

FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA

**MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS COM INOBSERVÂNCIA DOS
REQUISITOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA, E A INTERFERÊNCIA
DO PODER EXECUTIVO NO LEGISLATIVO**

Dayse Ane Ramos Nunes

Curitiba/PR

2016

FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA

**MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS COM INOBSERVÂNCIA DOS
REQUISITOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA, E A INTERFERÊNCIA
DO PODER EXECUTIVO NO LEGISLATIVO**

Dayse Ane Ramos Nunes

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Me. Israel Rutte.

Curitiba/PR

2016

**MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS COM INOBSERVÂNCIA DOS
REQUISITOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA, E A INTERFERÊNCIA
DO PODER EXECUTIVO NO LEGISLATIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso
aprovado como requisito parcial para
obtenção do Grau de Bacharel em Direito

ISRAEL RUTTE
Orientador

MÁRCIA FERNANDES BEZERRA
Examinadora

DALVA ARAÚJO GONÇALVES
Examinadora

Curitiba/PR, __ de ____ de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por ser meu abrigo e fortaleza.

Aos meus pais, Alceu e Rosalina, que sempre acreditarem em mim e na realização dos meus sonhos.

Aos meus irmãos, Andreus e Junior, pelo carinho e apoio em todas as horas.

Ao meu namorado, Everton, que me faz viver todos os dias o verdadeiro amor. Pela paciência e cuidado, por entender minhas ausências e incentivar acima de tudo minha atividade acadêmica.

As minhas amigas, Camila, Gisele e Jéssica, pela ajuda que excede a presente monografia, por tornaram os dias acadêmicos menos complexos e mais agradáveis.

Agradeço ao meu orientador, Israel Rutte, pelo cuidado e atenção fundamental ao desenvolvimento deste trabalho. Por ser luz nessa caminhada.

Agradeço a Professora Dalva, pelo especial apoio e incentivo na conclusão da presente monografia.

“Quanto maior o poder, mais perigoso é o abuso.”

Edmund Burke.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo inicial o estudo da Medida Provisória no Brasil editadas com inobservância dos requisitos de relevância e urgência, e a interferência do poder executivo no legislativo. Busca-se detalhar o histórico, procedimento, natureza jurídica e conceito o histórico, procedimento e natureza jurídica. Em um primeiro momento estuda-se a Separação dos Poderes, princípio basilar da independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Logo após pesquisa-se a necessária limitação dos poderes a qual resultou na criação do mecanismo de Freios e Contrapesos na Constituição de 1988. Num segundo momento, analisam-se o histórico da Medida Provisória e sua atual redação disposta no art. 62 da Constituição, introduzida pela Emenda Constitucional nº 32/2001, responsável por alterar o prazo de validade e vedar o conteúdo disponível para edição via este instrumento normativo. Avalia-se também os pressupostos constitucionais de admissibilidade, ou seja, os requisitos de relevância e urgência que deverão ser utilizados de forma concomitante que caberá ao Presidente da República o juízo de valor para identificar tais situações. Posteriormente colacionam-se os critérios para conversão em lei ou sua rejeição. Após a definição do instrumento de Medida Provisória, adentra-se ao tema principal do trabalho, sendo o foco da pesquisa o uso indiscriminado de Medidas Provisórias pelo Presidente da República por inobservância aos requisitos de relevância e urgência. Apresentam-se as limitações materiais incluídas no texto constitucional com a finalidade de disciplinar as matérias impedidas de serem objeto de Medida Provisória, e consequentemente frear o abuso de poder pelo Chefe do Executivo. Este trabalho busca identificar a interferência do Poder Executivo nas atividades do Legislativo, bem como o estudo do controle de constitucionalidade formal e material das Medidas Provisórias, expondo ainda a divergência doutrinária e jurisprudencial que envolve o tema quanto à análise aos requisitos de admissibilidade e também em face da matéria a ser tratada.

Palavras-chave: Medida Provisória. Separação dos Poderes. Chefe do Executivo. Poder Legislativo. Relevância e Urgência.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to study the Provisional Measure in Brazil. It seeks to detail the history, procedure, legal nature and concept of history, procedure and legal nature. In a first moment the Separation of the Powers is studied, basilar principle of the independence and harmony between the Legislative, Executive and Judiciary Powers. Soon after, the necessary limitation of the powers that resulted in the creation of the Mechanism of Brakes and Counterweights in the Constitution of 1988 was investigated. In a second moment, the history of the Provisional Measure and its current writing arranged in art. 62 of the Constitution, introduced by Constitutional Amendment No. 32/2001, responsible for changing the validity period and prohibiting the content available for editing via this normative instrument. It also evaluates the constitutional assumptions of admissibility, that is, the requirements of relevance and urgency that should be used concomitantly, which will be the responsibility of the President of the Republic to assess such situations. Subsequently, the criteria for conversion into law or its rejection are included. After the definition of the Provisional Measure instrument, the main theme of the study is addressed, with the focus of the research being the Indiscriminate Use of Provisional Measures by the President of the Republic for non-compliance with the requirements of relevance and urgency. The material limitations included in the constitutional text are presented for the purpose of disciplining matters prevented from being subject to a Provisional Measure and, consequently, to curb the abuse of power by the Chief Executive. This work seeks to identify the interference of the Executive Branch in the activities of the Legislative, as well as the study of the control of the formal and material constitutionality of the Provisional Measures, also exposing the doctrinal and jurisprudential divergence that surrounds the subject regarding the analysis of admissibility requirements and also in Face of the matter to be treated.

Keywords: Provisional Measure. Separation of Powers. Chief Executive. Legislative power. Relevance and Urgency.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ESTADO DE DIREITO	12
2.1 A necessária limitação do poder	12
2.2 O princípio da Separação dos Poderes	14
2.3 A teoria dos freios e contrapesos na Constituição de 1988	20
3 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DA MEDIDA PROVISÓRIA NO BRASIL.....	25
3.1 Medida Provisória X Decreto-Lei.....	25
3.2 A Emenda Constitucional nº 32/2001 e os pressupostos de relevância e urgência	28
3.3 ATUAL REDAÇÃO: PROCEDIMENTO, NATUREZA JURÍDICA E CONCEITO	30
3.3.1 PROCEDIMENTO DA MEDIDA PROVISÓRIA.....	30
3.3.1.1 Aprovação sem alterações	38
3.3.1.2 Aprovação com alterações	38
3.3.1.3 Rejeição expressa e tácita.....	39
3.3.2 Natureza Jurídica.....	40
3.3.3 Conceito.....	42
4 MEDIDA PROVISÓRIA EDITADA COM INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA	44
4.1 Interferência do Poder Executivo no Legislativo	44
4.2 Limites constitucionais à edição de Medida Provisória	47
4.3 Controle de Constitucionalidade	49
5 CONCLUSÃO.....	56
6 REFERÊNCIAS.....	59
ANEXO A	64
ANEXO B	69

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o site do Planalto nos 6 meses de exercício do Presidente da República foram editadas 26 Medidas Provisórias. O questionamento a cerca do número apresentado é se o texto constitucional foi devidamente observado e se os requisitos de relevância e urgência estão de fato presentes.

O objetivo principal deste trabalho é levar à sociedade um entendimento melhor à respeito do instrumento que é tanto utilizado pelo Chefe do Executivo e conforme ensina a doutrina deveria ser um mecanismo excepcional.

Entende-se que o motivo que leva a edição de uma Medida Provisória é que a sociedade não pode aguardar o tramite que existe para a publicação de uma lei pelo Poder Legislativo. Ressalta-se que a função típica do Legislativo é o de legislar. No entanto, trata-se de um anseio social cujo Executivo através do seu representante tem o poder de resolver. O que se discute é quais são esses anseios, qual o critério utilizado pelo presidente para criar tal medida.

A Constituição determina como pressupostos de admissibilidade para criação de uma Medida Provisória os critérios de Relevância e Urgência. No entanto, não há um rol taxativo ou exemplificativo que determine o que é uma situação relevante e urgente, entretanto o que temos são entendimentos doutrinários que conceituam estes requisitos.

A escolha do tema acontece momento em que ficam evidentes pela divulgação da mídia as constantes edições de Medidas Provisórias pelo Presidente da República, que deveria criá-las apenas em caráter excepcional, pois compete ao legislativo a função de editar leis.

Dentre as Medidas Provisórias que trouxeram grandes inquietações e desconfortos destaca-se a Medida Provisória nº 746/2016 que foi criada com objetivo de estabelecer diretrizes e bases que reformula o ensino médio no Brasil. É notório que o ensino no Brasil carece de melhorias e precisa de mudança, mas a crítica da sociedade em especial dos alunos e professores é do instrumento utilizado. Trata-se de um problema que demanda um intenso extenso debate, devendo assim ser editado por meio de lei ordinária, passando por todas as fases do processo legislativo. Garantindo assim a segurança jurídica da aplicação da lei e do

interesse público.

Ao editar a Medida Provisória o Presidente encaminhará imediatamente ao Congresso Nacional, o qual criará uma Comissão Mista para analisar a admissibilidade dos pressupostos constitucionais, e na sequência encaminhará para análise da Câmara dos Deputados e do Senado Federal respectivamente. A Medida Provisória quando aprovada é convertida em lei, porém, se não for convertida em lei, a medida provisória perde sua eficácia, e os efeitos retroagem a data da sua edição.

Uma vez que a Medida Provisória cria, extingue e modificam direitos quando não convertida em lei pode acarretar danos à particulares. O mesmo pode ocorrer quando publicadas sem relevância e urgência, ou ainda quando declarada sua inconstitucionalidade, assim como a quantidade desfreada pode caracterizar a usurpação do poder legislativo.

Vale salientar que a edição de Medida Provisória não caracteriza por si só a interferência do Poder Executivo no Legislativo. Mas no momento que o Presidente passa a usar Medida Provisória para regular todos os assuntos que aguardam tratamento legislativo não estará então interferindo no Legislativo?

O estudo teve como tema inicial o Estado de Direito, o Princípio da Separação de Poderes, a Necessária Limitação dos Poderes e o mecanismo de freios e contrapesos na Constituição de 1988, cujos aspectos serão abordados no primeiro tópico do presente trabalho.

Em um segundo momento foi apresentado uma breve análise histórica da Medida Provisória no Brasil, traçando um comparativo com o seu antecessor, o Decreto-Lei.

Seguiu-se falando sobre a Emenda Constitucional nº 32/2001 e os pressupostos de relevância e urgência.

Em um terceiro ponto foi exposto o procedimento da Medida Provisória, sua tramitação e as possibilidades de aprovação e rejeição. Também foi conceituada sua natureza jurídica.

Por fim, o tema principal do presente trabalho é o uso indiscriminado de Medida Provisória editada com inobservância dos requisitos de relevância e urgência. Falou-se sobre o poder legiferante do Presidente da República e conseqüentemente sua atuação na ordem do dia do Congresso Nacional. Após, segue-se falando das limitações materiais, uma das alterações trazidas ao artigo 62

da Constituição de 1988 que foram incluídas pela Emenda Constitucional nº 32/2001, e que se trata de importante proibição material competente por frear o abuso de poder.

O que se discute entre os doutrinadores e ministros do Supremo Tribunal Federal é o cabimento do Controle de Constitucionalidade acerca dos pressupostos constitucionais e a respeito da matéria disciplinada por meio de Medida Provisória.

Desta maneira, fica claro que ainda é preciso delimitar o uso das Medidas Provisórias. É necessário disciplinar o que se aplica e o que deve ser entendido como relevância e urgência, com o objetivo de afastar a discricionariedade e juízo de valor do Presidente da República. Pois para os casos em que não se aplica a Medida Provisória o Presidente possui outros instrumentos previstos no ordenamento jurídico para tutelar em face do interesse público.

Para elaboração deste trabalho foi realizada uma análise de referências bibliográficas, doutrinas, legislação, pesquisa em jurisprudência e materiais virtuais.

2 ESTADO DE DIREITO

Neste capítulo se estudará a organização do Estado, delimitando o estudo acerca da Separação dos Poderes, princípio que rege a estrutura e a divisão dos poderes, ou como modernamente conceituado de divisão das funções do Estado.

2.1 A necessária limitação do poder

O termo Estado possui dois significados, em um primeiro sentido é pessoa jurídica de direito público externo, dotado de soberania em relação aos demais Estados estrangeiros, e num segundo sentido o Estado é pessoa jurídica de direito público interno, dotado apenas de autonomia em relação aos demais entes da Federação brasileira. (Dantas, 2015, p.544). Para o estudo a seguir se utilizará a primeira interpretação, entendendo o Estado como soberano.

Em síntese é possível contextualizar soberania da seguinte forma:

Soberania: é a capacidade de editar suas próprias normas, sua própria ordem jurídica. A soberania denota que o Estado brasileiro não está subjugado por nenhum outro poder, quer na ordem interna, quer na ordem internacional. Em suma: significa supremacia na ordem interna e independência na ordem externa. (RUTTE, 2014, s.p.)

Aduz Medauar (2015, p.45) que o Estado de Direito em um cenário atual corresponde a um conjunto de valores:

[...] hoje, a concepção de Estado de direito liga-se a um contexto de valores e à idéia de que o direito não se resume na regra escrita. Seus elementos básicos são os seguintes: sujeição do poder público à lei e ao direito (legalidade); declaração e garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos; criação e execução do direito como ordenamento destinado à justiça e à paz social. (MEDAUAR, 2015, p.45)

Assim em resumo o “Estado de Direito pode ser conceituado como aquele submetido ao chamado império das leis.” (RUTTE, 2014, s.p.)

Entretanto, a Constituição de 1988 adota o regime do Estado Democrático de Direito, que vai além da concentração do Estado de Direito e Estado Democrático consoante ensina Silva (2015, p.119).

A configuração do *Estado Democrático de Direito* não significa apenas unir os conceitos de Estado Democrático e do Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em *Estado Democrático de Direito* [...] (Grifo do autor) (SILVA, 2015, 119)

Lenza (2014, p.1396) também parte do mesmo raciocínio: “A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

A previsão desse regime jurídico é reforçada pelo **princípio democrático** que marcou o texto de 1988 e pela cláusula contida no parágrafo único do art. 1º, ao dispor por que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Grifo do autor) (LENZA, 2014, p.1396)

A respeito do Poder do Estado Democrático de Direito esse pertence ao povo que será representado por seus escolhidos na garantia dos seus interesses.

A Constituição Federal determina que os Poderes do Estado sejam exercidos de forma independente e harmônicos entre si, garantindo a preservação do Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 1988, s.p.)

Segundo a doutrina constitucionalista:

A Constituição Federal, visando principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado e da Instituição do Ministério Público, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito. (MORAES, 2015, p.432)

A limitação do poder do Estado é necessária para assegurar a liberdade do indivíduo, moderando o uso do poder de acordo com os limites da Constituição, conforme esclarece Cruz (2006, p. 26): “Para que seja mantida a liberdade individual, é necessário que o poder restrinja o poder, limitando sua atuação ao estrito desenho constitucional”.

Neste sentido, Montesquieu (2000, p. 166) na obra *O Espírito das Leis*,

preconiza que o poder estatal precisa de limitação, pois o homem que possui poderes e não encontra limites, está tentado a abusar dele. Dessa forma, o poder acaba atuando como próprio limitador do poder político.

