



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Beatriz Simas Silva

MEDIDAS PROVISÓRIAS E DIÁLOGO ENTRE PODERES:

A articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional n° 32, de 2001

Brasília
2019

Beatriz Simas Silva

MEDIDAS PROVISÓRIAS E DIÁLOGO ENTRE PODERES:

A articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional n° 32, de 2001

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Roberto de Souza Pinto

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2019

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Silva, Beatriz Simas

Medidas Provisórias e diálogo entre poderes [manuscrito] : a articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001 / Beatriz Simas Silva. – 2019.

171 p.

Orientador: Júlio Roberto de Souza Pinto.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2019.

1. Medida Provisória, Brasil. 2. Processo Legislativo, controle judicial, Brasil. 3. Poder Executivo, Brasil. 4. Poder Legislativo, Brasil. 5. Poder Judiciário, Brasil. I. Título.

CDU 340.135



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: MEDIDAS PROVISÓRIAS E DIÁLOGO ENTRE PODERES: A articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Autor (a): Beatriz Simas Silva

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 13 de dezembro de 2019.

Prof. Dr. Julio Roberto de Souza Pinto
Presidente da Banca - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Fernando Saboia Vieira
Membro - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araujo
Membro - Senado Federal

Dedico este trabalho
à minha mãe, que me ensinou a sonhar alto,
e ao Paulo, que me incentiva não abrir mão dos sonhos em meio ao caos cotidiano.

Agradecimentos

Ao Paulo e David, pela compreensão e paciência em todos os momentos em que não pude estar presente. Ao meu orientador, Professor Júlio, pela inestimável atenção ao longo desta pesquisa e também pelas aulas de Análise do Discurso Político, no primeiro semestre do curso, que terminaram por inspirar este trabalho. À Soraya Lacerda, que tão gentilmente se dispôs a me auxiliar com as questões de formatação. Aos colegas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, pelas palavras de incentivo e por todo o apoio ao longo dessa jornada.

“Creia nos que procuram a verdade. Duvide dos que a encontram”
Andre Gide

Resumo

A Constituição de 1988 permite ao Presidente da República editar medidas provisórias, que são atos com força de lei e produzem efeitos imediatos, diante de situações reputadas como relevantes e urgentes. As medidas provisórias devem ser apreciadas pelo Congresso Nacional em até 120 dias, sob pena de perda de eficácia. Tradicionalmente, sucessivos governos têm feito amplo uso das medidas provisórias para implementar suas agendas de governo e existe grande debate em torno de como os pressupostos constitucionais de relevância e urgência são realmente atendidos. O objetivo deste trabalho é analisar o uso das medidas provisórias no período de 2001 a 2018 e, à luz da teoria do discurso de Ernesto Laclau e das teorias de diálogo institucional, avaliar como tem ocorrido a deliberação, no âmbito dos Três Poderes, quanto à relevância e urgência das medidas provisórias editadas. Os resultados obtidos demonstram que as medidas provisórias foram utilizadas predominantemente para tratar de matérias econômicas, fiscais e tributárias. Entretanto, a fundamentação das medidas provisórias variou significativamente, de acordo com a orientação política de cada governo e do momento do ciclo econômico, reforçando a importância das práticas articulatórias para a construção dos significados de relevância e urgência. Quanto à atuação do Poder Judiciário, destaca-se ao longo do período a forte interferência em questões relacionadas ao processo legislativo de conversão de medidas provisórias que, contudo, podem ser superadas pelo Poder Legislativo por meio de emendas constitucionais.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Poder Executivo. Medidas Provisórias. Direito Constitucional. Teorias do Diálogo Institucional. Teorias do Discurso.

Abstract

The 1988 Constitution allows the President of the Republic to enact provisional measures with force of law and producing immediate effects when facing situations that can be considered both relevant and urgent. Provisional measures must be approved by the National Congress in 120 days at most, or they risk losing their validity. Successive governments have often made wide use of provisional measures in order to implement government agendas, leading to a broad debate on how constitutional requirements of relevance and urgency are actually met. The purpose of this paper is to analyze the use of provisional measures during the period between 2002 and 2018 and, in light of Ernesto Laclau's discourse theory and institutional dialogue theories, assess how deliberation in the three branches of government powers has occurred in what relates to the relevance and urgency of provisional measures. Results show that provisional measures have predominantly been used to address economic, fiscal and tributary issues. However, the justification of provisional measures has widely varied according to the political orientation of each government and the moment of the economic cycle, thus reinforcing the importance of articulatory practices for the construction of significances of urgency and relevance. In what regards the Judiciary Branch, it should be highlighted during the analyzed period the huge interference in matters related to the legislative process of conversion of provisional measures in law. However, such decisions can be overruled by the Legislative Branch via constitutional amendments.

Keywords: Legislative Power. Executive Power. Provisional Measures. Constitutional Law. Theories of Institutional Dialogue. Theories of Discourse.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Conversão de Medidas Provisórias	35
--	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Produção legislativa ordinária – período 2001 a 2018	32
TABELA 2 - Iniciativa de Projetos pelo Poder Executivo.....	33
TABELA 3 - Apreciação de Medidas Provisórias (MPs) pelo Poder Legislativo	34
TABELA 4 - Medidas Provisórias não convertidas em Lei.....	116

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	- Advocacia Geral da União
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCJC	- Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CIDE	- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNS	- Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços
CNTI	- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
CONFENEN	- Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CPMF	- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DEM	- Partido Democratas
EC	- Emenda Constitucional
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIESP	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINAFISP	- Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	- Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
MPV	- Medida Provisória
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
PFL	- Partido da Frente Liberal
PGR	- Procuradoria Geral da República
PROFUT Futebol Brasileiro	- Programa de Modernização da Gestão e Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro
PROUNI	- Programa Universidade para Todos

PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	- Partido Socialismo e Liberdade
PT	- Partido dos Trabalhadores
RPPS	- Regime Próprio de Previdência Social
STF	- Supremo Tribunal Federal
TCU	- Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ATÉ 2018	22
2.1 DAS ORIGENS HISTÓRICAS À CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	22
2.2 DO PROCESSO LEGISLATIVO A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 32, DE 2001.....	27
2.3 DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS APRESENTADAS PELO PODER EXECUTIVO E DAS INTERAÇÕES COM O PODER LEGISLATIVO ENTRE 2001 E 2018.....	31
2.3.1 Fernando Henrique Cardoso (período de 2001 a 2002)	36
2.3.2 Luís Inácio Lula da Silva (primeiro mandato de 2003 a 2006)	39
2.3.3 Luís Inácio Lula da Silva (segundo mandato de 2007 a 2010).....	41
2.3.4 Dilma Rousseff (primeiro mandato de 2011 a 2014).....	47
2.3.5 Dilma Rousseff (segundo mandato de 2015 a 2016)	51
2.3.6 Michel Temer (de 2016 a 2018).....	55
2.4 OBSERVAÇÕES FINAIS	57
3 DAS TEORIAS DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL E DA TEORIA DO DISCURSO POLÍTICO E SUA RELEVÂNCIA PARA O DEBATE EM TORNO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	61
3.1 MEDIDAS PROVISÓRIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E NO DIREITO COMPARADO	63
3.2 ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA AVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA NA EDIÇÃO DE MPS	66
3.3 REFLEXÕES ACERCA DO PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO E DO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: DAS TEORIAS DE “ÚLTIMA PALAVRA” ÀS TEORIAS DO CONSTITUCIONALISMO POPULAR E DO DIÁLOGO CONSTITUCIONAL.....	73
3.4 A TEORIA DO DISCURSO DE ERNESTO LACLAU E SUA APLICABILIDADE À ANÁLISE DO PROCESSO LEGISLATIVO E DO DIÁLOGO ENTRE OS PODERES	93
3.5 OBSERVAÇÕES FINAIS	98
4 A INTERPRETAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE SIGNIFICADO EM TORNO DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA PARA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS	100
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	100
4.2 ESTUDO DO COMPORTAMENTO DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PROCESSO DE EDIÇÃO E DELIBERAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	100
4.3 ESTUDO DO COMPORTAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA.....	123

4.3.1 Incorporando os argumentos do Poder Judiciário ao debate: ações em que há questionamento direto quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência	123
4.3.2 Análise das decisões do STF que interferem no processo legislativo de conversão das medidas provisórias	137
4.4 OBSERVAÇÕES FINAIS	142
5 CONCLUSÃO	147
REFERÊNCIAS	150
APÊNDICES	162

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o art. 62 da Constituição Federal de 1988, o Presidente da República pode, em caso de relevância e urgência editar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1988). Embora uma primeira leitura do comando sugira que se esteja diante de medida excepcional ao processo legislativo regular, regulado pelo art. 61 da Constituição, as medidas provisórias adquiriram ao longo dos últimos trinta anos papel central dentro do processo legislativo brasileiro.

O discurso em torno da existência de excessos (TAVARES FILHO, 2008) ao recurso da edição de medidas provisórias por parte do Poder Executivo esteve presente nos debates que levaram à promulgação da Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2001), editada com o objetivo de impor limites à reedição desses atos e também de introduzir modificações no processo legislativo para sua deliberação, assim como restringir as matérias que poderiam ser tratadas por meio dessa espécie normativa. Sem prejuízo da aprovação da referida Emenda Constitucional e da introdução de diversos limitadores, o debate subsiste nos campos do direito e da ciência política. A questão também é levada ao Supremo Tribunal Federal (STF), que, apesar de classificar os pressupostos de relevância e urgência como conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos (BRASIL, 2004c), tem, entretanto, adotado a posição de que ao Poder Judiciário, somente em circunstâncias muito excepcionais, caberia avaliar a questão e, eventualmente, afastar o juízo discricionário feito pelo Poder Executivo.

Quando se estuda o assunto, fica claro que um dos cerne da discussão está na definição dos pressupostos de urgência e relevância, uma vez que o sentido de tais expressões não está delimitado nos normativos. A construção desses conceitos não se dá apenas na esfera da jurídica: os sentidos são atribuídos tanto pelos intérpretes quanto pelos aplicadores da lei. A determinação do que se entende por urgente e relevante se constrói na prática política e no diálogo entre poderes e, não raras vezes, trata-se de significado que não pode ser extraído apenas do texto de uma exposição de motivos, por exemplo, mas precisa ser entendido e interpretado avaliando-se o contexto no qual o discurso que justifica a edição da medida provisória é articulado.

Dentro de tal cenário, a primeira proposta deste trabalho é utilizar ferramentas da análise de discurso de forma a possibilitar uma melhor compreensão dos pressupostos de relevância e urgência na edição de medidas provisórias dentro do processo legislativo brasileiro. Interessa a esta pesquisa, especialmente, fazer uso das lições de Laclau e Mouffe (2014) e desenvolver o trabalho a partir do entendimento que pressupostos de relevância e

urgência podem ser vistos como significantes vazios, conforme a conceituação oferecida por esses autores: quando demandas dos mais diversos tipos passam a ser identificadas dentro de um mesmo significante, que, em nossos estudos, corresponde aos pressupostos de relevância e a urgência, estamos diante de um significante vazio. O sentido dado aos pressupostos de relevância e urgência constrói-se, assim, temporária e precariamente, fazendo parte de uma prática discursiva que permeia todo o processo político, abrangendo os segmentos mais diversos da sociedade, em que discursos dos mais variados e, não raro, antagônicos travam uma luta constante pela construção de uma hegemonia - as noções de antagonismo e hegemonia constituem outros pontos centrais na teoria de Laclau. Além disso, uma segunda proposta do trabalho consiste na análise das decisões do Poder Judiciário que trouxeram impactos ao processo legislativo de conversão de medidas provisórias, conjugando-se assim uma análise baseada nas lições de Laclau aos estudos de pesquisadores de direito constitucional que buscam compreender o desenvolvimento do processo de interpretação constitucional a partir de perspectivas baseadas no diálogo entre os Três Poderes e também entre o Estado e a sociedade.

Busca-se por meio desta pesquisa analisar como os significados sobre relevância e urgência na edição de medidas provisórias foram construídos ao longo da história recente, assumindo como premissa um cenário onde diversos discursos antagônicos lutam pela obtenção de uma posição de hegemonia. Interessa-nos, mais especificamente, estudar como o poder de editar e aprovar medidas provisórias tem sido manejado pelo Poder Executivo em interlocução com o Poder Legislativo e o Poder Judiciário após a edição da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, abrangendo assim os quatro últimos governos: Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. O estudo proposto desdobra-se, assim, em três eixos interconectados:

I - estudo do juízo de discricionariedade exercido pelo Poder Executivo quando da edição de uma medida provisória;

II - estudo do juízo prévio sobre os pressupostos constitucionais que deve obrigatoriamente ser feito pelo Poder Legislativo por força do previsto no §5º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) (ou seja, os critérios de relevância e urgência devem ser obrigatoriamente avaliados pelo Poder Legislativo); e

III - o controle de constitucionalidade realizado pelo STF, pois, em determinados casos de conflitos não resolvidos dentro das esferas do Poder Legislativo e do Poder Executivo, há recurso ao Poder Judiciário, que é demandado a exercer o controle de constitucionalidade.

O recurso à edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo e o impacto dessa prática sobre o processo legislativo são temas amplamente debatidos pela mídia e também vivenciados na rotina do Poder Legislativo, caracterizando-se assim o interesse da pesquisa no âmbito de um Mestrado Profissional sobre Poder Legislativo. A edição de medidas provisórias, além de afetar o processo legislativo como um todo (por exemplo, o sobrestamento de outras proposições), implica, pelo seu rito abreviado de tramitação (há um prazo máximo para apreciação sob pena de perda de validade, sendo as medidas provisórias discutidas apenas na comissão mista específica e seguindo imediatamente para o Plenário das duas Casas), menor espaço para debate a respeito do tema em pauta. Essa restrição é admitida pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) justamente diante da configuração de hipóteses excepcionais, que demandariam a implementação de medidas urgentes e de feito imediato. Na medida em que essas hipóteses excepcionais passam a ser observadas com relativa frequência, cabe questionar se haveria uma supressão no espaço para debate das proposições dentro do Poder Legislativo, ou se esse debate ocorre sob outra forma, em tempo e espaço diversos – por exemplo, anteriormente à edição das medidas provisórias – e como eventuais impactos sobre a democracia e o processo legislativo podem ser percebidos. Outra questão que cabe ser discutida diz respeito à inversão do ônus político quando uma medida provisória é editada. Como esses atos entram em vigor e produzem efeitos jurídicos desde a sua publicação, eventuais rejeições podem trazer insegurança jurídica e riscos de continuidade, e o ônus de uma eventual rejeição a ser suportado pelo Congresso Nacional é maior do que os ônus envolvidos na rejeição de um projeto de lei ordinária.

O objetivo deste trabalho não é buscar respostas fechadas, no sentido de se oferecer uma definição dogmática acerca do que deve ser considerado relevante ou urgente quando se trata da edição de medidas provisórias. Tampouco se busca responder peremptoriamente às questões sobre se existe ou não excesso de medidas provisórias ou mesmo se o referido instituto é intrinsecamente bom ou mau para a democracia, mas sim oferecer reflexões a partir de uma análise crítica do processo legislativo e do diálogo entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no período compreendido entre 2002 e 20018.

Desdobrando esse objetivo amplo em objetivos específicos, são questões que este trabalho pretende tratar:

a) Sob a ótica do Poder Executivo, como se construíram e interpretaram os pressupostos de relevância e urgência nos governos recentes que se sucederam após a edição da Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2001). Interessa-nos investigar, por exemplo: quais matérias costumam ser mais frequentemente manejadas por meio de medidas

provisórias (questões econômicas, de direito administrativo, de direito privado etc); como e em que medida questões conjunturais, externas ao governo, e de certa forma imprevisíveis (por exemplo, a greve dos caminhoneiros que levou em 2018 à edição de uma série de medidas provisórias) servem como motivadores para a edição de medidas provisórias; como e em que medida questões relacionadas a fazer avançar planos de governo, ou seja, internas ao governo, impactam e servem como causa para a edição de medidas provisórias.

b) sob a ótica do Poder Legislativo, durante o mesmo período analisado, como este Poder interpretou e avaliou os pressupostos de relevância e urgência? Encontram-se, entre as medidas rejeitadas ou que deixaram de ser apreciadas dentro do prazo constitucional elementos para afirmar que houve discordância quanto ao juízo de relevância e urgência feito pelo Poder Executivo e pelo Parlamento?

c) durante o período analisado, em que momentos, se existentes, é possível observar uma disputa entre os Três Poderes em torno da conceituação de relevância e urgência da edição de medidas provisórias? Como esses momentos são historicamente contextualizados?

d) nas hipóteses em que o conflito entre dois ou mais Poderes é evidenciado, como ele é resolvido? Prevalece o diálogo entre poderes ou há indicativos da existência da supremacia de um dos Poderes sobre os demais?

e) Quando tudo é urgente, nada é urgente: encontramos elementos para corroborar a hipótese de que os conceitos de relevância e urgência são interpretados de forma tão ampla que praticamente qualquer matéria pode ser assim definida e, conseqüentemente, ser manejada por meio da edição de uma medida provisória?

Este trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro capítulo, o objetivo é delimitar o campo de estudo desta pesquisa, analisando as origens históricas das medidas provisórias, as disposições do texto constitucional em sua forma original e após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), e seus impactos sobre a edição das medidas provisórias no período subsequente. Apresentaremos dados estatísticos e algumas informações qualitativas que permitam uma primeira visualização sobre como o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário se posicionaram no processo legislativo de conversão de medidas provisórias em leis a partir de 2001, identificando marcos reputados como relevantes para a análise que será conduzida no terceiro capítulo deste trabalho. Também foi incluída nesta parte um resumo das principais decisões oriundas do STF a respeito do assunto e uma breve tentativa de contextualizar cada um dos mandatos presidenciais em termos da conjuntura econômica, política e social vivida à época.

A finalidade do segundo capítulo é expor os trabalhos teóricos que embasarão a análise crítica realizada no terceiro capítulo deste trabalho. Sob o ponto de vista do direito constitucional, o objetivo é apresentar estudos de autores constitucionalistas contemporâneos que se debruçam sobre a questão do diálogo entre os Três Poderes e entre a sociedade na construção de significados do texto constitucional e, dentro desse processo, também estudam os fenômenos da judicialização do processo legislativo e da politização das decisões judiciais, tais como Barroso (2015, 2015a), Cardoso (2014), Mendes (2008), Victor (2015), Hirschl (2011) e Ginsburg (2008). Um segundo objetivo da revisão teórica é estudar os principais conceitos da Teoria do Discurso de Ernesto Laclau desenvolvidos em conjunto com Chantal Mouffe na obra seminal *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, editada pela primeira vez em 1985 (LACLAU; MOUFFE, 2014), e ampliados em *On Populist Reason* (LACLAU, 2005), de forma a organizar as bases para um estudo sobre como se articulou, na prática do processo legislativo recente, a interpretação dos conceitos de relevância e urgência que justificam a edição de medidas provisórias no diálogo entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Como a proposta deste trabalho é aplicar os principais conceitos desenvolvidos ou revisitados por Laclau (2005) na construção de sua teoria do discurso, como os de hegemonia, antagonismo, significantes vazios e significantes flutuantes, prática discursiva, deslocamento do discurso, pontos nodais e cadeias de equivalência, faz-se indispensável um exame prévio do arcabouço teórico desenvolvido pelo autor.

O terceiro capítulo será dedicado a, com base nas informações levantadas no primeiro capítulo e no referencial teórico desenvolvido no segundo capítulo, avaliar a atuação do Poder Executivo na edição de medidas provisória e seu empenho na conversão desses atos em leis, em como o Poder Legislativo respondeu à interpelação pelo Poder Executivo e em que medida os pressupostos de relevância e urgência foram ou não relevantes no juízo para aprovação, rejeição ou perda de eficácia da medida provisória. No que diz respeito ao eixo do Poder Judiciário, a pesquisa se concentra em analisar como, quando instado a se manifestar, o STF se posicionou a respeito dos pressupostos de relevância e urgência, interferindo ou não no processo legislativo. A aplicação de conceitos da Teoria do Discurso de Laclau e Mouffe na análise do processo legislativo brasileiro e de seu controle de constitucionalidade não é inédita. Está presente, por exemplo, nos trabalhos de Gonçalves (2017), que investigou os sentidos ideológicos presentes nas medidas provisórias editadas no primeiro governo Lula, e Machado (2015), que estudou o legado transdisciplinar de Laclau para a análise do direito examinando questões como “o ativismo do Judiciário, substituindo os demais poderes na

esfera legislativa” e “o exercício pelo Judiciário da supervisão do processo eleitoral, em detrimento de partidos e eleitores”. O objetivo final desta parte é, assim, debater como se tem conferido (e disputado) significados aos pressupostos de relevância e urgência na edição de medidas provisórias na prática do processo legislativo pátrio, contribuindo assim para uma melhor compreensão acerca desse instituto, que desempenha papel relevante no processo legislativo brasileiro.

2 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ATÉ 2018

2.1 DAS ORIGENS HISTÓRICAS À CONSTITUIÇÃO DE 1988

O poder de editar medidas provisórias, tal como estabelecidas na Constituição de 1988, constitui uma forma mitigada de manutenção de prerrogativa legislativa do Poder Executivo que encontra suas origens em dispositivos que remontam à década de 1930. Júlio Pinto observa que “os poderes do Legislativo brasileiro, notadamente em relação ao Executivo, têm sofrido severas e cíclicas limitações ao longo da história” (PINTO, 2011, p. 155). O autor destaca que a Constituição de 1891 havia ampliado os poderes do Legislativo mas, após a revolução de 1930, o governo provisório de Getúlio Vargas iria governar por meio de decretos-leis até a promulgação da Constituição de 1934. Após a outorga da Constituição de 1937, com a dissolução da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Vargas voltaria a governar mediante decretos-lei até 1945. A Constituição de 1946 reestabeleceria o equilíbrio de forças entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo mas, cerca de 20 anos depois, com o golpe militar de 1964, novamente o Poder Executivo assumiria competências legislativas (PINTO, 2011, p. 156).

A prerrogativa de o Presidente da República legislar mediante decretos foi prevista no art. 58 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, sendo permitida quando caracterizadas a urgência ou interesse público relevante, e apenas para matérias relacionadas à segurança nacional e a finanças públicas (BRASIL, 1967). Nessas hipóteses, uma vez publicado o texto, sua vigência era imediata, dispondo o Congresso Nacional de um prazo de sessenta dias para a sua aprovação ou rejeição, não havendo a possibilidade de apresentação de emendas. Em caso de não deliberação dentro do referido intervalo de tempo, o texto era então tido como aprovado. A respeito da Carta de 1967, Barroso (2009, p. 36), observa que uma das suas principais características foi “a concentração do poder, sem sentido vertical e horizontal” e, ainda, que “no âmbito da União, o Poder Executivo se hipertrofiava, notadamente pela subtração da iniciativa do processo legislativo ao Congresso em todas as matérias de relevância”.

Esses poderes foram ampliados pela Emenda Constitucional no. 1, de 17 out. 1969, que atribuiu ao Poder Executivo Federal poder para legislar também sobre normas tributárias e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos (BRASIL, 1969). Entretanto, diante do fechamento do Congresso Nacional, decretado pelo Ato Institucional no 5, de 13 de dezembro

de 1968, o Poder Executivo ficou autorizado a legislar sobre qualquer matéria (BRASIL, 1968).

Conforme se analisará no capítulo 2, uma pesquisa ao direito comparado demonstra a existência de instituto bastante similar na Itália, sendo a Constituição deste último país, parlamentarista, frequentemente referida como principal fonte de inspiração para o texto da Carta Magna de 1988 (SAMPAIO, 2007). Em sua redação original, o art. 62 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) manteve a prerrogativa da possibilidade de o Presidente da República adotar medidas provisórias, dotadas de força de lei, devendo submetê-las imediatamente ao Congresso Nacional. Em seu parágrafo único, dispunha ainda que as medidas provisórias perderiam eficácia caso não fossem convertidas em lei dentro do prazo de trinta dias, cabendo nesse caso ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. Há aqui, uma inversão em relação aos decretos previstos na Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), na qual a não deliberação dentro do prazo legal implicava sua aprovação tácita.

A respeito dessa transição do sistema de 1967 para a Constituição de 1988, Sampaio (2007) chama a atenção para as diferenças entre os institutos do decreto lei e das medidas provisórias, estas últimas inseridas no contexto de um ordenamento democrático, em que a força do Poder Executivo estaria diretamente relacionada ao diálogo mantido com os demais Poderes. Considera assim que as diferenças entre os dois regimes são maiores do que pode parecer à primeira vista:

Não há uma relação de continuidade pura e simples entre os institutos, o que o próprio contexto histórico já denota. Com efeito, a medida provisória se insere em um novo sistema constitucional que, embora com práticas aparentemente semelhantes, difere das tomadas no sistema anterior por questões circunstanciais, mas de suma importância, não levadas em conta no mais das vezes. O fato de o executivo ser forte, por necessidade governamental do Estado moderno, não faz de todo e qualquer executivo forte necessariamente autoritário. A força do Executivo, por outro lado, pode decorrer de jogo político e institucional que envolva os demais poderes, o que afasta a ideia de ser ela sempre uma avocação inconstitucional de funções antes sediadas apenas no legislativo, por exemplo (SAMPAIO, 2007, p. 97).

Ao debater a natureza jurídica das medidas provisórias e compará-las com as leis, Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2012, p. 133-134) ressalta que, apesar dotadas de força de lei, conforme destacado no texto constitucional, são características distintas das medidas provisórias em relação às leis: excepcionalidade; efemeridade (são temporárias, em oposição às leis, que vigoram por tempo indeterminado), precariedade (podem ser rejeitadas

ou modificadas pelo Congresso durante o prazo de conversão); suscetibilidade de perder eficácia desde o início caso não confirmadas e convertidas; e cabimento apenas quando configuradas as hipóteses de relevância e urgência.

No texto original da Constituição Federal (BRASIL, 1988) não existia vedação expressa à possibilidade de reedição de medida provisória que não fosse convertida em lei dentro do prazo de trinta dias. Dessa forma, a possibilidade de reedição da medida provisória não expressamente rejeitada foi reiterada em diversos precedentes do STF, posteriormente vindo a ser consubstanciada inclusive por meio da Súmula Vinculante 54, segundo a qual “a medida provisória não apreciada pelo congresso nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição” (BRASIL, 2016d, p. 1).

Tal entendimento, contudo, não era unânime, havendo quem defendesse que a não aprovação dentro do prazo regulamentar configuraria uma rejeição tácita. O Ministro Paulo Brossard, por exemplo, na Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) nº 295-3, de 1990, observava que

[...] a Constituição não faz distinção entre a rejeição explícita e a desaprovação tácita, atribuindo a ambas as situações o mesmo tratamento, ao prescrever, no mais claro dos preceitos, que, “não convertidas em lei no prazo de 30 dias a contar de sua publicação”, as medidas provisórias perdem a eficácia, parágrafo único do art. 62, da Constituição. [...] Reeditando medidas provisórias não aprovadas nos 30 dias fatais e improrrogáveis, contados de sua publicação, o Poder Executivo está de fato se assenhorando de uma competência privativa do Congresso, que é de converter a medida em lei e, não o fazendo, de disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida desaprovada, mas que, não obstante, está em vigor durante 30 dias. E assim sucessivamente (BRASIL, 1990, p. 15).

Os argumentos em torno da usurpação dos poderes do Poder Legislativo são questionados por Sampaio (2007, p. 172, grifo do autor) ao recordar que “o *próprio Parlamento brasileiro*, ao deparar com a situação de reedição, já pela primeira vez, manifestou-se por sua possibilidade”. A referência feita pelo autor diz respeito a parecer de Comissão Mista formada em 1989, a pedido do então presidente do Congresso, Nelson Carneiro, destinada a avaliar a possibilidade de reedição da Medida Provisória nº 29, de 15 de janeiro de 1989 (BRASIL, [2019b]), que, a perder eficácia por falta de deliberação legislativa, teve seu conteúdo reeditado pela Medida Provisória nº 39, de 15 fev. 1989 (BRASIL, [2019b]). Sampaio (2007) enumera ainda uma série de oportunidades em que poderia ter havido manifestação congressual pela não admissão da reedição das medidas provisórias, sem que isso entretanto ocorresse. A respeito do contexto político e econômico do período, cabe

ressaltar que, à época presidido por José Sarney, com a Constituição de 1988 recém promulgada, o país enfrentava diversos problemas econômicos e buscava mecanismos para conter a hiperinflação. Uma análise das medidas provisórias editadas no período demonstra seu uso para implementação de planos econômicos, congelamento de preços, autorizações de reajustes compensatórios, ajustes na legislação tributária entre outras medidas, muitas das quais convertidas em lei quando próximas ao prazo de vigência final. Assim, parece-nos que, embora pouco discutida nas decisões analisadas ou nos livros de direito, essa circunstância histórica não deve ser ignorada.

Também nesse primeiro momento, anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), consolida-se também no Poder Judiciário o entendimento de que caberia precipuamente aos Poderes Legislativo e Executivo decidir sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, como nas ADIs nº 1397-1 (BRASIL, 1997) e nº 1516-8 (BRASIL, 1997a), ambas de 1996. Ao STF caberia opinar apenas em circunstâncias excepcionais:

Requisitos de urgência e relevância: caráter político – em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo, a menos que a relevância ou a urgência mostra-se improcedente [...] (BRASIL, 1997, p. 1).

1. A jurisprudência do S.T.F. tem considerado da competência da Presidência da República e do Congresso Nacional a avaliação subjetiva da medida provisória.

2. É de se excetuar, apenas, a hipótese em que a falta de urgência possa ser constatada objetivamente. E, no caso, não há evidência objetiva da falta de urgência, sendo a relevância da Medida Provisória incontestável (BRASIL, 1997a, p. 1).

Ainda a respeito dos limites da possibilidade de avaliação, pelo STF, dos pressupostos de relevância e urgência, uma questão bastante controversa é em que medida a conversão de uma medida provisória em lei prejudica ou não a análise dos pressupostos constitucionais.

Em 1999, com o julgamento da ADI 1417-0 (BRASIL, 1999), houve o entendimento de que a conversão em lei de uma medida provisória prejudicaria o juízo acerca da presença dos pressupostos de relevância e urgência pelo Judiciário, conforme se depreende do voto do então Ministro Moreira Alves, no que foi acompanhado pela maioria dos presentes:

[...] não me parece, pelo menos em face da atual jurisprudência da Corte, que tais vícios formais de medida provisória convertida em lei acarretem a inconstitucionalidade desta. Aliás, esta expressão “lei de conversão” não deixa de ser imprópria, uma vez que, tomada literalmente, teria ela de converter a medida provisória em todos os seus termos e não é isso o que se tem admitido. **Em ação direta de inconstitucionalidade, o que se examina**

é a norma que está em vigor, e esta, no caso, é uma lei de conversão.
(BRASIL, 1999, p. 302, grifo nosso).

Tal raciocínio foi ainda complementado pelo Ministro Nelson Jobim:

Se o Congresso Nacional converteu em lei uma medida provisória com alterações, ou não, emitiu um juízo político de relevância e urgência; se o Supremo Tribunal Federal pudesse examinar este juízo de urgência e relevância, já emitido por dois órgãos, isto é, o Executivo na edição e o Congresso Nacional, na conversão, é porque teríamos que sustentar que a situação de urgência ou relevância se verificaria quando da edição da medida provisória. Isso nos acarretaria um problema sério: **se o Congresso rejeita, por motivos políticos, algo que intrinsecamente é urgente e relevante, poderia o Presidente da República recorrer ao Supremo Tribunal Federal para que este reconhecesse a urgência e relevância da medida provisória, a fim de desconstituir o juízo negativo do Congresso Nacional?** Se pode desconstituir o juízo positivo, pode desconstituir o negativo. E aí criamos uma grande complicação (BRASIL, 1999, p. 303, grifo nosso).

A discussão acima deixa claro o entendimento da Corte, prevalecente à época, mas que seria superado a partir de 2006 durante o julgamento de questão de ordem arguida no curso da ADI nº 3.090, de 2003 (BRASIL, 2006f), de que o julgamento acerca da relevância e urgência constituiria uma avaliação política feita pelos poderes legislativos e executivo, passível de se descolar daquilo que o STF considera objetivamente urgente ou relevante. Assim, constrói-se o entendimento de que, apenas em circunstâncias excepcionais, pode o STF controlar a avaliação quanto à urgência e relevância feita pelo Poder Executivo. Contudo, se a questão já foi avaliada, favoravelmente ou desfavoravelmente pelo Poder Legislativo, ao Judiciário não mais haveria espaço para opinar sobre os pressupostos constitucionais.

Outra interpretação fixada neste período diz respeito à possibilidade de o Poder Executivo retirar uma medida provisória anteriormente apresentada. Apesar de ter prevalecido o entendimento de que cabe ao Poder Executivo o juízo de discricionariedade a respeito dos pressupostos de relevância e urgência, o texto constitucional não previa a possibilidade de retirada de uma medida provisória em caso de perda de conveniência ou oportunidade. Um expediente que passou a ser bastante utilizado, conforme será visto nos itens a seguir, foi da revogação de medidas provisórias por uma nova medida provisória. O ato de revogação, assim, implica a suspensão da eficácia da medida revogada e a revogação se torna definitiva após a conversão em lei da medida provisória revogadora. Caso não haja conversão, a medida provisória revogada retoma seus efeitos pelo período de vigência ainda restante:

Ementa: - ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Medida provisória n. 876, de 30.01.1995, que revogou a medida provisória n. 824, de 6.1.1995, antes do decurso do prazo de trinta dias, enquanto submetida ao congresso nacional, reeditando-se, entretanto, o texto da anterior. 2. Alegações de ofensa ao princípio da separação dos poderes e de abuso na edição de medidas provisórias. 3. As medidas provisórias e o sistema da constituição de 1988. Orientação adotada pelo stf. 4. O presidente da república pode expedir medida provisória revogando outra medida provisória, ainda em curso no congresso nacional. A medida provisória revogada fica, entretanto, com sua eficácia suspensa, até que haja pronunciamento do poder legislativo sobre a medida provisória ab-rogante. Se for acolhida pelo congresso nacional a medida provisória ab-rogante, e transformada em lei, a revogação da medida anterior torna-se definitiva; se for, porém, rejeitada, retomam seu curso os efeitos da medida provisória ab-rogada, que há de ser apreciada, pelo congresso nacional, no prazo restante a sua vigência. 5. Hipótese em que não se justifica a medida cautelar pleiteada, visando suspender os efeitos da medida provisória ab-rogante (BRASIL, 1995a, p. 1).

