



**Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Direito**

**Medidas Provisórias e Pertinência Temática: a importância  
do controle do “contrabando” legislativo como garantia da  
higidez da produção normativa infraconstitucional**

**Alexandre Trindade de Sousa**

Brasília/DF  
2015

ALEXANDRE TRINDADE DE SOUSA

**Medidas Provisórias e Pertinência Temática: a importância do controle do “contrabando” legislativo como garantia da higidez da produção normativa infraconstitucional**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho**

Brasília/DF  
2015

ALEXANDRE TRINDADE DE SOUSA

**Medidas Provisórias e Pertinência Temática: a importância do controle do “contrabando” legislativo como garantia da higidez da produção normativa infraconstitucional**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Brasília, de 2015.

**Banca Examinadora:**

---

**Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho - UnB**

---

**Membro: Prof. Dr. André Macedo de Oliveira - UnB**

---

**Membro: Prof. Dr. João Carlos Medeiros de Aragão – Câmara dos Deputados**

---

**Membro Suplente: Prof. Mestre Karlo Dantas – Câmara dos Deputados**

*Jabuti não sobe em  
árvore, ou é enchente,  
ou é mão de gente.*

*Ditado popular  
(autor desconhecido)*

## **RESUMO**

Em uma abordagem multidisciplinar, o presente trabalho coloca em perspectiva o instituto da medida provisória. Evidencia-se a forte dependência presidencial em relação às medidas provisórias e a pouca efetividade dos mecanismos de controle a elas associados, o que permite que diversas práticas abusivas sejam cometidas, tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Nesse passo, o trabalho examina uma dessas práticas, o “contrabando” legislativo. Trata-se de uma prática perniciosa que utiliza as medidas provisórias como carona para viabilizar, em flagrante desrespeito ao devido processo legislativo, a aprovação de matérias de interesse dos parlamentares, comprometendo a legitimidade e a higidez da produção legislativa infraconstitucional.

Palavras-chave: medidas provisórias, mecanismos de controle, devido processo legislativo, “contrabando” legislativo, higidez da produção legislativa.

## **ABSTRACT**

In a multidisciplinary approach, this study puts into perspective the institute of provisional measure. Highlights the strong presidential dependence on provisional measures and the little effectiveness of control mechanisms associated with them, which allows many abuses are committed by both the Executive and the Legislature. In this step, the paper examines one such practice, the legislative smuggling. It is a pernicious practice, which affronts due process of law, and uses the provisional measures as lift to facilitate the approval of matters of interest to parliamentarians, compromising the legitimacy and healthiness of legislative production.

Keywords: provisional measures, control mechanisms, due process of law, legislative smuggling, healthiness of legislative production.

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1- Edição de Medidas Provisórias – de FHC a Dilma .....	20
Tabela 2 - Proposições legislativas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso .....	21
Tabela 3 - Proposições apreciadas pelo plenário da Câmara dos Deputados.....	23

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
MP	Medida Provisória
MPs	Medidas Provisórias
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLs	Projetos de Lei
RPMPs	Razão de dependência presidencial em MPs
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
STF	Supremo Tribunal Federal
UNB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. MEDIDAS PROVISÓRIAS EM PERSPECTIVA .....	12
1.1. Considerações Iniciais .....	12
1.2. Origem, Histórico e Evolução .....	12
1.3. Limites e Contornos.....	16
1.4. O Executivo e as Medidas Provisórias: o que dizem os números .....	19
2. MECANISMOS DE CONTROLE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS .....	25
2.1. Considerações Iniciais .....	25
2.2. Controle Parlamentar .....	26
2.3. Controle Judicial.....	28
2.4. Mecanismos de Controle: como a realidade se apresenta.....	31
3. O “CONTRABANDO” LEGISLATIVO NAS MPs .....	35
3.1. Considerações Iniciais .....	35
3.2. O “Contrabando” e o Devido Processo Legislativo.....	36
3.3. O Parlamento e o “Contrabando” Legislativo .....	37
3.4. O fim do “contrabando” legislativo: o STF e a ADI 5.127/DF .....	42
CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	50



## INTRODUÇÃO

Vive-se, no Brasil, um momento institucional delicado, que merece especial atenção. Além de uma crise econômica intensa, experimenta-se uma crise política aguda, que aprofunda uma reflexão recorrente que envolve os limites de atuação dos poderes constituídos na cena contemporânea, à luz do princípio-paradigma da separação de poderes consagrado na Constituição de 1988.

O debate em torno das relações entre os poderes, especialmente no que toca ao comportamento do Legislativo e do Judiciário, em face de eventuais excessos praticados pelo Executivo no usufruto de suas prerrogativas constitucionais, tem sido objeto frequente de pesquisa e reflexão por parte de juristas e de acadêmicos de diversas áreas do conhecimento.

Elemento de destaque no aludido debate é o instituto da medida provisória (MP). Com efeito, dentre as prerrogativas que o Executivo detém para governar, a possibilidade de editar medidas provisórias é a que tem suscitado maior controvérsia, em virtude da preponderância que tem assumido na produção legislativa pátria e de suas características como instrumento excepcional capaz de introduzir, com força de lei e vigência imediata, inovações na ordem jurídica.

Há severas críticas, plenamente justificadas, quanto aos excessos perpetrados pelo Presidente da República no uso da prerrogativa de legislar mediante a adoção de medidas provisórias; afinal, é incompreensível que um instrumento de uso excepcional controle a agenda do Parlamento e detenha a hegemonia da produção normativa. Interessante notar, nesse contexto, que a autorização para o uso do referido instituto não é ilimitada e deve respeitar limites estabelecidos tanto pela Constituição quanto por diplomas infraconstitucionais.

Consoante a atual redação do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República pode, em caso de relevância e urgência, adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Caracteriza-se, pois, a medida provisória como instrumento a ser adotado extraordinariamente em situações de relevância e urgência, até porque há um caminho natural no processo legislativo constitucional para o Executivo viabilizar as suas iniciativas: o projeto de lei, sobre o qual, inclusive, pode requerer urgência, nos termos do que dispõe o art. 64 da Constituição Federal. Há, ainda, limites materiais, expressos e implícitos no texto constitucional, que

não podem ser violados. O objeto da MP deve ser único, desde a sua edição até a sua conversão em lei, vedada, dessa forma, a inclusão de matéria com a qual não guarde pertinência temática, conforme exige a boa técnica legislativa e, sobretudo, em estrita observância ao devido processo legislativo democrático e constitucional.

Há, portanto, um contorno constitucional que circunscreve e condiciona a existência da medida provisória, desde a sua edição até a sua conversão em lei, que deve ser respeitado e controlado por todos os partícipes do processo, especialmente pelo Presidente da República e pelos membros do Congresso Nacional, mas também pelo Supremo Tribunal Federal quando provocado. Ultrapassar os limites que definem o referido contorno desrespeita o devido processo legislativo constitucional, elemento essencial para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Este trabalho se propõe, à luz do exposto, a examinar um pequeno recorte da problemática que envolve as medidas provisórias, nomeadamente a prática parlamentar do “contrabando” legislativo, que consiste em incluir, mediante a apresentação de emendas, matérias estranhas ao objeto da medida provisória, que com ela não guardam pertinência temática, os populares “jabutis”. Trata-se de uma prática perniciosa que retira da norma jurídica que dela decorre sua legitimidade constitucional e, nesse passo, compromete sensivelmente a higidez da produção legislativa pátria.

O debate que permeia o “contrabando” legislativo nas medidas provisórias tem despertado o interesse tanto do Congresso Nacional quanto do Supremo Tribunal Federal, que tratou da questão, mais recentemente, por ocasião do julgamento da ADI 5.127/DF. O assunto, sem dúvida, merece exame mais profundo, pois encerra diversas implicações, com reflexos diretos na ordem jurídica, mas também com efeitos na relação político-institucional entre os poderes.

O objetivo deste trabalho é, portanto, analisar a prática parlamentar do “contrabando” legislativo em medidas provisórias. Todavia, antes de examinar a questão propriamente dita, e a fim de situar o leitor de modo a permitir uma reflexão melhor contextualizada, discorre-se sobre aspectos mais amplos relacionados ao instituto da medida provisória.

Dessa forma, o trabalho está organizado nesta breve introdução, seguida do capítulo “1”, que contextualiza o instituto da medida provisória, evidenciando a forte dependência presidencial em relação ao seu uso e a consequente influência na agenda legislativa e na

produção normativa infraconstitucional. O capítulo “2” apresenta os mecanismos de controle disponíveis para regular o uso de MPs, e, a partir daí, avalia o quão efetivo estes têm sido para coibir eventuais excessos. O capítulo “3” trata da questão de fundo do trabalho e aborda, em várias dimensões, o fenômeno do “contrabando” legislativo em medidas provisórias. Por fim, o tópico conclusões sintetiza, de maneira crítica, o que foi desenvolvido ao longo do trabalho.

# 1. MEDIDAS PROVISÓRIAS EM PERSPECTIVA

## 1.1. Considerações Iniciais

Este capítulo se propõe a contextualizar o instituto da medida provisória à luz do desenho institucional vigente, e, a partir daí, examinar o comportamento do Poder Executivo diante da possibilidade de legislar por intermédio de MPs, sobretudo na perspectiva de que a medida provisória se reveste de caráter excepcional e de que há outra escolha legislativa natural para alterar o *status quo* do ordenamento jurídico, qual seja, a de enviar ao Congresso Nacional projetos de lei.

Inicialmente, discorre-se sobre a disciplina da legislação de urgência no Brasil, desde a possibilidade da edição dos famosos decretos-lei, passando pela introdução das medidas provisórias na Carta Constitucional de 1988, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que alterou a disciplina do aludido instituto. Em seguida, são apresentadas as condições de contorno estabelecidas pelo texto constitucional que definem os limites a serem respeitados pelo Presidente da República ao pretender editar medidas provisórias. Por fim, com base em dados empíricos referentes particularmente ao período que sucedeu a EC32/01, examina-se, com mais vagar, as escolhas legislativas do Poder Executivo, enfatizando a forte dependência presidencial em relação à edição de medidas provisórias.

## 1.2. Origem, Histórico e Evolução

A atual redação do art. 62 da Constituição Federal estabelece que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República pode adotar MPs com força de lei e vigência imediata. O presidente pode, respeitadas as restrições constitucionais estabelecidas, produzir nova legislação, que deve ser submetida ao crivo do Congresso Nacional para o definitivo ingresso no ordenamento pátrio.

Ressalte-se, contudo, que a noção de legislação de urgência no Brasil não é inovação trazida na Carta de 1988. A Constituição de 1937 já previa, em seu art. 74, combinado com os artigos 12, 13 e 180, a possibilidade de o Executivo legislar sem qualquer controle do Parlamento, de modo que, consoante afirma Amaral Júnior (2004, p.111), “o decreto-lei de 1937 já nascia lei”.

Também a Constituição de 1967 dispunha expressamente sobre a possibilidade de edição de decretos-lei, em caso de urgência ou interesse público relevante, desde que não implicasse aumento de despesa e que se restringisse a matérias relacionadas à segurança nacional e a finanças públicas. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 ampliou o leque de matérias suscetíveis à edição de decretos-lei, de forma a abranger matérias de ordem tributária, a criação de cargos e a fixação de vencimentos.

Ao longo da vigência das referidas Constituições houve incisiva crítica com relação à utilização de decretos-lei, sobretudo em razão de sua característica extremamente autoritária, a se configurar pela forma presumida de aprovação por decurso de prazo, transcorridos sessenta dias sem manifestação do Congresso Nacional<sup>1</sup>.

