

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

MEDIDA PROVISÓRIA:
análise comparativa de utilização nos governos Dilma Rousseff, Michel Temer e
Jair M. Bolsonaro à luz da teoria da separação dos poderes

FABIO GOMES DE SOUSA
Matrícula: 14/0138226 - Semestre: (02/2024)

Orientador: Prof. Henrique Araújo Costa

BRASÍLIA/DF
fevereiro de 2025

FABIO GOMES DE SOUSA

MEDIDA PROVISÓRIA:

análise comparativa de utilização nos governos Dilma Rousseff, Michel Temer e
Jair M. Bolsonaro à luz da teoria da separação dos poderes

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito no 1º
semestre de 2024 da Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Henrique Araújo Costa

BRASÍLIA/DF
Fevereiro de 2025

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Henrique Araújo Costa (Orientador)
Avaliador - Membro interno

Prof^a. Lara Caroline Miranda
Avaliadora - Membro externo

Prof. Matheus Pimenta de Freitas Cardoso
Avaliador - Membro externo

Prof. Dr. Wilson Roberto Theodoro Filho (Suplente)
Avaliador - Membro interno

RESUMO

Este trabalho analisa comparativamente o uso de Medidas Provisórias (MPs) pelos presidentes Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, examinando a dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo sob a ótica da Teoria da Separação dos Poderes. A investigação revisa a evolução histórica dessa teoria, desde Aristóteles até Montesquieu, e como ela foi adaptada no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988. A pesquisa também discute mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001, que tentou limitar o uso excessivo das MPs. Utilizando dados quantitativos, o estudo explora padrões de aplicação, eficácia e resposta legislativa às MPs em cada governo, indicando como desvios nesse uso podem afetar o equilíbrio dos poderes. São apresentados dados quantitativos que revelam padrões de uso, eficácia, aprovação, rejeição e devolução das MPs, oferecendo uma visão crítica sobre como cada governo utilizou este instrumento em diferentes contextos. Os resultados mostram que, embora as MPs sejam alteradas frequentemente pelo Congresso, este se beneficia da rapidez do processo, sugerindo uma complexa relação de poder e influência entre os poderes governamentais.

Palavras-chave: Medida Provisória; separação dos poderes; Presidente da República, Poder Legislativo.

ABSTRACT

This study comparatively analyzes the use of Provisional Measures (PMs) by presidents Dilma Rousseff, Michel Temer, and Jair Bolsonaro, examining the dynamics between the Executive and Legislative branches through the lens of the Theory of Separation of Powers. The investigation reviews the historical evolution of this theory, from Aristotle to Montesquieu, and how it has been adapted in Brazil, particularly after the 1988 Constitution. The research also discusses changes introduced by Constitutional Amendment No. 32/2001, which sought to limit the excessive use of PMs. Using quantitative data, the study explores patterns of application, effectiveness, and legislative responses to PMs in each administration, highlighting how deviations in their use can affect the balance of powers. Quantitative data are presented, revealing patterns of use, effectiveness, approval, rejection, and return of PMs, offering a critical perspective on how each administration employed this instrument in different contexts. The results show that, although PMs are frequently altered by Congress, the legislative branch benefits from the expedited process, suggesting a complex relationship of power and influence between the branches of government.

Keywords: Provisional Measure; Separation of Powers; President of the Republic; Legislative Power.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 4.7.1 - MPs rejeitadas por governo	53
Quadro 4.7.2 - MPs devolvidas por governo	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1.1 - MPs publicadas por mandato, média anual e média mensal (2001-2014).	45
Tabela 4.2.1 - MPs publicadas por mandato, média anual e média mensal (2015-2022)	46
Tabela 4.3.1 - MPs aprovadas na íntegra (2015-2022)	49
Tabela 4.4.1 - MPs aprovadas por meio de PLV (2015-2022)	50
Tabela 4.5.1 - MPs e PLVs convertidos em lei por governo (2015-2022)	50
Tabela 4.6.1 - MPs que perderam eficácia (2015-2022)	53

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF - Constituição Federal
CN - Congresso Nacional
COVID - Coronavírus Disease (Doença causada pelo vírus SARS-CoV-2)
DEM - Democratas (Partido político brasileiro, atualmente União Brasil)
DF - Distrito Federal
EC - Emenda Constitucional
FHC - Fernando Henrique Cardoso (Ex-presidente do Brasil)
MG - Minas Gerais
MP - Medida Provisória
OMS - Organização Mundial da Saúde
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PLV - Projeto de Lei de Conversão
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro (atualmente MDB)
PR - Presidente da República
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
RCCN - Regimento Comum do Congresso Nacional
RISF - Regimento Interno do Senado Federal
STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E SEU HISTÓRICO	13
2.1.	ARISTÓTELES	13
2.2.	JOHN LOCKE	14
2.3.	MONTESQUIEU	16
2.3.1.	Revoluções Americana e Francesa	18
2.4.	FUNÇÕES DOS PODERES	21
2.4.1.	Função típica e atípica	22
2.5.	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A SEPARAÇÃO DOS PODERES	24
2.6.	PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	25
3.	MEDIDAS PROVISÓRIAS	30
3.1.	O DECRETO-LEI NO REGIME MILITAR: O PRECURSOR DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	31
3.2.	MEDIDAS PROVISÓRIAS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988	32
3.3.	A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001	34
3.3.1.	EC 32/2001 e a limitação temporal	36
3.3.2.	EC 32/2001 e a limitação material	37
3.4.	ADMISSIBILIDADE: RELEVÂNCIA E URGÊNCIA NA MEDIDA PROVISÓRIA	38
3.5.	PROCESSO LEGISLATIVO DA MEDIDA PROVISÓRIA	40
3.6.	MUDANÇAS NA REGRAS PROCEDIMENTAIS DAS MPs: QUESTÃO DE ORDEM N.º 411/2009 E ADI N.º 4029/2012	42
3.7.	PEC 91/2019	44
4.	AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NOS GOVERNOS DILMA II, TEMER E BOLSONARO (2015 A 2022)	45
4.1.	MPs EDITADAS APÓS A EC 32/2001	45
4.2.	MPs EDITADAS NOS GOVERNOS DILMA II, TEMER E BOLSONARO	47
4.3.	MPs APROVADAS NA ÍNTEGRA (SEM EMENDAS)	49
4.4.	MPs APROVADAS POR MEIO DE PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO (PLV) (COM EMENDAS) - 2015 A 2022	50
4.5.	MPs E PLVs CONVERTIDOS EM LEI	51
4.6.	MPs QUE PERDERAM EFICÁCIA	53

4.7.	MPs DEVOLVIDAS E REJEITADAS NA APRECIÇÃO PRELIMINAR	54
5.	CONCLUSÃO	60
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

1. INTRODUÇÃO

A evolução histórica da teoria da Separação dos Poderes encontra suas origens em pensadores clássicos como Aristóteles, John Locke e Montesquieu. A concepção aristotélica do governo misto, que combinava elementos de diferentes formas de governo, e as ideias de Locke sobre a necessidade de divisão dos poderes legislativo e executivo para garantir a liberdade individual, pavimentaram o caminho para a formulação de Montesquieu. Montesquieu, em sua obra *O Espírito das Leis*, consolidou a teoria da Separação dos Poderes, introduzindo a divisão tripartite entre Legislativo, Executivo e Judiciário como uma forma de evitar a concentração de poder e proteger as liberdades civis. A adoção dessa teoria pelo constitucionalismo brasileiro, especialmente na Constituição de 1988, reflete o compromisso com a prevenção de abusos de poder e a manutenção do equilíbrio entre os poderes do Estado, desafio que se intensifica no uso das Medidas Provisórias.

A Medida Provisória (MP) se destaca como um dos instrumentos mais poderosos e controversos do instrumento legislativo sob tutela do Poder Executivo brasileiro. Criada para permitir respostas ágeis em situações de relevância e urgência, a MP confere ao Presidente da República a capacidade de legislar com força de lei, mesmo antes de qualquer deliberação do Congresso Nacional. Tal prerrogativa, embora concebida para atender a emergências que exigem ação imediata, levanta preocupações significativas sobre os impactos desse mecanismo sobre a Separação dos Poderes e o equilíbrio institucional no Brasil.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a utilização das Medidas Provisórias tem sido tema de muitos debates a respeito da governabilidade e funcionamento democrático do Estado brasileiro. A Constituição de 1988, em contrapartida, promoveu ruptura com o regime autoritário anterior, buscando fortalecer o papel do Legislativo e assegurar maior controle sobre os atos do Executivo. Nesse contexto, a Medida Provisória foi inicialmente concebida como um recurso absolutamente excepcional, e seu uso deveria estar estritamente vinculado aos princípios de relevância e urgência. Contudo, ao longo dos anos, a prática da política revelou seu uso de maneira menos restrita, motivando ações que resultaram em reformas em busca do reequilíbrio entre os poderes.

Diante desse cenário, este trabalho propõe uma análise aprofundada da utilização das Medidas Provisórias nos governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, três administrações marcadas por contextos políticos, econômicos e sociais distintos, mas que compartilharam o desafio de governar em um ambiente de presidencialismo de coalizão. Esse modelo de governança, característico do sistema político brasileiro, exige do Presidente da

República a construção e manutenção de alianças com uma base parlamentar diversa e fragmentada, muitas vezes recorrendo às Medidas Provisórias como ferramenta para viabilizar a implementação de políticas públicas e assegurar a governabilidade.

A análise comparativa entre os três governos permitirá identificar padrões de uso das MPs, destacando as semelhanças e diferenças na forma como cada administração se valeu desse instrumento. No governo de Dilma Rousseff, marcado por uma crise econômica e política que culminou em seu impeachment, as MPs foram utilizadas como uma forma de enfrentar desafios econômicos urgentes, mas também geraram críticas quanto à sua constitucionalidade e ao impacto sobre o Legislativo. Michel Temer, que assumiu após o impeachment de Dilma, também fez uso das MPs para implementar reformas controversas, como a Reforma Trabalhista, num contexto de baixa popularidade e necessidade de apoio parlamentar. Já no governo de Jair Bolsonaro, observou-se uma estratégia distinta, com um uso intensivo das MPs em áreas como segurança pública e economia, refletindo as prioridades e o estilo de governança do Presidente.

Além de traçar esse panorama comparativo, o trabalho investigará as implicações jurídicas e políticas do uso das Medidas Provisórias, considerando o contexto do presidencialismo de coalizão e o impacto sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O objetivo central desta pesquisa é oferecer uma compreensão mais profunda das complexidades e desafios associados ao uso das Medidas Provisórias. Ao explorar as dinâmicas de poder envolvidas, o estudo busca contribuir para o debate sobre a governabilidade e a preservação do Estado Democrático de Direito no Brasil, oferecendo uma reflexão crítica sobre as relações entre os poderes na República Federativa do Brasil.

Em síntese, este trabalho pretende não apenas mapear o uso das Medidas Provisórias nos governos analisados, mas também compreender os desafios estruturais e as tensões institucionais que emergem desse processo. A partir dessa análise, espera-se contribuir para um debate mais informado sobre o papel das MPs na democracia brasileira.

2. TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E SEU HISTÓRICO

Observando-se a atualidade, as sociedades contemporâneas de todo o planeta são, em sua grande maioria, baseadas no conceito da separação dos poderes, que ordinariamente utilizam suas Constituições como base norteadora para a organização do Estado. Conhecida de forma mais articulada no século XVIII por Charles de Montesquieu, a teoria tem por pressuposto a divisão do poder do Estado em três ramos independentes – Legislativo, Executivo e Judiciário – promove um equilíbrio que salvaguarda os direitos e liberdades dos cidadãos. É indiscutível que sua adoção tem tido um papel preponderante na formação das democracias contemporâneas e na prevenção de abusos do poder governamental.

Embora essa teoria seja, de forma superficial, associada apenas ao trabalho filosófico de Montesquieu, suas origens remetem à história do pensamento político e filosófico, abarcando desde a filósofos da antiguidade, como Aristóteles, até os pensamentos de autores mais modernos como John Locke. Montesquieu se tornou, no mundo atual, a referência conceitual da teoria da Separação dos Poderes, mas Aristóteles e John Locke criaram as condições iniciais para que a Teoria da Separação dos Poderes se desenvolvesse para a forma mais moderna das democracias contemporâneas mundo afora.

Tais teóricos contribuíram de forma fundamental para que diversos países, incluindo o caso brasileiro, adotassem o conceito da Separação de Poderes como guia para a formação do Estado Democrático de Direito.

2.1. ARISTÓTELES

A ideia de uma divisão de poderes é um debate que se desenvolve na sociedade desde os tempos da antiguidade, tendo como um de seus principais expoentes a teoria política de Aristóteles. Embora, ele não tenha inserido em suas ideias o conceito atual da Teoria da Separação dos Poderes, como se aplica nos dias atuais, em seu livro "Política", que tem publicação estimada entre os anos 384 a.C. e 322 a.C, o filósofo propõe um conceito que se pode chamar de precursor.

Trata-se do governo misto, que combina elementos de diferentes tipos de regimes políticos. Segundo Aristóteles, a forma mais justa de governo seria aquela que melhor atende ao interesse público, em que ricos e pobres conseguem ter seus interesses atendidos. Trata-se de um governo que busca harmonia entre os atores sociais. Seria a fusão entre oligarquia e democracia, permitindo a participação desses dois polos sociais no poder, colocando fim à eventual disputa.

Aristóteles defendia que o governo misto combinava as virtudes de cada forma de governo, ao mesmo tempo em que minimizava seus vícios. Assim, o governo misto seria capaz de tomar decisões rápidas e eficientes, como a monarquia, mas sem ser corrompido pelo poder absoluto da tirania. Além disso, o governo misto seria capaz de contar com a sabedoria e experiência da aristocracia, mas sem ser dominado pelo orgulho e desprezo em relação aos mais humildes da oligarquia. Finalmente, o governo misto seria capaz de contar com a participação popular, como a república, mas sem cair no excesso de liberdade e caos da democracia, que para Aristóteles é uma forma degenerada.

Sampaio (2007, p. 24) explica que as ideias de Aristóteles a propósito do governo misto orbitam em torno da lógica de que a virtude se encontra na posição mediana. Por isso, o governo justo seria aquele em que ricos e pobres têm seus interesses levados em consideração, o governo seria uma espécie de meio termo, ou mediana, desses extremos. Assim coloca o autor:

Tal constituição é a politéia, que, em verdade, uma mistura de duas formas injustas, quais sejam, a oligarquia e a democracia. Isso se explica porque o critério para classificação das formas de governo degeneradas não é o eminentemente numérico, mas antes a diferença existente entre pobres e ricos. A fusão de oligarquia e democracia, assim ,serviria para pôr termo à disputa entre tais pólos sociais, participando ambos do poder. (Sampaio, 2007 p. 25)

Assim, o propósito de Aristóteles era fazer com que o governo misto se manifestasse por meio da sabedoria da monarquia associada à mediana (equilíbrio) de participação de governo de ricos e pobres.

Dallari (2011, p. 194) mostra que Aristóteles, em sua obra, *Política*, faz referência ao problema da eficiência, quando menciona a impossibilidade de um só homem prever tudo o que nem a lei pode especificar, esclarecendo que "o antecedente mais remoto da Separação de Poderes encontra-se em Aristóteles, que considera injusto e perigoso atribuir-se a um só indivíduo o exercício do poder."

2.2. JOHN LOCKE

A Teoria da Separação dos Poderes propriamente dita começou sua evolução já no século XVII. Lenza (2019, p.568) esclarece que, até os dias de hoje, tal teoria é a base da organização do Estado, principalmente no mundo ocidental, resultado da evolução constitucional inglesa. O *Bill of Rights*, de 1689, colocou o poder real e o poder do

parlamento em pé de igualdade, forçando um compromisso que resultou na divisão do poder, reservando certas funções para o monarca, outras para o parlamento e reconhecendo a independência dos magistrados.

Esse paradigma foi melhor esquematizado no pensamento de John Locke em sua obra intitulada *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. A obra foi publicada pela primeira vez em 1690 e é considerada uma das obras fundamentais do liberalismo político e teve grande influência nas Revoluções Americana e Francesa.