Dentro de um quadro em que se admitia a reedição de medidas provisórias, e se atribuía aos Poderes Executivo e Legislativo a tarefa de apreciação dos pressupostos de relevância e urgência, a reedição das medidas provisórias foi prática frequentemente adotada pelo Poder Executivo, quando não apreciadas pelo Congresso Nacional dentro do prazo de trinta dias. França Júnior (2002), aponta que no período de treze anos entre a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e da Emenda Constitucional n° 32 (BRASIL, 2001), foram editadas originalmente 616 medidas provisórias, acrescidas de 5.513 reedições, perfazendo um total de 6.102 medidas provisórias, dentre as quais apenas 22, ou 0,36% do total, foram rejeitadas pelo Congresso Nacional.

2.2 DO PROCESSO LEGISLATIVO A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 32, DE 2001

A tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 472-F, que resultaria na Emenda Constitucional n° 32, de 2001, se estendeu ao longo de 6 anos (FRANÇA JÚNIOR, 2002).

O contexto histórico à época da promulgação dessa Emenda Constitucional é o de desgaste do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com uma antecipação da corrida eleitoral de 2002, em um ano marcado por disputas no Poder Legislativo entre integrantes que compunham a base de sustentação do governo. O texto revisado do art. 62 da Constituição Federal modificou e expandiu sensivelmente o processo legislativo no que diz respeito à apresentação e conversão de medidas provisórias:

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

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

I – relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

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

III – reservada a lei complementar;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto (NR) (BRASIL, 2001).

A primeira modificação a ser destacada é a limitação ou vedação, contida, no § 1º do art. 62, à edição de medidas provisórias relacionadas a uma série de temas, especialmente no que diz respeito a direitos políticos e de cidadania, direito processual, direito penal ou a matéria reservada a lei complementar. Evidencia-se, nesse rol, a vedação a medidas provisórias que versem sobre detenção ou sequestro de bens, poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro – em uma clara alusão ao confisco de depósitos bancários imposto no início do governo de Fernando Collor de Mello. Essas restrições à edição de medidas provisórias vieram se somar a uma restrição bastante específica, e pouco lembrada em estudos sobre medidas provisórias, que havia sido introduzida pela Emenda Constitucional nº 8, de 1995. A referida Emenda pôs fim ao monopólio estatal das telecomunicações e permitiu a privatização do setor ao mesmo tempo em que vedou a edição de medidas provisórias que versassem sobre “a organização dos serviços [de telecomunicações], a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais” (BRASIL, 1995). Sampaio (2007, p. 180) observa que muitas dessas limitações materiais não constituem uma real inovação, visto que “já eram objeto de remansoso entendimento, como, por exemplo, sua impossibilidade de uso para criação de tipos criminais, bem como para tratar de parte de matéria defesa à lei delegada”.

No que diz respeito ao processo de conversão das medidas provisórias, o novo texto estabeleceu um prazo mais amplo, de sessenta dias para sua conversão em lei, prorrogáveis por mais sessenta dias, vedando expressamente a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, o que significou alterar a sistemática até então vigente e respaldada por decisões anteriores do STF. Contudo, se por um lado a vedação à reedição significava impor uma constrição ao Poder Executivo, por outro lado a Emenda impôs também forte pressão sobre o Poder Legislativo, pois a regra inscrita no § 6º do art. 62 (BRASIL, 2001) passou a estabelecer que a matéria não apreciada em quarenta e cinco dias contados de sua publicação deveria entrar em regime de urgência, sobrestando, até sua votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Trata-se, no jargão popular, do conhecido trancamento de pauta. Como se verá mais adiante, esse comando traria impactos sobre o processo legislativo, o que, em determinados momentos-chave, levou a respostas diferentes por partes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, especialmente no que diz respeito à extensão da interpretação a ser dada aos efeitos do trancamento de pauta, isto é, se deveria abarcar apenas

a tramitação de leis ordinárias, ou também a tramitação de proposições que não poder ser objeto de edição de medidas provisórias, como por exemplo projetos de lei complementar e propostas de emenda à constituição.

De acordo com os §§ 6º e 9º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2001), a avaliação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência deve ser realizada em três momentos do processo legislativo: no âmbito da Comissão Mista e nos Plenários da Câmara e do Senado, onde a deliberação acerca do mérito depende de juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais. O novo texto passou ainda a prever, nos §§ 3º e 11 do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), na hipótese de não conversão em lei da medida provisória, prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, para edição de decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas dela decorrentes. Em caso de não edição de decreto legislativo dentro desse prazo, “as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas” (BRASIL, 2001).

Sampaio (2007), rejeitando as ideias em torno de uma situação de subordinação do Poder Legislativo, vê a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, como mais um capítulo de um diálogo constitucional em torno do tema, com um verdadeiro redesenho do instituto. Ressalta que, se por um lado houve algumas limitações aos poderes do Executivo quanto à edição de medidas provisórias, por outro lado certos aspectos do poder de agenda, em especial a fixação de regime de urgências, foram ampliados. Quanto aos pressupostos de relevância e urgência, traz uma reflexão bastante importante para o trabalho que estamos desenvolvendo: o Poder Legislativo, “mais uma vez, nesta oportunidade, investido do Poder Constituinte derivado, *deixou de fixar critério qualquer do que sejam relevância e urgência*” (SAMPAIO, 2007, p. 184, grifo do autor).

A dinâmica estabelecida após 2001, longe de colocar fim ao debate em torno do tema das medidas provisórias, ou de reduzir substancialmente o número de medidas editadas a cada ano pelo Poder Executivo, introduziu novas complexidades no rito de conversão, o que levou a novas disputas em torno da interpretação do texto constitucional envolvendo os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O objetivo deste trabalho é justamente analisar sob uma perspectiva de diálogo entre instituições e refletir se, mesmo o texto constitucional não fixando critérios acerca de relevância e urgência, é possível identificar a construção de critérios mínimos no curso do processo de negociação, edição e conversão das medidas provisórias, o qual não deve ser dissociado do contexto econômico, político e histórico enfrentado por cada governo.

2.3 DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS APRESENTADAS PELO PODER EXECUTIVO E DAS INTERAÇÕES COM O PODER LEGISLATIVO ENTRE 2001 E 2018

Mesmo após a edição da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), as medidas provisórias continuaram a desempenhar papel fundamental dentro do processo legislativo nacional. Na tabela abaixo, apresenta-se um resumo do uso feito pelos governos compreendidos entre 2001 e 2018, das medidas provisórias:

Tabela 1 - Produção legislativa ordinária – período 2001 a 2018

Ano	Governo	Total de Leis Editadas (A)	MPs Editadas (B)	(B/A)
2001	FHC	102	20	20%
2002	FHC	237	82	35%
2003	Lula	197	58	29%
2004	Lula	251	73	24%
2005	Lula	175	42	38%
2006	Lula	178	67	36%
2007	Lula	197	70	16%
2008	Lula	258	40	9%
2009	Lula	290	27	22%
2010	Lula	191	42	22%
2011	Dilma	207	36	17%
2012	Dilma	193	45	23%
2013	Dilma	172	35	20%
2014	Dilma	128	29	23%
2015	Dilma	163	43	26%
2016	Dilma	45	16	36%
2016	Temer	126	40	32%
2017	Temer	173	51	29%
2018	Temer	202	53	26%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Palácio do Planalto (BRASIL, [2019a])

Os dados apresentados abarcam todas as leis ordinárias editadas a cada período, não sendo excluídas da coluna “números de leis editadas” legislação sobre efemérides, leis orçamentárias e matérias que não podem ser objeto de medidas provisórias. Ainda assim, uma comparação entre medidas provisória editadas e leis sancionadas mostra que as medidas provisórias representam uma parcela bastante relevante de produção normativa.

Interessa a este estudo também levantar como o Poder Executivo inicia uma proposição legislativa. Algumas informações a esse respeito estão compiladas na tabela 2 a seguir, em que se avalia em que medida o Poder Executivo apresentou, a cada ano, projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar ou medidas provisórias

Tabela 2 - Iniciativa de Projetos pelo Poder Executivo

Ano	Governo	PLOs	PLCs	MPs	Total	MPs / Total (%)
2001	FHC	25	0	20	45	44,4%
2002	FHC	74	4	82	160	51,3%
2003	Lula	34	3	58	95	61,1%
2004	Lula	57	2	73	132	55,3%
2005	Lula	48	1	42	91	46,2%
2006	Lula	36	2	66	104	63,5%
2007	Lula	34	5	71	110	64,5%
2008	Lula	65	2	40	107	37,4%
2009	Lula	62	4	27	93	29,0%
2010	Lula	31	4	42	77	54,5%
2011	Dilma	30	2	36	68	52,9%
2012	Dilma	20	1	45	66	68,2%
2013	Dilma	31	2	35	68	51,5%
2014	Dilma	3	0	29	32	90,6%
2015	Dilma	22	0	43	65	66,2%
2016	Dilma	8	1	16	25	64,0%
2016	Temer	18	2	40	60	66,7%
2017	Temer	19	3	51	73	69,9%
2018	Temer	16	0	53	59	61,9%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara do Deputados (BRASIL, [2019]).

Depreende-se da leitura dos dados acima que, para o período analisado, após a edição da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), as medidas provisórias representaram uma parcela fundamental das proposições iniciadas pelo Poder Executivo,

inclusive em vários anos superando as proposições iniciadas por meio de projetos de lei ordinária. Deve-se ainda observar que a comparação com projetos de lei ordinária apresentados é baseada em números brutos, não se expurgando da estatística proposições relativas a temas que não admitem a edição de medidas provisórias (por exemplo, direito penal e direito eleitoral), legislação orçamentária, nem aquelas sobre matérias que já foram objeto de medida provisória na mesma sessão legislativa e, diante da rejeição ou perda de eficácia por decurso de prazo, terminam sendo reapresentadas por meio de projeto de lei ordinária.

Além da iniciação de proposições por meio de medidas provisórias, as estatísticas para o período, conforme pode ser visto na tabela abaixo, demonstram que os governos estudados obtiveram uma alta taxa de sucesso da conversão de medidas provisórias que, contudo, parece apresentar tendência decrescente ao longo do tempo. Foram compilados, para cada ano de governo, informações a respeito de medidas provisórias convertidas em lei, medidas provisórias que perderam eficácia em decorrência de sua não conversão em lei dentro do prazo constitucional e medidas provisórias que foram expressamente rejeitadas ou tidas como prejudicadas pelo Congresso Nacional. Os resultados encontrados são os seguintes:

Tabela 3 - Apreciação de Medidas Provisórias (MPs) pelo Poder Legislativo

Ano	Governo	MPs Editadas	Conv. em Lei	Perda de Eficácia	Rejeitadas	Revogadas	Prejudic. ou Veto Total
2001	FHC	20	18	0	2	0	0
2002	FHC	82	66	1	12	0	3
2003	Lula	58	57	0	0	1	0
2004	Lula	73	66	3	4	0	0
2005	Lula	42	34	2	3	1	2
2006	Lula	67	60	3	3	0	1
2007	Lula	70	60	2	4	3	1
2008	Lula	40	35	1	3	1	0
2009	Lula	27	24	3	0	0	0
2010	Lula	42	30	10	1	0	1

continua

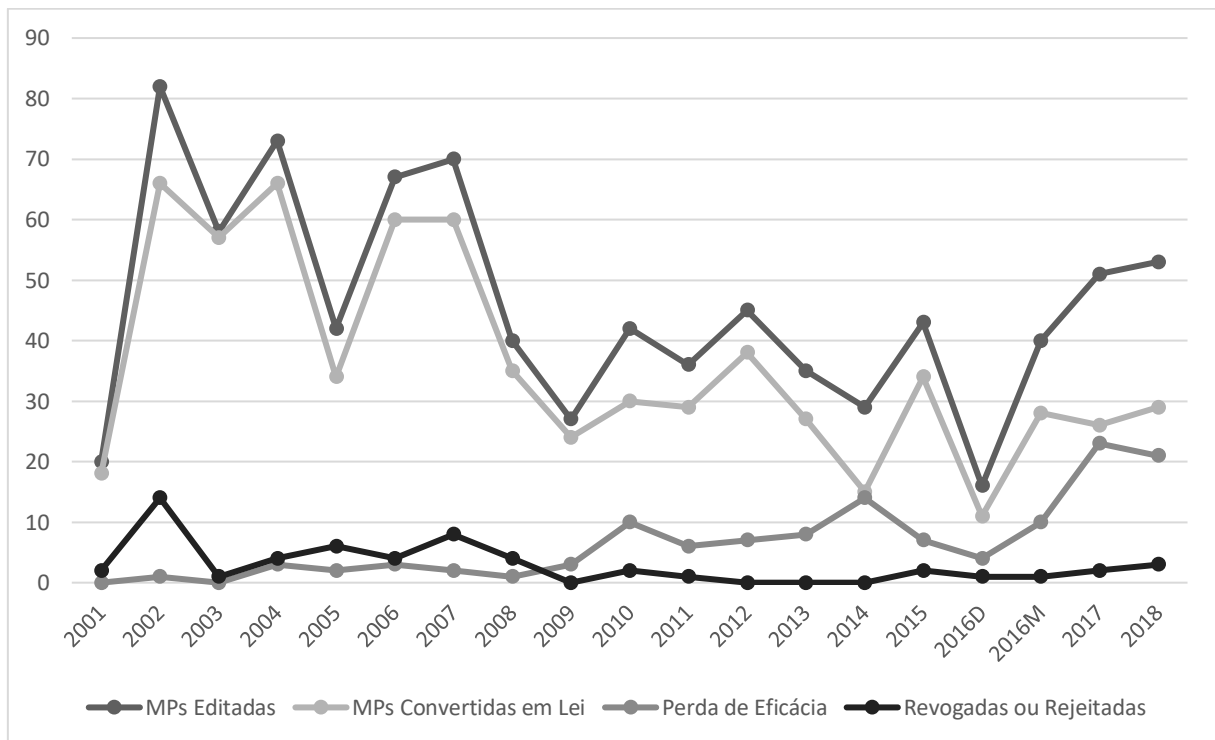
continuação

2011	Dilma	36	29	6	0	1	0
2012	Dilma	45	38	7	0	0	0
2013	Dilma	35	27	8	0	0	0
2014	Dilma	29	15	14	0	0	0
2015	Dilma	43	34	7	1	1	0
2016	Dilma	16	11	4	0	1	0
2016	Temer	40	28	10	0	1	1
2017	Temer	51	26	23	1	1	0
2018	Temer	53	29	22	2	1	0

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara do Deputados (BRASIL, [2019]).

Se estes dados forem transpostos para a forma gráfica, temos a seguinte figura:

Gráfico 1 - Conversão de Medidas Provisórias



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da Câmara do Deputados (BRASIL, [2019]).

Seguindo a linha de raciocínio proposta, de acordo com a qual o objetivo deste primeiro capítulo é delimitar o campo de estudo, o que inclui apresentar o conjunto de proposições legislativas e produção de jurisprudência que é de interesse desta pesquisa,

comenta-se a seguir algumas informações gerais a respeito da edição de medidas provisórias em cada um dos governos estudados.

Inicialmente, e a fim de possibilitar uma comparação dentro do período de 2002 a 2018, as matérias incluídas nas medidas provisórias foram classificadas em quatro grandes categorias temáticas:

- a) Temática orçamentária: compreende, essencialmente, medidas editadas com o objetivo de abertura de créditos extraordinários, admissíveis, de acordo com o art. 167, § 3º da Constituição Federal, na hipótese de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (BRASIL, 1988).
- b) Temática social: abrange temas relacionados à Cidadania em sentido amplo, direitos humanos e garantia de direitos individuais, sociais e coletivos. Essa grande categoria foi, assim, dividida nos seguintes subtemas: Direitos Humanos e Cidadania; Educação; Meio Ambiente; Saúde; Cultura; Esporte; Comunicações; e Tecnologia da Informação.
- c) Temática econômico-financeira: engloba temas relacionados à economia, política econômica, finanças públicas e promoção de desenvolvimento econômico. Realizou-se uma categorização segundo os seguintes subtemas: Agricultura; Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Urbano; Economia do Trabalho, Renda e Previdência; Política Econômica e Finanças Públicas; Política Econômica e Sistema Financeiro; Minas e Energia e Transporte.
- d) Temática jurídica: inclui os temas relacionados a diferentes ramos do direito público e privado delimitados entre as categorias de Direito Administrativo; Direito Civil; Direito do Consumidor; Direito do Trabalho; Direito Econômico; Direito Empresarial; Direito Internacional e Defesa Nacional; Segurança Pública; Direito Previdenciário, Direito Regulatório e Direito Tributário.

No apêndice deste trabalho são apresentadas as tabelas completas compiladas para esta pesquisa de acordo com os critérios acima, enquanto são apresentados abaixo os achados mais relevantes para cada um dos governos após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

2.3.1 Fernando Henrique Cardoso (período de 2001 a 2002)

O cenário em 2001, quando a Emenda Constitucional nº 32 seria aprovada em setembro, é de instabilidade no cenário político, especialmente sobre a base do governo no

Congresso. A eleição para a presidência do Senado, vencida por Jader Barbalho, foi marcada pela troca de dossiês, grampos e acusações de corrupção e resultaria na renúncia dos Senadores José Roberto Arruda e Antonio Carlos Magalhães por violação no sigilo do painel eletrônico durante a votação sobre a cassação do mandato do Senador Luiz Estevão. Em julho, ainda em meio a denúncias de corrupção, o Senador renunciaria à presidência do Senado e ao mandato parlamentar (2001: O ANO, 2001).

No plano econômico, ao longo do segundo semestre o país enfrentou um severo racionamento de energia que, ao lado da crise da economia argentina, levaria uma desvalorização de 27% da moeda nacional (MALAN, 2018). A situação da economia seguiria se deteriorando por todo o ano de 2002 e, em agosto, ao mesmo tempo em que o Brasil firmava um acordo de empréstimo de 30 bilhões de dólares junto ao Fundo Monetário Internacional, o então candidato Luís Inácio Lula da Silva afirmava “Lulinha não quer briga, Lulinha quer paz e amor” (2002: O ANO, 2002). Um pouco antes disso, em junho, foi lançada a “Carta ao Povo Brasileiro”, com o objetivo de afirmar seu compromisso com medidas de estabilização econômica demandadas pelos mercados financeiros. O “discurso político da conciliação, do entendimento, da negociação” (APÓS, 2002) garantiria ao candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) a vitória nas eleições out. 2002.

No que tange à edição de medidas provisórias, os anos finais do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso são marcados pela edição de 102 medidas provisórias, sendo que 82% delas foram convertidas em normas jurídicas. Na área jurídica, objeto da edição de 43 medidas provisórias, destaca-se a edição de atos relacionados a direito tributário e direito administrativo, incluindo concessões de reajustes salariais a servidores do Poder Executivo. Neste último caso, foram 5 medidas editadas ao longo do ano de 2002, sendo a urgência justificada em pelo menos 4 delas diante da impossibilidade de implementação por outras vias, tendo em vista dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) que vedam a concessão de reajustes a servidores nos 180 dias anteriores ao fim do mandato do titular do respectivo Poder. No campo tributário, é possível mencionar medidas destinadas ao parcelamento de débitos tributários e medidas voltadas à redução da carga tributária. A concentração das medidas provisórias nessas áreas temáticas, ressalte-se, é uma constante que será observada também nos governos seguintes. Já na área econômico-financeira, a maior parte das medidas estava relacionada à Agricultura (oito Medidas Provisórias), na maior parte sobre programas de financiamento e concessão de subsídios ao setor), na área de Transporte (quatro medidas) e na área de Minas e Energia (cinco Medidas Provisórias), onde se destacam medidas para combater a crise de energia elétrica que gerou a necessidade de racionamentos

por todo o país. Nesse período foram publicadas ainda 27 medidas relacionadas à abertura de créditos orçamentários e 11 medidas enquadradas na temática social.

Também é importante já registrar, mesmo sabendo que este e outros pontos serão retomados com maior profundidade no capítulo 3, que em uma série de medidas o Poder Executivo, já na exposição de motivos, em que apresenta as razões que justificam a relevância e urgência de determinadas medidas provisórias, há menção a tratativas anteriores com o Poder Legislativo. São exemplos a Exposição de Motivos da Medida Provisória n° 22, de 8 de janeiro de 2002, em que o governo fala em “dar efetividade à decisão política tomada no Congresso Nacional (BRASIL, 2002e), ou a Exposição de Motivos da Medida Provisória n° 35, de 27 de março de 2002, que, ao tratar do aumento do novo salário mínimo, faz menção a “resultado de acordo entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional” (BRASIL, 2002c). Mas se por um lado a existência de acordo prévio com o Poder Legislativo serve de justificativa, por outro lado há casos em que a razão de urgência aventada está relacionada à demora do Poder Legislativo para aprovação de projeto de lei, como ocorre na Exposição de Motivos da Medida Provisória n° 82, de 7 de dezembro de 2002, onde se menciona que “a matéria é urgente, porquanto há anos tramitam no Congresso Nacional proposições legislativas correlatas à temática enfocada” (BRASIL, 2000dc). A tentativa de acelerar a aprovação do projeto, que tratava da transferência de parte da malha rodoviária sob jurisdição da União para o Estados, não foi bem-sucedida. Apesar de a medida ter sido aprovada no Congresso Nacional, as mudanças feitas ao texto original não agradariam o Poder Executivo, que vetou integralmente o texto alegando “contrariar o interesse público” (BRASIL, 2003b).

Observa-se ainda que, neste período final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, um total de catorze medidas provisórias foi rejeitado, enquanto apenas uma perdeu eficácia por decurso do prazo máximo para conversão em lei. O número de rejeições pode ser considerado alto e, para fins de comparação, observa-se que os governos de Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer apresentaram, em seu conjunto, ao longo de 15 anos, 22 medidas rejeitadas. Outra característica a ser destacada dentre as medidas rejeitadas, é que onze delas o foram na Câmara em seu mérito, avaliando-se que foram atendidos os pressupostos de relevância e urgência. Duas medidas seriam rejeitadas no Senado Federal pela falta de atendimento aos pressupostos de relevância e urgência: a Medida Provisória n° 42, de 25 de junho de 2002 (BRASIL, [2019b]), e a Medida Provisórias n° 44, de 25 de junho de 2002 (BRASIL, [2019b]). Os dois atos versavam sobre a reestruturação de carreiras do serviço público, sendo que, no caso do último, não havia sequer menção aos pressupostos de relevância e urgência que justificariam a medida.

2.3.2 Luís Inácio Lula da Silva (primeiro mandato de 2003 a 2006)

O primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva se iniciou em 2003 e já no mês de janeiro houve o lançamento do programa Fome Zero, com o objetivo de promover a segurança alimentar da população. Ao longo do ano de 2003 o governo enfrentaria diversas dificuldades para operacionalizar o programa, que em outubro do mesmo ano seria convertido no “Bolsa-Família”, a partir da consolidação de diversos programas de transferência de renda, incluindo os oriundos do governo de Fernando Henrique Cardoso. Em abril, o salário mínimo foi aumentado em 20%, mas a economia seguiu se recuperando com lentidão. O “espetáculo do crescimento” anunciado em pronunciamento do Presidente se consolidaria apenas no ano seguinte (FRAGA; DUALIBI, 2003). Todavia, a economia global iniciaria uma fase de expansão econômica que se estenderia até 2008, com dividendos positivos para o país, que no ano de 2004 chegaria a crescer 5,8%, apesar das críticas da executiva do PT sobre a condução da política econômica (MALAN, 2018).

O desempenho da economia ao longo de 2005 seguiu sendo favorável, com o real valorizado, a inflação sob controle e a economia crescendo acima de 3% ao ano (GÓIS, 2007). Mas no plano político teria início a principal crise política do governo Lula, que ficaria conhecida como “mensalão”, com a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso a partir de julho daquele ano. O ano se encerraria com a cassação do mandato do então Deputado Federal José Dirceu, que havia exercido o cargo de ministro-chefe da Casa Civil.

O ano de 2006 seria marcado por diversas trocas na equipe econômica do governo, ainda motivados por denúncias envolvendo casos de corrupção e pela ascensão de economistas como perfil econômico tido mais como desenvolvimentista. Luís Inácio Lula da Silva foi reeleito para um segundo mandato em outubro e o PMDB passou a integrar a base de governo a partir de novembro daquele ano (MALAN, 2018).

Ao analisar os primeiros anos do primeiro governo Lula, a economista Laura Carvalho observa como marcas do governo uma reorientação da política econômica promovida de forma amena e gradual, cuja principal novidade se daria no “âmbito das políticas de transferência de renda” (CARVALHO, 2018, p. 14). Ao lado da expansão do crédito e dos investimentos públicos, esses seriam os pilares da política implementada nesse período, que também seria afetada positivamente pela alta do preço das commodities (CARVALHO, 2018).

Ao longo do primeiro mandato do governo Lula foram editadas 240 medidas provisórias, o que fez desse governo o que mais editou medidas provisórias após a edição da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001). Desse total, 217, ou mais de 90%, foram convertidas em normas jurídicas. A exemplo do período do governo de Fernando Henrique Cardoso analisado no item anterior, também predominaram medidas provisórias relacionadas à área de Direito Administrativo (versando sobre servidores e órgãos públicos, por exemplo), e na área Econômico-Financeira (especialmente agricultura e política econômica). Contudo, houve um aumento das medidas provisórias classificadas como de temática social (27), especialmente as relacionadas à Educação. É possível observar a edição de diversas medidas provisórias com foco na implementação de programas de segurança alimentar e combate à pobreza, combate ao déficit habitacional urbano e estímulo ao microcrédito, justificando-se a urgência e relevância diante da necessidade de garantir direitos fundamentais. Assim, a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 108, de 27 fev. 2003, fala na necessidade de “resguardar vidas humanas em iminente perigo devido à fome e desnutrição” (BRASIL, 2003), enquanto Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 292, de 26 abr. 2006 fala “que a regularização fundiária de interesse social favorece o combate à pobreza, à marginalização, garante direito fundamentais” (BRASIL, 2006a).

Nesse período dez medidas foram rejeitadas e outras oito perderam a eficácia por decurso de prazo. Entre as medidas provisórias rejeitadas, duas não tiveram reconhecidos os pressupostos de relevância na Câmara e outras quatro foram rejeitadas pelo mesmo motivo no Senado Federal. Já entre as medidas que perderam a eficácia por decurso de prazo, evidencia-se também a falta de acordo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo como fator-chave para sua não conversão dentro do prazo. Um exemplo claro é o da Medida Provisória nº 291, de 13 de abril de 2006 (BRASIL, 2006c), que propunha um reajuste de 5% a benefícios da Previdência Social, enquanto a oposição tentava aprovar uma emenda do Senado Paulo Paim (PT), que propunha um reajuste de 16,67%.

Também deve ser destacado nesse período uma importante mudança de posicionamento do STF, em 2006, quanto à possibilidade de análise de vícios formais de uma medida provisória após sua conversão em lei. Trata-se do julgamento da Medida Cautelar na da ADI nº 3.090-6, de 2003 (BRASIL, 2006f), movida pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), por meio do qual questionava a constitucionalidade de dispositivos da Medida Provisória nº 144, de 11 de dezembro de 2003 (BRASIL, [2019b]), que alterou regras sobre a comercialização de energia elétrica:

EMENTA: Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 144, de 10 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica [...] Questão de ordem quanto à possibilidade de se analisar o alegado vício formal da medida provisória após a sua conversão em lei. A lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade. Questão de ordem rejeitada, por maioria de votos. Vencida a tese de que a promulgação da lei de conversão prejudica a análise dos eventuais vícios formais da medida provisória. [...] (BRASIL, 2006f, p. 49).

2.3.3 Luís Inácio Lula da Silva (segundo mandato de 2007 a 2010)

Em janeiro de 2007, no início de segundo mandato de Lula, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que previa uma série de investimentos tendo como prioridade a infraestrutura. O país encerraria o ano crescendo à significativa taxa de 6,1%, enquanto inflação, juros e câmbio seguiam em trajetória de queda (MALAN, 2018).

Esse ciclo virtuoso, iniciado em 2003, permitiu ao país acumular 289 bilhões de dólares em reservas internacionais ao fim de 2010 (RESERVAS, 2011), quebrando um ciclo histórico de dificuldades no balanço de pagamentos que, em vários momentos, obrigou o país a recorrer ao auxílio de organismos internacionais. Foi ao longo desse ano que o STF aceitou denúncia da Procuradoria Geral da República (PGR) contra os implicados no episódio do mensalão. O governo colheria também uma importante derrota no Congresso, ao não conseguir aprovar a PEC que prorrogaria a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Mas as principais tensões nesse início de governo viriam do cenário econômico internacional, e a crise no mercado imobiliário norte-americano começa a ganhar dimensões globais.

Em 2008 o Brasil se tornaria, pela primeira vez na história, credor externo, sendo elevado ao patamar de grau de investimento por agências internacionais de classificação de risco. Entretanto, apesar de o Presidente minimizar os possíveis impactos da crise econômica norte-americana (seria apenas uma “marolinha”), a partir do mês de dezembro o governo anunciou medidas como mudanças nas regras do imposto de renda, reduções do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) como forma de enfrentar a crise econômica internacional. Em 2008, cabe lembrar, teve início uma crise da dívida pública na zona do euro, sendo a Grécia um dos países mais afetados. O Brasil encerraria último trimestre do ano com crescimento econômico negativo, situação que perduraria durante todo o ano de 2009, com o país encerrando o ano com uma queda de 0,13% do PIB, a primeira em um período de 17 anos, e forte retração no mercado de trabalho

(MALAN, 2018). Carvalho (2018) observa que entre 2008 e 2009 os impactos da crise econômica no Brasil seriam semelhantes aos experimentados em outros mercados emergentes: contração do crédito, queda no preço das commodities, desvalorização do real em relação ao dólar e saída de capitais estrangeiros. Diante de tal cenário, a contração da demanda doméstica foi inevitável (CARVALHO, 2018). Diversas das medidas adotadas pelo governo como forma de combater os efeitos da crise econômica, especialmente as de cunho fiscal, foram implementadas por meio de medidas provisórias. Carvalho (2018) lista duas que teriam caráter mais estrutural e permanente: a criação de duas novas faixas de imposto de renda e a criação do programa Minha Casa Minha Vida. As duas medidas, gostaríamos de destacar, foram implementadas por meio de medidas provisórias: a Medida Provisória nº 340, de 29 de dezembro de 2006 (BRASIL, [2019b]), reviu as regras de Imposto de Renda Pessoa Física e a Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009 (BRASIL, [2019b]), criou o programa habitacional destinada a pessoas de baixa renda. São exemplos claros do uso das medidas provisórias para a implementação de políticas públicas.

O ano de 2009 também seria marcado pelo lançamento do marco regulatório do pré-sal, em agosto, e pelo anúncio da candidatura de Dilma Rousseff à sucessão de Luís Inácio Lula da Silva, em dezembro. Em 2010 a economia do país voltaria a crescer, atingindo a marca de 7,5% e Dilma Rousseff eleita em outubro, no segundo turno. O desemprego atingiu a taxa de 6%, o menor em 8 anos. No plano político, o Congresso aprovou a Lei Complementar nº 135, de 2010 (BRASIL, 2010), que ficaria conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, originada de um projeto de iniciativa popular, que impede a candidatura de políticos condenados em decisões colegiadas de segunda instância. Além disso, também foi aprovado o modelo de partilha e a criação do fundo social do pré-sal (MALAN, 2018).

Em seu segundo mandato o Presidente Lula editou um total de 180 medidas provisórias, ou seja, um número inferior ao verificado em seu primeiro mandato. Destas, 83%, foram convertidas em norma jurídica, o que também demonstra uma queda no percentual de sucesso do Poder Executivo. Quando se avaliam os temas que foram objeto da edição de medidas provisórias, o que se observa é um quadro bastante semelhante ao do período anterior, com um predomínio de matérias de Direito Administrativo e Tributário na área jurídica, e de matérias relacionadas a Finanças Públicas e Política Econômica na área econômico-financeira. No campo social, a produção do período é semelhante ao mandato anterior, tanto em número de medidas (foram 27, ou seja, 2 menos), mantendo-se o foco nas áreas de Educação e de Direitos Humanos e Cidadania.

Das oito medidas que foram rejeitadas, seis o foram no Senado Federal, sendo cinco delas pelo não reconhecimento dos pressupostos de relevância e urgência. Para além de motivos que justificassem a rejeição das medidas, já havia na época um conflito, que de certa forma até hoje não foi resolvido, acerca da distribuição do tempo disponível para análise das medidas provisórias entre a Comissão Mista e os Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado. Não é incomum que medidas provisórias sejam submetidas ao Plenário do Senado às vésperas do fim do prazo de conversão, sendo o Plenário do Senado pressionado a aprovar a matéria sem alterações, por não haver tempo hábil para retorno da matéria à Câmara dos Deputados. Esse conflito é evidenciado na discussão de Plenário havida em torno da Medida Provisória n° 508, de 8 de outubro de 2010 (BRASIL, [2019b]), que abria um crédito extraordinário em favor do Ministério da Educação. As falas de três Senadores evidenciam o conflito existente entre Poder Executivo, Senado Federal e Câmara dos Deputados:

O SR. ALVARO DIAS (Bloco/PSDB – PR. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, não há acordo para deliberação sobre esta Medida Provisória. O Líder do Governo Romero Jucá concorda que já há um entendimento de dois anos de que as medidas provisórias seriam votadas a partir do momento da sua leitura, com duas sessões subsequentes, para oferecer pelo menos um prazo limitado para apreciação e para apresentação do relatório. Portanto, não há como deliberar sobre essa matéria hoje. **Creio que o Senado está iniciando uma reação necessária, e V. Ex^a está apresentando, inclusive, uma proposta de emenda à Constituição para alterar o sistema de tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional. Essa reação faz bem à imagem da instituição, contribui para que, aos poucos, possamos recuperar a credibilidade que perdemos, evitando essa submissão que deteriora a instituição parlamentar, apequenando-a diante da sociedade brasileira, estabelecendo o comprometimento do princípio fundamental de separação dos Poderes.** Portanto, nesta semana, por meio do acordo de lideranças, com a contribuição, inclusive, das lideranças do Governo, estamos levando ao Arquivo duas medidas provisórias. Acho que é um fato que tem de ser destacado, porque demonstra uma disposição política, a vontade política do Senado Federal de mudar o ritmo de deliberação das medidas provisórias. É, sem sombra de dúvida, a esperança de que nós possamos, doravante, trabalhar para melhorar a imagem desta instituição. E V. Ex^a, que assumiu esse compromisso ao assumir a Presidência da Casa, no dia 2 de fevereiro, certamente tem um papel fundamental a desempenhar para que esse objetivo de valorizar a instituição seja alcançado nesse novo período legislativo que recentemente iniciamos. [...]

