



Universidade de Brasília – Unb
Faculdade de Direito - FD

WESLEY DE SOUZA LIMA DE CARVALHO

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO,
MEDIDAS PROVISÓRIAS E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL:
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI Nº 5127)

Brasília
2017

WESLEY DE SOUZA LIMA DE CARVALHO

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO,
MEDIDAS PROVISÓRIAS E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL:
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI Nº 5127)

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar Villela Souto Lopes Rodrigues

Brasília

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

CARVALHO, WESLEY DE SOUZA LIMA

Presidencialismo de coalizão, medidas provisórias e jurisdição constitucional:
Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5127. Orientador: Paulo Cesar Villela
Souto Lopes Rodrigues. Brasília, 2017.

63 fls., 210 x 297 mm (FD/UnB), Bacharel, Monografia de Graduação -
Universidade de Brasília, 2017.

Faculdade de Direito

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. Presidencialismo de coalizão | 2. Medidas provisórias |
| 3. jurisdição constitucional | 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127 |
| I.FD/UnB II. Título. | |

WESLEY DE SOUZA LIMA DE CARVALHO

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO,
MEDIDAS PROVISÓRIAS E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL:
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI Nº 5127)

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel, no Programa de
Graduação da Faculdade de Direito da Universidade
de Brasília.

Aprovada em: 05 de dezembro de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paulo Cesar Villela Souto Lopes Rodrigues
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. João Costa Ribeiro Neto
(Membro)

Profª. Célia Cristina dos Santos Silva
(Membro)

Prof. Dr. Ney de Barros Bello Filho
(Suplente)

*“...mas aqueles que esperam no Senhor
renovam as suas forças.*

*Voam alto como águias;
correm e não ficam exaustos,
andam e não se cansam.”*

(Isaías 40:31)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado forças para suportar toda a caminhada e por ter me dado sabedoria para fazer as escolhas certas.

A minha esposa Isabelle, pela dedicação, apoio e por ter estado ao meu lado em cada momento desse percurso.

Ao meu Pai, por ter sido meu maior exemplo de caráter, perseverança e superação.

A minha avó Edith, pelo cuidado e abnegação em minha criação.

Às minhas irmãs, pela admiração e alegria que sempre me transmitiram.

A minha mãe, por ter me gerado.

Aos meus familiares, por terem me apoiado e acreditado em mim.

Aos amigos da Aeronáutica, em especial da Divisão de Orçamento do Comando-Geral do Pessoal, pela amizade e pelo apoio diário.

Aos amigos que fiz na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), na Universidade Federal Fluminense (UFF) e na Universidade de Brasília (UnB) que foram pedras angulares para meu êxito acadêmico.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Cesar Villela Souto Lopes Rodrigues, pela disponibilidade, dedicação e incentivo para consolidação do presente trabalho.

Aos Professores, que foram peças-chave para o conhecimento e o pensamento jurídico.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo traçar um estudo a respeito do presidencialismo de coalizão, como sistema de governo vigente, verificando as peculiaridades do mecanismo como forma de garantir a governabilidade do chefe do Poder Executivo. Pretende situar as medidas provisórias como instrumentos de otimização da pauta do Poder Executivo frente ao Poder Legislativo, analisando os pressupostos constitucionais de relevância e urgência e principalmente o fenômeno do contrabando Legislativo, as chamadas emendas “jabuti”, bem como fazer uma análise da Ação Direta de Constitucionalidade nº 5127, que fixou o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do contrabando Legislativo, que trata da prática instituída pelo Congresso Nacional ao longo dos anos, de inserir matérias sem pertinência temática nas leis de conversão de medidas provisórias.

Palavras-chaves: Presidencialismo de Coalizão. Medidas Provisórias. Controle de Constitucionalidade. ADI nº 5127.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to draw a study of coalition presidentialism as a current system of government, verifying the peculiarities of the mechanism as a way to guarantee the governability of the head of the Executive Branch. It intends to place provisional measures as instruments to optimize the Executive Branch's related to Legislative Branch, analyzing the constitutional assumptions of relevance and urgency, and especially the phenomenon of Legislative smuggling, the so-called "jabuti" amendments, as well as an analysis of Direct Action of Constitutionality No. 5127, which established the understanding of the Federal Supreme Court regarding Legislative contraband, which deals with the practice instituted by the National Congress over the years, of inserting matters with no thematic pertinence in the laws for the conversion of provisional measures.

Keywords: Coalition Presidentialism. Provisional Measures. Constitutionality Control. ADI nº 5127.

LISTA DE FIGURA

Figura 1	Gráfico de votação do <i>impeachment</i>	23
----------	--	----

LISTA DE ACRÔNIMOS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado Federal)
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)
CRC	Conselho Regional de Contabilidade
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
LC	Lei Complementar
MP	Medida Provisória
MPs	Medidas Provisórias
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGR	Procuradoria-Geral da República
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PP	Partido Progressista
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSD	Partido Social Democrático
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	12
1.1 Conceito: definição e alcance	12
1.2 O presidencialismo de coalizão no Brasil.....	16
1.3 Crise e falta de governabilidade nos governos Dilma e Temer	20
1.4 O semipresidencialismo como sugestão de sistema de governo	26
2. MEDIDAS PROVISÓRIAS	28
2.1 As medidas provisórias e a separação dos Poderes na atualidade	28
2.2 O controle dos pressupostos de relevância e urgência	33
2.3 O Contrabando Legislativo.....	36
3. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA ADI Nº 5127	41
3.1 Contexto histórico e jurídico da ADI.....	41
3.2 Deduções iniciais sobre o julgamento	45
3.3 Síntese dos principais votos	46
3.4 Do resultado	53
3.5 Expectativas da decisão e o último “jabuti”	54
CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo propor ao leitor uma reflexão sobre o sistema governamental presente na realidade brasileira e suas peculiaridades. A ideia surgiu a partir de discussões diárias nos corredores do trabalho, no círculo familiar, nas conversas entre amigos e, também, nos bancos acadêmicos, após ser verificado que não estava claro para a maior parte das pessoas como transcorriam as relações entre as instituições e como estavam estabelecidas as regras do jogo político.

O trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema sobre o sistema de governo e suas decorrências, mas busca explicar de modo descomplicado as relações de poder adotadas no paradigma atual.

A partir do tema proposto, presidencialismo de coalizão, medidas provisórias e jurisdição constitucional, analisar-se-á a essência do sistema vigente. Para tanto, serão investigadas inicialmente as relações institucionais entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, por meio dos mecanismos de coalizões.

Será analisada, ainda, a medida provisória como elemento de otimização da agenda do Poder Executivo frente ao Poder Legislativo, seus pressupostos constitucionais de relevância e urgência e o contrabando Legislativo, também conhecido como emendas “jabuti”, que tratam da prática legislativa em inserir, nas leis de conversão de medidas provisórias, matérias sem pertinência temática com o objeto de origem.

O termo presidencialismo de coalizão foi cunhado pelo cientista político e sociólogo Sérgio Abranches¹ no artigo “dilema institucional brasileiro”², publicado no ano de 1988, no contexto de transição do regime militar para democracia. O autor relacionava o termo em comento com a organização institucional da política brasileira, em virtude da fragmentação do Poder Legislativo entre os diversos partidos e seus reflexos na governabilidade do Executivo.

Para proporcionar melhor entendimento do instituto, será feita uma trajetória histórica desde sua concepção, seu desenvolvimento circunstancial, sua prática no

¹ Sérgio Abranches, PhD, sociólogo, cientista político, analista político e escritor. Escreve sobre Ecopolítica. É comentarista da rádio CBN, onde mantém o boletim diário Ecopolítica. Cunhou o termo presidencialismo de coalizão.

² Sérgio Henrique Hudson Abranches. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**, in Dados. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

sistema brasileiro e por fim, se exemplificará o mecanismo pela experiência que o Brasil vivenciou recentemente em sua história.

Por fim, será exposto um estudo de caso que envolve o controle de constitucionalidade da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5127³, que definiu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o contrabando Legislativo, a partir da verificação da inserção do art. 76, na lei de conversão da Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009, transformada na Lei nº 12.249, de 2010, que restringia o exercício da profissão de contador a pessoas que concluíram o curso superior de Bacharel em Ciências Contábeis, portanto, extinguindo-se a profissão de técnico em contabilidade. Ressalta-se que a Medida Provisória supracitada versava inicialmente sobre regime especial de incentivos para a indústria petrolífera, benefícios fiscais para a Marinha Mercante, regime especial para a indústria aeronáutica e sobre o programa “Um Computador por Aluno”.

Nesse contexto do julgamento da referida ADI, serão analisadas a possibilidade ou a impossibilidade de o parlamentar apresentar emendas às medidas provisórias, em razão de não haver impeditivos constitucionais para essa prática, posteriormente, será verificada a existência de obrigatoriedade em fazer emendamentos parlamentares com pertinência temática ao objeto da norma originária.

Por fim, a análise da relação do presidencialismo de coalizão como sistema de governo vigente, das medidas provisórias como um dos instrumentos mais relevantes do Poder Executivo para alcançar suas metas governamentais e, por último, do controle de constitucionalidade da ADI nº 5127 para minudenciar o entendimento do contexto político e jurídico dessas relações de poder supramencionadas.

³ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5127/DF**. Pleno. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requerido: Congresso Nacional. Relator do Acórdão: Edson Fachin. Brasília, 15. de outubro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>> Acesso em: 29 out. 2017

1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

1.1 Conceito: definição e alcance

O presidencialismo de coalizão é a técnica adotada nas democracias presidencialistas pluripartidárias em que o Poder Executivo não possui, em sua base de governo, o apoio da maioria de membros do parlamento. Dessa forma, o presidente se socorre das alianças partidárias a fim garantir sua governabilidade.

Para Sérgio Abranches, escritor que cunhou o termo no período de entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, o presidencialismo de coalizão “é como uma combinação de sistema de representação proporcional para a distribuição de cadeiras entre os partidos na Câmara dos Deputados, adesão ao multipartidarismo autorregulado, “presidencialismo imperial” e montagem de ministérios baseados em coalizões partidárias”.⁴

O ponto inicial das coalizões na sociedade contemporânea foi marcado pelo período posterior aos regimes autoritários no contexto da guerra fria. Nessa época, após as nações vivenciarem graves restrições em decorrência da supressão de direitos por conta do extremismo imposto pelos regimes governamentais vigentes, os países se debruçaram sobre diversas discussões acerca dos rumos da redemocratização e sobre os caminhos a serem seguidos pelas sociedades de modo a elidirem possíveis retrocessos. Nesse período histórico de transição, os pontos fortemente estudados e debatidos foram os sistemas de governo e os regimes de Estado que seriam empregados. Discutia-se quais desses modelos seriam mais pródigos em garantir uma transição equilibrada para a democracia, bem como teriam condições de manter a estabilidade em momentos de crise institucional.

Em relação ao presidencialismo, objeto do presente estudo, havia grande polarização entre as sociedades acerca desse sistema de governo, pois de um lado havia um grupo resistente ao sistema presidencialista em razão das crises de governabilidade recorrentes e as constantes desestabilizações na democracia. Dois grandes fatores prejudiciais foram apontados: no modelo presidencialista o chefe do Poder Executivo tem a competência de administrar o Estado, ou seja, é o gestor da

⁴ TELES FILHO, Eliardo. Observatório Constitucional. **O “presidencialismo de coalizão” revisitado na obra de Sérgio Abranches**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-26/presidencialismo-coalizao-revisitado-obra-sergio-abranches#_ftnref3> Acesso em: 21 out. 2017.

coisa pública por excelência, desenvolvendo atividades em prol da sociedade e consolidando as metas do governo. Por outro lado, divide com o Legislativo, em decorrências da atribuição de iniciar o processo Legislativo, os parâmetros legais a serem seguidos pela administração pública, encaminhando para o Parlamento projetos de lei (quando de sua iniciativa) e medidas provisórias (quando houver urgência e relevância), pois, ora o presidente é administrador ora é quem promove as regras do jogo.

A parcela da sociedade resistente ao presidencialismo trazia o seguinte questionamento: como, em meio a uma crise institucional entre poderes ou mesmo governamental, o presidente, por ser figura central e dependente do Parlamento manteria a estabilidade das instituições públicas e as metas de governo. Isso porque, em algum momento precisaria do Parlamento para alcançar seus objetivos.

Sendo assim, percebe-se que o sistema não é simples e tende a gerar certos atritos institucionais, já que as tratativas entre os Poderes Executivo e Legislativo nem sempre ocorrem de maneira fluida. Um exemplo corriqueiro, mas bastante esclarecedor deste fato, situa-se no momento em que são debatidas as leis de iniciativa do presidente, as quais representam suas metas de governo, ou seja, o chefe do Poder Executivo enviando para o Poder Legislativo projetos de lei que sejam fundamentais para alcançar determinados objetivos governamentais. A rigor, há duas possibilidades: o Parlamento aprova ou rejeita. Neste caso, se o projeto não for acolhido, instala-se uma crise entre o Executivo e o Legislativo e, por via de consequência, haveria uma estagnação do governo. O exemplo simples reflete o quão frágil pode ser o sistema.

Pode-se verificar, também, que as diretrizes legislativas aplicadas na administração do Estado não provêm unicamente do Parlamento, mas, também, do Poder Executivo, na medida em que este pode iniciar o processo legislativo e acabam fundindo-se na consecução dos objetivos do Estado.

Vale destacar um traço interessante no presidencialismo quando comparado a outros modelos como o parlamentarismo ou o semipresidencialismo. O chefe do Executivo é eleito diretamente pelo sufrágio popular e tem um mandato independente do Parlamento. Tanto a escolha do chefe do Poder Executivo quanto a composição do Legislativo se dão de maneiras separadas, ou seja, não é necessária qualquer correspondência, partidária ou ideológica entre eles. Apesar de parecer estranho, de

fato essa é a realidade. Não existe convergência lógica para a escolha dos membros do Executivo ou do Legislativo. Isto acaba sendo mais problemático no Legislativo, pois em países como o Brasil em que se verifica uma pluralidade acentuada de partidos que compõem o Parlamento (sem que haja em muitos deles uma definição clara de objetivos), as divergências são por natureza corriqueiras.