Locke (2001) defende uma concepção de governo baseada em um contrato social que deve defender a liberdade individual, a limitação do poder político e a propriedade privada. A defesa da ideia de que o poder emana do povo e que deve ser exercido em seu benefício é uma das principais contribuições de Locke para a teoria política moderna.

Para Locke (2001), a separação dos poderes é uma forma de limitar o poder político e garantir a liberdade individual. Ele argumenta que o poder deve ser dividido em três esferas distintas: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Federativo. Segundo ele, cada uma dessas esferas deve ser exercida por um órgão diferente do governo. Dessa forma, evita-se a concentração de poder nas mãos de uma única pessoa ou instituição.

O Poder Legislativo, para Locke, é o mais importante entre todos os poderes, uma vez que é responsável por elaborar as leis que regem a sociedade. Ele afirma que o Poder Legislativo deve ser exercido por um órgão representativo do povo e que este deve ser responsável por garantir a liberdade individual e proteger os direitos dos cidadãos. Segundo Locke (2001),

Em uma sociedade política organizada, que se apresenta como um conjunto independente e que age segundo sua própria natureza, ou seja, que age para a preservação da comunidade, só pode existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os outros estão e devem estar subordinados (Locke, 2001, p. 174).

O Poder Executivo, por sua vez, é responsável por aplicar as leis e administrar o governo. Locke (2001, p. 176) deixa claro que “o executivo, é auxiliar e subordinado ao legislativo; este, como já mostramos, é o poder supremo em uma comunidade civil organizada”. Ele argumenta que o Poder Executivo precisa ser limitado para evitar abusos de poder e garantir a liberdade individual.

Para o filósofo, as funções estatais devem ser exercidas por apenas dois órgãos: o Parlamento, responsável pela função legislativa, e o rei, responsável pela função executiva,

que incluía também a função federativa (relacionada a questões externas, como guerra, paz e alianças).

Para Locke, a separação do Poder Legislativo e do Poder Executivo deve existir em todas as monarquias moderadas e governos bem organizados. Ele argumenta que esses dois poderes são distintos, e não iguais, e sustenta que é essencial que esses dois poderes estejam em mãos diferentes para garantir a liberdade e a justiça na sociedade (Locke, 2001, p. 183).

Em resumo, para Locke, a separação dos poderes é uma forma de garantir a liberdade individual e limitar o poder político. Ele argumenta que cada uma das esferas de poder deve ser exercida por um órgão diferente do governo e que esses órgãos devem estar subordinados às leis e responsáveis perante o povo. Quadros (2016, p. 98) explica que “o governante do Executivo exerce um poder subordinado ao Legislativo, o qual deve acompanhar permanentemente a execução das leis elaboradas”.

Mendes e Branco (2020, p. 42) explicam de forma objetiva que “a verdadeira relevância de Locke está em ter sido ele o pioneiro em formular, de modo claro e firme, no âmbito da constituição dos modernos, a fundamental distinção entre poder absoluto e poder moderado.”

Entretanto, apesar da preponderância do Poder Legislativo, Locke deixou explícita sua defesa pela separação dos poderes, com distinção das funções legislativa e executiva de governo. Por isso, contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento da teoria política moderna e influenciou, mesmo que indiretamente, a elaboração de constituições democráticas em todo o mundo atual.

2.3. MONTESQUIEU

Montesquieu, filósofo francês do século XVIII, destacou-se por desenvolver de forma mais profunda a teoria da separação dos poderes. Ampliou o conceito de John Locke, afirmando ser necessária a inserção do Poder Judiciário como maneira de garantir independência e equilíbrio entre os poderes do Estado.

O filósofo dividiu as funções estatais entre Executivo, Legislativo e Judiciário, dando a este último independência e paridade de armas em relação aos demais poderes, permitindo que, a partir dessa ideia, fosse possível se desenvolver novos sistemas políticos e jurídicos mundo afora, que passaram a permitir maior equilíbrio nas relações de poder dentro da sociedade.

Com o propósito de se combater o abuso de poder, a inspiração para a teoria da separação dos poderes de Montesquieu bebeu de várias fontes, incluindo o estudo de governos antigos e contemporâneos, como a República Romana, e o sistema político britânico, algo mais contemporâneo de Montesquieu, que identificou, ao longo da história, que governos que permitiam a concentração de poder em uma única pessoa ou instituição frequentemente se transformaram em instrumentos de tirania e opressão. E, para prevenir esses abusos, Montesquieu buscou desenvolver uma teoria que pregava uma estrutura política que distribuisse o poder de forma mais equitativa e justa.

Lenza (2019, p.567) concorda, para o qual, a contribuição mais importante de Montesquieu foi identificar a necessidade de que as três funções estatais devessem ser exercidas por órgãos distintos, independentes e autônomos um do outro. Em vez de concentrar todo o poder no soberano, cada função seria responsável por um órgão específico.

Conforme Montesquieu (2000) explica em sua obra, *O Espírito das Leis* é, por muitos, considerado um marco no estudo da política e do direito constitucional. Montesquieu classifica os governos em três tipos principais: republicano, monárquico e despótico. No governo republicano, o poder soberano pode pertencer a todo o povo (democracia) ou apenas a uma parte dele (aristocracia). No governo monárquico, um único governante exerce o poder através de leis estabelecidas, enquanto no governo despótico, o governante age sem restrições legais, guiado por sua vontade pessoal.

Para Montesquieu, a divisão de poderes fica comprometida a partir do momento em que um único indivíduo ou grupo possui o poder total. A divisão de poderes, portanto, é fundamental para se evitar o indesejável abuso de poder e garantir a liberdade dos cidadãos. Nas palavras de Montesquieu (2000),

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente (Montesquieu, 2000, p. 168).

Mendes e Branco (2020, p. 43) explicam que Montesquieu elabora uma análise refinada sobre o conceito de liberdade política, diferenciando-o da simples capacidade de agir conforme os próprios desejos. Ele conceitua a liberdade como a capacidade de realizar aquilo que se deve desejar, conforme permitido pelas leis, e a ausência de coerção para realizar o que não se deve desejar.

Por isso, no entendimento dos autores, essa concepção de liberdade requer proteção constitucional contra o abuso de poder, mostrando que Montesquieu¹ (2000) adverte que " para prevenir tais excessos, propõe uma organização do estado que garanta que 'o poder contenha o poder'". Essa ideia fundamenta sua teoria da separação dos poderes, dividindo-os em Legislativo, e dois ramos do Executivo: um que lida com assuntos externos, baseados no direito das gentes, e outro que gerencia questões internas, fundamentadas no direito civil. Ele distingue os dois, referindo-se ao segundo como o poder judicial e ao primeiro simplesmente como o poder executivo do Estado.

A finalidade dessa divisão seria evitar a concentração de autoridade em um único órgão ou indivíduo, uma ameaça direta à liberdade. Assim, a separação dos poderes serve como uma estratégia para proteger a liberdade por meio da divisão de responsabilidades entre diferentes entidades e órgãos do Estado.

A teoria da separação dos poderes de Montesquieu deixou um importante legado, resultando na base para a criação de diversas constituições ao redor do mundo. Em especial, destaca-se a criação do sistema de freios e contrapesos dos Estados Unidos e, na França, a foi essencial para a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789² (França, 1789, 2017).

Assim, para Montesquieu, a separação dos poderes deve ser vista não apenas como uma divisão de funções, mas como um princípio de moderação e limitação do poder político, visando manter a paz e a liberdade dos cidadãos. Sua visão de que os poderes devem equilibrar-se mutuamente continua sendo um pilar essencial das democracias contemporâneas.

2.3.1. Revoluções Americana e Francesa

Pode-se dizer que a Teoria da Separação dos Poderes, na verdade, foi uma reação aos principais regimes absolutistas que vigoravam na Europa até então. As ideias de Montesquieu foram muito importantes para movimentos revolucionários que marcaram o fim absolutismo décadas mais tarde, com a eclosão das Revoluções Americana e Francesa, ambas ocorridas no

¹ Montesquieu, Charles de S.O espírito das leis, Livro XI, Cap. 4.

² Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>

final do século XVIII. A adoção dessa teoria foi fundamental para moldar as constituições e as instituições democráticas que emergiram em ambos os países.

Na Revolução Americana, a teoria da separação dos poderes de Montesquieu serviu como base para a criação da Constituição dos Estados Unidos. Ela foi fortemente influenciada pelas ideias de Montesquieu e buscou criar um sistema que garantisse o equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Adotou-se a ideia de que cada ramo do governo deve ser capaz de controlar e equilibrar os demais. Isso resultou em um sistema em que o Legislativo cria leis, o Executivo as implementa e o Judiciário as interpreta, assegurando que nenhum poder domine os outros.

Essa estrutura teve por propósito estruturar um governo mais estável e eficiente, evitando a concentração de poder e garantindo a proteção das liberdades individuais, algo extremamente defendido por lá até os dias atuais.

Na Revolução Francesa, a teoria de Montesquieu também teve um papel crucial. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (França, 1789), um dos documentos fundamentais da Revolução Francesa, reflete a preocupação em estabelecer um governo que respeite o equilíbrio entre os poderes. A influência de Montesquieu pode ser vista no estabelecimento da Primeira República Francesa, na qual a separação dos poderes foi um dos princípios fundamentais adotados.

A preocupação central de Montesquieu era prevenir o acúmulo excessivo de poder nas mãos de um único indivíduo ou instituição, o que poderia resultar em tirania. A divisão dos poderes, segundo Montesquieu, evitaria abusos de poder e garantiria a liberdade dos cidadãos. Isso é algo tão relevante em *O Espírito das Leis*, que Montesquieu (2000) destaca a importância de um Poder Judiciário absolutamente independente:

"Não há também liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, a vida e a liberdade dos cidadãos ficariam expostas a arbítrio; pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor" (Montesquieu, 2000, p. 168).

Tais ideias do filósofo francês foram a semente de criação do sistema de freios e contrapesos desenvolvido posteriormente em várias democracias contemporâneas. Nesses sistemas, cada poder tem meios específicos que permitem restringir e fiscalizar o poder das outras esferas, assegurando, assim, um equilíbrio entre os poderes e a proteção da democracia contra a tirania.

Conforme explicam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2018, p.300), a primeira democracia a edificar e aperfeiçoar, de forma consciente, esse sistema, que recebeu o nome de *checks and balances* (freios e contrapesos), foi a dos Estados Unidos. A Constituição, promulgada em 1787, estabeleceu as bases do sistema político americano, conferindo poderes específicos aos três ramos do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) e fixou um sistema de freios e contrapesos, composto por uma série de mecanismos que permitem a cada ramo controlar e limitar o poder dos outros, impedindo assim o abuso de poder e garantindo a soberania do povo.

Os Artigos Federalistas, redigidos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, consistem em uma série de ensaios nos quais os autores defendem a ratificação da Constituição americana, fornecendo argumentos minuciosos sobre a estrutura do governo federal e suas respectivas responsabilidades. A teoria de equilíbrio e limitações é um tema recorrente nessas obras, onde os autores buscam demonstrar como a divisão de poderes entre os diversos ramos do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – contribui para o balanceamento do poder e a proteção das liberdades individuais.

No Federalista nº 51, Hamilton, Madison e Jay (1993) assim disserta:

A grande garantia contra uma concentração gradual dos vários poderes no mesmo braço, porém, consiste em dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros (Hamilton; Madison; Jay, 1993, p. 350).

De forma implícita, ele discute a questão do equilíbrio e limitações, afirmando que a separação de poderes por si só não é suficiente para prevenir a concentração excessiva de poder em um único ramo do governo. Para solucionar essa questão, ele sugere que cada ramo do governo possua a capacidade de exercer algum nível de supervisão sobre os outros, garantindo que nenhum deles se torne excessivamente preponderante.

Um exemplo dessa teoria aplicada à democracia estadunidense até os tempos atuais é a autoridade concedida ao Congresso para elaborar leis, que, por sua vez, estão sujeitas ao veto do Presidente. Contudo, o Congresso tem o poder de anular esse veto através de uma maioria em ambas as casas. O Judiciário, por outro lado, tem o poder de declarar leis inconstitucionais, atuando como um mediador entre os demais órgãos e garantindo a primazia da Constituição.

A contribuição dos Federalistas, portanto, ressalta a relevância do equilíbrio e das limitações para a manutenção da ordem democrática e na prevenção do abuso de poder. Ao

estabelecer um sistema de governo no qual cada ramo tem a capacidade de restringir a ação dos outros, procuraram criar um Estado que promovesse a liberdade, a justiça e a estabilidade política, valores essenciais para a consolidação da democracia nos Estados Unidos.

E toda essa lógica só foi possível graças à perspectiva inovadora de Montesquieu, que não apenas trouxe a ideia da restrição do poder, mas também estabeleceu fundamentos robustos para a consolidação de sistemas políticos que asseguram a liberdade e a igualdade de direitos. Ao assegurar que nenhum poder fosse supremo e ao fomentar a cooperação e o equilíbrio entre os diversos ramos do governo, Montesquieu contribuiu para moldar o cenário político de muitas nações do mundo atual.

2.4. FUNÇÕES DOS PODERES

Os princípios de funções primárias e secundárias dos Poderes do Estado são cruciais para entender o modelo governamental moderno, assim como o modelo defendido pelos próprios Federalistas, que apresentaram a estrutura do Estado e suas respectivas atribuições, destacando a relevância de uma divisão maleável das funções do Estado.

Neste cenário, as funções primárias referem-se às responsabilidades intrínsecas a cada ramo do governo e que delineiam sua atuação central, o que posteriormente convencionou-se como função típica do Poder. Por exemplo, o Poder Legislativo possui como função primária a elaboração de leis, o Poder Executivo é encarregado da implementação e gestão das políticas públicas, e o Poder Judiciário tem o papel de interpretar e aplicar as leis. São as funções típicas.

Inicialmente, as Revoluções Americana e Francesa defendiam a separação rígida dos poderes, mas, na prática, mostrou-se inviável. Originalmente, a ideia era que cada Poder do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) funcionasse de forma totalmente independente. No entanto, chegou-se à conclusão de que essa independência extrema resultaria em arbitrariedade, com cada Poder agindo sem considerar a unidade política central. A principal razão para superar essa rigidez foi justamente evitar que cada órgão se tornasse tão independente a ponto de se desviar da vontade política unificada. Paulo e Alexandrino (2017), dessa forma, esclarecem:

Em face desse quadro, hodiernamente se exige uma maior interpenetração, coordenação e harmonia entre os poderes. Com isso, eles passaram a desempenhar não só as suas funções próprias, mas também, de modo acessório, funções que, em princípio, seriam características de outros poderes. A divisão rígida foi, aos poucos, substituída por uma divisão flexível das funções estatais, na qual cada poder termina por exercer, em certa medida, as três funções do Estado: uma em caráter

predominante (por isso denominada típica), e outras de natureza acessória, denominadas atípicas (porque, em princípio, são próprias de outros poderes) (Paulo; Alexandrino, 2017, p. 425, grifo nosso).

Essa ideia permitiu que, a partir da evolução natural da maior parte das constituições democráticas da atualidade, o Poder Executivo, além de suas funções primárias, pudesse também exercer funções secundárias, ou atípicas, como a capacidade de vetar projetos de lei aprovados pelo Legislativo. Em contrapartida, o Poder Legislativo recebeu, por exemplo, a atribuição de investigar e supervisionar as ações do Executivo, como na condução de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Essa interação entre as funções típicas e atípicas de cada ramo do Estado é essencial para assegurar o equilíbrio e a eficiência na execução do Poder.

2.4.1. Função típica e atípica

Montesquieu defendeu que as funções executiva, legislativa e judiciária não pudessem ser desempenhadas pelo mesmo ente, uma vez que o poder tende a corromper-se quando exercido sem limitações. A partir desse conceito, Montesquieu desenvolveu a ideia de que o poder só poderia ser efetivamente controlado se seu exercício fosse dividido entre diferentes centros independentes, resultando na "restrição do poder pelo poder". Por isso, propôs que cada uma das funções de governo fosse atribuída a um órgão específico, sem subordinação, que permitiria, em sua visão, um controle mútuo e automático recíproco.

Para Paulo e Alexandrino (2017, p. 424), o aspecto fundamental da teoria de Montesquieu foi justamente dividir o exercício dessas funções entre órgãos independentes, evitando a concentração de todo o poder estatal nas mãos de um único indivíduo. Com isso, estabeleceu-se a função de cada poder pela sua tipicidade.