O SR. ROMERO JUCÁ (Bloco/PMDB – RR. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, quero apenas registrar também, como fez o Líder do PSDB, que, pela Liderança do Governo não foi construído acordo. **Nós já votamos, em outras situações, antes do interstício de dois dias. Poderíamos votar, se fosse algo emergencial, mas entendemos que neste momento é importante marcar o posicionamento da Casa no que diz respeito à forma como as medidas provisórias estão chegando. Então, dentro de um entendimento com o próprio Governo, vamos deixar cair a medida provisória. Portanto, não votaremos hoje essa medida**

provisória exatamente para que se defina e que se explicita, publicamente, que é preciso mudar o rito dessas medidas provisórias, da forma como elas estão chegando ao Senado, sem tempo de discussão, sem tempo de votação. Se fosse algo extremamente emergencial, nós quebraríamos o interstício e votaríamos emergencialmente, como já fizemos, mas não é o caso. E as Lideranças do Governo se juntam aos partidos para marcar essa posição, Sr. Presidente. [...]

O SR. WALTER PINHEIRO (Bloco/PT – BA. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, creio que a posição agora reafirmada pela Liderança do Governo não só vem ao encontro daquilo que iniciamos aqui no dia 1º de março, com aquela experiência da Medida Provisória nº 503, como também reforça a posição assumida por V. Ex^a, desde aquele dia, em nome da Casa, tomando a iniciativa de materializar, eu diria até, um pouco das diversas posições e sintetizando em uma ação concreta, não como uma demarcação. **Acho importante o que coloca aqui o Líder Romero Jucá, e é bom que o Governo até assuma essa posição de, nesse caso específico, permitir que não apreciemos, mas deixando claro que, nesse particular, fica evidente que não há nenhum prejuízo, tampouco os efeitos jurídicos processados por essa medida provisória sofreriam qualquer solução de continuidade** (BRASIL, 2011b, p. 7238-7239, grifo nosso).

Além de restar claro o entendimento entre os Senadores acerca da falta de urgência da aprovação pela medida, destaca-se caráter simbólico do voto de rejeição, que vai além do assunto tratado na medida provisória. Neste caso específico, os efeitos práticos da rejeição, como bem reconhecem os senadores no debate havido, são nulos. Isso porque os atos praticados durante o prazo de vigência da medida provisória, na ausência da edição de decreto legislativo dispondo em contrário, permanecem válidos, conforme dispõe os §§ 3º e 11 do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em resumo, nessas hipóteses não há ilegalidade nos empenhos realizados durante a vigência da medida provisória, ainda que ele venha posteriormente a ser rejeitada. Trata-se de situação verificada com frequência em matérias de cunho financeiro ou relacionadas a aberturas de crédito extraordinário quando há rejeição ou perda de eficácia, constituindo mais uma das idiossincrasias do sistema das medidas provisórias.

Na Câmara também existiam conflitos com o governo em torno dos impactos para os trabalhos legislativos decorrentes da edição de medidas provisória pelo Poder Executivo. A previsão, contida na nova redação do texto constitucional, de que após quarenta e cinco dias de tramitação a medida provisória entraria em regime de urgência, sobrestando-se as demais proposições até sua votação, representava uma grande constrição para o Poder Legislativo. A interpretação dada ao termo “todas as demais deliberações legislativas” contido no § 6º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) era, até então, a mais abrangente possível,

incluindo por exemplo projetos de lei complementar, propostas de emenda à constituição e projetos de lei ordinária.

É de se notar, inclusive, que em determinados momentos o sobrestamento da pauta entrava em conflito com os próprios interesses do Poder Executivo. Mas, se o Poder Legislativo ainda não havia encontrado uma solução para a questão, o Poder Executivo, por seu turno, por vezes recorreu ao expediente de revogar medidas provisórias que estivessem trancando a pauta de votação em detrimento de questões reputadas, ironicamente, como mais relevantes ou urgentes. Foi isso que aconteceu, por exemplo, em 2007, quando se editou as Medidas Provisórias nº 390, nº 391 e nº 392, todas de 18 de setembro de 2007 (BRASIL, [2019b]), que revogavam medidas provisórias editadas anteriormente e ainda não convertidas, com o objetivo de destravar a pauta para votação de PEC que prorrogava o prazo de desvinculação das receitas da União, medida tida como essencial para a manutenção das contas públicas. Assim, tem-se que a urgência a justificar a edição de uma medida provisória não é absoluta, podendo ser relativizada conforme mudem as circunstâncias ou a relevância de outras questões que não podem ser manejadas por essa via. Cabe ainda destacar que o STF já havia convalidado a possibilidade de revogação de medidas provisórias, reconhecendo a suspensão da eficácia da norma revogada:

Porque possui força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação, a medida provisória não pode ser "retirada" pelo presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. [...] Como qualquer outro ato legislativo, a medida provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. [...] A revogação da medida provisória por outra apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a medida provisória ab-rogante. Consequentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na medida provisória revogada (BRASIL, 2003b, p. 70)

Esse o quadro, em 17 de março de 2009, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, ao decidir sobre uma questão de ordem proposta pelo Deputado Régis de Oliveira, em que sustentava que não se aplicaria às propostas de resolução a regra prevista do § 6º do art. 62 da Constituição Federal, que estabelece o sobrestamento de todas “deliberações legislativas” (BRASIL, 1988) quando houver uma medida provisória pendente de análise, foi ainda além e propôs uma nova interpretação para o texto constitucional – que ficaria conhecida como “solução Temer”. Segundo a nova leitura proposta, os efeitos do trancamento da pauta por uma medida provisória abrangeriam apenas os projetos de lei ordinária, mas não afetariam propostas de emenda à Constituição, projetos de lei

complementar, de decretos legislativos e de resoluções e, ainda, os projetos de lei ordinária sobre matéria que não pode ser objeto de medida provisória (BRASIL, 2009).

Ao defender sua posição, o Presidente da Câmara dos Deputados ofereceu dois tipos de fundamentos, que classificou como políticos e jurídicos (BRASIL, 2009a). A título de fundamento político, ressaltou o grande número de medidas provisórias trancando a pauta de votações, o que levaria a Câmara dos Deputados a ser impedida de, durante a maior parte do ano, votar qualquer proposta que não as medidas provisórias.

Entre os fundamentos jurídicos, defendeu que a interpretação a ser dada ao dispositivo constitucional sob análise deveria ser restritiva, e não ampliativa, uma vez que a edição de medidas provisórias constitui uma exceção ao princípio da separação dos poderes segundo o qual “ao Legislativo incumbe legislar” (BRASIL, 2009a, p. 8415). Destacou, ainda, que seria possível haver matéria cuja urgência se sobrepusesse àquelas em discussão por meio de medidas provisórias, apesar de veiculada por meio de outro tipo de proposição. Cita como exemplo um hipotético decreto legislativo versando sobre declaração de guerra contra outro país – para Michel Temer não faria sentido sobrestar sua apreciação em face de uma medida provisória – mas, como já visto anteriormente, provavelmente a configuração de situação neste sentido levaria o Poder Executivo a revogar medidas provisórias eventualmente em pauta. No sentido oposto, a interpretação ampliativa do sobrestamento poderia, no limite, também levar a situações em que o Poder Executivo editasse deliberadamente muitas medidas provisórias a fim de evitar, por exemplo, a apreciação de um pedido de impeachment. Ao defender a interpretação proposta, Michel Temer fala em “levantar a cabeça” do Poder Legislativo (BRASIL, 2009a) e observa que a Constituição de 1988 “estabeleceu uma igualdade absoluta entre os poderes do Estado” e “eliminou aquela ordem jurídica anterior, que dava prevalência ao Poder Executivo e, no particular, ao Presidente da República” (BRASIL, 2009a, p. 8415). Reconhece, ainda, que a questão poderia ser levada ao STF. No debate que se segue, há deputados que defendem a aprovação de PEC que traga nova regulação do processo legislativo de emendas constitucionais, enquanto o Deputado do PT, Candido Vaccarezza afirma que, ciente da decisão, o Presidente da República “fez questão de indicar – que cabe ao Parlamento decidir sobre o rito das medidas provisórias” (BRASIL, 2009a, p. 8420).

Com efeito, a tese do Presidente da Câmara dos Deputados foi aplicada desde 2009 e a questão inevitavelmente submetida à apreciação do STF, que negou a concessão de liminar para suspender a aplicação da nova regra no curso do Mandado de Segurança nº 27.931, de 2009 (BRASIL, 2009b). O julgamento definitivo ocorreria em 2017, e seria favorável à

Câmara dos Deputados, reconhecendo-se que “a interpretação emanada da Câmara do Deputados reflete, com fidelidade, solução jurídica compatível com o modelo teórico da separação dos poderes” (BRASIL, 2017b, p. 7).

Também no âmbito do Poder Judiciário, cabe observar que remonta ao ano de 2010 um raro exemplo em que o STF adentra a avaliação dos pressupostos de relevância e urgência de uma medida provisória, classificando como abusiva a edição de medida provisória pelo Poder Executivo. Trata-se da ADI nº 2.736/DF (BRASIL, 2010a), por meio da qual o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil questionou a constitucionalidade do art. 9º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 ago. 2001 (BRASIL, 2001b), que visava a vedar a condenação em honorários advocatícios em ações envolvendo o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os titulares de contas vinculadas. Para o STF, além de matéria veiculada referir-se a direito processual, não teria havido observância dos pressupostos constitucionais, conforme consignado no voto do Ministro Celso de Mello:

Parece-me importante reafirmar a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal exercer o poder de controle jurisdicional que lhe permita aferir a existência, ou não, dos pressupostos constitucionais (urgência e relevância) legitimadores da edição, pelo Presidente da República, de qualquer medida provisória [...].

Tenho para mim, Senhores Ministros, que assiste plena razão ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, quando sustenta que a norma em referência transgride “o art. 62 da Constituição Federal (tanto na redação originária como na atual), [...]

Torna-se necessário enfatizar que o coeficiente de liberdade dos povos expõe-se a sensível e perigosa redução, quando as instituições do Estado, ao usurparem atribuições que lhes não são próprias, transgridem o postulado da separação de poderes, dando indevida expansão às suas prerrogativas políticas e jurídicas, e, com esse comportamento revestido de ilicitude constitucional, culminam por desprezar a Constituição e por lesar, de maneira inaceitável, as liberdades civis, as franquias democráticas e os parâmetros cuja estrita observância deve condicionar o exercício do poder estatal.

É preciso advertir, neste ponto, que o regime de governo e as liberdades das pessoas, muitas vezes expõem-se a um processo de quase imperceptível erosão, destruindo-se lenta e progressivamente, pela ação usurpadora dos poderes estatais, impulsionados pela busca autoritária do maior domínio e controle hegemônico sobre o aparelho de Estado e sobre os direitos e garantias do cidadão (BRASIL, 2010a, p. 68-70).

2.3.4 Dilma Rousseff (primeiro mandato de 2011 a 2014)

Um grande desafio do primeiro ano do mandato de Dilma Rousseff foi a inflação em alta, com o país ultrapassando, pela primeira vez desde 2005, a meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional. O Poder Executivo buscou implementar medidas destinadas a reduzir os gastos públicos e tentar controlar a inflação (MALAN, 2018). Ainda em 2011, no

primeiro ano de governo, são destaques a aprovação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a), conhecida como “Lei de Acesso à Informação” e também a criação da Comissão Nacional da Verdade, com o objetivo de apurar violações de direitos humanos durante o período da ditadura militar. Um pouco mais à frente, em 2012, seria sancionado também o novo Código Florestal, Lei nº 12.561, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012c).

Entre os destaques do segundo ano de mandato, em 2012, é possível mencionar que pela primeira vez a classe E, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), representou menos de 1% dos domicílios brasileiros; houve mudança nas regras de remuneração dos depósitos de poupança a fim de possibilitar uma maior queda na taxa de juros básica da economia; e o governo anunciou um programa de desoneração do IPI sobre a indústria automotiva, de forma a aumentar as vendas do setor. O ano também foi marcado pela condenação de 25 dos 32 réus do mensalão (MALAN, 2018).

O ano de 2013 seria marcado pelo movimento que ficou conhecido como “Jornadas de Junho”, que consistiu em séries de manifestações populares em diversas cidades do Brasil. O estopim teria sido a indignação com aumentos nas tarifas de transporte público, mas logo esta agenda foi ampliada, com protestos contra a qualidade do serviço público, as denúncias infundáveis de corrupção, a proximidade de eventos internacionais como Copa do Mundo e Olimpíadas e a oposição à PEC nº 37, de 2011, que pretendia vedar ao Ministério Público a realização de investigações criminais (ODILA, 2018).

O último ano de governo, 2014, marcou o início da Operação Lava-Jato, destinada a investigar esquema de corrupção na empresa estatal Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS) – a economia cresceu modestos 0,5% e a inflação oficial atingiu a marca de 6,6% (MALAN, 2018). Nas eleições de outubro, a Presidente Dilma Rousseff foi eleita para mais um mandato no segundo turno.

Ao comparar a política econômica de estímulos econômicos adotada no segundo mandato do governo Lula e a do primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff, Carvalho (2018) observa diferenças fundamentais: enquanto a primeira esteve mais voltada a “estímulos diretos ao mercado por meio da expansão dos investimentos públicos”, a segunda, a partir de 2011, teve como centro “uma estratégia baseada nos incentivos ao setor privado, tanto via política fiscal, quanto via política monetária e creditícia” (CARVALHO, 2018, p. 40). A economista destaca duas medidas desse período que são até hoje vistas como bastante polêmicas: a redução da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), desviando-a de sua finalidade original e passando-a utilizá-la com a finalidade de combater a inflação, e a desoneração tributária das tarifas de energia elétrica, acompanhada da renovação

de contratos de concessão, também com foco na redução de tarifas e combate à inflação (CARVALHO, 2018). Esta última política foi implementada por meio da Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012 (BRASIL, [2019b]). Carvalho (2018) destaca que a medida foi saudada pelos entusiastas da campanha “Energia a Preço Justo”, entre os quais a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), mas os prejuízos das companhias de energia terminariam sendo cobertos pelo Tesouro Nacional e as tarifas seriam novamente reajustadas a partir de 2015. Mostra-se, assim, cética quanto aos benefícios da iniciativa em termos de um aumento sustentado de competitividade para a indústria (CARVALHO, 2018).

Durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff foram editadas 145 medidas provisórias, marcando uma redução em relação aos mandatos de Lula, que editou 239 no primeiro mandato e 180 no segundo mandato. Contudo, essas estatísticas devem ser vistas com alguma reserva, visto que muitas vezes houve a edição de medidas provisórias que contemplavam temas diversos entre si, caracterizando verdadeira edição de várias medidas provisórias em uma só. Um exemplo pode ser encontrado na Medida Provisória nº 545, de 29 de setembro de 2011 (BRASIL, [2019b]), que traz medidas relacionadas à construção de cinemas, tributação do setor cafeeiro e renovação da marinha mercante.

A exemplo dos anos anteriores, há um predomínio de medidas relacionadas às áreas de Direito Administrativo, Direito Tributário e Política Econômica. Muitas medidas de cunho financeiro-econômico-tributário estão centradas na necessidade de se combaterem os efeitos da crise econômica mundial instalada desde 2008. No que diz respeito a Direito Tributário, predominam medidas de desoneração e redução de carga tributária. Na área de Política Econômica, há diversas medidas justificadas pela necessidade de ampliação da capacidade competitiva da indústria brasileira, sendo que muitos desses investimentos seriam viabilizados com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A respeito dessa complexa teia de temas envolvendo Política Econômica e Tributária, Carvalho (2018) destaca que neste governo “a política de desonerações ganhou centralidade” e pondera que não se trataria mais apenas de “combate à crise, e sim de um dos principais eixos da política fiscal e industrial do governo” (CARVALHO, 2018, p. 69).

Na área social, mais uma vez predominaram medidas relacionadas à área de Educação com investimento destinadas a investimentos no ensino básico, educação infantil e ensino profissionalizante.

Nos dois primeiros anos do governo de Dilma Rousseff, a taxa de sucesso na conversão de medidas provisórias seguiu o padrão observado durante o governo Lula, ficando em torno de 82%. De um total de 81 medidas editadas, apenas 13 perderam a eficácia por

decorso de prazo e 1 foi revogada, não havendo registro de medidas provisórias rejeitas, seja por não atendimento aos pressupostos de relevância e urgência, seja por seu mérito. Esse quadro sofreria modificações nos 2 anos finais do mandato, quando houve uma redução no número de medidas editadas (foram 64 atos dessa natureza), bem como na taxa de sucesso de conversão em lei, que ficou em 65%, com 22 medidas provisórias perdendo a eficácia por decurso de prazo, não se observando mais uma vez medidas rejeitadas.

O recorte feito no parágrafo anterior é importante porque em março de 2012 uma decisão do STF iria trazer mais uma modificação sobre o processo legislativo de deliberação das medidas provisórias ao declarar inconstitucional a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 (BRASIL, 2007), que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), resultante da conversão da Medida Provisória nº 366, de 26 de abril de 2007 (BRASIL, [2019b]), por falta da emissão de parecer por Comissão Mista Parlamentar, condição que estaria prevista no § 9º do art. 62 da Constituição Federal: “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” (BRASIL, 1988).

Até então, era comum que medidas provisórias se aproximassem do prazo máximo para conversão em lei sem que fosse sequer instalada a comissão mista. Tal tipo de situação era respaldada por normas do regimento do Congresso Nacional, as quais permitiam que, caso não concluída a análise no âmbito da comissão mista dentro dos prazos regimentalmente previstos, a matéria poderia passar a ser analisada diretamente no Plenário da Câmara dos Deputados e, na sequência, pelo Plenário do Senado Federal.

Em 2008 a Associação Nacional dos Servidores do IBAMA propôs a ADI nº 4.029, de 2012 (BRASIL, 2012e), onde questionou a constitucionalidade formal e material da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 (BRASIL, 2007), que criava o ICMBio e dava outras providências. No que diz respeito à constitucionalidade formal, além de argumentar que os pressupostos de relevância e urgência não teriam sido observados, os propositores da ação alegaram violação do processo constitucional pois não teria sido respeitado o § 9º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que determina a instalação de comissão mista de Deputados e Senadores para examinar e emitir parecer sobre medidas provisórias antes da apreciação pelos Plenários da Câmara dos Deputados e Senado.

A decisão da Corte veio no sentido de declarar que o comando previsto no § 9º do art. 62 do texto constitucional não representaria mera formalidade, mas uma parte essencial do processo legislativo, conforme se depreende dos trechos abaixo compilados:

4. As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. [...]

A Doutrina do tema é assente no sentido de que *“O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias”. Por essa importância, defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade.”* [...]

6. A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias em hipóteses excepcionais, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República (BRASIL, 2012e, p. 2-3, grifo do autor).

A título de modulação dos efeitos da decisão, decidiu-se ainda pela preservação da validade e eficácia de todas as medidas provisórias convertidas em Lei ou em trâmite à época da decisão. Entretanto, medidas provisórias editadas a partir de março de 2012 passaram a observar, mandatoriamente, a conclusão do trâmite na Comissão Mista como condição para validade de sua conversão em lei.

2.3.5 Dilma Rousseff (segundo mandato de 2015 a 2016)

O início do segundo mandato de Dilma Rousseff, em 2015, seria marcado por instabilidades nos planos político e econômico. No primeiro, as denúncias envolvendo corrupção na Petrobrás continuaram a ganhar corpo, enquanto o Tribunal de Contas da União (TCU) rejeitaria as contas da Presidente referentes ao ano de 2014, sob a alegação de irregularidades na execução do orçamento. Em dezembro do mesmo ano, o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, autorizou a abertura de um processo de impeachment contra a Presidente (PRADO; ORTIZ; AMARAL, 2015). No plano econômico, o ano seria marcado pela consolidação de quadro de recessão econômica, com a economia se retraindo de 3,5%, e com o aumento da inflação, que atingiria a marca de 10,7%. O quadro de recessão econômica se repetiria em 2016, com uma retração econômica de mais 3,5% e a taxa de inflação chegando a 6,3%. A alta volatilidade das taxas de câmbio também seria uma marca do

período (MALAN, 2018). A Presidente seria afastada do cargo em maio de 2016 e o processo de impeachment concluído definitivamente em agosto do mesmo ano.

Ao longo dos quase 18 meses do segundo mandato de Dilma Rousseff, impactado pelo cenário de instabilidade política, foram editadas 59 medidas provisórias, das quais 45 (ou 76%) foram convertidas em lei. Entre as medidas provisórias não convertidas em lei, onze perderam sua eficácia, duas foram revogadas pelo Poder Executivo e uma medida foi rejeitada. Apesar de casos pontuais, em dois desses três casos de revogação ou rejeição evidenciou-se conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo.

No primeiro caso, a Medida Provisória nº 669, de 26 fevereiro de 2015 (BRASIL, [2019b]), que trazia uma série de alterações em regras tributárias com vistas à realização dos jogos olímpicos, também buscava revogar medidas de desoneração tributária implementadas em 2011 com o objetivo de estimular a economia. Em 3 de março de 2015, o então Presidente do Senado, Renan Calheiros, anunciou a decisão de devolver a medida provisória, alegando não considerar saudável o aumento de impostos por meio de medidas provisórias, o que caracteriza abuso no uso do instrumento e uma deturpação do conceito de separação de poderes. Argumentou, ainda, que seria possível propor a mesma medida por meio de projeto de lei com pedido de urgência e ressaltou que a medida teria sido tomada sem discussão prévia com o Congresso após, alguns meses antes, a redução na cobrança tributária ter sido anunciada como definitiva e também por meio de medida provisória (HAUBERT, 2015). Diante do impasse, a Medida Provisória nº 669 (BRASIL, [2019b]) foi revogada pela Medida Provisória nº 671, de 19 de março de 2015 (BRASIL, [2019b]), que criou o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT), sem que as razões da revogação fossem sequer mencionadas na Exposição de Motivos.

No segundo caso, a Medida Provisória nº 704, de 23 de dezembro de 2015 (BRASIL, [2019b]), que dispunha sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal, foi rejeitada em 4 de maio de 2016, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, por entender que não estavam atendidos os pressupostos de relevância e urgência. A medida tinha o objetivo de permitir ao governo utilizar recursos do superávit financeiro de 2014 para compensar despesas referentes ao ano de 2015, cobrindo assim as chamadas “pedaladas fiscais” (CUNTO, 2016). Contudo, o impacto prático da rejeição foi nulo, permanecendo apenas o seu caráter simbólico. O afastamento de Dilma Rousseff do cargo aconteceria pouco mais de uma semana depois, em 12 de maio de 2016, enquanto o prazo para edição de decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas durante o prazo de vigência da Medida Provisória nº 704, de 2015

(BRASIL, [2019b]), terminou em 6 de julho de 2016, restando então convalidados os atos praticados durante o período de vigência.

Foi ainda durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, em outubro de 2015, que sobreveio mais uma decisão do STF que impactaria o processo legislativo de conversão de medidas provisórias, ao restringir os poderes de emendas parlamentares. A ADI nº 5.127, de 2014 (BRASIL, 2014a), foi proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais e questionava Emenda aprovada pelo Congresso Nacional à Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009 (BRASIL, [2019b]), para dispor sobre a extinção da profissão de técnico em contabilidade. Originalmente, o ato editado pelo Poder Executivo versava sobre uma série de assuntos diversos, tais como Fundo da Marinha Mercante e Programa Minha Casa Minha Vida, mas a questão da regulamentação da profissão dos técnicos em contabilidade não era minimamente abordada e foi inserida durante o processo legislativo de conversão. Essas emendas, estranhas ao ato original, eram popularmente conhecidas como “jabutis”. Nas palavras do STF:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos (BRASIL, 2014a, p. 2).

Mais uma vez, a título de modulação dos efeitos da decisão, o STF decidiu por manter a validade de todas as leis de conversão publicadas até então, produzindo o julgamento efeitos prospectivos. Além dos impactos na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, a restrição ao poder de emenda parlamentar também trouxe impactos dentro do Poder Legislativo, na relação entre Relatores e Parlamentares, entre os Presidentes das Casas e os Parlamentares e mesmo entre Câmara do Deputados e Senado Federal. Sobre este último aspecto, foi com base no julgamento do STF que se construiu o entendimento de que o Senado poderia retirar do texto de projetos de lei de conversão emendas consideradas sem

pertinência temática sem a necessidade de retorno do texto suprimido à Câmara dos Deputados. Até então, era situação recorrente a aprovação de textos oriundos da Câmara na forma como chegavam ao Senado, sem emendas, apenas para evitar o seu retorno à Casa de Origem e a perda de eficácia da medida provisória por sua não conversão dentro do prazo constitucional (STECK, 2016).

Talvez ainda seja cedo para avaliar os impactos no processo legislativo do julgamento da ADI nº 5.127, de 2014 (BRASIL, 2014a). Um dos primeiros estudos a respeito do tema foi o conduzido por Laan (2018), que buscou investigar se a decisão do tema levou a mudanças no comportamento dos parlamentares. O autor avaliou as medidas provisórias editadas, ao lado das respectivas emendas apresentadas, anteriormente ao julgamento do STF e nos doze meses subsequentes. Durante o primeiro período observa uma “falta de uniformidade” (LAAN, 2018, p. 16) no tratamento das emendas parlamentares, cujos entendimentos oscilaram conforme a presidência da Câmara dos Deputados: durante a presidência de Michel Temer (2009) entendeu-se que caberia ao Presidente da Câmara ou Comissão recusar emenda versando sobre assunto estranho, reformulando-se “entendimento anterior que atribuía diretamente ao Plenário o julgamento de admissibilidade” (LAAN, 2018, p. 16); em 2013, sob a presidência de Henrique Alves, tal entendimento foi modificado e decidiu-se pela devolução à Comissão Mista quando identificada a existência de matéria estranha ao objeto da Medida Provisória; e, por fim, em 2015, sob a presidência de Eduardo Cunha, o entendimento anterior foi reformado, entendendo-se que não caberia ao Presidente da Câmara dos Deputados opinar a respeito do parecer aprovado pela Comissão Mista, “ainda que contivesse matérias estranha ao objeto da MP originalmente editada” (LAAN, 2018, p. 17). Para o autor, apesar de observar que parecem existir sinais mínimos de redução na apresentação de jabutis, longe de pôr um ponto final à questão, o conceito de matéria estranha também contém alta carga de subjetividade, o que leva a comportamentos distintos entre relatores. Fala, assim, na identificação de “graus de ‘estranheza’ temática de emendamento de MPs” (LAAN, 2018, p. 34), ressaltando a falta de uniformidade na interpretação do conceito, o que não é de todo surpreendente em se tratando de medidas provisórias. Ao avaliar a atuação dos relatores após a decisão do STF, identifica três graus de estranheza: (i) matérias totalmente estranhas à medida provisória; (ii) matérias conexas à medida provisória; (iii) pertinência temática com a medida provisória. Dentro de tal quadro, embora a decisão do STF busque fixar uma fronteira à apresentação de emendas em medidas provisórias, a natureza desse limite tende a ser constantemente debatida no curso do processo legislativo. Em resumo, a decisão do STF veio no sentido de dizer que emendas sem pertinência temática não

devem ser admitidas, mas não definiu o que é pertinência temática. Conforme será debatido no capítulo 3, trata-se de um conceito, a exemplo dos pressupostos de relevância e urgência, que deve ser construído na prática discursiva do processo legislativo, não sendo possível delimitar um conceito pré-definido e fechado de pertinência temática.

2.3.6 Michel Temer (de 2016 a 2018)

Michel Temer assumiu o governo em maio de 2016 e ficaria no cargo até o fim de 2018. Durante o seu mandato, em setembro de 2016, Henrique Meirelles, que havia presidido o Banco Central durante os oito anos de mandato de Luís Inácio Lula da Silva, assumiu o Ministério da Fazenda com uma agenda centrada na aprovação de medidas para controle e redução de gastos públicos. Em dezembro de 2016, o governo aprovou a Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016), que estabeleceu um teto para aumentos dos gastos públicos por um período de vinte anos. Também fazia parte dos planos do governo a aprovação de uma reforma da previdência pública e privada, que, contudo, seria suspensa em fevereiro de 2018, diante de mais um cenário de denúncias de corrupção afetando diversos personagens-chave do governo, incluindo o próprio Presidente, que governou com altos índices de impopularidade. Ainda assim, o governo conseguiria aprovar em julho de 2017 uma reforma trabalhista sob a justificativa de que a flexibilização de diversos direitos trabalhistas possibilitaria a abertura de novos postos de trabalho e uma reforma da base curricular do ensino médio em fevereiro de 2017, que foi implementada por meio da edição de uma medida provisória. No cenário econômico, o governo se encerraria com o país crescendo lentamente (1,0% em 2017 e 1,1% em 2018), e com a índices de inflação em baixa.

Durante um período de pouco mais de 2 anos e meio de governo, Michel Temer editou 144 Medidas Provisórias. Destacam-se, na área jurídica, as matérias relacionadas a Direito Administrativo (40 medidas) e Direito Tributário (21 medidas), e, na área econômico-financeira, as matérias relacionadas a Economia do Trabalho (8 medidas), Finanças Públicas (6 medidas) e Minas e Energia (7 medidas). Nos campos tributário e financeiro, as medidas provisórias editadas estão bastante focadas na reversão de regras de desoneração implementadas anteriormente, na aprovação de programas de renegociação de débitos tributários e não tributários e revisão de regras tributárias com o objetivo de aumentar a arrecadação. Na temática social, predominaram as medidas relacionadas a Meio Ambiente (7 medidas) e Educação (5 medidas). Na área de Educação, cabe registrar que foi levada a cabo, por meio de Medida Provisória, uma ampla reforma da base curricular do Ensino Médio.

Apesar de o governo de Michel Temer ter editado muitas medidas provisórias, a taxa de sucesso é de apenas 57% das medidas provisórias sendo convertidas em lei, o que corresponde a 78 proposições, índice bastante abaixo de governos anteriores. Durante esse período, foram registradas duas revogações de medidas provisórias, sobre assuntos relacionados a segurança pública e direito administrativo, e duas medidas provisórias foram rejeitadas por falta de atendimento aos pressupostos de relevância e urgência, uma na Câmara dos Deputados e outra no Senado Federal. A Medida provisória nº 816, de 29 de dezembro de 2017 (BRASIL, [2019b]), que tratava da criação de cargos em comissão, assunto que é comumente objeto de medidas provisórias, foi rejeitada no Senado. Por sua vez, a Câmara rejeitou a Medida Provisória nº 830, de 21 de maio de 2018 (BRASIL, [2019b]), que extinguiu o fundo soberano. A rejeição, conforme amplamente divulgado pela mídia, aconteceu no âmbito de acordos para “viabilizar” (CRISTALDO, 2018), outras votações. Trata-se de mais um exemplo de medida cuja rejeição não produz impactos práticos relevantes uma vez preservados os atos praticados durante o período de vigência:

Apesar do arquivamento, o objeto da medida provisória já havia sido alcançado. Em maio, o Tesouro Nacional concluiu o último passo para a extinção do Fundo Soberano, quando vendeu cerca de R\$ 500 milhões das últimas ações do Banco do Brasil em poder do fundo. As vendas foram realizadas gradualmente para não reduzir o preço das ações no mercado e fazer o Tesouro Nacional levantar menos dinheiro. Com isso, o Tesouro conseguiu arrecadar R\$ 3,64 bilhões com as operações nos últimos 12 meses, mais do que os R\$ 3,47 bilhões que as ações valiam quando o programa de vendas começou.

Embora fosse tratado como um dos temas prioritários para o governo esta semana, o ministro da Secretaria de Governo, Carlos Marun, **descartou que o Palácio do Planalto edite outra medida semelhante. "Nós não devemos propor nenhuma outra medida em função do fato de que os objetivos da MP foram alcançados durante a sua vigência.** Então, não há necessidade de nenhuma outra medida legislativa", disse à Agência Brasil (CRISTALDO, 2018, grifo nosso).

Observa-se durante o governo de Michel Temer um grande número de medidas provisórias não convertidas em lei dentro do prazo constitucional: foram 54 medidas nessa situação. Dentro desse grupo, onze correspondem a matérias de direito tributário, podendo ser classificadas em duas subcategorias. A primeira abarca medidas visando a revogação de renúncias de receitas implementadas anteriormente, sob o argumento de agora ser urgente promover aumentos na arrecadação diante do cenário de deterioração das contas públicas, enquanto a segunda corresponde à implementação ou prorrogação de programas de renegociação de débitos tributários e não tributários. Esses programas eram justificados pela necessidade de prestar auxílio a empresas inadimplentes em virtude da crise econômica e,

ainda, de promover aumento na arrecadação do governo. Contudo, as discussões no Congresso sobre o assunto costumavam ser muito polêmicas, com o Poder Executivo resistindo a aceitar emendas que ampliassem os benefícios propostos, e a oposição muitas vezes se posicionando contra anistias a grandes devedores. O governo também teve dificuldade de aprovar medidas na área de Direito Administrativo e Previdenciário (foram sete medidas), envolvendo a suspensão de reajustes remuneratórios a servidores concedidos anteriormente ao aumento nas alíquotas de contribuição à previdência, medidas também justificadas pela urgência de se promoverem ajustes nas contas públicas. Trata-se de comportamento que evidencia que foi mais fácil implementar, nos governos anteriores, medidas de desoneração fiscal e ampliação de benefícios, do que revê-las em momento posterior.

O governo de Michel Temer foi sucedido pelo de Jair Bolsonaro, que revogou duas medidas provisórias editadas pelo governo anterior que estavam pendentes de conversão em 2019. Uma delas foi Medida Provisória nº 866, de 20 de dezembro de 2018 (BRASIL, [2019b]), que criava a empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A e foi revogada pela Medida Provisória nº 883, de 22 de maio de 2019 (BRASIL, [2019b]). A alegação era de que seria necessário destrancar a pauta para a votação de proposições mais relevantes para “a continuidade da retomada do crescimento econômico” (BRASIL, 2019a). Com a perda de vigência da norma revogadora, a Medida Provisória nº 866, de 2018 (BRASIL, [2019b]), voltou a produzir efeitos e foi aprovada pelo Congresso Nacional de 25 de setembro de 2019. Constitui o primeiro exemplo de medidas provisória que é revogada, volta a vigor após a perda de eficácia da norma revogadora, sendo finalmente aprovada antes de perder eficácia.