É possível visualizar que o cenário político será ruidoso e diante do que a própria história nos mostra, o Executivo e o Legislativo possuem divergentes vontades que são inconciliáveis⁵ e, para frear esses tipos de conflitos, naturalmente gerados, é que se utilizam as coalizões, pois este mecanismo de alguma maneira busca manter as divergências equalizadas a ponto de garantir a governabilidade do chefe do Executivo.

A aplicação do sistema presidencialista, principalmente nos países latino-americanos, mostra que este modelo não proporciona equilíbrio no enfrentamento de crises institucionais. Assim, demonstra a doutrina⁶.

A experiência latino-americana, com o modelo presidencialista, é penosa, na medida em que a falta de mecanismos para solução de crises políticas tem levado todos os países, que o adoraram, a regimes pendulares, os quais vão da ditadura à democracia precária e desta à ditadura.

O presidencialismo é, portanto, um sistema tendente à democracia, mas inibido pela sua origem e pela pouca confiabilidade do homem no poder, razão pela qual não poucas vezes trabalha contra a democracia.

A partir dessa exposição, é importante entender o papel que desenvolve o Parlamento nesse contexto, em razão dessa constante interação com o Executivo, pois ele representa o centro de convergência da vontade popular, ou seja, essa instituição tem maior capacidade de exteriorizar os anseios da sociedade em virtude de representar tanto o povo quanto os estados federados.

Desse modo, não se pode traçar diretrizes governamentais sem que se leve em consideração aquilo que uma sociedade realmente tem como expectativa, deixar estes fundamentos é descaracterizar a própria democracia, razão pela qual mesmo

5 LIMONGI, Fernando (2006). **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalisão partidária e processo decisório**. Novos Estudos - Cebrap, n. 76, São Paulo, p. 17-41, nov

6 MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Parlamentarismo realidade ou utopia?** FECOMERCIO.SP.2016. p. 25.

que o Presidente tenha legitimidade e consiga representar pequenos interesses da sociedade não haveria porque trocar essas funções.

Conforme aborda Bruno Vieira⁷.

O Executivo poderá personificar apenas a vontade de uma pequena maioria do povo que, embora seja a vontade de um grupo organizado e maior que os demais segmentos, é inferior em número e proporção aos restantes segmentos da sociedade quando somados, desprezando os desejos e direitos dos demais grupos, e, por isso, não será a escolha do chefe do Executivo, necessariamente, o espelhamento da vontade popular (menos ainda da “Vontade Geral”) e, não se pode excluir esta hipótese, ela poderá se tornar uma alavancagem para uma ditadura da maioria.

Por outro lado, no contexto das discussões acerca dos sistemas a serem implementados no pós-guerra, existia, também, uma parcela considerável da sociedade que via o presidencialismo e o mecanismo das coalizões com bons olhos e fundamentava seu apoio no sistema afirmando que o seu sucesso estava na capacidade do chefe do Executivo em fazer bem as coligações.

O raciocínio desenvolvido fundamenta-se na ideia de que “para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo”⁸.

Desta forma, a instabilidade apontada na primeira perspectiva não seria propriamente um impeditivo para a coalizão, mas nela residiria a própria essência do sistema, pois está nas mãos do presidente formar coligações fortes o suficiente para desenvolver seu governo.

Portanto, verifica-se que coalizões representam um meio de garantia da governabilidade e que o sucesso do sistema consiste em formar o mais amplo apoio parlamentar, de modo que as oposições existentes não sejam impeditivas para que o presidente consiga consolidar suas políticas de governo.

⁷ Vieira, Bruno Furtado. **Presidencialismo de Coalização, Medidas Provisórias e Controle de Constitucionalidade na ADIn 4.029** / Bruno Furtado Vieira. – Brasília: O autor, 2013. p. 24 e 25

⁸ LIMONGI, *op. cit.*, p. 41.

1.2 O presidencialismo de coalizão no Brasil

Como explicitado anteriormente, o presidencialismo de coalizão é o mecanismo utilizado para se garantir a governabilidade numa democracia presidencialista multipartidária. Esse sistema foi adotado no Brasil. Em geral, predominou em toda história do País tendo sido inserido na Constituição da República de 1988, marcada pela transição entre o período ditatorial e a democracia.

Para esclarecer em que contexto o presidencialismo foi pensado no Brasil, vale dizer que historicamente o Brasil firmou-se em um conjugado do presidencialismo imperial⁹, decorrente da colonização monárquica presente no período nascente do país, e que tinha como elemento central e hegemônico a figura do Imperador (chefe do Executivo), de modo que este poder era preponderante e não poderia ser questionado pelos demais poderes. Sobre o assunto Gaudêncio¹⁰, que exterioriza o sistema imperial como o culto à figura do presidente e, por extensão, a outros atores com forte poder de mando faz parte da glorificação em torno do Poder Executivo. Tronco do patrimonialismo ibérico. Como herança da monarquia portuguesa estão os ritos da Corte: admiração, bajulação, respeito e mesuras, incluindo o beija-mão.

Esta preponderância do Poder Executivo não é algo incomum nos países latino-americanos, decorrência lógica da própria fundamentação colonial experimentada. Assim, expõe sociólogo francês Maurice Duverger¹¹ sobre a predileção latino-americana para o sistema presidencialista.

O gosto pelo sistema presidencialista tem relação com o aparato monárquico na região. O vasto e milenar Império Inca, com seus grandes caciques, e depois o poderio espanhol, com seus reis, vice-reis, conquistadores, aventureiros e corregedores, plasmaram a inclinação por regimes de caráter autocrático. O presidencialismo por estas plagas agregaria, assim, uma dose de autocracia. Já o parlamentarismo que vicejou na Europa se teria inspirado na ideologia liberal da Revolução Francesa, cujo alvo era a derrubada do soberano. Isso explicaria a frieza europeia ante o modelo presidencialista. A

⁹ ABRANCHES, *op. cit.*, p. 15/16.

¹⁰ Disponível em: <<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,presidencialismo-mitigado-sem-chance-imp-,643131>. 2010> Acesso em 21 out. 2017.

¹¹ Disponível em: <<http://politica.estado.com.br/noticias/geral,presidencialismo-mitigado-sem-chance,642936>> Acesso em 21 out. 2017.

disposição monocrática de exercer o poder vem, no Brasil, desde 1824, quando a Constituição atribuiu a chefia do Executivo ao imperador. A adoção do presidencialismo na Carta de 1891 - que absorveu princípios da Carta americana de 1787 -, só foi interrompida no interregno de 1961 a 1963, quando o País passou por ligeira experiência parlamentarista

Junto ao modelo imperialista presidencial, houve ainda uma adaptação do modelo americano, que comportou em sua estrutura política uma associação do federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e a representação proporcional. Portanto, esse amoldamento de tantos elementos para realidade brasileira faz com que as escolhas partidárias e regionais sejam o ponto central do mecanismo. Assim expõe Vieira¹²:

Significando neste caso que o Executivo tem o poder de montar o governo (o gabinete) teoricamente com total independência em relação ao Legislativo, mas que, na combinação feita, para ele garantir a governabilidade, seria necessário a efetivação das coalizões, as quais estão ancoradas em dois eixos: o primeiro, seria o eixo partidário; o segundo, o eixo regional, no caso os Estado.

Neste ponto, vale reiterar a existência de características marcantes no presidencialismo que produzirão um ambiente propício para que o sistema deságue nas coalizões. Chama-se atenção para um desses principais fatores que é a própria escolha política para a composição dos Poderes Executivo e Legislativo. Veja-se.

O caso da escolha do presidente no Brasil: mesmo eleito diretamente pelo sufrágio universal, soberano e exercido pelo povo, esse fato por si só não é suficiente para garantir seu governo de fato, para que isso se realize dependerá de largo apoio no Congresso Nacional para que seu papel seja desempenhado sem muitos entraves. Como já referido, parece bem estranha a relação de dependência, haja vista a escolha de um não importar na do outro.

Além disso, o Presidente da República poderá compor seu gabinete sem a interferência direta do povo, tampouco do Parlamento (isso não quer dizer que não haverá ingerências desse), ou seja, a escolha da equipe ministerial estará subordinada tão somente à vontade direta do próprio chefe do Poder Executivo.

¹² VIEIRA, *op. cit.* p. 29.

Apesar da falta de interveniência direta do Parlamento na composição ministerial, a governabilidade do presidente estará diretamente associada ao bom relacionamento entre o Poder Executivo e Legislativo. Com efeito, é possível apontar que a depender da preponderância do cargo ministerial a ser entregue aos partidos na composição do gabinete, poderá haver conflitos inestimáveis e que comprometerão o relacionamento entre os Poderes e poderão paralisar as políticas de governo no Congresso. Por isso se diz que essa composição do gabinete deve ser estratégica e uma das escolhas mais cautelosas do presidente, mesmo que troca ministerial possa ser feita a qualquer momento.

Observa-se que esses atravancamentos do sistema representativo brasileiro buscam ser suplantados ainda na corrida presidencial, visto que o candidato, em busca de garantir sua vitória, procura apoio dos partidos mais fortes em troca de futuros cargos na gestão pública federal. É o chamado clientelismo, ou seja, acordos recíprocos, no lugar do apoio político os quais serão recompensados pela de distribuição de cargos na estrutura do Executivo.

Um fenômeno interessante e necessário a destacar dá-se no momento em que são realizados os acordos para o apoio partidário ao presidencial. As orientações ideológicas e partidárias muitas vezes são esquecidas, em vista do compromisso ajustado, sendo assim, não importará o programa de governo do Presidente, mas apenas o tamanho do quinhão o qual será atribuído ao partido no contexto do Executivo.

O exemplo mais recente foi a Chapa Dilma/Temer nas eleições do ano de 2010, em que a presidente eleita integrava o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Vice-presidente integrava o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que é o maior partido político brasileiro e com maior número de filiados. Nas palavras de Abranches, há um claro "Pluralismo de valores", através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, é a forma mais barata e de curto prazo para a consecução de objetivos¹³.

Portanto, nessas disputas o objetivo mais importante das coligações junto ao presidente é garantir a mais ampla e sólida base de governo, que deverá ser forte o

¹³ ABRANCHES, *op. cit.* 1988, p. 6.

suficiente para totalizar a maioria parlamentar, assim, por via de consequência permitirá a governabilidade do presidente.

Diante da multiplicidade partidária e da dinâmica específica do Parlamento, existe necessidade de se entregar tantos cargos quanto possível para que se faça a maioria, isso porque, na realidade da estrutura política brasileira, existem grandes partidos que, em geral, ditam as regras do cenário político alguns outros pequenos que apesar de diminutos podem fazer a diferença em votações de interesses acirrados. A coalizão é consequência lógica da própria política eleitoral.

Deve-se reconhecer que nas concessões de cargos políticos alguns partidos são mais prósperos que outros, em decorrência da própria estratégia política, ou seja, se um partido tem grande presença no parlamento será mais beneficiado, pois fornecerá ao Presidente condições mais favoráveis para cumprimento das metas de governo por meio, por exemplo, de aprovações de leis.

Com efeito, esses entendimentos entre o Executivo e o Legislativo revelam descaracterização do próprio Poder Legislativo, pois este acaba se submetendo às demandas e às pautas ditadas pelo Executivo. Neste sentido, o Parlamento acaba perdendo seu papel de equilíbrio no *accountability* horizontal¹⁴, tornando-se, muitas vezes, uma extensão da vontade presidencial.

Portanto, como observado, não seria possível atribuir a instabilidades recorrentes do sistema unicamente ao Presidencialista, o que há, particularmente no Brasil, é uma mescla de elementos institucionais que, em geral, quando conjugados produzem constantes desestabilidades.

Como anota Abranches, não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo¹⁵, portanto, o Brasil o único país a aglutinar tantos elementos de governo em sua política institucional.

¹⁴ Ocorre através da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes (os freios e contrapesos), ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras – pressupõe uma ação entre iguais ou autônomos. Esse *accountability* refere-se à transparência das ações da gestão pública em relação aos agentes que podem fiscalizá-las e puni-las.

¹⁵ ABRANCHES, *op. cit.*, 1988. p. 6.

Em decorrência de diversas características do assunto, seria possível relatar uma infinidade de elementos relevantes, mas apenas alguns aspectos anteriormente destacados serão analisados a partir da perspectiva atual. Lúcio R. Rennó, estabelece que existem três pontos críticos sobre o presidencialismo de coalizção e que pontualmente são pilares frágeis de nossa política: o sistema não permite governabilidade, a política funciona com a base das trocas e descaracterização dos Poderes Executivo e Legislativo¹⁶.

1.3 Crise e falta de governabilidade nos governos Dilma e Temer

O arranjo institucional brasileiro se manifesta de modo muito particular. Esse entrelaçamento entre o presidencialismo, com pluripartidarismo e representação proporcional, aponta uma fragilização nas negociações entre as pessoas políticas e acabam degenerando e controvertendo em muitos casos os objetivos institucionais da República.

Essas relações, no presidencialismo de coalizção, podem ser explicadas a partir do exemplo mais recente na história brasileira em que os níveis de instabilidade levaram ao *impeachment* da presidente eleita, bem como a série de denúncias ao seu sucessor, Michel Temer. Portanto, traça-se uma linha histórica dos acontecimentos até o atual momento.

Nas eleições de 2014 o Partido dos Trabalhadores, com o objetivo de reeleger Dilma presidente, formou coalizção com uma série de partidos, quais sejam, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PC do B e PRB.

Em princípio, o planejamento saiu como o esperado, mesmo em votação apertada a Chapa Dilma/Temer fora eleita, mas, como demonstrado, o espírito da coalizção deve ir além, ou seja, consiste em perdurar por todo tempo do mandato, caso contrário o sistema estará comprometido e, por consequência, sua estabilidade estará afetada.