O Poder Legislativo deveria ser encarregado de formular e sancionar leis, além de ser constituído por representantes eleitos pelo povo, responsáveis por salvaguardar os interesses e a liberdade dos cidadãos. Já o Poder Executivo deveria ser responsável pela aplicação e execução das leis aprovadas pelo Legislativo, mas sempre respeitando as limitações estabelecidas pela legislação. Por fim, o Poder Judiciário deveria ser incumbido de interpretar e aplicar as leis, assegurando a justiça e a proteção dos direitos dos cidadãos. Essas são as funções típicas, as funções tradicionais e primárias, ou seja, aquelas que cada Poder exerce por padrão, desde o advento da Teoria da Separação dos Poderes.

Entretanto, de modo geral, as teorias são resultado de uma série de fatores, como o contexto histórico, social e político de uma sociedade. As transformações históricas, culturais

ou até mesmo científicas podem, em muitas situações, promover mudanças ou adequações nos paradigmas pré-estabelecidos no modo de pensar de uma sociedade. Por isso, a própria teoria da separação dos poderes também passou por adaptações.

Por isso, com o passar do tempo, houve uma demanda por maior interação e harmonia entre os poderes. Desse modo, passaram a exercer não apenas suas funções específicas, ou típicas, mas também, de maneira secundária, funções originalmente atribuídas a outros poderes, as chamadas funções atípicas.

A separação rigorosa das funções estatais foi gradualmente substituída por uma divisão mais flexível, na qual cada poder acaba por desempenhar, em certo grau, as três funções do Estado: uma de forma predominante (típica) e outra de caráter secundário (atípicas). As atividades governamentais - legislativa, executiva e jurisdicional -, que inicialmente eram indelegáveis a outros órgãos, tornaram-se mais flexíveis. Passou-se a compreender no bojo das sociedades e de suas constituições que cada um desses órgãos, além da função originalmente designada, também poderia exercer outras atividades, porém de maneira secundária.

Santos (2021) deixa claro que a função atípica de um Poder é aquela atribuída constitucionalmente, mas que não extrapola sua esfera de atuação, não usurpando ou invadindo a competência de outro Poder:

Poder-se-ia dizer que é uma função formalmente típica, porque está dentro das competências estabelecidas no texto constitucional, mas materialmente atípicas porque não se ligam à natureza do Poder, são estranhas à sua função precípua (Santos, 2021, p.63).

A título de exemplo, quando o Poder Legislativo julga casos de *impeachment* e quando realiza sabatina dos indicados do Poder Executivo para compor o Judiciário, trata-se de exercício de função atípica, uma vez que está fora de sua função típica de legislar e fiscalizar. Já quando os órgãos do Poder Judiciário têm a competência para redigir seu regimento interno, e essas leis internas de funcionamento desses tribunais são normas jurídicas, pode-se dizer que o Poder Judiciário está utilizando a sua função atípica de legislar.

Da mesma forma, quando o Poder Executivo edita medidas provisórias com força de lei, objeto do presente trabalho, tal ato está dentro das funções atípicas do Poder, uma vez que, em tese, a atribuição de editar normas com força de lei seria atribuição típica do Poder Legislativo.

2.5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A SEPARAÇÃO DOS PODERES

O processo de redemocratização do Brasil, após uma ditadura militar de 21 anos, entre 1964 e 1985, resultou na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil no dia 5 de outubro de 1988. A Carta Magna reafirmou a divisão dos poderes, adotando a tripartição clássica do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme artigo³ 2º: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (Brasil, [2024]).

E a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu uma divisão de poderes não apenas formal, mas também material. Formal, ao manter a Teoria da Separação dos Poderes como base do Estado brasileiro, e material ao definir as competências de cada Poder. Isso implica em um maior controle e equilíbrio entre os poderes, evitando que um domine ou interfira no outro, dentro da lógica do combate à tirania de um Poder sobre os demais.

A Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que defende a autonomia e a independência dos três Poderes, também introduziu mecanismos que garantem essa característica como condição de existência da própria Carta Magna, inserindo o princípio da Separação dos Poderes como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III) (Brasil, [2024]). impedindo que qualquer emenda constitucional altere essa característica do Estado brasileiro. Não se permite, sequer, a deliberação de proposta de emenda à constituição com esse propósito.

De acordo com a CF/88, o Poder Legislativo, composto pelo Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), tem como função principal a elaboração das leis que regem o país, além de fiscalizar o Executivo e julgar determinados casos. O Poder Executivo, encabeçado pelo Presidente da República, é responsável pela administração do Estado, aplicação das leis, direção da política nacional e da administração federal. Por sua vez, o Poder Judiciário, estruturado em vários graus e especialidades, tem a função de aplicar a lei aos casos concretos, solucionar conflitos e controlar a constitucionalidade dos atos normativos (Brasil, [2024]).

A Constituição de 1988 foi além da simples disposição formal da separação dos poderes. Ela procurou efetivar na prática essa divisão, através de um sistema de freios e contrapesos, no qual cada poder tem a capacidade de controlar os demais, evitando assim o abuso de poder.

³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Nas palavras do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, esse controle é uma exigência constitucional de ordem político-jurídica e essencial ao regime democrático:

O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional (Brasil, 1999. p. 2).

Por isso, a organização de cada Poder tem posição de enorme destaque na Constituição de 1988. Costa (2014, p. 158) explica que, entre os artigos 44 e 58, a Carta Magna tem o propósito de resgatar a autonomia legislativa e afastar os resquícios autoritários do regime militar, período em que Poder Executivo era dotado instrumentos normativos extremamente autoritários, provocando enorme desequilíbrio na relação entre os Poderes.

Dessa forma, a CF/88 estabeleceu um sistema legislativo bicameral, no qual seus integrantes devem ser escolhidos diretamente pelo povo. Além disso, extirpou o decreto-lei, instrumento normativo de competência do Poder Executivo até então, que permitia aprovação de leis de forma definitiva pelo simples decurso de prazo, ou seja, não apreciação por parte do Congresso Nacional dentro do prazo estabelecido.

Em seu lugar, o art. 62 introduziu a Medida Provisória, instrumento de enorme relevância para o Poder Executivo, que permite, em caso de relevância e urgência, que o Presidente da República, edite-a, já com força de lei desde sua edição, mas devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. A grande diferença está justamente no fato de que perde eficácia se não for convertida em lei dentro do prazo constitucionalmente previsto.

Apesar desses avanços, a implementação efetiva da Separação dos Poderes à realidade brasileira continua levantando questionamentos, principalmente relacionados à interferência ou tentativa de preponderância de um Poder sobre outro. É justamente sob esse aspecto que se torna relevante a discussão sobre a utilização das Medidas Provisórias (MPs), instrumento atípico do Poder Executivo que, ao lançar mão, tem força de lei desde a sua publicação. Seu uso abusivo, para Costa (2014 p. 163) é razão de críticas por serem utilizadas para até mesmo violação de direitos fundamentais e de malversação dos recursos públicos.

2.6. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O presidencialismo de coalizão, modelo institucional político vigente no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, se caracteriza em um arranjo no qual o Presidente da República, como detentor de amplos poderes e chefe do orçamento público nacional, necessita formar coalizões no Congresso Nacional para garantir a governabilidade e implementar sua agenda legislativa.

O presidencialismo de coalizão funciona de maneira particularmente evidente no processo de tramitação das Medidas Provisórias. Para que sejam convertidas em lei, é essencial que o Presidente obtenha o apoio da maioria dos parlamentares, o que muitas vezes requer negociações intensas e concessões políticas. Esse contexto foi bem explicitado por Guimarães (2020, p. 141) ao mostrar que "a fragmentação da representação política no Parlamento [...] precisa formar as coalizões com outros partidos como forma de assegurar as plenas condições para impor sua agenda legislativa e se blindar de eventuais crises políticas".

Sampaio (2007) conceitua o presidencialismo de coalizão como:

sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servindo de apoio às políticas governamentais, o que é refletido na distribuição das pastas ministeriais e no exercício do poder de agenda legislativa pela Presidência da República (Sampaio, 2007, p. 127).

Apesar da suposta agilidade que as MPs oferecem ao Executivo, uma vez que possuem força de lei desde a sua edição, não é raro que haja preocupações quanto à ofensa ao princípio Separação dos Poderes quando há uso de forma exacerbada por possível desequilíbrio institucional.

E para que sejam aprovadas é preciso a existência de amplas coalizões políticas no Congresso Nacional. Em seu Estudo, Guimarães (2020, p. 137) esclarece que, autores como Sérgio Abranches, expoente no estudo do fenômeno do presidencialismo de coalizão, destaca que "a combinação singular entre o sistema multipartidário, o voto proporcional e um 'presidencialismo imperial'" fez com que a composição do Executivo brasileiro dependesse, quase que inevitavelmente, de grandes coalizões.

Freitas (2013, p. 24) defende, em seu trabalho, que "governos multipartidários são marcados por uma tensão intrínseca, qual seja, a necessidade de unir partidos com preferências diversas em torno de uma única agenda governamental".

Por isso, a lógica do presidencialismo de coalizão deriva de um cenário em que a fragmentação partidária no Congresso impede que o presidente governe apenas com seus apoiadores políticos diretos, sendo obrigado a negociar constantemente para manter uma base

de apoio parlamentar estável, naturalmente as negociações políticas envolvem concessões de ordem política e/ou financeiras por meio das chamadas emendas parlamentares orçamentárias.

E essa relação é de grande relevância para o presidencialismo de coalizão, uma vez que tais arranjos estão diretamente relacionados com o poder de agenda que o Poder Executivo consegue exercer sobre a pauta do Legislativo. Sampaio (2017, p.129) conceitua agenda como o poder de influenciar e determinar quais matérias legislativas serão apreciadas pelo Congresso, assim como de editar MPs por parte do Presidente da República, que é de enorme importância nesse processo, que se associa à governabilidade, sendo esta indicada pelo mesmo autor como a possibilidade fática, real, do Estado, de concretizar seus objetivos.

Entretanto, sendo o Brasil composto por uma diversidade de forças político-partidárias que acabam necessariamente compondo as coalizões, não são incomuns as chamadas instabilidades e crises políticas. Por isso, o presidencialismo de coalizão rotineiramente resulta na distribuição de cargos ministeriais e outros benefícios entre os partidos aliados. Essa prática, embora essencial para manter o apoio no Congresso, tem impactos negativos, como o fisiologismo e a corrupção. Além disso, a execução de emendas parlamentares torna-se uma moeda de troca importante, exacerbando o clientelismo.

Essa chamada cooptação é uma característica do presidencialismo brasileiro que termina por estabelecer uma dependência constante do Executivo em relação ao Poder Legislativo, ainda mais em um cenário em que há dezenas de partidos compondo a estrutura de agremiações políticas do País. A Constituição de 1988, ao garantir a liberdade de criação de partidos, resultou em um sistema partidário multifacetado e altamente fragmentado.

O conceito do presidencialismo de coalizão é muito importante para compreender a dinâmica política brasileira, especialmente no que tange à aprovação de matérias legislativas de interesse do Poder Executivo. Diferentes Presidentes da República enfrentaram seus desafios para construir e manter as coalizões. O governo de Fernando Collor, em 1990, por exemplo, é emblemático em demonstrar os perigos de um presidente que, embora eleito com um discurso de mudança, não conseguiu consolidar uma base parlamentar estável. Collor foi descrito por Abranches (2018, p.95) como um "estranho no ninho" que, apesar de suas intenções reformistas, acabou ficando isolado politicamente e não conseguiu o apoio necessário no Congresso para aprovar suas principais medidas. A fragilidade de sua coalizão resultou na incapacidade de aprovar políticas cruciais e culminou em seu impeachment, um claro exemplo de como a ausência de uma coalizão sólida pode levar ao colapso de um governo.

Itamar Franco, que assumiu a presidência após o impeachment de Collor em 1992, conseguiu, mesmo que por um espaço não muito longo de tempo, reconstruir a governabilidade. Abranches (2018, P. 157) cita Itamar como um "presidente voluntarioso", com habilidade para negociar e formar coalizão, mesmo que em um ambiente político fragmentado. O autor cita essa característica como crucial para a implementação de reformas de grande impacto social e econômico, como o Plano Real. Esse exemplo mostra a importância de uma articulação política na aprovação de matérias legislativas de grande impacto.

O ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso foi eleito em um contexto de crises econômicas, iniciou seu mandato em 1995 e teve que enfrentar desafios complexos para manter sua coalizão e aprovar medidas impopulares. Conforme Abranches, FHC reconheceu que "não fora eleito para ser o gerente da crise" (Abranches, 2018, p. 222), mas ainda assim gerenciar crises econômicas e políticas foi uma de suas principais atribuições ao longo de seus dois mandatos para que não houvesse um colapso em seu governo. A habilidade de FHC em manter a coesão da coalizão, mesmo em tempos de crise, foi vital para a aprovação de reformas essenciais, como as que consolidaram o Plano Real.

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2003 marcou um novo capítulo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Lula, com uma trajetória política construída na oposição, surpreendeu ao conseguir formar uma ampla coalizão que incluía desde setores progressistas até partidos de centro-direita. A coalizão inicial incluía seu partido, o PT, e partidos menores de esquerda, como o PSB e o PCdoB. No entanto, essa base inicial não era suficiente para garantir a governabilidade em um Congresso fragmentado, forçando o presidente a buscar alianças com partidos mais ao centro e à direita, como o PMDB, que se tornaria o um parceiro essencial na coalizão de governo.

O segundo mandato de Lula começou com uma base aliada mais robusta, em parte devido ao sucesso eleitoral e à popularidade mantida durante seu primeiro governo. No entanto, a fragmentação partidária e a necessidade de constantes negociações com partidos aliados, particularmente com o PMDB, continuaram a ser um desafio. Abranches (2018, P. 283), mostrando o modus operandi, "no governo Lula 2.0, ainda que o poder decisório fosse centralizado na Casa Civil, por Dilma Rousseff, os partidos tinham amplo acesso aos canais de influência e recursos dos ministérios que controlavam". Durante esse período, Lula consolidou sua liderança e começou a articular a sucessão presidencial, lançando Dilma Rousseff.

Neste contexto, o presidencialismo de coalizão mostrou-se duplamente eficaz e problemático. Por um lado, permitiu a Lula aprovar importantes reformas e políticas, como a continuidade do Bolsa Família e a exploração do pré-sal, que se tornaram marcas de seu governo. Por outro lado, a manutenção da coalizão exigiu concessões significativas, tanto na forma de distribuição de cargos quanto na aceitação de práticas que alimentaram a percepção de corrupção dentro do governo.

A proximidade do PT com o PMDB, partido ideologicamente distante, era essencial para a manutenção da coalizão, o que gerou críticas da sociedade, uma vez que mostrava flexibilização moral e programática. No entanto, essa aliança se tornou muito necessária para a continuidade das políticas de Lula até a transição para o próximo governo, do mesmo partido.

Por fim, o governo de Dilma Rousseff, iniciado em 2011, exemplifica os riscos de uma coalizão frágil. Dilma enfrentou um Congresso cada vez mais hostil e sua incapacidade de manter a coesão de sua base aliada foi um fator crucial para o seu impeachment. Abranches observa que "a ex-presidente Dilma só teve que deixar o cargo após a instauração do processo no Senado" (Abranches, 2018, p. 156), destacando como o apoio parlamentar é determinante para a sobrevivência de um governo em um sistema presidencialista de coalizão.

A presidente herdou uma coalizão ampla e diversificada, que incluía o PT, o PMDB, entre outros partidos menores. No entanto, a administração de Dilma logo enfrentou dificuldades com a gestão dessa coalizão. A fragmentação partidária no Congresso aumentou a complexidade das negociações políticas, e o PMDB, principal partido, tornou-se ainda mais central para a governabilidade.

Dilma manteve uma postura firme em questões econômicas, mas sua rigidez em negociações políticas a distanciou de aliados importantes. A dependência crescente do PMDB ficou evidente à medida que a presidente se viu obrigada a ceder mais espaço e influência ao partido para garantir a aprovação de projetos importantes no Congresso.