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte – ANC de 1987/1988 inaugurou um novo momento institucional em que era fundamental conciliar o necessário fortalecimento do Legislativo com os imperativos da sociedade política contemporânea (CLÈVE, 1991). Àquela altura buscava-se resgatar a autonomia do Poder Legislativo, que se encontrava subalterno em razão do período de regime militar. Nesse contexto, a inclusão do instituto da medida provisória na Carta Constitucional de 1988 pode ser compreendida a partir da necessidade de mitigar as dificuldades e os desafios à governabilidade em um período de transição para uma nova perspectiva de democracia, em face da inércia característica de um Poder Executivo extremamente forte que perdurou durante todo o período de regime militar (POWER, 1998).

Foi nesse ambiente político-institucional que, sob a inspiração do direito positivo italiano<sup>2</sup>, o instituto da medida provisória foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio pela Carta de 88 em substituição ao famigerado decreto-lei. A intenção foi manter-se a prerrogativa do Presidente da República de, em situações excepcionais, dispor de um mecanismo de intervenção legislativa de eficácia imediata; todavia, desta feita com a possibilidade de um controle mais efetivo do Congresso Nacional.

---

<sup>1</sup> Art. 55, §1º, Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

<sup>2</sup> Neto (2010, p. 12) observa que a doutrina constitucionalista brasileira é uníssona no sentido de atribuir ao *decreto-lege* italiano a influência direta das medidas provisórias. A Constituição Italiana de 1947, em seu art. 77, traz a previsão dos *procedimentos provisórios* que inobstante a expressão constitucionalmente adotada, continua sendo chamado usualmente de *decreto-lege*. O referido artigo estabelece que, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo adota, sob a sua responsabilidade, procedimentos provisórios com força de lei. Tais procedimentos devem ser encaminhados às Câmaras para conversão e perdem a eficácia desde o início se não convertidos em lei dentro de sessenta dias de sua publicação. Percebe-se claramente a semelhança com a redação dada ao art. 62 da Constituição Federal de 1988 que trata da Medida Provisória.

No texto original da Constituição Federal de 1988, o art. 62<sup>3</sup> estabelecia que em casos de relevância e urgência o Presidente da República poderia adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las imediatamente ao Congresso Nacional para aprová-las ou rejeitá-las. A medida provisória aprovada sem alterações era então promulgada pelo presidente do Congresso Nacional, sendo encaminhada à publicação para sua conversão em lei. Em caso de alterações patrocinadas pelo Congresso Nacional, o projeto de lei de conversão advindo da medida provisória alterada era encaminhado à sanção do Presidente da República. Todavia, caso a MP fosse rejeitada ou não apreciada em trinta dias, perderia sua eficácia, de modo que caberia ao Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo, regular as relações jurídicas decorrentes dos atos praticados durante a sua vigência.

Interessante notar que, desde o início, as medidas provisórias se mostraram uma importante escolha estratégica de que fizeram farto uso os Chefes do Executivo para fazer valer seus interesses legislativos. A utilização excessiva das MPs, para além do que o constituinte originário imaginava, acabou por despertar em parcela dos congressistas a vontade de restringir o seu uso por parte do Presidente da República. Uma primeira reação efetiva do Congresso, embora de alcance restrito, se deu em agosto de 1995, quando foram promulgadas as Emendas Constitucionais de números 6 e 7, que vedaram a edição de medida provisória com o propósito de regulamentar artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por emenda promulgada a partir de 1995 (VALLE, 2007).

Apesar da aprovação das aludidas emendas constitucionais, a edição de medidas provisórias continuou elevada, sobretudo quando se considera tratar-se de um instituto a ser empregado em situações extraordinárias. A partir de certo momento, o Parlamento deixou de apreciar as MPs, iniciando um processo cumulativo de reedições. A inércia do Congresso interessava ao Executivo. O desconforto de parcela significativa do Parlamento era flagrante e crescente. O incômodo do Congresso, somado a um ambiente político

---

<sup>3</sup> “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes”.

favorável<sup>4</sup>, acabou por viabilizar a aprovação da Emenda Constitucional nº 32/2001, que alterou as regras de edição e tramitação das medidas provisórias.

Em síntese, a EC 32/2001: alterou o prazo de vigência da MP, de trinta para sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período<sup>5</sup>; instituiu o “trancamento da pauta”<sup>6</sup>; estabeleceu limites materiais para a edição de MPs<sup>7</sup>; determinou que a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais<sup>8</sup>; disciplinou o uso de MPs para instituição ou majoração de impostos; vedou a reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa<sup>9</sup>.

O novo conjunto de regras do art. 62 com a redação dada pela EC 32/2001, embora mantendo a prerrogativa do Presidente da República de alterar, de imediato, o *status quo* do ordenamento jurídico, teve o condão de inibir a edição de medidas provisórias e assegurar mais celeridade na apreciação das mesmas por parte do Congresso Nacional. Todavia, não logrou o resultado esperado, com será visto adiante, após uma análise mais profunda do contorno constitucional que limita e condiciona a edição de medidas provisórias, objeto da próxima seção.

---

<sup>4</sup> Entre as condições políticas que favoreceram a aprovação da EC 32/2001, Pereira, Power, Rennó (2007) destacam o fato do PSDB presidir à época a Câmara dos Deputados e a proximidade do término do segundo mandato do presidente Fernando Henrique.

<sup>5</sup> “Findo este prazo e não apreciada a MP, esta perde a eficácia, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes”. Importante ressaltar que a contagem de prazo é suspensa durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

<sup>6</sup> Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Essa regra foi instituída para evitar que as medidas provisórias ficassem sem o devido exame do Legislativo por tempo indeterminado. Vale ressaltar, por fim, que a instituição do imperativo do sobrestamento da pauta acabou por configurar-se em instrumento à disposição do Poder Executivo para influenciar a agenda do Parlamento.

<sup>7</sup> Proibiu a edição de MP que trate de matéria relativa a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; relativa a direito penal, processual penal e processual civil; relativa a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; e de matéria reservada a lei complementar.

<sup>8</sup> Em tese, caberia a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Frise-se que a Comissão, além de se manifestar sobre os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, deve emitir parecer quanto ao mérito, bem como quanto à adequação financeira e orçamentária da medida. §§ 1º 2º, do art. 5, da Resolução n. 01/2002 do Congresso Nacional.

<sup>9</sup> É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

### 1.3.Limites e Contornos

Na seção anterior, buscou-se contextualizar a evolução das regras institucionais associadas à medida provisória. Nesta seção, pretende-se enfatizar, à luz do texto constitucional, que a autorização para a edição de medidas provisórias não significa a concessão de um poder sem limites. A adoção de MP por parte do Executivo implica o respeito a uma série de condições de contorno estabelecidas na Constituição, como os requisitos de “relevância e urgência”<sup>10</sup> e as vedações de ordem material<sup>11</sup>, e, bem assim, aquelas expressas em diplomas infraconstitucionais, como as regras estabelecidas pela Lei Complementar 95/1998<sup>12</sup> e pela Resolução nº. 01, de 2002, do Congresso Nacional.

Consoante o art. 62 da Constituição, há dois requisitos de admissibilidade para a edição de medida provisória: relevância e urgência. A delimitação conceitual de tais requisitos tem representado um desafio para a doutrina e para a jurisprudência, vez que se revestem de elevado grau de indeterminação jurídica, de tal maneira que permitem ao Executivo um sutil juízo de discricionariedade, naturalmente contaminado por uma carga valorativa de natureza política. Nesse diapasão, Barioni (2004) sustenta que a indeterminação do que seja relevante e urgente tem sido a maior causa das graves distorções no uso de medidas provisórias.

A complexidade da análise se acentua na medida em que se deve considerar, de um lado, o equilíbrio entre os poderes do Estado Democrático de Direito e, de outro lado, os anseios da sociedade e a necessidade de dar uma resposta normativa às mudanças e transformações do contexto da vida contemporânea. Todavia, há que se fazer um esforço no sentido de estabelecer, ainda que em linhas gerais, alguns contornos que sirvam de parâmetros para que se possa minimamente, em respeito aos ditames constitucionais e ao princípio da separação de poderes, controlar a edição de medidas provisórias e inibir eventuais abusos.

Indiscutível é que, assim como toda iniciativa legislativa, não prescinde a medida provisória da devida motivação, que deve necessariamente alcançar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência autorizadores de sua edição. Cabe, portanto, ao Presidente da República, quando da edição de MP, demonstrar a relevância e a urgência da medida, inclusive como forma de facilitar o juízo de admissibilidade a ser exercido pelo

---

<sup>10</sup> *Caput* do art. 62 da Constituição Federal.

<sup>11</sup> Art. 62, § 1º e art. 246, ambos da Constituição Federal.



Congresso Nacional, ou, eventualmente, o controle judicial de constitucionalidade, assunto que será examinado com mais detalhes no próximo capítulo.

Com efeito, toda matéria suscetível de disciplina legislativa é em princípio relevante. Todavia, a relevância constitucional atribuída à edição de MPs é especialmente qualificada, extraordinária, e deve extrapolar a relevância ordinária desafiadora do processo legislativo comum (CLÈVE, 1991). Toda situação que exija providências por parte do poder público é, *a priori*, relevante para a sociedade e *per se* justificaria a adoção do ato normativo por parte do Executivo. Condenável, porém, é buscar a satisfação de conveniências políticas mediante o uso de MPs sob o argumento de que atendem a relevantes interesses da sociedade.

O pressuposto de urgência, por seu turno, admite maior precisão conceitual. A noção de urgência em sentido amplo pressupõe uma circunstância que impõe um dever de agir. No caso da urgência como requisito para a edição de MP, a situação se reveste de certa peculiaridade, visto que se trata de uma condição que autoriza a ingerência de um poder na função precípua de outro, notadamente a de legislar.

Trata-se, portanto, de um expediente que deve ser usado com parcimônia, sobretudo se houver, e há, outro meio constitucionalmente previsto para carrear eventual iniciativa do Executivo. Nesse sentido, alguns doutrinadores entendem que: não há urgência se a matéria puder aguardar o trâmite legislativo em regime de urgência<sup>13</sup>; não há urgência se a aplicação da matéria disciplinada ficar diferida no tempo, como por exemplo, em uma situação na qual fosse previsto um prazo de *vacatio* superior ao prazo de eficácia da própria medida provisória (NASCIMENTO, 2004, P. 209).

Na mesma linha, pondera Greco (1991, p. 24) que “não existe urgência se a eficácia da disposição só puder se materializar após um lapso temporal suficientemente amplo que permitiria a tramitação normal do processo legislativo, em algumas formas disciplinadas pela Constituição”.

Do exposto, nota-se que os contornos a limitar o alcance dos pressupostos de relevância e urgência se conformam a partir da ocorrência de situação de interesse público que exija providências - que seja, portanto, “relevante”, e, simultaneamente, seja tão

---

<sup>12</sup> Dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis.

<sup>13</sup> Vide art. 64, §§ 2º e 3º da Constituição Federal.

premente que não possa aguardar decisão por muito tempo, sob pena de comprometimento da ordem pública; logo, urgente. (GALIANO, 2006).

Além dos requisitos de admissibilidade de relevância e urgência, indispensáveis para a edição de medidas provisórias, há outros limites a serem respeitados no que toca à adoção de legislação de urgência. A discussão que envolve os limites materiais de regência por intermédio de MP, objeto de amplo debate nos anos seguintes à promulgação da Carta de 88, acabou mitigado com a aprovação da Emenda Constitucional 32/2011 que expressamente restringiu o alcance temático das MPs.