[...] a liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas ela nem sempre existe nos Estados moderados; só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem diria! Até a virtude precisa de limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. (MONTESQUIEU, 2000, pág. 166)

Como visto acima, a limitação do poder é necessária para garantia dos limites estabelecidos pela Constituição, assegurando que cada órgão estatal exerça suas funções.

Sobre o tema Montesquieu (2000, p.166) destaca:

Tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares. (MONTESQUIEU, 2000, p.166)

A limitação busca uma atuação independente de cada Poder, a qual cada órgão realizará suas atividades atendendo assim ao princípio da Separação dos Poderes.

2.2 O princípio da Separação dos Poderes

A Separação dos Poderes consiste em um princípio fundamental previsto na Constituição de 1988, que preceitua em seu artigo 2º uma estrutura estatal, a saber: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL, 1988, s.p.)

Trata-se de cláusula pétrea que não pode ser objeto de Emenda Constitucional que pretenda aboli-la, de acordo com o artigo 60, § 4º, III, da Constituição.

De acordo com Barroso (2015, p. 209) haverá violação à cláusula pétrea da Separação de Poderes quando “a modificação provocar uma

concentração de funções em um poder e se a inovação introduzida no sistema esvaziar a independência orgânica dos Poderes ou suas competências típicas”.

Leciona Cruz (2006, p.27) que este princípio foi elaborado na Europa Continental do século XVIII como forma de afastar o poder absoluto, que era centralizado pelos monarcas, e passaram a ter a participação popular na edição das leis.

A divisão dos poderes foi estabelecida com finalidade de evitar a concentração do poder em um único ente, estabelecendo características que permitem a cada órgão exercer suas funções de forma independentes, e ainda harmônicas entre si. (CRUZ, 2006, p.27)

Historicamente a Separação dos Poderes foi sugerida por Aristóteles, John Locke e Rousseau, mas passou a ser definida e divulgada por Montesquieu. Com a Revolução Francesa tornou-se preceito constitucional, e foi inserida na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 garantindo que, sem este princípio, a Constituição de um país não teria validade (SILVA, 2015, p. 111)

Aponta, ainda, Silva (2015, p. 110), que a separação dos poderes consiste em atribuir as funções estatais a diferentes órgãos, assim estabelecidos o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário:

[...] A divisão de poderes consiste em confiar a cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva, e jurisdicional) a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o judiciário (órgão ou poder Legislativo, órgão ou poder Executivo e órgão ou poder Judiciário). (SILVA, 2015, p.110)

Justen Filho (2014, p.116) aduz que a Separação dos Poderes possui três princípios essenciais, sendo eles a diferenciação da estrutura organizacional estatal, a diferenciação entre as funções estatais e atribuição funcional de cada estrutura organizacional, a saber:

A separação de poderes alicerça-se em três postulados fundamentais. O primeiro consiste na diferenciação de estruturas organizacionais estatais. É necessário configurar diferentes conjuntos de órgãos, organizados entre si por vínculos de cunho hierárquico. Cada uma das estruturas organizacionais é dotada de uma margem de autonomia, o que significa ausência de subordinação à outra. Costuma-se denominar “Poder” a essa estrutura organizacional. Sob esse prisma, existe uma separação “estrutural” de poderes, expressão que indica que os poderes do Estado são atribuídos a organizações de pessoas e bens diversas e autônomas entre si. Depois, é necessária a diferenciação entre funções estatais, o que se faz

em vista de sua consistência material. Classicamente, são identificadas três funções diversas: a legislação, a jurisdição e a administração. A isso se denomina separação “funcional” de poderes, o que significa que os poderes do Estado são diferenciados segundo sua natureza, atributos ou efeitos. O terceiro postulado consiste em atribuir a cada estrutura organizacional (“Poder”) um tipo diverso de função. Cada estrutura organiza é titular de competências diversas e, na concepção clássica, cabe a cada uma dessas estruturas orgânicas o exercício de uma única função específica e diferenciada. (JUSTEN FILHO, 2014, p.116)

Sobre a origem histórica da Separação dos Poderes também Moraes (2015, p.423) pronuncia que a Carta Magna previu a existência dos Poderes do Estado e a instituição do Ministério Público como garantia de um Estado Democrático de Direito, e explica:

A Constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado e da Instituição do Ministério Público, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado democrático de Direito. A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de Poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada, posteriormente, por John Locke, no Segundo tratado do governo civil, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu O espírito das leis, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º da nossa Constituição Federal. (MORAES, 2015, p. 423)

Barroso (2015, p.208) explica que o princípio da Separação dos Poderes pode ser entendido da seguinte maneira:

As funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. A separação de Poderes é um dos conceitos seminais do constitucionalismo moderno, estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais [...] (BARROSO, 2015, p. 208)

Sobre a divisão de funções entre os Poderes e o controle recíproco, Barroso (2015, p.209) ensina que é necessário realizar a especialização funcional e

a independência orgânica de um Poder perante o outro. Nas palavras do autor:

A especialização funcional inclui a titularidade, por cada Poder, de determinadas competências privativas. A independência orgânica demanda, na conformação da experiência presidencialista brasileira atual, três requisitos: (i) uma mesma pessoa não poderá ser membro de mais de um Poder ao mesmo tempo, (ii) um Poder não pode destituir os integrantes de outro por força de decisão exclusivamente política; e (iii) a cada Poder são atribuídas, além de suas funções típicas ou privativas, ou outras funções (chamadas normalmente atípicas), como reforço de sua independência frente aos demais Poderes. (BARROSO, 2015, p.209)

Piçarra (1989, p.26) complementa esse raciocínio ao afirmar:

Na sua dimensão orgânico-funcional, o princípio da separação dos Poderes deve continuar a ser encarado como princípio de moderação, racionalização e limitação do poder político-estadual no interesse da liberdade. Tal constitui seguramente o seu núcleo intangível. (Piçarra, 1989, p.26)

Para Bulos (2015, p. 506) a divisão dos poderes se caracteriza pela limitação baseada no conceito de Montesquieu, em que o poder deve frear o poder. Trata-se ainda de um poder uno e indivisível, portanto, a divisão é das funções estatais em que se confere a cada poder suas atribuições.

[...] veja-se que, em rigor, o poder político é *uno* (não se biparte, esfacelando seu conteúdo) e *indecomponível* (não se divide, cindindo a sua forma). Por isso, quando falamos em separação de Poderes estamos nos reportando a uma *separação de funções estatais*, conferidas a órgãos especializados para cada atribuição. Algumas funções são típicas, próprias ou preponderantes. Assim, cumprir ao legislativo elaborar pautas de comportamento gerais, abstratas e impessoais, é dizer, as leis; ao Executivo incube resolver problemas concretos e individualizados, à luz das leis. Ao fazê-lo exerce a função de governo, desempenhando atribuições políticas e de decisão, e a função administrativa, quando promove a intervenção, o fomento e o serviço público; ao Judiciário compete aplicar autoritariamente a leis nos casos concretos, intersubjetivos e litigiosos. em contrapartida, os órgãos estatais também exercem funções atípicas ou impróprias. São denominadas *atípicas* porque, não são inerentes a cada órgão, mas secundárias ou subsidiárias. Assim, o Legislativo também administra e julga (CF, arts. 51, IV, e 52, XIII); o Executivo julga e legisla (CF, arts. 62 e 68, § 2º) e o Judiciário legisla e administra (CF, art. 96, I, a e f). Mas nada impede falar em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, terminologias consagradas e utilizadas, correntemente, no vocabulário jurídico. Aliás, essas denominações *devem* ser mantidas, porque quando as mencionamos queremos, em verdade, dirigir-nos às próprias funções que o poder político desempenha. (Grifo do autor) (BULOS, 2015, p.506)

Ensina Cruz (2006, p.27) que a limitação do poder somente foi possível com o princípio da separação dos poderes, ao trazer limites constitucionais

permitindo que um órgão controle o outro. Em suas palavras:

A estruturação da limitação do poder do Estado só se tornou possível com a aplicação desse princípio, já que o Poder Executivo, antes absoluto e ilimitado, passa a ser exercido dentro de limites estabelecidos pela Constituição. (CRUZ, 2006, p.27)

Justen Filho (2014, p.117) esclarece que cada Poder possui autonomia relativa, ou seja, determinado Poder exercita sua função principal, mas desempenha subsidiariamente outra função. A independência absoluta de cada Poder não permitiria uma relação harmônica entre os órgãos estatais, motivo pelo qual cada Poder exerce suas funções de forma preponderante, mas também possui competência para realizar funções atípicas.

Registre-se que o princípio da separação de poderes (*rectius*: funções) não se fundamenta no critério da exclusividade da função exercida por todo Poder, mas, sim, no critério da preponderância, razão pela qual os Poderes Legislativo e Judiciário exercem, de forma atípica, função administrativa. (Grifo do autor) (OLIVEIRA, 2015, p.269)

Entende Agra (2014, p.128) que a terminologia Separação de Poderes não é adequada, pois o poder soberano é uno e o que se divide são as funções realizadas por esses poderes.

A terminologia separação de poderes foi expressa de forma errônea, porque na verdade o poder que resvala da soberania é uno. O que se reparte são as funções realizadas por esses poderes, de acordo com o que fora estipulado pela constituição de cada país. (AGRA, 2014, p.128)

Lenza (2014, p.548) também chama a atenção para a expressão “tripartição de poderes”, a qual não é a mais adequada, uma vez que o poder é uno e indivisível, ou seja, não se triparte, sendo então exercidas suas funções por meio de órgãos estatais.

Dantas (2015, p. 621) explica que a Constituição de 1988 adotou o princípio da Separação dos Poderes, dividindo e atribuindo as funções estatais com independência, prerrogativas e imunidades próprias.

Desta forma:

[...] conferiu àquelas funções do Estado, exercidas por três Poderes distintos, os conhecidos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário,

parcelas de soberania estatal, garantindo considerável independência, a cada um deles, em relação aos demais, como mecanismo assecuratório do respeito aos direitos e garantias fundamentais da pessoa, e, sobretudo, da manutenção do Estado Democrático de Direito. (DANTAS, 2015, p. 621)

Acerca da competência principal e secundária de cada Poder, Justen Filho ensina que:

A existência de três poderes não significa que cada qual seja titular único de cada uma das funções estatais. Cada Poder é investido de competências dotadas de natureza diversa. Assim, todos os poderes desempenham funções de natureza administrativa, ainda que seja para fins de organizar sua estrutura interna. Tanto o Poder Judiciário quanto o Poder Legislativo exercitam funções administrativas. O Poder Judiciário também dispõe de poderes de natureza legislativa. A ele são reservadas certas competências no tocante à iniciativa de leis relevantes para fins judiciais. Ademais, o instrumento constitucional do mandado de injunção pode resultar na edição pelo Poder Judiciário de normas jurídicas similares àquelas oriundas do Poder Legislativo. O Poder Legislativo é investido de poderes jurisdicionais em sentido próprio no tocante a processos envolvendo os ocupantes de certas funções (por exemplo, o art. 52, I, da CF/1988, que atribui ao Senado Federal competência para processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente quanto a crimes de responsabilidade). O Poder Executivo também desempenha funções relacionadas com a legislação. Dispõe de iniciativa para desencadear o processo legislativo e de poderes de veto. É titular da competência para editar atos de cunho normativo (regulamentos) e também da competência para produzir medida provisória. O Poder Executivo não desempenha função jurisdicional em sentido próprio. Mas, no desempenho da função administrativa, também promove a composição de litígios, inclusive envolvendo particulares. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 119)

Diante do cenário da Constituição de 1988 e das mudanças que ocorreram em um aspecto social, cultural e até mesmo político, a teoria utilizada por Montesquieu para explicar a separação dos poderes não teria mais espaço, pois agora se utiliza uma concepção mais ampla sobre as limitações do Estado.

A assunção de diversificadas tarefas por parte do Estado, as mutações sociais, sobretudo no pós-guerra, a organização de novos grupos sociais e corporações, o incremento dos níveis de consciência e exigências das massas, já não permitiam a manutenção da concepção singela de Montesquieu. A teoria original deu guarida à expansão das atividades atípicas de cada poder, não sendo causa de espanto, em todo o mundo contemporâneo, que o Executivo exerça atividades legislativas, ou que o Judiciário se ocupe com questões administrativas, por exemplo. (FRANCO, s.d., s.p.)

É importante salientar que Moraes (2015, p.427) em sua obra, também se pronuncia a respeito do entendimento atual da Separação dos Poderes:

[...] o Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional linha da ideia de Tripartição de Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos” (checks and balances). (MORAES, 2015, p.427)

Justen Filho (2014, p.116) entende que a Separação de Poderes é mais do que uma simples divisão de competências a órgãos estatais distintos, trata-se de um mecanismo com finalidade de alcançar as garantias constitucionais.

Portanto, a separação de poderes também é uma solução orientada a evitar decisões inadequadas, produzidas pela concentração de todos os poderes numa única autoridade. Justamente por isso, a separação de poderes preconiza a atribuição de competências autoridades não eleitas diretamente pelo povo, tal como se passa com a magistratura e o Ministério Público. Essa solução se destina a assegurar que certas decisões sejam adotadas segundo critérios distintos da vontade da maioria – o que é uma garantia essencial à democracia, mas também é uma exigência relacionada com a seleção de sujeitos segundo critérios de mérito e qualificação. Enfim, a separação de poderes é um mecanismo organizacional que se justifica pela afirmação dos direitos fundamentais. As diferentes autoridades se vinculam e comprometem com a defesa da dignidade humana e a dissolução de competências adquire uma dimensão finalística. Deixa de se constituir em uma simples técnica de organização do poder político e se configura como o meio para atingimento de fins constitucionalmente protegidos. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 116)

O mecanismo de controles recíprocos denominado então de freios e contrapesos, é o responsável pela limitação dos poderes de cada órgão do Estado, conforme se estudará a seguir.

2.3 A teoria dos freios e contrapesos na Constituição de 1988

Leciona Cruz (2006, p.34) que a Constituição, além de estabelecer independência e harmonia aos poderes, determina também um mecanismo para conter o abuso do poder. Utilizando, portanto, da teoria dos pesos e contrapesos.

Ao lado da independência, propugnou-se a harmonia entre os três poderes. Evidentemente que não bastaria a mera afirmação feita no art. 2º da CF para que os poderes, independentes, fossem exercidos de forma harmônica. Por esta razão foram previstos, de maneira fluida em grande parte do texto constitucional, diversos dispositivos capazes de balizar todo o

mecanismo de pesos e contrapesos idealizado pela Assembléia Nacional Constituinte. (CRUZ, 2006, p.34)

Barioni (2004, p.30) apresenta a divisão dos poderes em órgãos desconcentrados, que independentes e harmônicos caracterizam-se constitucionalmente pela função de controle recíproco, de maneira a evitar, portanto, abuso dos poderes.