Somado a isso, o contexto econômico levou o Brasil a um cenário de crise econômica que fez com que a aprovação popular de Dilma começasse a declinar, fazendo com que o governo passasse a enfrentar uma crescente pressão das ruas, expressa nas manifestações de 2013. A incapacidade de responder de forma eficaz às demandas populares e de manter a coesão da coalizão no Congresso minou a força do governo.

A reeleição de Dilma em 2014 se destacou por ser uma campanha muito acirrada, resultando até em tensões dentro da própria coalizão. A Operação Lava Jato, que revelou esquemas de corrupção envolvendo a Petrobras e outros órgãos estatais, atingiu duramente o

governo, resultando em uma fragmentação da coalizão. Com isso, partidos como o PMDB começaram a se distanciar do governo, culminando em uma crise política que resultou na abertura do processo de impeachment em 2015. Conforme explica Freitas (2013, p. 23), sendo o sistema político brasileiro um presidencialismo de coalizão no sentido estrito, os Presidentes precisam sempre governar amparados por uma ampla coalizão partidária. Uma vez que o governo de Dilma já precisava administrar grandes crises políticas e econômicas, perdendo o apoio necessário no parlamento, o seu impeachment foi o resultado final de todo esse processo.

3. MEDIDAS PROVISÓRIAS

A utilização de instrumentos normativos por parte do Poder Executivo em situações ditas excepcionais remonta ainda ao Brasil-Império. O art. 179, XXV, da Constituição Imperial de 1824 assim determinava:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXXV. Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdade individual, poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Patria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como medida provisoria, e indispensavel, suspendendo-a immediatamente que cesse a necessidade urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso remetter á Assembléa, logo que reunida fôr, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaesquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a ellas, serão responsaveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito (Brasil, 1824).

Rocha Neto (2010, p. 16) afirma que é histórica a preocupação do legislador com instrumentos que permitam ao Chefe do Poder Executivo, em situações emergenciais, a execução rápida de medidas que tenham por objetivo o bem coletivo.

O mesmo autor (Rocha Neto, 2010) ainda explica que apesar de as Constituições republicanas de 1891 e 1934 não preverem delegações legislativas ou decretação de urgência, o Poder Executivo mesmo assim conseguia legislar por meio de seu poder regulamentar, extrapolando seus limites e indo até onde somente a lei *stricto sensu* poderia.

Entretanto, a Medida Provisória do Brasil contemporâneo pós-Constituição de 1988, de forma distinta, é ato normativo primário e provisório de competência do Chefe do Poder Executivo. Trata-se de instrumento legislativo com força e eficácia imediata de lei. Ao mesmo

tempo, pode também ser compreendido como um projeto de lei, uma vez que conta com a necessária participação do Congresso Nacional na tramitação da matéria, mas, ao contrário de um projeto de lei ordinária, possui efeitos antecipados. Depende da observância dos pressupostos fundamentais de relevância e urgência, conforme previsto no caput do art. 62 da Constituição, que estabelece que, caso não seja aprovada pelo Legislativo no prazo constitucional, perde eficácia desde a sua edição (Brasil, [2024]).

É importante destacar que há rigorosas limitações processuais e materiais para a sua utilização, sempre com vistas a garantir equilíbrio entre os Poderes e até mesmo a segurança jurídica. Na atualidade, para o Poder Executivo, a MP é instrumento vital para a sua atuação teoricamente emergencial, permitindo respostas rápidas em situações de urgência. Por isso, é importante que se compreenda o histórico de sua inserção na Constituição.

3.1. O DECRETO-LEI NO REGIME MILITAR: O PRECURSOR DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Antes da Constituição Federal de 1988, o Decreto-Lei era instrumento legal de grande relevância no sistema jurídico brasileiro. Ele se encontrava previsto no art. 58 da Constituição de 1967 e dava ao Presidente da República a condição de legislar unilateralmente em certas circunstâncias sob a lógica de urgência ou interesse público (Brasil, 1967).

O Decreto-Lei foi um instrumento normativo sob competência do Poder Executivo, com força de lei, exercendo sua função atípica, e sem a participação direta do Congresso Nacional em sua edição. Deveria ser utilizada apenas em situações de urgência ou de interesse público relevante. Ele foi amplamente utilizado durante o período de exceção no Brasil, na Ditadura Militar (1964-1985), em que o Poder Executivo tinha ampla liberdade para editar decretos-leis sem a participação efetiva do Congresso Nacional.

Assim determinava o art. 58 da Constituição brasileira de 1967⁴, a propósito desse instrumento:

Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo: se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado. (Brasil, 1967, grifo nosso)

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

Como fica claro, o Congresso Nacional sequer tinha condições de exercer sua competência legislativa de apresentar emendas com o objetivo de aprimorar a matéria. Além disso, a mera omissão do Congresso Nacional, seja por pressão do Poder Executivo, seja por conveniência de parlamentares em posição de comando na Câmara e no Senado, já era suficiente para que houvesse aprovação tácita do decreto-lei, colocando-o em definitivo no ordenamento jurídico brasileiro.

Em um período de exceção, em que o Chefe do Executivo detinha competência até mesmo para decretar recesso do Congresso Nacional, conforme previsto no Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 (Brasil, 1967), as chances de rejeição de um decreto-lei, naturalmente, eram pequenas, uma vez que, como represália, o art. 31 do AI-2⁵ assim permitia:

Art. 31 - A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em estado de sítio ou fora dele.

Parágrafo único - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente, fica autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado (Brasil, 1967).

Durante a Ditadura Militar, a partir dessa prerrogativa, o Congresso Nacional foi colocado em recesso por três situações. Em 1966, o Marechal Castelo Branco decretou recesso de um mês com o intuito de conter um "grupo de elementos contra-revolucionários" que se havia formado no Legislativo com a intenção de "tumultuar a paz pública". Em 1968, o Marechal Costa e Silva promulgou o AI-5, que resultou no fechamento do Congresso para combater a subversão e as "ideologias contrárias às tradições de nosso povo" (Brasil, 1968).

Por fim, em 1977, o General Ernesto Geisel, implementou o chamado "pacote de abril", após o Congresso rejeitar uma proposta de emenda à constituição. Esse pacote foi composto por uma emenda constitucional e seis decretos-leis, que, uma vez outorgados, alteraram as futuras eleições. Enquanto o Legislativo estava temporariamente afastado de suas atribuições, o Presidente da República estava autorizado a legislar por meio dos decretos-leis.

3.2. MEDIDAS PROVISÓRIAS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

A Constituição de 1988 consolidou uma alteração significativa na dinâmica dos poderes no Brasil, ampliando a atuação do Congresso Nacional no processo legislativo e restringindo a capacidade do Poder Executivo de editar normas sem o devido crivo do Congresso Nacional. Nesse contexto, os Decretos-Leis, até então um poderoso instrumento nas mãos do Executivo, foram substituídos pelas Medidas Provisórias. Tornou-se uma ferramenta importante para a produção de legislação emergencial por parte do Executivo, mas foram concebidas com condições e restrições claras, visando impedir o uso excessivo, indevido e abusivo.

Mendes e Branco (2020, p. 1.022) esclarecem que, apesar de nosso histórico de decretos-leis das constituições anteriores, a medida provisória esculpida pela Constituição Federal de 1988 inspirou-se no modelo italiano dos decretos-leis. Por lá, são instrumentos legislativos excepcionais, aplicáveis em circunstâncias extraordinárias e que requerem resposta imediata e urgente. A paridade com a tradição italiana é evidente, dado que estes decretos, no país europeu, necessitam ser prontamente comunicados ao parlamento.

Outra semelhança é a temporalidade do decreto-lei italiano, uma vez que perde o seu efeito caso não seja convertido em lei no prazo de sessenta dias a partir da data de sua publicação. Esta cláusula ressalta a natureza temporária e excepcional do decreto-lei italiano, ao mesmo tempo em que confere uma espécie de “prazo de validade”, assegurando que o instrumento não seja usado de forma indiscriminada ou abusiva. Nesse sentido, Moraes (2017) explica em seu livro:

O decreto-lei estava subordinado a uma condição (a inoccorrência de aumento de despesa) e apontava as matérias que podiam ter por objeto, enquanto a medida provisória não depende de nenhuma condição financeira e pode, em princípio, versar sobre toda e qualquer matéria, ressalvadas as vedações estabelecidas nos diversos parágrafos do art. 62, a partir da EC nº 32/01 (Moraes, 2017, p.498).

Apesar do histórico negativo relacionado ao decreto-lei, o Constituinte Originário de 1988 compreendeu que, ainda assim, seria necessária a existência de um instrumento excepcional a ser utilizado pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência. Por isso esculpiu o art. 62 na CF/88 originária, ainda sem emendas:

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 decorrente (Brasil, [2024]).

A Medida Provisória foi concebida para permitir que o Poder Executivo pudesse oferecer uma resposta legislativa imediata em situações de relevância e urgência. Do ponto de vista jurídico, ela se caracteriza por ser um ato normativo unilateral emitido pelo Presidente da República e concebido para ser utilizado, pelo menos em tese, em circunstâncias extraordinárias. Sua natureza jurídica de norma legal "provisória" atribui-lhe uma eficácia imediata, ou seja, entra em vigor a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União. Contudo, apesar da eficácia imediata, o processo legislativo constitucional determina que haja apreciação subsequente por parte do Poder Legislativo.

Entretanto, a história mostra que até o ano 2001 o Poder Executivo, aproveitando-se do consentimento do Supremo Tribunal Federal e do próprio Congresso Nacional, podia reeditar as MPs dentro do prazo de 30 dias de forma quase infinita até que o Congresso concluísse o processo legislativo. Nesse contexto, Lenza (2019) aponta que

A experiência brasileira mostrou, porém, a triste alteração do verdadeiro sentido de utilização das medidas provisórias, trazendo insegurança jurídica, verdadeira "ditadura do executivo", governando por inescrupulosas "penadas", em situações muitas das vezes pouco urgentes e nada relevantes (Lenza, 2019, p. 703).

O mesmo autor ainda traz números que ilustram o que afirma. Entre 5 de outubro de 1988 a 20 de setembro de 2001, foram editadas e reeditadas um impressionante total de 6.130 medidas provisórias. Algumas dessas medidas demoraram quase sete anos para serem aprovadas, como foi o caso da Medida Provisória nº 470/94 (Brasil, 2009), que tratava dos títulos da dívida pública sob responsabilidade do Tesouro Nacional, que levou aproximadamente sete anos para ter sua tramitação concluída. Desde 1988, o tempo de tramitação saiu de uma média de 38,9 dias para 472 dias, no ano 2000.

3.3. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001

Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001 (Brasil, 2001), o uso da Medida Provisória era bastante desvirtuado. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Congresso Nacional permitiam a reedição contínua dessas medidas, mantendo seus efeitos legais desde a primeira edição, contanto que não houvesse rejeição expressa pelo Congresso e

que fosse respeitado o prazo de eficácia original de 30 dias . Esse entendimento contrariava o previsto no artigo 62 da Constituição Federal de 1988

Diante de tal desequilíbrio de forças entre os Poder Executivo e Legislativo, após mais de seis anos de tramitação, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32/2001 pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em 11 de setembro de 2001, estabelecendo limites para a edição de medidas provisórias e entrando em vigor na data de sua publicação.

A EC 32/2001 (Brasil, 2001) estabeleceu novas regras processuais para a tramitação de medidas provisórias com o intuito reduzir o enorme poder discricionário sob a tutela do Chefe do Poder Executivo, o que promovia grande desequilíbrio entre os Poderes da República, principalmente entre Executivo e Legislativo. A EC 32/2001, então, estabeleceu limitações de ordem material, além de vedar as sucessivas reedições, que permitia às MPs vigorarem por meses, e até mesmo por anos, sem a participação do Legislativo.

Eis a transcrição da parte da EC 32/2001 que trata das mudanças promovidas no instituto da medida provisória:

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

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

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

I – relativa a:

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

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

III – reservada a lei complementar;

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

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

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

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

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

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

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto."

(...)

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

Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional (Brasil. 2001).

Conforme evidente na redação do caput do art. 62 da Constituição, a EC 32/2001 continuou exigindo pressupostos constitucionais de relevância e urgência na edição da Medida Provisória por parte do Presidente da República.

3.3.1. EC 32/2001 e a limitação temporal

Outra inovação trazida à Medida Provisória pela EC 32/2001 diz respeito ao limite temporal de vigência. Com a nova regra, uma vez editada, a MP vigora pelo prazo de 60 dias, que poderá ser prorrogado uma vez por igual período, conforme o art. 62, § 7.º, da CF. Este prazo é contado a partir da publicação no Diário Oficial (Brasil, 2001).

Uma peculiaridade relacionada ao prazo de validade da medida provisória merece destaque. O art. 62, § 4.º, prevê a suspensão deste prazo durante os períodos de recesso parlamentar. Para ilustrar, suponha-se que uma MP tenha sido publicada em 20 de dezembro de um determinado ano. Nessa hipótese, ela produzirá efeitos até o dia 22 de dezembro, uma vez que o art. 57, caput, da CF, estabelece que o primeiro dia de recesso parlamentar se inicia em 23 de dezembro. Assim, o prazo para a MP fica suspenso durante o recesso parlamentar,

que vai de 23 de dezembro a 1º de fevereiro, e o prazo restante de vigência voltará a fluir após o término do recesso, no exemplo dado, em 2 de agosto.

Lenza (2019, p. 705) critica a mudança, apontando isso, inclusive, como um retrocesso em relação às regras anteriores à EC 32/2001, uma vez que, havendo MP em vigência, o Congresso Nacional, deveria ser convocado extraordinariamente, em um período máximo de cinco dias. Entretanto, o que as regras atuais preveem é que, diante de uma eventual convocação extraordinária, todas as Medidas Provisórias vigentes na data da convocação serão automaticamente incorporadas à agenda da sessão, conforme estabelecido no art. 57, § 8º. Entretanto, tal convocação é algo extremamente raro, resultando como regra a suspensão dos prazos das medidas provisórias durante o recesso parlamentar.

3.3.2. EC 32/2001 e a limitação material

Medidas Provisórias relacionadas a matérias penais são materialmente vedadas pelo atual art. 62, I, b, da Constituição (Brasil, [2024]). Essa proibição decorre da constatação de que a introdução de tipos penais através de qualquer meio distinto da legislação em sentido estrito viola o princípio da reserva legal previsto pelo art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal (CF), que preceitua: "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal" (Brasil, [2024]). Além disso, a provisoriedade não se harmoniza com a natureza peremptória da norma penal, dado que constitui violação à garantia individual de liberdade.

O Supremo Tribunal Federal sustentou no RE 254.818-PR que, embora a medida provisória possua a força de uma lei, ela não se identifica completamente com ela (Brasil, 2000). A lei é um ato oriundo do Poder Legislativo, proveniente da representação popular. Em contrapartida, a medida provisória é uma expressão da vontade do Presidente da República, quando verificadas as condições estabelecidas no art. 62, caput, da Constituição Federal.

Machado *et al.* (2018, p. 482) ensina que, por esses motivos, além da observância aos princípios da separação dos poderes (art. 2º da CF) e da legalidade (art. 5º, II), ambos na CF, as normas de caráter penal só podem ser introduzidas por meio de lei em sentido estrito, que é a única fonte formal imediata do direito penal.

O mesmo autor ainda reforça que a utilização de Medida Provisória relacionada a direito processual civil e processual penal é, em essência, absolutamente inadequada, uma vez que não se observa a presença do requisito de urgência necessária à edição da MP. Além disso, devido à legislação processual estar intrinsecamente ligada à atuação do Poder

Judiciário, sua regulamentação por meio de medida provisória resultaria em uma manifesta interferência do chefe do Poder Executivo na esfera do Poder Judiciário.

A Emenda Constitucional 32/2001 proibiu o emprego de MPs em assuntos referentes à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos e direito eleitoral (Brasil, 2001). Essa proibição estende-se à organização do Ministério Público e Judiciário e às respectivas garantias dos seus membros, bem como à legislação relativa às carreiras destas instituições.

No âmbito orçamentário, a Constituição passou a exigir autorização legislativa para o Executivo, e que esta não poderia ser suprida por uma MP. A EC 32/2001 vetou MP sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos, com exceção de criação de créditos extraordinários, previstos especificamente “para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, conforme redação do § 3º do art. 167 da CF/88, o que pode abrir margem para alguma subjetividade na edição desse tipo de Medida Provisória (Brasil, [2024]).