Nascimento (2004, p.212) se socorre da lição de Clèmerson Clève para didaticamente discorrer sobre os limites materiais, expressos e implícitos, a que estão submetidas as medidas provisórias. Nesse passo, são insuscetíveis de regência por MP: as matérias vedadas ao poder constituinte derivado<sup>14</sup>; as matérias dependentes de manifestação do constituinte derivado<sup>15</sup>; matérias submetidas à reserva absoluta do Legislativo<sup>16</sup>; matéria relativa a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; relativa a direito penal, processual penal e processual civil; relativa a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, à carreira e à garantia de seus membros; relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; reservada a lei complementar; e, já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Ademais, é imperioso que as medidas provisórias, assim como as demais iniciativas legislativas, respeitem o devido processo democrático legislativo a nortear, nos termos da Constituição, a higidez da produção legislativa. Fundamental, nesse passo, é que a medida provisória traga um único objeto, vedada, portanto, a multiplicidade de matérias. Conduta diversa implica não conformidade com a exigência constitucional e desrespeito a boa técnica legislativa, nos termos da Lei Complementar 95/98, segundo a qual “cada lei tratará de um único objeto”<sup>17</sup>, que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este

---

<sup>14</sup> § 4º do art. 60 da Constituição Federal, cláusulas pétreas.

<sup>15</sup> Que ensejem alteração na Constituição.

<sup>16</sup> Insuscetíveis de delegação do § 1º do art. 68 da Constituição Federal, competência exclusiva do Congresso Nacional ou privativa de uma das suas Casas Legislativas.

<sup>17</sup> Art. 7, inciso I, Lei Complementar 95/98.

não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”<sup>18</sup>, e que “o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva”<sup>19</sup>.

#### **1.4. O Executivo e as Medidas Provisórias: o que dizem os números**

Como já mencionado, desde a sua introdução, com a promulgação das Constituição de 1988, as medidas provisórias se mostraram uma importante escolha estratégica da qual fez uso o Executivo para além daquilo que o Congresso imaginava. Já no governo Sarney, o Congresso percebeu que a chancela de recurso extraordinário que deveria caracterizar as MPs era relativa. Durante os 16 meses do governo Sarney, foram editadas 125 medidas provisórias, ou seja, em média quase oito MPs por mês (7,8MPs/mês), das quais 22 foram ainda reeditadas. Ademais, vale frisar que no período mencionado, das 163 novas leis ordinárias promulgadas, 66,8% (109) foram oriundas de medidas provisórias<sup>20</sup>.

Nos governos que se seguiram, Collor e Itamar, o Executivo continuou a recorrer de maneira substancial às medidas provisórias. Collor (90-92) editou 89 MPs (2,9 por mês) com 70 reedições. Itamar (92-94), por sua vez, editou 142 MPs (5,3 por mês) com 346 reedições, o que representa uma média de 13,4 MPs reeditadas a cada mês. No governo Fernando Henrique Cardoso não foi diferente. Ao longo do período que contempla o primeiro mandato (1995-1998) e a parte do segundo mandato (09-1999/2001) anterior à promulgação da EC 32/2001, foram editadas 263 medidas provisórias com 5036 reedições (média de 62 reedições por mês)<sup>21</sup>. À época, tratou-se, por intermédio de MPs, desde planos de estabilização econômica, passando por privatizações e alterações na legislação tributária, até à disponibilização de automóvel para o Vice-presidente da República.

A expectativa do Congresso Nacional, ao propor uma nova disciplina para a adoção de medidas provisórias a partir da aprovação da EC 32/2001, era, em boa medida, a de restringir o seu uso pelo Executivo e, assim, retomar o controle da produção legislativa. Todavia, o efeito esperado não se fez realidade, de modo que o Executivo continuou a

---

<sup>18</sup> Art. 7, inciso III, Lei Complementar 95/98.

<sup>19</sup> Art. 7, inciso III, Lei Complementar 95/98.

<sup>20</sup> Dados consolidados pelo autor a partir da consulta a informações da Presidência da República (disponível em <http://www.planalto.gov.br>) e ao Sistema de Informações legislativas – SILEG da Câmara dos Deputados (disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)).

<sup>21</sup> Idem.

adotar a medida provisória com forma de viabilizar os seus interesses. A tabela 1<sup>22</sup> apresenta os dados referentes à edição de MPs, segmentados por mandato presidencial, desde a promulgação da EC 32/2001 até o outubro/2015.

Tabela 1- Edição de Medidas Provisórias – de FHC a Dilma

Presidente	Originais	Nº de Meses	Média Mensal
FHC (2ºMandato: EC32/01-2002)	102	15,5	6,58
Lula (1º Mandato: 2003-2006)	240	48	5,00
Lula (2º Mandato: 2007-2010)	179	48	3,73
Dilma (1º Mandato: 2011-2014)	145	48	3,02
Dilma (2º Mandato: Jan- Out 2015)	30	10	3,00

Percebe-se, claramente, que a alteração promovida em 2001 não foi suficiente para desestimular os governos que a ela sucederam no sentido de diminuir a edição de medidas provisórias. De fato, a média de edição de MPs que, antes da EC 32/01, era de 3,2 MPs/mês, passou, após a reforma, para 4,10 MPs/mês, o que representa um crescimento aproximado de 28% na taxa de edição mensal. Ademais, o governo que menos utilizou o referido instituto o fez em média três vezes por mês, o que por si só causa espanto em razão de tratar-se, em tese, de um instrumento extraordinário, condicionado a situações de relevância e urgência.

Outra estatística descritiva interessante a examinar é a que Pereira, Power e Rennó (2007) chamaram de razão de “dependência presidencial em medidas provisórias (RPMPs)<sup>23</sup>”. Preliminarmente, cumpre lembrar que, a depender do tipo de legislação que deseja propor, o Executivo deve escolher o instrumento legislativo adequado para tal fim. Em nível de legislação ordinária, escopo deste trabalho, são duas as escolhas legislativas disponíveis: os projetos de lei, que representam a via de regra, o caminho natural, e as

<sup>22</sup> Dados consolidados pelo autor a partir da consulta a informações da Presidência da República (disponível em <http://www.planalto.gov.br>) e ao Sistema de Informações legislativas – SILEG da Câmara dos Deputados (disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)).

<sup>23</sup> Em verdade, aqui utilizar-se-á uma adaptação à estatística proposta pelos referidos autores. A estatística por eles sugerida considera uma razão na qual o numerador representa as medidas provisórias (MPs) e o denominador é a soma de três tipos de iniciativas legislativas: projetos de lei (PLs), projetos de lei complementar (PLCs) e MPs. Não obstante o valor agregado do indicador proposto por Pereira, Power e Rennó (2007), entendemos que no cálculo da razão de dependência em MPs não se deve considerar os projetos de lei complementar (PLCs) por dois motivos: (i) não se pode editar MPs sobre matéria objetos de lei complementar e; (ii) a apreciação de projeto de lei complementar exige quórum qualificado, diferente das MPs e dos PLs que exigem maioria simples. Nesse prisma, ao desejar propor alterações no status quo em nível de legislação ordinária, o Executivo escolhe entre editar uma MP ou propor ao Congresso um projeto de lei (PL).

medidas provisórias que, em tese, seriam a via de exceção, a serem empregadas em situações extraordinárias, conforme estabelece o texto constitucional.

A tabela 2<sup>24</sup> consolida as iniciativas legislativas do Executivo pós EC32/01 e apresenta anualmente a dependência em MPs.

Tabela 2 - Proposições legislativas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso

	Ano	Medidas Provisórias	Projetos de Lei	Dependência em MPs (RPMPs)
FHC (2º Mandato) *	2001	20	27	42,55%
	2002	82	74	52,56%
<b>Total</b>		<b>102</b>	<b>101</b>	<b>50,25%</b>
Lula (1º Mandato)	2003	58	34	63,04%
	2004	73	57	56,15%
	2005	42	48	46,67%
	2006	66	36	64,71%
<b>Total</b>		<b>239</b>	<b>175</b>	<b>57,73%</b>
Lula (2º Mandato)	2007	71	34	67,62%
	2008	40	65	38,10%
	2009	27	62	30,34%
	2010	42	31	57,53%
<b>Total</b>		<b>180</b>	<b>192</b>	<b>48,39%</b>
Dilma (1º Mandato)	2011	36	30	54,55%
	2012	45	20	69,23%
	2013	35	31	53,03%
	2014	29	3	90,63%
<b>Total</b>		<b>145</b>	<b>84</b>	<b>63,32%</b>
Dilma (2º Mandato)**	2015	30	15	66,67%
<b>Total</b>		<b>30</b>	<b>15</b>	<b>66,67%</b>
<b>Total Geral</b>		<b>696</b>	<b>567</b>	<b>55,11%</b>

\* A partir da EC 32/01.

\*\* Até maio de 2009.

<sup>24</sup> Dados consolidados pelo autor a partir da consulta a informações da Presidência da República (disponível em <http://www.planalto.gov.br>) e ao Sistema de Informações legislativas – SILEG da Câmara dos Deputados (disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)).

A razão de dependência presidencial em MP configura-se com um indicador que captura as escolhas estratégicas do Executivo no que toca à iniciativa legislativa ordinária, isto é, indica se o Executivo, ao desejar propor alterações no *status quo* em nível de legislação ordinária, prefere editar uma MP ou propor ao Congresso um projeto de lei. Com efeito, o processo decisório associado a cada uma das escolhas legislativas apresenta características diferentes, de modo que a opção por um ou por outro instrumento legislativo naturalmente implica custos e benefícios diferenciados, tanto para o Executivo quanto para o Congresso.

Os números colhidos sugerem que as medidas provisórias se apresentam como um importante instrumento estratégico à disposição do Presidente da República para propor suas políticas, que delas faz uso para além da excepcionalidade que as deveria caracterizar. Ressalte-se que em todos os governos analisados a medida provisória sempre superou os projetos de lei enquanto caminho escolhido para viabilizar as iniciativas legislativas do Executivo.

Em média, as MPs representaram 55,11% das proposições de legislação ordinária encaminhadas pelo Executivo ao Congresso. Interessante notar, ademais, que a razão de dependência presidencial em MPs vem aumentando no governo da presidente Dilma, ficando em 63,32% no primeiro mandato e, no primeiro ano do segundo mandato, já atinge o patamar de 66,67%. Entender o porquê deste aumento constitui-se em um interessante objeto de pesquisa futura e não será abordado no escopo deste trabalho.

Outra consequência relevante que decorre do suposto abuso na adoção de medidas provisórias diz respeito à forte influência da pauta do Executivo na agenda do Parlamento. A tabela 3<sup>25</sup> mostra os dados referentes às proposições em nível de lei ordinária (MPs e PLs) apreciadas no plenário da Câmara dos Deputados desde 2002.

---

<sup>25</sup> Idem.

Tabela 3 - Proposições apreciadas pelo plenário da Câmara dos Deputados.

	Medidas Provisórias	Projetos de Lei	
		Iniciativa Executivo	Iniciativa dos demais legitimados
2002	65	10	12
2003	53	21	50
2004	89	17	14
2005	38	16	18
2006	63	13	24
2007	61	11	15
2008	52	19	34
2009	27	14	46
2010	22	6	7
2011	37	5	30
2012	38	15	58
2013	31	9	23
2014	20	7	35
<b>Total</b>	<b>596</b>	<b>163</b>	<b>366</b>

Constata-se, no período analisado, evidente predomínio das iniciativas legislativas do Executivo, notadamente das medidas provisórias, na pauta deliberativa da Câmara dos Deputados. De fato, as MPs representaram mais da metade (em média 52,98%) das proposições apreciadas no plenário daquela Casa. Ademais, de 2002 a 2014, foram apreciadas 759 proposições de iniciativa do Poder Executivo (596 MPs e 163 PLs), de modo que as iniciativas do Executivo corresponderam a pouco mais de 67% das matérias votadas. De maneira geral, de tudo o que foi apreciado no plenário da Câmara dos Deputados em termos de legislação infraconstitucional ordinária, aproximadamente 53% foram medidas provisórias, 14% projetos de lei do Executivo e 33% projetos de lei de outros autores.

Vê-se, portanto, no que tange à legislação em nível de lei ordinária, que não é exagero afirmar que o Poder Executivo exerce forte pressão sobre a agenda legislativa e, desse modo, se coloca em posição de destaque em relação aos outros atores legitimados a participar do processo legislativo.