2.4 OBSERVAÇÕES FINAIS

As informações apresentadas neste capítulo vão além dos debates sobre a existência de excessos na edição de medidas provisórias por parte do Poder Executivo. As estatísticas de edição das medidas provisórias demonstram que, sem que se adentre essa linha de debate, esses atos representam parcela fundamental da atividade legislativa brasileira, visto que uma grande parte das proposições de lei ordinária apresentadas pelo poder Executivo se dá sob a forma de leis ordinárias, e que algo em torno de 20 a 30%, conforme do ano, das leis ordinárias produzidas são oriundas de medidas provisórias. São números relevantes, especialmente considerando que há uma série de temas que não podem ser manejados por

meio de medidas provisórias, como por exemplo matérias que demandem leis complementares e aqueles temas que, apesar de poderem ser veiculados por leis ordinárias, não podem ser objeto de medidas provisórias, conforme disposto pelas Emendas Constitucionais nº 8, de 1995 (BRASIL, 1995), e nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001).

Além disso, a análise dos temas objeto de medidas provisórias, bem como os resultados obtidos em cada um dos sucessivos governos demonstram que, apesar de haver aspectos comuns a todos os governos analisados quanto à prática na edição desses atos, como a concentração em matérias nas áreas de direito administrativo, servidores públicos, direito tributário e matérias econômico-financeiras, também é possível identificar em cada um dos mandatos analisados, características bastante específicas. Assim, embora os fundamentos de relevância e urgência sejam em muitos casos dados por questões conjunturais, como eventos de força maior ou relacionados à conjuntura econômica, a forma de resposta pode variar de acordo com o governo – tanto no que diz respeito à edição do ato pelo Poder Executivo quanto à sua análise no Poder Legislativo. Isso pode claramente ser percebido nas medidas de combate às crises econômicas. Quando, em uma primeira fase, nos governos Lula e Dilma, as medidas anticíclicas assumiram a forma de reduções na carga tributária ou concessão de incentivos econômicos, houve grande percentual de sucesso na aprovação e conversão em lei das medidas. Por outro lado, o governo Michel Temer, ao buscar aprovar medidas de consolidação fiscal, como o cancelamento de desonerações concedidas, aumento da carga tributária e cancelamento de reajustes, encontrou resistências à aprovação das medidas.

Outra característica do período é que as medidas provisórias também são, nos governos analisados, usadas para fazer avançar pautas de governo que são vistas como prioritárias do programa de governo do Poder Executivo objetivando a consecução de objetivos de longo prazo e a construção de soluções para problemas crônicos ou há muito tempo relegados. Isso fica claro quando se observa que pautas como a implementação do Programa Bolsa Família, de políticas para educação em vários níveis, incluindo uma reforma da base curricular do ensino médio e uma ampla revisão do marco regulatório do setor de energia elétrica, foram implementadas por meio de medidas provisórias. Em diversos desses casos, as exposições de motivos são claras ao traçar uma linha entre urgência e resolução de problemas históricos.

Dadas as características do instituto da medida provisória, especialmente quanto a uma temporária “usurpação do poder de legislar”, o campo aberto para negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo é amplo. Em momentos de conjuntura política conturbada, quase que inevitavelmente a discussão resvala sobre o papel das medidas provisória dentro

dos processos políticos, contexto em que nascem as alusões genéricas acerca do excesso na edição de medidas provisórias, que refletem um cenário de disputas entre integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo.

Além das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, destaca-se ainda, quanto ao Poder Legislativo, a necessidade de também se avaliar com atenção as relações entre Câmara dos Deputados e Senado Federal diante do novo processo legislativo instituído após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001). Um dos pontos de conflito entre as Casas é a ausência de previsão de um período mínimo para deliberação pela Casa revisora, fazendo com que muitas medidas provisórias sejam recebidas às vésperas do término do prazo de conversão, o que restringiria os poderes de revisão pelo Senado.

Quando se soma às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo o aporte trazido pelo Poder Judiciário, cujas decisões afetaram o processo legislativo de conversão das medidas provisórias, observa-se que houve quatro marcos fundamentais após a edição da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001): (i) a “solução Temer”, que produziu efeitos a partir de sua proposição, na Câmara dos Deputados, em 2009, sendo convalidada pelo STF; (ii) a obrigatoriedade de análise pelas comissões mistas (2012); e a restrição do poder de emendas de parlamentares (2015). Tomados em conjunto, esses marcos parecem ser indicativos de períodos distintos no processo legislativo.

O primeiro período vai da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), até a solução Temer, em 2009. Trata-se de período em que a taxa de sucesso na conversão das medidas provisórias fica próxima de 90%, sendo mais raros os casos de perda de eficácia e mais frequentes as hipóteses de rejeição.

Em um segundo momento, compreendido entre 2009 e 2012, quando é considerada obrigatória a análise pelas comissões mistas, praticamente não se registram mais rejeições de medidas provisórias, enquanto cresce o número de medidas arquivadas por perda de eficácia. Mas a taxa de sucesso na conversão das medidas provisórias ainda permanece próxima de 80%.

Esse quadro de poucas rejeições a aumento das normas que perdem eficácia antes de sua conversão continua a se acentuar em um terceiro momento, compreendido entre 2012 e 2015, quando é fixado entendimento pela inadmissibilidade de emendas parlamentares sem pertinência temática com a medida provisória original. As taxas de sucesso na conversão de medidas provisórias mostram-se em torno de 70%.

Por fim, o quarto período seria aquele que se inicia a partir de 2015, período que é marcado por um processo de impeachment e também de governos enfrentando forte cenário

de instabilidade econômica e política, o que também parece ter afetado a capacidade do Poder Executivo em converter medidas provisórias: no período compreendido entre 2016 e 2018 registra-se que 50 medidas provisórias perdem eficácia, enquanto apenas 5 foram rejeitadas ou revogadas, dentro de um universo de 160 medidas editadas. A título de comparação, durante o período de 2001 a 2015, foram editadas 709 medidas provisórias e 74 perderam eficácia.

Todas essas são questões que serão retomadas no capítulo 3 e analisadas à luz do referencial teórico que será apresentado no próximo capítulo.

3 DAS TEORIAS DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL E DA TEORIA DO DISCURSO POLÍTICO E SUA RELEVÂNCIA PARA O DEBATE EM TORNO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

A revisão teórica deste trabalho buscou englobar três espécies de estudos que julgamos indispensáveis para a pesquisa que se pretende realizar. O primeiro ponto consiste no levantamento de estudos que se debruçaram especificamente sobre instituto das medidas provisórias no ordenamento jurídico brasileiro, em especial quanto à questão da definição dos pressupostos de “relevância” e “urgência”, na qual podem ser percebidos variados esforços no sentido de se preencher esses conceitos, na maior parte das vezes sob um enfoque de cunho essencialmente jurídico. Em tal contexto, merecerá destaque o trabalho de Sampaio (2007), que desafia algumas das noções mais comumente aceitas quanto à “usurpação” do poder de legislar pelo Poder Executivo, quanto ao papel do Poder Judiciário na tarefa de avaliação dos pressupostos constitucionais e quanto ao debate acerca de eventuais excessos na edição de medidas provisórias.

A segunda parte consiste no levantamento de estudos que versam sobre o diálogo entre os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. As bases são os teóricos do diálogo institucional, bem delimitados por Mendes (2008), segundo as quais a interpretação da Constituição, a conferência de significado ao texto constitucional acontece por meio da interação entre os poderes, descartando assim o monopólio da interpretação por um poder específico. Tais teorias surgem como alternativas às teorias baseadas na supremacia da decisão judicial, segundo as quais ao Poder Judiciário caberia a última palavra na interpretação do texto constitucional, propondo uma nova visão e interpretação das relações entre os poderes. Representam igualmente uma crítica a modelos que atribuem ao Poder Judiciário o “poder” de dar a última palavra quanto à interpretação constitucional em virtude de um suposto melhor preparo das Cortes para o exercício desse tipo de juízo.

Por fim, o terceiro e último ponto desta revisão teórica consiste na apresentação dos principais elementos da teoria do discurso desenvolvida por Laclau e Mouffe (2014). Ao incorporar esse elemento ao trabalho, a intenção é expandir o debate além das interpretações ao texto constitucional proposta pela ciência jurídica – buscando um novo olhar ou ponto de vista que contribua para o entendimento das práticas articulatórias entre os Três Poderes no processo de edição e conversão das medidas provisórias e também das teorias de direito constitucional – a teoria do discurso funcionaria, assim, como uma espécie de “meta-teoria”, capaz de auxiliar o pesquisador a compreender, avaliar e criticar outras teorias, conforme observado por Torfing:

Although the concepts and arguments of the new theories of discourse are developed in specific analytical contexts, they are pitched at a highly abstract level. That is to say, **because discourse theory has a methatheoretical character, it is often difficult to apply it in an unmediated way in concrete empirical studies. Discourse theory provides us with a basic understanding of the key aspects of discursive world formation**, but has no ambition of furnishing a detailed and fully operationalized framework for the study of all kinds of social, cultural and political relations. I would thus warn against attempts to apply discourse theory directly and instrumentally in empirical studies. For instance, if one was interested in the impact of the emerging European Union on the social policies in a particular country, it would be necessary to study the traditional theories in that field in order to select the most promising ones for a closer scrutiny. **Discourse theory could be drawn upon in such a study in order to reveal the weaknesses of the theories in question and to develop a new theory consistent with the anti-essentialist and anti-foundationalist assumptions of discourse theory.** The proof of the pudding would then be to show how well the new theory was capable of hegemonizing the empirical findings in the pragmatic sense of making sense of them and integrating them within a coherent narrative (TORFING, 1999, p. 291-292, grifo nosso).

A importância de se incluir essa dimensão interdisciplinar em um trabalho como o que ora se realiza, conjugando assim teorias do campo direito constitucional e da ciência política, também é reconhecida expressamente no campo das ciências jurídicas. Na área do direito constitucional, em especial, trata-se de peça-chave para os autores que desenvolvem trabalhos relacionados às teorias do diálogo institucional:

A intersecção entre Política e Direito não é constatação nova. O próprio esforço sobre-humano para a criação de um paradigma científico, “eminente positivist”, já demonstra a artificialidade de negativa de influência de ou de outras disciplinas sobre o Direito (dentre as quais se encontra a Ciência Política). A norma jurídica (em especial a constitucional) se constrói a partir de um jogo de forças da arena política, o que importa observar que há um campo empírico e de valores, a ela subjacentes, que não podem ser ignorados pelo estudioso do Direito” (SAMPAIO, 2007, p. 103).

Pretender estudar a questão dos pressupostos de relevância e urgência na edição de medidas provisórias sem levar em conta essas duas dimensões, a do discurso político e a do discurso jurídico, resultaria, em nosso entender, em uma avaliação incompleta. Dessa forma, o objetivo será a construção de um referencial capaz de fornecer elementos para uma análise que leve em conta as dimensões políticas e jurídicas relacionadas ao instituto das medidas provisórias.

3.1 MEDIDAS PROVISÓRIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E NO DIREITO COMPARADO

Uma característica comum a muitos trabalhos que abordam o tema dos pressupostos de relevância e urgência das medidas provisórias é a assunção da premissa de que existe um excesso na edição de medidas provisórias e que o número de medidas provisórias poderia ser reduzido caso se realizasse uma avaliação mais rígida dos pressupostos constitucionais, pois muitas das matérias veiculadas não seriam necessárias nem urgentes. Nesses casos, estatísticas quanto à edição de medidas provisórias, na linha do apresentado no capítulo 1 costumam ser utilizadas para caracterizar o excesso na edição de medidas provisórias. Tal raciocínio, de caráter evidentemente essencialista, implica a assunção da premissa, muitas vezes implícita, de que seria possível definir de forma prévia e fechada o que é matéria relevante e urgente. Os trabalhos de Tavares Filho (2008) e Nogueira Filho (2008) contêm diversas referências a trabalhos que seguem nessa linha. Ambos autores observam que a medida provisória tal como desenhada na Constituição de 1988 foi influenciada pelo *decreti-legge* da Constituição italiana, que permite a edição de decretos com força de lei em casos de necessidade e urgência. Contudo, para esses autores a transposição desse instituto para o arcabouço jurídico brasileiro é questionável na medida em que, enquanto a Itália adota o sistema parlamentarista de governo, no Brasil vigora o sistema presidencialista. Assim, enquanto no sistema italiano é possível existir uma responsabilização do governo quando este não logra êxito em obter a aprovação da medida provisória, caracterizada pela queda do Gabinete diante da evidenciação de um impasse entre Executivo e Legislativo, no Brasil presidencialista a rejeição de uma medida provisória não acarretaria maiores consequências. Tavares Filho (2008), a esse respeito, observa que tal risco tornaria o Poder Executivo italiano mais responsável no recurso a esse tipo de medida, negociando previamente com o Parlamento. No Brasil, entretanto, tais riscos inexisteriam diante das características do sistema presidencialista, fazendo com que, na opinião de Tavares Filho, a “inexistência de responsabilidade política do Presidente da República” (TAVARES FILHO, 2008, p. 4) sirva como uma espécie de incentivo à edição de medidas provisórias de forma frequente.

As críticas a respeito da transposição para o direito brasileiro do instituto italiano são pertinentes, cabendo também rememorar um pouco do processo histórico de construção do texto que resultou na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), no qual durante a maior parte prevaleceu o entendimento de que a opção seria pelo sistema parlamentarista de governo. Tal opção modificou-se na última hora, sendo inevitável questionar em que medida este

verdadeiro transplante de instituto existente em um país que segue um sistema parlamentarista aconteceu de modo intencional:

Da observação dos Registros da Assembleia Nacional Constituinte pode-se verificar que a instituição da possibilidade de o Presidente da República editar Medidas Provisórias estava calcada na crença de que o Regime de Governo a ser adotado no Brasil seria, ou poderia ser, o Parlamentarismo. [...]

Miguel Reale, em recente artigo, conseguiu resumir bem a forma da adoção da figura das Medidas Provisórias pelos constituintes de 1988 informando que: “É sabido que foi à última hora que a Assembleia Nacional Constituinte lançou mão desse substituto do antigo decreto-lei, julgando poder impedir o seu abusivo emprego graças ao modelo inspirado pela Constituição Italiana. Assim teria ocorrido, provavelmente, se tivesse sido mantido o regime parlamentar que de início norteava os trabalhos constituintes, mas é também sabido que, sob pressão conservadora do chamado Centrão, aquele plano gorou, ficando indefinido nosso ‘sistema de poder’, o qual deixou de ser parlamentar sem chegar a ser presidencialista, por não ter havido tempo para rever as atribuições originalmente conferidas ao Congresso Nacional, no pressuposto de implantação do parlamentarismo” (SUZUKI; DIAS; VIOLIN, 2003, p. 16-17).

Há, contudo, outros autores, como Sampaio (2007) e Silva (2000), que destacam o caráter pragmático das medidas provisórias. Para o primeiro, mesmo a Constituição de 1988 tendo sido promulgada após longo e traumatizante período de ditadura, a manutenção de um instrumento com força de lei das mãos do Poder Executivo seria uma escolha pragmática diante de um Estado que pode ser classificado como intervencionista, empresarial e planificador (SAMPAIO, 2007). Para o segundo, um Executivo forte torna-se uma necessidade diante de um Estado “intervencionista, empresarial e planificador” que, contudo, não deve ser “desvencilhado de freios que o contenham nos limites da legalidade constitucional”, o que também demanda um Legislativo e Judiciário fortes, dotados das ferramentas necessárias para o exercício de suas funções nesse tipo de Estado (SILVA, 2000, p. 26). Ao analisar os trabalhos da Assembleia Constituinte, Silva também relativiza um pouco o polêmico debate entre presidencialismo e parlamentarismo. Embora se mostre mais favorável ao presidencialismo, observa que haveria no mundo uma tendência de superação dos modelos puros, “em favor de um presidencialismo menos presidencialista, e um parlamentarismo mais para o presidencialismo” (SILVA, 2006, p. 27).

Sampaio (2007) também traça paralelos entre as Medidas Provisórias e os decretos presidenciais com força de lei, ou ordens executivas, existentes nos Estados Unidos, país que também adota o regime presidencialista. Não sendo expressamente previstos na Constituição dos Estados Unidos, não há um conceito preciso de ordens executivas, constituindo o tema fonte de variados debates entre pesquisadores. Sampaio (2007, p. 48) aponta que os

doutrinadores terminam por classificar uma série de atos do Poder Executivo nesta ampla categoria de ordens executivas, identificando as seguintes fontes, que seriam complementares entre si, como justificadoras da sua existência: a) o poder de prerrogativa do Poder Executivo fundado na teoria da prerrogativa de Locke – que corresponderia a possibilidade de ação, no silêncio da lei e, em algumas hipóteses excepcionais, tendo em vista o bem público, de agir inclusive contra a estrita letra da lei; b) a doutrina do Federalista, centrada na ideia de um Poder Executivo “forte e não inferior hierarquicamente ao Legislativo”, reconhecendo-se que tanto o presidente quanto a assembleia são “agentes do eleitorado” e que é necessário conferir ao Poder Executivo os meios necessários para levar a cabo seu mandato de forma tempestiva – por exemplo, o Federalista reconhece a possibilidade do surgimento de situações imprevistas e emergenciais que demandem ações imediatas; c) o “dever de zelo do Presidente da República”, que deve garantir a execução fiel das leis; e d) a aquiescência do Legislativo diante das ordens executivas, postura interpretada pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo “como reconhecimento de sua possível existência e de seus efeitos vinculantes, o que se denominou *diálogo constitucional*” (SAMPAIO, 2007, p. 48).

A comparação traçada por Sampaio (2007) entre as ordens executivas do direito norte-americano e as medidas provisórias brasileiras deve, em nossa opinião, ser vista com reservas. Existe uma diferença fundamental entre os dois institutos na medida em que as ordens executivas não demandam qualquer tipo de deliberação por parte do Poder Legislativo para obtenção de sua eficácia plena, tendo se construído entendimento de que ao Legislativo caberia o poder de veto sobre ordens executivas: se “estiver dentro de sua competência exclusiva e manifestar seu entendimento, de alguma forma, sobre algum assunto, ao Executivo se veda ação a qualquer título” (SAMPAIO, 2007, p. 83). A jurisprudência consolidada no direito norte-americano admite, assim, aquilo que ficou conhecido como mitigação da doutrina da não delegação:

A ideia do veto legislativo, portanto, é vinculada à de delegação condicionada. Ao delegar, por lei, poder ao Presidente para que pudesse emitir decretos (mais que meramente regulatórios, pois tinham eles, em princípio, força de lei e autonomia para criar situações jurídicas sobre a base lançada pelo texto congressual), o Legislativo em verdade se reservava a competência para o exercício do controle sobre o resultado da delegação. Tal reserva de competência se traduzia na deliberação do que se chamou de veto legislativo (SAMPAIO, 2007, p. 84).

Inicialmente as possibilidades de veto pelo poder legislativo eram bastante amplas, não se prevendo um rito específico para sua formalização:

O veto legislativo podia ser prospectivo ou retrospectivo, conforme exigisse, respectivamente, que o Executivo comunicasse ao Congresso ou comitê

específico sua intenção de adotar determinada medida via ordem executiva, pedindo autorização para tanto, ou se fizesse necessária a comunicação de medida já implementada, para aprovação ou não do Legislativo ou comitê específico (SAMPAIO, 2007, p. 85).

Esse quadro mudou a partir do julgamento pela Suprema Corte do caso *INS vs. Chada*, em 1983, quando se firmou entendimento de que seria necessário um procedimento formal, idêntico ao de aprovação de um projeto de lei, para a realização do veto legislativo, o que torna significativamente mais difícil revogar uma ordem executiva. Esse julgamento fortaleceu a posição do Executivo em uma decisão que Sampaio (2007, p. 87) especula ter sido movida pelo “medo de que vivesse a ditadura do Legislativo”.

A pesar das diferenças bastante significativas a respeito da origem e evolução os institutos da medida provisória e das ordens executivas, análise do caso norte-americano mostra que alguns dos dilemas em torno do alcance desses institutos são semelhantes aos discutidos quanto à edição das medidas provisórias: como conferir ao Poder Executivo as ferramentas necessárias para levar a cabo sua missão em cenários cada vez mais complexos? Possui o Poder Executivo os instrumentos indispensáveis para lidar com situações não previstas em lei, que demandam ações rápidas, com o agravante de que em muitos casos pode não ser viável recorrer à legislatura? Quais os impactos da interferência do Judiciário nesse diálogo? Qual o papel do Poder Legislativo e como manter o equilíbrio entre poderes?

3.2 ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA AVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA NA EDIÇÃO DE MPS

Entre autores de Direito Constitucional e Direito Administrativo que estudam o tema das medidas provisórias são bastante frequentes as críticas em torno do excesso de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo e da subordinação ou silêncio dos demais Poderes. Nogueira Filho (2008, p. 8) faz uma leitura bastante crítica da atual redação do texto constitucional e chega a apontar a existência de uma tautologia entre os termos relevância e urgência: “se algo é urgente, é, também, relevante”. Defende ainda que o texto constitucional permite ao Presidente da República requerer urgência constitucional para apreciação de lei de sua iniciativa, a edição de medidas provisórias deveria ser restrita às hipóteses em que não seja possível aguardar pela conclusão do processo legislativo sumário. Argumenta que o Poder Executivo deveria especificar nas exposições de motivos as razões de não ser possível aguardar o prazo máximo de 100 dias, “necessários ao exame de projeto de lei em regime de

urgência constitucional”. Critica, ainda, o posicionamento adotado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, que muitas vezes deixam de examinar os pressupostos constitucionais de urgência e relevância, “acolhendo-os como próprios da discricionariedade do Presidente da República, sendo, portanto, inquestionáveis pelos demais Poderes”. Nogueira Filho (2008, p. 6) refuta, assim, teses que defendem preponderância do Poder Executivo para dizer o que é urgente e relevante, sustentando que o Congresso Nacional, enquanto “encarregado da condução do processo legislativo”, tem a “prerrogativa de exercer tal atividade precipuamente”. Na mesma linha de pensamento, Mello (2012) tenta refutar os debates em torno da suposta imprecisão dos conceitos de relevância e urgência, mas não consegue deixar de reconhecer a complexidade da tarefa:

Que é urgência? Que coisa deve ser havida como urgente? Mesmo que a palavra contenha em si algum teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo caso contrário o benefício pretendido será inalcançável ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou, no mínimo, existirão sérios riscos de que sobrevenham efeitos desastrosos em caso de demora. [...]

Do fato “relevância” e “urgência” exprimirem noções vagas, de conceitos indeterminados, resulta apenas que, efetivamente, muitas vezes por-se-ão situações duvidosas nas quais não se poderá dizer, com certeza, se retratam ou não hipóteses correspondentes à previsão abstrata do art. 62. De par com elas, entretanto, ocorrerão outras tantas em que será indubitado inexistir relevância e urgência ou, pelo contrário, indubitado que existem. Logo, o Judiciário sempre poderá se pronunciar conclusivamente ante casos de “certeza negativa” ou “positiva” [...] (MELLO, 2012, p. 135-137).

Depreende-se do debate acima a dificuldade dos esforços para definir a relevância e urgência de maneira essencialista, como se estivesse diante de uma questão binária. O quadro aponta mais a existência de um espaço contínuo, uma zona cinzenta a separar o relevante e urgente do não relevante e não urgente, que é involuntariamente reconhecido a partir do momento em que são levantadas as numerosas situações duvidosas e chama o Poder Judiciário a se pronunciar conclusivamente. Contudo, apontar que o Poder Judiciário está apto a se pronunciar é percorrer apenas metade o caminho. A principal questão a ser debatida é em que medida o Poder Judiciário está apto a dar a última palavra, e qual a qualidade oriunda de suas decisões.

O constitucionalista José Afonso da Silva segue linha de pensamento semelhante e, analisando o quadro anterior à Emenda Constitucional n° 32, de 2001 (BRASIL, 2001), afirma que a apreciação dos pressupostos de relevância e urgência costumava ser feita de forma subjetiva pelo Presidente da República, tecendo críticas à postura do Congresso

Nacional e do Poder Judiciário que, na sua opinião, não “dispuseram-se a apreciá-los para julgar inconstitucionais medidas provisórias que não os atendessem, sob o falso fundamento que isso era assunto de estrita competência do Presidente da República” (SILVA, 2006, p. 334).

Se compararmos as lições acima com o quadro desenhado ao longo do capítulo 1, a conclusão inevitável seria a de estarmos diante de um Poder Executivo que não hesita em editar medidas provisórias que desbordam das interpretações mais restritivas de relevância e urgência e de um Poder Legislativo e de um Poder Judiciário que, na maior parte do tempo, não questionam esse estado de coisas. Em outras palavras, pode-se dizer que os Três Poderes operam à margem dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência quando deliberam a respeito de medidas provisórias? O que se propõe discutir nesta pesquisa, fazendo referência aos estudos sobre diálogo institucional e das teorias do discurso, é explorar e aprofundar um diferente ponto de vista para a questão, menos centrado na obtenção de uma definição estável e fechada de termos como relevância e urgência, e mais focada na compreensão das práticas discursivas nesse processo legislativo específico. Nesse sentido, o trabalho do constitucionalista Marco Aurélio Sampaio (2007) desafia leituras mais dogmáticas que falam em usurpação de Poder Legislativo pelo Presidente da República e propõe que se analise a questão a partir de um ponto de vista mais amplo, centrado nas teorias do diálogo constitucional, nas ideias de que a atividade legislativa estaria mais centrada no campo da cooperação entre Legislativo e Executivo, cabendo ainda a reflexão de que posturas que muitas vezes são interpretadas como silêncio ou subordinação do Poder Legislativo podem também ser vistas pelo prisma da delegação.

Como ponto de partida, aponta a necessidade de se fazer uma releitura das concepções clássicas sobre a separação de Poderes no Estado contemporâneo, marcado pela existência de organizações sociais crescentemente complexas, que podem em determinados momentos se fazer representadas em mais de um Poder, e também na ampliação da importância e indispensabilidade das leis para o funcionamento do Estado em inúmeros campos, como na implementação de políticas públicas:

A sociedade hoje, politicamente ativa, é bem mais ampla do que a da época de Montesquieu. Assim é que se faz inconveniente qualquer tentativa de distribuição de poderes a potenciais sociais diversas na democracia partidária e representativa. De fato, aplicada ela aos poderes legislativo e executivo, o mesmo corpo político pode exercer mais de uma função estatal. É ele sempre o povo. Mais que isso, dentre as facções que apresenta na forma de partidos políticos, pode ocorrer a concentração de poderes por uma determinada corrente popular e majoritária, bastando que o mesmo partido ou coalizão domine executivo e legislativo. [...]

Além disso, a lei, hoje, é instrumento de política do Estado. Ainda que sua feição de Estado do bem-estar tenha se frisado menos nos últimos anos, o fato é que a inclusão ditada pelos direitos sociais exige a negação do status quo. [...] A lei, hoje, em termos amplos, perdeu o sentido de garantia do status quo, sendo instrumento indispensável à atuação estatal. Se de um lado permanece o cânone garantístico da legalidade como modo de atuação estatal, de outro o conceito clássico de lei formal, editada apenas pelo parlamento, é enfraquecido.

Lei é, assim, o que a constituição dita como vinculante. Isso põe instrumentos, como a medida provisória, em posição de protagonista no enredo de atuação estatal, ao lado de outros meios que continuam como manifestação coletiva parlamentar.

Em tal cenário de redefinição do Estado, obviamente que se abrem espaços para abuso de poder, sob a rubrica da necessidade. Daí o caráter imprescindível não de um abandono da ideia essencial de separação de poderes, qual seja, a de equilíbrio entre os exercentes de funções, mas de revisão de sua sistemática (SAMPAIO, 2007, p. 35-37).

Dentro de tal quadro, Sampaio busca avaliar a importâncias das medidas provisórias no ordenamento jurídico brasileiro e constrói seu raciocínio a partir das seguintes premissas: há uma “tendência mundial de ser ver o Executivo como *locus* mais viável” (SAMPAIO, 2007, p. 95) para implementação e formulação de políticas públicas; e a Constituição Federal confere ao Poder Executivo um amplo rol de competências materiais e legislativas que está inserido em um sistema que “prima pela eficiência e pela legalidade do agir do Estado” (SAMPAIO, 2007, p. 96). Seria, assim, diante das constringências impostas pelo princípio da legalidade estrita e das inúmeras competências relacionadas à implementação de políticas públicas atribuídas ao Poder Executivo após a Constituição de 1988, indispensável entregar ao poder Executivo “os meios à pronta ação da Presidência da República” (SAMPAIO, 2007, p. 95).

Em outras palavras, o desafio aqui é como garantir a governabilidade em um sistema bastante plural e complexo que, em certa medida, é reflexo da sociedade que representa. As demandas em torno da edição de legislação rápida não seriam uma necessidade apenas do Poder Executivo, mas do Estado, que exigiria uma atuação conjunta dos “Poderes representativos” (SAMPAIO, 2007, p. 7).

O eixo do debate volta-se então para uma discussão a respeito das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Como interpretar a posição do Poder Legislativo diante de um Poder Executivo que faz uso constante da edição de medidas provisórias? Sampaio (2007) argumenta que o estabelecimento de limites é dado pelo jogo político e que a compreensão do instituto passa pelo entendimento dos mecanismos de formação das coalizões governamentais e não se alinha com as ideias de que existiram abusos na edição de medidas provisórias possibilitados pelo silêncio do Legislativo e pela aquiescência do Judiciário. Para

Sampaio (2007, p. 111), o atual estado de coisas seria na verdade resultado de uma “atuação explícita de ambos os Poderes, bem como pela construção prática do presidencialismo de coalizão” - ainda que no sistema brasileiro caracterizado pela existência de um Poder Executivo forte, a governabilidade é dependente da formação de uma coalizão com o Poder Legislativo. A expressão “presidencialismo de coalizão, vale ressaltar, foi cunhada de forma pioneira pelo cientista político Sérgio Henrique Abranches que, ao analisar o sistema de governo resultante da Constituição de 1988 conclui que “a singularidade do nosso é justamente a organização do Executivo com base em grandes coalizões, ao mesmo tempo em que reúne as características de multipartidarismo, proporcionalidade e presidencialismo” (SAMPAIO, 2007, p. 124), relacionando como um dos principais méritos da teoria do presidencialismo de coalizão a desconstrução das ideias de que “reformas radicais, até mesmo se salutares, seriam geradoras de governabilidade ampla e estável” (SAMPAIO, 2007, p. 140).

Para Sampaio (2007) os diversos momentos, nesta pesquisa citados ao longo da contextualização feita no primeiro capítulo, em que há redefinição dos limites quanto à edição de medidas provisórias, caracterizariam verdadeiras mutações constitucionais, “às próprias relações havidas entre o legislativo e o executivo, condensadas no chamado presidencialismo de coalizão” (SAMPAIO, 2007, p. 114). Defende, assim, que o cenário não seria de subordinação de um poder frente a outro, mas de cooperação entre poderes e que o estudo das medidas provisórias pode ser inserido em um cenário mais realistas, “ligado à dinâmica do diálogo constitucional brasileiro, especialmente no exercício do poder de agenda política” (SAMPAIO, 2007, p. 126). O poder de agenda, nesse cenário, diz respeito à capacidade de o Executivo determinar aquilo que será ou não votado no Congresso Nacional, e a medida provisória desponta como uma das mais poderosas ferramentas à disposição, especialmente pela sua característica de modificar o *status quo*, criando direito novo de forma imediata (SAMPAIO, 2007). A deliberação acerca de uma medida provisória é feita não por meio de uma análise anterior dos potenciais efeitos, mas já a partir dos efeitos produzidos desde sua implementação, ainda que a título precário, o que faz com que os custos do seu afastamento também tenham de ser levados em consideração (SAMPAIO, 2007). Na comparação com o antigo instituto do decreto-lei, Sampaio destaca a possibilidade de a medida provisória poder ser emendada como uma característica que pode ser positiva na construção de um diálogo com o Poder Legislativo e, na sua visão, mesmo em situações em que o governo não tenha maioria no parlamento, o cenário de cooperação, baseado no presidencialismo de coalizão, seria mais provável que o de não cooperação. Não existiria, assim, que se falar em abdicação

de poderes pelo Poder Legislativo, mas na existência de interesse pela delegação de poderes tendo como contrapartida a participação no governo e a possibilidade de ter maior influência no desenho de políticas públicas (SAMPAIO, 2007). Haveria, na verdade, uma relação de ganhos para ambos os lados, sendo necessário lembrar que o poder delegante mantém em suas mãos o poder de veto: “sem interesse do Congresso Nacional, não há política que se mantenha apenas por implemento da medida provisória” (SAMPAIO, 2007, p. 191). Em tal cenário, Sampaio (2007) defende que a definição do que é relevante e urgente é feita à luz daquilo que é identificado como prioridade em uma agenda de governo e, dentro de tal contexto, não caberia ao Poder Judiciário o dever de fixar critérios quando o próprio legislador parece ter optado por não fixá-los.

A análise de Sampaio é concluída em 2007, sendo anterior a eventos que alterariam significativamente o trâmite de medidas provisórias, como a solução Temer, a obrigatoriedade de aprovação na comissão mista e a restrição a emendas parlamentares sem pertinência temática. Assim, embora muitas de suas conclusões a respeito das relações entre Executivo e Legislativo permaneçam atuais, seu trabalho explora em menor profundidade o papel do Poder Judiciário nesse processo. Tentaremos refletir melhor a respeito desse aspecto no próximo item, a partir de um estudo em torno das teorias do controle judicial de constitucionalidade. Uma segunda observação a ser feita é que entre 2002 e 2007, uma característica dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva foi uma gestão bastante exitosa das coalizões governamentais, traduzida em altos percentuais de sucesso, normalmente na casa dos 90%, na conversão de medidas provisórias em lei. Esse quadro não se manteve em períodos posteriores, com uma deterioração crescente da capacidade do governo em converter em lei medidas provisórias à medida em que a crise política e econômica se agravou. Essa dificuldade dos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, que apesar de reduzirem o número de medidas provisórias editadas, ainda assim não conseguem lograr sucesso razoável na sua conversão em lei, parecem corroborar as teses em torno da existência não de uma relação de subordinação, mas de uma relação de delegação. Ausentes as condições que originaram a delegação, o reflexo é imediato. Diante desse quadro, cabe um novo questionamento: quais são as consequências quando o Poder Executivo vê diminuída sua capacidade de editar e converter medidas provisórias? Quais as consequências quando a edição de medidas provisórias deixa de ser prática viável e eficaz?