Ora, o poder do Estado é uno. O que ocorre, repise-se, em nome da salvaguarda dos direitos fundamentais, é sua desconcentração em órgãos, harmônicos e independentes, especializados no exercício da função precípua que lhes é deferida constitucionalmente, com mecanismos tendentes ao controle recíproco, de tal forma que o poder freie o próprio poder, afastando pretensos abusos. (BARIONI, 2004, p. 30)

Agra (2014, p.128-129) menciona ainda que:

[...] assim, surge a teorização de que cada órgão de poder realiza uma atividade, especializando-se nela de forma a melhorar a sua eficácia. A concentração de poder tende ao arbítrio; com a sua repartição, em que um poder limita o outro, a fiscalização do cumprimento dos parâmetros legais pode ser realizada, evitando-se a quebra dos princípios democráticos. (AGRA, 2014, p.128-129)

O sistema de freios e contrapesos da Constituição permite um controle recíproco entre os poderes, preservando a liberdade política que cada poder possui. Assim leciona Furtado (s.d., s.p.):

O sistema de checks and balances, de freios e contrapesos, possibilita, pelo exercício de controles interorgânicos recíprocos, a harmonia e a interdependência entre os poderes do Estado, com o que se preserva o regime das liberdades públicas e se mantém, no plano da sociedade política, o equilíbrio institucional entre esses mesmos poderes. (FURTADO, s.d., s.p.)

De acordo Justen Filho (2014, p. 115) a Separação de Poderes é utilizada como sistema de freios e contrapesos, uma vez que impede a concentração de funções estatais em um único poder. Destaca também que “A proposta de separação de poderes é essencialmente um instrumento de limitação do poder político”.

Para que cada órgão possa exercer o controle sob o outro é necessário que o mesmo possua garantias que o assegure exercer tal função com imparcialidade, desta forma ensina Moraes (2015, p.434-435):

Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes, conseguindo frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitavam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava Montesquieu ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado. (MORAES, 2015, p.434-435)

Para Bulos (2015, p.516) a harmonia entre os poderes pode se caracterizar pela cortesia e respeito entre eles, no entanto, isso não impede a interferência de um órgão no outro a fim de assegurar que o mecanismo de freios e contrapesos garanta uma liberdade pública sem arbitrário e autoritarismo. Apresenta ainda alguns exemplos de como funciona o mecanismo de freios e contrapesos, como a seguir:

1º) Enquanto o Legislativo expede normas gerais, impessoais e abstratas, o Executivo participa pela iniciativa, sanção ou veto das leis. A iniciativa legislativa do Executivo, no entanto, é condicionada à possibilidade de o Congresso Nacional alterar o seu projeto por meio de emendas e até de rejeitá-lo. 2º). Mesmo o presidente da República não influenciando na função jurisdicional, os próprios ministros dos tribunais superiores são nomeados por ele, havendo ainda, nesse contexto, a participação do Senado da República (art. 52, III, a). (BULOS, 2015, p.516)

Ainda de acordo com BULOS (2015, p. 517), cada poder exerce suas atribuições de forma independente, de forma livre e no limite de suas competências, permitindo a interferência de outros órgãos quando assim for necessário.

[...] a independência de cada Poder delinea-se: pela investidura e permanência das pessoas num dos órgãos do governo, as quais, ao exercer as atribuições que lhes foram conferidas, atuam num raio de competência próprio, sem a ingerência de outros órgãos, com total liberdade, organizando serviços e tomando decisões livremente, sem qualquer interferência alheia, mas permitindo colaboração quando a necessidade o exigir. Em última análise, a independência das funções do poder político, uno e indivisível, exterioriza-se pelo impedimento de uma função se sobrepor à outra, admitidas as exceções participantes dos mecanismos de freios e contrapesos. (BULOS, 2015, p.517)

Para Dantas (2015, p.145), compreender a harmonia dos poderes significa, além do tratamento cortês que deve existir entre os órgãos dos três poderes, quer dizer também que cada poder pode praticar atos típicos e controle sobre os demais poderes.

Por harmonia entre os poderes devemos entender não só a exigência de que haja tratamento cortês entre os três poderes, e que sejam reciprocamente respeitadas as prerrogativas que lhe são atribuídas, como também a necessidade de que cada um dos órgãos que detém parcela do poder estatal possa praticar atos típicos dos outros poderes e também exercer algum controle sobre os demais. Este mecanismo é conhecido como sistema de freios e contrapesos, também denominado checks e balances. (DANTAS, 2015, p.144)

O Poder Executivo, conforme regra constitucional, dentre suas funções atípicas realiza a função de instituir políticas públicas e comandos administrativos. E desempenha como função atípica, a edição de medidas provisórias (função legislativa) e a de julgar os processos administrativos instaurados. (DANTAS, 2015, p.144)

Alexandrino, Paulo e Dias (2013, p.498), asseveram que é possível constatar o sistema de freios e contrapesos ao encontrar no texto constitucional dispositivo que estabeleça um meio de controle de um Poder sobre outro, destacando alguns exemplos:

[...] compete ao Presidente da República nomear os Ministros dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário e do Supremo Tribunal Federal (controle do Executivo sobre o Judiciário); em muitos casos, compete ao Presidente da República iniciar o processo legislativo de elaboração das leis (controle do Executivo sobre o Legislativo); as Casas do Congresso Nacional podem, por meio da criação de comissões parlamentares de inquérito (CPIs), investigar fatos determinados praticados pelo poder Executivo (controle legislativo sobre o Executivo); os juízos e tribunais do Poder Judiciário podem declarar a inconstitucionalidade de leis e atos administrativos elaborados pelos demais poderes (controle do Judiciário sobre os Poderes Executivo e Legislativo) – e assim por diante. (ALEXANDRINO, PAULO e DIAS 2013, p.498)

Sob esta premissa, também Cruz (2006, p.34) apresenta dispositivos do texto constitucional em que está presente o mecanismo de freios e contrapesos, assim vejamos:

O Presidente da República é julgado pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade (art. 52, I) depois de aprovado o processo pela Câmara dos Deputados (art. 51, I), funcionando como Presidente do procedimento o do Supremo Tribunal Federal (art. 52, parágrafo único). O Presidente do Supremo Tribunal Federal, por sua vez e assim como todos os demais Ministros daquela corte são julgados, nos crimes de responsabilidade, pelo Senado Federal (art. 52, II). Os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco Central somente são nomeados pelo Presidente da República após prévia aprovação pelo Senado Federal (art. 84, XIV). O

controle externo das finanças do Poder Executivo e do Poder Judiciário é realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (arts. 70 e 71). O Presidente detém o poder de veto a projeto de lei ordinária se o considerar inconstitucional ou contrário ao interesse público (art. 66, § 1º). Todavia ao Legislativo restou atribuída a possibilidade de, por voto secreto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão conjunta, providenciar a derrubada do veto (art. 66, § 4º). Medidas provisórias são passíveis de edição pelo Presidente da República, que deverá submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (art. 62, caput). (CRUZ, 2006, p.34)

A Constituição não estabelece um rol taxativo para prever as formas de controle exercidas pelos três poderes.

3 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DA MEDIDA PROVISÓRIA NO BRASIL

A Medida Provisória será abordada de forma detalhada nos próximos capítulos, no entanto, com o objetivo de traçar um comparativo entre a Medida Provisória e o seu antecessor legislativo o Decreto – Lei será necessário uma explicação inicial do conceito de Medida Provisória.

3.1 Medida Provisória X Decreto-Lei

O Decreto-Lei era utilizado pelo Presidente da República, para expedir instrumento normativo, com força de lei, nos casos de segurança nacional e de finanças públicas. Desde que observado o relevante interesse público e a sua urgência, não podendo ainda acarretar aumento de despesas. A sua vigência era imediata e o Congresso Nacional tinha o prazo de sessenta dias para deliberação, e se não aprovado neste período era considerado aprovado. (BARIONI, 2004, p. 44)

Apresenta Dantas (2015, p.762) que o Decreto-Lei transitou pelas Constituições de 1937 e a de 1964, mas este era utilizado de forma autoritária, conforme dispõe:

[...] já o decreto-lei, que existiu sob a égide de duas Constituições brasileiras outorgadas (as de 1937 e de 1964, por força da Emenda Constitucional nº1/1969), este era um ato de feições marcadamente autoritárias, que concedia ao Presidente da República o poder de editar um ato normativo primário, que poderia ganhar força permanentemente até mesmo sem passar pelo crivo expresso do Congresso Nacional. [sic] (DANTAS, 2015, p.762)

Ainda sobre a previsão e criação do decreto-lei ensinam Mendes e Branco (2015, p.913):

A medida provisória sucedeu o decreto-lei, que foi criação da Constituição de 1937. Previa-se no diploma constitucional que este instrumento seria usado, mediante autorização do parlamento ou durante períodos de recesso ou dissolução da Câmara dos Deputados. Como o parlamento não se

reuniu, o uso do decreto-lei foi absoluto. A constituição de 1946, escarmentada, não previu o decreto-lei, que existiu apenas durante o curto período do parlamentarismo. A Constituição de 1967 tornou a dar vida ao decreto-lei, atribuindo-lhe matéria específica, e a ele impondo os pressupostos da urgência ou de interesse público relevante. A não apreciação do texto dentro de certo período tornava-o definitivo. Mesmo que rejeitado, as relações formadas durante a sua vigência permanecem eficazes. (MENDES e BRANCO, 2015, p.913)

Mendes e Branco (2015, p.913) partem do raciocínio que os constituintes de 1988 sentiram a necessidade de permitir ao Presidente da República que editasse medidas com força de lei, para atender a necessidade e urgência social, assegurando a participação efetiva do Legislativo, criando então a Medida Provisória.

Cruz (2006, p.53,54) diferencia os efeitos jurídicos do decreto-lei e da medida provisória, bem como a vedação de despesas, em suas palavras:

Diferente do que se admitia com relação aos decretos-leis, que continuavam a reger os atos com base neles praticados ainda que fossem posteriormente rejeitados pelo Congresso Nacional, a não conversão de medida provisória em lei ou sua rejeição importaria a perda de eficácia desde a edição, cabendo ao Congresso Nacional regulamentar as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não convertida ou rejeitada. O aumento de despesa via medida provisória não foi vedado, ao contrário do que ocorria no tocante ao decreto-lei. (CRUZ, 2006, p.53, 54)

De acordo com Cruz (2006, p.62) a redação original do artigo 62 da Carta Magna previa que o Presidente da República poderia adotar medidas provisórias com força de lei. Estas eram submetidas ao Congresso Nacional para apreciação, com o prazo diferente do que é previsto na nova redação, sendo de 30 dias para deliberarem, sob pena da perda da eficácia da Medida Provisória, e ainda em caso de recesso, eram convocados extraordinariamente para se reunirem em 5 dias, e teriam o prazo de 5 dias para deliberarem. Nos casos em que não eram apreciadas no período previsto perdiam sua eficácia uma vez que é necessária a conversão em lei para que continue a produzir efeitos.

Disponha o art. 62, em sua redação original, que em caso de relevância e urgência o Presidente da República poderia adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, seria convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de 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. Em tais situações, o Congresso Nacional deveria disciplinar as relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias não convertidas em lei naquele

interregno. A perda de eficácia de uma medida provisória editada e não convertida em lei no prazo improrrogável de trinta dias deveria ser, a toda evidência, retroativa. Por quê? Pelo fato de que toda e qualquer medida provisória, necessariamente concebida sob a ótica da legislação de exceção, somente poderia inovar na ordem jurídica se obtivesse o expresse aval do Poder Legislativo. Não cancelada em trinta dias não deveria ser considerada válida porque ausente o suporte constitucional da imprescindível conversão em lei. (CRUZ, 2006, p.62)

Barioni (2004, p.49-50) também destaca algumas diferenças do Decreto – Lei e da Medida Provisória:

Afora estarem inseridos em sistema constitucionais totalmente distintos, entre os Decretos-Lei e as Medidas Provisórias podemos identificar algumas diferenças importantes. Nesse passo, o prazo para apreciação parlamentar, que era de sessenta dias para os primeiros, foi reduzido pela metade na Constituição 1988 (agora novamente modificado pela EC 32/01), não mais existindo a abominável aprovação por decurso de prazo. Ademais, decorrido este sem apreciação parlamentar (rejeição tácita), bem como em caso de rejeição expressa, a Medida Provisória perde a eficácia *ex tunc*, incumbindo ao Congresso Nacional regular as relações constituídas sob sua égide através do Decreto Legislativo, enquanto os Decretos-Lei, mesmo rejeitados, mantinham íntegros os efeitos que até então tivessem irradiado. (Grifo do autor) (BARIONI, 2004, p.49-50)

Temer (2008, p.154) entende que a concepção de Medida Provisória, antes da Emenda Constitucional nº32/2001, não caracteriza diferenças quanto ao decreto-lei.

Por isso, tenho salientado que a medida provisória pouco difere do decreto-lei previsto na Constituição anterior. E com uma agravante: o decreto-lei somente poderia versar sobre matérias determinadas: segurança nacional, criação de cargos públicos, inclusive fixação de vencimentos, finanças públicas e normas tributárias. Para as medidas provisórias não há essa limitação. Por isso, já salientei, antes da Emenda Constitucional n. 32 de 11.09.2001, que a medida provisória pouco diferia do decreto-lei previsto na Constituição anterior. Para as medidas provisórias não havia qualquer limitação, antes da aludida Emenda Constitucional n. 32/2001. Agora há, em razão dessa Emenda. (TEMER, 2008, p.154)

Com a Emenda Constitucional nº 32/2001 um novo regime foi adotado quanto ao procedimento de tramitação da Medida Provisória bem como uma nova interpretação para os pressupostos constitucionais.

3.2 A Emenda Constitucional nº 32/2001 e os pressupostos de relevância e urgência

A Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001, alterou a redação primária do artigo 62 da Constituição de 1988 que disciplina a Medida Provisória. Segundo ressalta Bulos (2015, p.1208), o objetivo era de delimitar a ampla margem de liberdade presidencial, trazendo limites materiais às medidas provisórias e também alterando o prazo de vigência, “[...] bem como a impossibilidade de reedições sucessivas”, acrescenta Moraes (2015, p.690)

Segundo Amaral Júnior (2005, s.p.) a maior vantagem trazida Emenda Constitucional nº 32 é a imposição de prazos para tramitação da Medida Provisória, que tem objetivo de forçar a votação pelo Congresso Nacional ou então a sua caducidade por decurso do prazo.

De acordo com Fernandes (2015, p.1013), as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001 são essenciais, a tratar:

1) O prazo de validade é de 60 dias prorrogável por mais 60 dias. 2) É proibida a reedição de MPs (ocorre a rejeição tácita). 3) O prazo de tramitação é suspenso no recesso parlamentar. Por incrível que pareça, ainda que suspensa, a MP continua válida vinculando condutas. Conclusão: MP pode vigorar no Brasil por mais de 120 dias por prazo superior ao definido constitucionalmente. Exceção: o prazo da MP volta a correr quando existir convocação extraordinária. No caso, as MPs, conforme art. 57, § 8º, serão incluídas, automaticamente, na pauta de convocação. 4) Existe regime de urgência no processo de tramitação das MPs. Como funciona? Após o 45º dia de tramitação, as MPs entram em regime de urgência e com isso todas as matérias da Casa na qual ela se encontra ficarão sobrestadas. Leia-se: ficarão paralisadas nos termos do art. 62 § 6º da CR/88. Observação relevante: podemos ter, dentro do Poder Legislativo, 75 dias de urgência de uma MP (15 dias subsequentes ao 45º dia somados aos 60 dias da possível prorrogação de uma MP = 75 dias de RU). 5) Deliberação das MPs é feita primeiro na Câmara e depois no Senado, sempre nessa sequência nos termos da CR/88. (Grifo do autor) (FERNANDES, 2016, p.1013)

Silva (2015, p.537) classifica os pressupostos constitucionais em formais e materiais. Entendendo assim que os pressupostos formais são a relevância e a urgência, e os materiais referem-se ao conteúdo que poderá ser regido por Medida Provisória.