Com a aprovação da EC 32/2001, supunha-se que o Executivo viesse a mudar seu perfil de escolhas estratégicas, reduzindo, assim, sua dependência em MPs, na medida em que estrategicamente elege-se com mais frequência os projetos de lei como o caminho legislativo para propor alterações no *status quo* das políticas. Contudo, os dados trazidos à

colação mostram que as expectativas não se transformaram em realidade, de modo que os governos continuaram a recorrer intensamente às medidas provisórias, a demonstrar a existência de vantagens comparativas relacionadas à sua edição que servem de incentivo para que o Executivo delas tanto dependa.

A elevada razão de dependência presidencial em MPs sugere que seu uso não tem se restringido a situações extraordinárias, o que nos leva a concluir que alguns dos limites e contornos anteriormente mencionados não têm sido respeitados. Resta, do exposto, refletir acerca da existência e da efetividade de mecanismos que permitam controlar eventuais abusos perpetrados pelo Presidente da República, assunto que será objeto de análise do próximo capítulo.



## 2. MECANISMOS DE CONTROLE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

### 2.1. Considerações Iniciais

No capítulo anterior, entre outros aspectos relacionados ao instituto da medida provisória, foram delineados os limites e contornos que têm o condão de restringir a adoção de medidas provisórias por parte do Chefe do Executivo. Se há limites a respeitar, é natural que se identifique quem os controla e mediante quais mecanismos. Este é o propósito deste capítulo, que visa, ainda que de maneira sucinta, apresentar e caracterizar os mecanismos de controle a que se submetem as medidas provisórias.

A Constituição Federal, ao outorgar ao Presidente da República a possibilidade de editar medidas provisórias, estabelece também mecanismos mútuos de controle institucional com o propósito de evitar excessos em face desta sensível prerrogativa de legislar de que dispõe o Poder Executivo. Segundo corrente majoritária da doutrina, são duas as espécies de controle a que se sujeita a medida provisória: o controle parlamentar e o controle jurisdicional<sup>26</sup>, que podem coexistir simultaneamente ou incidir de maneira singular.

Bem assim pensa Clève (1991), para quem a possibilidade de o Executivo, sob certas circunstâncias, legislar diretamente sem o consentimento prévio do Poder Legislativo, é compatível com a democracia, desde que sejam fortalecidas e respeitadas as formas de controle político e jurídico associadas a tal atividade.

Logo, tanto o Legislativo, primordialmente, quanto o Judiciário, se provocado, podem e devem controlar a edição de medidas provisórias, à luz dos contornos e limites mencionados no capítulo anterior. Desse modo, embora a competência do Congresso Nacional no exercício desse controle seja ampla, não exclui, ressalte-se, a concorrência com o Poder Judiciário nas hipóteses que envolvam perigo ou lesão à ordem pública e/ou aos direitos do cidadão.

---

<sup>26</sup> Consigne-se, desde logo, que se desenvolveu um debate em torno da legitimidade da jurisdição constitucional em face das medidas provisórias, em especial acerca da aferição dos pressupostos de relevância e urgência, de modo que não é pacífico o entendimento de que as medidas provisórias se sujeitam a controle jurisdicional, tampouco o alcance de tal controle. Todavia, o entendimento do Supremo Tribunal Federal e de parcela significativa da doutrina são na direção de que as medidas provisórias podem, sim, ser objeto de controle jurisdicional. Não poderia ser diferente. Ao controlar eventuais atos abusivos perpetrados pelo Presidente da República quando da adoção de medida provisória, o Judiciário não viola o princípio da separação de poderes, mas, ao revés, garante a sua integridade.

## 2.2. Controle Parlamentar

O controle parlamentar das medidas provisórias é atribuição primordial das Casas Legislativas e se orienta, primordialmente, a partir dos ditames constitucionais e da Resolução do Congresso Nacional nº 01, de 2002<sup>27</sup>. O Parlamento, ao dedicar-se às tarefas de controle das medidas provisórias, deve fazê-lo na estrita obediência às lindes constitucionalmente traçadas em garantia do equilíbrio dos Poderes e da segurança jurídica. (MARINHO, 2003, p. 115)

Cabe às Casas Legislativas, portanto, ao longo do processo de conversão da medida provisória em lei, atuar, consoante as suas prerrogativas constitucionais, no sentido de controlar o exercício da potestade legislativa outorgada pela Constituição ao Presidente da República (AMARAL JUNIOR, 2004).

Ressalte-se, por oportuno, que o próprio *caput* do art. 62 da Constituição Federal exige que, tão logo editada, a medida provisória seja encaminhada ao Congresso Nacional. Depreende-se do comando constitucional a nítida finalidade de que o Congresso Nacional possa, tão breve quanto possível, controlar a iniciativa presidencial e, assim, coibir qualquer excesso ou abuso que contrarie os limites estabelecidos pela Constituição.

Nesse sentido, vale colacionar a observação de Nascimento (2004, p. 229):

A exigência constitucional de apresentação imediata da medida provisória ao Congresso Nacional, para exame e deliberação a respeito de sua pretendida conversão em lei, etapa indispensável para tornar plena a eficácia dos conteúdos normativos veiculados, é uma característica da legislação de urgência, em qualquer Estado que se assuma como democrático. Todavia, perde sentido, caso não se reconheça no Poder Legislativo a função originária de controlar a compatibilidade da providência urgente com a Constituição.

Importa mencionar, ademais, que controle parlamentar se faz sentir ao longo de toda a tramitação legislativa da medida provisória, e está alicerçado em três fases distintas e autônomas, a saber: juízo prévio de admissibilidade, exame de constitucionalidade à luz das restrições de ordem material e, finalmente, exame de mérito. Nesse contexto, Damous e Dino (2005) argumentam que o Poder Legislativo, ao apreciar a MP, realiza espécie de controle de dupla natureza, jurídica e política, esta ao examinar os requisitos de relevância e urgência, e aquela ao tempo em que analisa a constitucionalidade e o mérito da matéria.

---

<sup>27</sup> Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.

A fase de admissibilidade se caracteriza por um juízo acerca do atendimento dos pressupostos formais exigidos pela Constituição. Trata-se, possivelmente, da fase mais delicada do processo, vez que alude ao exame dos requisitos de relevância e urgência que, em última análise, caracterizam a excepcionalidade exigida para justificar a própria existência da medida provisória.

Com efeito, a Constituição é categórica na direção de exigir um juízo prévio de admissibilidade<sup>28</sup> a ser proferido por uma comissão mista<sup>29</sup>, como condição necessária para o posterior exame da MP por parte do Pleno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sucessivamente. Relevante frisar, ainda, que a preliminar de admissibilidade não avança sobre o aspecto material da medida provisória, de maneira que não deve ser confundida com o exame de constitucionalidade referente aos limites materiais<sup>30</sup> impostos à edição da mesma, tampouco em relação ao mérito da matéria.

O fato de a aludida comissão mista, no controle parlamentar dos pressupostos de relevância e urgência, manifestar-se favoravelmente, não significa o esgotamento de todos os aspectos constitucionais que circunscrevem o exame da medida provisória, de tal sorte que, vencida a etapa da admissibilidade, passa-se ao exame da constitucionalidade em sua dimensão material. Nesse sentido, a MP pode até ser formalmente aceitável, mas materialmente pode afrontar à Constituição. Assim, no seu propósito de controlar as medidas provisórias, deve também o Parlamento atentar para os parâmetros constitucionais de dimensão material que limitam a adoção de MPs. Note-se que, embora conexas e fruto da inteligência constitucional, as fases mencionadas são, em verdade, autônomas.

A derradeira possibilidade de controle parlamentar se dá na fase de exame de mérito da medida provisória. Ao empreender tal exame, os parlamentares opinam acerca da conveniência da aprovação ou rejeição, no todo ou em parte, com ou sem emendas, na forma original ou de substitutivo, da proposta encaminhada pelo Presidente da República. O Parlamento, portanto, “pode rejeitar uma medida legítima que atenda aos pressupostos de admissibilidade e que esteja em conformidade com a Constituição, por julgá-la inoportuna e inconveniente. Nesse passo, exerce o Congresso um juízo tão discricionário quanto o do Presidente ao editar ato com força de lei” (DAMOUS; DINO, 2005, p.109).

---

<sup>28</sup> A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais (art. 62, § 5º, CF).

<sup>29</sup> Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional (art. 62, § 9º, CF).

Note-se que, se a opção for por alterar o texto originalmente encaminhado pelo Executivo, apresenta-se então o chamado projeto de lei de conversão (PLV), com numeração específica e autônoma, mas vinculado à medida provisória. Aqui reside um aspecto importante a merecer efetivo controle, questão de fundo deste trabalho, que será abordada adiante, mas que merece, desde já, uma pequena observação. Ao alterar o texto da medida provisória, sob o argumento de aperfeiçoá-la, não pode o Parlamento inserir objeto estranho à matéria originalmente tratada na MP, sob pena de ferir o devido processo legislativo constitucional.

Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta se manterá integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Por fim, vale lembrar que é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. Ademais, toda vez que houver alteração na MP original, ou em caso de rejeição da mesma, o Parlamento deve deliberar, mediante projeto de decreto legislativo, com o fito de disciplinar as relações jurídicas decorrentes da vigência provisória da parte alterada ou rejeitada.

### **2.3. Controle Judicial**

Como mencionado, o fato de as medidas provisórias estarem sujeitas a controle parlamentar não impede que sobre elas também incida o controle judicial. Sobre o tema, Clève (1991, p.52) é taxativo: “Afaste-se, de imediato, a ideia de que a edição de medidas provisórias consiste em questão política infensa ao *judicial review*”. Na mesma linha afirma Barioni (2004, p. 159): “Afora o controle político e jurídico a ser realizado, independentemente, pelo Poder Legislativo, incumbe ao Poder Judiciário, em última análise, sempre que provocado, difusa ou concentradamente, analisar sua constitucionalidade, rechaçando tudo o quanto possa desvirtuar a Constituição da República”.

A fim de melhor compreender a posição dos referidos autores, é interessante empreender breve reflexão acerca da natureza jurídica das medidas provisórias. Vale frisar, como afirma Clève (1991, p.43), que discutir a natureza jurídica das MPs não é mero

---

<sup>30</sup> Art. 62, § 1º, CF.

capricho, fruto de rigor acadêmico; ao contrário, é fundamental, posto que “da natureza jurídica deste instituto decorrem inúmeras consequências, inclusive a possibilidade ou não de o Judiciário assumir maior ou menor controle sobre os seus pressupostos de habilitação e conteúdo”. Cuida-se, portanto, de reconhecer ou não a possibilidade de as medidas provisórias se submeterem ao controle judicial de constitucionalidade.

No âmbito da doutrina, o tema é controverso. Sem a pretensão de ser conclusivo, pode-se, sinteticamente, elencar três correntes de pensamento: significativa parcela de doutrinadores entende que as medidas provisórias se constituem em modalidade de ato legislativo, espécie de lei<sup>31</sup>. Nesse sentido, funciona, na prática, como um projeto de lei<sup>32</sup> com eficácia antecipada; há outros, como Greco (1991), para quem a medida provisória é ato administrativo ou de governo com força de lei, não se configurando, portanto, ato legislativo; por fim, há aqueles, como Celso Antônio Bandeira de Mello (2010)<sup>33</sup>, que não reconhecem as MPs nem como ato administrativo nem como lei.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 293-MC (Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16 abr. 1993), afirmou sua competência para controlar a constitucionalidade das medidas provisórias. Definiu assim o STF a natureza jurídica das MPs:

As medidas provisórias configuram espécies normativas de natureza infraconstitucional, dotadas de força e eficácias legais. Não se confundem, porém, com a lei, embora transitoriamente se achem investidas de igual autoridade. A cláusula “com força de lei” empresta às medidas provisórias o sentido de equivalência constitucional com as leis.