¹⁶ RENNÓ, Lucio R. **Críticas ao Presidencialismo de Coalizção no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?** In: *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

Portanto, cabe o estudo dos principais acontecimentos comprometedores para o fim do governo Dilma e pontos que têm abalado o governo Temer.

Do ponto de vista econômico, apesar de percebida ainda no fim do ano de 2014, a crise econômica brasileira se deu de maneira intensa no segundo trimestre de 2015. A economia mais pujante da América Latina mesclou o aumento da inflação, altos índices de desemprego e o agravamento das contas públicas o que reproduziu elevado nível de desaprovação do governo.

Além disso, o governo foi afetado em razão das acusações de corrupção, com investigações de alto nível de complexidade envolvendo pessoas ligadas diretamente ao Governo, exemplos como o “Mensalão”, “Zelotes”, “Lava Jato” e seus desdobramentos, que comprometeram de maneira acentuada a elite política do País.

Contemporaneamente, a deflagração dessas operações, a presidente ainda não era alvo de nenhuma acusação ou investigação por corrupção.

O fator preponderante para o acarretamento do processo de *impeachment* da presidente Dilma foi a resistência em negociar com os partidos. O marco desse processo foi o anúncio da direção do PMDB, aliado chave do governo, de rompimento. Naquele instante foi selado o futuro da presidente, a probabilidade de sair ileso daquele processo era diminuta.

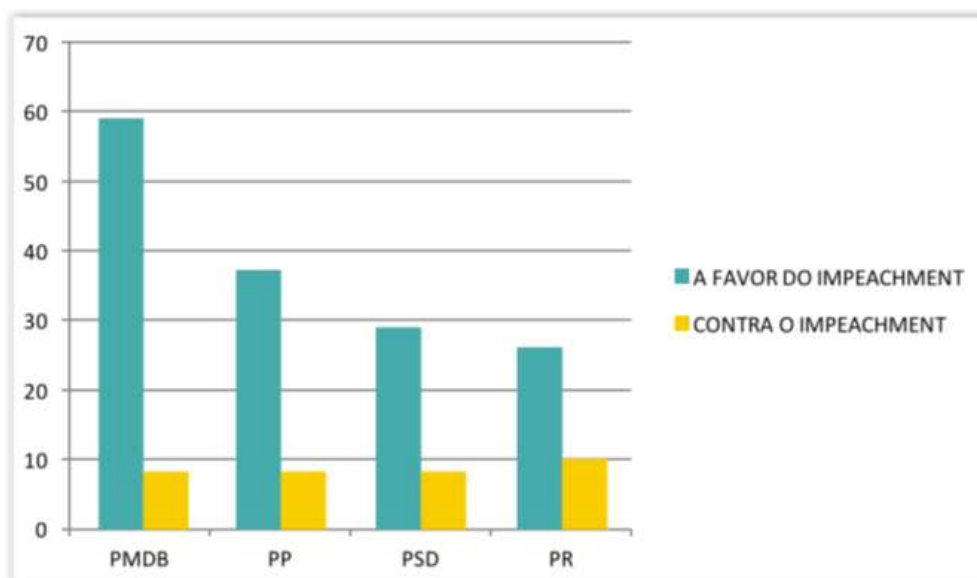
Após o rompimento, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), colocou em pauta um dos sessenta e três pedidos de *impeachment* contra a Presidente.

A acusação contra Dilma baseou-se nas chamadas “pedaladas fiscais”¹⁷, atribuindo à Presidente o cometimento de crime de responsabilidade, por maquiar sistematicamente o déficit orçamentário, o que, segundo seus opositores, agravou a crise econômica do País. Após a aceitação da denúncia pela Câmara dos Deputados, o Senado Federal, julgando a ação, decretou seu impedimento para continuar no cargo de Presidente da República.

¹⁷ Termo que se refere a operações orçamentárias realizadas pelo Tesouro Nacional, não previstas na legislação, que consistem em atrasar o repasse de verba a bancos públicos e privados com a intenção de aliviar a situação fiscal do governo em um determinado mês ou ano, apresentando melhores indicadores econômicos ao mercado financeiro e aos especialistas em contas públicas.

Demonstrar-se-á o prejuízo para o governo quando se perde a base no sistema de coalizões. Para tanto, será utilizada a votação do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados.

O gráfico abaixo expressa como votaram os partidos da base do governo Dilma:



Fonte: Extraído de: <http://www.politize.com.br/presidencialismo-de-coalizao-e-atual-crise-brasileira>

Com efeito, resta claro que a Presidente foi enjeitada pelos partidos que formavam sua base de governo. Por tal razão, pode-se verificar que os partidos que davam governabilidade à Presidente foram os mesmos que interromperam seu governo e, por consequência agravaram a crise política. Importante frisar que o apoio Legislativo no sistema atual pode ser uma espada de dois gumes, ou seja, se aliado ao Poder Executivo será elemento fundamental para uma boa gestão, por outro lado, se adotar posicionamento contrário ou resistente ao Executivo poderá causar graves danos a governabilidade.

Segundo Abranches:

No presidencialismo, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a presidência. É menor o grau de liberdade de recomposição de forças, através da reforma do gabinete, sem que se ameace as bases de sustentação da coalização governante. No Congresso, a polarização tende a transformar "coalizações secundárias" e facções partidárias em "coalizações de veto", elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e consequente ruptura da ordem política¹⁸.

¹⁸ ABRANCHES, *op. cit.* 1988, p. 30.

O contrário se deu com o Presidente da República Michel Temer. Na primeira denúncia Temer foi acusado de se aproveitar da condição de chefe do Poder Executivo para receber, por intermédio de seu ex-assessor Rodrigo Rocha Loures, recursos no montante de R\$ 500 mil reais, a título de “vantagem indevida”. Esse recurso teria sido disponibilizado pelo empresário Joesley Batista, dono do grupo JBS, investigado pela “Operação Lava Jato”.

O executivo Ricardo Saud, do grupo J&F, após acertar colaboração premiada com o Ministério Público Federal, proporcionou a filmagem feita pela Polícia Federal, no dia 28 de abril de 2017, do encontro no qual houve o acerto e repasse a Rodrigo Rocha Loures (PMDB-PR), da mala, com o valor citado anteriormente, em um restaurante de São Paulo.

O Procurador-Geral da República à época dos fatos, Rodrigo Janot, ofereceu a denúncia, em 26 de junho de 2017, contra o Presidente Michel Temer e contra o ex-Deputado Federal Rodrigo Rocha Loures (PMDB-PR) por corrupção passiva¹⁹, com base no inquérito instaurado a partir das colaborações feitas por executivos da J&F. Constatou-se ajuda fornecida pelo Presidente Temer à referida empresa em processos no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

A partir desses fatos, alguns acontecimentos devem ser destacados com o recebimento da denúncia na Câmara dos Deputados.

Primeiramente, diversas discussões incidiram em torno do rito de análise e da tramitação da denúncia. Registre-se caber um adendo no sentido do quão espantosa é a discussão do rito, haja vista o recebimento da denúncia contra Dilma na Câmara dos Deputados ter ocorrido em 2 de dezembro de 2015 e do Presidente Michel Temer em que 29 de junho de 2017, ou seja, em menos de um ano e sete meses os parlamentares já estavam divergindo do rito praticado no processo de impedimento anterior.

A denúncia foi analisada inicialmente pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) que teve como relator o Deputado Sergio Zveiter (PMDB-RJ), pois era considerado da ala neutra do partido e, portanto, teria melhores condições de

¹⁹ Código Penal - Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.

fazer a análise jurídica da denúncia. Entretanto, apesar de contrária expectativa do partido, o relator proferiu voto favorável à autorização da investigação, entretanto, o parecer não teve êxito, sendo rejeitado pela maioria dos membros da comissão, que se socorreram do parecer substitutivo, elaborado pelo Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG), recomendando o arquivamento do processo.

Em pouco tempo, a que era a maior preocupação do governo Temer se tornou apenas uma brisa. A tramitação do processo na Câmara mobilizou as lideranças da base aliada em torno da busca de apoio ao Presidente e, mesmo envolto em diversas denúncias de compra de votos, não foram suficientes para permitir que a investigação continuasse.

Os opositoristas relataram que Temer distribuiu cargos em órgãos da administração pública e em estatais com o objetivo de barrar a denúncia. Parlamentares da oposição protocolaram, na Procuradoria-Geral da República representação para denunciar o uso indevido de dinheiro público na compra de apoio na Câmara. Os Deputados Alessandro Molon (Rede-RJ) e Chico Alencar (Psol-RJ) e o Senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) acusaram Temer de comprar, por meio de emendas parlamentares do orçamento impositivo, o voto dos deputados da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Mesmo assim, a primeira denúncia não prosperou.

Claro está que o sistema de coalizão se baseia no apoio parlamentar, não há dúvidas que essa relação entre o Executivo e o Legislativo é mais instável quando se tem como parâmetro um país como o Brasil em que a lida política é feita por alguns grandes comandantes, os chamados caciques, os quais estão sempre inseridos no poder, seja no Executivo, seja no Legislativo, mas sempre comandando o andamento do País.

Em relação aos processos supracitados verifica-se que a partir do momento em que Dilma perdeu de sua base aliada o maior partido do governo e, ao mesmo tempo, tomou a posição de não dialogar com sua base perdeu todo seu apoio e, por conseguinte, a expectativa de terminar o mandato foi enterrada.

Por outro lado, Temer não poupou esforços para garantir seu governo, mesmo com todo o cenário de recebimento de dinheiro indevido, em decorrência de favores a empresários, além de diversas denúncias de compra de votos, o Presidente barrou

a denúncia para abertura do processo de impedimento. Entre os diversos fatores que permitiu sua permanência no governo, um deles foi decisivo. Antes da votação da denúncia, um dos quatro maiores partidos da Câmara dos Deputados, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), vivia uma grande crise interna sobre permanecer ou não no governo, entretanto, após Temer garantir apoio ao PSDB, para seu candidato a presidente, nas eleições de 2018, o diretório do partido preferiu abafar a crise interna e manter-se no governo até a finalização do processo. Destaca-se pequeno trecho de uma de tantas matérias publicadas em um dos jornais eletrônicos mais correntes do País acerca do ocorrido:

No corpo a corpo do governo para desmobilizar o desembarque tucano, interlocutores de Michel Temer sinalizam ao PSDB com duas cartas, principalmente: apoio para candidatura tucana na eleição de 2018 e no Conselho de Ética do Senado para salvar o mandato de Aécio Neves, em um eventual processo²⁰.

Portanto, sobre o analisado observa-se que o primeiro ponto de vista é que o sistema tende a entrar em colapso muito facilmente, como dito anteriormente, em razão de ele agregar características institucionais diversificadas e, o fato de o Legislativo passar por vezes cumprindo a agenda do Executivo, afastando-se de seu objetivo precípua que é “[...] elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta”²¹ e, ainda, a falta de estabilidade do governo em virtude de concessões constantes a partidos políticos em troca de apoio e, por último, em razão de envolver um processo duro e demorado para substituição do chefe do Executivo, além do fato de que para garantir a legitimidade do presidente deve-se convocar novas eleições.

Em uma segunda perspectiva, a interação entre o Executivo e o Legislativo, proporcionado pelo presidencialismo de coalizão, pode refletir a consonância nos objetivos dos poderes, demonstrando a integração dos objetivos da República

²⁰ SADI, Andreia. Contra rompimento, PMDB sinaliza apoio a PSDB em 2018 e no Senado. 2017. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/contra-rompimento-pmdb-sinaliza-psdb-com-apoio-em-2018.htm>> Acesso em: 21 out. 2017.

²¹ Câmara dos Deputados, 2017, p.1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca-o-papel-do-poder-Legislativo> Acesso em: 21 out. 2017.

brasileira e, também, pode comprovar o reflexo das expectativas das sociedades depositadas tanto do presidente quanto no congresso nacional.

Como forma intermediária entre o presidencialismo e o parlamentarismo e que seria uma possível solução ao sistema de governo brasileiro tem-se o semipresidencialismo. Neste sistema há a manutenção do Presidente da República, mas haveria maior limitação de atribuições a tal figura. Sendo assim passa-se ao próximo tópico.

1.4 O semipresidencialismo como sugestão de sistema de governo

Após diversas turbulências políticas no Brasil, foi levantada a possibilidade de se implantar um novo sistema de governo, o semipresidencialismo. O questionamento girou em torno do que consistia esse sistema.

Em verdade, o que se busca é uma opção viável para evitar grandes abalos na democracia, ou seja, existe uma parcela da sociedade que não se sente confortável com a insegurança gerada pelo sistema atual frente às constantes crises de governo geradas por denúncias de corrupção, pois esses acontecimentos inviabilizam a capacidade de governar, bem como comprometem toda a gestão pública.

Esses entraves fazem com que o presidente e seus ministros fiquem adstritos as defesas das denúncias. Em contrapartida, toda a Administração Pública permanece paralisada até que se supere tal demanda. É possível citar o exemplo ocorrido na gestão de Michel Temer.

Assim que assumiu o governo, Temer trouxe uma pauta de prioridades para aprovação em seu mandato, uma delas foi a reforma previdenciária, apresentada em 5 de outubro de 2016, conforme consta nos registros da Câmara dos Deputados. Entretanto, não conseguiu reunir condições para que sua proposta tivesse deliberação favorável no Congresso Nacional. Portanto, mais de um ano depois de sua posse algumas ações governamentais estão paralisadas.

As discussões desenvolvidas não são para avaliar as propostas do governo, mas servem para demonstrar incapacidade de governar diante da necessidade do apoio parlamentar para implementação de suas políticas.

Sobre o semipresidencialismo, o Ministro Luís Roberto Barroso fez acertada exposição, no qual é desenvolvido com clareza cada instituto consagrado no citado sistema.

