias*: novo instituto de direto constitucional. Cadernos de direito constitucional e ciência política, v. 3, n. 11, p. 123-145, abr./jun. 1995.

RAMOS, J. Saulo. *Medidas provisórias*: Parecer SR-92. Consultoria Geral da República. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jun. 1989.

_____. *Medidas provisórias no direito constitucional brasileiro*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, caderno Classificados, p. 10, 2 mar. 1989.

REIS, Rafael Nascimento. *A reedição de medidas provisórias após a emenda constitucional nº 32/2001 e a teoria hermenêutica concretizante de Friedrich Müller*. Revista jurídica, Brasília, v. 7, n. 72, p. 1-18, maio 2005.

REQUIÃO, Roberto. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.953.

Relacionamento complicado. *Problemas brasileiros*, v. 31, n. 303, p. 32-36, maio/jun. 1994.

REZENDE, Renato Monteiro de. *A Emenda Constitucional n. 32 de 2001 e as medidas provisórias remanescentes do regime anterior*. Direito público, v. 1, n. 5, p. 146-155, jul./set. 2004.

ROCHA, Sebastião. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.954.

ROS, Luciano da. *Decretos presidenciais no banco dos réus*: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007). 213f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Medidas provisórias e suas necessárias limitações*. Revista dos tribunais, São Paulo, v. 82, n. 690, p. 313-319, abr. 1993.

_____. *Reflexões sobre as medidas provisórias* : inclusive em matéria criminal. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, v. 6, n. 3, p. 68-73, jul. 1991.

SÁ, Arnaldo Faria de. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.497.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 31 mai. 2000, p. 28.487.

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

SANTOS, Alderico Rocha. *As Restrições ao uso de medidas provisórias*. Boletim Legislativo Adcoas, v. 30, n. 31, p. 1085-1087, nov. 1996.

SANTOS, Brasilino Pereira dos. *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*. São Paulo: LTr, 1993, p. 843.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. *Medidas provisórias na constituição brasileira*. Repertório IOB de jurisprudência: tributário, constitucional e administrativo, n. 18, p. 452-446, 2. quinz. set. 1997.

SCAFF, Fernando Facury. *Aumento de tributos por medidas provisórias*. Repertório IOB de jurisprudência: tributário, constitucional e administrativo, n. 4, p. 68-67, 2. quinz. fev. 1994.

_____. *Quando as medidas provisórias se transformam em decretos-lei ou notas sobre a reserva legal tributária no Brasil*. In: FERRAZ, Roberto (coord.). Princípios e limites da tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 214-236.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Rogério Pires da. *Reedição de medidas provisórias que revogam as antecedentes*: o caso da majoração da contribuição. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 68, p. 143-148, maio 2001.

SIMON, Pedro. Congresso Nacional. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Brasilia, DF, 6 set. 2001, p. 20.968.

_____. *Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou*. Agência Senado, Brasília, 25 set. 2008. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituinte-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>. Acesso em 5 dez. 2013.

SIQUEIRA, Janílson Bezerra de. *Os requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias como conceitos jurídicos indeterminados e o seu controle judicial*. Revista CEJ RN, v. 4, n. 5, p. 117-143, nov. 1998.

SLAIBI Filho, Nagib. *Medidas provisórias ou definitivas?*. ADV Advocacia Dinâmica: Boletim Informativo Semanal, v. 21, n. 22, p. 336-334, 3 jun. 2001.

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

STEINMETZ, Wilson. *O uso da medida provisória antes da Emenda Constitucional 32/2001 e o princípio democrático*. Revista de Direito Administrativo, 237: 143-164, set: 2004

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. *A Nova Perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o Controle Difuso*: Mutação constitucional e Limites da Legitimidade da Jurisdição Constitucional. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em 24 jun. 2013.

SUNSTEIN, Cass. *Changing Constitutional Powers of the American President*: how presidential powers can legally expand without constitutional amendment. East European Constitutional Review. Vol. 99, 1994.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *As medidas provisórias*. Correio Braziliense, Brasília, p. 7-8, 8 de abril de 1991.

_____. *As medidas provisórias*. Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, 104: 45-50, set: 1992.

_____. *Limitação das medidas provisórias*. Jornal Trabalhista Consulex, v. 18, n. 882, p. 13-14, set. 2001.

_____. *Medidas provisórias* – Instrumento de governabilidade. Revista Tributária e de Finanças Públicas, 50: 285-307, jun: 2003.

_____. *Medidas provisórias*: instrumento de governabilidade. São Paulo: NDJ, 2003.

TÁCITO, Caio. *A Constituição de 1988***.** Coleção Constituições Brasileiras. v. 7. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. *A medida provisória*: ontem, hoje e amanhã. Revista de Direito Administrativo, 216: 1-8, jun: 1999.

_____. *As Medidas Provisórias na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 50-56, abr./jun. 1989.

TEIXEIRA, Miro. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem nº 253/2013*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:2:::.>. Acesso em 20 dez. 2015.

TEMER, Michel. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 19 mar. 1988, p. 8.655.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 20 mai. 1999, p. 22.490.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.504.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem nº 411/2009*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/gestoes-anteriores/michel-temer-2009-2010/discursos/interpretacao-do-presidente-michel-temer-sobre-o-trancamento-de-pauta-pelas-medidas-provisorias>. Acesso em 9 out. 2015.

_____. *Elementos de Direito Constitucional.* 8. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Clausula de convalidação em medidas provisórias*. Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 130, p. 35-47, abr./jun. 1996.

VALLE, Juliana. *Medidas provisórias e usurpação da função legislativa*. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 9, n. 14, p. 165-191, jan./dez. 2007.

VASCONCELOS, Marcos. *A votação de medidas provisórias na interpretação do presidente da Câmara dos Deputados*. Consulex : revista jurídica, v. 13, n. 295, p. 44-46, abr. 2009.

VASCONCELOS, Ronaldo. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.506.

VIANA, Luiz. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, DF, 23 mar. 1988, p. 8.738.

VIEIRA, José Roberto. *Bocage e as medidas provisórias*: a emenda pior que o soneto. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, 40, 2004.

VIRGÍLIO, Arthur. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasilia, DF, 20 mai. 1999, p. 22.504.

WALDRON, Jeremy. *The core of the case against judicial review*. The Yale Law Journal, 2006, n. 115, p. 1351

WEISS, Fernando Lemme. *Medidas provisórias, reedição, responsabilidade do executivo, recusa no procedimento, descumprimento*. Revista de direito público, v. 25, n. 99, p. 138-141, jul./set. 1991.

WHITE, Hayden. *The content of the form*. Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 1987.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tratactus Logico-Philosophicus*. Trad. José Arthur Giannotti. São Paulo: Companhia Editara Nacional, 1968.