Do exposto, resta claro que, quando provocada, a função jurisdicional não pode deixar de se pronunciar sobre a constitucionalidade de medida provisória. Fábio Comparato (2003, p. 92) enfatiza esse entendimento quando afirma:

Se o parlamento deixa de exercer o poder-dever de preservar sua competência legislativa, nem por isso ficam os juízes dispensados de cumprir, com zelo e presteza suas funções. A usurpação do poder legislativo não fere apenas o Congresso Nacional: ela viola, também e,

---

<sup>31</sup> Interessante notar, por oportuno, que o constituinte originário fez expressamente prever a medida provisória como ato normativo a integrar o rol de espécies legislativas do art. 59 da Constituição Federal.

<sup>32</sup> Nesta abordagem, a natureza das medidas provisórias reveste-se de uma ambivalência que as caracteriza e as define, qual seja: perante os seus destinatários naturais, funciona como se lei fosse, ou seja, é materialmente lei, ao passo que diante do Congresso Nacional tem todas as feições de projeto de lei de conversão das disposições provisórias nela inseridas em disposições permanentes (NETO, 2010, p 21).

<sup>33</sup> Segundo Bandeira de Mello (2010, p.132), as medidas provisórias “nada mais podem representar senão **providências indispensáveis** para enfrentar situações emergentes, anômalas, excepcionais, que demandariam solução imediata” (grifo nosso).

sobretudo, a soberania do povo e os direitos fundamentais, para cuja defesa existe uma Constituição.

Não cabe, portanto, alegar a existência de discricionariedade por parte do Presidente da República em editar medidas provisórias, como justificativa a impedir a realização do controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, prerrogativa garantida pelo princípio da inafastabilidade de apreciação de lesão ou ameaça a direito.

A pertinência da prestação jurisdicional é inafastável, visto que se justifica em razão de tratar-se de requisitos e limites de atuação expressamente e implicitamente inscritos na Constituição, logo, sobejamente compatíveis com a competência jurisdicional, em especial do Supremo Tribunal Federal, no uso de suas prerrogativas precípua de guardião da Carta Política.

As medidas provisórias são, desse modo, passíveis de controle de constitucionalidade a ser empreendido pelo Poder Judiciário, assim como se dá em relação a qualquer outro ato normativo, ou mediante “controle concentrado”<sup>34</sup>, também denominado *in abstracto*, ou mediante “controle difuso”<sup>35</sup>.

No Brasil, consoante esclarece Clève (1991), o controle jurisdicional de constitucionalidade<sup>36</sup> pode ocorrer em três níveis: cabe controle dos pressupostos de admissibilidade, isto é, dos requisitos de relevância e urgência<sup>37</sup>; cabe controle da matéria objeto de disciplina por parte da medida provisória, ou ainda, se não há restrição formal quanto ao uso de medida provisória; e, cabe controle de constitucionalidade da matéria propriamente dita, ou seja, se a matéria disciplinada pela medida provisória não agride os limites materiais impostos pelo constituinte. A propósito do exposto, conclui o autor: “Em relação à última dimensão do controle, sobre ela o Judiciário vem exercendo plenamente a

---

<sup>34</sup> O controle concentrado incumbe ao Supremo Tribunal Federal, que provocado por intermédio de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, analisa a procedência da retirada da medida provisória do ordenamento jurídico pelo Senado Federal, com eficácia erga omnes e efeitos ex nunc, com fulcros nos arts. 102, I, alíneas “a” e “q”, combinado com os arts. 103 e 105, h, da Constituição Federal.

<sup>35</sup> No que toca ao controle difuso, ou pela via de exceção, qualquer órgão do judiciário é competente para processar e julgar a questão incidental de inconstitucionalidade suscitada no bojo de uma ação. Nesse caso, a sentença declaratória só tem eficácia *inter partes* surtindo efeitos tão somente para a relação fundada na lei declarada inconstitucional. Assim, a sentença não faz coisa julgada em relação à lei, permanecendo esta em vigor, eficaz e aplicável a outras relações jurídicas.

<sup>36</sup> Como dito anteriormente, não é pacífico o entendimento de que as medidas provisórias se sujeitam à controle judicial tampouco o alcance de tal controle. Nesse contexto, há desenvolve-se um debate em torno da legitimidade da jurisdição constitucional em face das medidas provisórias, em especial acerca da aferição dos pressupostos de relevância e urgência.

<sup>37</sup> Souza (2003) pondera que no entender de parte da doutrina brasileira, a análise dos requisitos de admissibilidade da medida provisória não poderia ocorrer mediante controle difuso, em razão de ser temerária a possibilidade de o particular suspender a eficácia da MP.

sua atividade jurisdicional. Quanto às duas primeiras, não há dúvida de que pode exercê-la” (CLÈVE, 1991, p.86).

## **2.4. Mecanismos de Controle: como a realidade se apresenta**

Apresentados os aspectos teóricos associados aos mecanismos de controle das medidas provisórias, e em razão da forte dependência presidencial em relação às mesmas, é natural que se indague qual tem sido a prática institucional no que diz respeito ao controle de eventuais excessos na edição de MP.

No que tange ao controle parlamentar, o Congresso Nacional tem sofrido severas críticas por parte de alguns doutrinadores, que acusam o Parlamento de um comportamento leniente e reclamam por uma providência mais firme no exercício do poder-dever de controle sobre as seguidas medidas provisórias que lhe são confrontadas pelo Executivo (SZKLAROWSKY, 2003).

De fato, as medidas provisórias têm sido amplamente aceitas pelo Congresso Nacional. Desde a aprovação da EC 32/01 até o final de 2014, foram editadas 544 medidas provisórias, das quais 458 foram aprovadas pelo Congresso Nacional, 60 perderam a eficácia, 6 foram revogadas, 17 (3,12%) foram formalmente rejeitadas e 3 foram consideradas prejudicadas<sup>38</sup>. A taxa de aprovação das medidas provisórias é de 84,2%, o que sugere que, se há abusos por parte do Executivo, o Congresso com eles concorda, ou por omissão, ou por conveniência.

O Supremo Tribunal Federal também tem sido cobrado em face da necessidade de reavaliar seu entendimento quanto à discricionariedade do Presidente da República em julgar a relevância e urgência inerentes à edição de MPs. Inicialmente, sob a vigência da Constituição de 1967, o STF entendia que a apreciação dos pressupostos de urgência e interesse público relevante, inerentes à edição dos decretos-lei, não se submeteria ao controle jurisdicional, em razão de tratar-se de requisitos de natureza meramente política.

Entretanto, o aludido entendimento começou a ser revisto por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 162-1<sup>39</sup>, sob a relatoria do Ministro Moreira Alves. Neste julgado, embora mantido o entendimento de que os

---

<sup>38</sup>Fontes: Presidência da República (disponível em <http://www.planalto.gov.br>) e Sistema de Informações Legislativas – SILEG da Câmara dos Deputados (disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)).

<sup>39</sup> Com efeito, a ADI-MC 162-1 foi um importante marco na jurisprudência constitucional relativa às medidas provisórias, um verdadeiro *leading case*.

pressupostos de relevância e urgência têm caráter político e são de apreciação discricionária do Chefe do Executivo, o STF passou a admitir o controle de tais pressupostos nas hipóteses de excesso de poder de legislar, frente a abuso do juízo discricionário de valor e de oportunidade do Presidente da República<sup>40</sup>. Afirmou o relator:

Os conceitos de relevância e urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quanto ao excesso do poder de legislar.

Em outros julgados<sup>41</sup>, o STF reafirmou o entendimento esposado de que há a possibilidade do controle jurisdicional dos requisitos de relevância e urgência, todavia em situações excepcionalíssimas que decorram de flagrante abuso do juízo discricionário do Presidente da República. De fato, o entendimento até então consolidado sugere um cuidado por parte do Supremo, para alguns indevido, em exercer o papel que lhe constitucionalmente atribuído.

Nesse sentido, Rogério Nascimento afirma que a timidez com que vem sendo realizada a tarefa de controle jurisdicional sobre a legislação de urgência está relacionada a um excesso de litigiosidade constitucional e com a interpretação formalista que nega a transferência da questão constitucional entre atos legislativos de uma mesma cadeia normativa. Ainda, segundo o autor, “a cultura jurídica formalista que predomina no país é o principal obstáculo a ser superado” (NASCIMENTO, 2004, p. 325).

Há doutrinadores, no entanto, que veem a atividade de controle da edição de MPs a partir de outra perspectiva. Socorrem-se estes, em larga medida, de uma dimensão pouco explorada no âmbito jurídico, que busca compreender como se conforma, no que toca às medidas provisórias, a relação entre o Executivo, o Parlamento e o Judiciário, impingindo às MPs importante papel na montagem e nos ajustes do desenho institucional.

---

<sup>40</sup> “(...) parece lícito concluirmos que, em razão do modo como se altera a realidade social, a escolha do caso ou do momento em que se deva atribuir novo significado a determinado texto de lei encerra, a rigor, uma decisão discricionária dos aplicadores do direito. (ADI-MC 162-1).

<sup>41</sup> Em rápida pesquisa de jurisprudência na página da Internet do Supremo Tribunal Federal (<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>), acesso em 10/10/2015, encontrou-se uma relação de julgados, não exaustiva, em que é exarado o entendimento de que é possível o controle jurisdicional dos requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias, como na ADI 1.397/DF, na ADI 1.647/PA, na ADI 1.910/DF, na ADI 2.213/DF, na ADI 2.527/DF, na ADI 4.029/DF, na ADI 4.048/DF e na ADI 4.049/DF.



É possível, nesse passo, entender as medidas provisórias como parte de um complexo e cambiável quadro de delegação, dentro do presidencialismo brasileiro, do Parlamento para o Executivo<sup>42</sup> (AMORIM NETO, TAFNER, 2002). Assim, apesar de as MPs se constituírem em um poderoso instrumento legislativo à disposição do Presidente da República, estas não permitem *per si* que o Executivo as edite sem dialogar com o Parlamento e sem considerar as posições da Suprema Corte.

Consoante esta linha argumentativa, houve um processo histórico de delegação de poderes legislativos ao Presidente, que acabou por ensejar um diálogo permanente entre Executivo, Legislativo e Judiciário, no qual, a partir da prática experimentada por ambos os poderes na interpretação do texto constitucional, foram conformadas as respectivas prerrogativas e esferas de atuação relativas à edição e ao controle das medidas provisórias. É o que também defende Nascimento (2004), para quem não houve usurpação de poderes por parte do Executivo; houve sim um pacto cooperativo de dependência, em que a cúpula do Judiciário e o Congresso Nacional concordaram com as práticas do Executivo.

A partir deste enfoque, não há que se falar em omissão por parte do Congresso Nacional e tampouco em timidez por parte do STF. O Parlamento reconhece ou não a relevância da MP a partir de seu juízo político do que deve ou não constar da agenda legislativa. Da mesma forma, julgará a urgência a partir de uma ordem de prioridades que estabelece para sua agenda, à luz de um diálogo constante com o Poder Executivo. É nessa linha que se manifesta Abramovay (2010, p.67) ao afirmar ser “o Congresso Nacional como espaço competente para a discussão dos critérios constitucionais de relevância e urgência”.

Independente da perspectiva que se adote, seja aquela que apregoa a leniência dos atores envolvidos, seja a que defende a existência de um arranjo institucional muito particular a conformar a análise das medidas provisórias, o fato é que os controles institucionais estabelecidos pouco têm contribuído para evitar que práticas perniciosas, flagrantemente inconstitucionais, permeiem o processo de edição e conversão das medidas provisórias em lei.

---

<sup>42</sup> Entre aqueles que defendem esta abordagem: Figueiredo e Limongi (1999); Amorim Neto e Tafner (2002); Reich (2002) e Pereira, Power e Rennó (2007).