O Presidente da República é eleito diretamente pelo povo, exerce a chefia do Estado e desempenha um conjunto limitado – mas relevante – de competências políticas, aí incluídas a participação na nomeação do Primeiro-Ministro, a possibilidade de dissolução do Parlamento, o comando das Forças Armadas e a nomeação de alguns agentes públicos, como embaixadores e Ministros da Suprema Corte. O Primeiro-Ministro, por sua vez, é o chefe do Governo, conduz o dia-a-dia da política e é, igualmente, o chefe da Administração Pública. Sua investidura e permanência no cargo dependem da vontade da maioria do Parlamento. O Presidente da República detém um mandato a prazo certo; o Primeiro-Ministro pode ser substituído a qualquer tempo, por deliberação parlamentar²².

Como observado o semipresidencialismo consegue garantir a figura do presidente, mas protege o sistema dos desequilíbrios e instabilidades do presidencialismo adotando um Primeiro-Ministro. Esta pessoa é o chefe de governo e, portanto, gestor público por excelência, ou seja, está livre para trabalhar diretamente no desenvolvimento das políticas governamentais. Sua permanência está condicionada à vontade da maioria do Congresso Nacional e sua substituição não paralisa o governo por longos períodos. A troca de governo é célere e sem tantos desgastes.

²² BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil.** *Revista de Direito do Estado: RDE*, n.3, p. 287-360, jul. / set. 2006.

2. MEDIDAS PROVISÓRIAS

A partir do estudo das coalizões como prática institucional de manutenção do governo, posiciona-se as medidas provisórias (MPs) na sistemática do presidencialismo como ferramenta otimizadora da pauta do Poder Executivo frente ao Poder Legislativo.

Em razão do diálogo constitucional existente entre o Executivo e o Legislativo, cabe, ainda, a análise crítica da competência legislativa atribuída ao Presidente para editar as medidas provisórias.

Portanto, é necessário avaliar as consequências jurídicas da edição de MPs como ferramenta governamental, a partir de uma perspectiva atual da separação de poderes, relacionando essas MPs a atuação do Parlamento em defesa de suas prerrogativas, bem como a análise feita sobre os pressupostos constitucionais e legais para sua edição.

2.1 As medidas provisórias e a separação dos poderes na atualidade

Na concepção atual de Estado, não há como se pensar na competência legislativa do Executivo desconsiderando a mutação pela qual o Estado passou ao longo dos anos. Tomar a tripartição clássica proposta por Montesquieu, na obra “O Espírito das Leis”²³, seria desconsiderar a atual realidade da nação.

É comum que se apresente a separação dos poderes como elemento imutável ou mesmo estático, formando-se uma concepção apriorística e desvinculada da realidade fática do contexto político vigente. Entretanto, para construir uma concepção que seja compatível com o paradigma atual é importante analisar o alcance do sentido constitucional sobre essa divisão, de modo que seja possível aferir o real sentido da separação dos poderes e, assim, delinear os elementos de competência atribuídos a cada um desses poderes.

Como apresentado, a dinâmica institucional ocorrida nos países que adotaram o sistema presidencialista, principalmente os países latino-americanos, o Poder

²³ *O Espírito das Leis*, obra publicada em 1748, é o livro no qual Montesquieu elabora conceitos sobre formas de governo e exercícios da autoridade política que se tornaram pontos doutrinários básicos da ciência política. Suas teorias exerceram profunda influência no pensamento político moderno. Elas inspiram a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada em 1789, durante a Revolução Francesa.

Executivo tem ocupado lugar dominante na política e na atividade normativa, em agravo ao tradicional monopólio titularizado pelo Poder Legislativo. Esta posição é fundamentada na ideia do presidencialismo imperial, já que o Executivo acaba tendo preponderância sobre os demais.

Ao revés deveria acontecer, já que o Parlamento é detentor por excelência do poder normativo, ou seja, pertence a ele a capacidade máxima de inculpir nas normas os anseios da sociedade. Sua forma de escolha tem fundamento na própria ideia de ser o ator político que instrumentaliza os objetivos da sociedade pelas leis, entretanto, a realidade não coaduna com o descrito. Como explicitado no capítulo primeiro, o Legislativo por muitas vezes acaba guiando seus trabalhos com base na pauta apresentada pelo Executivo, esvaziado de certa maneira sua função precípua e relegando a legitimidade que lhe é imputada.

De acordo com Mainwaring e Shugart²⁴, existem três categorias amplas de poderes constitucionais do presidente: (1) poderes Legislativos proativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo *status quo* — o mais comum é a medida provisória (MP); (2) poderes Legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o *status quo* contra a maioria legislativa que queira mudá-lo — sobretudo vetos totais ou parciais; e (3) a capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação.

Como visto, vários podem ser os instrumentos para aumentar a agenda do Executivo, entretanto, as medidas provisórias, em nossa concepção, são o principal meio de atuação rápida para provimento das políticas de governos frente ao Legislativo.

No Brasil, a medida provisória sucedeu o decreto-lei criado na Constituição de 1937²⁵

Foi talhada pelo constituinte segundo o modelo italiano dos decretos-leis, adotados em casos extraordinários de necessidade e urgência, devendo ser, imediatamente, comunicados ao parlamento, que é convocado se não estiver reunido. A edição desses provimentos

²⁴ MAINWARING and SHUGART. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**: Saraiva.10. ed. 2015.

provisórios, no país europeu, depende da iniciativa do Conselho de Ministros, órgão colegiado. O decreto-lei perde efeito se não convertido em lei no prazo de sessenta dias da sua publicação. Admite-se, nesse caso, que a Câmara possa regular, por lei, as relações jurídicas surgidas com base no decreto não convertido em lei²⁶.

A medida provisória tornou-se uma das principais ferramentas do Poder Executivo na consecução dos objetivos governamentais e, com certa razão, pois, na acepção atual do presidencialismo o Executivo tem papel fundamental no jogo político. Como aponta parcela na Doutrina, essa perspectiva preponderante do Executivo decorre da “necessidade de aumentar a eficiência da democracia, como para superar os veto players²⁷, mostrando, também, a necessidade de aumentar os mecanismos institucionais de transferências de poder de agenda ao Executivo”²⁸.

As Medidas Provisórias conferem ao presidente não só o poder de legislar, como também grande influência sobre a agenda do Congresso. Se o Congresso não bloquear uma Medida Provisória no prazo de 30 dias, ela automaticamente vai para o topo da agenda do Congresso, deslocando questões que vinham sendo discutidas prioritariamente. De acordo com a constituição, a Medida Provisória só deve ser usada em situações específicas, mas na prática o Executivo tem feito uso indiscriminado deste dispositivo.²⁹

Neste diapasão, a MP é um mecanismo constitucional³⁰ de que o Presidente da República dispõe e que pode utilizar, atendendo os ditames de relevância e urgência, para aplicar um objetivo premente do governo sem a anuência prévia do Congresso Nacional. Importante ressaltar, desde já, que como o próprio dispositivo constitucional alude as edições de MPs não afastam o controle legislativo, mas de certa maneira postergam seu controle (em razão de produzir efeitos imediatamente),

²⁶ MENDES E BRANCO, *op. cit.*, p. 913

²⁷ Veto Players – ocorre quando um ator político que tem a capacidade de recusar a escolha. Especificamente é aquele que pode parar uma mudança do status quo. Isso é análogo aos jogadores em um jogo de barganha onde todos os jogadores devem chegar a um acordo. Assemelha-se em certa medida, no presente estudo, naquilo que Abranches chamou de coalizão de veto.

²⁸ ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **A separação dos poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília. 2010. p.51.

²⁹ MUELLER, Carlos Pereira Bernardo. **Uma Teoria Da Preponderância Do Poder Executivo**. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - v. 15, nº 43, 2000.

³⁰ CRFB/88. 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.

sob pena de ferir a separação dos poderes e por via de consequência o mecanismo de freios e contrapesos³¹ (*checks and balances*).

Em regra, o Parlamento possui formas de controlar e coibir as medidas provisórias, tanto na perspectiva política quanto institucional. No campo político, depende da convergência de interesses entre o Executivo e o Legislativo, que se apresenta na ideia da coalizão. Já no âmbito institucional, o Poder Legislativo conta, a rigor, com os pressupostos de admissibilidade (relevância e urgência) que, quando utilizados de maneira inapropriada, elidem (ou pelo menos deveriam elidir) a aceitação das MPs por parte do Parlamento.

Não se pode negar que em razão do excesso de medidas provisórias existe uma usurpação tácita do poder de legislar pelo Executivo, o que se torna preocupante, pois é o Poder Legislativo que tem maior legitimidade para representar os anseios da sociedade apontando as diretrizes que deveriam servir de guia para o Executivo, como anota Habermas “as ordens estatais da sociedade moderna não podem tirar sua legitimação senão da ideia de autodeterminação, com efeito, é necessário que os cidadãos possam conceber-se a qualquer momento como os autores do direito ao qual estão submetidos enquanto destinatários”.³² Em vista do analisado no primeiro capítulo, há que se verificar com parcimônia até onde deve ir essa capacidade de negociação entre os poderes, pois este mecanismo não pode dar lugar a cooptação do Parlamento pelo Executivo.

Em todo tempo, há que se preservar o texto insculpido na Carta Magna, em seu art. 2º³³, no qual se observa a necessidade de manter a independência e a harmonia entre os poderes, pois este ditame constitucional deve ser pedra de toque de uma verdadeira democracia.

³¹ A essência desta teoria se firma no princípio de que os três poderes que formam o Estado (poder Legislativo, Executivo e judiciário) devem atuar de forma separada, independente e harmônica, mantendo, no entanto, as características do poder de ser uno, indivisível e indelegável. COUCEIRO, Julio. «*Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite*». Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura> Âmbito Jurídico. Acesso em: 29. out. 2017.

³² HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, vol. I/ Jürgen Habermas; Tradução: Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1997. p. 479.

³³ CRFB/88. Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Cabe rememorar que após o Regime Militar, determinadas restrições impostas ao Congresso Nacional foram extirpadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, de modo que os limites de competência do Parlamento foram ampliados e assegurados contra atos contrários a sua natureza, afirmando a autonomia do Congresso no processo democrático.

O fortalecimento do Legislativo se faz notar ainda na definição das áreas em que foi reservada a esta competência exclusiva para legislar. O caso mais conspícuo nesse aspecto se encontra no capítulo referente à apreciação das concessões para exploração de serviços de radiodifusão e televisão. A limitação aos poderes amplos do Executivo se encontra ainda na capacidade do Congresso Nacional de "sustar os atos normativos do poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa."³⁴

Nessa relação, por vezes conflitante, entre o Executivo e o Legislativo está claro que muitos objetos de necessária verificação são deixados de lado pelo Parlamento. Necessário apontar alguns artifícios empregados, em geral, para benefício do parlamentar em atendimento de suas negociações, os quais utilizam a celeridade do processo de apreciação e aprovação da MP acrescentando matérias sem pertinência temática (técnica incompatível com a Constituição da República de acordo com decisão do STF na ADI nº 5127).

É o chamado contrabando legislativo, também conhecido como emendas "jabuti", além da leniência na análise feita sobre os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, pois comumente são vistas matérias em MPs que de longe não preenchem os dois requisitos constitucionais.

Sendo assim, é possível observar que a separação dos poderes na atualidade não é algo simples ou que tenha uma definição clara, de fato existe uma forte inserção do Poder Executivo na competência legiferante do Parlamento e isso decorre da cultura arraigada no presidencialismo em que posiciona o chefe do Executivo como elemento preponderante na política institucional de governo e da utilização das coalizões para seduzir o Parlamento a uma relação de subserviência ao governo.

³⁴ FIGUEIREDO, Argelina Cheibu. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* / ArgelinaCheibub Figueiredo e Fernando Limongi. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 43.

2.2 O controle dos pressupostos de relevância e urgência

A análise do controle de constitucionalidade feito pelo STF sobre os pressupostos de relevância e urgência é de vital importância para entender a prática instituída no âmbito de interação entre os poderes. Sendo assim, compreender a medidas provisórias no jogo institucional entre o Executivo e o Legislativo e, também, seu eventual controle de pressupostos pelo Judiciário permite verificar os limites traçados para atuação jurisdicional na consolidação do entendimento acerca dos requisitos.

Como verificado, a medida provisória tornou-se uma das principais ferramentas para aumentar a agenda do governo e, por conta disso, sua utilização passou a ser ato corrente dos governantes. Isso tem ocorrido muito em função de ter havido uma mitigação na rigorosidade em relação aos pressupostos constitucionais de urgência e relevância para a edição das MPs, “o enunciado constitucional prescreve que, para a validade da medida provisória, mister se faz, quando de sua criação, a observância de requisitos formais e requisitos materiais”³⁵.

Em função dessa mitigação pelo Parlamento, o resultado foi o descrito no capítulo primeiro, ou seja, uma relação subjacência do Congresso Nacional para cumprir as pautas fixadas pelo Executivo.

Clèmerson Merlin Clève diz que “[...] lamentavelmente, o congresso nacional tem relegado a segundo plano o exercício do controle jurídico das providências normativas de urgência. Consequência: medidas provisórias flagrantemente inconstitucionais têm sido, às dezenas, convertidas em lei.”³⁶

Na prática, o controle duplo vem sendo simplificado até sua redução àquela de natureza exclusivamente política (no menor sentido da expressão, infelizmente).

Apesar dessa mitigação, o pressuposto em relação ao crivo feito pelo Legislativo não quer dizer que houve um afastamento da apreciação desse Poder, em respeito ao próprio princípio do devido processo Legislativo, pois a supressão dessa etapa é afronta ao próprio Estado Democrático de Direito, o que se observa é que na

³⁵ MAIA, Cleusa Aparecida da Costa. **Medida Provisória: controle jurisdicional dos pressupostos que a legitimam – relevância e urgência**. *Revista Imes – Direito*, Ano 7, n. 12, jan. dez. 2006. p. 155.

³⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 2. Ed. Curitiba: Editora Max Limonad, 1999. p. 158.

verdade existe um controle de conveniência do Legislativo, pois se há proveito ou interesse do Parlamento, esses requisitos essenciais são relevados, ficando o controle em última hipótese para o Poder Judiciário.