Para Baracho Júnior e Lima (2013, p. 58) não é possível determinar significado para urgência, pois entendem que é preciso analisar o caso concreto para então determinar se é ou não um caso de aplicação do requisito da urgência.

Em suas palavras:

A conformação da urgência, por ser cláusula aberta, há de ser verificada no caso concreto, não havendo como estabelecer um significado prefixado, pois somente diante de situações fáticas determinadas poder-se-á averiguar a presença de tal requisito. Ressalta-se que é razoável considerar um prazo urgente quando esse não puder aguardar o desenrolar do regular processo legislativo de urgência, do contrário o Presidente da República poderia ter utilizado tal procedimento para regular uma determinada situação. Recorde-se acerca disso que a Constituição de 1988, em seu art. 64, §1º, autoriza o Presidente da República a pedir urgência em projetos de lei de sua iniciativa. (BARACHO JÚNIOR e LIMA, 2013, p. 58)

Os pressupostos constitucionais de relevância e urgência devem ser utilizados de maneira concomitante, diferente do que ocorria antes da Emenda Constitucional nº 32/2001, em que o Presidente poderia utilizar apenas um dos requisitos. (BARIONI, 2004, p.65).

Todavia, mesmo sendo vaga ou indeterminada a noção do que venha ser relevante e urgente, mormente para justificar a inovação originária da ordem jurídica por instrumento anômalo, isto não da ordem jurídica por instrumento anômalo, isto não significa que não seja determinável, ou mesmo que possa entender como relevante e urgente tudo aquilo que o Presidente da República dissesse ser. (BARIONI, 2004, p. 66)

Bulos (2015, p.1187) descreve relevância como sinônimo de importância, e urgência como algo irremediável, assim vejamos:

Quando ouvimos a voz *relevância*, o primeiro sinal que os nossos órgãos sensoriais captam é *importância*. Portanto, medidas provisórias só podem ser editadas ante situações graves, de notória importância, perante interesses invulgarmente importantes. Não é todo e qualquer assunto que exige a expedição delas. Só se justificam em casos excepcionais, muito graves, que demandem providência imediata, sem a qual o interesse social legítimo pode parecer. Servem para suprir ou amenizar – momentaneamente – situações de enorme risco e gravidade reconhecida. [...] isto é, por aquilo que se põe como essencial, fundamental, importante, em dada circunstância, em certo momento que exige um cuidado normativo excepcional. Como não é suficiente para o cabimento das medidas provisórias que o interesse seja apenas *relevante*, sob pena de a sociedade exporte-se a sérios riscos, o art. 62 da Constituição preconize o segundo requisito para elas serem admitidas: a *urgência*. O som urgência toca os nossos órgãos sensoriais noutro plano, distinto da voz relevância, porque *urgente* é algo *irremediável*. Decerto que o interesse motivador de medidas provisórias é aquele que não pode ficar para depois, não pode aguardar o decurso do tempo, ou então a disciplina normativa a ser lançada no mundo jurídico perde-se pela inércia ou inação, prejudicando direitos, prerrogativas, além de obstaculizar deveres e encargos. Medidas provisórias servem para sanar males irremediáveis que estejam dependendo de providências imediatas, caso contrário haverá danos insuportáveis, cujos efeitos são desastrosos. (Grifo do autor) (BULOS, 2015, p.1187)

Para justificar a adoção de Medida Provisória é necessário que se esteja diante de uma situação em que a espera possa acarretar dano para o interesse público. Além disso, Mendes e Branco (2015, 914-915), acrescentam: “São pressupostos formais das medidas provisórias a urgência e a relevância da matéria sobre que versam, requisitos comuns às medidas cautelares em geral.”

Baracho Júnior e Lima (2013, p.74) destacam sobre a competência do Poder Judiciário para examinar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Caso em que é possível constatar a figura do mecanismo de freios e contrapesos estudado no capítulo anterior.

Em um primeiro momento, a avaliação da existência ou não de relevância e urgência para efeito de editar medida provisória é do chefe do Poder Executivo, porém, isso de forma alguma afasta o dever do Poder Judiciário de averiguar em cada caso, quando instado, se houve ou não a caracterização de tais requisitos, levando a crer que seria uma antítese ao princípio “dos freios e contrapesos” afirmar o contrário. Assim, o Poder Executivo, no exercício de sua função atípica e excepcional, é detentor de um juízo discricionário, em relação à análise dos pressupostos de relevância e urgência das medidas provisórias, desde que decline os motivos que ensejaram a prática do ato, visando sempre o interesse público em um determinado momento. Ressalta-se que após a edição da medida provisória pelo Presidente da República e, ainda que submetida ao controle predominantemente político do Congresso Nacional, tal fato não obsta a apreciação do controle jurisdicional. Dessa forma, caberá ao Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, como guardião da Constituição, defender as instituições do Estado Democrático de Direito, pois é a própria Constituição que, em seu art. 102, lhe confere essa competência. (BARACHO JÚNIOR E LIMA, 2013, p.74)

O que se admitirá é uma interpretação discricionária quanto ao que se enquadra nos requisitos de relevância e urgência. Desde que o Presidente da República fundamente os motivos que ensejaram a criação de tal medida.

3.3 ATUAL REDAÇÃO: PROCEDIMENTO, NATUREZA JURÍDICA E CONCEITO

3.3.1 PROCEDIMENTO DA MEDIDA PROVISÓRIA

A medida provisória, disciplinada no artigo 62 da Constituição da

República de 1988, alterada pela Emenda Constitucional 32/2001, é assim disposta:

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 sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 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, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 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. (BRASIL, 1988, s.p.).

Para edição da Medida Provisória o chefe do Executivo deverá seguir o procedimento mencionado no artigo 62 da Constituição, o qual expedirá um ato normativo com força de lei observado os requisitos de relevância e urgência. Os efeitos da Medida Provisória passam a vigorar do momento de sua publicação em Diário Oficial, e deverá ser de imediata encaminhada para o Congresso Nacional.

Após a publicação em Diário Oficial o Congresso Nacional, no prazo de 48 horas, distribuirá avulsos da matéria designando Comissão Mista que deverá em 12 horas ser instalada para estudo e parecer da Medida Provisória. A Comissão tem o prazo de 5 dias para entregar parecer quanto a admissibilidade dos pressupostos da Medida Provisória. (TAVARES, 2015, p. 1040).

Exibe Barioni (2004, p.114) que o parecer da Comissão Mista de Deputados e Senadores emitirá parecer único, apresentando juízo prévio acerca dos pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e deverá ainda acompanhar documento apontando a motivação do ato.

Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029 decidiu que a partir de 16 de março de 2012, todas as medidas provisórias editadas devem ser apreciadas por uma comissão mista de Deputados e Senadores, antes de serem apreciadas em sessão dos plenários das duas Casas, e revogou dispositivos da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que tratava de prazos para apreciação de medidas provisórias. (COMISSÃO MISTA DE DEPUTADOS E SENADORES, 2012, s.p.)

A decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029 diz respeito ao parecer emitido apenas pelo relator da comissão mista, ou seja, por um único parlamentar, não respeitado assim o texto constitucional que determina uma análise plúrima.

[...] Cumpre lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte. (...) Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes." (STF, ADI

4029, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 26-06-2012 PUBLIC 27-06-2012 RTJ VOL-00223-01 PP-00203)

A votação iniciará pela Câmara de Deputados e, sequencialmente irá para o Senado Federal que terá o prazo de sessenta dias para emitirem um parecer, que deverá ser a conversão da Medida Provisória em lei ou sua rejeição. Este prazo pode ser prorrogado uma única vez, porém, ao completar quarenta e cinco dias entrará em regime de urgência, conforme estabelece o § 6º do referido artigo 62: “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.” (BRASIL, 1988, s.p.)

Sobre o regime de urgência inserido pela Emenda Constitucional nº 32/2001 ensina Cruz:

O trancamento da pauta foi previsto com a evidente intenção de fazer com que a Casa que estiver com a votação pendente mesmo depois de decorridos 45 dias da data em que lhe foi encaminhada a medida provisória para análise, discussão e votação, encerre o procedimento, evitando-se, com isso, indesejáveis e recorrentes situações existentes antes da EC 32/2001. (CRUZ, 2006, p. 89)

Moraes (2015, p.692) entende que o regime de urgência foi incluído pela Emenda Constitucional nº 32/2001 que determina o prazo de quinze dias para a Câmara e Senado, respectivamente, deliberarem sobre estas. Neste período as deliberações legislativas são suspensas até que a Medida Provisória seja votada.

Além disso, Moraes (2015, p.692-693) acrescenta que o Presidente da Câmara dos Deputados em 2009, Michel Temer, proferiu a seguinte decisão:

[...] o sobrestamento das deliberações legislativas (§6º, art. 62), somente se aplica aos *projetos de lei ordinária*. Esse entendimento foi corroborado por decisão do Ministro Celso de Mello, que negou liminar em medida cautelar em mandado de segurança ajuizada por vários membros do Congresso Nacional. Decisão, posteriormente, referendada pelo Plenário da Corte.” (Grifo do autor) (MORAES, 2015, 692-693)

O Supremo Tribunal Federal, em face do Mandado de Segurança nº 27931/DF impetrado por membros do Congresso Nacional, que teve como Relator o

Ministro Celso de Mello, decidiu pelo indeferimento do Mandado de Segurança por entender que os motivos alegados pelo Presidente da Câmara dos Deputados expressam o real cenário vivenciado pela Câmara dos Deputados, que têm suas atividades trancadas e podem também prejudicar o interesse público.

O Mandado de Segurança nº 27931/DF dispõe que:

[...] A interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao § 6º do art. 62 da Constituição da República, ao contrário, apoiada em estrita construção de ordem jurídica, cujos fundamentos repousam no postulado da separação de poderes, teria, aparentemente, a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar. É por isso que o exame das razões expostas pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, na decisão em causa, leva-me a ter por descaracterizada, ao menos em juízo de sumária cognição, a plausibilidade jurídica da pretensão mandamental ora deduzida nesta sede processual. A deliberação emanada do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados parece representar um sinal muito expressivo de reação institucional do Parlamento a uma situação de fato que se vem perpetuando no tempo e que culmina por frustrar o exercício, pelas Casas do Congresso Nacional, da função típica que lhes é inerente, qual seja, a função de legislar. A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001) – preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento. Mais do que isso, a decisão em causa teria a virtude de devolver, à Câmara dos Deputados, o poder de agenda, que representa prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir, a essa Casa do Parlamento brasileiro, o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não nas do Presidente da República) - a formulação e a concretização, pela instância parlamentar, de uma pauta temática própria, sem prejuízo da observância do bloqueio procedimental a que se refere o § 6º do art. 62 da Constituição, considerada, quanto a essa obstrução ritual, a interpretação que lhe deu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados. Sendo assim, em face das razões expostas, e sem prejuízo de ulterior reexame da controvérsia em questão, indefiro o pedido de medida cautelar. [...](STF - MS: 27931 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 06/04/2009, Data de Publicação: DJe-070 DIVULG 15/04/2009 PUBLIC 16/04/2009)

Ainda em relação ao Mandado de Segurança citado acima é importante destacar que entre os fundamentos alegados pelo então Presidente da Câmara, Michel Temer, é a influência do Poder Executivo na pauta do Legislativo que por

consequência implica na tramitação das demais atividades, como os projetos de lei ordinária, lei complementar, que não poderá ser objeto de Medida Provisória. Portanto, o posicionamento do Michel Temer é de que apenas seja suspensa a análise do projeto de lei ordinária.

Ressalta-se que o presente Mandado de Segurança continua em trâmite no Supremo Tribunal Federal, e até o presente momento não possui entendimento diverso do apresentado pelo Ministro Celso de Mello.

Quanto ao projeto de lei ordinária é importante fazermos uma breve explicação do procedimento:

Procedimento legislativo ordinário. É o procedimento comum, destinado à elaboração das leis ordinárias. É mais demorado. Comporta mais oportunidade para o exame, o estudo e a discussão do projeto. Desenvolve-se em cinco fases: (a) a *introdutória*; (b) a *de exame do projeto nas comissões permanentes*; (c) a das *discussões*; (d) a *decisória*; (e) a *revisória*. A primeira efetiva-se pela apresentação do projeto. Na segunda, é estudado pelas comissões que emitem pareceres favoráveis ou desfavoráveis à sua aprovação, admitidos emendas e até substitutivos de projeto. A Terceira é a das discussões da material, com o parecer das comissões, em plenário da Câmara onde o projeto foi apresentado, sendo de notar que só não se iniciam na Câmara dos Deputados a discussão e votação dos projetos propostos por Senador ou comissão do Senado, daí por que aquela é quase sempre a Câmara iniciadora do processo legislativo; abre-se nesta fase oportunidade de oferecer emendas ao projeto, que deverão ser estudadas pelas comissões. Na quarta fase dá-se a decisão, quando o projeto é votado, se for aprovado, será remetido à outra Casa para revisão (quinta fase); aí passará pelas mesmas fases (recebimento da material, remessa às comissões, discussão e votação); se também merecer aprovação, sem emendas, será remetido à sanção e promulgação; se houver emendas, voltará à Casa iniciadora, para apreciação destas e, sendo elas aprovadas ou rejeitadas, o projeto irá à sanção. Poderá haver um ou dois turnos de discussão e votação, mas na fase de revisão só existirá um turno (art. 65). Se o projeto for rejeitado em qualquer das Casas, será arquivado (art. 65), e a matéria somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (art. 67). Enfim, a Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto ao Presidente da República que, aquiescendo, o sancionará, promulgará e publicará a lei dele resultante (art. 66), ou, não aquiescendo, deixará corer a quinzena em silêncio, o que implicará sanção, ou vetá-lo-á no todo ou em parte, comunicando os motivos do veto ao Presidente do Senado Federal, a fim de ser submetido à apreciação do Congresso Nacional, que poderá rejeitá-lo pela maioria dos seus membros; rejeitando-o; o projeto vira lei que deverá ser promulgada e publicada; acolhendo-o, será arquivado (art. 66, §§ 1º a 7º). (Grifo do autor) (SILVA, 2015, p. 535)

Diante do extenso e demorado procedimento para elaboração de leis ordinárias é que se justifica interrupção da sua tramitação durante o Regime de Urgência.

“A urgência significa, no processo legislativo, a dispensa de exigências, interstícios ou outras formalidades regimentais [...]” explica Tavares (2015, p. 1016).