Uma destas práticas perniciosas, que afronta o devido processo legislativo, é a de utilizar as medidas provisórias como veículo para viabilizar o chamado “contrabando” legislativo, matérias sem pertinência temática com o objeto original da MP, que acabam incluídas no texto por intermédio de emendas oferecidas pelos parlamentares ou pelo relator na forma de projeto de lei de conversão. O “contrabando” legislativo merece, sem dúvida, uma reflexão mais detida, pois encerra diversas implicações. Trata-se, por oportuno, da questão central deste trabalho e será discutida com mais profundidade no próximo capítulo.

### **3. O “CONTRABANDO” LEGISLATIVO NAS MPs**

#### **3.1. Considerações Iniciais**

Nos capítulos anteriores, procurou-se contextualizar o instituto da medida provisória e o desenho institucional a ela associado. Verificou-se, de um lado, uma forte dependência do Presidente da República em relação ao uso de MPs, que acaba por influenciar sensivelmente a agenda do Parlamento. De outro lado, constatou-se que, embora disponíveis, os mecanismos de controle não têm sido eficientes, seja por omissão, seja por conveniência, na contenção de eventuais excessos praticados pelo Executivo, de modo que as medidas provisórias representam a principal fonte de produção legislativa infraconstitucional.

Além do aspecto quantitativo relacionado ao fato de a MP representar a principal fonte de produção normativa, outro aspecto, de caráter qualitativo, merece especial atenção. Diz respeito a uma prática recorrente no Parlamento de utilizar as medidas provisórias como veículo para viabilizar o chamado “contrabando” legislativo, os populares “jabutis”.

Em razão do processo legislativo associado à tramitação das medidas provisórias seguir um rito especial, mais célere, que exclui, por exemplo, a apreciação da matéria pelas comissões temáticas, a inclusão de matéria estranha ao objeto da medida provisória, seja por intermédio de emendas oferecidas pelos parlamentares, seja pela inclusão de emendas de relator, passou a ser uma prática institucional muito utilizada.

A consequência direta de tal comportamento é que, em razão da correlação de forças estabelecidas no presidencialismo de coalizão que vivenciamos, não são raras as ocasiões em que o Presidente da República se vê compelido a sancionar projetos de lei de conversão carregados dos populares “jabutis”, o que implica a inclusão na ordem jurídica de leis com multiplicidade temática e dispositivos absolutamente desconexos entre si, o que macula a clareza e a objetividade que devem permear os diplomas legais e confunde os destinatários finais da norma jurídica.

A controvérsia que envolve o “contrabando” legislativo nas medidas provisórias, como já mencionado, tem despertado o interesse tanto dos parlamentares quanto do Supremo Tribunal Federal. Nesse passo, este capítulo se propõe a examinar a dinâmica

institucional que envolve o “contrabando” legislativo, e, partir daí, discutir a importância do respeito à pertinência temática na edição e conversão das medidas provisórias em lei.

### **3.2. O “Contrabando” e o Devido Processo Legislativo**

Um dos pressupostos basilares do Estado Democrático de Direito é o de que as leis devem ser elaboradas em estrita observância e respeito a um conjunto de princípios e regras que conformam o chamado devido processo legislativo. Nesse sentido, é imperioso que toda e qualquer iniciativa legislativa, desde o nascedouro e ao longo de todo o seu caminho de conversão em norma jurídica, obedeça rigorosamente o processo legislativo a ela associado, tanto na dimensão formal quanto na dimensão material, sob pena de comprometer a legitimidade e a higidez da produção normativa.

Os princípios e regras que informam o devido processo legislativo a que se submetem as medidas provisórias estão estabelecidos fundamentalmente na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 95, de 1998, e na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002. A inclusão, mediante emendas parlamentares, de temas que não guardam pertinência temática com a MP original, ao contrário de estar amparada nos referidos diplomas, os afronta de maneira inequívoca.

Com efeito, a edição de medidas provisórias só se justifica em situações excepcionais, que, em função de sua relevância e urgência, não permitam aguardar o rito de ordinário de tramitação das demais iniciativas legislativas. Emenda oferecida à medida provisória que com ela não guarde pertinência não respeitará a condição excepcional exigida, de modo que o “contrabando” legislativo implica dar um tratamento legislativo extraordinário a matérias que deveriam seguir um processo legislativo diverso. Trata-se, portanto, da utilização indevida do processo legislativo especial associado às MPs, porquanto mais célere, para tentar viabilizar a apreciação de matérias que deveriam ser submetidas ao rito ordinário de produção de leis, o que afronta de maneira flagrante a Constituição.

A Lei Complementar nº 95/98<sup>43</sup> disciplina a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e se aplica às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal. O art. 7º, I, do referido diploma, é cristalino ao afirmar

---

<sup>43</sup> Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

que “excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto”. O inciso II do mesmo art. 7º é ainda mais específico: “A lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”. Resta claro que a inserção de matéria estranha ao objeto da medida provisória, mediante as emendas “jabutis”, se reveste de ilegalidade, posto que desrespeita frontalmente os dispositivos mencionados.

O “contrabando” legislativo também ofende expressamente a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que rege a apreciação de medidas provisórias. O artigo 4º, § 4º, da aludida resolução estabelece: “É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar”.

Constata-se que existem na ordem jurídica diversos elementos, inclusive de estatura constitucional, a proibir a inclusão de matéria sem pertinência temática no corpo das medidas provisórias. O que explicaria, então, a prática recorrente do “contrabando” legislativo, que desafia o devido processo legislativo democrático e constitucional e compromete a higidez da produção normativa?

Um olhar mais atento sobre essa questão, que foge da tradicional abordagem jurídica, pode ajudar a compreender o fenômeno. É o que a próxima seção se propõe a discutir.

### **3.3. O Parlamento e o “Contrabando” Legislativo**

Como já abordado no capítulo anterior, parcela da doutrina política contemporânea identifica, no que toca às MPs, um processo articulado de delegação e cooperação entre os poderes que acabou por conformar as prerrogativas e esferas de atuação de cada um. Nessa linha, argumenta Felipe de Paula (2015) que ao Executivo caberia a primazia de inovar o ordenamento. Ao Parlamento, a prerrogativa de manifestação tardia, pós-edição da MP, garantiria a possibilidade de mapear críticas, de não assumir medidas impopulares e de negociar ajustes em linha com os seus interesses.

A prática do “contrabando” legislativo aponta nessa direção na medida em que permite ao Parlamento exercer o seu protagonismo, ainda que por via transversa, ao se utilizar da medida provisória como “carona” para viabilizar a aprovação de matérias de seu interesse ou do interesse de setores da sociedade que, pelo rito legislativo normal, dificilmente se tornariam leis (SANTOS, 2015).

E como esse processo se instrumentaliza? Fundamentalmente por intermédio de um ator que detém elevada dose de poder no processo de conversão da medida provisória em lei, qual seja: o relator. O relator é o parlamentar designado para oferecer “parecer” acerca da admissibilidade, da constitucionalidade e do mérito da medida provisória. O parecer é votado pela Comissão Mista referida no § 9º do art. 62 da Constituição Federal, seguindo, depois, para apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. É bem verdade que durante vários anos a referida Comissão Mista não foi constituída<sup>44</sup> e os relatores eram designados diretamente no Plenário, pelo presidente da respectiva Casa Legislativa.

Nesse contexto, os relatores das medidas provisórias passaram a exercer, monocraticamente e por via indireta, a prerrogativa de “autores”, ao incorporar matéria nova e estranha às MPs, seja mediante emenda de sua iniciativa, seja decorrente de emenda apresentada por outro parlamentar, sem que fosse necessariamente respeitada a condição de pertinência temática. Note-se, entretanto, que o desrespeito à exigência segundo a qual “cada lei tratará de um único objeto”<sup>45</sup> muitas vezes foi, e eventualmente continua sendo, patrocinado pelo próprio Presidente da República, de modo que foram editadas medidas provisórias com múltiplos temas, sem pertinência entre si. Tal prática permite ao Executivo melhor controle sobre as alterações que pretende implementar no ordenamento jurídico, pois um mesmo relator é responsável por todo o conteúdo contido na MP.

A propósito do assunto, Luiz Alberto dos Santos problematiza com propriedade a postura dos relatores em face do “contrabando” legislativo:

(...) o uso não apenas excessivo, como irrazoável, da prerrogativa do Relator, assim como da iniciativa de emenda parlamentar, sem que, via de regra, se aplicasse o juízo de pertinência temática, atende ora ao interesse do próprio Executivo, ora ao interesse parlamentar, contornando o processo legislativo ordinário e permitindo que, sem grandes debates e questionamentos, em face do regime de urgência que é a marca do exame das medidas provisórias, matérias das mais variadas origens e interesses sejam apreciadas em caráter definitivo e, eventualmente, se sancionadas, se convertam em lei (SANTOS, 2015).

---

<sup>44</sup> Em março de 2012, por ocasião do julgamento da ADI 4.029, que tratava da criação do ICMBio por medida provisória, o STF assentou que, sem a apreciação prévia pela Comissão Mista referida no art. 62 da CF, as medidas provisórias não poderiam ser levadas ao Plenário de cada uma das Casas. Desde então, as comissões mistas passaram necessariamente a ser constituídas, com rodízio de presidências e relatorias entre as Casas e partidos.

<sup>45</sup> Art. 7º, I, Lei Complementar nº 95, de 1998.

Cumpra ressaltar, por oportuno, que não raro a articulação entre o Executivo e sua base de sustentação no Parlamento, a fim de coordenar a eventual conversão de MP em lei, precede a própria edição da medida. Nesse sentido, não foram poucas as ocasiões em que se identificava no Parlamento, *a priori*, um relator, que discutia antecipadamente com o governo os termos da medida de urgência a ser adotada.

A prática recorrente de inclusão de matéria estranha ao objeto da medida provisória se mostrou tão abusiva que diversos setores do Congresso passaram a se incomodar com a situação. Em face deste quadro, o então presidente da Câmara Baixa, deputado Michel Temer, ao examinar a questão de ordem<sup>46</sup> nº 478/2009, decidiu, à luz do estatuído pela Lei Complementar nº 95/1998<sup>47</sup> e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>48,49</sup> que caberia à presidência inadmitir emendas estranhas ao núcleo material das medidas provisórias, aí incluída a eventual inserção de matéria estranha pelo relator. A fim de justificar para os pares a sua decisão, assim se posicionou Michel Temer:

Os colegas deputados e deputadas sabem que se instalou uma cultura política no País que permeia tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo: **a cultura de que se legisla por medida provisória**. E não é sem razão que se legislando por meio de medidas provisórias muitas e muitas vezes elas, **que deveriam trazer uma única matéria, trazem muitas matérias no seu interior**. (...) vejo quantas e quantas vezes **se quer enxertar nas medidas provisórias matérias alheias a ela** e que, na verdade, constituem objeto de projeto de lei, projeto de lei que às vezes já caminharam bastante. Ou vieram do Senado para cá, foram daqui para o Senado e nós não nos incomodamos com isso. **Se for possível encartar na medida provisória nos damos por satisfeitos**. E isso, confesso, meus amigos e minhas amigas, acaba resultando numa redução da potencialidade natural do Poder Legislativo, porque acabamos não nos expressando. (grifo nosso).

---

<sup>46</sup> A “Questão de Ordem” está prevista no artigo 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Trata-se de um instrumento à disposição do parlamentar que, em razão de eventual inobservância ou desconformidade dos preceitos constitucionais ou regimentais, pode suscitar a referida questão com o propósito de ver restabelecida a adequada interpretação dos referidos diplomas legais. Configura-se, pois, em uma pseudo garantia de que o regramento estabelecido será respeitado no decorrer do processo legislativo.

<sup>47</sup> Art. 7º, II, LC 95/98, *verbis*: “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”;

<sup>48</sup> “Art. 55. A nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica.