Por essa razão, em 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da ADI 5513, suspendeu os efeitos de parte da MP 722/2016, na parte que criava crédito extraordinário direcionado à publicidade da Presidência da República. Em um exame inicial, o Ministro Gilmar Mendes entendeu que a concessão dos créditos violou o art. 167, § 3º, que permite crédito extraordinário somente em situações de despesas de caráter imprevisível e urgente, tal como em situações de guerra, comoção interna ou calamidade pública (Brasil, 2016a, 2016b).

Esse entendimento também foi chancelado na ADI 4.048, na qual o STF estabeleceu que as situações de utilização de Medida Provisória para crédito extraordinário são mais restritas do que a maior parte das medidas provisórias (Brasil, 2011).

3.4. ADMISSIBILIDADE: RELEVÂNCIA E URGÊNCIA NA MEDIDA PROVISÓRIA

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 62, o Presidente da República pode adotar medidas provisórias, com força de lei, em casos de relevância e urgência (Brasil, [2024]). Importante destacar que o Constituinte foi explícito quanto à necessidade que a edição dessas normas esteja eivada conjuntamente dessas duas características.

Os critérios de relevância e urgência são, portanto, essenciais para a validade das medidas provisórias, mas são conceitos abstratos e não definidos explicitamente na Constituição. Isso leva a uma margem considerável de interpretação.

A relevância é comumente entendida como uma medida da importância ou impacto da questão que a medida provisória pretende abordar. Por exemplo, pode ser algo que afete significativamente a economia, a segurança nacional, o meio ambiente, ou outros aspectos vitais da sociedade.

Nesse sentido, Clève (2011) afirma que:

Possui relevância aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível, fundamental ou indispensável. Quanto às medidas provisórias, a relevância demandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade. A relevância há, portanto, de vincular-se unicamente à realização de um interesse público (Clève, 2011, p. 89).

A urgência, por outro lado, está relacionada à necessidade de ação imediata. Poderia ser uma situação em que a espera pelo processo legislativo normal resultaria em danos ou prejuízos significativos.

O papel desses pressupostos é garantir que o poder de expedir medidas provisórias não seja usado de maneira abusiva pelo Poder Executivo. É um mecanismo de equilíbrio de poder, destinado a preservar a função legislativa do Congresso Nacional, enquanto permite uma resposta rápida em situações críticas. No entanto, Nicolau (2009, p.119) ressalta que o entendimento jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a Constituição de 1988 deixou subjetividade e discricionariedade por parte do Poder Executivo e que a intervenção do STF se dá apenas de forma excepcional quanto à análise dos pressupostos constitucionais. Um caso ilustrativo dessa abordagem é a análise da ADI nº 2.425/DF, decidida em março de 2018 (Brasil, 2018). Nessa ocasião, a Corte foi provocada para avaliar a legalidade da exigência de presença física do trabalhador para o saque dos valores do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Durante o julgamento, o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, assim se manifestou:

Quanto à suposta ofensa aos requisitos de relevância e urgência para edição de medidas provisórias, previstos no art. 62 da Carta Magna, a jurisprudência consolidada desta Corte é na linha de que não cabe ao Poder Judiciário verificá-los, pois configuram conceitos jurídicos indeterminados que estão situados dentro da discricionariedade política do Poder Executivo para edição de tais atos normativos e do Congresso Nacional para conversão ou não em lei (Brasil, 2018).

A princípio, o controle inicial contra eventuais desvios de finalidade tende a ser do Poder Legislativo ao longo do processo de deliberação das MPs. Por isso, os pressupostos de relevância e urgência da MP estão sujeitos à deliberação do Congresso Nacional, que pode rejeitá-la se compreender irrelevante ou não urgente. O § 5º do art. 62 da CF/88 é cristalino

nessa questão, ao indicar 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” (Brasil, [2024]). Nesse sentido, cabe também ao Congresso Nacional a competência para apresentar emendas, alterando-as e aprimorando-as, quando necessário.

Apesar de se tratar de situação incomum, o Congresso Nacional já rejeitou Medidas Provisórias que julgou não respeitar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência determinados pela Constituição Federal. Apenas a título de exemplo, tal situação ocorreu com a Medida Provisória 446/2008, que dispunha sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regulava os procedimentos de isenção de contribuição para a seguridade social (Brasil, 2008). Após meses em tramitação, o plenário da Câmara dos Deputados rejeitou a MP, determinando seu arquivamento.

3.5. PROCESSO LEGISLATIVO DA MEDIDA PROVISÓRIA

As medidas provisórias são atos normativos primários e provisórios que, em tese, devem ser introduzidos no arcabouço jurídico brasileiro de forma excepcional, uma vez que se trata de instrumento de função legislativa atípica do Poder Executivo.

O primeiro passo na jornada das MPs é a sua edição pelo Presidente da República. Uma vez publicada, a MP adquire força de lei, porém, para alcançar o status de lei formal, deve ser ratificada pelo Congresso Nacional. Esta nuance revela uma característica muito importante das MPs: elas carregam a força de uma lei, porém, são de natureza provisória, necessitando da validação legislativa. A tramitação analisada nesta seção é a consolidada após a EC 32/2001, uma vez que todas as Medidas Provisórias inseridas no presente trabalho foram editadas após da entrada em vigência da referida emenda à Constituição.

Depois de editada, a MP é enviada ao Congresso Nacional. Uma comissão mista, composta por 12 senadores e 12 deputados federais, tem a responsabilidade de avaliar e emitir um parecer, conforme previsto no art. 2º da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional, que dispõe sobre o procedimento legislativo sobre as Medidas Provisórias nas duas Casas do Congresso Nacional (Brasil, 2002).

No processo de avaliação da MP pela Comissão Mista, podem ser apresentadas emendas nos primeiros seis dias que seguem à sua publicação no Diário Oficial, conforme art. 4º da mesma resolução. Importante salientar que tais emendas devem ser criadas como forma de aprimoramento, sendo necessário, obrigatoriamente, que haja pertinência temática com a norma original.

As emendas são ferramentas democráticas de grande importância para o Legislativo que, representando o povo na Câmara dos Deputados, ou as Unidades da Federação, no Senado Federal, pode aprimorar o texto da MP enviado pelo Poder Executivo para que fique alinhado com as reais expectativas e necessidades da sociedade brasileira. Entretanto, Tavares (2020), de forma esclarecedora, coloca que:

Em 2015, o STF decidiu, por ocasião da ADI 5127, que é inconstitucional o chamado “contrabando legislativo”, isto é, a inclusão, em Medidas Provisórias, de emendas legislativas internas (oriundas de alguma das Casas do Congresso Nacional) que não apresentem pertinência temática com o versado originalmente (quer dizer, por decisão do Chefe do Executivo) na Medida Provisória (Tavares, 2020, p. 1.339).

Contudo, para serem integradas ao texto final da MP, o primeiro passo é que eventuais emendas sejam aprovadas pela comissão mista, em um processo que, a depender da temática, pode gerar diversos debates políticos.

Segue-se a votação da MP inicialmente no plenário da Câmara dos Deputados e, em seguida, no do Senado Federal. De acordo com o artigo 62, §2º da Constituição Federal, para a MP adquirir o status de lei formal, ela deve ser aprovada pela maioria simples em ambas as Casas do Congresso Nacional. Esta fase reitera o princípio da representatividade, garantindo que as MPs só sejam transformadas em lei após a devida apreciação dos representantes eleitos pelo povo e pelas Unidades da Federação.

Se a MP não for aprovada pelo Congresso no prazo de 60 dias, prorrogável automaticamente por igual período, ela perde sua eficácia desde a sua edição, como estabelece o Artigo 62, §3º da Constituição Federal. Conforme explicam Paulo e Alexandrino (2017, p.535), se for integralmente rejeitada ou perder sua eficácia por decurso de prazo, em decorrência da não apreciação pelo Congresso Nacional no prazo constitucionalmente estabelecido, a medida provisória será arquivada.

Com isso, o Congresso Nacional deve baixar ato declarando-a insubsistente e deverá disciplinar, no prazo de sessenta dias contados da rejeição ou da perda de eficácia por decurso de prazo, as relações jurídicas dela decorrentes. Se o Congresso Nacional não o fizer nesse período, as relações jurídicas surgidas no período permanecerão regidas pela medida provisória.

Se a MP for aprovada pelo Congresso, ela é direcionada para sanção ou veto do Presidente da República, a depender da quantidade de modificações promovidas pelo Congresso Nacional no texto original. Este momento revela uma peculiaridade das MPs - a

possibilidade de veto presidencial. O Presidente da República tem competência para apresentar discordância em relação às inovações inseridas na MP original. Entretanto, Agra (2018) ensina que:

O veto não é absoluto, mas relativo, porque o Congresso Nacional pode derrubá-lo, aprovando a propositura normativa. Ele sinaliza a ideia de discordância de uma propositura legislativa. Assim, o chefe do Executivo não pode utilizar esse instituto para modificar o trabalho dos parlamentares, acrescentando, suprimindo ou modificando partes da propositura apresentada (Agra, 2018, p.516).

O veto presidencial pode abranger uma parte completa, seja artigo, parágrafo, alínea ou inciso, conforme determina o art. 66, §2º, da Constituição Federal. No entanto, é importante destacar que o veto não pode ocorrer de forma parcial dentro desses elementos, como a exclusão de palavras ou frases específicas. Um artigo inteiro pode ser vetado, mas nunca partes isoladas ou palavras do mesmo.

Quando um veto é realizado, ele deve ser enviado ao presidente do Senado no prazo de 48 horas, acompanhado de uma explicação detalhada dos motivos (art. 66, §1º, da CF). Este veto é então avaliado em uma sessão conjunta do Congresso Nacional, que deve ocorrer dentro de 30 dias após o seu recebimento. A rejeição do veto requer a maioria absoluta dos votos de deputados e senadores (art. 66, §4º, da CF).

Se o veto for mantido, a Medida Provisória ou dispositivos da mesma que tenham sido vetados são considerados rejeitados. Se, ao contrário, o veto vier a ser rejeitado, a proposta deve então ser enviada de volta ao Presidente da República para promulgação no prazo de 48 horas. Caso não ocorra a promulgação, o Presidente do Senado ou seu vice-presidente devem promulgá-la (art. 66, §7º, da CF).

3.6. MUDANÇAS NA REGRAS PROCEDIMENTAIS DAS MPs: QUESTÃO DE ORDEM n.º 411/2009 E ADI n.º 4029/2012

Em 2009, ocorreu uma significativa mudança procedimental quando o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, respondeu à Questão de Ordem n.º 411/2009 com uma nova interpretação da regra constitucional de sobrestamento de pauta (Brasil, 2009). Antes disso, essa regra era aplicada de maneira rigorosa, impedindo que qualquer outra matéria fosse deliberada enquanto houvesse Medidas Provisórias (MPs) tramitando por mais de 45 dias.

Michel Temer decidiu que o sobrestamento deveria ser restrito às matérias que poderiam ser objeto de MPs, como projetos de lei ordinária, permitindo, assim, que a pauta

fosse liberada para a discussão de outras proposições, incluindo propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar e projetos de decreto legislativo, entre outros (Brasil, 2009).

A decisão foi fundamentada na ideia de que, por lidarem com questões urgentes e relevantes, as MPs não deveriam bloquear a apreciação de temas que, constitucionalmente, não poderiam ser regulados por elas. Além disso, Temer argumentou que o bloqueio total da pauta legislativa comprometia o funcionamento democrático do Parlamento, minando o papel do Legislativo e prejudicando o princípio da separação dos poderes. Essa decisão representou uma quebra de paradigmas. Ao permitir que a Câmara dos Deputados deliberasse sobre outras proposições, aumentou-se significativamente o espaço para a construção da agenda por parte do Poder Legislativo (Brasil, 2009). Em junho de 2017, o STF manteve esse entendimento e negou o Mandado de Segurança nº 27.931 impetrado por deputados federais contra a interpretação de Temer do artigo 62, § 6º da Constituição Federal.

A segunda mudança de procedimento em relação às MPs ocorreu a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.029, em 2012 pelo STF, que analisou a constitucionalidade da Lei n.º 11.516/2007. Contestava-se que a Medida Provisória de origem não havia sido previamente analisada por uma Comissão Mista de Deputados e Senadores, conforme exigido pela Constituição Federal (Brasil, 2012).

Em uma decisão surpreendente, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da lei e, ao mesmo tempo, invalidando todas as MPs aprovadas sem o parecer da Comissão Mista desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001 (Brasil, 2012). Isso implicaria a anulação de uma quantidade enorme de leis em vigor. Por isso, em uma segunda decisão no dia posterior, o Tribunal, refletindo sobre os impactos da anulação de diversas leis em vigor há bastante tempo, em nome da segurança jurídica, a lei questionada foi considerada constitucional, ao mesmo tempo em que dispositivos da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional (Brasil, 2002) foram considerados inconstitucionais, determinando que todas as MPs daquele momento em diante deveriam ser previamente analisadas por uma Comissão Mista, não mais se permitindo que fosse substituída por um relator de Plenário escolhido por cada Presidente de Casa Legislativa.

Para Vieira (2018, p. 136), essa decisão trouxe implicações significativas para o processo legislativo. Em termos de vigência das MPs, o tempo necessário para que estas sejam analisadas pela Comissão Mista passou a consumir uma parte significativa do seu prazo

constitucional de validade (120 dias), o que, paradoxalmente, reduziu o tempo disponível para deliberação nos Plenários da Câmara e do Senado.

3.7. PEC 91/2019

Uma das principais queixas dos Senadores em relação à tramitação da Medida Provisória diz respeito ao curto período de tempo para que a Casa Alta possa deliberar sobre a matéria, uma vez que rotineiramente a matéria chega já no final do prazo de validade, fazendo com que o Senado sequer possa apresentar emendas que aprimorem a matéria, sob pena de caducidade da MP, o que pode gerar enorme prejuízo à sociedade, que conta com a aprovação sob o contexto do pressuposto constitucional de relevância e urgência.

Com isso, o então Senador José Sarney, Presidente do Senado em 2011, apresentou a PEC 11/2011 com o propósito de reequilibrar a preponderância de Senado e Câmara na apreciação das MPs (Brasil, 2011). Em resumo, a proposta prevê um prazo de 40 dias para votação na comissão mista, 40 dias para votação na Câmara dos Deputados, 30 dias para o Senado, e mais 10 dias para que a Câmara reexamine a proposta, caso ela tenha sido alterada pelo Senado.

Ao longo dos aproximadamente 8 anos de tramitação nas duas Casas Legislativas, a matéria recebeu três numerações diferentes, recebendo a numeração de PEC 91/2019 (Brasil, 2019) no Senado, último local de tramitação, onde houve discordância em relação à redação aprovada na Câmara dos Deputados. Aprovar a matéria daquela forma daria às comissões mistas de Medidas Provisórias poder que o Senado compreendia desproporcional, uma vez que a não emissão de parecer pelo colegiado resultaria na rejeição da MP. A segunda solução seria alterar novamente o texto, mas resultaria em nova votação na Câmara dos Deputados.

Por fim, os Senadores chegaram ao entendimento de apresentarem emendas de redação, que são aquelas que não alteram o mérito da proposição, conforme art. 118, § 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tornando desnecessário o retorno à Câmara. Seria voltada apenas para “sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto”.

Contudo, os Deputados não concordaram com a lógica de que as emendas apresentadas fossem meramente de redação, exigindo que a matéria voltasse à Câmara para nova apreciação, o que não ocorreu. Em retaliação, a Câmara não aceitou participar da sessão solene de promulgação da emenda constitucional, inviabilizando, na prática, a entrada em vigor da norma.

4. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NOS GOVERNOS DILMA II, TEMER E BOLSONARO (2015 A 2022)

A presente seção é focada na extração dos dados relacionados à edição de Medidas Provisórias e suas nuances para que, ao longo do presente trabalho, seja possível utilizá-los como fonte de análise dentro da Teoria da Tripartição dos Poderes. As MPs, inseridas pela Constituição Federal de 1988, representam uma ferramenta legislativa que serve como uma ponte entre o Executivo e o Legislativo, possuindo um papel relevante na dinâmica do nosso sistema presidencialista de coalizão. Nesse sentido, a análise do uso das MPs sob a perspectiva da teoria da Tripartição dos Poderes, concebida por Montesquieu, ganha relevo por trazer à tona a discussão sobre os limites e interações entre os Poderes da República.