Cavalcante Filho (2018, p. 457) analisa o panorama mais recente quanto às medidas provisórias em artigo no qual busca debater perspectivas quanto ao tema para os próximos anos, onde também critica a forma como o controle sobre os pressupostos de relevância e

urgência é realizado atualmente no Congresso Nacional, observando que “são variados os casos em que o controle parlamentar sobre os requisitos de urgência e relevância falha, ou é exercido de forma meramente burocrática”. Cabe recordar aqui que existem três momentos em que os pressupostos constitucionais devem ser analisados: na Comissão Mista, no Plenário da Câmara e no Plenário do Senado. Observa-se que em vasto número de pareceres os relatores simplesmente opinam pelo atendimento dos pressupostos constitucionais, sem maior fundamentação a respeito da avaliação. Para Cavalcante Filho (2018), uma aplicação mais detida dos pressupostos de relevância e urgência poderia ter o condão de desencorajar eventuais abusos na edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo. Cavalcante Filho (2018) também chama atenção para a baixa efetividade jurídica dos pareceres da Comissão Mista diante do seu caráter não vinculante. Destaca igualmente a importância do jogo político que ocorre nas comissões mistas: um parecer desfavorável representa de forma quase certa a rejeição da medida, seja de forma expressa ou de forma tácita – por perda de eficácia – sendo esta a hipótese mais comum, fazendo “escoar o prazo constitucional de vigência da MPV, sem que haja trancamento da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal” (CAVALCANTE FILHO, 2018, p. 462). Surge aqui mais uma vez uma questão que é bastante relevante no estudo das medidas provisórias: como interpretar os silêncios dos poderes, seja ele o do Poder Executivo quando envia ao Congresso uma medida provisória que não aborda claramente os fundamentos quanto à relevância e urgência na exposição de motivos, o do Legislativo quando não chega a discutir de forma aprofundada a configuração dos pressupostos e o do Poder Judiciário quando assume a posição de não avaliar relevância e urgência. Iremos retomar essa questão mais à frente, no capítulo 3, mas julgamos importante deixar desde já o registro de que procuraremos entender essa questão por um prisma diferente do da falta de efetividade, buscando compreender melhor os motivos que cercam os eventuais silêncios dos poderes, a partir da ideia de que, na análise do discurso político, tanto o dito quanto o não dito possuem valor.

Cavalcante Filho (2018) traz ainda reflexões acerca de questões jurídicas atinentes às medidas provisórias e realça o problema das medidas provisórias em que, a despeito da não incidência de vedação quanto à edição pelo texto constitucional, seriam incompatíveis com o rito. Isso porque a votação pela rejeição ou a perda de eficácia geram situações legais e criam problemas de ordem prática. Cavalcante Filho (2018) cita pelo menos dois problemas: o da edição de medida provisória para regulamentar assunto que constava de projeto de lei vetado pelo Congresso Nacional, antes da apreciação do veto; e o das medidas provisórias que trazem comandos que são irreversíveis, mesmo nas hipóteses de rejeição ou perda de eficácia,

como nos casos de abertura de créditos extraordinários, concessão de certos tipos de benefícios fiscais, renegociação de débitos tributários ou liberação de recursos do FGTS. Tais problemas tendem a se agravar e conseqüentemente se tornam objeto de um debate mais intenso, em cenários como o atual, em que sucessivos governos enfrentam dificuldade em converter em lei as medidas provisórias editadas. Durante os governos de Dilma e Michel Temer é possível identificar diversos exemplos práticos dessa problemática, especialmente na discussão de medidas provisórias relacionadas a programas de regularização de dívidas tributárias e não tributárias, com a concessão de prazos para pagamento de obrigações vencidas e descontos nas penalidades devidas. É o caso da Medida Provisória nº 592, de 3 de dezembro 2012 (BRASIL, [2019b]), que buscava dar nova regulamentação a trechos de lei vetados e que dispunha sobre a partilha de *royalties* advindos da exploração de petróleo e não foi convertida em lei; e a Medida Provisória nº 842, de 22 de junho de 2018 (BRASIL, [2019b]), que dava nova disciplina a matérias envolvendo incentivos financeiros a agricultores que já haviam sido vetadas pelo Presidente da República e cujos vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional (nesse caso a matéria foi convertida em lei e, mais uma vez, parcialmente vetada).

3.3 REFLEXÕES ACERCA DO PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO E DO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: DAS TEORIAS DE “ÚLTIMA PALAVRA” ÀS TEORIAS DO CONSTITUCIONALISMO POPULAR E DO DIÁLOGO CONSTITUCIONAL

Enquanto no item anterior os estudos trazidos tiveram um foco bastante específico no estudo dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência no direito brasileiro, o objetivo deste item é expandir um pouco o foco da análise, trazendo considerações mais gerais a respeito das relações e resolução de conflitos entre os Três Poderes em um regime que prevê o controle judicial de constitucionalidade. O objetivo é colher elementos que permitam debater também o papel do Poder Judiciário na resolução de questões relacionadas ao processo legislativo e aos pressupostos de relevância e urgência, trazendo estudos que abordam o papel do Poder Judiciário e do controle judicial nas democracias contemporâneas, o fenômeno da judicialização da política e do ativismo judicial. As teorias que defendem a supremacia das cortes serão abordadas em contraposição àquelas que defendem o diálogo entre os poderes, em um processo contínuo e sujeito a constantes revisões.

Cardoso (2014) oferece um bom ponto de partida para a exploração das teorias do constitucionalismo popular e do diálogo constitucional no Brasil em oposição às teorias do

controle judicial. O autor relembra as origens do *judicial review*, que remonta ao direito constitucional norte-americano e teve sua pedra fundamental lançada no caso *Marbury x Madison*, consagrando o entendimento de que caberia ao Poder Judiciário a tarefa de interpretação da Constituição. Nessa concepção clássica, o controle judicial é visto como de natureza contramajoritária e teria como função resguardar direitos constitucionais de minorias que não poderiam ficar “sujeitos à vontade da maioria” (CARDOSO, 2014, p. 219). Sérgio Antonio Ferreira Victor, por sua vez, destaca que o nascimento do controle judicial está inserido no contexto da tradição do *common law*, segundo a qual os juízes teriam o dever de dizer o que é direito, “por intermédio de uma razão artificial que adquirem mediante horas de estudo disciplinado, somadas à observância e à experiência prática na lide jurídica” (VICTOR, 2015, p. 99).

Ginsburg (2008) analisa o fenômeno global da expansão dos mecanismos de revisão constitucional e como ele ganhou corpo após a Segunda Guerra Mundial. Até então, apenas alguns poucos países continham sistemas formalizando explicitamente ao Poder Judiciário um mandato de controle de constitucionalidade. Ao explorar o desenvolvimento do sistema de controle de constitucionalidade e a formação dos Estados Unidos, Ginsburg (2008) aponta em um primeiro momento uma relação de complementariedade entre a gênese do controle judicial e o federalismo: em meio a uma estrutura política complexa, com múltiplos legisladores, o controle judicial surge como uma forma de resolver conflitos por meio de um órgão neutro, que seria a corte. É o que chama de primeira onda no processo de expansão do controle judicial. No período após a Segunda Guerra Mundial, Ginsburg (2008) observa que o controle judicial foi ressignificado e, diante do trauma trazidos pelos governos de cunho totalitário e fascista, e com a ascensão da preocupação em torno dos direitos humanos, a revisão constitucional passa a ser vista como uma salvaguarda contra a ascensão de governos arbitrários. As cortes constitucionais derivariam daí sua legitimidade para impor limites ao Estado e aos demais poderes. Nesse sentido, destaca que, após a Suprema Corte dos Estados Unidos, a Corte Constitucional Alemã teria se tornado a segunda mais influente em termos de estrutura institucional e jurisprudência. Trata-se de um modelo que, levando em conta circunstâncias políticas locais, teria se expandido por vários países da Europa Ocidental e também por países como a Índia, em meio ao processo de descolonização. Ginsburg (2008) considera esta a segunda onda no processo de expansão da revisão constitucional. Na avaliação de Ginsburg haveria ainda uma terceira onda representada pelo surgimento de novas cortes constitucionais após a queda do comunismo, em que essas cortes passam a ser vistas também como protetoras de direitos, tendo sua legitimidade (a chamada dificuldade

contramajoritária, que será explorada mais adiante) raramente questionada e também pelo que chama de revisões quase-constitucionais em determinados organismos multilaterais. Ginsburg (2008) também investiga as causas da expansão da revisão judicial, relacionando uma série de teorias que não considera como mutuamente exclusivas, tais como: (i) uma demanda de cidadãos em busca de proteção em meio a governos onde a burocracia é cada vez mais complexa, havendo uma tendência maior à expansão do controle judicial em países onde o judiciário é visto comprometido com uma postura de neutralidade; (ii) fragmentação de poder verticalmente (federalismo) e horizontal (como em sistemas presidencialistas), criando muitas vezes impasses (*gridlocks*) que podem paralisar determinadas agendas e incentivar o recurso ao Poder Judiciário; e (iii) a própria expansão da democracia como influenciadora da expansão da revisão judicial. A respeito desse último ponto, observa que haveria uma tendência de que atores eleitos, que poderão não estar no poder no futuro em virtude de novas eleições, teriam uma preferência por um processo de revisão constitucional por uma corte independente. A corte constitucional torna-se, assim, um fórum alternativo para se questionar o governo e também pode ser vista como uma espécie de seguro político contra a perda de uma eleição.

Embora Ginsburg (2008) não faça em seu texto referência direta ao Brasil ou à América Latina, não é descabido pensar que a Constituição de 1988, dentro do processo de redemocratização após mais de duas décadas de ditadura militar, por ser elencada como mais um exemplo pertencente a esta terceira onda de expansão do controle judicial. A esse respeito, Barroso (2015a) observa que não foi de forma súbita, nem sem hesitação, que o papel da mais alta corte brasileira foi gradualmente sendo ampliado:

Com a promulgação da Constituição de 1988, teve início a luta teórica e judicial pela conquista de efetividade pelas normas judiciais. Os primeiros anos de vigência da Constituição de 1988 envolveram o esforço da teoria constitucional para que o Judiciário assumisse o seu papel e desse concretização efetiva aos princípios, regras e direitos inscritos na Constituição. Pode parecer óbvio hoje, mas o Judiciário, mesmo o Supremo Tribunal Federal, relutava em aceitar esse papel. No início dos anos 2000, essa disfunção foi sendo progressivamente superada e o STF foi se tornando, verdadeiramente, um intérprete da Constituição. A partir daí, houve demanda por maior sofisticação teórica na interpretação constitucional, superadora da visão tradicional de que se tratava apenas de mais um caso de interpretação jurídica, a ser feita com base nos elementos gramatical, histórico, sistemático e teleológico (BARROSO, 2015a, p. 27).

Assim, caminhando ao lado da expansão do controle judicial está o fenômeno que foi batizado de judicialização da política a partir do final do século XX e do início do século XXI, como resultado da expansão de modelos constitucionais que incorporaram em seus

textos a previsão de regras de controle judicial de constitucionalidade também. Hirschl (2011) observa um movimento global de transferência para as cortes constitucionais da discussão de controvérsias políticas que passam a ser vistas como questões constitucionais e enquadradas como tais, incluindo temas como: processo eleitoral (cita como exemplos as eleições norte-americana em 2000 e mexicana em 2006), justiça restaurativa (cita como exemplo questões na América Latina relacionadas ao período de ditadura militar em diversos países). Pondera ainda que essa tendência é interpretada por muitos estudiosos como um subproduto natural do processo de convergência global a modelos de supremacia constitucional (HIRSCHL, 2011).

Na interpretação de Hirschl, o processo de judicialização da política corresponderia a três tipos de processos distintos: o primeiro estaria relacionado à proliferação do discurso legalista, por meio do qual conflitos que antes seriam negociados de maneira informal passam a ser submetidos à corte na busca de soluções vinculadas ao princípio da legalidade (*the rule of law*); o segundo processo estaria relacionado a uma proliferação de decisões judiciais em matérias de políticas públicas, em processos nos quais as cortes são demandadas a fixar limites de proteções constitucionais ou os limites para os poderes do Legislativo ou Executivo, em um movimento que estaria relacionado à expansão de órgãos administrativos no contexto do estado do bem-estar social e englobaria questões de cunho predominantemente procedimental; e o terceiro e último estaria relacionado ao que denomina questões mega-políticas, correspondendo a controvérsias capazes de cindir o ambiente político, englobando questões relacionadas a processos eleitorais, planos econômicos, processos de redemocratização e justiça restaurativa, por exemplo. Os processos que se enquadram nesta última categoria são os que fazem com que as cortes judiciais, em diferentes países, adquiram um papel de protagonismo no cenário político, em um processo que denomina juristocracia (*juristocracy*) (HIRSCHL, 2011, p. 5). Hirschl (2011) observa que, quando as cortes se deparam com essas questões mega-políticas, as controvérsias vão além dos limites do princípio da legalidade ou do debate acerca de questões procedimentais, e não raro a norma constitucional oferece poucos guias sobre a melhor maneira de proceder. Em tais situações, questiona o que faria das cortes o fórum mais adequado para decidir questões tão sensíveis politicamente. Contudo, observa que nem sempre é fácil distinguir entre o segundo e terceiro processos: identificar onde termina a discussão procedimental, técnica, e onde se inicia a discussão política nem sempre é tarefa fácil.

Entre as principais questões mega-políticas no contexto atual, destaca aquelas em que o judiciário é chamado a opinar sobre as prerrogativas dos Poderes Legislativo e Executivo em matérias como relações internacionais, política fiscal e segurança nacional. A

esse respeito, observa que haveria em muitos países um movimento de “deferência do legislativo ao judiciário”, onde a judicialização crescente das agendas políticas leva a uma intrusão nas prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo (HIRSCHL, 2011, p. 10).

Para Hirschl (2011) o fenômeno da judicialização da política é complexo, não comportando uma única explicação ou causa. Considera como uma das pré-condições do fenômeno a existência de um Poder Judiciário independente, respeitado e razoavelmente ativo. Também julga importantes outros fatores como o grau de centralização do sistema (a descentralização seria favorável à judicialização), o número de atores aptos a iniciar um questionamento e a levá-lo à apreciação da mais alta instância judicial e a propensão da corte a se engajar no papel de discussão política (a respeito deste último ponto, observa que, na qualidade de ator estratégico, a decisão de intervir ou não envolve uma série de considerações). Hirschl (2011) refuta os que veem as atitudes das cortes como guiadas exclusivamente por uma busca pelo poder, ponderando que essas instituições não operam em um vácuo e, se terminam por adquirir um papel de protagonismo, é porque há uma complexa série de circunstâncias que leva a esse resultado:

Indeed, constitutionalization, political deference to the judiciary, and the expansion of judicial power more generally, are an integral part and an important manifestation of those struggles, and cannot be understood in isolation from them (HIRSCHL, 2011, p. 15).

Hirschl (2011) chega então àquilo que chama de determinantes políticos do ativismo judicial: argumenta que mesmo diante do suporte constitucional adequado e de uma corte constitucional ativa, sem algum grau de apoio e receptividade por parte da esfera política, o processo de judicialização da política não se desenvolve. Observa que diversos estudos recentes buscam identificar e investigar os fenômenos da expansão do controle judicial e da judicialização da política e sugere dividi-los em três categorias. Inclui na primeira categoria avaliações que vinculam a expansão da democracia e a consolidação da separação de poderes à existência de um poder judiciário dotado de certo grau de autonomia e imparcialidade – diante de tal contexto haveria um incentivo à judicialização da política, o que torna o controle judicial, simultaneamente, pré-requisito e subproduto de modelos democráticos. A judicialização da política estaria vinculada a graus crescentes de complexidade e contingência das sociedades contemporâneas – nesse contexto, a judicialização é uma tentativa de resposta a problemas complexos de coordenação nas esferas administrativas e nos sistemas jurídicos e normativos. Uma segunda categoria vincula a expansão do processo de judicialização a uma maior tomada de consciência entre os indivíduos acerca dos seus direitos e a organização da

sociedade civil em movimentos sociais, grupos de interesse de forma a lutar por suas demandas. E, na medida em que o judiciário é visto por esses grupos como órgão mais confiável e imparcial do que as outras arenas, há um incentivo à judicialização. Por fim, uma última corrente vê a judicialização da política como uma escolha racional feita por variegados grupos de interesse da sociedade ao analisarem as opções disponíveis. Hirschl (2011) observa inclusive que pode haver interesse político na delegação de determinados temas polêmicos ao judiciário, evitando assim o ônus de se ter que lidar com situações complexas, onde é praticamente impossível chegar a um consenso que não desagrade a um ou outro grupo. Conclui que o processo de judicialização está atrelado a fatores essencialmente políticos.

Das lições de Ginsburg (2008) e Hirschl (2011) se depreende que a consequência imediata do controle judicial de constitucionalidade é a elevação do Poder Judiciário a um papel de protagonismo na interpretação do texto constitucional, tornando-se igualmente um ator que desempenha papel central no cenário político. Dentro desse contexto, a teoria do constitucionalismo popular, de Kramer, e as teorias do diálogo constitucional surgem questionando o monopólio da interpretação constitucional pelo Poder Judiciário. Uma das principais polêmicas com relação ao controle de constitucionalidade exercido exclusivamente por esse poder é popularmente conhecida como dificuldade contramajoritária, termo cunhado pelo jurista Alexander Bickel (CARDOSO, 2014) que faz referência à tensão existente entre constitucionalismo e democracia quando uma corte, formada por juízes não eleitos por meio do voto popular, tem a tarefa de deliberar sobre a constitucionalidade, podendo invalidar leis aprovadas por representantes eleitos pelo povo. Para Victor (2015, p. 201), trata-se da tensão “entre a necessidade de se proteger a supremacia da Constituição e os direitos individuais em face de eventuais investidas das maiorias políticas de cada momento”.

Victor (2015, p. 106) também observa que a revisão judicial se relaciona diretamente com os Poderes Executivo e Legislativo, “impondo-lhes freios evidentes”. Nota ainda que o trabalho de Bickel também está centrado no reconhecimento da complexidade das estruturas democráticas em que, em determinados contextos, grupos de pressão organizados são mais capazes de exercer influência sobre o sistema político e jurídico do que eleitores comuns. Inevitavelmente, tal configuração de forças se reflete nos temas que são levados à apreciação do Poder Judiciário, o que faz com que seja necessário que os juízes, em suas decisões, levem em conta as razões enunciadas pelos demais Poderes:

[...] os juízes devem ser bastante deferentes às razões elaboradas por membros dos outros Poderes e, assim, serão mais pacientes, cuidadosos e tolerantes no exercício do controle judicial de constitucionalidade. Significa dizer que os juízes da Suprema Corte, em especial, devem considerar, com respeito e

compreensão, os pontos de vista das demais partes e autoridades, de forma que possam perceber a profunda complexidade dos assuntos públicos que lhes são submetidos e, portanto, ser relutantes e cuidadosos no que diz respeito à sua própria intervenção (VICTOR, 2015, p. 107).

Cardoso (2014, p. 120) relaciona o jurista Larry Kramer como um dos mais críticos à tese da supremacia judicial e ao caráter elitista da Suprema Corte, tendo desenvolvido uma teoria de constitucionalismo popular que reivindica “basicamente uma democracia mais participativa e direta pelo povo”, que consistiria em “uma maior participação dos cidadãos na determinação do significado constitucional. Na leitura que faz da origem histórica do instituto da revisão judicial, Victor (2015, p. 157) defende que ela foi concebida como uma regra de exceção, para ser utilizada raramente, como “substituto à resistência popular”.

Entretanto, o próprio Kramer reconhece que é grande a aceitação da supremacia judicial na sociedade, o que faz desaparecer “quase por completo qualquer questionamento público da autoridade judicial” (CARDOSO, 2014, p. 221), e passa então a estudar como o seu controle poderia acontecer:

Para ele [Kramer], o controle mais efetivo está mesmo nas mãos do povo, da opinião pública, da qual a Suprema Corte não tem como escapar, ainda que não possa ser diretamente responsabilizada e punida pela população. Pode ser punida, todavia, politicamente, e ele menciona a possibilidade de *impeachment* de seus integrantes, o descumprimento de suas decisões e a ameaça (não cumprida) de aumento do número de suas cadeiras promovida por F. D. Roosevelt em represália a decisões que dificultavam a implementação de seu programa político-econômico (VICTOR, 2015, p. 157).

Se a derrubada total do monopólio judiciário não parece uma hipótese provável, na sequência aos trabalhos de Kramer são desenvolvidas diversas teorias que, se não advogam a completa supressão da revisão judicial, propõem que o Poder Judiciário deve abrir espaço ao debate por meio do diálogo com a sociedade e os demais poderes, especialmente o Poder Legislativo, ou reduzir sua atuação ao mínimo estritamente necessário. Cass Sunstein é um dos principais expoentes dessa última corrente conhecida como “teoria do minimalismo judicial” (CARDOSO, 2014, p. 222). Mendes (2008) destaca que, de acordo com o pensamento de Sunstein, os impactos da decisão judicial devem ser cautelosamente medidos:

Sunstein reflete sobre o impacto de cada tipo de decisão na deliberação democrática. Uma validação maximalista dá um claro sinal para os outros poderes, mas não se deve celebrá-la do ponto de vista da deliberação. Uma invalidação maximalista é, em regra, a mais prejudicial. De outro lado, uma validação minimalista deixa questões em aberto, mas não estimula tanta continuidade deliberativa. Finalmente, a hipótese sobre a qual Sunstein mais se debruça: a invalidação minimalista tem maior potência para despertar debates ricos (MENDES, 2008, p. 117).

Ainda a respeito do pensamento de Sunstein, Victor (2015) observa que o comedimento recomendado na postura dos juízes decorre tanto de uma insuficiência de informações para “teorizar sobre o problema” como também do risco de se proferirem decisões polêmicas “em momento em que ainda não há maturidade na sociedade para aquela discussão, o que transforma a decisão em um entrave para o debate democrático, quando bloqueadora do processo político ordinário” (VICTOR, 2015, p. 152). Destaca, assim, que os limites à capacidade interpretativa dos juízes precisam ser reconhecidos.

Outro autor da linha do constitucionalismo popular que manifesta entendimento semelhante é Mark Tushnet, ao defender que a interpretação da Constituição realizada pelo Poder Judiciário não deve ser considerada superior a outras interpretações realizadas pelos outros Poderes. Tushnet argumenta que o Poder Legislativo também é capaz de realizar “interpretações muito boas” (VICTOR, 2015, p. 158) e alerta para os riscos que a supremacia judicial pode trazer para o processo legislativo, naquilo que denomina “problema do descumprimento antecipado da Constituição pelo Legislativo” (VICTOR, 2015, p. 158) e consistiria no risco de incentivo à aprovação de leis inconstitucionais, mas populares, deixando ao Poder Judiciário o ônus de sua invalidação. Victor (2015) classifica Tushnet como um apoiador da *weak form of judicial review*, que consiste na defesa da possibilidade de que decisões do Poder Judiciário possam ser revistas pelo Poder Legislativo por maioria simples, o que caracterizaria “um maior diálogo institucional sobre a interpretação da Constituição” (VICTOR, 2015, p. 159). Jeremy Waldron também é relacionado como outro importante crítico da revisão judicial, especialmente sob o ponto de vista democrático, preconizando “a necessidade de a teoria jurídica alavancar o estudo dos parlamentos e de suas relevantes atribuições, inclusive no que concerne à atividade de interpretar a Constituição” (VICTOR, 2015, p. 186).

Apesar da ampla gama de estudos a respeito do tema, que se tentou resumir nos parágrafos anteriores, Cardoso (2014) aponta obstáculos à implementação, na prática, das teorias do constitucionalismo popular e do diálogo institucional:

O grande desafio para essas teorias é articular dinâmicas alternativas para o controle de constitucionalidade através de um compartilhamento de poder, que integre efetivamente o Legislativo, o Executivo e a comunidade no processo de interpretação constitucional. Não obstante esse aparato teórico, centrado na superação da postura tradicional monológica de interpretação da Constituição (centrada no Poder Judiciário), poucas são as propostas de arranjos institucionais na perspectiva dessas teorias (CARDOSO, 2014, p. 226).

Apesar das dificuldades apontadas, o trabalho de Victor (2015) oferece uma série de casos práticos onde está presente o diálogo institucional no controle de constitucionalidade. Na pesquisa que resultou em sua tese de doutorado, além de avaliar as posições críticas à supremacia judicial e as propostas de revalorização do Poder Legislativo pela teoria jurídica, examina casos práticos de diálogo institucional na interpretação do texto constitucional que parecem relativizar o problema da dificuldade contramajoritária.

O primeiro caso que destaca é o do Canadá, cuja Carta de Direitos, aprovada em 1982, incorporou, de forma pioneira, o instituto do controle judicial de constitucionalidade com a peculiaridade de prever expressamente a possibilidade de que decisões da Suprema Corte acerca da inconstitucionalidade de leis versando sobre direitos fundamentais possam ser revistas pelo Poder Legislativo. Essa revisão pode se dar por meio da reedição da lei sob disputa, sendo que “o parlamento tem a prerrogativa de tornar a lei revisora de uma decisão judicial imune ao controle de constitucionalidade por 5 (cinco) anos, prazo que pode ser prorrogado pelas legislaturas seguintes” (VICTOR, 2015, p. 191). O modelo canadense busca, dessa forma, implementar o controle judicial por meio de uma abordagem que leve em consideração as críticas em torno do modelo norte-americano de revisão judicial e apresente uma alternativa ao problema da dificuldade contramajoritária. Victor observa que os canadenses buscaram evitar uma repetição do mesmo problema que o ex-governador de Nova Iorque, Charles Hughes, que viria a ser nomeado membro da Suprema Corte, afirmava ocorrer nos Estados Unidos: “We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is” (VICTOR, 2015, p. 192).

A respeito da implementação, na prática, da regra canadense, Victor (2015) menciona estudo conduzido pelos pesquisadores Peter Hogg e Alison Bushnell que avaliou os efeitos das declarações de inconstitucionalidade de leis canadenses para o período compreendido entre 1982 e 1997. O principal achado foi o que chamou de “sequência legislativa” indicando que, quando a Suprema Corte declarou uma lei inconstitucional, a resposta mais frequente do Poder Legislativo não foi reeditar a lei conforme permitido pela Constituição, mas a aprovação de nova lei que levou em consideração o julgamento da Suprema Corte, restabelecendo assim a “política pública almejada por outra via” (VICTOR, 2015, p. 192). Esses resultados seriam indicadores de que a discussão no Poder Judiciário foi capaz de chamar a atenção dos legisladores para problemas na lei e de mobilizá-los em busca de sua superação, caracterizando assim a instauração do diálogo entre poderes (VICTOR, 2015).

As conclusões apresentadas por Hog e Bushnell, entretanto, não foram recebidas de forma unânime, e surgiram diversas críticas questionando se realmente estaria configurado o diálogo, ou uma subordinação do Poder Legislativo, a partir do momento em que aceita levar a cabo uma revisão legal. Dos estudos críticos trazidos por Victor (2015), chama atenção a crítica feita por Morton ao conceito de um embate entre maioria e minoria envolvendo a revisão judicial, conforme reproduzido abaixo:

Morton afirma que a oposição entre maioria e minoria, típica da retórica que envolve o *judicial review*, é falsa. Argumenta (e parece ter alguma razão nesse ponto ainda pouco explorado) que, na maior parte das disputas sobre direitos nas democracias, a grande massa da população permanece desorganizada e à margem do debate; o conflito dá-se entre duas minorias organizadas. Ante essa constatação, sua crítica informa que a decisão judicial apenas tem o condão de inverter o *status quo*, prestigiando a minoria derrotada no Parlamento em detrimento daquela que se organizou para formar a maioria que se fez valer no Legislativo (VICTOR, 2015, p. 196).

Essa questão crítica é relevante porque se trata de objeção não apenas à análise feita das regras canadenses, podendo ser expandida para todo o debate em torno do papel do Poder Judiciário. Trata-se, essencialmente, de um questionamento de todas as premissas que envolvem as noções de controle judicial e dificuldade contramajoritária estudadas até aqui.

Victor (2015) também analisa como, nos Estados Unidos, também é possível se observar uma relativização do controle judicial no direito norte-americano em função da dinâmica do processo político e da força da opinião pública, ou seja, por meio de mecanismos não formalmente institucionalizados. Nesse ponto, deixa um pouco os juristas de lado e usa como marco inicial trabalho do cientista político Robert Dahl que, ao analisar o papel da Suprema Corte no sistema político norte-americano, destaca a hesitação da sociedade norte-americana em reconhecer o caráter político da instituição e a dificuldade da Corte em decidir com “base em critérios jurídicos, fundados em precedentes, leis e na Constituição” quando “o material jurídico disponível não é adequado ou suficiente” (VICTOR, 2015, p. 201) – como resta caracterizado em leis com cláusulas amplas, ou baseada em princípios, cuja aplicação ao caso contrário depende de uma escolha pela autoridade competente. Nesse ponto, articulando uma ideia semelhante à de Morton, Dahl observa que decisões políticas da Suprema Corte terminam por decidir um conflito entre a maioria e uma ou mais minorias, ou então entre minorias (VICTOR, 2015).

Contraopondo-se à ideia de que a Suprema Corte protege as minorias contra as majorias, e a partir da análise de decisões pretéritas que seriam corroboradas por diversas pesquisas empíricas posteriores, Dahl aponta que ela “não consegue sustentar durante muito

tempo uma posição contra uma maioria política persistente”, passando a integrar a “coalizão majoritária governante” (VICTOR, 2015, p. 203). Questiona, assim, a viabilidade do exercício do papel contramajoritário, que seria factível apenas em face daquilo que chama de maiorias fracas, assim entendidas como aquelas cuja organização é precária. Bickel, por outro lado, sugere que a Suprema Corte possuiria uma cota de decisões periódicas que podem desagradar a opinião pública, mas tal situação só é sustentável se, na maior parte do tempo, houver um gerenciamento de agenda que a permita estar alinhada com a opinião pública, naquilo que denominou “virtudes passivas” (VICTOR, 2015, p. 208).

Outro importante achado de Dahl é o reconhecimento de que, em inúmeros casos, “o conflito dá-se entre minorias, ou seja, duas minorias disputam direitos para a classe que representam, diversas vezes como se fossem de todos” (VICTOR, 2015, p. 203). Pesquisadores como Mark Graber, Mark Rush e Or Bassok, diante dos estudos que demonstram a adaptação da Suprema Corte à opinião pública majoritária chegam a defender que a Suprema Corte poderia, na verdade, ser considerada uma instituição majoritária (VICTOR, 2015).

Victor (2015) também avalia o sistema de controle constitucional brasileiro a partir de uma análise do diálogo travado entre os Poderes Legislativo e Judiciário, que apresenta como alternativa à supremacia judicial ou à soberania do parlamento. O seu ponto de partida é uma análise do comportamento do STF nas ações relacionadas ao controle abstrato envolvendo de constitucionalidade de leis aprovadas pelo Congresso Nacional em um período de 21 anos, compreendido entre 1988 e 2009. De um universo de 503 ações cujo julgamento já foi concluído, observa que em 86,68% dos casos o STF confirmou a constitucionalidade da norma objeto de controvérsia, o que mostraria “uma postura deferente do STF em relação ao Congresso Nacional, com a consequente preservação da vontade majoritária, ao contrário do que alardeado” (VICTOR, 2015, p. 211). Dentre o universo das ações julgadas procedentes, observa ainda que em 89,55% dos casos houve declaração pela parcial procedência, o que demonstraria uma tentativa de preservar ao máximo as normas sob escrutínio. Ainda, nos casos em que é identificada a inconstitucionalidade por omissão legislativa, observa que é prática comum a concessão de prazo para o Congresso Nacional suprir a lacuna legislativa. Assim, para Sérgio Victor a atuação do STF não poderia ser considerada contramajoritária, nem resta comprovada uma “absoluta supremacia judicial”, havendo indicativos de que o STF é aberto ao diálogo com o Poder Legislativo (VICTOR, 2015, p. 212), ainda que esse diálogo não seja institucionalizado da forma como ocorre no sistema canadense. Um dos objetivos a

ser explorado no capítulo 3 é avaliar em que medidas tais conclusões se sustentam quando se analisam controvérsias envolvendo medidas provisórias.

Victor (2015) analisa algumas hipóteses em que o diálogo institucional surge em contraponto à ideia de supremacia judicial, com o STF desempenhando papel essencial na interpretação do texto constitucional, mas sem que isso signifique uma detenção do monopólio interpretativo. Defende que a participação e o engajamento dos Poderes Legislativo e Executivo são enriquecedores e fortalecem a democracia, mesmo em países onde vigora o controle judicial.

O autor relaciona como a forma mais comum do que classifica como diálogo institucional a superação de uma decisão do STF por meio da aprovação de emenda constitucional, defendendo que, quando aprova uma emenda à Constituição, o Congresso altera as bases sobre as quais é construído o diálogo, pois altera o “parâmetro de controle que serviu de fundo para a primeira apreciação do tribunal”. Além disso, a aprovação de uma emenda constitucional reduz o espaço para o STF revisitarem a questão, o que só seria possível “em caso de ofensa clara às cláusulas pétreas da Constituição” (VICTOR, 2015, p. 226). Nesse sentido, um dos principais exemplos que traz em sua obra diz respeito à Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), que permitiu a superação da interpretação do STF até então vigente que admitia a reedição de medidas provisórias pelo Poder Executivo. A solução Temer também é citada como exemplo de ocorrência de diálogo institucional observando que, quando há uma exacerbação no uso de medidas provisórias pelo Poder Executivo, o sistema parece funcionar no sentido de buscar respostas para a situação de desequilíbrio:

O diálogo institucional acerca da interpretação das regras constitucionais disciplinadoras das medidas provisórias continua ainda hoje, mas esses exemplos [questão Temer e Emenda Constitucional nº 32] bastam aos propósitos desta obra. Até o momento, a presidência da República tem atuado de forma mais comedida na edição de medidas provisórias, e o Supremo Tribunal Federal está a acatar uma interpretação constitucional realizada pelo Congresso Nacional, absolutamente inovadora e contrária à praxis político-jurídica até então vivenciada pelo país (VICTOR, 2015, p. 253).