Parágrafo único. Considerar-se-á como não escrito o parecer, ou parte dele, que infringir o disposto neste artigo, o mesmo acontecendo em relação às emendas ou substitutivos elaborados com violação do art. 119, §§ 2º e 3º, desde que provida reclamação apresentada antes da aprovação definitiva da matéria pelas Comissões ou pelo Plenário”.

<sup>49</sup> “Art. 125. O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie a prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico”.

A decisão exarada, contudo, não alcançava o exame da medida provisória originalmente proposta pelo Executivo, que poderia eventualmente conter mais de um objeto, isto é, matérias distintas. Também não atingia o exame de emendas aprovadas no Senado Federal enquanto Casa revisora. De qualquer modo, a referida decisão significou um pequeno avanço no combate ao “contrabando” legislativo. Ressalte-se, ainda, que, por ocasião do julgamento da questão de ordem 697/2010, o próprio presidente Temer flexibilizou o entendimento anterior, de modo que passou a considerar que a restrição quanto à presença de matéria estranha não incidiria sobre emendas apresentadas pelo relator em Plenário.

Em 2013, o deputado Miro Teixeira, por ocasião da apreciação da MP 621/13, formulou questão de ordem<sup>50</sup> em que questionava a inclusão de “jabutis” no aludido diploma normativo. A decisão do então presidente da Câmara, deputado Henrique Eduardo Alves, foi no sentido de devolver à Comissão Mista<sup>51</sup> medida provisória ou emendas ao projeto de lei de conversão que contivessem matéria estranha a seu objeto ou a ele não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. A respeito de sua decisão, argumentou o parlamentar:

(...) a tramitação da Medida Provisória 615, de 2013, expõe, de forma flagrante, um **desvirtuamento do processo legislativo** que vem se agravando nos últimos anos e que está a merecer uma reação adequada desta Presidência e da Câmara dos Deputados. **Trata-se da desobediência clara e reiterada ao preceituado pela Lei Complementar nº 95, de 1998**, que trata da elaboração das leis do Brasil, norma a ser cumprida pelos Três Poderes. (...) no mesmo sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina, no § 3º, do art. 100, que **'nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente'** (ALVES, 2013) (grifo nosso).

A decisão do presidente Henrique Alves, em alguma medida, produziu efeitos<sup>52</sup> e contribuiu para desestimular os “jabutis”. Todavia, a possibilidade de recorrer ao plenário contra decisão da presidência, somado ao fato de o Senado Federal não ser alcançado pela

---

<sup>50</sup> Questão de ordem de nº 352/13.

<sup>51</sup> Vale lembrar, para melhor compreender a decisão do presidente Henrique Alves, que em 2012, o Supremo Tribunal Federal assentou, no julgamento da ADI 4.029, que era imperativo a constituição da Comissão Mista a que se refere do §9º do art. 62 da Constituição Federal., de modo que sem a apreciação prévia pela Comissão Mista, as medidas provisórias não poderiam ser levadas ao Plenário das Casas Legislativas.

<sup>52</sup> A título de ilustração, na tramitação da Medida Provisória nº 627/14, dois artigos oriundo da Comissão Mista foram considerados não escritos. Da mesma forma, foram declarados não escritos oito artigos do projeto de lei de conversão aprovado pela comissão mista por ocasião da apreciação da MP 628/14.



decisão do presidente da Câmara, continuaram a permitir que o “contrabando” legislativo se viabilizasse<sup>53</sup>.

Mais recentemente, em maio de 2015, em meio à intensa polêmica por ocasião da apreciação pela Câmara dos Deputados da MP 668/15<sup>54</sup>, o atual presidente da Casa, deputado Eduardo Cunha, reformou o entendimento que vigorava até então. Entendeu Cunha que não caberia ao presidente da Câmara fazer juízo de valor sobre parecer aprovado pela Comissão Mista, ainda que contivesse matéria estranha ao objeto da medida provisória originalmente editada. “Não posso, como presidente da Câmara, alterar decisão tomada em comissão mista do Congresso Nacional”<sup>55</sup>, afirmou. No que toca à não retirada de eventual “jabuti”, justificou: “Na medida em que o Congresso delibera e retiro uma matéria, estou retirando uma matéria votada por uma comissão mista de deputados e senadores, e não me cabe fazer isso. Os partidos é que devem votar na comissão mista a respeito do que considerarem que é matéria estranha; não a Câmara”<sup>56</sup>.

Esse processo de idas e vindas, avanços e retrocessos, evidencia a pressão sofrida pelos presidentes das Casas Legislativas para, de um lado, fazer valer as normas reguladoras do devido processo legislativo da medida provisória<sup>57</sup>; e, de outro lado, lhes permitir uma interpretação mais flexível, que compatibilize o interesse do Executivo com o de parcela significativa dos parlamentares que se apropria dos ganhos originados de sua intervenção ao longo da tramitação das MPs.

---

<sup>53</sup> A MP 638/2014 trazia originalmente 2 artigos. A MP 651/14, por exemplo, foi editada com 51 artigos e sancionada, na forma da Lei nº 13.043/2014 com 113 artigos. Na mesma linha, a MP 656/14 originalmente contemplava 56 artigos, deu origem à Lei nº 13.097/15 que dispõe de 169 artigos.

<sup>54</sup> A referida medida provisória continha originalmente apenas quatro (4) artigos. O projeto de lei de conversão aprovado na Comissão Mista continha, além dos 4 artigos originais, outros 34 artigos, parte deles incluída inclusive a pedido do governo, que versavam sobre temas diversos daquele originalmente tratado pelo MP (Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS). O presidente considerou, inicialmente, alguns dos novos dispositivos “não escritos”, mantendo outros que não mantinham pertinência com o objeto original. Dos considerados não escritos, alguns retornaram ao projeto de lei de conversão após recurso aprovado pelo Plenário.

<sup>55</sup> Entrevista concedida pelo Presidente Eduardo Cunha à Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/488502-CUNHA-PARTIDOS-DEVEM-DECIDIR-SOBRE-MATERIAS-ESTRANHAS-A-MPS.html>. Acesso em 01/11/2015.

<sup>56</sup> Idem.

<sup>57</sup> Interessante, notar, no escopo deste debate, que a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que disciplina o trâmite das Medidas Provisórias, é cristalina ao vedar o contrabando legislativo, consoante o estatuído em seu art. 4º, § 4º, *verbis*: “é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar”. Ademais, caso o presidente da Comissão Mista se exerça sua prerrogativa, cabe ao presidente da Câmara dos Deputados, subsidiariamente, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e em obediência ao disposto na Lei Complementar nº 95/98, não permitir matéria estranha ao núcleo material da medida provisória.

Com efeito, os “jabutis” acabaram por se configurar em importante fonte de poder a ser utilizado pelos parlamentares. Ao dispor de mecanismos para modificar a proposta original do Executivo, seja no que tange à direção, seja no que tange ao alcance, o Congresso pode negociar de maneira eficiente com o conjunto de seus interlocutores e assim avaliar os potenciais ganhos decorrentes da aprovação, da rejeição ou da modificação de eventual medida provisória editada.

Do exposto, depreende-se que o “contrabando” legislativo tem servido ao Parlamento, ou a parte dele, como instrumento para não sucumbir na cena política, ao tempo em que reforça a hipótese que associa a sua prática a suposta tolerância do Legislativo em face dos evidentes excessos do Executivo. Haveria, nesse caso, ganhos de troca, em que o Executivo e o Legislativo justificam seu comportamento como uma estratégia racional para atender a seus interesses.

Ocorre, todavia, que, setores da sociedade prejudicados pela inclusão de emendas “jabutis” em medidas provisórias transformadas em normas jurídicas, se socorreram do Poder Judiciário, notadamente do Supremo Tribunal Federal, a fim de assegurar que os seus direitos fossem preservados, assunto que será tratado na próxima seção.

### **3.4. O fim do “contrabando” legislativo: o STF e a ADI 5.127/DF**

A conversão de medida provisória em lei, com o acréscimo de artigos que não guardam pertinência temática com a norma original editada pelo Executivo, tem suscitado controvérsia não só no âmbito do Congresso Nacional. O Supremo Tribunal Federal também tem sido instado a se manifestar sobre os “contrabandos” legislativos.

Decisões recentes do STF já sinalizavam na direção de impingir um controle mais estrito da regularidade da apresentação de emendas, tal como ocorreu no julgamento<sup>58</sup> da ADI nº 4.433/ SC (relatora ministra Rosa Weber), em que a Suprema Corte assentou:

Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem **como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva**. Precedentes. (grifo nosso).

---

<sup>58</sup> Julgado em 18 de junho de 2015.

Na esteira desta decisão, um recentíssimo, novo e importante passo na direção de coibir os “jabutis” foi dado, pela Suprema Corte, por ocasião do julgamento da ADI 5.127/DF<sup>59</sup>, que, em razão de sua importância, merecerá aqui especial atenção. Decidiu o STF, no aludido julgamento, ser inconstitucional a prática do “contrabando” legislativo, ou seja, a inserção, em projetos de lei de conversão, de matéria estranha ao objeto original da medida provisória. Nesse sentido, interessante colacionar a observação de Clève (2015):

A Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional e a Lei Complementar 98/1998 (art. 70, II), contemplam o princípio da congruência, reclamando pertinência temática entre as emendas apresentadas e o projeto de lei ou de conversão em andamento. Ocorre que tais normativas, porque infraconstitucionais, não se prestam para servir como parâmetro para o controle de constitucionalidade. O passo agora dado pelo Supremo caminha no sentido de resolver o problema, reafirmando que as limitações previstas ao poder de emenda (artigos 61, par. 1º, 63, I e II, 84 e 166, parágrafos 3º. e 4º., por exemplo) também se aplicam àquelas apresentadas ao projeto de conversão de medida provisória.

A ministra Rosa Weber, relatora do caso, lembrou, em seu voto, que toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória em lei se limita e circunscreve ao tema definido como urgente e relevante, ou seja, a seu sentir é imperativo que haja pertinência temática entre a emenda parlamentar e o conteúdo da norma original, nos termos dos limites estabelecidos pelo texto constitucional ao poder de emendar.

Ademais, consoante a relatora, a inclusão de matéria estranha à MP não denota “mera inobservância de forma, e sim procedimento marcadamente antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprio ao rito ordinário, a discussão sobre normas que irão regular a vida em sociedade”.

Rosa Weber enfatizou, ainda, que, ao pegarem carona na tramitação da MP, as emendas “jabutis”, diante da especial natureza do procedimento de conversão, seguem curso sem apreciação pelas comissões temáticas, ou discussão em audiências públicas, implicando uma tramitação sem maior debate e aprofundamento.

---

<sup>59</sup> A ADI 5.127/DF foi proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais contra as alterações feitas na MP 472/2009, convertida na Lei 12.249/2010, tratando da profissão de contador. A referida MP tratava de temas diversos, que não guardavam relação com a profissão de contador. A relatoria coube à ministra Rosa Weber e o julgamento foi concluído em 15 de outubro de 2015.

Nessa linha, ao concluir pela procedência da ação, a relatora lembrou que dispositivo impugnado, fruto de “contrabando” legislativo, não seguiu o devido processo democrático legislativo, e, portanto, não estaria em conformidade com a Constituição. O processo legislativo democrático, público e transparente, deve primar por uma uniformidade temática que o torne mais acessível pelos outros poderes e pelo povo, de tal sorte que não agasalha qualquer tipo de “contrabando”.

Acompanharam a relatora os ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski.

Houve divergência, iniciada pelo ministro Edson Fachin, responsável por redigir o acórdão do julgamento. Entendeu o ministro Fachin que o dispositivo impugnado (art. 76 da Lei 12.249/2010) não contém inconstitucionalidade material, vez que o tema deve ser tratado por lei, e a conversão de medidas provisórias produz leis em sentido estrito. Ressalte-se, todavia, que o ministro não discordou da relatora no que tange aos “contrabandos” legislativos.