Novelino (2014, p.681) destaca que a edição de Medida Provisória gera dois efeitos imediatos, inovação do ordenamento jurídico e provocação do Poder Legislativo:

A edição de uma medida provisória gera dois efeitos imediatos. O primeiro, de ordem normativa, consiste na inovação da ordem jurídica, uma vez que a medida provisória possui vigência e eficácia imediatas. O segundo efeito, de natureza ritual, consiste na provocação para que o congresso Nacional promova a instauração do adequado procedimento de conversão em lei (*provocation ad agendum*). (Grifo do autor) (NOVELINO, 2014, p. 681)

Através da Medida Cautelar de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293 do Distrito Federal, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello também se pronunciou acerca dos resultados produzidos pela edição de Medida Provisória, a saber:

A edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos. O primeiro efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória, que possui vigência e eficácia imediata, inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira *provocatio ad agendum*, estimulando o congresso nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei. (Grifo do autor) (ADI 293 MC, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/1990, DJ 16-04-1993 PP-06429 EMENT VOL-01699-01 PP-00009)

Além disso, Cruz (2006, p.87) ressalta que não se permite mais a reedição de Medida Provisória, mas sim a prorrogação do prazo de vigência por mais 60 dias, quando não tiver a votação finalizada nas duas Casas do Congresso Nacional. A saber:

Não mais se admitem sucessivas reedições de medida provisória pendente de apreciação pelo Congresso Nacional. Na realidade, não é mais admitida sequer uma reedição. O que se permite é única *prorrogação da 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. Prorrogação em muito difere de reedição. A reedição não tinha embasamento constitucional algum e decorria de ato do Presidente da República. Já a prorrogação da vigência de medida provisória, nos termos do § 3º do art. 62, opera-se de forma automática sempre que as duas Casas do Congresso Nacional não tenham encerrada a votação em 60 dias. (Grifo do autor) (CRUZ, 2006, p.87)

A Medida Provisória que não for convertida em lei no prazo legal de

sessenta dias, prorrogáveis pelo mesmo período, perderá sua eficácia desde a edição. (LENZA, 2014, p. 671)

Cabe explicar que os efeitos quando retroagem ao momento da edição da lei ou do ato, se opera o efeito “ex tunc”, ou seja, efeito retroativo, o qual de acordo com o Vocabulário Jurídico De Plácido e Silva (2002, p.295) “é aquele que vem incidir sobre coisas já passadas, ou seja, aquele que desce ou vai atingir coisa ou fato havido em tempo anterior à causa que o fez gerar”.

Cruz (2006, p. 87-88) esclarece que mesmo que a medida provisória seja rejeitada ou perca a eficácia desde sua edição, durante o período em que esteve vigentes várias foram às relações jurídicas e atos praticados, portanto, mantém-se por elas regidos.

Baracho Júnior e Lima (2013, p. 50-51) assevera que o constituinte de 1988 adotou a medida provisória como instrumento excepcional ao processo legislativo, que permite ao Presidente da República editá-la, com força de lei, mediante os critérios de relevância e urgência, devendo encaminhar imediatamente ao Congresso Nacional.

[...] o Constituinte de 1987/1988 adotou a medida provisória como instrumento excepcional face aos mecanismos ordinários do processo legislativo, tendo força de lei, condicionando o exercício da competência presidencial para sua edição aos pressupostos de relevância e urgência, devendo submetê-la de imediato ao Congresso Nacional (CR, art. 62, caput). A seu turno, o art. 84 da Constituição prevê a competência privativa do Presidente da República para editar medidas provisórias nos termos do próprio art. 62. Observe-se que a utilização de medidas provisórias está limitada a casos absolutamente graves, imprevisíveis e que demandam imediato enfrentamento por parte do Poder Executivo Federal. (BARACHO JÚNIOR E LIMA 2013, p.50-51)

A Medida Provisória ao ser encaminhada para deliberação inicialmente na Câmara dos Deputados e por último no Senado Federal, também recebe uma análise dos pressupostos de relevância e urgência e do seu mérito. Nas duas Casas o quórum de votação é o de maioria simples. (FERNANDES, 2015, p.1014).

Poderá a Medida Provisória ser aprovada e convertida em lei ou ser rejeitada, conforme se verá a seguir.

3.3.1.1 Aprovação sem alterações

Aprovação sem alterações significa que a Medida Provisória teve aprovação integral do seu texto e, portanto, é convertida em lei.

Ao entender pela aprovação da Medida Provisória a Comissão apresentará o projeto de lei de sua conversação, conforme ensina Silva (2015, p.539).

“Se a medida provisória for totalmente convertida lei, sem emendas, o Presidente do Congresso Nacional promulga a lei, sem a necessidade da sanção do Presidente da República [...]” (MENDES e BRANCO, 2015, p.924).

3.3.1.2 Aprovação com alterações

Conforme dispõe a Resolução nº 1, de 2002 que trata sobre a apreciação de MP pelo Congresso Nacional, determina o artigo 4º que: “Nos seis primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocoladas na Secretária-geral da Mesa do Senado Federal.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, s.p.). Sendo assim, é possível que seja oferecido proposta de alterações à redação original da Medida Provisória.

“É vedada a apresentação de emendas que propuserem a inclusão de assunto estranho ao deliberado pelo texto do Poder Executivo.” (BULOS, 2015, p. 1193)

Da mesma maneira disciplina MENDES e BRANCO (2015, p.923) no seguinte sentido: “[...] As emendas apresentadas devem, porém, guardar pertinência temática com o objeto da medida provisória, sob pena de indeferimento [...]”

No caso de alteração no texto da Medida Provisória a mesma deverá ser encaminhada para o Presidente da República que após análise deverá vetar ou sancioná-la.

3.3.1.3 Rejeição expressa e tácita

Ensina Novelino (2014, p.683) que: “A medida provisória pode ser rejeitada *expressa* ou *tacitamente* [...]”.

“*Rejeição expressa* é aquela em que a medida provisória é rejeitada na totalidade de seus aspectos pelo Congresso Nacional”. (BULOS, 2015, 1193)

Masson (2015, p.780), complementa: “Expressamente quando qualquer das duas Casas do Congresso Nacional deixar de convertê-la em lei durante o prazo em que ela está produzindo seus efeitos.”

A rejeição expressa acontece pelo decurso do prazo.

Tacitamente (ou em razão do decurso do prazo) quando seu prazo de eficácia (sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período) se esgota sem que o Legislativo a tenha convertido em lei ou rejeitado expressamente. (MASSON, 2015, p.780)

De acordo com BULOS (2015, p.1194) é possível descrever rejeição tácita como: “reprovação silenciosa do Congresso Nacional, que a deixa de examinar dentro do prazo previsto na Carta Magna”.

A Medida Provisória não aprovada pela Câmara não é convertida em lei, dessa maneira, perde sua eficácia e seus efeitos retroagem ao momento de sua edição. Pertencerá então ao Congresso Nacional regulamentar por meio de decreto legislativo as relações jurídicas decorrentes (art. 62, § 3º, CR/88).

Neste sentido,

[...] poderá a medida provisória ser rejeitada por votação parlamentar, ou não convertida em lei dentro do prazo, com o que, em ambas as hipóteses, perderá sua eficácia desde a edição, cabendo ao Congresso Nacional disciplinar, através de decreto legislativo, as relações jurídicas dela decorrentes, conforme dispõe o art. 62, § 3º, da Constituição Federal. (BARIONI, 2004, p.127)

Ou seja, os efeitos da Medida Provisória somente serão válidos se ela for convertida em lei. (MASSON, 2015, p.780)

3.3.2 Natureza Jurídica

“Sobre o tema, não há consenso entre doutrinadores, havendo quem atribua à Medida Provisória a natureza jurídica de ato administrativo, lei “especial”, ou ato político normativo, entre outras designações.” (BARIONI, 2004, p.55)

Bernardi (2005, s.p.) também menciona sobre a discussão acerca do tema. Pois, a natureza jurídica pode ser encontrada como ato legislativo, devido a sua previsão no artigo 59 da Constituição, que elenca a Medida Provisória no rol do processo legislativo. No entanto, para Bernardi (2005, s.p.) este entendimento não é correto, uma vez que o artigo 62, *caput*, da Constituição, institui a medida provisória com força de lei. E ainda: “Ora, o que tem força de lei, não é lei. Ademais disso, nos termos do disposto no parágrafo 3º, do mesmo artigo, compete ao Congresso Nacional converter a medida provisória em lei, ficando evidente que somente pode ser *convertido* em lei aquilo que antes não o era.” (Grifo do autor) (BERNARDI, 2005, s.p.)

Para Fernandes (2015, p.1013) Medida Provisória: “não é lei, mas tem força de lei conforme nossa atual Constituição. Sem dúvida, é um ato normativo excepcional.”

Alexandrino, Paulo e Dias (2013, p.598) classificam a natureza jurídica da Medida Provisória como sendo um ato normativo primário, ante circunstância resolutiva, de caráter extraordinário no quadro da separação dos Poderes, a saber:

Medida provisória é um ato normativo primário, porque retira o seu fundamento de validade diretamente da Constituição, haja vista que integra o processo legislativo (CF, art. 59, V). **Medida provisória é ato normativo sob condição resolutiva**, porque tem força de lei desde a sua edição, mas essa força de lei poderá resolver-se (extinguir-se) futuramente, com a sua rejeição pelo Congresso Nacional, ou a perda de sua eficácia, se não votada dentro do prazo constitucionalmente estipulado (CF, art. 62, § 3.º). **Medida Provisória é ato normativo de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes**, porque sua edição pelo Presidente da República constitui desempenho de função atípica (legislativa) pelo Poder Executivo (haja vista que, em regra, cabe ao Poder Legislativo a função de legislar). (Grifo do autor) (Alexandrino, Paulo e Dias, 2013, p. 598)

Para Carvalho (s.d., p.15):

A medida provisória se caracteriza – com o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001 – ato normativo primário, político, discricionário,

excepcional, efêmero (ou provisório), cautelar, precário; circunscrito à esfera privativa de competência do Presidente da República, possuindo, desde logo, força, eficácia e valor de lei. Assim, todo o exposto relativamente à natureza da medida provisória do modelo originário da Constituição de 1988 aplica-se à medida provisória do modelo da Emenda Constitucional nº 32/2001. (CARVALHO, s.d., p.15)

Continuando com os pensamentos de Barioni (2004, p.64): “[...] as Medidas Provisórias constituem ato político-normativo, com força de lei (por mandamento constitucional), de caráter excepcional (para sua edição devem ocorrer, impreterivelmente, a relevância e urgência) e precário (provisório).”

A Constituição atribui a Medida Provisória força de lei (artigo 62, CR) de cunho transitório, e também espécie normativa (artigo 59, V, CR), e ainda: “Mescla procedimentos de cunho administrativo – visto que é ato oriundo do chefe do Poder Executivo; e legislativo – pois tem o poder de inovar o ordenamento jurídico, que se submete aos seus ditames, enquanto vigente”. (MAIA e GOMES, 2013, p.21)

Dantas (2015, p.759) interpreta a Medida Provisória como uma espécie normativa sujeita a um procedimento legislativo especial.

[...] devemos insistir que a medida provisória é efetivamente uma espécie normativa, por força do que determina a própria Constituição Federal, de maneira clara e indubitosa, em seu artigo 59. Ademais, ao contrário do que afirma parte da doutrina, ela está sim submetida a um processo legislativo, já que a simples circunstância de serem editadas pelo Presidente da República, com participação do Poder Legislativo somente em um segundo momento, para a aprovação ou rejeição de seu texto, não descaracteriza a existência de um processo legislativo para a sua edição. (DANTAS, 2015, p.759)

Vale ressaltar que “atos normativos ditos primários são aqueles atos (decisões) adotados pelos Poderes da República e que podem inovar no ordenamento jurídico, que significa que podem criar direito e obrigações.” (CASALINO, s.d., s.p.)

Por ato normativo Santos e Inglesi (2008, p.83) entendem aquele que está ligado a regras de forma geral e abstrata realizado pela Administração.

Nas suas palavras,

Entende-se por ato normativo aquele veiculado pela administração e que introduz no sistema regras de comportamento de forma geral e abstrata. Embora os atos normativos regulem comportamento dos administrados de maneira geral e abstrata, não são leis propriamente ditas, vez que estas são

formais e decorrem do processo legislativo enquanto que os atos normativos são emanados da Administração, sendo, portanto, leis em sentido formal porque veiculam conteúdos de lei. Exemplos: decretos regulamentares, decretos autônomos, instruções normativas, portarias, etc. ressaltamos que todos devem ter caráter geral e abstrato para se caracterizar como ato normativo. (SANTOS e INGLES, 2008, p.83)

Cruz (2006, p.113) defende que a natureza jurídica da Medida Provisória é ato quase legislativo de natureza cautelar assim determina:

As medidas provisórias não devem ser equiparadas à lei como se leis fossem. Primeiro porque são editadas pelo Presidente da República; segundo por possuírem pressupostos de validade específicos; terceiro porque sujeitas, sempre, a condição resolutiva perante o Congresso Nacional. Um argumento de ordem lógica consiste na constatação de que só pode ser convertido em lei algo que não (ou ainda não) seja lei. *Força de lei* não se confunde com *natureza jurídica* de lei. Ao se dizer que medida provisória é uma lei com a peculiaridade da vigência provisória imediata está-se justamente negando que medida provisória seja lei. Daí porque correta a afirmação de que, em face da transitória força de lei, medida provisória seja um ato quase legislativo de natureza cautelar capaz de suspender a eficácia de anterior legislação de igual ou inferior hierarquia e com ela incompatível. (Grifo do autor) (CRUZ, 2006, p.113)

Concerne ainda compreensão sobre o Poder Discricionário de prerrogativa do Chefe do Executivo:

É a liberdade de opção para escolha da oportunidade (momento) e conveniência (conteúdo) do ato. É onde se analisa o mérito administrativo. Não se confunda discricionariedade com arbitrariedade: a primeira é a liberdade de ação nos limites legais e a segunda é a ação contrária ou excedente dos limites legais. O limite da discricionariedade é a lei. (MOTTA FILHO, 2010, p.435)

De acordo com a doutrina apresentada constata-se que a natureza jurídica das Medidas Provisórias trata-se de ato normativo primário de competência do Presidente da República.

3.3.3 Conceito

Mendes e Branco (2015, p.914) conceituam as Medidas Provisórias como atos normativos primários, de competência exclusiva do Presidente da República que deve utilizá-la em casos excepcionais, que se diferencia do projeto de

lei, visto que produz efeito de norma vinculante desde o momento de sua edição.

Desta maneira, se adotará a interpretação de que Medida Provisória é ato normativo de competência do Presidente da República que se utilizará de tal mecanismo em circunstâncias de relevância e urgência produzindo efeitos desde sua edição que tem força de lei.

4 MEDIDA PROVISÓRIA EDITADA COM INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

Os requisitos de relevância e urgência, conforme estudo retratado utilizara-se de forma cumulativa, obrigatoriamente, na edição de Medida Provisória. Deverá também o Presidente da República obedecer às limitações materiais determinadas pela Constituição. Neste momento, portanto, será estudado o poder legiferante exercido pelo Chefe do Executivo, e a interferência no Poder Executivo.