Esse procedimento de apreciação do ato normativo emanado do Poder Executivo pelo Legislativo e, eventualmente, pelo Judiciário manifesta a lógica estampada no raciocínio originário da Constituição da República para a proteção do Estado Democrático de Direito.

Como bem esclarece J. Saulo Ramos³⁷:

Para prevenir eventuais abusos ou práticas arbitrárias, a nossa Constituição estabeleceu garantias explícitas de controle da atividade presidencial, que se resumem a quatro pontos essenciais: (a) convocação extraordinária do Congresso, quando em recesso; (b) imediata apresentação, pelo Executivo, da medida provisória ao Congresso, visando à sua conversação em lei; (c) perda de eficácia extinto ato não convertido em lei e (d) possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade da medida, mediante exercício da jurisdição concentrada ou difusa.

O tema referente ao controle judicial dos pressupostos de relevância e urgência foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI nº 1753-DF, em abril de 1998, na qual foi reconhecida, na edição da MP, a ausência dos requisitos de relevância e urgência, dando azo à suspensão do ato normativo por vício de inconstitucionalidade formal. Asseverou-se no sentido de que os requisitos constitucionais (urgência e relevância) são de natureza eminentemente política e de faculdade do Presidente da República e, por mais que não seja possível definir especificamente em determinados casos, é possível dizer o que não é relevante e urgente, além do fato de o ato editado ser de ampla apuração pelo Parlamento. Excepcionalmente, porém, em face de critérios objetivos, admite-se que sejam os requisitos de urgência e relevância controlados pelo Tribunal.

Afirmou-se, ainda, a legitimidade da Corte para o exame dos pressupostos, sem, contudo, haver o reconhecimento de sua ausência. Constata-se, assim, que o Supremo reconheceu que o juízo mais adequado para apreciação dos pressupostos de medidas provisórias é o juízo político, portanto, este crivo deve ser feito eminentemente pelo Parlamento. Isto ocorre, também, em razão de medidas provisórias abarcarem em seu conteúdo matéria de lei.

³⁷ RAMOS, J. Saulo. Parecer nº SR-92, da Consultoria-Geral da República.

Destarte, reforçando o entendimento, o juízo de oportunidade para a edição de medidas provisórias situa-se na esfera política do Executivo e seu controle e conversão em Lei propriamente dita do Legislativo. Sendo, portanto, o controle judicial residual.

Nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence, emitidas no julgamento da ADI nº 2227-DF³⁸:

[...] não empresto franquias de insindicabilidade judicial aos pressupostos de relevância e urgência, embora reconheça que se cuide de conceitos indeterminados, de vasta ligação com as prioridades da política dominante e, por isso tudo, impondo uma necessária auto restrição ao Judiciário para só descer ao controle de tais aspectos quando a gravidade do abuso raia, quando não pela irrisão, pelo desaforo.

Corroborando o entendimento do Ministro Pertence, sobre a importância do equilíbrio entre os poderes e a necessidade da divisão clara de competência, a doutrina de José Afonso da Silva:³⁹

Não podemos, porém, iludir-nos, pretendendo instituir um Executivo fraco. O Estado intervencionista, empresarial e planificador não apenas exige, mas necessariamente gera um Executivo forte, mas não desvencilhado de freios que o contêm nos limites da legalidade constitucional. O equilíbrio de poderes não estará no enfraquecimento do Executivo, retirando dele o que só a ele deve corresponder. Estará no aparelhamento do Legislativo para o exercício de suas funções com eficiência e presteza, nesse tipo de Estado em transformação. Um Estado forte há de ter instituições governamentais igualmente fortes: Legislativo e Executivo, mas também um Judiciário dotado de condições para o exercício de suas funções nesse tipo de Estado.

Notadamente, o Parlamento deveria ser o ator fundamental no controle dos requisitos para edição de medida provisória, no entanto esse papel de forma inadequada foi transferido para o judiciário em virtude dessa atividade não ter sido estabelecida de forma ajustada pelo Congresso Nacional e, também, pelo explícito acolhimento de MPs pelo Legislativo, vazias de pressupostos. Portanto, essa inversão de atuação colabora para que o Judiciário tenha também neste caso uma

³⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.227/DF**. Relator: Ministra Ellen Gracie. Requerentes: Partido dos Trabalhadores (PT). Interessados: Presidente da República. Brasília, 16 de junho de 2016.

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular**. 1. ed., 2. Tir. São Paulo: Malheiros, 2002.

preponderância volumosa acerca das atividades institucionais, imiscuindo-se nas políticas de governos assentadas pelo Executivo e Legislativo.

2.3 O Contrabando Legislativo

“Jabuti não sobe em árvore. Se ele está lá, ou foi enchente ou mão de gente”. Esse ditado popular é a máxima do contrabando Legislativo por caracterizar que determinadas situações na vida política, por fugirem da normalidade, não acontecem sem que exista atuação humana ou algo extraordinário.

O contrabando Legislativo, termo cunhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), caracteriza-se pela inserção, por meio de emenda parlamentar, de assunto diferente do que é tratado na medida provisória.

Inicialmente cabe dizer que a inserção de emendas parlamentares em Medidas provisórias não é ato ilegal, em razão de ser prerrogativa do Legislativo a verificação e controle dos atos normativos de iniciativa do Presidente da República, entretanto esse controle de atos e eventual emendamento deve atender aos limites legais impostos para essa atuação, conforme entendimento jurisprudencial e doutrinário.

A medida provisória pode ser emendada no Congresso, não mais perdurando a proibição nesse sentido que havia no regime do decreto-lei, na ordem constitucional pretérita. As emendas apresentadas devem, porém, guardar pertinência temática com o objeto da medida provisória, sob pena de indeferimento⁴⁰.

Sendo assim, a discussão fixa-se nos requisitos e alcance da possibilidade de emendamento.

Em razão do julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade - ADI nº 5127, em julho de 2015, o STF decidiu que a inserção de emendas parlamentares sem pertinência temática com o texto base contido na MP são inconstitucionais. O caso faz parecer, pela época do julgamento, que se trata de assunto recente na história, todavia não é. Essa técnica de inserção de matéria estranha na norma

⁴⁰ Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 21 out. 2017

originária remonta o período imperial brasileiro⁴¹, no seu primeiro orçamento geral, em que se verificou pela primeira vez o mecanismo ora estudado. Daí para frente, as emendas sem pertinência se avolumaram a ponto de em 1926, na reforma Constitucional⁴², a EC, de 3 de setembro de 1926, à Constituição de 1821 ter que eliminar as chamadas “caudas orçamentárias”, ou seja, inserções pelo Parlamento de matéria estranha na lei orçamentária, “No dizer de Ruy Barbosa, eram os “orçamentos rabilongos”, que introduziram o registro de hipotecas no Brasil e até a alteração no processo de desquite propiciaram”⁴³.

A rigor, ao receber a MP o Congresso Nacional pode adotar quatro medidas: a) converter em lei sem alterar; b) converter em lei alterando o texto original; c) rejeitar tacitamente; ou d) rejeitar expressamente. O foco da presente seção será, portanto, a análise da aprovação de MPs quando o Congresso altera o texto original, inserindo matéria não concernente ao objeto da norma.

Algumas críticas são trazidas a respeito do tema analisado: i) a pertinência temática, com as constantes edições e reedições de MPs sem os requisitos de relevância e urgência; e ii) o travamento da pauta do Congresso, o que sem dúvidas atrapalha o andamento dos trabalhos das casas legislativas, assuntos que serão tratados em seção posterior.

Sobre as alterações pelo Congresso propriamente ditas, a questão latente é que este tipo de procedimento fere de modo acentuado o princípio do devido processo Legislativo, pois ao tomar a chamada “carona” nas MPs⁴⁴ o legislador ordinário estaria afastando o procedimento constitucional previsto para aprovação das leis e por via de consequência a própria discussão adequada das normas.

⁴¹ HELENA, Eber Zoehler Santa. **Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 422, 2set.2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5643>>. Acesso em 21 out. 2017.

⁴² Emenda Constitucional, de 3 de setembro de 1926, à Constituição Federal de 1891, Art. 34. ...§ 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: a) a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita; b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

⁴³ HELENA, Eber Zoehler Santa. **Evolução histórica dos princípios orçamentário-constitucionais brasileiros**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 502, 21 nov. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5962>>. Acesso em: 10 out. 2017.

⁴⁴ CUNHA, Lucas. **Emendamento de medidas provisórias no Brasil: congressistas pegando carona na agenda política iniciada no Executivo**. 2013. Dissertação de mestrado em Ciência Política defendida na UFMG, 2014.

Em vista das relações institucionais entre o Executivo e Legislativo, fundamentado na coalizão, esses pressupostos essenciais foram aos poucos mitigados, o que representa enfraquecimento do próprio Estado Democrático de Direito, em virtude de que o próprio processo legislativo é distorcido para o atendimento das demandas do Poder Executivo. Vale trazer o entendimento do STF acerca do tema e que foi assentado no Informativo do STF nº 803⁴⁵

O Tribunal reputou que, quando uma medida provisória, ao ser convertida em lei, passa a tratar de diversos temas inicialmente não previstos, o seu papel de regulação da vida comum estaria enfraquecido do ponto de vista da legitimidade democrática. Com essa prática, se geraria insegurança. Um processo Legislativo democrático, público e transparente deveria primar por uma uniformidade temática que o tornasse sempre mais acessível, pelos outros poderes e pelo povo. Esse entendimento não significaria fortalecimento do Executivo, tendo em vista a importante função de controle do Legislativo no que diz respeito aos pressupostos autorizadores de medida provisória. Ademais, também não implicaria, necessariamente, o reconhecimento da inconstitucionalidade de todas as leis de conversão promulgadas até o presente julgamento, inclusive a lei objeto desta ação. Isso se daria por duas razões: em primeiro lugar, seria a primeira oportunidade de a Corte enfrentar o tema, e compreensão diversa subtrairia a possibilidade de diálogo entre os diversos ramos do Estado sobre a matéria. Em segundo lugar, essa prática alusiva à conversão de medidas provisórias estaria arraigada, a resultar em diversas normas produzidas de acordo com o procedimento.

O rito de uma MP é diferenciado quando comparado a outro tipo normativo, como leis e emendas constitucionais. Sua tramitação tem grande celeridade e, em regra, seus efeitos são produzidos a partir de sua publicação. Em decorrência dessa rapidez, no passar dos anos, foi comum o Congresso aprovar uma série de leis a partir de MPs, nas quais foram introduzidas disciplinas estranhas ao seu objeto até que em 2015 houve decisão paradigma que colocou (ou deveria ter colocado) um fim neste tipo de mecanismo. O STF após o julgamento da ADI nº 5127 cientificou ao Congresso do julgamento da ação, afirmando os efeitos *ex nunc* sobre as leis já aprovadas (mantendo híidas as leis até ali aprovadas), além de deixar claro que não é compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à sua apreciação, ou seja, tal tipo de prática é inconstitucional.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF nº 803**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo803.htm>>. Acesso em: 21 out. 2017.

Ressalta-se que mesmo depois da decisão do Supremo que pôs fim ao contrabando Legislativo a prática ainda permanece. Sem querer estender o trabalho para além do seu objetivo, traz-se o exemplo mais atual sobre a problemática do “jabuti”. A Medida Provisória nº 783, que instituiu o Programa Especial de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, contemplava no texto original apenas os débitos tributários cobrados administrativamente pela Receita Federal e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, entretanto, ao chegar no Parlamento foi um inserido um “jabuti” chamado “bilionário”, segundo especialistas tributários. As alterações previstas na MP permitiram descontos para dívidas bilionárias de empresas que envolvem, por exemplo, convênios com prefeituras, concessões e, ainda, venda e aluguel de imóveis, dívidas não tributárias (de empresas e entidades públicas) junto à Administração direta da União.

Verifica-se a maneira pela qual o STF enfrentou a situação já que várias MPs foram convertidas em lei tendo em seu texto emendas “jabuti”. Mais uma vez, a Suprema Corte modulou os efeitos de sua decisão, em razão da consequência jurídica que poderia acarretar caso empregasse efeitos retroativos, ou seja, declarar as normas inconstitucionais, declarando nulos todos os efeitos produzidos até a data da decisão. Caso semelhante relacionado às medidas provisórias se deu no julgamento da ADI nº 4.029, questionando a constitucionalidade da Lei nº 11.516, de 2007. Esta deu origem ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio⁴⁶ na qual observou-se a ausência de alguns pressupostos elementares para a edição da MP.

Sintetizando: a agremiação proponente alegou no campo da inconstitucionalidade formal que: (i) a Medida Provisória que deu origem à Lei objurgada não foi examinada pela comissão mista de Deputados e Senadores de que trata o art. 62, § 9º, da Constituição; (ii) que a referida Medida Provisória não atendeu aos requisitos de relevância e urgência previstos no art. 62, caput, da Carta Magna. Em relação ao requisito de relevância a ASIBAMA apontou que a medida provisória que deu origem a lei questionada não cumpria os requisitos estabelecidos pelo próprio Supremo Tribunal Federal,

⁴⁶ O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é uma autarquia em regime especial, criada em 28 de agosto de 2007, pela Lei 11.516. O ICMBio é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Cabe ao ICMBio, executar ações necessárias a proteção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, como a implantação e gerenciamento de programas para proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União.

conforme foi estabelecido nos precedentes da ADI-MC 1.717/DF e ADI-MC 2.213/DF.

Quanto ao segundo requisito, a peça vestibular da ação direta apontou que a ausência de urgência na edição da MP estaria evidenciada pelo fato de que o ICMBio firmou acordo de cooperação com o IBAMA, por meio de Portaria Conjunta (nº 06 de 30/11/2007), no qual o primeiro delegou praticamente todas as suas atribuições para o último.⁴⁷

Em razão de o STF não ter inicialmente se pronunciado quanto à modulação dos efeitos do julgamento e ser decisão que poderia abrir possibilidade de impugnação de todas as normas não apreciadas pela Comissão Mista de deputados e senadores, o caso “em menos de 24 horas. A lei antes declarada inconstitucional passou no dia seguinte a ser declarada constitucional”.⁴⁸ O mesmo ocorreu no julgamento da ADI nº 5127 em razão de sua decisão sem modulação possibilitar o efeito cascata nos pedidos de impugnação.