Victor (2015) destaca ainda que a proximidade e a certa facilidade de emendamento são características que tornam corriqueiras discussões em torno do texto constitucional no Brasil. Para este autor o diálogo institucional no Brasil, ligado ao sistema do *civil law*, ocorreria de forma mais constante do que em sistemas jurídicos do *common law*, uma vez que “o debate constitucional entre os três Poderes gira o tempo todo em torno das possibilidades

de ações governamentais e dos limites e metas impostos pelo texto constitucional” (VICTOR, 2015, p. 238).

Uma questão mais complexa diz respeito à possibilidade de superação de uma decisão do STF por meio de maiorias legislativas simples, isto é, por meio de legislação ordinária. Nesse caso, há exemplos contraditórios na prática recente. No caso da Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002f), que buscava ampliar regra de prerrogativa de foro, superando a jurisprudência então existente, houve declaração pela sua inconstitucionalidade, com o STF “registrando que uma lei não poderia dirigir-se a superar uma interpretação constitucional da Corte, sob pena de inconstitucionalidade, inclusive formal” (VICTOR, 2015, p. 228). Em sentido contrário, no caso da Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006 (BRASIL, 2006b), que permitiu a inclusão do tempo de serviço fora de sala de aula para o cômputo da aposentadoria especial de professores, houve reconhecimento da constitucionalidade da norma, que alterava jurisprudência sumulada da Corte (VICTOR, 2015). Além disso, Victor (2015) registra que no julgamento de certos casos polêmicos haveria pronunciamentos no sentido de incentivar ações pelo Poder Legislativo:

Em casos polêmicos, como os da união homoafetiva e os das cotas para afrodescendentes nas universidades públicas, o voto do Min. Gilmar Mendes fez a ressalva de que a decisão da Corte deveria servir de estímulo para que o legislador conformasse com mais detalhamento as respectivas matérias. A ideia é que, conforme foi exposto, o diálogo existe e acontece no mundo dos fatos. É preciso que os Poderes Judiciário e Legislativo tomem consciência da existência desse diálogo institucional e de suas potencialidades e, para isso, é necessário que a academia reflita sobre o tema e divulgue aos atores políticos e jurídicos as suas conclusões (VICTOR, 2015, p. 233).

Victor (2015, p. 259) conclui seu trabalho reforçando a importância do diálogo institucional para o nível e qualidade da democracia e destacando que, quanto maior a participação dos poderes na tomada de decisões, maior o potencial para que as decisões sejam duradouras, “trazendo maior segurança jurídica” – essencialmente está dizendo que, quanto mais estável a articulação discursiva, mais estáveis tendem a ser os significados cristalizados – até que uma divergência significativa venha alterar o estado de coisas.

Mendes (2008) é outro pesquisador brasileiro que estuda as questões em torno das tensões envolvendo os parlamentos e as cortes e os dois ideais políticos em disputa: a democracia (por meio do parlamento se asseguraria o governo do povo) e o constitucionalismo (as cortes buscam assegurar que o governo da maioria tenha limites). Propõe uma análise bastante crítica dessas duas concepções e em sua tese de doutorado, que é uma continuação do trabalho que começou a desenvolver em sua dissertação de mestrado,

analisa os argumentos em prol da primazia do Poder Legislativo e, do outro lado, os argumentos em prol da primazia do judiciário. Busca, assim, resumir as diferentes visões em torno de qual dos poderes estaria mais habilitado a dar a última palavra no debate de questões sobre direitos fundamentais ou envolvendo a interpretação do direito constitucional.

A análise feita por Mendes (2008) questiona o essencialismo inerente às teorias que julgam ser possível identificar uma parte melhor preparada para assumir esta tarefa, além de buscar demonstrar o quão difícil é separar o direito da política, rechaçando assim a ideia de que havia uma parte melhor qualificada para dar a última palavra nesse debate. Para Mendes (2008) há uma dicotomia entre o que chama de teorias da última palavra, preocupadas em discutir a legitimidade do parlamento ou do Poder Judiciário, e as teorias do diálogo. Tenta, dessa forma, superar as noções mais tradicionais acerca da separação dos poderes e resignificar a separação de poderes como elemento fundamental para a democracia na medida em que amplia e aprimora espaços discursivos:

Se a separação de poderes é uma cadeia decisória que distribui as faculdades de vetar e de estatuir, caberia ao judiciário, quando dotado de um bom argumento, vetar decisões legislativas com a finalidade de qualificar a interlocução institucional com argumentos moralmente densos.

Esse veto se justifica não pelo seu conteúdo, que será necessariamente controverso, mas pela razão prudencial de acautelar o sistema político contra sobressaltos majoritários. O que ele faz, portanto, não é assegurar o mínimo ético do regime democrático, mas retardar o processo decisório, esperando que o tempo possa contribuir para uma decisão de maior densidade deliberativa. [...] A revisão judicial, além de um mero contrapeso ou “um veto a mais”, legitima-se por seu potencial de enriquecer a qualidade argumentativa da democracia, por propiciar uma interlocução institucional (MENDES, 2008, p. 11).

Mendes (2008) também se preocupa com o fato de que parte relevante da literatura sobre revisão judicial é produzida por autores norte-americanos, a partir das características particulares do modelo norte-americano, estando por isso bastante centradas no enfrentamento do problema da dificuldade majoritária, e influenciando o desenho de alguns regimes constitucionais que viriam a adotar o que se chama de formas fracas de controle judicial, como o Canadá: “eles inventaram a instituição, formularam a pergunta e elaboraram as principais respostas” (MENDES, 2008, p. 25). Embora reconheça que a história, desenhos institucionais específicos e as características particulares de cada jurisdição não sejam um impeditivo *per se* à transposição desses estudos, alerta para a importância de manter esse tipo de ressalva em mente.

Ao analisar as correntes que afirmam que o Poder Judiciário seria a parte mais qualificada para dar a última palavra, Mendes (2008, p. 10) busca “desidealizar” a função

deste Poder, “eximindo-o da responsabilidade de salvar a democracia dos perigos da política”. Destaca que uma das questões mais debatidas no direito constitucional é justamente como a revisão judicial se relaciona com o ideal democrático. Mendes (2008) cita diversas correntes de estudos que observam que a revisão judicial nem sempre consegue levar a cabo as altas expectativas em torno da proteção de direitos fundamentais, de proteção das pré-condições da democracia, de garantir a segurança do processo de formação da vontade democrática ou de impedir a tirania da maioria, inclusive questionando as teses em torno de uma menor falibilidade da corte. Levanta as críticas a respeito da dicotomia entre maioria e minoria (a sociedade não está dividida entre dois grupos assim tão claramente identificáveis e a maioria seria um bloco heterogêneo), questionando igualmente as premissas de que o parlamento refletiria fielmente a vontade da maioria.

Por outro lado, ao analisar as correntes que afirmam que o Poder Legislativo seria a parte mais qualificada para dar a última palavra, Mendes (2008) recorre aos argumentos desenvolvidos por Jeremy Waldron, um dos principais opositores das teorias de controle judicial, e defensor da maior aptidão do parlamento para opinar desde que configuradas as seguintes pré-condições: instituições democráticas e instituições judiciais não representativas em bom funcionamento; compromisso da maior parte da sociedade com a ideia de direitos; persistente desacordo de boa-fé sobre direitos (MENDES, 2008). Para Waldron (citado por MENDES, 2008), a revisão judicial faria sentido apenas em situações atípicas, quando não configuradas tais pré-condições. Figuram ainda como argumentos relevantes para os defensores da supremacia do legislador os de que “a revisão judicial não é decorrência necessária do estado de direito e não deve ter exclusividade na interpretação da constituição” e de que “as escolhas morais que a corte realiza não são mais qualificadas do que aquelas feitas por legisladores sinceros” (MENDES, 2008, p. 89, 92).

Mendes relaciona como principais denominadores comuns das teorias do diálogo “a recusa da visão juricêntrica e do monopólio judicial da interpretação da constituição” (MENDES, 2008, p. 98), dividindo as teorias existentes em dois grandes grupos. De um lado estão as que propõem que a decisão judicial leve em conta a interação com o legislador, como é caso das teorias de Alexander Bickel e Cass Sunstein – que defendem uma corte promotora do diálogo por meio de uma ação prudente e minimalista – e de Katyal, que desenvolve trabalho defendendo que em determinadas situações a corte deve exercer uma postura mais ativa de aconselhamento aos demais poderes – esse aconselhamento teria a finalidade de levar os poderes a conversar, evitando assim os extremos da hostilidade ou da pura deferência. Do outro lado estão as teorias que definem “o diálogo como produto necessário da separação de

poderes” (MENDES, 2008, p. 99). O autor cita os trabalhos de Louis Fisher, Whittington e Barry Friedman, que debatem o papel dos arranjos institucionais na interpretação constitucional. Ao debater os pontos positivos e negativos das teorias minimalistas e maximalistas, Mendes observa que um elemento que torna o problema mais complicado são justamente os arranjos institucionais e contextos políticos específicos, que podem fazer com que haja maior ou menor inclinação a seguir determinada corrente, de acordo com circunstâncias concretas:

Há nuances institucionais e contextos políticos que, no entanto, tornam o problema mais complicado. Às vezes, é improvável que o parlamento assuma a responsabilidade política por certas decisões. Delegar e livrar-se desse ônus lhe pode ser mais cômodo e conveniente. O minimalismo pode fazer sentido em alguns casos. O maximalismo, ou outras formas de virtudes ativas, em outros (MENDES, 2008, p. 124).

São ideias-chave desse grupo de pensadores destacadas por Mendes (2008) as noções de que a supremacia judicial não deve ser vista como sinônimo de exclusividade judicial para interpretação da constituição e a política americana seria melhor descrita em termos de pluralidades do que em termos de oposição entre maiorias e minorias (Whittington); o desenho final de uma política pública é produto da interação e negociação entre poderes, em um processo de concessões mútuas (Pickerill). Destaca ainda os questionamentos de Friedman quanto às premissas adotadas pelas teorias do controle judicial, insurgindo-se contra as ideias de que a lei é sempre majoritária e a revisão judicial contra-majoritária:

Para este autor, a tradição hegemônica da dificuldade contra-majoritária faz duas suposições que, na melhor das hipóteses, são superestimadas, e na pior, simplesmente equivocadas: primeiro, que existe uma vontade da maioria identificável e fixa, a qual o legislador espelha, e da qual a corte se distancia; segundo, que a corte tem a última palavra. Tais aparências distorcem o que efetivamente há. Friedman propõe substituir essas duas suposições por três ideias que, segundo ele, são mais compatíveis com a realidade: o sistema de governo não representa, propriamente, a maioria, mas escuta e integra vozes de diferentes grupos; o texto constitucional é flexível o suficiente para acomodar diversas interpretações; o processo de interpretação constitucional não é estático, mas dinâmico, e consolida uma interpretação diferente a cada momento. Essas três características fomentariam uma interação vigorosa no cotidiano constitucional (MENDES, 2008, p. 133).

Friedman (*apud* MENDES, 2008) também observaria que uma decisão judicial não põe fim ao debate de uma questão polêmica dentro da sociedade (cita como exemplo a permissão do aborto e *Roe vs Wade*) na sociedade; que os juízes podem ser constrangidos pelo sistema político ao seu redor, inserindo o Poder Judiciário no contexto político e sugerindo que a separação de poderes seja vista como uma “cooperação de poderes”, em que

o judiciário, ao exercer o controle judicial, cumpre um papel institucional de mediação dialógica.

A partir dessas críticas e de um cauteloso estudo das teorias do diálogo, Mendes (2008) defende a ideia de um sistema que não contemple uma última palavra quando se debate a interpretação do texto constitucional, explorando a ideia de que seria mais adequado se falar em uma última palavra provisória, ou seja, em decisões que, em determinados momentos, fixam parcialmente entendimentos acerca de uma determinada questão. Contudo, observa que essa fixação de entendimento é precária, e não tem o condão de resolver definitivamente o debate, ou mesmo de impedir o debate no seio da sociedade, nas diversas esferas públicas. Mendes observa que essas “rodadas procedimentais” de diálogo possuem custos temporais, materiais e intelectuais (MENDES, 2008, p. 168), fazendo com que a reversão de decisões não seja uma tarefa trivial.

Mendes (2008) vê a separação de poderes e a cooperação institucional como necessárias para proteção dos direitos fundamentais, e vê nesse tipo de arranjo uma melhor alternativa à tutela pelo Poder Judiciário:

Teorias do diálogo, portanto, trazem algo de novo, mas precisam ser combinadas com a dimensão da última palavra. A pergunta original que inspira o capítulo não deixa de fazer sentido. Deve, no entanto, lidar com a provisoriedade da última palavra. Ligeiramente reformulada, a pergunta passa a ser: quem tem o direito de errar por último, ainda que provisoriamente? Ou, em termos mais diretos: quem tem direito à última palavra provisória? [...]

Numa sequência de perguntas e respostas, talvez consiga sintetizar sem mais rodeios: A última palavra sobre direitos importa? Sim, mas menos do que supunha. Importa para quê? Para firmar decisões com pretensão de maior durabilidade; para resolver, ainda que temporariamente, uma demanda por decisão coletiva que valha para todos (MENDES, 2008, p. 167, 181).

Mendes (2008) vê o diálogo entre poderes como algo inevitável, já que interagem continuamente, o que faz da separação de poderes um fenômeno dinâmico em que a legitimidade de cada ator também é oscilante, estando o judiciário inserido neste contexto político. Quando discute o fenômeno do diálogo institucional, destaca que o importante não é apenas a existência de um sistema que preveja a possibilidade de superação do texto constitucional – o diálogo acontece mesmo à margem de previsões legais –, mas também em que medida, quando um poder supera a interpretação que foi feita pelo outro poder por meio dos mecanismos institucionais existentes, os argumentos do lado contrário são levados em consideração e debatidos:

Defendo que parlamentos e cortes têm legitimidade para serem ativistas à medida que se engajam no diálogo. Podem optar por deferir, por esperar, ou, em face de um bom novo argumento, por desafiar o outro poder.

Sustento apenas que é desejável que poderes desafiem uns aos outros [...] desde que articulem razões de melhor qualidade. Não dissolvo a autoridade: decisões continuam a ser obrigatórias, mesmo que discordemos. Mas sustento que a democracia tem a ganhar se um padrão como a razão pública estimular o desafio deliberativo entre poderes (MENDES, 2011, p. 191, 195).

Em conclusão, Mendes (2008) vê a proposta de desenvolvimento do diálogo com base na última palavra provisória como uma abordagem alternativa para enfrentar as críticas que são feitas às teorias de supremacia judicial ou legislativa, bem como às críticas que são feitas às teorias fundamentadas exclusivamente na ideia do diálogo.

Da leitura da sua obra, surgem algumas perguntas: em que medida esse diálogo acontece na prática? Qual a distância entre a prática e a idealização teórica? Qual a qualidade do diálogo nas instituições brasileiras? A tese de doutorado de Silveira (2016), ao analisar a dinâmica entre o Congresso Nacional e o STF Federal, investiga essas questões a partir do que chama de “dimensão material” (SILVEIRA, 2016, p. 200) dos diálogos, isto é, avaliando em que medida os argumentos desenvolvidos por um poder são levados em consideração pelo outro, em oposição a uma investigação meramente formalista, que investigaria apenas a existência de mecanismos institucionais para a superação de decisões. Silveira (2016) defende que a análise material seria epistemicamente mais enriquecedora, propondo investigar se existem no Brasil os elementos institucionais, legais e culturais necessários à sua realização. Para isso, apresenta um vasto estudo dos julgamentos do STF em ações diretas de inconstitucionalidade e analisa até que ponto as razões do legislativo foram levadas em consideração no julgamento quanto à procedência ou improcedência dos pedidos em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Sob a ótica do Poder Legislativo, analisa os ofícios enviados pelo STF acerca da declaração de inconstitucionalidade de dispositivos legais em sede de controle concreto de constitucionalidade, de forma a atender ao disposto no inciso X do art. 52 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que atribui ao Senado competência privativa para suspender, no todo ou em parte, lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF.

Da análise do comportamento do Judiciário, a conclusão de Silveira (2016) é que o judiciário pouco exercita o diálogo, apontando que em mais de 80% dos 140 casos analisados “não houve consideração nenhuma por argumentos do Congresso Nacional acerca da constitucionalidade da norma em debate” (SILVEIRA, 2016, p. 406). Nos casos em que há

menção às razões parlamentares, avalia que ela acontece de maneira bastante superficial a despeito de, em 99 ações, o Congresso Nacional ter atendido a requerimentos de informação e realizado uma defesa de mérito do ato impugnado. Não poupa também críticas ao avaliar que em vários casos as razões congressuais são “lacônicas ou parcamente argumentadas”, ressaltando inclusive situações em que “os próprios pareceres das Comissões de Constituição e Justiça (CCJs) favoráveis à constitucionalidade das leis e Emendas Constitucionais são despidos de qualquer aprofundamento sobre os direitos constitucionais potencialmente afetados pelas proposições” (SILVEIRA, 2016, p. 409). Por fim, ressalta que a maior parte dos 23 casos em que considera que houve uma postura dialógica do STF foi decidida a partir de 2007 (o trabalho analisou ações julgadas até dezembro de 2015), o que poderia indicar “um aumento do número de julgamentos em que o tribunal resolve considerar as razões do poder legislativo” (SILVEIRA, 2016, p. 408).

Quanto ao comportamento do Legislativo, analisa 44 processos originados de ofícios em que o STF comunica ao Congresso Nacional a declaração de inconstitucionalidade, no caso concreto, de Leis ou Emendas Constitucionais. Observa que, dos 27 casos em que houve parecer aprovado na CCJC, foram tomadas ações no sentido de suspender as normas que tiveram declaração de inconstitucionalidade pelo STF, ou seja, “na totalidade dos pareceres apreciados, o resultado final foi a prevalência da tese jurídica do STF” (SILVEIRA, 2016, p. 411). Contudo, quanto à qualidade do diálogo, observa que os debates são “bastante exíguos”, limitando-se à leitura do parecer pelo relator, com o Presidente da CCJC realizando a votação de vários ofícios em bloco, “sem particularizar o resultado da votação de cada um” (SILVEIRA, 2016, p. 412).

Silveira (2016) conclui pela existência das condições necessárias ao diálogo no Brasil, mas aponta que, na prática, eles ainda parecem ocorrer com pouca frequência. Contudo, defende a importância da troca de razões, com substituição “de uma lógica adversarial por outra, de respeitabilidade pela opinião e construção argumentativa do outro poder” como forma de reduzir a “recente atmosfera de enfrentamentos observado no Brasil entre o Congresso Nacional e o STF” (SILVEIRA, 2016, p. 420).

Pogrebinschi (2011) igualmente estudou as relações entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, propondo-se a debater os discursos em torno da crise de representação política e o fenômeno da judicialização da política. Sua pesquisa investiga questões como: o Poder Legislativo produz mesmo poucas leis e de baixa qualidade? A judicialização da política resulta em ativismo judicial do STF? É possível comprovar empiricamente afirmações no sentido de que o STF preenche vácuos normativos deixados pelo Congresso

Nacional com decisões que terminam por refrear a produção legislativa, tornando-o deferente ao Poder Judiciário? (PROGREBINSCHI, 2011).

A base empírica do trabalho de Pogrenbishci (2011) é a análise de um extenso banco de dados, compreendendo o período entre 1988 e 2009, de decisões do STF tomadas em controle abstrato de constitucionalidade, avaliando seus resultados e a atividade legislativa do Congresso Nacional anterior e posterior às decisões da Corte. Em relação ao Poder Judiciário, seu principal achado, no período analisado, é que uma parcela ínfima da produção legislativa do Congresso foi declarada inconstitucional pelo STF – menos de 0,02% de todas as normas promulgadas (POGRENBISCHI, 2011). Em relação ao Poder Legislativo, conclui que, para a maior parte das decisões relacionadas à declaração de inconstitucionalidade de uma norma, há uma resposta efetiva do Congresso Nacional que pode assumir quatro tipos de formas: alteração da legislação declarada inconstitucional; revogação expressa da legislação declarada inconstitucional; promulgação de uma nova legislação, contornando o vício identificado pelo STF; ou a promulgação de emenda constitucional com o objetivo de contornar a norma impugnada e passar a discipliná-la no texto constitucional (POGRENBISCHI, 2011).

Tais resultados demonstrariam que, ao contrário do senso comum, “nem o Congresso Nacional exercita de forma débil sua vocação majoritária, nem o STF cumpre de forma tão robusta sua competência contramajoritária” (POGRENBISCHI, 2011, p. 183). Diante dessa conclusão, o cerne do trabalho de Pogrenbischi (2011) é uma proposta de ressignificação do papel das cortes constitucionais, que poderiam desempenhar papel importante no fortalecimento da democracia representativa na medida em que as Cortes passassem a atuar como “propulsoras da representação política, ampliando-a para além de sua forma moderna e de suas manifestações tradicionais” (POGRENBISCHI, 2011, p. 165):

Para além de serem compreendidas como instituições políticas representativas, as cortes constitucionais, não obstante seu suposto caráter não majoritário, decorrente do fato de não serem instituições eleitas pelo voto popular, e não obstante seu suposto caráter contramajoritário, decorrente de sua competência para invalidar normas promulgadas pelo Poder Legislativo como expressão soberana da maioria que o elegeu, devem servir, na democracia contemporânea, como instâncias de fortalecimento da representação política, convalidando e aperfeiçoando o trabalho do Poder Legislativo (POGRENBISCHI, 2011, p. 183).

O pesquisador Rodrigo Brandão também propõe uma rediscussão de teses consagradas em torno da supremacia judicial, propondo que são incorretas as justificativas normativas e históricas em prol desse instituto (BRANDÃO, 2012) e pugnando por um

modelo de pluralidade interpretativa que leve em conta as atribuições funcionais de cada um dos Poderes:

Acredita-se que a pluralidade interpretativa não conduz necessariamente à anarquia institucional, mas a um modelo de deliberação potencialmente mais inclusivo e deliberativo do que a atribuição da “última palavra” sobre a Constituição a qualquer autoridade, por mais confiável que seja ela. Não se nega que os Poderes Legislativo e Judiciário tenham a “última palavra” no âmbito específico de suas atribuições: respectivamente, (i) sobre a edição de leis e de emendas constitucionais (ou seja, sobre o conteúdo abstrato das normas jurídicas), e (ii) sobre decisões judiciais (ou seja, sobre o sentido das normas editadas pelo legislador em casos concretos ou sobre a validade dos seus efeitos pretéritos). [...]

Da mesma forma que o reconhecimento da possibilidade indiscriminada de o Parlamento aprovar norma que se destine a desfazer decisões judiciais transitadas em julgado o transformaria em uma instituição tirânica, a intangibilidade de jurisprudência constitucional da Suprema Corte em face do povo e dos seus representantes a convolaria em um “superpoder”. Em síntese: o sentido futuro da Constituição não pertence a qualquer instituição política, mas se revela uma “dança institucional” em que leis, emendas constitucionais, decisões judiciais, manifestações informais da opinião pública e mecanismos de consulta popular (plebiscitos e referendos) interagem de forma complexa (BRANDÃO, 2012, p. 327).

3.4 A TEORIA DO DISCURSO DE ERNESTO LACLAU E SUA APLICABILIDADE À ANÁLISE DO PROCESSO LEGISLATIVO E DO DIÁLOGO ENTRE OS PODERES

Na medida em que, conforme visto no item anterior, existe um questionamento crescente quanto à natureza do instituto do controle judicial de constitucionalidade, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento de que o Poder Judiciário também está inserido no contexto político e seus julgamentos seriam, assim, não puramente técnicos, mas englobariam também componente político, o estudo do direito constitucional fornecera respostas parciais para questões envolvendo casos em que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário debatem questões relacionadas à separação de poderes e ao processo legislativo. Assim, parece-nos que a incorporação à pesquisa de ferramentas de análise de discurso pode oferecer um ponto de vista útil para enriquecer o debate. Dentre as diversas escolas de Análise de Discurso, fizemos a opção por estudar aqui a desenvolvida por Ernesto Laclau, que possui um aspecto interdisciplinar bastante pronunciado, englobando elementos da ciência política, da psicanálise, da linguística e da filosofia.

Laclau e Mouffe (2014), lançou as bases da sua teoria do discurso quando da publicação de *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, cuja primeira edição ocorreu em 1985, que aborda a questão das lutas sociais no ambiente

contemporâneo e do papel da democracia na equalização das demandas oriundas dos mais diversos setores, fazendo assim uma defesa da democracia enquanto valor universal. A teoria desenvolvida nesse livro é retomada e ampliada em publicações posteriores, incluindo *On Populist Reason*, publicado pela primeira vez em 2005, no qual Laclau analisa a questão do populismo sob o ponto de vista da teoria política, e também na coleção de ensaios *The Rhetorical Foundations of Society*, publicada em 2014.

Laclau (2005) desenvolve seu trabalho a partir de uma profunda análise e crítica aos autores e pesquisadores de tradição marxista que o precederam, incorporando em sua pesquisa elementos da psicanálise, filosofia, linguística e sociologia. O ponto chave do seu pensamento é o questionamento do caráter finalista ou teleológico de teorias políticas anteriores, o que torna possível incluí-lo entre autores que costumam ser classificados como pós-estruturalistas e pós-marxistas¹.

Seu trabalho funda-se no papel central que confere à prática discursiva no seio das complexas redes sociais identificadas na sociedade contemporânea. No conceito desenvolvido em conjunto com Mouffe, os discursos são “totalidades estruturadas que articulam elementos linguísticos e não linguísticos” (LACLAU, 2005, p. 13). Nesse sentido, todos os elementos importam. Critica, por exemplo, posições que consideram a retórica de um discurso como algo superficial, mero adorno, pois para ele, se é possível, por meio da retórica, a construção de identidades, ela desempenha um papel concreto (LACLAU, 2005). Em seu estudo sobre populismo, por exemplo, ao invés de partir de um modelo de racionalidade política para estudar o movimento, propõe estudá-lo a partir da retórica, o que permitiria visualizá-lo como uma possibilidade sempre presente da estruturação da vida política. Essa forma de retórica é também chamada por Laclau (2005) de hegemonia, constituindo um ponto central de sua teoria. Na construção de seu conceito de hegemonia, Laclau (2005) parte do trabalho desenvolvido por Gramsci, mas busca despi-lo de qualquer caráter determinista ou essencialista, reformulando-o de forma a defini-lo como a produção de um estado de liderança política, moral e intelectual por meio da expansão de um discurso que fixa, parcialmente, significados em torno de pontos nodais de forma ativa, expandindo um discurso particular sobre normas, valores, visões e percepções (TORFING, 1999).

Ao analisar o conceito de lutas de classes, Laclau discorre sobre a dificuldade de se identificar uma classe como um grupo homogêneo e critica a utilização do conceito de grupo

¹ Foge ao escopo deste trabalho, contudo, adentrar as polêmicas que envolvem essas categorizações.

como a unidade básica de análise social – para Laclau, a unidade de classe seria uma unidade simbólica (LACLAU; MOUFFE, 2014) e a vida em sociedade seria muito mais complexa do que as categorias morfológicas presentes no discurso marxista (LACLAU; MOUFFE, 2014). Para os autores, essa homogeneização não é verificável na realidade, podendo ser considerada uma simplificação – aceitar esse argumento significar rejeitar as teorias que são desenvolvidas a partir dessa premissa. Para Laclau (2005), a sociedade ou grupo é caracterizada por uma pluralidade de demandas, e cada demanda constituiria a menor subdivisão possível para análise. Laclau denomina uma demanda individual como uma demanda democrática. Contudo, observa que as demandas individuais não subsistem de forma isolada, e diferentes demandas costumam ser articuladas entre si. A unificação de uma pluralidade de demandas, dentro da sua proposta de lógica de equivalência, ocorre por meio daquilo que denomina cadeias de equivalência, em um processo articulatório por meio do qual diferentes demandas são consolidadas sob uma forma que vai além do estabelecimento de “sentimentos de solidariedade” (LACLAU, 2005, p. 73-77) – chama essas demandas articuladas de demandas populares. Laclau faz questão de ressaltar que uma relação de equivalência não constitui uma relação de identidade entre objetos, ou seja, jamais seria tautológica (LACLAU; MOUFFE, 2014) – chama atenção até mesmo para o emprego da figura de linguagem da enumeração que, em sua visão, longe de ser uma “operação inocente”, pode envolver o deslocamento de significados dentro da cadeia discursiva (LACLAU; MOUFFE, 2014, p. 53). A prática discursiva orienta-se então pelo que chama de lógica da diferença, quando a afirmação de uma demanda é estabelecida por meio de elos de natureza diferencial em relação a outras demandas, e a lógica da equivalência, quando os elos estabelecidos entre as demandas fundamentam-se nos aspectos que compartilham em comum, minimizando-se as particularidades. A lógica da diferença, destaca, leva à fixação de uma fronteira antagonica (LACLAU, 2005). A prática discursiva ocorre, assim, em um processo de articulação de diferenças e equivalências:

I asserted earlier that the logics of difference and equivalence, although they are ultimately antagonistic to one another, none the less need one another. They inhabit the space of a tension between mutually related dimensions. I have already indicated the reason: an equivalential chain can weaken the particularism of their links, but cannot do away with it altogether. It is because a particular demand is unfulfilled that with other unfulfilled demands a solidarity is established, so that without the active presence of the particularism of the link, there would be no equivalential chain (LACLAU, 2005, p. 120).

Laclau e Mouffe (2014, p. 117) observam ainda que a lógica da equivalência é a “lógica da simplificação do espaço político”, enquanto a lógica da diferença é a “lógica da expansão [do espaço político] e da complexidade crescente”.

Dentro desse processo, para a construção da cadeia de equivalência, é indispensável um denominador comum que englobe a totalidade da série – esse denominador comum corresponde a uma demanda que, diante de determinadas circunstâncias, termina adquirindo uma centralidade e, se exacerbado, pode vir a constituir uma hegemonia:

The argument I have developed is that, at this point, there is the possibility that one difference, without ceasing to be a *particular* difference, assumes the representation of an incommensurable totality. In that way, its body is split between the particularity which it still is and the more universal signification of which it is the bearer. This operation of taking up, by a particularity, of an incommensurable universal signification is what I have called *hegemony* (LACLAU, 2005, p. 70).

Mendonça (2007, p. 250) define o discurso hegemônico como um “discurso sistematizador, aglutinador”, “um discurso de unidade: unidade de diferenças”. E quando uma demanda adquire tal papel de centralidade, quando um elemento particular tenta representar uma totalidade de elementos integrantes da cadeia, ele adquire um caráter vago, ele é esvaziado de um conteúdo mais preciso, sendo tal imprecisão fundamental para a construção do seu significado político, correspondendo ao que denomina um significante vazio – esse processo remete, na retórica clássica, à figura de linguagem da sinédoque, na qual a menção a uma parte serve para representar uma totalidade. Fundamental para o entendimento do conceito de significante vazio é o reconhecimento de que a fixação de sentido entre o significante e o significado não é imutável, sendo possível a uma palavra ou expressão condensar ao seu redor uma pluralidade de significados. Para Laclau (2005), essa consciência da impermanência é fundamental:

Since this is the way things are, we cannot simply differentiate the ‘true’ meaning of a term (which would necessarily be permanent) from a series of images connotatively associated with it, for the associative networks are an integral part of the very structure of language (LACLAU, 2005, p. 26).

Mendonça (2007, p. 250) observa que a formação de um discurso hegemônico “requer tendencialmente a produção de significantes vazios”. O processo de formação de significantes vazios, para Laclau (2005), é fundamental para a ação política, tendo o condão de simplificar um contínuo de diferenças dentro de uma cadeia discursiva e substituí-lo pelo estabelecimento de dicotomias, em que os dois polos possuem algo de imprecisão. A presença dessa fronteira dicotômica é essencial na formação discursiva. Ainda para Laclau (2005) O

significante vazio é, ao mesmo tempo, um constituinte da cadeia de equivalência e uma expressão dessa cadeia. Contudo, ele observa que, quanto mais é estendida uma cadeia de equivalência, mais diversa se torna a natureza dos elos que entram em sua composição e mais tênue é a relação do significante com a demanda particular original (LACLAU, 2005). Se esse processo é expandido até um ponto em que apenas a lógica da diferença subsiste, a cadeia de equivalência é quebrada – se a heterogeneidade é muito acentuada, pode ser impossível a construção de cadeias de equivalência. Por outro lado, as formações hegemônicas que possam resultar desse processo, serão sempre precárias, e são permanentes os pontos de “tensão/negociação entre a universalidade e a particularidade” (LACLAU, 2005, p. 97). Essa característica de precariedade das hegemônias é que seria responsável, na lógica de Laclau e Mouffe (2014), por colocar em xeque a lógica essencialista e determinista.

Decorre do seu caráter naturalmente precário que, em uma mesma sociedade, podem existir projetos de hegemonia rivais exercendo pressão sobre uma mesma demanda democrática, caracterizando assim uma disputa de significados entre cadeias de equivalência alternativas, colocando em xeque os limites das fronteiras constituídas e podendo levar a deslocamentos dos significantes para fora dos limites das cadeias de equivalência. Para Laclau e Mouffe (2014, p. 98), todo discurso é constituído como “uma tentativa de dominar o campo da discursividade, de apreender o fluxo de diferenças, construir uma centralidade”. Há, assim, verdadeira disputa pelo “preenchimento” do significante, constituindo aquilo que Laclau passa a denominar como “significante flutuante”. Na leitura de Torfing (1999, p. 301), o “significante flutuante” é aquele que “transborda de significados, uma vez que é articulado de forma diferente em diferentes cadeias discursivas”.

Diversos pesquisadores brasileiros já utilizaram os conceitos desenvolvidos por Ernesto Laclau como ferramentas de análise nos campos do direito e da ciência política. A aplicabilidade das ideias de Laclau à política brasileira é discutida, por exemplo, por Mendonça (2007, p. 249), que busca “demonstrar seu potencial heurístico para análise de política, sobretudo no âmbito da política brasileira” em artigo que versa sobre o processo de redemocratização, fazendo para isso uso dos conceitos da lógica da hegemonia. Machado (2015), por sua vez, avalia o legado transdisciplinar de Laclau e procura empregá-lo na análise do direito, a fim de estudar os fenômenos da judicialização da política e das relações sociais no Brasil e oferecer sua crítica à tão polêmica questão do ativismo judicial.