Ao revés, enfatizou que a prática de incluir emendas sobre temas estranhos ao conteúdo do texto original “não é desejável nem salutar”, e que a prática sistemática de edição de emenda com conteúdo temático distinto desobedece a Constituição, aplicando-se, no entanto, o entendimento para as deliberações futuras, de modo a preservar as leis, fruto de medidas provisórias, já promulgadas, ainda que durante o seu processo de conversão tenham sido matérias estranhas. Trata-se de posição pragmática, em que, de um lado, reconhece que o “contrabando” legislativo constitui prática costumeira na análise de medidas provisórias, e, de outro lado, pondera que se deve consentir com vícios pretéritos como forma de evitar a insegurança jurídica.

O ministro Fachin, nesses termos, ao tempo em que reconheceu a inconstitucionalidade da prática das emendas “jabutis”, modulou os efeitos da decisão ora exarada, no sentido de garantir preservadas, até a data do julgamento, as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias, em obediência ao princípio da segurança jurídica. Foi acompanhado pelos ministros Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes e Celso de Mello. Em suma, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta com **cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal afirmou, com efeitos *ex nunc*, não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação**, vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Marco Aurélio

e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido, e, em maior extensão, o Ministro Dias Toffoli, que o julgava improcedente. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 15.10.2015 (grifo nosso).

O STF reconheceu, portanto, com eficácia prospectiva, a inconstitucionalidade das emendas introduzidas pelo Legislativo nos processos de conversão em lei quando tratem de matéria estranha àquela disciplinada na medida provisória, de tal sorte que doravante não mais se permitirá introduzir, de maneira arbitrária, “contrabandos” legislativos durante o processo de conversão das medidas provisórias em lei.

Clève (2015) classifica a recente decisão do STF como um significativo avanço, em sintonia com a percepção de que, na democracia constitucional, “o papel da jurisdição constitucional no controle do processo legislativo não pode ser tímido, ao contrário, supõe escrutínio adequado da ação política, implicando, muitas vezes, correlata compressão do âmbito de imunidade dos atos *interna corporis*, tudo para permitir o robustecimento da democracia e do processo deliberativo em curso no Parlamento”. O Judiciário, nessa perspectiva, “não age contra a democracia (ou contra a competência dos órgãos representativos), mas, antes, para a democracia”. O Supremo Tribunal Federal, ao coibir os “contrabandos” legislativos, caminha na direção certa.

Em face da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, como o Congresso Nacional se comportará?

O primeiro movimento já aconteceu. Após o julgamento da ADI 5.127/DF, o presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, senador Renan Calheiros, em resposta à questão de ordem formulada pelo Senador Ronaldo Caiado, proferiu decisão em que concluiu, com fundamento no § 5º do art. 62 da CF e em razão da decisão exarada pelo STF na ADI 5.127/DF, pela necessidade de que seja aferida pelo Senado a existência de pertinência temática e observância dos requisitos de urgência e relevância, tanto da medida provisória original quanto de eventuais alterações promovidas na forma de Projeto de Lei de Conversão oriundo da Câmara dos Deputados.

De fato, a decisão do Supremo representa significativa mudança nas regras do jogo. Alterações na disciplina das medidas provisórias têm o condão de modificar a dinâmica entre Executivo e Legislativo e podem gerar consequências político-institucionais relevantes e, por vezes, imprevisíveis. É provável, nesse contexto, que os relatores percam

parcela significativa de seu poder de barganha e, com isso, o Parlamento fique menos tolerante a abusos do Chefe do Executivo.

Todavia, como enfatiza Felipe de Paula (2015), não se pode descartar, desde logo, que o Congresso encontre uma nova saída interpretativa ou procedimental que lhe devolva as prerrogativas suprimidas pela Suprema Corte e, assim, assegure a manutenção de seu protagonismo, ainda que relativo, na cena política.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a analisar a prática parlamentar do “contrabando” legislativo em medidas provisórias, um dos muitos aspectos controversos relacionados a esta especial prerrogativa que o Presidente da República detém para governar.

Para tanto, inicialmente, contextualizou-se a medida provisória, visitando as características que a aproximam e a distanciam do antigo decreto-lei, e evidenciando a atual disciplina constitucional que a rege, sobretudo os contornos constitucionais que limitam e condicionam a sua edição e a sua tramitação até a conversão em lei. Dados empíricos relacionados à utilização das medidas provisórias foram utilizados para demonstrar que o Presidente da República depende fortemente das MPs para conduzir suas políticas, o que denota, em face do caráter excepcional das medidas provisórias, que abusos têm sido cometidos. Ademais, o uso excessivo das MPs, como enfatizado, acaba por praticamente monopolizar a agenda do Parlamento, de tal maneira que as medidas provisórias têm um papel preponderante, quase hegemônico, na produção normativa infraconstitucional.

Os abusos perpetrados na edição das medidas provisória sinalizam ou que não há mecanismos de controle a regular sua utilização, ou que tais mecanismos, se existem, não têm servido bem ao seu propósito. Foi este o assunto do capítulo “2”, que tratou dos controles a que se submete a medida provisória, notadamente o controle parlamentar e o controle judicial, este empreendido pelo Supremo Tribunal Federal e aquele pelo Congresso Nacional.

Naturalmente, qualquer exame judicial de aspectos relacionados à medida provisória trará em seu bojo evidente carga valorativa de natureza política, de modo que a atuação do Poder Judiciário deverá, tanto quanto possível, se afastar dos elementos exógenos à sua seara, como forma de evitar seja potencializado o fenômeno da judicialização da política. Em alguma medida, pode ser esta uma das explicações a justificar a postura relativamente “tímida”, atribuída por Clève (1991), ao comportamento do STF em face dos excessos associados às medidas provisórias.

O controle por parte do Parlamento é também pouco sentido, quase inexistente, o que sugere, para alguns, omissão do Legislativo e, para outros, conveniência. Fato é que tal descontrole acaba por permitir que práticas indesejadas façam parte da edição e do processo de conversão de medidas provisórias em lei.

É o caso do “contrabando” legislativo, objeto central desta monografia, que foi assunto do capítulo “3”. Constatou-se, preliminarmente, que existem na ordem jurídica diversos elementos, inclusive de estatura constitucional, a proibir a inclusão de matéria sem pertinência temática no corpo das medidas provisórias. Desse modo, a prática parlamentar de utilizar as emendas “jabutis” para pegar carona nas medidas provisórias e assim burlar o devido processo legislativo é inconstitucional e ilegal, além de antidemocrática.

Apesar do flagrante desrespeito ao devido processo legislativo, reconhecido inclusive pelos próprios parlamentares, o “contrabando” legislativo tem sido prática recorrente e se justifica, à luz de uma perspectiva racional, como um comportamento estratégico do Parlamento, que utiliza medida provisória como veículo para viabilizar a aprovação de matérias de seu interesse ou de interesse de setores da sociedade que, pelo rito legislativo normal, ordinário, não alcançariam o outro lado da rua e dificilmente se tornariam leis.

Trata-se uma relação que conforma, a partir de ganhos de troca, onde o Parlamento é extremamente tolerante, faz “vista grossa” aos abusos cometidos pelo Executivo, e este compactua com os “contrabandos” patrocinados pelo Legislativo ao sancionar leis que são verdadeiras árvores de natal, cheias de dispositivos desconexos entre si, verdadeiros penduricalhos normativos.

Ocorre, todavia, que o Supremo Tribunal Federal resolveu deixar a “timidez” de lado e decidiu, por ocasião do julgamento da ADI 5.127/DF, enfrentar a problemática que envolve a prática do “contrabando” legislativo e seus efeitos danosos para a ordem jurídica. Um avanço no entendimento de Clève (2010), para quem “cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta”. Nesse sentido, a Suprema Corte afirmou ser incompatível com a Constituição a apresentação de emendas sem pertinência temática com matéria originalmente objeto de medida provisória editada pelo Executivo.

É de se esperar, a partir da decisão do STF, que os “jabutis” se tornem espécie em extinção no mundo das medidas provisórias. Todavia, é evidente que não há como tutelar a vontade soberana do Parlamento, tampouco exigir deste um comportamento totalmente previsível e inquestionável. O papel institucional que lhe cabe deve sempre ser respeitado.



Em termos da *práxis* institucional estabelecida, é difícil precisar quais serão os reais efeitos da decisão exarada.

Embora a decisão do STF tenha sido recebida no meio jurídico com compreensível entusiasmo, é recomendável, como dito, cautela quanto aos seus efeitos e à sua efetiva implementação. Alterações na disciplina das medidas provisórias têm o condão de modificar a dinâmica entre Executivo e Legislativo e podem gerar consequências político-institucionais imprevisíveis.

Por fim, não obstante ser prudente aguardar a nova realidade que aflorará a partir da decisão exarada, cabe enaltecer, desde logo, a importância de que se reveste o julgado do STF. O fim da prática perniciosa do “contrabando” legislativo representa verdadeiro avanço democrático, imprescindível para consolidação de um Estado Democrático de Direito em que a higidez da produção legislativa deve ser garantida e invariavelmente perseguida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Acir dos Santos. *A Escolha Constitucional dos Poderes do Presidente: O Caso da Medida Provisória*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1998.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória e sua conversão em lei: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. *Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias*. Dados, 2002, vol. 45, no.1, p.5-38.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 47ª edição. Brasília. 2015.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº. 01, de 2002*. Congresso Nacional.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *As Medidas Provisórias e a Constituição Federal/88*. Curitiba: Juruá Editora, 1991.

\_\_\_\_\_. *Medidas Provisórias*. 3ª ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. *Pertinência temática, lei de conversão ômnibus e contrabando legislativo*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4510, 6 nov. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/44276>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Questão Política nas Medidas Provisórias: Um Estudo de Caso*. In Caderno de Soluções Constitucionais (pp. 78 a 93). São Paulo: Co-edição Malheiros e ABCD, 2003.

DAMOUS, Wadiah e DINO, Flávio. *Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, Ed. da FGV, 1999.

GALIANO, Leonardo de Faria. *As Medidas Provisórias como Veículo Introdutor de Normas Tributárias*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Revistas do Tribunais, 1991.

- MARINHO, Josaphat. *Medida Provisória e a Emenda Constitucional 32, de 2001*. In : Caderno de Soluções Constitucionais (pp. 113 a 122). São Paulo: Co-edição Malheiros e ABCD, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. *Abuso do Poder de Legislar: Controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2004.
- NETO, Alcimor Rocha. *Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2010.
- PAULA, Felipe de. *Fim dos jabutis abre novo capítulo para Medidas Provisórias*. Revista Consultor Jurídico - CONJUR, 22 de outubro de 2015.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. *Presidentes, poder de agenda e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias*. In: Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.
- POWER, Timothy J. *The pen is mightier than the Congress: Presidential decree power in Brazil*. Paper presented at the XVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Atlanta, EUA. 1998.
- REICH Gary. *Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy*. Legislative Studies Quarterly – Volume XXVII: 5-31, 2002.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. *MPs, jabutis e gambiarras: uma análise do processo legislativo e o papel das instituições*. Brasília: Congresso em Foco, 2015.
- \_\_\_\_\_. *A decisão do STF na ADI 5.127 e as MPs: soluções para o problema dos “jabutis”*. Brasília: Congresso em Foco, 2015.
- SOUZA, Carlos Aurélio Mota et al. *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2003.
- SZKLAROWSKY, Leon Fredja. *Medidas Provisórias: Instrumento de Governabilidade*. São Paulo: NDJ, 2003.
- VALLE, Juliana. *Medidas Provisórias e Usurpação da Função Legislativa*. Caderno Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.9, n. 14, p. 3-240, jan./dez. 2007.