Como demonstrado, o fenômeno dos jabutis não se encerrou com a decisão do Supremo Tribunal, a bem da verdade o que ocorreu foi uma amenização desse mecanismo, sendo hoje bem mais sutil do que os acontecidos anteriormente a decisão que os proibiu.

⁴⁷ VIEIRA, *op. cit.* 2013, p. 76/77.

⁴⁸ VIEIRA, *op. cit.* 2013, p. 76/77.

3. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA ADI Nº 5127

O presente capítulo objetiva o estudo da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5127, como caso piloto, para discutir-se com mais robustez o chamado contrabando legislativo, em decorrência do presidencialismo de coalizão e a utilização de medidas provisórias.

3.1 Contexto histórico e jurídico da ADI

Em síntese, o caso tratou de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL)⁴⁹, com pedido de medida cautelar, contra o art. 76 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, que alterou a redação dos arts. 2º, 6º, 12, 21, 22, 23 e 27 do Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, que regulamenta o exercício e a fiscalização da profissão contábil, inicialmente distribuída a Ministra Rosa Weber, por prevenção⁵⁰. A Confederação aduzia que o art. 76 da Lei nº 12.249, de 2010, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009, extinguiu profissão de técnico em contabilidade ao alterar a redação dos referidos artigos do Decreto-lei nº 9.295, de 1946, portanto ofendendo o princípio constitucional da divisão funcional de poderes, o princípio democrático e o devido processo Legislativo, tal impugnação se dá pelo fato dessa modificação conter matéria estranha ao texto original.

No mesmo contexto, asseverou-se que o dispositivo impugnado também contrariava o art. 5º, XIII⁵¹, da Constituição da República, ao restringir o exercício da profissão contábil àqueles que tenham concluído curso de bacharel em Ciências Contábeis e por via de consequência obtido a aprovação no exame de suficiência do Conselho Regional de Contabilidade (CRC)⁵², haja vista somente lei específica ter o condão de estabelecer qualificações profissionais, não podendo, portanto, mera lei de conversão atuar nessa esfera legislativa. Vale reiterar que o cerne da questão toca o

⁴⁹ Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) é uma das sindicais das profissões liberais do Brasil. Em 1954 ela foi instituída pela Consolidação das Leis do Trabalho.

⁵⁰ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4580410>, Acesso em: 19 out. 2017.

⁵¹ Art. 5º, XIII, da CRFB/88 - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

⁵² O Conselho Regional de Contabilidade, existente em todos os estados da Federação e Distrito Federal é uma entidade de registro e fiscalização do exercício profissional de contabilidade, criadas por meio do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946.

fato de haver congruência entre a MP e o emendamento proposto na Câmara dos Deputados.

Portanto, a tese principal da ação direta de inconstitucionalidade trata da existência de vício formal na transformação da MP, pois não seria possível a introdução, pelo Congresso Nacional, de matéria completamente nova em lei de conversão decorrente de medida provisória.

Necessário destacar o posicionamento adotado pela Presidência da República ao ser questionada pelo STF sobre as alterações na MP. Por meio da Advocacia-Geral da União⁵³ (AGU), manifestou-se a favor das emendas propostas pela Câmara dos Deputados afirmando a pertinência temática entre as matérias tributárias, objeto original da MP nº 472/09, e as alterações promovidas no dispositivo impugnado da respectiva lei de conversão, especialmente no tocante à contribuição especial para os Conselhos Federais e Regionais de Contabilidade, portanto, pugnou pela razão de todo o complexo Legislativo, afirmando, ainda, sobre regular a modificação e a inclusão de dispositivos pelo Congresso Nacional.

Neste ponto, ficam claras as relações institucionais tratadas no primeiro capítulo acerca das coalizões e da necessidade de reciprocidade nos objetivos. Seria possível discutir uma série de fatores que envolvem essas trocas de favores entre o Legislativo e o Executivo como a corrupção sistêmica no governo brasileiro, bem como sobrecarga fiscal imposta a população para garantir os valores desses acordos e promessas, entretanto, não é esse o foco, pois o que se quer é deixar claro que na coalizão o importante é firmar os acordos para que os projetos caminhem. Por fim, anota-se que à época do julgamento da supracitada ADI o Executivo federal mantinha uma relação suficientemente forte com o Legislativo para que ambos se posicionassem de maneira similar e equilibrada.

Apesar do posicionamento alinhado adotado pelo Executivo e pelo Legislativo, no julgamento da ADI nº 5127, a Corte a partir do voto divergente do Ministro Edson Fachin (redator da ADI), decidiu, com efeitos *ex nunc*, que não haveria compatibilidade com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática

⁵³ Art. 131, da CRFB/88 - a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

com a medida provisória submetida a apreciação do Parlamento; resolveu, ainda, dar ciência ao Poder Legislativo sobre a decisão para alertá-lo sobre tal prática.

Assim, o STF reiterou crítica já pacificada na doutrina em relação ao contrabando Legislativo, mecanismo vedado pela Lei Complementar (LC) nº 95/1998, no art. 7º, inciso II.⁵⁴ No tocante à medida provisória, essa prática é preocupante, em razão de ter este ato normativo efeito imediato e ser função precípua do Poder Executivo, o que faz esta ferramenta ser muito eficaz, devendo ser limitada aos casos excepcionais, respeitando os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, de forma que o Presidente não legisle sobre qualquer tema a qualquer hora, em obediência à vedação imposta pelo art. 62, § 1º e incisos, da CRFB/88⁵⁵.

Conforme capítulo anterior, verifica-se não ser tema novo a discussão sobre a pertinência temática das emendas apresentadas às MPs. Ressalta-se que desde 1994 existe decisão do STF acerca do tema. No julgamento da ADI 865-MC/MA alguns posicionamentos da egrégia Corte Suprema foram esclarecedores sobre a atuação do Legislativo e, neste sentido, os seguintes entendimentos:

A cláusula constitucional que confere exclusividade ao Tribunal de Justiça para instaurar o processo Legislativo em tema de organização e divisão judiciárias do Estado não impede os parlamentares de oferecerem emendas ao correspondente projeto de lei. O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal.⁵⁶

⁵⁴ Art. 7º, II, da LC nº 95/98 - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

⁵⁵ Art. 62, § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

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

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

III – reservada a lei complementar;

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

⁵⁶ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 865/MC**, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1993, DJ 08-04-1994 PP-07225 EMENT VOL-01739-03 PP-00552. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000108327&base=baseAcordaos>. Acesso em: 21 out. 2017

O primeiro elemento a ser consolidado é ser legítima a prerrogativa do parlamentar de alterar o texto original da medida provisória por meio de emendas. Sendo assim, não há dúvidas quanto à possibilidade de o Parlamentar modificar o texto original da MP, todavia, superado o entendimento inicial, indagou-se, posteriormente, a questão da pertinência temática desse emendamento e assentou-se que o poder de emendar não pode desfigurar a proposição principal. No âmbito estadual foram julgadas as seguintes ADIs que questionavam a necessidade de pertinência temática das emendas: a ADI nº 546/DF, de 1999 e ADI nº 4433/SC, de 2010. Cita-se, ainda, a ADI nº 1333/RS, de 2014 a qual questionava a pertinência de emenda em projetos de lei federal. Por fim, o julgamento da ADI nº 4029/DF, de 2012 que determinou a obrigação do exame prévio das medidas provisórias e suas respectivas emendas por uma Comissão Mista do Congresso Nacional.

Após essa série de demandas que questionaram os requisitos de modificação de medidas provisórias pelo Congresso Nacional, em consonância com o julgamento da ADI nº 5127/DF, esperava-se a interrupção no número de emendas apresentadas sem pertinência temática com a matéria principal, pois fixou-se a ideia de que os parlamentares não poderiam ultrapassar os limites definidos pela Constituição da República e transformar um mecanismo excepcional em uma “carona” para a criação de normas legais, mas não foi o que de fato aconteceu.

A principal intenção da decisão é que haja entre a norma originária proposta e a norma aprovada pelo Parlamento uma correlação material de modo que se respeite a redação do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que trata da elaboração, redação e consolidação das leis, prevendo que os projetos de lei devem observar os seguintes termos: I – excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; II – a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. Desse modo, a restrição sem pertinência temática ao objeto da Medida Provisória deve ser vetada como forma de se evitar as “caronas” no procedimento célere dessa norma e, também, para que não se contamine o objetivo fundamental do ato originário.

Ainda, no contexto das relações institucionais e das normas que tratam da pertinência temática, trago à baila a mensagem presidencial nº 497, de 19 de dezembro de 2015, enviada ao Senado Federal, que vetou parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2015 (MP no 678/15),

em busca da harmonia entre os poderes e observância dos princípios magnos estabelecidos no texto constitucional, afirmou que "Os dispositivos são resultados de emendas inseridas no projeto de lei de conversão sem relação de pertinência temática com a medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional. Assim, são incompatíveis com a Constituição, nos termos de decisão proferida recentemente pelo Supremo Tribunal Federal - STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.127/DF)." Desta maneira, estampa-se a vitória do Estado Democrático de Direito no que concerne à atuação harmônica e independente dos poderes da União, em obediência aos limites fixados pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

3.2 Deduções iniciais sobre o julgamento

Após tratar do contexto histórico e jurídico do julgamento da ADI nº 5127, é necessário examinar o posicionamento do Senado Federal e da Advocacia-Geral da União representando a presidência e do Procurador-Geral da República (PGR), em resposta ao questionamento do Supremo sobre a prática do contrabando Legislativo, para então discorrer acerca dos principais votos proferidos pelos ministros e analisar como se deu a decisão da ação, haja vista o voto vencedor ter sido divergente do proposto pela Ministra Relatora Rosa Weber

Conforme salientado, a tese central da ADI aduzia a existência de vício formal, portanto, pugnavam pela impossibilidade de introdução, pelo Congresso Nacional, de matéria completamente nova em projeto de lei de conversão de medida provisória.

Ao ser questionado sobre tal prática, o Senado Federal (casa que inseriu as polêmicas emendas), confirmou o regular exercício parlamentar, do direito de emendar, e que, no caso em tela, as emendas nº 18, 19 e 20 (correspondentes às emendas nº 109, 110 e 111 do Relator-Revisor) que geraram o art. 76, da Lei nº 12.249, de 2010 não inovaram o tema de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

A Presidência da República, por meio do Advogado-Geral da União, manifestou-se pela improcedência do pedido, haja vista o assunto da emenda parlamentar, que trata de qualificação para o exercício profissional, não versar sobre matéria de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, além de firmar o entendimento pela relação temática com o objeto original da medida provisória.

Em relação ao parecer do Procurador-Geral da República o posicionamento foi no sentido de pugnar pela improcedência do pedido aduzido na ação direta de inconstitucionalidade, sustentando que a inserção de dispositivos sem pertinência temática com o texto original, pelo Congresso Nacional, em medida provisória não implica contrariedade aos preceitos constitucionais, pronunciou-se no sentido de entender legítima a fixação de requisitos para o exercício de profissão de contador por meio de lei de conversão de medida provisória.

São esses os posicionamentos.

3.3 Síntese dos principais votos

Primeiramente, a Ministra Rosa Weber, relatora do caso, destacou a tese central da ação, que trata da inconstitucionalidade formal do art. 76 da Lei nº 12.249, de 2010, em razão de ter sido inserido, no projeto de conversão de MP em lei, emenda parlamentar que feriu competência exclusiva do presidente.

A relatora reconheceu inicialmente em seu voto a possibilidade do Parlamentar apresentar emenda à MP, incluindo nesse entendimento a faculdade de ampliar, restringir ou modificar a proposta normativa, pois tal mecanismo não deve ser confundido com a capacidade de deflagração do processo Legislativo, afastando, portanto, qualquer ofensa ao art. 5º, XIII⁵⁷, da CRFB/88, em virtude de não reconhecer violação constitucional, a chance de disciplinar requisitos da profissão de contador por meio de MP, cuja limitação constitucional subordina-se à legalidade estrita (observado o disposto no art. 62 da CRFB/88).

Em seguida, a Ministra, apontou que jurisprudência da Corte considera incompatível com o espírito da Constituição emendamentos a projeto de lei que não tenham congruência material ao apresentado originariamente, mesmo que essa emenda esteja dentro dos limites do poder de atuação. Despertou o debate, a inserção de matéria estranha em MP, em virtude de os prazos diminutos prejudicarem o exame aprofundado e cuidadoso do direito novo proposto e, como consequência, a eventual aprovação de normas que não seriam jamais aprovadas pelo Parlamento em deliberações ordinárias. Portanto, entendeu não ser cabível a proposição de emenda absolutamente inovatória em rito Legislativo como os de MPs, porque suprimiria

⁵⁷ Art. 5º, XIII, da CRFB/88 - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer

debate público próprio ao rito ordinário e o regular e democrático processo Legislativo, contornado o debate por meio do procedimento simplificado das MPs. Sendo assim, no assunto contrabando Legislativo, adota o entendimento que o raciocínio constitucional não dá guarida a emenda parlamentar sem pertinência temática com matéria versada no texto da MP, constituindo-se comportamento antidemocrático.