4.1 Interferência do Poder Executivo no Legislativo

Defende Baracho Júnior e Lima (2013, p.127) que com a Constituição de 1988 o Presidente da República por intermédio do Poder Legislativo recebeu novas atribuições legislativas. Cita-se desta forma algumas das atribuições designadas:

A partir da nova realidade constitucional de 1988 o presidente teve sua atuação legislativa ampliada, pois além da iniciativa exclusiva nas leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas já prevista no período anterior, passou a ter esse direito, também, em leis relacionadas à criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos da União e Territórios; organização do Ministério Público, Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da defensoria Pública dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios e criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública e demais ministérios (art. 61, §1º). (BARACHO JÚNIOR E LIMA, 2013, p.127)

Como bem observa Baracho Júnior e Lima (2013, p.128) existem outras funções que o Executivo realiza e interfere no Poder Legislativo, dentre as quais também se destaca a sanção e o veto de uma lei, este último incluído pela Constituição de 1988.

Em contrapartida, Abramovay (2007, s.p.) compreende que os limites materiais trazidos pela Emenda Constitucional nº 32/2001 estabeleceram uma

participação ativa do Congresso Nacional na conversão de Medidas Provisórias em leis, e devolveu instrumentos para cumprimento de sua tarefa legislativa. Segundo dados apresentados: “Até 2001, foram editadas 6.110 MPs das quais 20 foram rejeitadas e 167 foram modificadas pelo Congresso.” E a partir de 2001 até 8 de outubro de 2007 “foram editadas 396 MPs, das quais 25 foram rejeitadas e 168, alteradas.” (ABRAMOVAY, 2007, s.p.)

Mesmo sabendo que o número de MPs editadas inclui as reedições (que muitas vezes continham alterações com relação ao texto original) é forçoso reconhecer que não se pode mais dizer que o Executivo legisla sem a participação do Congresso. Se ainda retirarmos os Créditos Extraordinários (matéria de cunho mais executivo, sobre a qual a participação do Congresso é, por natureza, menor) temos 298 medidas editadas, das quais 24 rejeitadas e 159 alteradas. Isso significa que, em 61% das MPs que tratam de matéria legislativa *stricto sensu*, o Congresso alterou ou rejeitou a proposta do Executivo. A partir deste dado, fica claro que a principal crítica feita à utilização das MPs, no sentido de que o Executivo exercia o poder sem o controle do Legislativo, causando fissuras institucionais à democracia e ao sistema de separação de Poderes não pode mais subsistir. O Congresso hoje exerce controle ativo sobre as Medidas Provisórias, tendo claramente retomado o papel de controle que lhe é cabido na divisão de Poderes. O Executivo possui sim, com as MPs, um enorme poder de agenda. Poder este que deve de fato caber ao presidente, que conquistou a maioria absoluta do eleitorado e tem, portanto, legitimidade para pautar a agenda política nacional. Isso não significa que o instituto da Medida Provisória ainda não possua vícios relevantes. A quantidade de dias que a pauta do Senado, por exemplo, fica sobrestada em função de MPs é um problema sério e que merece a atenção da sociedade. (Grifo do autor) (ABRAMOVAY, 2007, s.p.)

Conforme dados apontados é possível identificar que após a Emenda Constitucional nº32 de 2001 o número de Medidas Provisórias editadas pelo Presidente diminuiu. Mas isto não significa dizer que o uso de Medidas Provisórias é ponderado ou ainda prudente.

Segundo dados obtidos através do site do Planalto (BRASIL, s.d., s.p.) nos últimos 9 anos (outubro de 2007 à outubro de 2016) foram editadas 353 Medidas Provisórias.(BRASIL, s.d., s.p.).

Aponta Maia e Gomes (2013, p.9) que o Executivo intervém de forma atípica no processo de criação de lei, conforme previsão Constitucional, nas fases de: “iniciativa, veto ou sanção, promulgação e publicação da lei.”

Outra forma de interferência do Executivo no Legislativo dá-se por meio de elaboração de ato normativo com força de lei atribuída ao Presidente da República: a Medida Provisória. Maia e Gomes (2013, p.9) sinalizam que “a atuação

direta do chefe do Poder Executivo na atividade legiferante decorre da Constituição”.

Maia e Gomes (2013, p.12), porém advertem:

Há de se ter claro que em um Estado onde a separação dos poderes constitui viga mestra de sua estrutura, a atividade normativa primária de atribuição do Poder Executivo deve configurar exceção, jamais regra. (MAIA e GOMES, 2013, p.12)

Destaca-se que o Executivo passou a desempenhar poder de agenda interferindo assim no processo legislativo. Além das Medidas Provisórias, o Presidente da República utiliza-se de outros instrumentos como, por exemplo, as leis de iniciativa exclusiva que também poderão ter o pedido de urgência na sua tramitação e o poder de veto. (BARACHO JÚNIOR e LIMA, 2013, p.135)

Cruz (2006, p.117) complementa este raciocínio:

[...] o trancamento da pauta legislativa das Casas do Congresso Nacional pode se tornar instrumento político facilmente manejável pelo Presidente da República. Basta que seja editado grande número de medidas provisórias, de modo a fazer com que o Legislativo, impossibilitado de ultimar a votação de todas no prazo constitucionalmente demarcado, tenha as pautas legislativas trancadas ante o advento do termo. (CRUZ, 2006, p.117)

Acrescenta, entretanto, CRUZ (2006, p.117) que o regime de urgência incluído pela Emenda Constitucional nº32/2001 busca-se respeitar o prazo de tramitação determinado pela Carta Magna, provocando o legislativo à apreciação do ato normativo do Presidente.

O regime de urgência imprimido ao procedimento da medida provisória perante o Congresso Nacional mostra-se adequado para evitar que não mais deixe de haver pronunciamento legislativo, seja sobre o mérito, seja sobre a conveniência e oportunidade ou sobre a relevância e urgência de medida provisória. (CRUZ, 2006, p.117)

Defende também Baracho Júnior e Lima (2013, p.135) que o Poder Executivo “É o ator político que altera as normas legais no país e com o apoio e aval do Legislativo.”

4.2 Limites constitucionais à edição de Medida Provisória

A Emenda Constitucional nº 32/2001 trouxe para a Constituição as limitações materiais sobre as quais não é possível legislar por meio de Medida Provisória. Estas vedações estão expressamente elencadas no § 1º do artigo 62 da Constituição:

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

I – relativa a:

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

II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (BRASIL, 1988, s.p.)

A vedação constitucional para editar Medidas Provisórias sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral, conforme preconiza CARVALHO (s.d., p.17) será necessária porque a discussão sobre o tema deverá ser originada pelo Poder Legislativo permitindo uma amplitude na reflexão do tema. Pois, observa CARVALHO:

[...] se tivesse reconhecido ao Presidente da República a possibilidade de adentrar-se nessas matérias por medida provisória, ele bem poderia moldar, por exemplo, o processo eleitoral às suas aspirações, o que redundaria em ditadura disfarçada e carência absoluta de legitimidade. (CARVALHO, s.d., p.17)

A respeito da limitação sobre direito penal, processual penal e processual civil se trata mais uma vez de matéria exclusiva do Poder Legislativo. Mais uma vez aqui o que se busca é garantir a aplicação do princípio da segurança jurídica. (MENDES e BRANCO, 2015, p.919)

A organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros também poderá ser objeto de Medida Provisória “sob pena de se ferir de morte a independência funcional deles. É inviável que tais

entidades fiquem à mercê dos sabores e dissabores do Presidente da República.” (CARVALHO, s.d., 18)

Veta-se Medida Provisória que discipline sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares. Mas a parte final do artigo 62, § 1º, I, "d" da Constituição cita-se uma ressalva quanto ao artigo 167, § 3º também da Constituição, que permite o uso de Medidas Provisórias para abertura de crédito extraordinário.

Lenza (ano, p.678) indica que o crédito extraordinário deverá ser utilizado nas seguintes condições: somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no artigo 62.”

Complementa BULOS (2015, p. 1201-1202):

A Emenda Constitucional n.32/2001 admitiu a possibilidade de o Presidente da República adotar medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, desde que se observe o *princípio da anterioridade tributária* (CF, art. 62, §2º). Segundo a referida emenda, apenas os impostos previstos nos arts. 153, I, II, IV, V e 154, II, da Constituição não podem ser objeto de medidas provisórias. Então pelo o que está na Carta de Outubro, o único freio para a expedição, no campo tributário, de medida provisória é o *princípio da anterioridade*. Resultado: medida provisória só produz efeitos no exercício financeiro seguinte se tiver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. Esse entendimento adotado pelos depositários da Emenda Constitucional n.32/2001 inspirou-se em diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal, que, em sua composição anterior à atual, pacificou a tese da possibilidade de medida provisória disciplinar matéria tributária (STF, Pleno, ADIn 1.667-9/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 21-11-1997).(Grifo do autor) (BULOS, 2015, p.1201-1202)

Que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro, “O trauma gerado pelo congelamento de ativos financeiros em 1990, por meio de medida provisória, inspirou a proibição a que tal instrumento normativo” (MENDES e BRANCO, 2015, p.919).

A matéria reservada à lei complementar precisará dos votos da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. Por este motivo não poderá ser pela vontade “unipessoal do Presidente da República, como ocorre em Medidas Provisórias”. (BULOS, 2015, p.1201).

E, por fim, a Constituição no artigo 62, §1º, inciso IV veda matéria “já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de

sanção ou veto do Presidente da República”. De acordo com Bulos (2015, p.1201) esta vedação justifica-se pela garantia do princípio da Separação dos Poderes.

Ademais, existem outros dispositivos constitucionais que dispõem sobre a limitação quanto à edição de Medida Provisória, diz-se Paulo, Alexandrino e Dias (2013, p.607-608) que são os seguintes: vedado a adoção de medida provisória para regulamentar a exploração dos serviços locais de gás canalizado; de acordo o artigo 2º da Emenda Constitucional 8/1995 é vedado medida provisória para regulamentar serviços de telecomunicações nos termos do artigo 21, inciso XI, CR/88; artigo 3º da Emenda Constitucional 9/1995 que veda a utilização de Medida Provisória para regulamentar a matéria dos incisos I a IV e nos §§ 1º e 2º do artigo 177 da Constituição; artigo 73 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que veda a adoção de medida provisória na regulamentação do Fundo Social de Emergência, enquanto existente esse fundo.

Ainda de acordo com Paulo, Alexandrino e Dias (2013, p. 608), o Presidente da República não poderá editar Medida Provisória sobre matéria de competência exclusiva dos demais órgãos, a saber:

É certo que o Presidente da República também não poderá adotar medida provisória sobre matéria da **competência exclusiva do Congresso Nacional** (art. 49), **da Câmara dos Deputados** (art. 51), **do Senado Federal** (art. 52), **do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União**, sob pena de usurpação da competência desses órgãos. (Grifo do autor) (PAULO, ALEXANDRINO e DIAS, 2013, p. 608).

Constata-se que todas as limitações determinadas visam assegurar a segurança jurídica e o princípio da Separação dos Poderes. Pois, tais proibições constitucionais buscam frear os possíveis abusos de poder que ocorreriam pelo Chefe do Executivo.

4.3 Controle de Constitucionalidade

Afirma Baracho Júnior e Lima (2013, p.74) que a admissibilidade dos requisitos de relevância e urgência deverá ser observada inicialmente pelo Presidente da República, na sequência pelo Congresso Nacional. E por fim, caberá

o controle pelo Poder Judiciário, uma vez que o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição.

Sobre o tema também CRUZ (2006, p.113-114) compreende ser papel do Poder Legislativo e Judiciário a análise dos requisitos de relevância e urgência.

O Poder Legislativo pode exercer controle tanto em relação aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência quanto no tocante à oportunidade e à conveniência da medida provisória. São dois planos distintos: a validade a partir da relevância e da urgência e a filtragem política a partir da oportunidade e da conveniência. O âmbito de discricionariedade está intimamente ligado à natureza política da medida provisória como instrumento normativo primário. Essa discricionariedade abrange a oportunidade e a conveniência e não está de modo algum ligada à idéia de verificação dos pressupostos constitucionais. Estes são requisitos de validade que podem (e devem) ser objeto de análise pelo Judiciário. (CRUZ, 2006, p.113-114)

Oportuno mais uma vez apontar que a relevância está relacionada ao interesse público, no entanto, terá que ser uma situação grave que justifique o Presidente da República não poder aguardar, por exemplo, o procedimento de projeto de lei de sua iniciativa. E, portanto, precisará ser uma circunstância de urgência. (BALERA, 2009, p.37)

[...] não é qualquer interesse público que enseja a edição de Medidas Provisórias. Todo e qualquer interesse público é de fato relevante, mas o vocábulo relevância empregado no texto constitucional faz referencia aos casos mais graves, mais importantes e que demandam atuação imediata do Estado. Além de relevante, a situação deve ser urgente para que o Presidente adote Medida Provisória. A urgência se refere ao momento, a medida deve ser iminente, não podendo ser adiada [...] A urgência deve existir para que a medida seja adotada, bem como para que entre em vigência. Não se admite Medida Provisória com eficácia diferida, a situação deve exigir que a medida entre em vigor de imediato. (BALERA, 2009, p.37)

O entendimento do Supremo Tribunal Federal sob a vigência das Constituições anteriores a de 1988, sobre o juízo de admissibilidade era de que: “a apreciação dos pressupostos de edição dos decretos-lei (urgência e interesse público relevante), envolveria uma questão meramente política”, não podendo ser objeto de controle pelo Poder Judiciário”. (BARACHO JÚNIOR e LIMA, 2013, p.75).

Barioni (2004, p.168) defende que o Poder Judiciário deverá julgar a constitucionalidade dos requisitos de relevância e urgência, uma vez que, trata de função típica do Judiciário vigiar o cumprimento da Constituição.

[...] quando instado a fazê-lo, o Judiciário não só pode como tem o dever indeclinável de apreciar tais pressupostos, seja porque só desta forma estará atingindo seu desiderato maior, qual seja, assegurar a observância da Constituição (CF, art. 102), principal assento do Estado Democrático de Direito, seja porque a mesma Constituição assegurou no rol dos direitos e garantias fundamentais a inafastabilidade da prestação jurisdicional, consagrando que qualquer lesão ou ameaça a direito não poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). (BARIONI, 2004, p.168)

Dispõe Paulo, Alexandrino e Dias (2013, p.605) que esta apreciação acontecerá de forma extraordinária.

Excepcionalmente poderá, ainda, o **Poder Judiciário** apreciar a presença desses pressupostos, na realização do chamado controle de constitucionalidade. Desse modo, embora a regra seja a apreciação dos pressupostos de urgência e relevância das medidas provisórias ficar sob a incumbência dos Poderes Executivo e Legislativo, **o Poder Judiciário pode, excepcionalmente, diante de abuso do Presidente da República, examinar a presença desses pressupostos.** (Grifo do autor) (PAULO, ALEXANDRINO E DIAS, 2013, 605)

Moraes (2015, p.698) assevera que “a medida provisória enquanto espécie normativa definitiva e acabada, apesar de seu caráter de temporariedade, está sujeita ao controle de constitucionalidade [...]”