A análise ficará restrita à edição das MPs durante os governos de Dilma Rousseff (2015-2016), que será chamado de Dilma II, por corresponder ao segundo mandato da ex-presidente, de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022). Importante ressaltar que os governos Dilma II e Temer, juntos, correspondem ao período de 4 anos, o mesmo período do governo Bolsonaro. Isso se deve ao fato de a ex-presidente Dilma Rousseff ter sofrido *impeachment* em 2016, o que resultou na posse de seu vice-presidente, Michel Temer, que concluiu o mandato. Dessa maneira será possível ter a mesma base temporal de 4 anos para comparação de dados. Por isso, dentro das análises, poderá haver a junção dos governos Dilma/Temer (4 anos) para comparação com os resultados do governo Bolsonaro, também de 4 anos.

Ao avaliar as MPs na gestão de Dilma II, Temer e Bolsonaro, a investigação pretende traçar um panorama do uso dessa ferramenta por parte dos referidos governos e compreender se há algum tipo de desequilíbrio na relação entre Poderes, principalmente do Executivo em relação ao Legislativo, uma vez que as MPs possuem força de lei desde a sua edição. Isso é de grande relevância para compreender de que forma a Teoria da Separação dos Poderes é aplicada, na prática, dentro da realidade do Direito Constitucional brasileiro e, com isso, refletir se as MPs provocam influência positiva ou negativa na interação entre os Poderes.

4.1. MPs EDITADAS APÓS A EC 32/2001

Uma análise do histórico de MPs expedidas durante todo o período pós EC 32/2001 oferece uma oportunidade de compreensão inicial sobre a forma como as Medidas Provisórias vêm sendo utilizadas ao longo do tempo. Este tópico fará um rápido levantamento

quantitativo das MPs editadas após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, que passou a vedar reedições de Medidas Provisórias e permitir apenas uma prorrogação de validade.

O motivo desse recorte se baseia na ideia de que, uma vez que o propósito do presente trabalho é comparar a utilização das MPs durante os governos Dilma II (2015 a 2016), Temer (2016 a 2018) e Bolsonaro (2019 a 2022), todos posteriores à EC 32/2001, um panorama histórico geral pós EC 32/2001 contribuirá para compreender se a atuação do Chefe do Executivo sofreu alguma alteração nos últimos mandatos.

Tabela 4.1.1 - MPs publicadas por mandato, média anual e média mensal (2001-2014).

Mandato	Qtde MPs	MPs/ano	MPs/mês
FHC (2001-2002) - pós EC 32/2001	102	51	6,53
Lula I (2003-2006)	240	60	5
Lula II (2007-2010)	179	44,75	3,73
Dilma I (2011-2014)	145	36,25	3,02
Total	666	média de 47.57	média de 4,17
Pré-EC 32/2001	6130	437,85	35,63

Fonte: Jacobsen (2016, p. 66 *apud* Romero, 2022, p. 179); Brasil, Senado; Brasil, Câmara dos Deputados; Brasil, Planalto.

Conforme os dados da Tabela 4.1.1, no período de análise, foram publicadas 666 MPs, o que produz a média de 47,57 por ano ou 4,17 por mês. O governo que mais editou MPs em números absolutos foi o de Lula (240), em seu primeiro mandato, resultando em uma média de 60 MPs/ano ou 5 MPs por mês. Entretanto, foi o governo de Fernando Henrique Cardoso que teve a maior média de MPs por mês (6,53). Nesse caso específico, é importante destacar que o referido mandato teve apenas 15 meses de duração após a promulgação da EC 32/2001, não possuindo a mesma base comparativa temporal em relação aos demais governos analisados na presente tabela.

A partir dos dados disponíveis na tabela, observa-se, desde a promulgação da EC 32/2001, que houve redução, mandato após mandato, na média mensal de MPs publicadas pelo Presidente da República, caindo de 6,53, na era FHC (2001-2002), para 3,02 no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014).

4.2. MPs EDITADAS NOS GOVERNOS DILMA II, TEMER E BOLSONARO

A primeira etapa da análise ficará por conta dos dados associados às Medidas Provisórias (MPs). Esta abordagem comparativa visa não apenas estudar os números brutos, mas também compreender as dinâmicas específicas, como a duração de mandato inferiores de Dilma II e Temer em relação a Bolsonaro.

Por isso, a fim de assegurar uma análise mais justa e informativa entre os diferentes governos, será adotado o critério de tempo equânime (4 anos), mas também considerando parâmetros anuais e mensais para uma base de comparação mais igualitária. Este critério permite que a análise seja feita com uma base comum e homogênea, independentemente das variações de duração entre os diferentes mandatos. Desta forma, mesmo que um mandato tenha durado mais do que outro, podemos ainda fazer uma comparação útil e significativa, ajustando para a duração de cada mandato.

Tabela 4.2.1 - MPs publicadas por mandato, média anual e média mensal (2015-2022)

Mandato	Qtde MPs	MPs/ano	MPs/mês
Dilma II	59	29,5	3,6
Temer	144	48	4,56
Bolsonaro	284	71	5,91
Total	487	média de 60,9	média de 5,1

Fonte: Elaboração própria com informações do Planalto⁶ e Congresso Nacional⁷.

Analisando todo o período estudado, foram editadas 487 MPs, com uma média de quase 61 Medidas Provisórias por ano ou 5,1 por mês. Trata-se reversão de tendência, uma vez que, mandato após mandato, houve diminuição na média de MPs mensais editadas por mandato, conforme tabela 4.2.1. Houve elevação em relação à média histórica pós- EC 32/2001, que foi de 4,17 MPs mensais, para 5,1 nos últimos três governos.

Levando em consideração individualmente os três governos analisados, todos tiveram tempo de mandato diferentes. E para fazer uma análise individual de cada governo, a variável média mensal de edição de MPs é aquela que permite fazer a comparação temporal de forma mais isonômica.

O governo Bolsonaro foi o que teve a maior média mensal de MPs (5,91), uma a cada cinco dias, aproximadamente, seguido de Temer (4,56), uma a cada 6,6 dias, e Dilma (3,6),

⁶ Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>.

⁷ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias>.

uma a cada 8,3 dias. Como se pode observar, o governo Bolsonaro editou mensalmente cerca de 64% mais MPs do que Dilma II e quase 30% acima de Temer.

No panorama do governo Bolsonaro, é importante destacar que foi o único que esteve durante o período da pandemia de COVID-19. A pandemia foi oficialmente proclamada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 e perdurou por mais de três anos até a sua conclusão em 5 de maio de 2023⁸ (Chade, 2023). Tal catástrofe global causou prejuízos econômicos globais na casa dos trilhões de dólares e resultou na perda de milhões de vidas ao redor do mundo. No cenário brasileiro, um dos mais atingidos pela crise, o número oficial de vidas perdidas superou a marca de 710 mil⁹ (Brasil, 2024).

As MPs, que têm vigor imediato após sua edição, provaram ser uma ferramenta útil nesse cenário. A utilização intensificada desse mecanismo legislativo possibilitou a implementação de medidas urgentes para mitigar os efeitos da pandemia, desde a assistência econômica até a saúde pública e a logística de vacinação, como as MPs 940, 944, 945, 947, 967, 969 só para citar algumas.

O próprio processo legislativo das Medidas Provisórias passou por mudanças significativas durante o período. Uma vez que as recomendações das autoridades sanitárias eram de não aglomeração de pessoas, o Poder Legislativo necessitou criar mecanismos de resposta à crise com a adoção de medidas excepcionais para garantir a continuidade das atividades parlamentares e a rápida deliberação das MPs. Em 31 de março de 2020, o Congresso Nacional editou o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020, que trouxe novas disposições para a tramitação dessas medidas (Brasil, 2020a).

O Ato Conjunto nº 1/2020 permitiu a deliberação remota dos parlamentares, dentro de uma espécie de plenário virtual pela internet, permitindo que as sessões legislativas ocorressem virtualmente, garantindo a continuidade dos trabalhos parlamentares sem a necessidade de presença física dos deputados e senadores (Brasil, 2020a).

Além disso, foram estabelecidos prazos mais curtos para a tramitação das MPs nas duas Casas Legislativas. A Câmara dos Deputados tinha até o 9º dia de vigência para concluir a votação, enquanto o Senado Federal dispunha de até o 14º dia. Em caso de modificações pelo Senado, a Câmara tinha mais dois dias úteis para apreciação. O Ato também autorizou, de forma excepcional, a emissão de pareceres em substituição às comissões mistas de

⁸ Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/05/05/oms-decreta-fim-de-emergencia-por-covid-19.htm>
acesso em 8: jul. 2023.

⁹ Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 31 jul.2024.

parlamentares previstas no § 9º do art. 62 da CF/88, com o propósito de permitir uma tramitação mais ágil das MPs.

Contudo, é importante salientar que, embora a utilização de MPs tenha sido essencial para a resposta à pandemia, com situações consideradas pelo senso comum como de relevância e urgência, requisitos formais das MPs, a frequência elevada de sua edição associada ao curto prazo para apreciação fizeram com que Senadores levantassem questionamentos¹⁰ quanto ao pouco prazo para apreciação, gerando debate na questão do equilíbrio entre os Poderes (Brasil, 2020b).

4.3. MPs APROVADAS NA ÍNTEGRA (SEM EMENDAS)

O presente tópico tem o propósito de analisar as MPs enviadas ao Congresso Nacional (CN) pelos governos Dilma II, Temer e Bolsonaro e que foram aprovadas sem quaisquer emendas, ou seja, o texto original ficou inteiramente preservado sem qualquer modificação. Essa análise é importante, uma vez que, dentro das prerrogativas dos Parlamentares da Câmara e do Senado, conforme já mencionado no presente trabalho, está a de apresentar emendas a qualquer Medida Provisória nos primeiros seis dias que seguem à sua publicação no Diário Oficial da União.

De forma distinta da maior parte das proposições em tramitação, que precisam ser sancionadas ou vetadas pelo Presidente da República ao final do processo legislativo, a eventual aprovação sem emendas da MP resulta em promulgação do texto pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, que é também o Presidente do Senado Federal, conforme dispõe o art. 12 da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional: *“Aprovada Medida Provisória, sem alteração de mérito, será o seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como lei, no Diário Oficial da União”* (Brasil, 2002).

Um grande número de aprovações MPs sem emendamento pode indicar força do governo em questão por meio de sua articulação política junto ao Congresso, fazendo com que a MP editada já possa ter sido fruto de acordo e consenso prévio entre o Poder Executivo e o Legislativo.

¹⁰ Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/08/senadores-reclamam-de-pouco-prazo-para-analise-de-medidas-provisorias-1>.

Tabela 4.3.1 - MPs aprovadas na íntegra (2015-2022)

Mandato	Qtde MPs	MPs aprovadas na íntegra	%
Dilma II	59	6	10,2%
Temer	144	9	6,3%
Bolsonaro	284	54	19%
Total	487	69	média de 14,2%

Fonte: Jacobsen (2016, p. 120 *apud* Romero, 2022, p. 278); Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal. Brasil. Planalto.

O que se pode perceber por meio dos dados disponíveis na tabela 4.3.1 é que a média de MPs aprovadas na íntegra entre 2015 e 2022 é de apenas 14,2%. Em números absolutos, o governo Bolsonaro é o que possui a maior quantidade (69) e o maior percentual (19%). Entretanto, esse percentual é relativamente baixo, pois menos de 1 a cada 5 MPs foram aprovadas em sua integralidade. O governo Temer foi o que teve menor sucesso na aprovação de MPs sem emendas por parte dos parlamentares, com 6,3%.

4.4. MPs APROVADAS POR MEIO DE PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO (PLV) (COM EMENDAS) - 2015 A 2022

Os projetos de lei de conversão (PLV) surgem quando as MPs recebem emendas durante sua tramitação no Congresso Nacional. Estas emendas podem ser de origem tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal e resultam em um novo texto que, uma vez aprovado, se converte em uma lei autônoma, substituindo a MP original.

É importante ressaltar que o processo de conversão de uma MP em um PLV é multifacetado e possui várias implicações. Por um lado, ele permite que o Legislativo desempenhe um papel ativo na formulação da política, dando aos parlamentares a oportunidade de influenciar diretamente o conteúdo das MPs. Isso pode resultar em leis que refletem mais de perto as necessidades e prioridades dos diversos setores da sociedade representados no Congresso.

As MPs aprovadas por meio de PLVs entre 2015 e 2022 são ilustradas na tabela que segue. Os dados são relevantes para ajudar a compreender a frequência e o contexto em que as MP se transformam em uma nova proposição legislativa.

Tabela 4.4.1 - MPs aprovadas por meio de PLV (2015-2022)

Mandato	Qtde MPs	PLVs aprovados	%
Dilma II	59	39	66,1%
Temer	144	75	52%
Bolsonaro	284	108	38%
Total	487	222	média de 45,6%

Fonte: Jacobsen (2016, p. 120 *apud* Romero, 2022, p. 278); Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal. Brasil. Planalto

Conforme a tabela 4.4.1, o governo Dilma II, apesar de ter durado apenas 16 meses, foi o que teve, proporcionalmente, mais PLVs aprovados em relação ao total de MPs editadas pela Presidente da República, com 66,1%. Bolsonaro, em contrapartida, foi o que, em números absolutos, teve mais PLVs convertidos em lei, mas com o menor percentual, com 38%. Michel Temer teve aproximadamente metade de suas MPs aprovadas por meio de PLVs.

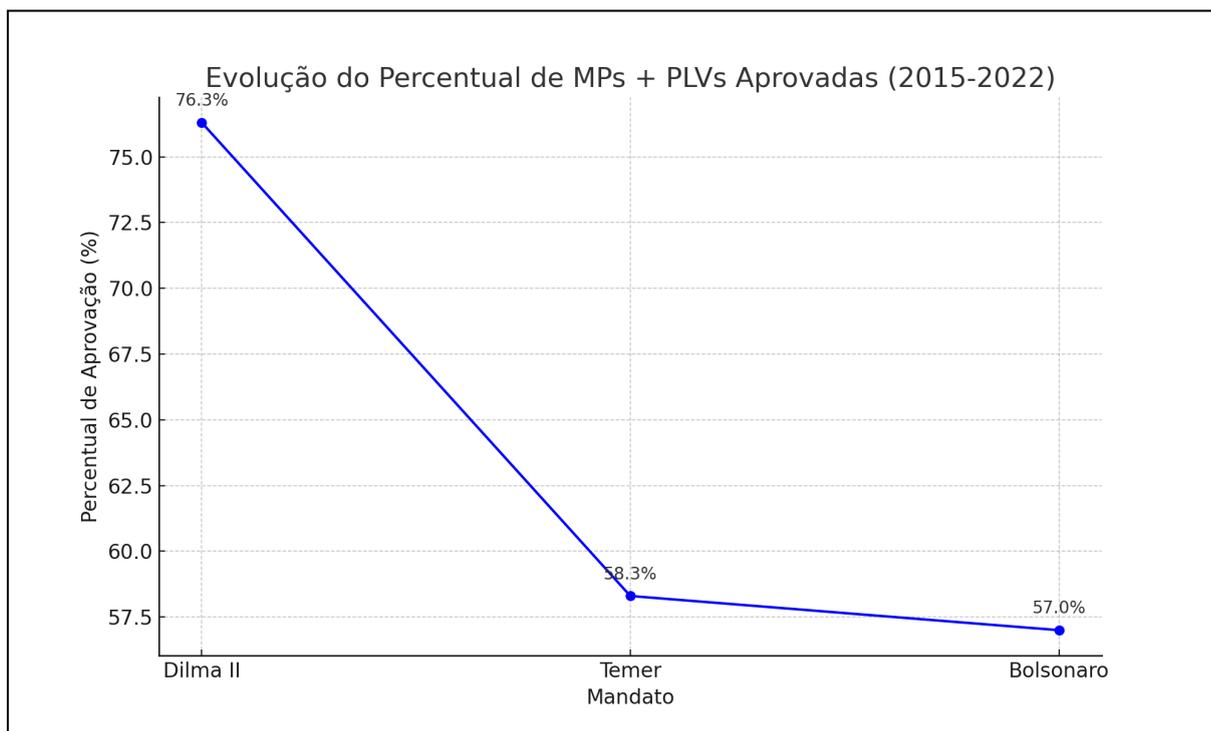
4.5. MPs E PLVs CONVERTIDOS EM LEI

A tabela 4.5.1 e o Gráfico 1 revelam a quantidade de Medidas Provisórias e Projetos de Lei de Conversão que se tornaram em lei ao final do processo legislativo em cada governo analisado, assim como a representação percentual em relação ao total editado pelo Presidente da República. A título de explicação, estão abarcados em ambos as Medidas Provisórias que foram convertidas em lei sem qualquer alteração, assim como as MPs transformadas em projetos de lei de conversão e que também foram aprovados pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 4.5.1 - MPs e PLVs convertidos em lei por governo (2015-2022)