A Ministra destacou pontos em que a autorização ao Parlamento para inserir matéria sem pertinência temática em MP gerou prejuízo ao processo Legislativo são eles: i) exame especializado das comissões temáticas com possibilidade de diferentes pareceres; ii) poderia ter sido objeto de audiências públicas; e iii) ter sido debatida e refletida de forma aprofundada, de modo a amadurecer e legitimar o seu conteúdo, inclusive, como é da natureza da atividade legislativa, pela construção de consensos negociados a partir de concessões recíprocas e passível, ela mesma, de sofrer emendas.⁵⁸

Reconhece, ainda, que o mecanismo de inserção de emendas parlamentares nas MP submetidas ao Parlamento vieram fortalecer e valorizar o papel do Poder Legislativo. Logo, o poder de emenda prestigia o mandato parlamentar, conferindo ao Congresso Nacional maior controle sobre o conteúdo final desse ato normativo originário do Presidente da República, em evidente contraste ao regime anterior, em que restrita, a atuação do Congresso Nacional em matéria de MP, haja vista o conteúdo do art. 55, § 1º, da Emenda Constitucional nº 01/1969 que expressamente vedava o emendamento de MP.

Em conclusão acertada da Ministra, em seu voto expressou a real verdade sobre as funções da MP na ordem instrucional vigente, o que, também, corrobora para o entendimento do presidencialismo de coalizão. Veja-se.

Sem embargo da indiscutível relevância adquirida pelas medidas provisórias na ordem política atual, muitas vezes funcionando, entrechoques e consensos, como verdadeiros mecanismos de acoplamento de agendas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, não há como perder de vista que não traduzem o procedimento típico e ordinário previsto na Constituição para a produção de normas jurídicas gerais e abstratas para regular as condutas individuais.⁵⁹

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADI nº 5127. Relator: Rosa Maria Weber Candiota da. Publicado DJE nº 94, divulgado em 10/05/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4580410>>. Acesso em: 26 out. 2017.

⁵⁹ Ibidem, p. 130.

Por fim, firmou entendimento que o controle da constitucionalidade da atividade parlamentar, exercido pelo STF, não importa ingerência do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, mas a bem da verdade, assegura a preservação da legitimidade democrática e do equilíbrio nas relações entre os Poderes.

Em razão do exposto, a Ministra Rosa Weber julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 76 da Lei nº 12.149, de 2010, por ofensa aos arts. 2º, 62 e 84, XXVI, da Constituição da República, por não verificar pertinência temática com os objetos da medida provisória submetida à conversão em lei. Entretanto, ao posicionar-se sobre os efeitos da inconstitucionalidade trouxe o seguinte raciocínio:

Há de se indagar sobre o reflexo da tese sobre um não desprezível número de leis atualmente em vigor cuja constitucionalidade não foi até o presente momento questionada nesses moldes. O caso, apesar de algumas similitudes, guarda diferenças relevantes em relação a outros já julgados por esta Corte Suprema, de modo que as soluções adotadas não me parecem possam ser utilizadas como parâmetro aqui.⁶⁰

Contudo, no fim de seu voto levantou duas possibilidades quanto aos efeitos da decisão proferida, visando à segurança jurídica da decisão. Para a Ministra poderia se declarar a inconstitucionalidade com efeitos prospectivos, ou seja, seria declarada a inconstitucionalidade da norma, mas seus efeitos seriam da decisão em comento para frente, ou ainda, poderia utilizar a técnica da lei ainda constitucional, contudo, verificou a dificuldade de aplicar tal técnica em razão de não identificar parâmetro fático ou social que tornaria a lei questionada constitucional.

Após o voto da Ministra Rosa Weber, o Ministro Edson Fachin (redator do acórdão) antecipou seu voto e iniciou sua fala dizendo entender que, no caso em tela, a técnica de declaração de lei ainda constitucional, proposta pela relatora, não pareceria ser a solução mais adequada, tampouco a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, em razão da segurança jurídica. Asseverou, ainda, não se tratar de hipótese de modulação e nem de apelo ao legislador.

⁶⁰ Acórdão na ADI nº 5127, op. cit.p. 32.

Em sua concepção, o desafio era firmar entendimento que pudesse garantir a segurança jurídica, bem como permitir uma decisão efetiva e estável, de modo a se consolidar entendimento a ser seguido pela Corte, preservando a constitucionalidade de todas as leis vigentes, inclusive da norma analisada.

Assim, apontou duas questões na ADI que mereciam apreciação, a primeira dizia respeito à necessidade de lei específica para restringir o exercício de profissão, o que, na visão da Confederação dos Profissionais Liberais, não poderia ocorrer mediante lei decorrente de conversão de MP; a segunda tratava da possibilidade de, em processo Legislativo de conversão de MP em lei, ser apresentada emenda parlamentar com conteúdo temático distinto daquele apresentado na medida provisória.

Sobre o primeiro quesito (lei específica para restringir o exercício de profissão) em discussão, o Ministro frisou que as limitações impostas pela lei, sobre a restrição da atividade profissional, devem ter coerência com as funções e atividades desempenhadas, sob pena de ferir o princípio da igualdade. Logo, a liberdade profissional mesmo sendo direito individual e impondo aprioristicamente o dever de abstração estatal, não foi garantida do modo ilimitado.

Sendo assim, no caso em comento, o redator do acórdão apontou que a restrição legal imposta pelo art. 76 da Lei nº 12.249, de 2010, teve por finalidade fixar a necessidade de qualificação acadêmica em nível superior para o exercício profissional de contador. Destacou que a lei que firma qualificações para o exercício profissional deve observar as regras de competência legislativa e não pode impedir o exercício em si da profissão, ao contrário, deve antes servir para assegurar à sociedade que determinados profissionais, especialmente os profissionais liberais, sejam qualificados para exercer uma específica atividade que dificilmente um cidadão poderia certificar. Sendo assim, entendeu o Ministro que no caso em debate, a reserva legal foi cumprida pela Lei nº 12.249, de 2010, pois o art. 76 teve como objetivo não a simples restrição ao direito de livre exercício da profissão de contador, mas à imposição de qualificação para o exercício desse direito de modo adequadamente realizado. Portanto, a ressalva exigida pela Constituição, quanto à edição de lei em sentido formal, foi cumprida.

Ressaltou que, apesar do processo Legislativo de conversão de MP em lei ser diferenciado e de rápida tramitação, está constitucionalmente previsto, e não há

qualquer impedimento para normatização da matéria do art. 76 da lei em comento, pois ao utilizar a expressão “lei” o legislador o fez em sentido lato, além do fato de o art. 5º, XIII, CRFB, não impor lei específica, tampouco legislação que trate unicamente da matéria impugnada como pleiteou a Confederação. O Ministro não acolheu a tese proposta sobre a inconstitucionalidade do art. 76.

Sobre o segundo ponto do questionamento (inserção de emenda parlamentar com conteúdo temático distinto daquele apresentado na MP) O Ministro Fachin reconheceu a possibilidade de o parlamentar apresentar emenda ao projeto de conversão, desde que se observe a congruência temática apresentada na MP, pois a emenda deve se guardar ao raciocínio definido como urgente e relevante na propositura do Presidente. Por outro lado, compete ao Legislativo realizar o controle político e jurídico da MP.

Apesar de afastar a inconstitucionalidade, o Ministro fez críticas à prática ora analisada, por isso, transcreve-se seu exame acerca de tal procedimento parlamentar:

O desvirtuamento dos mecanismos constitucionais que permitem o excepcional exercício de funções atípicas pelos diversos braços do Estado brasileiro pode desembocar em respostas dos demais em um subsequente turno de fala que, a fim de reequilibrar e acomodar os embates institucionais, não raras vezes resulte em distorções da arena democrática. Tais leituras da ordem constitucional brasileira amesquinham cotidianamente os poderes da República, notadamente o Legislativo, Poder que deve - à luz da sempre presente tensão entre constitucionalismo e democracia - prestar papel relevante na construção diuturna da narrativa constitucional brasileira.⁶¹

Ao finalizar, rememorou a Corte sobre regular processo Legislativo constitucional e sobre a importância de se estabelecer metodologia que garantisse a segurança, apontando o caso da ADI nº 4029 (ICMBio), que foi julgada improcedente e declarou-se incidentalmente a inconstitucionalidade dos arts. 5º, *caput*, e 6º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional, modulando os efeitos da decisão para afastar insegurança jurídica em relação às MP já convertidas em lei.

Como bem colocado no voto da Ministra Rosa Weber, o Ministro Edson Fachin igualmente tratou do uso das MP no sistema institucional brasileiro. Nas palavras do redator:

O uso hipertrofiado de instrumento excepcional – Medida Provisória-, ordinarizando-o, deturpa diuturnamente o processo Legislativo

⁶¹ Acórdão na ADI nº 5127, op. cit. p. 55.

desenhado pela Constituição, gerando distorções ilegítimas na arena democrática. Nessa quadra, a prática das emendas parlamentares no processo de conversão de medida provisória em lei com conteúdo temáticos distintos dos nela versados apresenta fortes complexidades democráticas. Pode, até mesmo, ser vista e explicada como uma possível resposta à atuação do Executivo diante do trancamento das demais deliberações da pauta do Legislativo (art. 62, §6º) em razão das diversas Medidas Provisórias editadas. Sob essas lentes, trata-se de oportunidade para que esta Corte fixe entendimento que solucionará um sem número de controvérsias, em respeito não apenas ao desenho institucional dado pela Constituição, mas igualmente ao princípio constitucional da segurança jurídica, arts. 1º e 5º, XXXVI.⁶²

Diante do assentado, em divergência a relatora, votou pela improcedência dos pedidos formulados na ADI nº 5127, tendo como pressuposto o reconhecimento da inconstitucionalidade formal decorrente da impossibilidade de se incluir emenda em projeto de conversão de medida provisória em lei com tema diverso do objeto originário da MP em razão do princípio da segurança jurídica, julgou pertinente preservar, até a data do julgamento, as leis fruto de emendas em projetos de conversão.

Posteriormente, o Ministro Dias Toffoli, em voto também divergente, julgou improcedente toda a ação. Votou pelo não reconhecimento da inconstitucionalidade formal arguida pela requerente. Ao ver do Ministro, não há exigência constitucional sobre a pertinência temática entre o objeto da medida provisória e a emenda parlamentar apresentada no processo de conversão em lei, posicionou-se, também, acompanhando proposição da Ministra Cármen Lúcia, para cientificar o Congresso que já não mais cabe tal prática, declarando o mecanismo norma ainda constitucional até o julgamento da ação. Portanto, manteve seu voto no sentido de julgar improcedente, com efeitos apenas para o futuro, em razão do princípio da segurança jurídica.

Na sequência, o Ministro Roberto Barroso inicialmente expôs que não existe uma regra constitucional proibindo a apresentação de emendas parlamentares, sem pertinência temática, às medidas provisórias. Em sua concepção o que se fortaleceu no direito brasileiro foi um costume que admitia essa prática, portanto, o que se consolidou foi um costume.

⁶² Acórdão na ADI nº 5127, op. cit. p. 61.

De acordo com o Ministro, sucedeu que nos últimos anos verificou-se que essa prática costumeira é incompatível com a Constituição e que “esse é um costume que produz efeitos colaterais graves e antagônicos à Constituição” (Barroso, ADI nº 5127, p. 80), pois retira do Presidente da República a atribuição para discernir o momento de atuar por meio da edição MP, valorando os pressupostos de urgência e relevância, pois trata-se de competência exclusiva do chefe do Executivo, outorgada pela Constituição. Portanto, ao atuar dessa forma o Parlamento estaria usurpando o poder atribuído ao Presidente.

Em segundo lugar, na concepção do Ministro, existe clara violação ao devido processo legal, essas “caronas” tomadas pelo Legislativo são equivocadas na medida em que há previsão de um rito ordinário de produção legislativa. Firmou ser a medida provisória exceção destinada a casos específicos, de modo que quem propõe emendamento sem pertinência temática tem o objetivo de afastar o devido processo legal, por conta de sua tramitação diversa.

Por último, apontou violação ao princípio democrático, pois ao tomar essa “carona” na medida provisória existirá supressão de parcela importante do debate público e do processo deliberativo, que deve transcorrer no âmbito do Congresso Nacional.

Ante ao exposto e acompanhando o voto do Ministro Fachin, o Ministro Barroso julgou improcedente o pedido, pois considerou a lei materialmente constitucional, não havendo vício formal em relação a ela, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do costume consistente em se admitirem emendas sem pertinência temática nas medidas provisórias, considerou válido todos os dispositivos que tenham sido aprovados por essa via até aqui, ficando claro que para o futuro não se admite mais e, por fim, declarou a constitucionalidade do dispositivo (art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002 do Regimento Interno do Congresso Nacional)⁶³ que impõe essa vedação de emendas que não tenham pertinência temática.

⁶³ RICN. Resolução nº 1, de 2002. [...] § 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.

Sem descaracterizar os votos, mas para preservar a extensão do trabalho, há redução das decisões dos ministros resguardando-se a parte relevante ao estudo, a fim de se ater às questões divergentes e que importaram no resultado final. Sendo assim, aponta-se que os Ministros Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio acompanharam a relatora e os Ministros Celso de Mello, Roberto Barroso, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia e Teori Zavascki acompanharam o Ministro Edson Fachin, o Ministro Dias Toffoli, como descrito anteriormente, divergiu em extensão da relatora.

3.4 Do resultado

Duas questões básicas estavam em jogo no Julgamento da ADI nº 5127, o primeiro debate ficou adstrito à verificação da possibilidade de inserção de emendas parlamentares na lei de conversão de medidas provisórias, em razão de não haver no texto constitucional limitação expressa ao procedimento. O fato é que para a maioria dos Ministros não existe impeditivo para apresentação destas emendas, em razão do próprio controle que exerce o Congresso Nacional nos atos normativos de iniciativa do Poder Executivo, podendo, ainda, o parlamentar restringir, retirar ou mesmo ampliar conteúdo da norma originária.

O segundo ponto analisado tratou da pertinência temática das emendas parlamentares ao texto da lei de conversão da MP. A maioria dos ministros seguiu o raciocínio de que proposição sem pertinência temática fere o princípio do devido processo legislativo, o princípio democrático e mostrou-se apenas um meio de "pegar uma carona" no procedimento célere que tem as tramitações de MPs, suprimindo o debate público, pois essa emenda ao ser tramitada em procedimento ordinário, provavelmente, não teria acolhimento dos demais parlamentares e, portanto, não seria introduzida no corpo normativo pátrio.