De acordo com Barioni (2004, p.159) o Poder Judiciário ao ser provocado, tem o papel de analisar a constitucionalidade de uma Medida Provisória, de forma difusa ou concentrada.

Tratando-se de Medida Provisória, afora o controle político e jurídico a ser realizado, independentemente, pelo Poder Legislativo, incumbe ao Poder Judiciário, em última análise, sempre que provocado, difusa ou concentradamente, analisar sua constitucionalidade, assim como de todo e qualquer ato normativo que integre o ordenamento jurídico pátrio, rechaçando tudo e quanto possa desvirtuar a Constituição da República. (BARIONI, 2004, p.159)

Explica ainda Dantas (2015, p.767) que a Medida Provisória está sujeita ao controle de constitucionalidade material “tanto no que respeita ao seu conteúdo” e ao controle de constitucionalidade formal “quanto à iniciativa e ao rito”.

Conceitua Moraes (2015, p.723): “Controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais”.

Por inconstitucionalidade formal Mendes e Branco (2015, p.1056)

partem do raciocínio que: “Os vícios formais afetam o ato formativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.” Portanto, significa dizer que o procedimento não foi observado ao elaborar a norma.

A inconstitucionalidade material deriva da contrariedade da norma com o texto constitucional. No caso das Medidas Provisórias a Constituição elenca no artigo 62§ 1º um rol de limites materiais, conforme observado em capítulo específico. Motta (2010, p.690) classifica Inconstitucionalidade Material a saber:

Considera-se que uma espécie normativa é **materialmente inconstitucional** quando o seu conteúdo, no todo ou em parte, contraria dispositivo constitucional sobre o mesmo tema. Trata-se de vício insanável de inconstitucionalidade, visto que não há como solucioná-lo sem o expurgo do texto conflitante do universo jurídico (Grifo do autor) (MOTTA, 2010, p.690)

A doutrina classifica como objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade leis ou atos normativos federais ou estaduais. “Com isso, utilizou-se o constituinte de formulação consideravelmente abrangente de todos os *atos normativos primários* da União ou dos Estados (CF/88, art. 102, I, a)”. (MENDES E BRANCO, 2015, p.1161)

Mendes e Branco (2015, p.1162) classificam as leis e atos normativos sujeitos ao controle de a Ação Direta de Inconstitucionalidade, entre eles a Medida Provisória conforme explicação:

As medidas provisórias, expedidas pelo Presidente da República em caso de relevância ou urgência, com força de lei (art. 62 c/c o art. 84, XXVI). Essas medidas perdem a eficácia se não aprovadas pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias, podendo ser prorrogadas uma única vez, por igual período (CF, art. 62, § 7º). Nenhuma dúvida subsiste sobre a admissibilidade do controle abstrato em relação às medidas provisórias. O Supremo Tribunal Federal tem concedido inúmeras liminares com propósito de suspender a eficácia dessas medidas como ato dotado de força normativa, ressaltando, porém, a sua validade enquanto proposição legislativa suscetível de ser convertida ou não em lei. Contudo, a ação direta de inconstitucionalidade, impugnando norma constante em medida provisória, precisa ser aditada se a medida for convertida em lei. Não se questiona, diante da jurisprudência tradicional do Tribunal, que, rejeitada expressamente a medida provisória ou decorrido *in albis* o prazo constitucional para sua apreciação pelo Congresso Nacional, há de se ter por prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade. (Grifo do autor) (MENDES e BRANCO, 2015, p.1163-1164)

Bulos (2015, p.269) utiliza a terminologia Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica, e afirma que “o adjetivo *genérica*, que qualifica o mecanismo em estudo, é um rótulo doutrinário, usado para distingui-lo dos demais instrumentos do controle abstrato de normas”. Destaca ainda que “é o mecanismo de controle exclusivamente abstrato de normas que consiste num processo objetivo de defesa da Constituição Federal.”

O controle concentrado exercido pela Ação Direta de Inconstitucionalidade também aplica às Medidas Provisórias, entretanto, quanto a análise dos pressupostos constitucionais necessitará de análise técnica, compete ao Presidente da República o juízo de discricionariedade sobre o de tal medida. (BULOS, 2015, p.269)

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as medidas provisórias se submetem ao controle concentrado (STF, AD In 295-3-ML/DF, Rel. Min. Paulo Brossard, j. em 22-6-1990). Do contrário, implantar-se-ia, no Brasil, verdadeiro instrumento de ditadura constitucional, fulminando o sutil equilíbrio entre Poderes, pelo uso e abuso de medidas provisórias. Mas, advirta-se bem: o controle concentrado da *relevância* e *urgência* das medidas provisórias é de natureza técnica. Aqui, tanto quanto na fiscalização difusa, inexistente lugar para a avaliação subjetiva desses requisitos (STF, Pleno, ADin 1.754-9-ML/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ, 1, de 6-8-1999, p.5; STF, Pleno, ADin 1.753-2-ML/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ, 1, de 12-6-1998, p.51). Não compete ao Supremo Tribunal Federal, por exemplo, adentrar no juízo de conveniência do Presidente da República, examinando a constitucionalidade de medidas provisórias à luz de dados subjetivos, estritamente políticos, calcados em critérios de oportunidade e conveniência, algo que os Poderes Executivo e Legislativo “têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito”. (Grifo do autor) (BULOS, 2015, p.269)

Ainda de acordo com Bulos (2015, p.270), caberá o controle de constitucionalidade pelo Judiciário em qualquer momento que configurar desvio de finalidade ou abuso do poder de legislar sobre Medida Provisória. No entanto, na fase de apreciação dos pressupostos constitucionais, compete ao Presidente e ao Legislativo realizar o juízo de admissibilidade. Pois, na fase de controle concentrado é competência exclusiva do Judiciário. Segundo o autor:

Esse controle dar-se-á tanto em relação aos seus pressupostos de admissibilidade quanto no que tange à disciplina do assunto nela veiculado. Logo, havendo usurpação dos seus pressupostos de admissibilidade (*relevância* e *urgência*), a exemplo do execrável expediente das *reedições plurissucessivas*, é imprescindível que o Poder Judiciário adentre na esfera discricionária (não arbitrária) do Presidente da República, para garantir, em sede de controle concentrado de normas, a sobrevivência da Constituição.

Evidente que na fase inicial de edição da medida provisória, os requisitos *relevância* e *urgência* submetem-se, apenas, ao juízo discricionário do Presidente da República, para, em seguida, passarem pelo crivo do Congresso Nacional, que poderá deixar de converter a medida em lei se estiverem ausentes seus pressupostos de admissibilidade. Passada essa etapa introdutória, contudo, nenhuma dúvida subsiste de que, no âmbito do controle concentrado, compete ao Supremo Tribunal Federal fulminar medidas provisórias vulneradoras da Constituição, via ações diretas de inconstitucionalidade (art. 102, *a*, c/c o art. 103). (Grifo do autor) (BULOS, 2015, p.270-271)

“E se a medida provisória for convertida em lei ao tempo em que a ação direta de inconstitucionalidade foi interposta? A ação ficará prejudicada?” (BULOS, 2015, p.271).

Explica Bulos (2015, p.271) que a ação não será prejudica, uma vez que, a conversão da Medida Provisória em lei transforma definitiva a sua vigência. E sendo declarada a inconstitucionalidade da Medida Provisória os efeitos abrangerão a lei que foi convertida.

Assim, leciona Paulo, Alexandrino e Dias (2013, p.606), que o fato da Medida Provisória ser convertida em lei não validará os eventuais vícios que a mesma possui, portanto, o controle de constitucionalidade se estenderá a lei em que converteu a Medida Provisória.

Nas suas palavras,

Um importantíssimo entendimento do STF acerca desse assunto: a conversão em lei da medida provisória **não convalida** os eventuais vícios formais verificados na sua edição (desatendimento dos seus pressupostos de urgência e relevância, por exemplo). Significa dizer que a conversão em lei da medida provisória **não afasta** a possibilidade de o Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade da medida provisória (e, em consequência, da lei resultante de sua conversão) em razão de vícios formais verificados no momento de sua edição (desatendimento dos seus pressupostos de urgência e relevância, tratamento de matéria vedada à medida provisória, não submissão da matéria à comissão mista etc.). (Grifo do autor) (PAULO, ALEXANDRINO e DIAS 2013, p.606)

Discorda, entretanto, LENZA (2014, p.332), ao anunciar que ação de inconstitucionalidade é prejudica quando a Medida Provisória for convertida em lei ou quando perde a eficácia.

[...] sendo ela convertida em lei, ou tendo perdido a sua eficácia por decurso do prazo, nos termos do art. 62, § 3º, da CF/88, [...] considerar-se-á prejudicada a ADI (que questionava a constitucionalidade da MP) pela perda do objeto da ação. O autor da ADI, na primeira hipótese, deverá aditar o seu pedido à nova lei de conversão. (LENZA, 2014, p.332)

Importante reflexão faz Guedes (2013, s.p.) em relação à atuação do Judiciário nas atividades dos demais poderes, assim como no caso das Medidas Provisórias em que o mesmo é suscitado a analisar e se pronunciar sobre esta norma.

a menos que se negue qualquer limitação à atuação do Poder Judiciário, uma das grandes dificuldades da jurisprudência e da doutrina que afirmam, no âmbito do regime de separação de Poderes, a possibilidade de o Poder Judiciário intervir para afastar, ou preencher, mesmo decisões de natureza eminentemente política dos demais Poderes, é precisamente a de saber até onde o Judiciário poderá ir para atuar, por assim dizer, além de suas próprias fronteiras, sem que isso comprometa a sua própria condição de garantidor privilegiado do Regime Democrático e do princípio da separação de Poderes. (GUEDES, 2013, s.p.)

A virtude trazida pela Separação dos Poderes liga-se justamente a necessidade do poder controlar o próprio poder, desta maneira manter-se a harmonia e vetar possíveis abusos de poder. (BARIONI, 2004, p.176)

5 CONCLUSÃO

Através deste estudo verifica-se a importância da Medida Provisória para a sociedade, desde que editada com estrita observância dos requisitos de relevância e urgência. A Medida Provisória tem o condão de resolver os anseios sociais, disciplinando temas de importante valor e extrema urgência.

A Constituição não determina quais são os casos de relevância e urgência em que o Presidente da República poderá se valer de tal medida. O que se constata é que se trata de cláusula aberta e, por tanto, cabe por vezes mais de um entendimento do que seria relevante e urgente. Observa-se que para julgar a validade dos requisitos é necessário analisar o caso concreto, os fundamentos que levaram o emprego desta medida excepcional.

Se o interesse público que se busca tutelar não encaixe no texto constitucional da Medida Provisória o Presidente da República terá de utilizar o procedimento regular.

Verifica-se que o uso desenfreado deste mecanismo pelo Executivo interfere no Poder Legislativo. Percebe-se que a edição de Medida Provisória não caracteriza por si só a interferência do Poder Executivo no Legislativo. Mas no momento que o Presidente passa a usar Medida Provisória para regular todos os assuntos que aguardam tratamento legislativo está sim o Executivo interferindo na agenda do Congresso Nacional.

Vale salientar que muitos são os assuntos que estão à espera de tratamento político, aguardando regramento no ordenamento jurídico, entre eles a educação, saúde, segurança, economia. Mas em contra partida são assuntos delicados e que irão trazer grandes mudanças para a coletividade. Sendo assim, é indispensável levar o tema a debate com a ampla participação da Câmara dos Deputados e Senadores.

De fato, as Medidas Provisórias também são analisadas pelas duas casas do Congresso Nacional, todavia produzem efeitos desde sua edição e assim incluem, excluem e modificam um determinado direito. Cabendo dessa forma ao Congresso disciplinar o regime jurídico dos efeitos da Medida Provisória quando não aprovada.

Constata-se a importância de um debate com embasamento técnico, científico sobre determinados temas. Ouvindo assim especialistas e representantes de diferentes grupos sociais com a finalidade de tutelar o interesse público. Fazendo uso do procedimento ordinário para criação de leis, ou ainda, do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República.

Outra análise que se submete a Medida Provisória está relacionada à matéria, em razão disso a Emenda Constitucional nº32/2001 trouxe alterações ao artigo 62 da Constituição de 1988, incluindo limitações materiais no § 1º do artigo 62, pois são assuntos que demandam análise técnica e planejamento como no caso das vedações tributárias, ou então, outro exemplo são assuntos que poderiam favorecer o Chefe do Executivo ao interferir em direitos políticos.

Destaca-se a importância da Comissão Mista composta por Deputados e Senadores, que possui finalidade de analisar os pressupostos constitucionais. Ao concluir este controle a Comissão encaminha para as duas casas do Congresso apreciarem a Medida Provisória.

O Regime de Urgência preceitua que após 45 dias de trâmite sem que tenha sido examinada a Medida Provisória, ela trava as atividades do Legislativo até que os mesmos a votem. Apesar do conflito existente sobre quais atividades devem ser interrompidas neste período, destaca-se que este regime garante que a Medida seja apreciada, pois não poderá o Congresso adiar sua análise. Permitindo assim que a excepcionalidade seja utilizada adequadamente pelo Presidente e da República e observada pelos Deputados e Senadores conforme artigo 62 da Constituição.

Por último verificou-se a existência de divergências doutrinárias sobre o controle de constitucionalidade das Medidas Provisórias, pois alguns doutrinadores entendem ser de aptidão do Judiciário o controle dos pressupostos e também a matéria disciplinada. Outros doutrinadores e Ministros do Supremo Tribunal Federal defendem que o controle de admissibilidade pertence ao Chefe do Executivo por tratar-se de um juízo discricionário e político, por isso de alçada do Legislativo.

Deste modo é sensato o posicionamento quanto à competência do Poder Judiciário relativo ao controle constitucional das Medidas Provisórias. O sistema de freios e contrapesos na Constituição de 1988 versa um progresso do Princípio da Separação dos Poderes, que objetiva à limitação do poder ao exercer

controle um sob outro, sem retirar sua independência, mas de forma a garantir a segurança jurídica e a supremacia do interesse público.

6 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY. Pedro Vieira. **Controle Mediador - Não se pode dizer que Executivo legisla sem o Congresso**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2007-out-26/nao_dizer_executivo_legisla_congresso#author>. Acesso em 08 Nov. 2016.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ALEXANDRINO. Marcelo; PAULO. Vicente; DIAS. Frederico. **Aulas de DIREITO CONSTITUCIONAL para concursos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

BALERA. Felipe Penteado. **MEDIDA PROVISÓRIA: O CONTROLE DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA PELO CONGRESSO NACIONAL E PELO STF**. In Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 14 – jul./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo_Felipe_Penteado_Balera_\(Medida_Provisoria\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo_Felipe_Penteado_Balera_(Medida_Provisoria).pdf)>. Acesso em 05 Nov. 2016

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de (Coord.). **Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BARIONI. Danilo Mansano. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Editora Pillares, 2004.

BERNARDI. Renato. **Legalidade do uso de Medida Provisória em Matéria Tributária**. In Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2005-nov-21/legalidade_medida_provisoria_materia_tributaria?pagina=10>. Acesso em 04 Nov. 2016.