Mandato	Qtde MPs	MPs + PLVs aprovadas	% aprovação
Dilma II	59	45	76,3%
Temer	144	84	58,3%
Bolsonaro	284	162	57%
Total	487	291	média de 59,7%

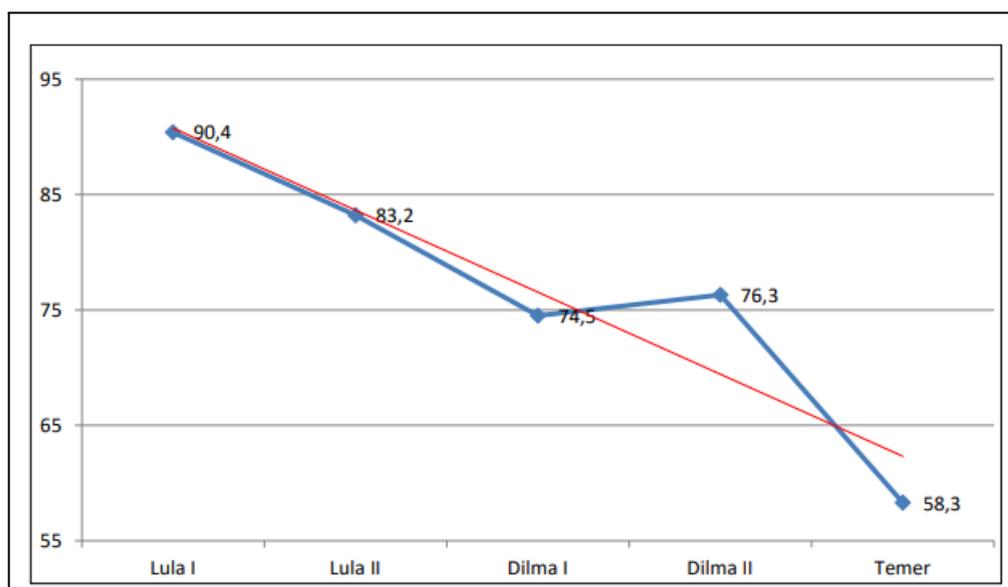
Fonte: Jacobsen (2016, p. 120 *apud* Romero, 2022, p. 278); Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal. Brasil. Planalto.

Gráfico 1 - Percentual de aprovação de MPs + PLVs por mandato (2015-2022).

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de Jacobsen (2016, p. 120 *apud* Romero, 2022, p. 278); Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal. Brasil. Planalto

Conforme revela o Gráfico 1, o governo Dilma II é o que teve maior percentual de aprovação de MPs e PLVs, com 76,3%. Tal dado se torna interessante, uma vez que foi justamente Dilma Rousseff, em seu segundo governo, que sofreu *impeachment* por crime de responsabilidade em processo tramitado e julgado pelo mesmo Congresso Nacional, o que pode indicar que interesses dos parlamentares e da Chefe do Poder Executivo podem estar alinhados em diversas pautas, mesmo que a sustentação do governo, de forma ampla, estivesse em situação fragilizada.

Temer e Bolsonaro tiveram desempenhos semelhantes, com 58,3% e 57%, respectivamente, mostrando uma tendência de queda. A título de complemento, Romero (2022, p.215) mostra em seu trabalho que essa tendência de queda não é recente e progride desde o primeiro ano do governo Lula, iniciado em 2003, até o ano de 2018.

Gráfico 2 - Percentual de aprovação de MPs e PLVs por mandato (2003-2018)

Fonte: Jacobsen (2016, p.101 *apud* Romero. 2022, p.215); Brasil. Câmara Dos Deputados; Brasil. Planalto.

4.6. MPs QUE PERDERAM EFICÁCIA

Nesta etapa será abordada uma questão que também é bastante relevante para a compreensão da relação Executivo-Legislativo em se tratando de MPs: a perda de eficácia ou a caducidade. A expressão "perda de eficácia" se refere ao fenômeno em que uma MP, ultrapassando o período estipulado para sua apreciação pelo Congresso Nacional, se extingue enquanto norma vigente.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 62, estipula que as MPs possuem um prazo de 60 dias, prorrogáveis por igual período, para que sejam apreciadas pelo Congresso. Decorrido este prazo sem manifestação do Congresso, a MP perde eficácia desde a edição, obrigando o Congresso Nacional a editar um decreto legislativo para regular as relações jurídicas decorrentes.

O entendimento sobre a perda de eficácia é muito importante para a compreensão das dinâmicas envolvendo as MPs, uma vez que a própria ausência de ação, ou não deliberação sobre determinada proposição por parte do Poder Legislativo, também pode ser um ato político dotado de simbologia.

A tabela 4.6.1 traz os dados referentes às Medidas Provisórias que perderam eficácia após a não conclusão da deliberação pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, dentro do prazo constitucional de 60 dias, prorrogados por igual período.

Tabela 4.6.1 - MPs que perderam eficácia (2015-2022)

Mandato	Qtde MPs	Perda de eficácia (total)	Perda de eficácia (%)
Dilma II	59	11	18,6%
Temer	144	55	38,2%
Bolsonaro	284	112	39,4%
Total	487	193	média de 39,6%

Fonte: Jacobsen (2016, p. 120 *apud* Romero, 2022, p. 215); Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal. Brasil. Planalto.

Conforme tabela 4.6.1, o mandato com o maior percentual de MPs que perderam eficácia, ou caducadas, foi o de Jair Bolsonaro, com 39,4%, seguido de Temer (38,2%). O governo Dilma II foi aquele com menor percentual de Medidas Provisórias caducadas (18,6%), mostrando que, apesar de qualquer eventual relação conflituosa com o Congresso, resultando inclusive no seu impeachment no segundo ano do segundo mandato, houve deliberação da grande maioria das MPs de seu governo.

4.7. MPs DEVOLVIDAS E REJEITADAS NA APRECIÇÃO PRELIMINAR

A apreciação preliminar das medidas provisórias pelo parlamento, assim como a possibilidade de sua devolução pelo Congresso Nacional constituem possibilidades de grande relevância na relação Executivo-Legislativo no que diz respeito às Medidas Provisórias. Trata-se de uma prerrogativa de controle sob competência do parlamento que o legislativo possui sobre os atos normativos emanados pelo Poder Executivo.

A apreciação preliminar diz respeito à verificação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, condição essencial para a própria edição do normativo por parte do Presidente da República. A apreciação preliminar pode resultar em rejeição sumária, caso uma das Casas Legislativas compreenda ausência de tais pressupostos, ou até mesmo inconstitucionalidade material, uma vez que há vedação constitucional explícita quanto a assuntos. O propósito é garantir que as MPs não sejam utilizadas de maneira a ultrapassar os limites previstos na Constituição de 1988.

Quadro 4.7.1 - MPs rejeitadas por governo

Governo	MP	Assunto	Decisão
Dilma 2	MPV 704/2015	Dispõe sobre fontes de recursos para despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal.	Câmara dos Deputados
Temer	MPV 816/2017	Cria cargos para compor os Conselhos de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do DF	Senado Federal
Temer	MPV 830/2018	Extingue o Fundo Soberano do Brasil e o Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil.	Câmara dos Deputados
Temer	MPV 850/2018	Autoriza a instituição da Agência Brasileira de Museus	Câmara Dep
Bolsonaro	MPV 879/2019	Altera leis relacionadas ao setor elétrico.	Câmara Dep
Bolsonaro	MPV 1045/2021	Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas para enfrentamento da covid-19.	Senado Federal

Fonte: Elaboração própria com informações do Congresso Nacional¹¹.

Pelo quadro 4.7.1, houve 6 rejeições de Medidas Provisórias. O governo Temer foi o campeão , com 3, seguido do governo Bolsonaro, com 2. O governo Dilma II teve apenas 1 MP rejeitada. Entretanto, se compararmos os 4 anos do governo Dilma II/Temer, foram 4 rejeições, contra 2 de todo o governo Bolsonaro.

Dando continuidade na análise do referido quadro, em relação à Casa Legislativa responsável pela decisão de rejeição de apreciação preliminar quanto aos pressupostos de relevância e urgência, sem fazer qualquer comparação entre os governos, houve 4 manifestações da Câmara dos Deputados, contra 2 do Senado Federal.

Outra prática similar presente nas práticas legislativas do Congresso Nacional diz respeito à possibilidade de devolução das Medidas Provisórias por parte do Presidente do Congresso Nacional. Isso quer dizer que o Presidente do Congresso Nacional, ao se deparar, em teoria, com inconstitucionalidade cabal e inquestionável em relação a uma MP, teria a legitimidade para promover a sua devolução ao Presidente da República, impedindo que sequer seja iniciado o processo legislativo da proposição.

Embora a CF/88 não estabeleça explicitamente essa possibilidade, a situação ocorreu em quatro oportunidades dentro do período analisado no presente trabalho, entre 2015 e 2022,

¹¹ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias>.

apesar de o Congresso Nacional também ter recorrido à prática em outras duas situações em governos anteriores - MP 33/1989 e MP 446/2008.

A Constituição Federal é explícita ao determinar que é responsabilidade exclusiva do Congresso Nacional, segundo o artigo 49, inciso XI, “zelar pela preservação de sua competência legislativa diante da atribuição normativa dos outros Poderes” (Brasil, [2024]). Em complemento, a Resolução nº 1, de 2002-CN (Brasil, 2002) dispõe sobre a análise, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias mencionadas no artigo 62 da Constituição Federal, e não há previsão do instituto da devolução de MPs.

A brecha utilizada pelo Parlamento se dá a partir do art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), que prevê a questão da "subsidiariedade regimental," estabelecendo que, “Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissos, as da Câmara dos Deputados” (Brasil, 1970a).

Logo, não há previsão expressa na Constituição ou normas infraconstitucionais sobre a possibilidade de devolução de uma medida provisória. Entretanto, também não há proibição da prática. Com isso, o principal fundamento utilizado pelo Presidente do Congresso Nacional, que também é o Presidente do Senado Federal, é o artigo 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que assim prevê:

Art. 48. Ao Presidente compete:

.....

 XI – impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; (Brasil, 1970b)

Quadro 4.7.2 - MPs devolvidas por governo

Mandato	MP	Tema	Fundamento
Dilma II	MP 669/2015	Redução do benefício fiscal de desoneração da folha de pagamentos concedido a 56 segmentos econômicos	RISF Art. 48, II, XI
Temer	-	-	-
Bolsonaro	MP 886/2019 (parcialmente devolvida) ¹²	Organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Delegava a demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura, retirando a competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	CF88 Art. 62 (§10) RISF Art. 48, II, XI
Bolsonaro	MP 979/2020	Permissão para que o Ministro da Educação pudesse nomear reitores das universidades federais durante o período da pandemia sem consulta às universidades	CF 88 – Art. 206, VI, e Art. 207 Regimento Interno do Senado Federal – Art. 48, XI
Bolsonaro	MP 1068/2021	limitação para remoção de conteúdos em redes sociais	CF 88 – Arts. 2º, 44, 48, 62; RISF – Art. 48, XI

Fonte: Elaboração própria com informações do Congresso Nacional

Pelo quadro 4.7.2, o governo Bolsonaro foi aquele com mais Medidas Provisórias devolvidas, com 3 situações, contra apenas uma no Governo DilmaII/Temer, o que pode indicar uma clara aplicação dos mecanismos de freios e contrapesos por parte do Poder Legislativo em relação ao governo Bolsonaro, conhecido por posições ideológicas mais extremadas.

A MP 979/2020, editada durante a pandemia pelo então presidente Jair Bolsonaro, ilustra essa questão. Ela permitia ao Ministro da Educação nomear reitores de universidades federais sem consulta prévia às instituições. Essa medida foi amplamente criticada por ferir a autonomia universitária, um princípio garantido pela Constituição Federal. O Senador Davi Alcolumbre, Presidente do Senado, devolveu a MP ao Executivo sob o argumento de violação da autonomia das universidades, um pilar essencial para o funcionamento de uma democracia plural.

Outro caso relevante foi a devolução da MP 1068/2021, também editada pelo Presidente Bolsonaro, que dificultava a remoção de conteúdos das redes sociais. Essa foi a

¹² Devolução parcial da MP. Foram consideradas como não escritas as alterações da Lei 13.844/2019. O resto da medida provisória tramitou normalmente.

manifestação do Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Senado e do Congresso Nacional, na sessão deliberativa de 14/06/2021 a respeito da matéria:

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM - MG. Fala da Presidência.) - Eu gostaria de pedir a atenção do Plenário e a paciência do Senador Randolfe Rodrigues; do Líder Izalci Lucas, que provocou a Presidência em relação a esse tema; do Líder Alvaro Dias; e do Senador Professor Antonio Anastasia, para comunicar ao Plenário, aos Srs. Senadores e às Sras. Senadoras, o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional no seguinte sentido: A Presidência da Mesa do Congresso Nacional, considerando o disposto no inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, que atribui ao Presidente o poder-dever de impugnar as proposições contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento;

Considerando que, nada obstante integrem o conjunto de atribuições do Presidente da República, as medidas provisórias consistem, por definição diretamente constitucional, em instrumento de uso excepcional, não apenas pela necessária presença dos pressupostos de urgência e relevância, mas também pela impositiva observância do princípio fundamental da separação dos Poderes e da consequente proeminência atribuída ao Poder Legislativo na produção legislativa do País, conforme os arts. 2º, 44, 48 e 62, todos da Constituição Federal;

Considerando que, embora o exame de adequação jurídica das medidas provisórias seja, de ordinário, realizado pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, há situações excepcionais em que a mera edição de medida provisória - acompanhada da eficácia imediata de suas disposições, do rito abreviado de sua apreciação, do trancamento de pauta por ela suscitado e do seu prazo de caducidade - é suficiente para atingir, de modo intolerável, a higidez e a funcionalidade da atividade legiferante do Congresso Nacional e o ordenamento jurídico brasileiro;

Considerando que, para além do fundamento regimental já invocado, há a prática institucional de se atribuir ao Presidente do Congresso Nacional o exame das condições de constitucionalidade, de procedibilidade ou de tramitação de medidas provisórias em situações que revelem um exercício abusivo da competência presidencial, capaz de atingir o núcleo do arranjo institucional formulado pela Constituição da República;

Considerando que o conteúdo normativo veiculado na Medida Provisória nº 1.068, de 2021, disciplina, com detalhes, questões relativas ao exercício de direitos políticos, à liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, matérias absolutamente vedadas de regramento por meio do instrumento da medida provisória, conforme expressamente previsto pelo art. 62, §1º, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal;

Considerando ainda que a medida provisória traz disposições que impactam diretamente no processo eleitoral, a exemplo da inserção do parágrafo único do art. 8º-A à Lei 12.965, de 2014, cuja disciplina por esta espécie normativa também encontra vedação no art. 62, §1º, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal;

Considerando, ademais, que a Medida Provisória nº 1.068, de 2021, que altera as Leis nº 12.965, de 2014, e nº 9.610, de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais, versa sobre o mesmo tema tratado no Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, que visa a instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, uma matéria de alta complexidade técnica e elevada sensibilidade jurídico-constitucional para a qual o Congresso Nacional já está direcionando o seu esforço analítico e deliberativo;

Considerando que o Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, já fora aprovado no Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados, onde foi constituído Grupo de Trabalho composto por Parlamentares daquela Casa para exame da matéria, sendo, inclusive, apresentados e aprovados requerimentos de realização de audiências públicas, a revelar a manifesta tentativa de suplantar o devido processo legislativo sobre a matéria pela edição da Medida Provisória nº 1.068, de 2021;

Considerando que a edição da Medida Provisória nº 1.068, de 2021, ato normativo com eficácia imediata, ao promover alterações inopinadas ao Marco Civil da

Internet, com prazo exíguo para adaptação e com previsão de imediata responsabilização pela inobservância de suas disposições, gera considerável insegurança jurídica aos agentes a ela sujeitos, conforme também salientam diversas manifestações da sociedade civil organizada, em especial o parecer da Ordem dos Advogados do Brasil, encaminhado a esta Casa por meio do Ofício nº 141/2021, bem como o parecer da Procuradoria-Geral da República, da lavra do eminente Procurador-Geral Augusto Aras, proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.994, do Distrito Federal. Aliás, há seis ações diretas de inconstitucionalidade tramitando no Supremo Tribunal Federal relativamente a essa medida provisória, promovidas pelo PDT, Novo, PT, PSDB, Solidariedade e PSB, assim como um mandado de segurança do nobre Senador Alessandro Vieira, que contestam esta matéria; um parecer proferido pelo Procurador-Geral da República justamente na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.994/DF e também uma ação da Ordem dos Advogados do Brasil no mesmo sentido; Considerando que, nesse caracterizado cenário, a mera tramitação da Medida Provisória nº 1.068, de 2021 já constitui fator de abalo ao desempenho do mister constitucional do Congresso Nacional; Portanto, a Presidência faz saber que foi encaminhada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República mensagem datada de hoje, que rejeita sumariamente e devolve a Medida Provisória nº 1.068, de 2021, que altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais, e declara o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional. Portanto, esse comunicado ao Plenário da Casa relativamente à Medida Provisória nº 1.068 (Brasil, 2021).