Sendo assim, por maioria (seis votos), os Ministros julgaram improcedente a Ação, pois foi firmado entendimento de que o art. 76 da Lei nº 12.249, de 2010 é constitucional, fazendo um adendo para cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal afirmou, com efeitos prospectivos, não ser compatível com o espírito da Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação. Portanto, vencidos os Ministros Rosa Weber, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que a julgaram procedente, ou seja, pela inconstitucionalidade da norma supracitada. Cabe trazer a

divergência em extensão apresentada pelo Ministro Dias Toffoli, pois julgou totalmente improcedente a Ação.

3.5 Expectativas da decisão e o último "jabuti"

O debate sobre os "jabutis" tomou (ou deveria ter tomado) nova direção após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5127. Em vista do julgamento, o contrabando Legislativo feito pelo Congresso Nacional deveria ter sido interrompido, mas, mesmo depois da declaração de inconstitucionalidade, o que aconteceu foi apenas uma diminuição dessa prática, pois, é possível, ainda, verificar esse tipo de procedimento em outras MPs.

Na ADI nº 5127, o Ministro Fachin, em voto divergente da relatora Ministra Rosa Weber, afirmou que quando existe a aceitação pelo compêndio normativo a inserção de emendas parlamentares sem pertinência temática ao objeto previsto inicialmente na medida provisória, o papel de regulação da vida comum, o devido processo Legislativo e o regime democrático são enfraquecidos. Dessa forma, a prática do contrabando legislativo para além de frustrar o debate público e os procedimentos ordinários, afetam o próprio Estado Democrático de Direito. O que se esperava com a decisão do Supremo (que também decidiu cientificar o Congresso nacional sobre a incompatibilidade do mecanismo das "caronas" nas MPs com a constituição) era que o Legislativo atuasse de fato como Poder que tem a capacidade de fazer o juízo político e jurídico das normas de iniciativa do presidente, de forma a não ser necessária a intervenção do Judiciário. Todavia, não é o que tem acontecido.

A Medida Provisória nº 678/2015 é um exemplo do exposto, pois alterava a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, entretanto, mesmo após a decisão do STF, ao ser recebida no Parlamento foram incluídos dois incisos ao art. 1º⁶⁴ da citada lei com o objetivo de

⁶⁴ Art. 1º da Lei nº 12.462, de 2011. É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização : I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios; III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das

autorizar a utilização do regime diferenciado em obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativos (inciso VI) e ações no âmbito da segurança pública (inciso VII). Contudo, ao chegar o questionamento no STF, por meio de Mandado de Segurança (MS) impetrado pelo Senador Álvaro Dias (PSDB-PR), o Ministro Luís Roberto Barroso, liminarmente, mandou cassar todas as emendas legislativas sem a devida pertinência temática, suspendendo-se o Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015, que deu origem à Lei nº 13.190, de 2015, referente à MP nº 678/2015, exceto naquilo que correspondesse ao acréscimo dos incisos VI e VII ao art. 1º da Lei nº 12.462, de 2012. Muitos noticiários nacionais estamparam em suas publicações a cassada do último "jabuti", entretanto, a notícia não esboça a realidade.

Por tudo já examinado em relação ao contrabando legislativo, cita-se a mais recente atuação do Parlamento sobre as nominadas emendas "jabuti".

Trata-se das alterações da Medida Provisória nº 766 (não serão debatidas as reedições acerca do Refis). Neste caso, a Câmara dos Deputados inseriu 362⁶⁵ emendas à MP que inicialmente instituía o Programa de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Para demonstrar tal prática, vide algumas dessas emendas. O Deputado Nilton Cardoso Junior propôs a inserção de artigo que previa descontos de até 90% nas multas e juros, ferindo o próprio objetivo da MP; em seu art. 18 o relator queria tratar de flexibilização da terceirização⁶⁶ e "pejotização"⁶⁷, no art. 19, um dos mais polêmicos, tratou-se da extinção de multas quando fosse necessário o voto de

idades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II. IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.; VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; VII - das ações no âmbito da segurança pública; VIII - das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A.; e X - das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016).

⁶⁵ Câmara dos Deputados. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas.jsessionid=7133D87FB54BB662F1468411E773D03D.proposicoesWebExterno1?idProposicao=2122128&subst=0>. Acesso em 21 out. 2017.

⁶⁶ Fenômeno segundo o qual uma empresa tomadora contrata serviços de uma empresa prestadora, que, por sua vez, contrata empregados para tal prestação de serviço.

⁶⁷ Denominação utilizada pela jurisprudência para se referir à contratação de serviços pessoais, exercidos por pessoas físicas, de modo subordinado, não eventual e oneroso, realizada por meio de pessoa jurídica constituída especialmente para esse fim, na tentativa de disfarçar eventuais relações de emprego que evidentemente seriam existentes, fomentando a ilegalidade e burlando direitos trabalhistas.

qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais⁶⁸ (CARF), a emenda retirada dizia que quando houvesse o voto de qualidade, o devedor ficaria livre do pagamento de multa, que poderia chegar a três vezes o valor da cobrança original.

Portanto, percebe-se após esses exemplos que, de fato, nunca existiu o último "jabuti", na verdade o que ocorreu depois do julgamento da ADI nº 5127, foi a mera diminuição desse tipo de emendamento, ou seja, o Congresso Nacional mesmo depois de cientificado pelo Supremo, ainda adota essa conduta. Reitera-se a característica da coalizão, pois ao comparar as MPs nºs 472/2009 e 766/2017, verificam-se posicionamentos distintos em relação aos governos. Na primeira MP o governo, conforme já mencionado na ADI nº 5127, posicionou-se no sentido de proteger a prática legislativa do emendamento sem pertinência temática, pois queria manter a relação harmoniosa com sua base.

Entretanto, seu posicionamento foi totalmente distinto na segunda MP, pois em razão da turbulência no governo, o parlamento não cumpriu o acordado, inserindo no texto original isenções fiscais, mesmo após garantir que não o faria. Isso se deu em 2015 na gestão de Dilma Rousseff e em 2017 na de Michel Temer como presidentes, mas tal fator não se relaciona com a pessoa do governante, pelo que se sabe, as negociações foram abaladas por conta das constantes crises derivadas de denúncias contra o governo.

Sendo assim, o que se formou no segundo caso foi uma coalização para de fato prejudicar a governabilidade e tal fator corrobora o entendimento exposto sobre o sistema de governo adotado, pois, quando o Parlamento não está de acordo com a diretriz traçada pelo Executivo gera-se um atravancamento das ações do governo fazendo com que a governabilidade do presidente se deteriore a ponto de o Legislativo, de alguma forma, tirá-lo do jogo, como ocorrido no segundo governo Dilma Rousseff.

⁶⁸ O CARF é um órgão colegiado, formado por representantes do Estado e da sociedade, com atribuição de julgar em segunda instância administrativa, os litígios em matéria tributária e aduaneira. Compete também ao CARF a uniformização da jurisprudência do órgão, mediante recurso especial das partes, quando ocorrer divergência de entendimento entre os colegiados de julgamento. O CARF é um colegiado paritário, formado por Conselheiros, representantes da Fazenda Nacional e dos Contribuintes.

CONCLUSÃO

O Brasil ao longo dos anos consolidou um sistema de governo recorrentemente instável, em que a sociedade, por razões históricas, tem a necessidade de enxergar o presidente como figura fundamental e central na cena política, mesmo que isso gere problemas em sua governabilidade.

Nesse contexto, em razão de o chefe do Executivo na conjuntura atual não ter poder sobre o Parlamento, tampouco sobre o Judiciário, precisa estabelecer constantes negociações com o Legislativo, por meio de concessões, para garantir uma base sólida suficiente para apoio ao seu governo e, neste ponto, situam-se as coalizões. Assim, o sistema presidencialista de coalizão é o que reúne esforços políticos interpartidários para sustentar o chefe do Executivo no poder e permitir que tenha papel central na política governamental.

O sistema presidencialista de coalizão no Brasil teve origem na transição do governo militar para o regime democrático como forma de superar as mazelas impostas pelos governos autoritários, nos quais houve um esvaziamento das competências do Parlamento, colocando o chefe do Poder Executivo como peça central na direção do País, o que, também, foi verificado nos países da América Latina que viveram o mesmo contexto fático.

No exemplo prático adotado no trabalho, o governo Dilma, o nó górdio deste governo e que a tirou do jogo político foi a resistência em negociar com os partidos. No mesmo sentido, viu-se que o que permite o Presidente Temer continuar seu governo são as constantes negociações e concessões aos partidos.

Observou-se o semipresidencialismo como possibilidade de sistema governamental alternativo ao vigente, que permitiria otimização no modo de enfrentamento das crises institucionais e que geraria diminuição nos impactos na democracia quando houvesse abalos no governo, em razão de não ser necessários procedimentos para troca do chefe do Poder Executivo, além de possibilitar que as diretrizes de governo não sofressem grandes atravancamentos e que sua retomada pudesse ser processada de maneira célere.

Pode-se verificar que as medidas provisórias se tornaram ferramentas do Executivo aptas a aumentar a agenda de governo frente ao Legislativo. No decorrer dos anos as medidas provisórias se transformaram em elemento corriqueiro na lida

política e o controle dos pressupostos de relevância e urgência pelo Congresso Nacional foram sendo mitigados. Também, a discussão a respeito do controle jurídico feito sobre as emendas parlamentares que inseriam matéria sem pertinência temática na lei de conversão das medidas provisórias e, por consequência o controle de constitucionalidade do contrabando Legislativo (também conhecido por emendas “jabuti”).

Na análise do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127, o STF fixou o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que ao parlamentar é permitido apresentar emendas a lei de conversão de medida provisória, mas que essa proposta de emenda apresentada deve guardar congruência material com a norma originária. Portanto, a Corte concluiu que a prática do contrabando Legislativo, não tem compatibilidade com o espírito da Constituição.

Os Ministros, por maioria, ainda, decidiram dar ciência ao Congresso Nacional de que a prática não mais seria aceita e, em vista da segurança jurídica, dar efeitos prospectivos à decisão, mantendo hígida todas as normas que porventura tenham sido aprovadas com matéria sem pertinência.

Ao contrário do que se esperava, uma interrupção da prática do contrabando legislativo, após o julgamento da ADI nº 5127, o que se verificou foi que mesmo após a decisão e a fixação do entendimento da Corte sobre a práticas das emendas “jabuti”, sua descontinuidade não foi total, a bem da verdade o que houve foi mera diminuição dos emendamentos, de forma que o legislador ainda se utiliza das “caronas” nas medidas provisórias, gerando incessantes debates sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **A separação dos poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília. 2010.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. *Revista de Ciências Sociais*, IUPERJ: Rio de Janeiro (RJ), v. 31, n. 1. p. 5-34, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. *Revista de Direito do Estado: RDE*, n.3, p. 287-360, jul. / set., 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O papel do Poder Legislativo**. 2017,. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/o-papel-do-poder-Legislativo> Acesso em: 21 out. 2017.

_____. **Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2017

_____. Congresso Nacional. **Resolução nº 1/2002**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em 21 out. 2017.

_____. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 865/MC**, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1993, DJ 08-04-1994 PP-07225 EMENT VOL-01739-03 PP-00552. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000108327&base=baseAcordaos>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5127/DF**. Pleno. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requerido: Congresso Nacional. Relator do Acordão: Edson Fachin. Brasília, 15. de outubro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>> Acesso em: 29 out. 2017.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 2. Ed. Curitiba: Editora Max Limonad, 1999.

CUNHA, Lucas. **Emendamento de medidas provisórias no Brasil: congressistas pegando carona na agenda política iniciada no Executivo**. *Revista Teoria & Sociedade*. 2014.

FERNANDES, Florestan. **O presidencialismo imperial**. *Jornal de Brasília*. nº 4865, p. 2 out. 1988.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibu. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional** / ArgelinaCheibub Figueiredo e Fernando Limongi. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, vol. II / Jürgen Habermas; Tradução: Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1997.

HELENA, Eber Zoehler Santa. **Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 422, 2 set 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5643>>. Acesso em 21 out. 2017.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalisão partidária e processo decisório**. *Novos Estudos - Cebrap*, n. 76, São Paulo, p. 17-41, nov. 2006.

MAIA, Cleusa Aparecida da Costa. **A natureza jurídica da medida provisória**. *Revista Científica Semana Acadêmica*, v. 1, p. 1, 2013.

_____. **Medida Provisória: controle jurisdicional dos pressupostos que a legitimam - relevância e urgência**. *Revista IMES. Direito*, v. 12, p. 137-172, jan. / dez. 2006.

MAIA, Paula Oliveira; LIMA, Eduardo Martins. **As medidas Provisórias e o Poder Judiciário: o controle jurisdicional dos pressupostos de relevância e urgência**. In: *Anais do XIV Congresso Nacional da CONPENDI- UEA*, Manaus, 2006.

MAINWARING and SHUGART. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Parlamentarismo realidade ou utopia?** FECOMERCIO SP. São Paulo. 2016.

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

MONTESQUIEU. **O espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes. 2000.

MUELLER, Carlos Pereira Bernardo. **Uma Teoria Da Preponderância Do Poder Executivo**. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - v. 15, nº 43, 2000.

RENNÓ, Lucio R. **Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?** In: *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SAMPAR, Rene. **O papel das Medidas Provisórias no presidencialismo de coalizão brasileiro**. *Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 1, p. 32-49, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular**. 1. ed., 2. Tir. São Paulo: Malheiros, 2002.

TELES FILHO, Eliardo. Observatório Constitucional. **O "presidencialismo de coalizão" revisitado na obra de Sérgio Abranches**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-26/presidencialismo-coalizao-revisitado-obra-sergio-abranches#_ftnref3> Acesso em: 21 out. 2017.

VIEIRA, Bruno Furtado. **Presidencialismo de Coalização, Medidas Provisórias e Controle de Constitucionalidade na ADIn 4.029**. Brasília: O autor, 2013.