Ao discutir o conceito de democracia, e as dificuldades em defini-la, Mendes (2008) termina por fornecer um exemplo bastante ilustrativo, na prática dos conceitos de significante

vazio, significantes fluante e lógica da hegemonia (o autor não cita expressamente Laclau, mas é possível dizer que, por caminhos diferentes, chega a conclusões bastante parecidas):

A ideia de democracia é o centro de gravidade da imaginação política contemporânea. [...] Provavelmente, entre as causas deste fenômeno estão a maleabilidade e o poder de sedução desse conceito para, em diferentes versões, atrair e incorporar outros ideais sensíveis da história política (como igualdade, liberdade e justiça). Todavia, essa mesma maleabilidade e alta demanda normativa, como anotado acima, gerou um acordo de superfície e um grande desacordo de bastidores. Democracia é, no plano da política, a expressão mais exemplar de “conceito essencialmente contestado”, ou seja, um conceito que não provoca penas um desacordo periférico, acidental e marginal, passível de solução após um processo de investigação racional mais esforçado. A disputa sobre o seu sentido concreto e seu caráter escorregadio é da sua essência mesma. O desacordo é infinito e opõe posições genuínas e defensáveis (MENDES, 2008, p. 28).

Por fim, cabe ainda mencionar o trabalho desenvolvido por Gonçalves (2017), que teve como objetivo analisar os sentidos ideológicos presentes nas medidas provisórias editadas durante o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva. A autora fez uso das lições de Laclau e Mouffe (2014, p. 96) para o desenvolvimento de uma metodologia que “vislumbra o campo político como um terreno fluido, heterogêneo, onde não cabem totalizações”. Entre os principais resultados apresentados, observa que as medidas provisórias editadas no campo da economia se articularam em torno de ideias como desenvolvimento econômico e fortalecimento da economia nacional, que costumam ser vinculadas a pautas classificadas como pertencentes à direita, enquanto na área que chama de estado surgem como relevantes questões como o papel do Estado como garantidor de uma segurança pública e da importância da Previdência Social. Destaca, ainda, no campo social, a implementação de programas de distribuição de renda e combate a desigualdades sociais, pautas tradicionalmente vinculadas a orientações políticas classificadas como de esquerda.

3.5 OBSERVAÇÕES FINAIS

O objetivo ao longo deste capítulo foi apresentar diversas teorias e pesquisas que exploram, sob diferentes pontos de vista, as diversas questões que permeiam o processo de deliberação legislativa e o diálogo entre os Três Poderes. No capítulo seguinte, passaremos à análise de casos concretos do comportamento entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na análise dos pressupostos de relevância e urgência que justificam a edição de medidas provisórias, isto é, a prática de o Poder Executivo exercer uma função que pode ser vista como quase legislativa.

Nesse contexto, no estudo das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, a teoria do discurso pode fornecer elementos capazes de nos auxiliar a explicar como se dá a construção de significado em torno daquilo que pode ser considerado como relevante e urgente no processo deliberativo de medidas provisórias. Também será útil na busca de identificar se, em algum momento, é possível perceber o surgimento de discursos hegemônicos que possam servir de suporte para aprovação de medidas envolvendo temas diversos.

Na análise das relações entre o Poder Judiciário e os Poderes Executivo e Legislativo, a partir das teorias de direito constitucional aqui estudadas e da teoria do discurso político, será possível discutir o papel desempenhado pelo Judiciário: sua atuação pode ser considerada contramajoritária? As decisões são minimalistas ou maximalistas? Em que medidas elas incentivam o diálogo entre poderes e contribuem para a qualidade desse diálogo? A teoria do discurso político é inserida como uma tentativa de trazer aportes complementares e críticos aos das teorias constitucionais que versam sobre diálogos institucionais.

4 A INTERPRETAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE SIGNIFICADO EM TORNO DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA PARA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Mendes (2008, p. 42) observa que “a legitimidade de uma decisão numa democracia constitucional é mensurada tanto pelo seu conteúdo (*output*) quanto pelo seu procedimento (*input*)” e defende que “o reconhecimento de um procedimento justo estimula a aquiescência em face de resultados não consensuais”. É possível enquadrar o debate em torno da legitimidade das medidas provisórias e as polêmicas que suscita, dentro dessa moldura. O uso da prerrogativa de editar uma medida provisória, com todos os impactos que traz ao processo deliberativo, redefine a agenda legislativa. O fato de ter força de lei e produzir efeitos desde sua edição também levanta a questão dos ônus em torno de sua rejeição ou perda de eficácia, aumentando os custos para o Congresso rejeitar uma medida que tenha apoio da opinião pública ou de segmentos relevantes da sociedade. Quando se debate em que medida os pressupostos de relevância e urgência estão sendo observados pelo Poder Executivo e analisados devidamente pelo Poder Legislativo, o que há é um questionamento em relação à ‘justeza’ do processo de aprovação das leis resultantes da conversão de medidas provisórias.

Ao estudar a iniciativa do Poder Executivo na edição de medidas provisórias, o foco da pesquisa será as exposições de motivos que acompanham o texto normativo. Trata-se do documento em que é feita uma explanação do conteúdo das medidas provisória, bem como a justificativa acerca de sua relevância e urgência. Em um segundo momento, no Poder Legislativo, os pareceres da comissão mista, bem como as discussões em Plenário e os encaminhamentos de votação são instrumentos capazes de permitir que se avaliem os contornos da discussão acerca dos pressupostos constitucionais. Por fim, na análise das medidas provisórias que são questionadas junto ao Poder Judiciário, as informações a serem analisadas são, primordialmente, os votos dos ministros do STF e documentos encaminhados pelos demais poderes como forma de aferir em que medida esses argumentos são levados em consideração pelos ministros no julgamento.

4.2 ESTUDO DO COMPORTAMENTO DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PROCESSO DE EDIÇÃO E DELIBERAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Conforme visto nos dois capítulos anteriores, quando se discutem os pressupostos de relevância e urgência na edição de medidas provisórias, uma observação comumente feita

pelos críticos é que os termos são excessivamente vagos, chegando-se por exemplo a propor o desenvolvimento de fórmulas que tragam uma prescrição mais objetiva. Em alguns casos, essas fórmulas chegam a ser convertidas em propostas legislativas, como é o caso da PEC nº 43, de 2019 (BRASIL, 2019), originada no Senado e tendo como primeiro signatário o Senador Randolfe Rodrigues, que visa alterar o rito legislativo da medida provisória e, entre outras medidas, propõe limitar a edição desses atos a no máximo cinco por sessão legislativa, vedando ainda a edição de medida provisória que verse sobre temas distintos.

As estatísticas apresentadas apontam que a conversão de medidas provisórias em lei corresponde a uma importante parcela da produção legislativa anual. As regras de processo legislativo inerentes a esses atos fazem com que elas ocupem espaço significativo na agenda congressual, com precedência sobre outros tipos de proposições. Contudo, a questão não deve ser analisada apenas sob a ótica do quantitativo representado pelas medidas provisórias, mas também de forma qualitativa, investigando-se igualmente a natureza dos temas tratados, o impacto a longo prazo das medidas provisórias convertidas em lei e o que a opção pela via da medida provisória representa em termos de processo legislativo.

Em diversos exemplos citados ao longo deste trabalho, juristas brasileiros e ministros do STF se referem aos pressupostos de relevância e urgência como conceitos fluidos, de baixa densidade normativa e aqueles que se esforçam em buscar definições mais concretas não logram êxito. A respeito desse ponto entendemos que a partir da teoria de Laclau (2005) é possível aprofundar as reflexões em torno do tema, construindo um entendimento um pouco mais elaborado acerca da interpretação dessa fluidez inerente aos pressupostos de relevância e urgência. A teoria de Laclau (2005), entretanto, não irá apontar caminhos para a construção de definições dogmáticas, muito pelo contrário, mas pode fornecer elementos para melhor compreender o processo de articulação desses conceitos. Embora os exemplos citados por Laclau estejam centrados no debate em torno de conceitos-chave para a ciência política, como povo, e democracia, propomos seguir a sua linha de raciocínio para debater aspectos em torno do processo legislativo das medidas provisórias.

A primeira lição que pode ser extraída diz respeito à percepção que não seria possível determinar, de forma prévia, aquilo que se deve entender por relevância e urgência. Tal definição é dada pela prática articulatória, estabelecendo-se dois polos dicotômicos: em um extremo estão os conceitos de relevância e urgência e, no outro, os de não relevância e não urgência. No espaço contínuo entre estes dois pontos articula-se todo um discurso com base nas lógicas da equivalência e da diferença, em um processo que acontece de forma contínua e é constantemente reorganizado e revisitado, especialmente nos momentos de

transição de governo e legislaturas. Assim, não parece ser possível obter a uma definição “verdadeira”, que significaria também a obtenção de uma definição permanente, do que é relevância e urgência – o máximo que se consegue é uma série de imagens conotativamente associadas, formando redes que fazem parte da estrutura da linguagem (LACLAU 2005). É justamente a conceituação em termos vagos que permite a construção de um significado político relevante (LACLAU, 2005) para esse instituto.

Quando se debatem relevância e urgência em medidas provisórias, está-se diante de dois fenômenos analisados na teoria de Laclau (2005): a falta de fixação entre significante e significado e a sobredeterminação, em que uma palavra (ou, no caso em estudo, duas palavras), condensam uma pluralidade de significados. Assim, tem-se que é visível que ao longo do período analisado uma pluralidade de interpretações a respeito daquilo que é entendido como relevante ou urgente. A partir das exposições de motivos apresentadas pelo Poder Executivo, relacionamos abaixo alguns exemplos bastante comuns ao longo do período estudado:

- a) A relevância e urgência diante de circunstâncias não previamente antecipadas: é o caso de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinário, implementação de programas de auxílio a populações afetadas em situações de catástrofes ambientais, incluindo agricultores atingidos por quebra de safra, como secas prolongadas na região nordeste, ou chuvas na região sudeste (caso das Medidas Provisórias nº 1/2001 (BRASIL, [2019b]), 19/2001 (BRASIL, [2019b]), 115/2003 (BRASIL, [2019b]), 565/2012 (BRASIL, [2019b]), 604/2013 (BRASIL, [2019b])). Mais recentemente, é possível mencionar ainda medidas relacionadas ao combate a epidemias, como o vírus da zika, Medida Provisória nº 716/2016, (BRASIL, [2019b]) e atenção à crise humanitária da Venezuela, que resultou em um grande fluxo migratório para o estado de Roraima, Medida Provisória 857/2018 (BRASIL, [2019b]).
- b) A identificação de uma matéria como relevante e urgente no curso de negociações havidas entre os Poderes Legislativo e Executivo ou, ainda, entre o Poder Executivo e segmentos da sociedade civil. É o caso, por exemplo, da Medida Provisória nº 22/2002 (BRASIL, [2019b]), que reeditou legislação sobre matéria tributária aprovada mediante acordo no Congresso mas vetada por razões de ordem técnica; da Medida Provisória nº 35, de 2002 (BRASIL, [2019b]), que fixou o valor do salário mínimo mediante entendimento prévio com o Congresso Nacional, segundo consta da Exposição de Motivos); da Medida Provisória nº 339,

de 2006 (BRASIL, 2006e), que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), cuja celeridade atenderia a anseios manifestados por muitos parlamentares durante as votações da PEC que originou o Fundeb e teria o objetivo de, entre a sociedade civil, evitar a frustração de expectativas levantadas pela aprovação da Emenda Constitucional n° 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006); da Medida Provisória n° 300, de 29 de junho de 2006 (BRASIL, [2019b]), sobre concessão de indenização a anistiados políticos, tendo a Câmara dos Deputados participado do processo de negociação; da Medida Provisória n° 388, de 5 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007a), que alterou regras de trabalhos aos domingos e teria sido negociada previamente com trabalhadores.

- c) A identificação de uma matéria como relevante e urgente diante de uma demora do Congresso Nacional em aprovar proposição legislativa sobre a matéria, como foi argumentado no caso das Medidas Provisórias n° 288 e n° 291, ambas de 2006 (BRASIL, [2019b]), que fixaram novos valores para o salário mínimo e benefícios previdenciários; da Medida Provisória n° 483, de 24 de março de 2010, que dispunha sobre contratações temporárias no serviço público (BRASIL, [2019b]);
- d) A identificação de uma matéria como de tal relevância e urgência que seria recomendável recorrer à sua edição como forma de limitar o tempo de debate no Parlamento: no caso da Exposição de Motivos da Medida Provisória n° 176, de 24 de março de 2004, convertida em lei, que tratava de reparações devidas a vítimas da ditadura, fala-se na necessidade da medida provisória para que se “agilize o novo ordenamento e para que não se prolonguem os debates no Congresso Nacional sobre a questão” (BRASIL, 2004);
- e) A identificação de uma matéria como relevante e urgente diante da necessidade da implementação de políticas públicas para a correção de injustiças históricas: é o caso da Medida Provisória n° 213/2004 (BRASIL, [2019b]), que implementou o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e menciona a educação profissional como uma das “demandas mais urgentes e historicamente menos atendidas”; das Medidas Provisórias n° 292 (BRASIL, 2006d) e n° 335, de 2006 (BRASIL, 2006e), que tinham o objetivo de regularizar ocupações fundiárias da população de baixa renda e fundamentavam a urgência da matéria em função do “enorme passivo histórico” da União em relação às populações menos favorecidas;
- f) A identificação de uma matéria como relevante e urgente diante da reivindicação

de grupos de interesse organizados e bastante específicos: como foi o caso das Medidas Provisórias n° 832 e 833, ambas de 2018 (BRASIL, [2019b]), que tiveram como objetivo atender parte da pauta de caminhoneiros, cuja greve paralisou o país, sendo a urgência e relevância das medidas, segundo as respectivas exposições de motivo, classificadas como “notórias”. Também é bastante frequente a utilização de medidas provisórias para a concessão de reajustes a servidores públicos, cumulada ou não com a reestruturação de carreiras, como por exemplo as Medidas Provisórias n° 160/2003, 170/2004 (BRASIL, [2019b]); a Medida Provisória n° 632/2013 (BRASIL, [2019b]), que menciona expressamente a necessidade de conferir efetividade a acordos firmados ao longo de 2013 com diversas carreiras, entre as quais as das agências reguladoras; a Exposição de Motivos da Medida Provisória n° 765/2016 que menciona a necessidade de dar uma “resposta efetiva” aos acordos firmados com as entidades representativas (BRASIL, 2016b).

- g) A identificação de uma matéria como relevante e urgente diante de restrições temporais impostas por outras leis ou pela Constituição Federal: a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000) determina em seu artigo 21 que é nulo de pleno direito qualquer ato que promova aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder (BRASIL, 2000). Diante dessa restrição, são relativamente frequentes as medidas provisórias que concedem reajustes a servidores do poder executivo e fundamentam a urgência da medida em função da necessidade de ver o reajuste aprovado antes desse prazo peremptório. É o caso, por exemplo, da Medida Provisória n° 46, n° 47 e n° 48, todas de 2002 (BRASIL, [2019b]); das Medidas Provisórias n° 307 e n° 308, ambas de 2006 (BRASIL, [2019b]); n° 431, de 2008 (BRASIL, [2019b]). A restrição temporal também é uma questão relevante no direito tributário, em função do princípio da anterioridade tributária, que faz com que determinadas regras tributárias devam ser aprovadas no ano anterior ao início da sua vigência (regra da anualidade) ou com pelo menos noventa dias de antecedência (regra nonagesimal). Tendo em vista esses limites, também pôde ser observada no período a edição de medidas provisórias destinadas a aumentar a carga tributárias que ancoram o argumento da urgência em torno do prazo exíguo imposto por tais regras, como é o caso das Medidas Provisórias n° 232, de 2004 e n° 806, de 2017 (BRASIL, [2019b]).

- h) A identificação de uma matéria como relevante ou urgente diante da necessidade de o Poder Executivo organizar sua estrutura administrativa: é uma característica de início de novos governos, mas verificável também em outros momentos, a edição de uma ou mais medidas provisórias dispendo sobre a organização da Presidência da República, criando ou extinguindo ministérios, cargos e funções comissionadas, realocando órgãos públicos, entre outras medidas de gestão da máquina pública que dependem a edição de lei. São exemplos as Medidas Provisórias nº 103/2003 (BRASIL, [2019b]), nº 163/2004 (BRASIL, [2019b]), nº 259/2005 (BRASIL, [2019b]), nº 360 e nº 369, ambas de 2007 (BRASIL, [2019b]), nº 527/2011 (BRASIL, [2019b]), nº 696/2015 (BRASIL, [2019b]), nº 726/2016 (BRASIL, [2019b]) e nº 768/2017 (BRASIL, [2019b]).

A lista acima não se pretende exaustiva, mas resume uma série de situações recorrentes que, em diferentes governos, ensejaram a edição de medidas provisórias. Pesquisadores que avaliem o conjunto das medidas provisórias editadas ao longo do tempo sob diferentes pontos de vistas poderão, sem dúvidas, chegar também a outros tipos de classificação. Os exemplos, entretanto, abrangem diversos governos, sendo possível observar que alguns argumentos em torno de relevância e urgência se repetem mesmo diante da alternância de poder. Contudo, os exemplos ilustram a polissemia dos conceitos de relevância e urgência.

A construção do significado em torno dos pressupostos de relevância e urgência se dá na prática discursiva envolvendo atores do campo político e social. Para Laclau (2005), quando se busca entender um processo dessa natureza, é preciso isolar unidades menores que o grupo, e, dentro da sua teoria do discurso, a menor unidade a partir da qual se pode iniciar uma análise seria a “demanda social” (LACLAU, 2005, p. 73). Nesse contexto, urgência e relevância não podem ser determinadas aprioristicamente, podem ser preenchidas de tantas e tão variadas formas que se tornam esvaziados de significado: constituem exemplos claros de significantes vazios. O que é relevante? O que é urgente? Prestar auxílio a uma população atingida por uma calamidade climática, debelar uma greve de caminhoneiros, combater situações históricas de desigualdade social, redefinir o sistema de ensino. Barroso (2015a, p. 35), ao debater os conceitos de “verdade” e “resposta correta” observa que “embora não se possa falar, em certos casos difíceis, em uma resposta objetivamente correta – única e universalmente aceita – existe, por certo, uma resposta subjetivamente correta”. Um elemento comum a uma ampla gama de assuntos veiculados por meio de medidas provisórias é que

buscam atender a uma ou mais demandas de segmentos diversos da sociedade, muitos dos quais bastante organizados, como parece ficar evidente no elevado número de medidas provisórias editadas para tratar de questões referentes a renegociações de débitos tributários, remuneração de servidores públicos, financiamento à agricultura, entre outros assuntos.

É possível observar na justificação das medidas provisórias e nos esforços de preenchimento dos conceitos de relevância e urgência, que propomos definir como significantes vazios, a identificação de certos termos utilizados com frequência para se defender a relevância ou urgência de uma medida provisória em diferentes contextos – sendo possível defender que estamos diante daquilo que Laclau (2005) chama de significantes flutuantes. Nos significantes flutuantes a fixação de sentidos é parcial, e esses sentidos podem ser alterados à medida em que discursos concorrentes disputam espaço e buscam se tornar hegemônicos. Mais uma vez, recorrendo ao histórico das medidas provisórias editadas entre os anos de 2002 e 2018, perpassando diferentes governos, é possível encontrar exemplos. Na análise das matérias de direito tributário, política econômica e finanças públicas é frequente o uso de expressões relacionadas à necessidade de combate a efeitos de crises econômicas ou a promoção de crescimento econômico. O uso de medidas provisórias para o combate aos efeitos da crise econômica teve dois momentos: um de implementação de medidas para expandir gastos públicos, reduzir tributos e aumentar a participação de empresas públicas na economia, implementadas a partir do segundo mandato do governo Lula e do primeiro mandato de Dilma Rousseff. A necessidade de combater a crise econômica mundial é relacionada como fundamento para providências como: autorizar bancos públicos a constituir subsidiárias e adquirir outras instituições financeiras - Medida Provisória n° 443/2008, (BRASIL, [2019b]); dispensar bancos públicos do pagamento de dividendos ao governo com canalização dos recursos para novos empréstimos - Medida Provisória n° 445/2008 (BRASIL, [2019b]); dilação de prazos para quitação de obrigações tributárias de grupos específicos de contribuintes - Medida Provisória n° 447/2008 (BRASIL, [2019b]); destinação de recursos para investimento em infraestrutura de transportes - Medida Provisória n° 452/2008 (BRASIL, [2019b]); constituição de fontes adicionais de recursos para o BNDES - Medida Provisória n° 453/2008, (BRASIL, [2019b]); ampliação dos programas de combate ao déficit habitacional, em especial por meio do Programa Minha Casa Minha Vida - Medida Provisória n° 459 e n° 465, ambas de 2009 (BRASIL, [2019b]) - entre outras; redução da carga tributárias sobre segmentos empresariais específicos da economia - Medida Provisória n° 540/2011 (BRASIL, [2019b]) e n° 549/2011 (BRASIL, [2019b]), n° 563/2012 (BRASIL, [2019b]) e n° 609/2013 (BRASIL, [2019b]), n° 617/2013 (BRASIL, [2019b]); instituição de

programas de parcelamento de débitos tributários - Medida Provisória n° 597/2012 (BRASIL, [2019b]). Em um segundo movimento, durante o governo de Michel Temer, o discurso em torno da necessidade de combater a crise econômica que afetava diretamente o país continuou a ser mencionado como fundamento para edição de medidas provisórias, ao lado da necessidade de buscar o equilíbrio ou melhora da economia, mas agora as medidas provisórias estavam mais voltadas para reduzir gastos e rever regras de desoneração tributárias de forma a melhorar a situação fiscal do governo. São exemplos nesse sentido: uma longa série de medidas provisórias dispendo sobre a renegociação de créditos tributários, a iniciar pela Medida Provisória n° 766, de 2017 (BRASIL, [2019b]), e sendo seguida por outras, como a Medida Provisória n° 778/2017 (BRASIL, [2019b]), n° 780/2017 (BRASIL, [2019b]), n° 783/2017 (BRASIL, [2019b]), n° 793/2017 (BRASIL, [2019b]), n° 798/2017 (BRASIL, [2019b]), n° 803/2017 (BRASIL, [2019b]), n° 804/2017 (BRASIL, [2019b]); sobre reversão das medidas de desoneração tributárias, como a Medida Provisória n° 774, de 2017 (BRASIL, [2019b]); ou das Medidas Provisórias n° 805/2017 (BRASIL, [2019b]) e 849/2018 (BRASIL, [2019b]), que tentaram postergar a concessão de reajustes a servidores públicos.

A facilidade que o governo tem para reduzir tributos ou expandir gastos e a dificuldade que possui para implementar medidas em sentido inverso pode ser visualizada no estudo do caso envolvendo a Medida Provisória n° 540, de 2 de agosto de 2011 (BRASIL, [2019b]); a Lei n° 12.546, de 14 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011b), resultante da conversão da primeira em Lei; e a Medida Provisória n° 669, de 26 de fevereiro de 2015 (BRASIL, [2019b]). A primeira medida provisória instituiu diversas regras de desoneração tributária voltadas, justificando-se a relevância e urgência da medida na necessidade de melhorar a competitividade da indústria nacional, tendo sido convertida em Lei. Contudo, quatro anos depois, o governo editou a segunda medida provisória com o objetivo de reverter parcialmente alguns dos benefícios instituídos, majorando algumas alíquotas tributárias, justificadas em da necessidade de aumentar a arrecadação e cortar despesas. A Medida Provisória n° 669, de 2015 (BRASIL, [2019b]), trazia ainda diversas outras alterações em regras tributárias. Essa Medida Provisória nunca chegou a ser votada no Congresso Nacional.

O Presidente do Senado Federal à época, Senador Renan Calheiros, determinou a devolução da Medida Provisória n° 669, de 2015 (BRASIL, [2019b]), à Presidência da República, alegando a falta de urgência da matéria e usando de prerrogativa constante do inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2019e), segundo o qual compete ao Presidente impugnar proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento, ressalvado o direito de recurso ao Plenário pelo autor, ouvida a

Comissão de Constituição e Justiça. Em sua fala ao Plenário em que dá notícia de decisão de devolver a Medida Provisória nº 669, de 2015, o Presidente do Senado invoca mais uma vez os argumentos em torno do excesso de medidas provisórias editadas pelo governo e das possíveis violações à separação de poderes, como comumente acontece em momentos de crise entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, e critica também frequentes modificações de legislação tributária por meio de medidas provisórias:

Eu comunico às Sr^{as} e aos Srs. Senadores que, utilizando as prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribuem ao Presidente do Senado Federal os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores, bem como de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, devolvo a Medida Provisória nº 669, de 2015, à Presidência da República. **Como é de conhecimento de todos os Senadores, a prerrogativa por excelência desta Casa e do próprio Poder Legislativo, como um dos pilares da República, é a produção legislativa, como assentado no art. 48 da Constituição Federal. O Poder Executivo, no entanto, ao abusar das medidas provisórias, que deveriam ser medidas excepcionais, deturpa o conceito mesmo de separação dos Poderes, invertendo os papéis constitucionalmente talhados a cada um dos Poderes da República. Assim, o excesso de medidas provisórias configura desrespeito à prerrogativa principal deste Senado Federal.** Por outro lado, não pode a Presidência se furtar à análise da admissibilidade das medidas provisórias quanto aos pressupostos constitucionais de sua edição, a saber: a urgência e a relevância. **No caso específico da Medida Provisória nº 669, não se pode considerar como urgente a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias, cuja vigência, por força constitucional, deverá aguardar o prazo de noventa dias. Esta matéria poderia ser perfeitamente veiculada por projeto de lei de iniciativa da Presidente da República, que ainda dispõe a seu favor da possibilidade da urgência constitucional. Por essa razão, considero a Medida Provisória nº 669, de 2015, inconstitucional. A inconstitucionalidade desta Medida Provisória nº 669 também se revela pela afronta ao princípio da segurança jurídica. Não podemos nos olvidar que há poucos meses aprovamos neste Congresso Nacional a Medida Provisória nº 651, de 2014, que foi sancionada como Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. Essa lei possibilitou a desoneração da folha de pagamento de cerca de 60 setores da nossa economia. Agora somos surpreendidos por nova mudança nas regras da desoneração, com o aumento de alíquotas anteriormente diminuídas.** Esta situação gera, todos sabem, instabilidade nas relações jurídicas, colocando em risco a confiança da sociedade nos atos emanados pelo Estado. Não posso, dessa forma, dar seguimento a tal medida atentatória a princípio constitucional basilar do Estado democrático de direito (BRASIL, 2015, p. 446, grifo nosso).

Existem debates em torno da possibilidade de aplicação desta regra do Regimento Interno do Senado a medidas provisórias. Contudo, chama a atenção que o governo, fragilizado pela crise política e econômica, e às vésperas da abertura do processo que

culminaria com o *impeachment* de Dilma Rousseff, não recorreu internamente, nem buscou o Poder Judiciário, aquiescendo com medida, conforme informa o noticiário da época:

A decisão de devolver a MP foi anunciada depois de uma reunião de Renan Calheiros com líderes partidários. [...] No início da noite, a Secretaria de Imprensa da Presidência da República divulgou nota na qual informou que a presidente Dilma Rousseff assinou um projeto de lei com urgência constitucional nos mesmos termos da MP. Com isso, segundo a nota, não haverá prejuízo para as medidas de ajuste fiscal propostas pelo governo. (SALOMÃO, 2015).

A Medida Provisória n° 669, de 2015 (BRASIL, [2019b]), seria revogada poucos dias depois por meio da Medida Provisória n° 671, de 19 de março de 2015 (BRASIL, [2019b]). Em uma amostra que registra, conforme se verá mais à frente, grande número de medidas provisórias que perdem vigência diante de falta de acordo com o governo ou, em menor quantidade, são rejeitadas por falta de atendimento aos pressupostos formais de relevância e urgência, a mensagem contida nesse precedente diz menos sobre a relevância e urgência da medida – pois se há relevância e urgência para reduzir impostos, na linha oposta é defensável que exista relevância e urgência para aumentá-los – e mais sobre o momento de fragilidade do Poder Executivo à época.

Contudo, não é inesperada a maior facilidade que o governo tem para aprovar regras que reduzem impostos ou preços. Na medida em que tais regras, quando implementadas por meio de medidas provisórias, já produzem efeitos imediatos, o ônus para o Congresso advindo de uma eventual rejeição, ou mesmo de sua perda de eficácia sem deliberação, torna-se altíssimo. No sentido inverso, naturalmente há um maior incentivo a não concordar com medidas impopulares, relacionadas a aumentos de tributação ou redução de benefícios.

Um exemplo claro a esse respeito de como pode ser difícil para o Congresso rejeitar uma medida de forte apelo popular é o da Medida Provisória n° 579, de 11 de setembro de 2012 (BRASIL, [2019b]), que alterou regras de concessão de energia e reduziu tarifas. Embora essa medida viesse a se tornar alvo de muitas críticas, talvez uma das mais polêmicas medidas adotadas durante o governo de Dilma Rousseff (BATISTA, 2014), sendo hoje vista com reservas por economistas de praticamente todas as escolas de pensamento, à época ela contou com amplo apoio da sociedade, incluindo órgãos representativos da indústria que reivindicavam uma redução dos custos de energia elétrica. Quando, conforme se verá mais adiante, a questão foi levada ao STF, este se manifestou pelo reconhecimento da urgência e relevância da matéria. Nas votações no Congresso Nacional, no Senado apenas o PSDB e o DEM se posicionaram contra o atendimento dos pressupostos constitucionais e de adequação

orçamentária, com o PSOL registrando voto favorável. Na Câmara, entretanto, todas as bancadas, incluindo as de oposição, orientaram o voto “sim” à matéria e houve ampla discussão da matéria, com diversos parlamentares clamando por sua aprovação. Os Deputados de partidos de oposição que ofereciam alguma resistência à votação, fundamentavam seus votos na expectativa de que o governo também oferecesse uma contrapartida de redução de impostos a fim de permitir uma queda ainda maior no preço da energia, ou manifestavam preocupação quanto aos potenciais impactos na arrecadação tributária dos Estados, com possível elevação das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS):

O SR. CELSO MALDANER (PMDB-SC. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sras. E Srs. Deputados, **como é de conhecimento comum, o brasileiro paga, de forma injusta, uma das contas de luz mais caras do mundo. Temos a terceira tarifa mais cara do planeta, para ser mais específico, apesar de vivermos em um país com um dos menores custos de geração do mundo.** Digo isso porque as concessionárias continuam cobrando, indevidamente, a amortização dos investimentos feitos por elas para a construção das hidrelétricas. Ou seja, continuamos pagando pela construção das usinas, que já foram pagas durante décadas. **E isso, além de pesar no bolso de todos os cidadãos brasileiros, está impactando negativamente na competitividade da indústria brasileira.**

Para sanar o problema, a Presidente Dilma Rousseff editou a Medida Provisória nº 579, que dará ao povo brasileiro um desconto médio de 20,2% na tarifa a partir de 2013. Uma conquista que vai injetar R\$ 24 bilhões por ano no bolso do consumidor brasileiro, um valor maior que o do Bolsa Família, por exemplo. Por isso, reitero a importância da aprovação da Medida Provisória nº 579 no Congresso Nacional, que está na pauta e deveremos votá-la ainda na manhã de hoje. Com isso, estaremos garantindo a geração de empregos e a retomada do crescimento da economia brasileira. O momento é agora. Precisamos de energia a preço justo no Brasil.

Este é o meu pronunciamento. Quero sensibilizar todos os colegas Parlamentares para votarmos hoje essa medida provisória.

Quero parabenizar o Sr. Paulo Skaf, Presidente da FIESP de São Paulo, por ter tomado essa iniciativa, mobilizando todo o empresariado brasileiro para sensibilizar todos os Parlamentares, porque o Brasil, infelizmente, não é competitivo, temos que crescer mais e temos que começar, então, pela energia elétrica. [...]

O SR. ANTHONY GAROTINHO (Bloco/PR-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – **O PR entende que essa medida provisória é importantíssima para o desenvolvimento do País. O Brasil tem hoje uma das energias mais caras do mundo. Isso tem dificultado a competitividade das nossas indústrias. Mas o PR alerta que alguns Estados, que têm como receita principal o ICMS cobrado na conta de luz, já anunciaram que vão aumentar a alíquota de ICMS, ou seja, o aumento vai acabar caindo na mão do consumidor.**

O SR. MENDONÇA FILHO (DEM-PE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sra. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, **o Democratas apoia a aprovação da Medida Provisória nº 579.** Consideramos importante a redução do preço final da energia para a indústria, para o comércio e para o consumidor brasileiro como um todo. Sabemos que boa parte do custo da

energia é decorrente do grande custo tributário que incide sobre a conta de energia elétrica. **Lamentavelmente, não vamos alcançar os 20% que desejava a Presidente Dilma. Eu quero deixar aqui uma sugestão: nós vamos discutir, logo, logo, a Medida Provisória nº 591. E temos emenda para que possamos providenciar ou proporcionar a isenção total de PIS/COFINS sobre a conta de energia elétrica.** Então, se o Governo Federal deseja efetivamente cumprir o patamar de 20% de redução no custo final da energia, basta aprovar o fim, a isenção, a alíquota zero de PIS/COFINS, o que traria um enorme benefício para os consumidores residenciais do Brasil como um todo e os consumidores comerciais e industriais, fazendo com que a promessa que foi assumida pela Presidente Dilma, de fato, venha a ser cumprida, e não apenas a manobra política para transferir para Estados e Municípios o encargo final da redução do custo da energia elétrica, que vai ter um peso muito relevante para os Estados brasileiros, infelizmente. Mas nós apoiamos e ratificamos a posição do Democratas no sentido de aprovarmos a Medida Provisória nº 579.

O SR. ANTONIO CARLOS MENDES THAME (PSDB-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sra. Presidenta, Sras. e Srs. Deputados, vamos encaminhar “sim”. **Todos os partidos de oposição vão encaminhar “sim”. Quem tentou politizar esse debate não fomos nós; quem tentou politizar esse debate foi o próprio Governo, na sua incompetência de conseguir um acordo, um entendimento consensual. Tentou colocar que aqueles que estariam pretensamente contra eram pessoas que estavam contra abaixar o custo da energia para os consumidores e para as indústrias. Não há um brasileiro que esteja contra abaixar o preço da energia elétrica, mas há diversas formas de fazê-lo. Uma delas é diminuindo tributos.** É o que esperamos que esta Casa vote, a isenção de tributos federais, PIS, PASEP, COFINS e outros encargos federais, para que, realmente, a energia fique mais barata. O segundo era um condicionamento: condicionar que as empresas que tivessem a sua concessão renovada fizessem, por exemplo, a potencialização das turbinas das hidrelétricas, aumentando em mais de 60% a produção. Mas, não, o que nós vamos ter é a mesma quantidade de energia. Poderíamos ter muito mais, se isso fosse forçado, fosse condicionado. Em suma, nós estamos favoráveis a essa medida e esperamos que, nas emendas, o Governo mostre que realmente deseja diminuir os encargos e, dessa forma, o preço da energia a todos os consumidores e todos os empreendedores brasileiros.