O Congresso entendeu que havia interferência em questões de liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, áreas sensíveis que, conforme entendimento do Parlamento, não poderiam ser regulamentadas por meio de MP. O Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Congresso, realizou a devolução, afirmando que temas de tamanha relevância fossem discutidos de maneira mais ampla e transparente no Legislativo.

5. CONCLUSÃO

A Teoria da Separação dos Poderes conforme desenhada por Montesquieu foi construída dentro de uma lógica do liberalismo, justamente em oposição ao absolutismo, regime anterior vigorando até então na Europa. A partir da teoria “pura” de Montesquieu, caberia ao Poder Executivo apenas o direito ao veto, cabendo ao Legislativo a exclusividade na formulação das leis.

Entretanto, a aplicação da teoria pura de Montesquieu em suas primeiras práticas mostrou que seria necessário ajustes para prevenir concentrações de poder em determinadas áreas da sociedade, de forma a se garantir que nenhum se sobreponha de forma preponderante. Além disso, Nicolau (2009) recorda que essa separação total não se tornou viável em virtude da drástica alteração no cenário social e econômico:

O Estado social impôs uma participação estatal mais efetiva no âmbito social, tornando premente a manifestação legislativa pelo Poder Executivo. Isso se acentua com o transcorrer do século XX, em que duas guerras mundiais e um abismo social crescente impõem uma intervenção ainda maior por parte do Estado. A fórmula clássica de Montesquieu é de impossível aplicação prática (Nicolau, 2009, p. 157).

Clève (2011, p. 255) lembra que o princípio da Separação dos Poderes necessita de nova leitura, uma vez que o Estado contemporâneo demanda muitas políticas sociais e econômicas, sendo a legislação de emergência de grande relevância para uma rápida resposta. Por isso, a Constituição de 1988 outorgou ao Poder Executivo a prerrogativa de, em situações emergenciais, expedir normas com força e eficácia imediata de lei que tenham o propósito de contribuir com o bem coletivo, como é o caso das Medidas Provisórias, previstas no art. 62.

No ponto de vista de Nicolau (2009, p. 158) a utilização das MPs faz com que haja predominância do Executivo sobre o Legislativo. Compreende que a atribuição de legislar é algo inevitável, mas que só deve ser aplicada em situações extraordinárias. Para o autor, o Executivo comete abusos inquestionáveis no exercício da função atípica de legislar por meio das MPs.

Para o autor, o “Executivo inunda o Congresso de medidas provisórias, que por sua vez não consegue deliberar sobre todas em tempo hábil e é punido com a instalação do regime de urgência e o sobrestamento de todas as demais votações que por ali tramitam” (Nicolau, 2009, p.160).

Dando prosseguimento à sua análise, ainda compara o Poder Executivo brasileiro da atualidade às práticas do absolutismo do século XVIII, que o Parlamento existia sob a égide de decoração e subordinação ao Rei.

É notório que as Medidas Provisórias são, desde a promulgação da Constituição de 1988, o principal instrumento a que recorre o Chefe do Executivo para a sustentação de sua governabilidade.

No entanto, conforme dados da pesquisa, é possível compreender a atuação do Legislativo na relação com as MPs de forma oposta. Até a promulgação da EC 32/2001, a partir de Lenza (2019, p. 703) houve edição e reedição de impressionantes 6.130 medidas provisórias, evidenciando um desequilíbrio de poderes na produção legislativa e causando muito incômodo aos integrantes do Poder Legislativo enquanto usurpação de atribuição.

A reação do Parlamento, seja por meio de promulgação de emenda constitucional, seja por mudança de entendimento das regras procedimentais relacionadas à tramitação das Medidas Provisórias, trouxe como consequência a perda, até então, desse controle da agenda legislativa. A esse respeito, assim dispõe Vieira (2018):

Um efeito geral das mudanças já ocorridas, na percepção de operadores do processo legislativo, tem sido no sentido da limitação dos poderes de agenda do Presidente da República, tanto pela menor garantia de aprovação das medidas por ele editadas, quanto pela quebra do monopólio da pauta das Casas do Congresso, além de uma maior dificuldade no controle das alterações promovidas pelos Deputados e Senadores (Vieira, 2018, , p. 130).

Um primeiro indicador que merece destaque quanto a um dos possíveis efeitos da EC 32/2001 pode ser a média mensal de MPs publicadas pelo Presidente da República, que caiu de 6,53, na era FHC (2001-2002), para 3,02 no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014). No governo Temer, houve aumento para 4,56, mas é importante destacar que seu mandato foi fruto de um processo de *impeachment* e em um país sob grande turbulência política e econômica. Uma das possíveis razões para Temer se utilizar de forma mais intensa das MPs seria a implementação rápida de sua agenda em busca da estabilização e consolidação de seu governo, mas tal hipótese mereceria um estudo mais aprofundado sobre a questão.

O governo Bolsonaro foi o que mais editou MPs mensalmente, segundo a tabela 3.2, mas essa constatação também precisa ser compreendida a partir do contexto da pandemia de COVID-19, portanto, absolutamente fora da normalidade, que exigiu, do Presidente da

República, pelo menos em teoria, a tomada de diversas decisões de relevância e urgência como resposta para enfrentar um cenário econômico e social sem precedentes.

Outro dado que merece destaque é o da tabela 4.5.1. A média de MPs e PLVs juntos que se transformaram em leis foi de 59,7%. Ou seja, cerca de 40% das Medidas Provisórias do período, de alguma forma, deixaram de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, o que pode ser visto como uma forma de resposta do Parlamento, seja por caducidade, rejeição ou devolução, meios utilizados em busca do equilíbrio entre os Poderes.

Por exemplo, a tabela 4.3.1 mostrou que a média de MPs aprovadas na íntegra foi de apenas 14,2% em todo o período analisado. Ou seja, apesar de o percentual de aprovação ser de quase 60%, pouco mais de 14% das MPs são aprovadas sem emendas parlamentares. Tal constatação é um indicativo relevante de recomposição de equilíbrio entre os Poderes se for levado em consideração a capacidade de intervenção social que o Poder Executivo possui por meio das medidas provisórias. No início da tramitação das medidas provisórias, de forma geral, costuma-se ter a proposição com a cara exclusiva do Poder Executivo, mas, ao final das deliberações, o produto final costuma atender aos interesses também do Poder Legislativo. Ou seja, há um controle mútuo de um poder sobre o outro.

De forma oposta, os 222 PLVs aprovados, que representam as Medidas Provisórias que receberam emendas (tabela 4.4.1), representam 76,2% do total de MPs aprovadas, evidenciando que o parlamentar tem todo o interesse em participar do aprimoramento do ato legislativo emergencial que acaba de entrar em vigor ou mesmo aproveitar a sua rápida tramitação por mandamento constitucional para inserir dispositivos que atendam aos seus interesses e dos eleitores que representa.

Conforme defende Cunha (2019), o Congresso é capaz de interferir decisivamente na agenda de governo iniciada por MP:

Este padrão elevado de aprovação de PLVs pelo Congresso sugere ainda que a tramitação de uma MP na arena legislativa permite a acomodação de interesses inicialmente não incluídos na medida. Esse diagnóstico ajuda a refutar os juízos sobre a passividade ou a submissão do Congresso em relação aos poderes de decreto presidenciais no Brasil (Cunha, 2019, , p. 143).

Conforme explica em seguida o autor, mesmo que as edições de 487 Medidas Provisórias entre 2015 e 2022 possam levantar questionamentos, em muitas situações, quanto à obediência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, devido à quantidade, o emendamento das MPs deve ser entendida como uma janela de oportunidade para os parlamentares, uma vez que parte considerável das emendas sugeridas pelo Legislativo passou

a fazer parte da agenda política nacional (Cunha, 2019). Tanto é verdade que a pesquisa Abramovay (2012, p. 93), com período anterior ao da presente pesquisa, mostra que o Parlamento não é mero expectador das Medidas Provisórias, manifestando-se em quase todos os casos.

A quantidade e o percentual de MPs que perderam eficácia foram expressivos, com uma média de 39,6%, e também podem ser interpretados como aplicação da lógica dos freios e contrapesos estabelecida pela Tripartição dos Poderes. Conforme lembrado por Vieira (2018, p. 133), isso pode ser compreendido como insucesso do Chefe do Executivo em controlar a agenda do Congresso para efetivação de sua política, acarretando o ônus da perda dos efeitos dos atos praticados. Tal compreensão se estende às 6 rejeições de MPs, assim como às 4 devoluções promovidas pelo Parlamento.

E essa situação costuma estar diretamente relacionada à coalizão construída entre Executivo e Legislativo. Em um governo de coalizão, o Executivo é composto por diferentes partidos, os quais pressupõem ter influência na agenda que esse Poder submete ao Legislativo. Busca-se influência sobre as políticas e, com isso, conquistar votos. O apoio legislativo às propostas do Executivo é garantido pela participação dos partidos na formulação dessa agenda, mas quando há ruído nessa comunicação, propostas podem perder eficácia por falta de ação do Legislativo, podem ser rejeitadas ou mesmo devolvidas.

O Princípio da Separação dos Poderes na atualidade não pode mais ser compreendido como algo estático e absolutamente definido quanto às funções de cada ente. Graças ao sistema de freios e contrapesos, um Poder consegue atuar contra o outro, se necessário, para que, pelo menos em teoria, o interesse público prevaleça em prol do Estado e dos cidadãos. É salutar que haja controles mútuos para que se evite paralisia institucional em situações urgentes e relevantes, pressupostos das MPs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 99 p.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 480 p.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 895 p.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 27 ago. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, DF, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, DF, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 ago. 2024

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 59, 62 e 84 da Constituição Federal, que dispõem sobre a edição de medidas provisórias. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.

Brasília, DF, 10 out. 2008. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/446.htm.

BRASIL. Medida Provisória nº 470, de 13 de outubro de 2009. Constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 14 out. 2009. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Mpv/470.htm.

BRASIL. Medida Provisória nº 722, de 29 de março de 2016. Dispõe sobre a reestruturação do Poder Executivo federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 mar. 2016b. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv722.htm. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem nº 411, de 11 de março de 2009. Defende a tese de que as resoluções previstas no inciso VII do art. 59, C.F. não estão subordinadas ao trancamento da pauta, pois não se incluíam na definição da expressão "deliberações legislativas", sujeitas a sobrestamento por medidas provisórias [...]. **Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 11 mar. 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/v-busca-qordem/26714>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n.º 1, de 1970**. Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1970a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/933b504d-a653-4df5-9329-d4f38c42f64f>.

BRASIL. Congresso Nacional. Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020. Dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 mar. 2020a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/32032762/publicacao/32033423>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1 de 2002. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mai. 2002. Seção 1, p. 3. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>. Acesso em: 1 de ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Coronavírus Brasil: Painel Coronavírus**. Brasília: Ministério da Saúde, 2024. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução n.º 93, de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1970b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 11**, de 2011. Altera o art. 62 da Constituição Federal, que trata do procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional, [...]. Brasília, DF, 18 mar. 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99477>.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 91**, de 2019. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Brasília, DF, 5 jun. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99477>.

BRASIL. Senado Federal. **Senadores reclamam de pouco prazo para análise de medidas provisórias**. Brasília: Senado Federal, 2020b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/08/senadores-reclamam-de-pouco-prazo-para-analise-de-medidas-provisorias-1>. Arquivo MP3.

BRASIL. Senado Federal. **Notas taquigráficas da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura**. Brasília, DF: Senado Federal, 14 set. 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/24732>. Acesso em: 27 ago. 2024. [Discurso do Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, às 19 horas e 48 minutos da sessão].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 23.452-1 - RJ. Impetrante: Luiz Carlos Barretti Junior. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Min. Celso de Melo. Brasília, DF, 16 set. 1999. **Diário de Justiça**: Brasília, 12 maio 2000, n. 91. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966#page=1.00>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 254.818-PR. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: José Antônio Simões e Jeferson Simões. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 8 nov. 2000. **Diário de Justiça**: Brasília, 19 dez. 2002, n. 244. Disponível em Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1774238>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ibama - ASIBAMA Nacional. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 7 mar. 2012. **Diário de Justiça**: Brasília, 16 mar. 2012, n. 55. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2595890>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileiro – PSDB. Requerido: Presidente da República. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, 14 fev. 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**: Brasília, 21 fev. 2011, n. 35. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2602344>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5513. Requerente: Solidariedade. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 16 dez. 2016a. **Diário de Justiça**: Brasília, 1º fev. 2017, n. 17. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4973802>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.425. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Relator para o acórdão: Min. Edson Fachin. Brasília,

DF, 14 de mar. de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**: Brasília, 10 out. 2018, n. 216. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1917408>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CHADE, Jamil. OMS decreta fim de emergência por Covid-19. **UOL Notícias**, São Paulo, 5 maio 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/columnas/jamil-chade/2023/05/05/oms-decreta-fim-de-emergencia-por-covid-19.htm>. Acesso em: 8 jul. 2023.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 304 p.

COSTA, Luciana da Silva. **A revisitação do princípio da separação de poderes: dialogicidade e tensão como elementos conformadores da identidade constitucional brasileira**. 201 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CUNHA, Lucas. **O emendamento das medidas provisórias no Brasil**. 2. ed. Curitiba: CRV, 2019. 188 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. 279 p.

FRANÇA. Ambassade de France au Brèsil. **A declaração dos direitos do homem e do cidadão**. 2017. Adaptado de www.elysee.fr. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>.

FRANÇA. Assembleia Nacional. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. Paris: 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020. 247p.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. 272p.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2019. 1574 p.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (org.); FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (coord.). **Constituição Federal interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 9. ed. Barueri, SP: Manole, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo-SP; Martins Fontes; 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 666 p.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas provisórias - O Executivo que Legisla**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 202 p.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. 1009 p.

QUADROS, Doacir Gonçalves de. **O Estado na teoria política clássica**: Platão, Aristóteles, Maquiavel e os contratualistas. Curitiba: InterSaber, 2016. 139 p.

ROCHA NETO, Alcimor. **Controle de constitucionalidade das medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 147p

ROMERO, Helen Letícia Grala Jacobsen Duarte. **Interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional**: as medidas provisórias editadas nos governos Lula, Dilma e Temer (2003-2018). 2022. 424 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.

SANTOS, Adriana Cecilio Marco dos. **O funcionamento do sistema de freios e contrapesos no âmbito do Poder Judiciário**. 2021. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2021.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 222 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 1484p.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 1240 p

VIEIRA, Fernando Saboia. **Efeitos das regras procedimentais nas decisões da Câmara dos Deputados**. 2018. 170 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.