BRASIL. **Comissão Mista dos Deputados e Senadores**. Resolução nº1, de 08 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novoconteudo/colecoes/informes/quadro.htm>>. Acesso em 12 Nov. 2016.

BRASIL. **Congresso. Senado**. Resolução n.º 1, de 08 de maio de 2002. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que ser

refere o art.62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 02 Nov. 2016.

_____ **Constituição da República Federativa**, 1988. Senado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 Out. 2016.

_____ **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de Setembro de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em 08 Nov. 2016.

_____ **Notícia da Câmara dos Deputados**. Disponível em:<<http://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novoconteudo/colecoes/informes/quadro.htm>>. Acesso em 08 Nov. 2016.

_____ **Presidência da República. Casa Civil. Medidas Provisórias**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro2015-2018.htm>. Acesso em 14 Nov. 2016.

_____ **Superior Tribunal Federal - ADI 293 MC**, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, Data de julgado em 06/06/1990, DJ 16-04-1993 PP-06429 EMENT VOL-01699-01 PP-00009. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+293+MC%29&pagina=3&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/zdhm5c4>>. Acesso em 03 Nov. 2016.

_____ **Superior Tribunal Federal – ADI 4029**, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, Data de julgado em 08/03/2012, DJ 26-06-2012 PUBLIC 27-06-2012 RTJ VOL-00223-01 PP-00203. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4029%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4029%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a96kpra>>. Acesso em 07.11.2016

_____ **Superior Tribunal Federal - MS: 27931 DF**, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 06/04/2009, Data de Publicação: DJe-070 DIVULG 15/04/2009 PUBLIC 16/04/2009. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3612577/mandado-de-seguranca-ms-27931>>. Acesso em 12 Nov. 2016.

_____ **Superior Tribunal Federal**. Disponível em: <

<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=809>>. Acesso em 02 Nov. 2016.

Superior Tribunal Federal. Disponível em:<
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=27931&classe=MS-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>
Acesso em 03 Nov. 2016.

Superior Tribunal Federal. Disponível em:<
<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=809>> Acesso em 07 Nov. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo:Saraiva, 2015.

CARVALHO. Osvaldo Ferreira de. **A EFICÁCIA E NATUREZA JURÍDICA DA MEDIDA PROVISÓRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.** Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/1738906>. Acesso em 03 Nov. 2016.

CASALINO. Vinícius. **Prova Final: Direito Tributário - Medidas Provisórias** disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=WpCLzbINNQw>>. Acesso em 03 Nov. 2016.

CRUZ. Fabrício Bittencourt da. **Medidas provisórias: análise crítica ao texto constitucional.** 2006. 115f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

DANTAS. Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2015.

FACULDADES SANTA CRUZ DE CURITIBA. Biblioteca: **Regulamento da biblioteca:** Disponível em: <<http://www.santacruz.br/v4/download/regulamento-biblioteca.pdf>>. Acesso em: 09 Nov. 2016.

Normalização de apresentação de trabalhos científicos do curso de Direito: Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba; 2015

FERNANDES. Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FURTADO. Lucas Rocha. **Medida Provisória: Limites da Sua Atuação Impossibilidade de Convalidação de Atos Pretéritos**. Revista dos Estudantes de Direito da UnB, 1ª Edição. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-dos-estudantes-de-direito-da-unb/1a-edicao/medida-provisoria-limites-da-sua-atuacao-impossibilidade-de-covalidacao-de-atos-preteritos>>. Acesso em: 02 Jun. 2016.

FRANCO. Raul de Mello Júnior. **MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS POR ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS**. Disponível em: <<http://www.raul.pro.br/artigos/mp-est.htm>>. Acesso em: 01 Jun. 2016.

GUEDES. Néviton. **Constituição e Poder - Tomemos a sério o princípio da separação de Poderes**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-21/constituicao-poder-tomemos-serio-principio-separacao-poderes>>. Acesso em 15 Nov. 2016.

LENZA. Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAIA, Cleusa Aparecida da Costa. GOMES, Genevieve Aline Zaffani Grablauskas. **A NATUREZA JURÍDICA DA MEDIDA PROVISÓRIA**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, Nº. 000028, 10/07/2013. Disponível em: <<http://semanaacademica.org.br/artigo/natureza-juridica-da-medida-provisoria>>. Acesso em: 03 Nov. 2016.

MASSON. Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPODIVM, 2015.

MEDAUAR. Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

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

MONTESQUIEU. Charles de Secondat Baron de. **O espírito das leis**; Apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2015.

MOTTA FILHO. Sylvio Clemente da. **Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

NOVELINO. Marcelo. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional. Um Contributo para o Estudo das suas Origens e Evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

RUTTE. Israel. **Apostila – Direito Constitucional para a OAB**. Mensagem recebida por: <israel@santacruz.br>. 28/09/2014.

SANTOS, Adair Loredó; INGLESÍ, Carlos Eduardo. **Direito Administrativo: interpretação doutrinária, legislação, prática, jurisprudência comentada**. São Paulo: Primeira Impressão, 2008.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário**. Rio de Janeiro, 2002.

SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

TAVARES. André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

TEMER. Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ANEXO A

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001

Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.48.

.....

X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, *b*;

XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

....."(NR)

"Art.57.

.....

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal.

§ 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação."(NR)

"Art.61.

§ 1º

.....

II-

.....

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

....."(NR)

"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 sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 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, subsequente, 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."(NR)

"Art.64.

.....

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

....."(NR)

"Art.66.

.....

§ 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.

....."(NR)

"Art.84.

.....

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

....."(NR)

"Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública."(NR)

"Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive."(NR)

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.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de setembro de 2001

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado Aécio Neves
Presidente

Deputado Efraim Morais
1º Vice-Presidente

Deputado Barbosa Neto
2º Vice-Presidente

Deputado Nilton Capixaba

Mesa do Senado Federal

Senador Edison Lobão
Presidente, Interino

Senador Antonio Carlos Valadares
2º Vice-Presidente

Senador Carlos Wilson
1º Secretário

Senador Antero Paes de Barros

2º Secretário

2º Secretário

Deputado Paulo Rocha
3º Secretário

Senador Ronaldo Cunha Lima
3º Secretário

Deputado Ciro Nogueira
4º Secretário

Senador Mozarildo Cavalcanti
4º Secretário

ANEXO B

CÂMARA DOS DEPUTADOS Centro de Documentação e Informação

Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Ramez Tebet, Presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo único do art. 52 do Regimento Comum, promulgo a seguinte:

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002-CN

Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

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

§ 1º No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

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

§ 3º O número de membros da Comissão Mista estabelecido no § 2º é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da Comissão (Res. nº 2, de 2000-CN).

§ 4º A indicação pelos Líderes deverá ser encaminhada à Presidência da Mesa do Congresso Nacional até as 12 (doze) horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União.

§ 5º Esgotado o prazo estabelecido no § 4º, sem a indicação, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional fará a designação dos integrantes do

respectivo partido ou bloco, recaindo essa sobre o Líder e, se for o caso, os Vice-Líderes.

§ 6º Quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, observando-se os prazos e o rito estabelecidos nesta Resolução.

§ 7º A constituição da Comissão Mista e a fixação do calendário de tramitação da matéria poderão ser comunicadas em sessão do Senado Federal ou conjunta do Congresso Nacional, sendo, no primeiro caso, dado conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente.

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

§ 1º Observar-se-á o critério de alternância entre as Casas para a Presidência das Comissões Mistas constituídas para apreciar Medidas Provisórias, devendo, em cada caso, o Relator ser designado pelo Presidente dentre os membros da Comissão pertencentes à Casa diversa da sua.

§ 2º O Presidente e o Vice-Presidente deverão pertencer a Casas diferentes.

§ 3º O Presidente designará também um Relator Revisor, pertencente à Casa diversa da do Relator e integrante, preferencialmente, do mesmo Partido deste.

§ 4º Compete ao Relator Revisor exercer as funções de relatoria na Casa diversa da do Relator da Medida Provisória.

§ 5º O Presidente designará outro membro da Comissão Mista para exercer a relatoria na hipótese de o Relator não oferecer o relatório no prazo estabelecido ou se ele não estiver presente à reunião programada para a discussão e votação do parecer, devendo a escolha recair sobre Parlamentar pertencente à mesma Casa do Relator e também ao mesmo Partido deste, se houver presente na reunião da Comissão outro integrante da mesma bancada partidária.

§ 6º Quando a Medida Provisória estiver tramitando na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, a substituição de Relator ou Relator Revisor, na hipótese de ausência, ou a designação desses, no caso de a Comissão Mista não haver exercido a prerrogativa de fazê-lo, será efetuada de acordo com as normas regimentais de cada Casa.

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

§ 1º Somente poderão ser oferecidas emendas às Medidas Provisórias perante a Comissão Mista, na forma deste artigo.

§ 2º No prazo de oferecimento de emendas, o autor de projeto sob exame de qualquer das Casas do Congresso Nacional poderá solicitar à Comissão que ele tramite, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória.

§ 3º O projeto que, nos termos do § 2º, tramitar na forma de emenda à Medida Provisória, ao final da apreciação desta, será declarado prejudicado e arquivado, exceto se a Medida Provisória for rejeitada por ser inconstitucional, hipótese em que o projeto retornará ao seu curso normal.

§ 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

§ 5º O autor da emenda não aceita poderá recorrer, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão, da decisão da Presidência para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação.

§ 6º Os trabalhos da Comissão Mista serão iniciados com a presença, no mínimo, de 1/3 (um terço) dos membros de cada uma das Casas, aferida mediante assinatura no livro de presenças, e as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas.

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

§ 1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

§ 2º Ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a Comissão deverá pronunciar-se sobre o mérito da Medida Provisória.

§ 3º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade orçamentária ou financeira, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

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

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

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

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

Art. 6º ("Caput" do artigo declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADIN nº 4.029, publicada no DOU de 16/3/2012)

§ 1º (Parágrafo declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADIN nº 4.029, publicada no DOU de 16/3/2012)

§ 2º (Parágrafo declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADIN nº 4.029, publicada no DOU de 16/3/2012)

§ 3º Na hipótese do § 2º, se o parecer de Plenário concluir pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão, poderá, mediante requerimento de Líder e independentemente de deliberação do Plenário, ser concedido prazo até a sessão ordinária seguinte para a votação da matéria.

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.

§ 1º O texto aprovado pela Câmara dos Deputados será encaminhado ao Senado Federal em autógrafos, acompanhado do respectivo processo, que incluirá matéria eventualmente rejeitada naquela Casa.

§ 2º Esgotado o prazo previsto no *caput* do art. 6º, sem que a Câmara dos Deputados haja concluída a votação da matéria, o Senado Federal poderá iniciar a discussão dessa, devendo votá-la somente após finalizada a sua deliberação naquela Casa (CF, art. 62, § 8º).

§ 3º Havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações.

§ 4º O prazo para que a Câmara dos Deputados aprecie as modificações do Senado Federal é de 3 (três) dias.

§ 5º Aprovada pelo Senado Federal Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre projeto de lei de conversão aprovado pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à esta Casa, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória ou o projeto de lei de conversão oferecido a esta pelo Senado Federal.

§ 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.

§ 7º Aplicam-se, no que couber, os demais procedimentos de votação previstos nos Regimentos Internos de cada Casa.

Art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

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

Art. 9º Se a Medida Provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, 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 do Plenário da Casa em que estiver tramitando.

Art. 10. Se a Medida Provisória não tiver sua votação encerrada nas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, no prazo de 60 (sessenta) dias de sua

publicação no Diário Oficial da União, estará automaticamente prorrogada uma única vez a sua vigência por igual período.

§ 1º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória será comunicada em Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional publicado no Diário Oficial da União.

§ 2º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória não restaura os prazos da Casa do Congresso Nacional que estiver em atraso, prevalecendo a sequência e os prazos estabelecidos nos arts. 5º, 6º e 7º.

Art. 11. Finalizado o prazo de vigência da Medida Provisória, inclusive o seu prazo de prorrogação, sem a conclusão da votação pelas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, ou aprovado projeto de lei de conversão com redação diferente da proposta pela Comissão Mista em seu parecer, ou ainda se a Medida Provisória for rejeitada, a Comissão Mista reunir-se-á para elaborar projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes da vigência de Medida Provisória.

§ 1º Caso a Comissão Mista ou o relator designado não apresente projeto de decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes de Medida Provisória não apreciada, modificada ou rejeitada no prazo de 15 (quinze) dias, contado da decisão ou perda de sua vigência, poderá qualquer Deputado ou Senador oferecê-lo perante sua Casa respectiva, que o submeterá à Comissão Mista, para que esta apresente o parecer correspondente.

§ 2º Não editado o decreto legislativo até 60 (sessenta) dias após a rejeição ou a perda de eficácia de Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 3º A Comissão Mista somente será extinta após a publicação do decreto legislativo ou o transcurso do prazo de que trata o § 2º.

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.

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.

Art. 14. Rejeitada Medida Provisória por qualquer das Casas, o Presidente da Casa que assim se pronunciar comunicará o fato imediatamente ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de rejeição de Medida Provisória.

Parágrafo único. Quando expirar o prazo integral de vigência de Medida Provisória, incluída a prorrogação de que tratam os §§ 3º e 7º do art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional comunicará o fato ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de encerramento do prazo de vigência de Medida Provisória.

Art. 15. A alternância prevista no § 1º do art. 3º terá início, na primeira Comissão a ser constituída, após a publicação desta Resolução, com a Presidência de Senador e Relatoria de Deputado.

Art. 16. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos com vistas à apreciação de Medidas Provisórias pelos respectivos Plenários de acordo com as disposições e os prazos previstos nesta Resolução.

Art. 17. Norma específica disporá sobre o funcionamento das Comissões Mistas de que tratam os arts. 2º a 5º desta Resolução.

Art. 18. Os prazos previstos nesta Resolução serão suspensos durante o recesso do Congresso Nacional, sem prejuízo da plena eficácia de Medida Provisória.

Parágrafo único. Se for editada Medida Provisória durante o período de recesso do Congresso Nacional, a contagem dos prazos ficará suspensa, iniciando-se no primeiro dia da sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação de Medida Provisória.

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Art. 20. Às Medidas Provisórias em vigor na data da publicação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, aplicar-se-ão os procedimentos previstos na Resolução nº 1, de 1989-CN.

§ 1º São mantidas em pleno funcionamento as Comissões Mistas já constituídas, preservados os seus respectivos Presidentes, Vice-Presidentes e Relatores, e designados Relatores Revisores, resguardada aos Líderes a prerrogativa prevista no art. 5º do Regimento Comum.

§ 2º São convalidadas todas as emendas apresentadas às edições anteriores de Medida Provisória.

§ 3º São convalidados os pareceres já aprovados por Comissão Mista.

Art. 21. Ao disposto nesta Resolução não se aplica o art. 142 do Regimento Comum.

Art. 22. Revoga-se a Resolução nº 1, de 1989-CN, prorrogando-se a sua vigência apenas para os efeitos de que trata o art. 20.

Art. 23. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Congresso Nacional, em 8 de maio de 2002

SENADOR RAMEZ TEBET
Presidente do Senado Federal