O SR. ARLINDO CHINAGLIA (PT-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sra. Presidenta e demais pares, a unanimidade do painel prova que o Governo acertou na iniciativa da medida provisória. Portanto, com essa confiança demonstrada em plenário, o Governo dá força para que nós continuemos governando bem o Brasil. O Governo orienta “sim” (BRASIL, 2012a, p. 43409-43411, grifo nosso).

O recurso à importância da adoção de medidas capazes de promover o crescimento e desenvolvimento econômico, por meio do uso desses termos ou outro semelhantes está presente com frequência em medidas destinadas a fomentar segmentos específicos da economia, implementar políticas públicas, rever regras tributárias, conceder incentivos fiscais, entre outras medidas que podem ser enquadradas nas classificações de política econômica, direito tributário, desenvolvimento regional. Contudo, tal discurso também é articulado em

áreas não estritamente econômicas, como é de chamar a atenção a Exposição de Motivos à Medida Provisória nº 746, de 2016, que promoveu a reforma do ensino médio no país e dá bastante ênfase à importância de aprovação da medida como forma de impulsionar o desenvolvimento econômico de longo prazo:

14. Aprofundando-nos no aspecto da urgência, há que se considerar que, dada a oscilação do quantitativo populacional brasileiro, observa-se que o desafio nacional é ainda mais amplo. No período de 2003 a 2022, é estimado que a população jovem brasileira atinja seu ápice, alcançando por volta de 50 milhões dos habitantes. A partir disso, inicia-se uma queda projetada em 12,5 milhões de jovens, de modo que este é o momento mais importante e urgente para investir na educação da juventude, sob pena de não haver garantia de uma população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico.

15. No entanto, o mais relevante é que, nesse mesmo período, a taxa de crescimento da população idosa caminha em torno de 3% ao ano, ou seja, serão esses jovens (a base contributiva do nosso sistema social de transferências de recursos dos ativos para os inativos) que entrarão no mercado de trabalho nas duas próximas décadas, razão pela qual se mostra urgente investir para que o Brasil se torne um País sustentável social e economicamente (BRASIL, 2016a).

Quando o Poder Executivo edita uma medida provisória a exposição de motivos que a acompanha consiste no primeiro documento em que é feita uma defesa acerca dos pressupostos de relevância e urgência. Há, além disso, diversos casos em que a exposição de motivos contém registros acerca de tratativas com o Poder Legislativo para o encaminhamento da matéria por essa via, visando uma conversão célere em lei. Os diálogos, assim, se iniciariam anteriormente à edição de medidas provisória.

As críticas que são feitas à análise dos pressupostos de relevância e urgência no Congresso Nacional, com pareceres que se limitam, na maior parte das vezes, a simplesmente identificar os pressupostos como presentes, assentindo dessa maneira com as razões apresentadas pelo Poder Executivo, também pode ser feita ao Poder Executivo como iniciador do processo. As exposições de motivos são prolixas nas explicações a respeito das medidas sob implementação, mas não se aprofundam muito na discussão da relevância e urgência da matéria, seja em relação ao contexto político e econômico, seja por meio de uma discussão a respeito da maior adequação do recurso à medida provisória ao invés do envio de um projeto de lei. A esse respeito, cabe destacar que, excluídas da análise as medidas extraordinárias sobre abertura de créditos extraordinários, identificamos dezenove medidas provisórias em que não os termos relevância ou urgência não são sequer mencionados. Dessas, dezessete foram aprovadas, e duas tiveram sua vigência encerrada.

Um exemplo ilustrativo a esse respeito é o da Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008 (BRASIL, [2019b]), que era composta por 325 artigos e destinada à concessão de reajustes a um grande número de carreiras do Poder Executivo, que foi convertida em lei. A Exposição de Motivos, por sua vez, é composta por 126 parágrafos, que explicam as alterações promovidas em cada carreira², além de informar sobre impactos financeiros, mas há apenas um parágrafo que tenta justificar a relevância ou urgência da medida com base em argumentos como “remunerações justas”, “reter profissionais de alto nível de qualificação” e “instituir um serviço público profissionalizado, responsável, eficiente e democrático”:

2. As medidas propostas buscam suprir demanda dos órgãos e entidades da Administração Federal por pessoal especializado e proporcionar aos servidores remunerações justas, observados os parâmetros de mercado externo e as demais carreiras da Administração Pública Federal. O objetivo é atrair e reter profissionais de alto nível de qualificação, compatíveis com a natureza e o grau de complexidade das atribuições dos cargos e das carreiras objeto da proposta, em consonância com os parâmetros estabelecidos no art. 39 § 1º da Constituição Federal, além de instituir um serviço público profissionalizado, responsável, eficiente e democrático para construir e desenvolver uma inteligência permanente no Estado. Cumprindo-se compromisso firmado com o Tribunal de Contas da União, a medida também prevê a criação de novos cargos em diversas carreiras, visando diminuir gradualmente, a terceirização irregular de postos de trabalho na Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, mediante a substituição dos terceirizados por servidores concursados (BRASIL, 2008).

Outro exemplo de Medida Provisória em que a Exposição de Motivos não analisa objetivamente os pressupostos de relevância e urgência é a Medida Provisória nº 71, de 3 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002g), que foi rejeitada no mérito pela Câmara dos Deputados. A Medida Provisória trazia várias modificações na estrutura das carreiras da Advocacia Geral da União (AGU). O Parecer, proferido em Plenário pelo Deputado Mussa Demes, em substituição à Comissão Mista, restringiu-se a opinar pelo preenchimento dos “requisitos constitucionais para sua admissão” (BRASIL, 2002, p. 2) e, no mérito, pela sua provação. Contudo, diante das dificuldades de se firmar um consenso quanto a sua aprovação, a matéria foi rejeitada no mérito, conforme acordo firmado com o próprio PT, visando destrancar a pauta e com o compromisso de que matéria fosse reeditada no mês de janeiro de 2003, já em uma nova sessão legislativa:

² De acordo com nota elaborada pela Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados, a Medida Provisória alcançou 191.900 servidores ativos, 115.774 aposentados e 72.739 pensionistas, com impacto estimado de 1,5 bilhão de reais em 2008 e 5,7 bilhões de reais em 2009 (BRASIL, 2008, p. 3).

O SR. INOCÊNCIO OLIVEIRA (PFL - PE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, creio que todos sabem que a Federação é importante para o Brasil, que é uma república federativa. Portanto, o fortalecimento dos Estados é fundamental para que eles possam prestar assistência ao cidadão. Ele vive no Estado, não na União. **Acabamos de fechar o seguinte acordo. Primeiro, em face do requerimento do PT, vamos rejeitar a Medida Provisória n° 71 com o compromisso de que, no começo de janeiro, será editada medida provisória tendo por base o projeto de conversão.** Segundo, votaremos urgência e mérito das duas leis complementares à Lei Kandir. Terceiro, votaríamos a regulamentação da CIDE com uma emenda do PI (BRASIL, 2002b, p. 54136, grifo nosso).

Mais recentemente, a Medida Provisória n° 772, de 29 de março de 2017 (BRASIL, [2019b]), tornou mais rígidas as regras de inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal, na mesma época em que a mídia noticiava com grande destaque a deflagração da operação da Polícia Federal que ficaria conhecida como Carne Fraca e investigava fraudes na indústria de alimentos, inclusive levantando preocupações quanto aos impactos sobre a exportação de produtos brasileiros, com risco de que muitos países importadores revogassem certificados sanitários. A Exposição de Motivos, nesse caso, destacou a relevância da medida como forma de combater riscos à saúde pública, garantir a defesa do consumidor e evitar “perdas econômicas, aumentos de custo e desemprego”, mas não se detém sobre a análise da urgência da matéria (BRASIL, 2017a). Por fim, a Medida Provisória n° 772, de 2017 (BRASIL, [2019b]) seria revogada a dois dias do fim do seu prazo de vigência, já tendo parecer aprovado na Comissão Mista, pela Medida Provisória n° 794, de 9 de agosto de 2017 (BRASIL, [2019b]), que revogaria também outras duas medidas provisórias que estavam trancando a pauta da Câmara dos Deputados sob o argumento de que era preciso analisar “outras proposições legislativas extremamente relevantes para a continuidade da retomada do crescimento econômico e das reformas estruturantes que o Brasil precisa” (BRASIL, 2017). Nem a norma revogadora nem a norma revogada foram convertidas em lei: a Medida Provisória n° 794, de 2017 (BRASIL, [2019b]), teve seu prazo de vigência encerrado em 6 de dezembro de 2017 e a Medida Provisória n° 772, de 2017 (BRASIL, [2019b]), em 8 de dezembro de 2017. Diante desse quadro, a principal questão a ser levantada diz respeito ao uso da Medida Provisória como forma de dar uma resposta rápida às denúncias que colocavam em xeque a credibilidade da indústria alimentícia nacional. Contudo, à medida em que as investigações se desenvolveram e magnitude problema parece ter arrefecido, o interesse na aprovação da Medida Provisória parece ter diminuído na mesma proporção.

O uso de medidas provisórias para tratar questões relacionadas a servidores públicos, criação de cargos, reorganização de carreiras, bem como concessão de adicionais e reajustes

remuneratórios é frequente em todos os governos do período. Ao pesquisar as medidas provisórias editadas no período, identificamos 60 medidas que alteram carreiras do Poder Executivo Federal, das quais 51 concediam algum tipo de reajuste salarial ou regulavam o pagamento de algum tipo gratificação. Dessas, apenas uma foi rejeitada, a Medida Provisória nº 45, de 25 de junho de 2002 (BRASIL, [2019b]), que concedia reajustes salariais a servidores do Banco Central do Brasil, e uma teve seu prazo de vigência encerrado sem conversão em lei, a Medida Provisória nº 521, de 31 de dezembro de 2010 (BRASIL, [2019b], que versava sobre as bolsas devidas a médicos residentes, mas a matéria seria reeditada e aprovada no ano seguinte, por meio da Medida Provisória nº 536, de 24 de junho de 2011 (BRASIL, [2019b]). Fica clara, aqui, uma propensão à aprovação de medidas destinadas a revisar e corrigir estruturas de remuneração. Somente em 2017, com a pauta do Congresso Nacional bastante dominada com a discussão de medidas voltadas ao combate à crise econômica e à melhora das contas públicas, houve a rejeição, no Senado, da Medida Provisória nº 816, de 2017 (BRASIL, [2019b]), que criava cargos em comissão para compor os Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, por se entender que não foram atendidos os pressupostos de relevância e urgência, com parlamentares se pronunciando contra a criação de cargos em um momento de crise econômica:

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania/PCdoB - AM. Para discutir. Sem revisão da oradora.) – Sr. Presidente, Srs. Senadores, Sr^{as} Senadoras, **esta medida provisória que vem à votação no Senado Federal é uma medida provisória que, no nosso entendimento, não deveria nem ter sido recebida, porque é uma medida provisória que cria cargos públicos**, cargos de confiança. Sr. Presidente, nós temos acompanhado o acirramento da crise no País que tem trazido transtornos absolutos para a vida da população brasileira, que tem, nesses últimos dias, vivido o que nunca ou o que há muito tempo não se vivia no País [...], Como, Senador Reguffe, que neste momento nós vamos aprovar uma medida provisória que cria cargos no Poder Público, cargos de confiança, cargos comissionados? Não dá.

O SR. REGUFFE (S/Partido - DF. Para discutir. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. **Parlamentares, é absolutamente ridículo nós estarmos neste momento votando esta medida provisória que cria cargos no Governo Federal neste momento do País. Isso é a piada pronta.** O que o Senado Federal está fazendo agora, se aprovar esta medida, é uma piada pronta. Isso é absolutamente ridículo. Não dá para aceitar que, neste momento que o País vivendo, ainda queiram aprovar uma medida que vai criar cargos comissionados na estrutura do Governo Federal. Isso é absolutamente inaceitável. Enquanto a França possui 4.800 cargos comissionados, enquanto os Estados Unidos inteiros possuem 8 mil cargos comissionados, no Brasil nós temos 25 mil só na Administração Direta. E ainda querem criar mais cargos comissionados? (BRASIL, 2018, p. 105-107, grifo nosso).

Contudo, no sentido oposto, mais ou menos à mesma época, o Poder Executivo, alegando a necessidade de conter o aumento de despesas diante da queda na arrecadação pública, editou medidas provisórias postergando ou suspendendo a concessão de reajustes remuneratórios que haviam sido acordados previamente: referimo-nos à Medida Provisória nº 805, de 30 de outubro de 2017 (BRASIL, [2019b]), e à Medida Provisória nº 849, de 31 de agosto de 2018 (BRASIL, [2019b]). Em ambos os casos, a vigência foi encerrada sem a conversão em lei. Igual destino teve também a Medida Provisória nº 689, de 31 de agosto de 2015 (BRASIL, [2019b]), editada com o objetivo de fazer com que o servidor licenciado do serviço público optante por manter seu vínculo com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) arcasse também com a parcela patronal da contribuição previdenciária. Trata-se de outro exemplo de medida em que a Exposição de Motivos não explora diretamente qual a urgência da medida e que gerou diversas críticas e reações entre órgãos representativos de servidores públicos no curso de audiências públicas destinadas a instruir a matéria.

Em situações como as relatadas acima, pesquisas limitadas aos pareceres que orientaram a deliberação podem realmente fornecer poucas pistas a respeito do juízo acerca de relevância e urgência. Por outro lado, a busca aos pronunciamentos parlamentares no momento da votação dessas medidas pode acrescentar informações interessantes para uma melhor compreensão do processo deliberativo, especialmente naqueles casos em que a medida provisória perdeu eficácia ou foi rejeitada por falta de atendimento aos pressupostos de relevância e urgência. Com base nos dados levantados no primeiro capítulo desta pesquisa, é possível desenhar o seguinte quadro com relação às medidas provisórias que foram rejeitadas no período compreendido entre 2002 e 2018:

Tabela 4 - Medidas Provisórias não convertidas em Lei

	FHC	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
<i>Rejeição por falta de pressupostos</i>						
na Câmara	1	2	1	0	0	2
no Senado	2	5	3	0	1	1
<i>Rejeição quanto ao Mérito</i>						
na Câmara	11	2	2	0	0	0
No Senado	0	1	1	0	0	0
Total de Rejeições	14	9	8	0	1	3
Perda de Eficácia	1	8	16	35	11	54
Revogações	0	2	4	1	2	3

Fonte: Elaborado pela própria autora, a partir de dados do Planalto (BRASIL, [2019a]) e Congresso Nacional (BRASIL, [2019c]).

Inicialmente, quanto às medidas revogadas, é preciso observar que no quadro acima relacionamos como revogações apenas as medidas provisórias que foram revogadas por outra medida provisória que, por sua vez, foi convertida em lei. Existem, contudo, diversos casos, especialmente no governo de Michel Temer, de medidas provisórias que, uma vez revogadas tinham sua tramitação sobrestada, mas que voltavam a vigorar quando esgotado o prazo de vigência ou rejeitada a norma revogadora, gerando aqui uma situação apelidada de efeito dominó, conforme notícia publicada no próprio site da Câmara dos Deputados:

Em regra, uma medida provisória vale por até 120 dias – prazo que a Constituição dá para que o texto seja aprovado pelo Congresso ou deixe de valer por falta de votação. Não foi exatamente o que aconteceu com a Medida Provisória 798/17, editada em agosto do ano passado, e que só vai perder a vigência hoje, mais de um ano depois da sua edição.

A MP 798/17 foi revogada em setembro de 2017 pela MP 804/17 e, portanto, teve sua eficácia suspensa. A MP 804/17, por sua vez, foi revogada em outubro do ano passado pela MP 807. Nenhuma delas foi votada e, à medida que uma caía, a outra voltava a valer, numa espécie de efeito dominó.

As três medidas provisórias tratavam do mesmo tema: estendiam o prazo para adesão do chamado Refis da Crise, o programa de renegociação de dívidas de empresários com o governo. Como os prazos estabelecidos pelas três MPs datam de 2017 e já foram superados, não houve interesse na votação pelo Congresso, já que o efeito prático da medida provisória já acabou (SIQUEIRA, 2018).

Outro exemplo de revogação que não é convertida em lei pode ser encontrado na Medida Provisória nº 794, de 9 de agosto de 2017 (BRASIL, [2019b]), que revogou as Medidas Provisórias de nºs 772, 773 e 774 (BRASIL, [2019b]) sob o argumento da necessidade de destrancar a pauta para votação de “outras proposições legislativas extremamente relevantes para a continuidade da retomada do crescimento econômico e das reformas estruturantes que o Brasil precisa” (BRASIL, 2017a). Cumprido o objetivo de destrancar a pauta, essa Medida Provisória perdeu vigência sem ser votada, da mesma forma como as normas que ela revogou.

O quadro acima também demonstra que as rejeições de medidas provisórias quanto ao mérito (que foram precedidas de uma deliberação favorável quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência) concentram-se fortemente no mandato de Fernando Henrique Cardoso, nos momentos subsequentes à promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), movimento que se reduziu drasticamente durante os dois governos de Lula, não se registrando rejeições quanto ao mérito nos mandatos de Dilma e Temer. As rejeições por falta de atendimento aos pressupostos de relevância e urgência foram mais frequentes no governo Lula, sendo que tal rejeição ocorreram com mais frequência no

Senado Federal do que na Câmara dos Deputados, existindo inclusive o registro de medidas provisórias que, ao mesmo tempo em que foram rejeitadas quanto aos pressupostos, concluiu-se na sequência pela apresentação de projeto de lei versando sobre a mesma matéria. Apenas no governo de Michel Temer houve uma inversão dessa tendência, com duas medidas sendo rejeitadas na Câmara e uma no Senado.

Ao mesmo tempo em que há uma redução gradual das matérias rejeitadas no mérito, há um crescimento acentuado daquelas que perdem eficácia diante de sua não conversão dentro do prazo máximo de 120 dias. Assim, considerando que a maior parte das medidas provisórias que não são convertidas em lei perdem sua vigência, não sofrendo rejeição expressa, cabe estudar quais seriam as justificativas para a perda de eficácia dessas medidas provisórias. Ao analisar o processo legislativo, é possível identificar três tipos de justificativas: (i) a medida provisória já produziu os efeitos desejados durante o prazo de vigência de 120 dias; (ii) não há acordo para a votação da matéria; e (iii) há perda de interesse pela aprovação da medida provisória.

A primeira diz respeito a situações em que medida provisória produz os efeitos pretendidos dentro do seu prazo de vigência, como é o caso, por exemplo, de inúmeras medidas provisórias que versam sobre a abertura de créditos orçamentários, que são empenhados durante o prazo de vigência. No primeiro capítulo narramos um caso de rejeição inócua, mas se deve registrar que ao longo do período estudado existiram 28 medidas provisórias de abertura de crédito extraordinário que perderam eficácia. Em sentido semelhante, ao longo da preparação da Copa do Mundo e das Olimpíadas registrou-se a edição de medidas provisórias para lidar com aspectos operacionais dos eventos, que podiam incluir medidas prosaicas como modificar o horário de veiculação do programa de rádio “Hora do Brasil”, e perdiam o sentido uma vez encerrados os eventos. A esse respeito podemos citar como exemplos a Medida Provisória n° 648, de 3 de junho de 2014 (BRASIL, [2019b]), e a Medida Provisória n° 742, de 26 de julho de 2016 (BRASIL, [2019b]).

Uma segunda justificativa para a perda de vigência das medidas provisórias diz respeito à falta de acordo para aprovação das medidas e negociação dos termos do projeto de lei de conversão. É o caso, por exemplo, da Medida Provisória n° 625, de 2 de setembro de 2013 (BRASIL, [2019b]), que propunha a abertura de crédito extraordinário para a realização de ação de cooperação energética com a Bolívia e foi bastante criticada quanto à realização desse tipo de despesa em um momento de aperto fiscal e crise econômica. Na mesma linha, a Medida Provisória n° 629, de 18 de dezembro de 2013 (BRASIL, [2019b]), também perdeu

vigência sem que fosse convertida em lei diante da falta de acordo no Parlamento, conforme noticiou a agência de notícias da Câmara dos Deputados:

Por falta de quórum foi adiada a votação da Medida Provisória 629/13 na comissão mista que analisa o mérito do texto enviado pelo Executivo. O ponto de discórdia entre governo e oposição é a renovação do programa Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), que beneficia os exportadores de produtos manufaturados com desoneração tributária (PROGRAMA, 2014).

Um pouco mais à frente, outro exemplo de falta de acordo pode ser visto na Medida Provisória nº 683, de 13 de julho de 2015 (BRASIL, [2019b]), que buscava resolver disputas entre Estados envolvendo a arrecadação do ICMS:

Representantes de Secretarias de Fazenda estaduais defenderam, nesta segunda-feira (31), a garantia de uma reforma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com recursos para um fundo de auxílio financeiro previstos na Constituição e não em medida provisória, como sugerido pelo governo federal.

Eles participaram de reunião com o presidente da comissão especial sobre reforma tributária, deputado Hildo Rocha (PMDB-MA), e o relator, deputado Andre Moura (PSC-SE).

A Medida Provisória (MP) 683/15 cria dois fundos para compensar os estados por futuras mudanças no ICMS. O Fundo de Auxílio Financeiro à Convergência de Alíquotas do ICMS (FAC-ICMS) vai diminuir perdas que os estados tiverem com o fim dos incentivos fiscais e a unificação das alíquotas do ICMS. Já o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (FDRI) garantirá recursos para infraestrutura e desenvolvimento dos estados, papel hoje desempenhado pelos incentivos.

Os dois fundos serão operados pela Caixa Econômica Federal. A criação dos fundos é uma das etapas da estratégia do governo federal para buscar unificar a alíquota interestadual de ICMS em 4% e acabar com a guerra fiscal entre estados.

A representante da Bahia na Comissão Técnica Permanente (Cotepe) sobre o ICMS no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), Ely Dantas, afirmou que a necessidade do fundo foi fruto da evolução das discussões no Confaz. Segundo ela, esses recursos sozinhos são “insuficientes para substituir o modelo de benefícios fiscais para diferenciar estados menores” (MIRANDA, 2015).

O governo ainda editaria a Medida Provisória nº 599, de 27 de dezembro de 2012 (BRASIL, [2019b]), em mais uma tentativa de pacificar questões envolvendo o ICMS, que também perdeu vigência sem ser convertida em lei. Por fim, outro exemplo que pode ser citado na mesma linha é o da Medida Provisória nº 520, de 31 de dezembro de 2010 (BRASIL, [2019b]), que criava a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S. A. e encontrou oposição por parte de servidores públicos, tendo sua constitucionalidade questionada pelo PSDB junto ao STF (PSDB AFIRMA, 2011).

Quanto à terceira justificativa para perda de vigência, de falta de interesse do governo em negociar sua conversão em lei, um exemplo recente e bastante conhecido é o da Medida Provisória nº 808, de 14 de novembro de 2017 (BRASIL, [2019b]), que alterava dispositivos da legislação trabalhista. A edição dessa medida provisória foi garantia dada a Senadores para que aprovação da proposta de reforma trabalhista que já tramitava na Câmara se desse sem emendas, evitando o retorno da matéria à Casa de origem e agilizando sua aprovação final. O compromisso assumido pelo governo era que as mudanças consensuais no Senado seriam encaminhadas ao Parlamento por meio de uma medida provisória, conforme explicado na própria Exposição de Motivos da MP. Contudo, uma vez remetida à Câmara, muitos parlamentares se queixaram da falta de empenho para sua aprovação, que resultou na perda de vigência da matéria:

Encaminhada ao Congresso como uma garantia, por parte do governo Michel Temer, de que a polêmica reforma trabalhista seria modificada após sua aprovação, ainda em 2017, a Medida Provisória 808/2017 já chegou a esta semana sem qualquer chance de manter sua vigência a partir da próxima (ao final desta matéria, veja o que mudaria na lei com a MP). O texto perde validade na segunda-feira (23) e, para continuar valendo, deveria ter sido aprovado em duas sessões plenárias, uma na Câmara e outra no Senado, mas esbarrou na falta de interesse da base aliada e em uma disputa que opositores classificam como artificial, justamente para impedir o avanço da pauta. A conduta dos governistas mereceu crítica até entre alguns deles.

“É lamentável que a medida provisória não tenha logrado êxito de ser aprovada, porque era um amplo acordo”, disse ao Congresso em Foco o senador governista José Agripino (RN), que liderou o DEM no Senado por mais de dez anos a partir de 2003. “Tudo o que é acordado, na minha opinião, tem que ser cumprido. Infelizmente essa matéria não mereceu tramitação congressional que o acordo recomendava. É um fato lamentável (GÓIS, 2018, grifo nosso).

Passando à análise das medidas provisórias rejeitadas por não serem percebidas como relevantes ou urgentes, conforme já vimos, são relativamente raras as hipóteses em que houve rejeição por falta de atendimento aos pressupostos constitucionais (uma lista das dezoito medidas rejeitadas por falta de atendimento aos pressupostos de relevância e urgência pode ser vista no apêndice). As matérias rejeitadas estão concentradas nas áreas de direito administrativo (envolvendo principalmente criação de cargos e carreiras de servidores públicos), direito tributário (mostrando mais uma vez as dificuldades em obter acordos em matérias tributárias) e finanças públicas. Há casos em que a deliberação é pela rejeição quanto aos pressupostos de relevância e urgência e, no mérito, pelo oferecimento de projeto de lei, como é o caso das Medidas Provisórias nº 242, de 24 de março de 2005 (BRASIL, [2019b]),

que tratava de legislação previdenciária, e da Medida Provisória n° 320, de 24 ago. 2006 (BRASIL, [2019b]), que tratava de regras alfandegárias.

A exemplo do que ocorre com as matérias que perdem vigência, também aqui é possível identificar matérias em que o governo não se opõe à rejeição da Medida Provisória que já produziu boa parte dos efeitos pretendidos durante o prazo de vigência. Um exemplo desse tipo é a Medida Provisória n° 830, de 21 de maio de 2018 (BRASIL, [2019b]), destinada à extinção do fundo soberano. A matéria foi rejeitada na Câmara e há, na sessão deliberativa, menção explícita à existência de acordo com o governo quanto à sua rejeição. O tema da extinção do fundo soberano seria retomado com a edição da Medida Provisória n° 881, de 30 abr. 2019 (BRASIL, [2019b]) que, na exposição de motivos, destaca que o fundo soberano foi drenado financeiramente durante o prazo de vigência da Medida Provisória rejeitada, restando pendente apenas as pendências burocráticas a respeito da sua extinção definitiva:

25. A Medida Provisória n° 830, de 21 de maio de 2018, extinguiu o Fundo Soberano do Brasil (FSB), permitindo que seus recursos financeiros na Conta Única do Tesouro Nacional fossem operacionalmente desvinculados e integralmente realocados para pagamento da Dívida Pública Federal, proporcionando fonte adicional indispensável para o cumprimento da Regra de Ouro em 2018.

26. Entretanto, a citada Medida Provisória foi rejeitada pelo plenário da Câmara dos Deputados e arquivada, de forma que cessou o processamento pretendido de extinção do FSB, embora os efeitos das medidas executadas para a operacionalização da destinação de seus recursos financeiros do fundo no período de vigência da citada MP tenham sido mantidos e convalidados posteriormente. Em razão disso, vale ressaltar que atualmente o FSB não detém recursos financeiros em sua conta, seja na Conta Única do Tesouro ou fora dela, nem há perspectivas de novos aportes por parte da União.

27. O fato relevante é que, enquanto a Lei n° 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e o Decreto n° 7.113, de 19 fev. 2010, estiverem vigorando, o FSB e o Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil (CDFSB) permanecem funcionais, apesar da inexistência de quaisquer recursos financeiros, o que enseja demandas administrativas e burocráticas que consomem tempo e recursos públicos desnecessariamente. Um exemplo típico é a obrigatoriedade de prestação de contas, seja por meio da apresentação de relatório de desempenho de frequência trimestral, que é submetido ao Congresso Nacional, seja mediante o Relatório de administração semestral aprovado pelo CFDSB (BRASIL, 2019b, p. 2, grifo nosso).

Em resumo, apesar de ter havido deliberação pela extinção da Medida Provisória n° 830, de 2018 (BRASIL, [2019b]), o Poder Executivo consegue levar a cabo a pretensão de extinção do fundo apenas porque às medidas provisórias é dada eficácia desde sua edição e, diante das hipóteses de rejeição ou perda de vigência, na ausência de edição de decreto

legislativo dispendo sobre as relações jurídicas dela decorrentes, ficam convalidados os atos praticados durante o prazo de vigência.

Assim, a rejeição com base nos pressupostos de relevância e urgência pode não ser algo inesperado, mas já acordado com o governo diante de situações em que há dificuldade na celebração de um acordo para votação, pois, em função das regras regimentais, é mais simples e rápido rejeitar uma medida provisória em função da não observância de requisitos formais do que adentrar questões de mérito. A discussão durante a deliberação da Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008, deixa isso claro:

Nesse aspecto, é de se reconhecer a urgência e relevância da matéria. Todavia, na primeira reunião do Colégio de Líderes, no dia 3 de fevereiro do corrente, decidiu-se pela rejeição da Medida Provisória nº 446, de 2008, de forma a pacificar polêmicas acerca da proposição e, da mesma forma, permitir a discussão de um projeto adequado que reestruture o sistema de certificação de entidades beneficentes de assistência social, descentralizando responsabilidades e tornando-o mais eficiente, democrático e transparente. Na mesma oportunidade, os Srs. Líderes firmaram o entendimento de conferir celeridade – mediante aprovação do regime de urgência urgentíssima – à tramitação dos projetos de lei que tratam da mesma matéria, em tramitação nesta Casa. Finalmente, ressalte-se que o juízo do Presidente da República quanto à relevância e urgência ao editar medida provisória não é absoluto, é relativo. Tanto assim o é que as duas Casas legislativas, por exigência constitucional (art. 62, § 5º), devem, preliminarmente ao mérito, ratificar ou não aqueles pressupostos. É o que faremos em seguida. Em face do exposto e tendo em vista o acordo construído pelos Srs. Líderes Partidários na referida reunião, voto pela inadmissibilidade da Medida Provisória nº 446, de 2008 (BRASIL, 2009, p. 3351, grifo nosso).

Também é possível identificar exemplos em que o governo não se opõe à rejeição por falta de atendimento aos pressupostos constitucionais em função de perda de interesse superveniente. Por exemplo, a Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018 (BRASIL, [2019b]), editada pelo então Presidente Michel Temer com o intuito de criar a Agência Brasileira de Museus seria rejeitada em fevereiro de 2019, na Câmara do Deputados, por falta de atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, já sob a égide do governo de Jair Bolsonaro. No encaminhamento da votação, o Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, menciona expressamente a falta de interesse do novo governo na aprovação da matéria: “Vou fazer o nosso acordo, que é ler e rejeitar, para que cumpramos o Regimento. [...] Como há acordo para derrubar esta medida provisória, o novo Governo não tem interesse nela” (BRASIL, 2019, p. 195-196).

4.3 ESTUDO DO COMPORTAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

A incorporação da dimensão do Poder Judiciário à análise permite que se estude, de forma comparativa, o posicionamento dos Três Poderes: o do Poder Executivo por meio das Exposições de Motivos, o do Poder Legislativo por meio das informações produzidas ao longo do processo legislativo, e o do Poder Judiciário por meio das decisões proferidas. Cabe destacar que, em diversos dos casos que serão estudados a seguir, os Poderes Executivo e Legislativo respondem a pedidos de prestação de informações formulados pelo Poder Judiciário no curso de ações de controle de constitucionalidade. Nessas hipóteses, uma avaliação da existência e da qualidade do diálogo entre os Poderes passa por avaliar as informações prestadas e em que medida elas foram levadas em consideração. Dividiremos esta análise em duas partes: na primeira o objetivo será estudar as ações em que o STF enfrentou diretamente questionamentos quanto ao atendimento dos pressupostos formais de relevância e urgência. Na segunda parte, o objetivo é avaliar as decisões do STF versaram processo legislativo de conversão das medidas provisórias. Em ambos os casos, buscaremos investigar quais os impactos decisões sobre os Poderes Executivo e Legislativo e sobre a organização do processo legislativo.

4.3.1 Incorporando os argumentos do Poder Judiciário ao debate: ações em que há questionamento direto quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência

Na pesquisa às decisões do STF que poderiam interessar a este trabalho, buscamos pelos acórdãos correspondentes a julgamentos realizados entre 11 de setembro de 2001 (data de promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001 (BRASIL, 2001)) e 31 de dezembro de 2018 (data de corte fixada nesta pesquisa) que continham os termos “medida provisória”, “pressupostos”, “relevância” e urgência”. Dentre os resultados obtidos, foram selecionados aqueles em que foi aventada discussão acerca da falta de relevância ou urgência da matéria veiculada por meio de medidas provisórias, tanto em controle concentrado de constitucionalidade quanto em controle difuso de constitucionalidade. Identificamos assim quarenta e quatro ações (cuja relação completa está incluída no apêndice deste trabalho) em que reputamos como de interesse a discussão acerca de relevância e urgência, cujos resultados podem ser classificados da seguinte forma: (i) 1 caso em que a medida provisória foi mantida em virtude de ausência de prequestionamento quanto à questão em instâncias anteriores; (ii) 3

casos em que, diante da conversão em lei da medida provisória ao longo do processo, o entendimento foi o de que a conversão em lei prejudicaria a discussão sobre o atendimento aos pressupostos de relevância e urgência; (iii) 21 casos em que foi reafirmado entendimento já consolidado anteriormente a 2001, de que não cabe ao STF, exceto em circunstâncias excepcionais, avaliar a relevância e urgência de uma medida provisória, mantendo-se a medida provisória; (iv) 13 casos em que a medida provisória é mantida mas o pronunciamento do STF é no sentido de reconhecer a urgência e relevância da matéria; e (v) 7 casos em que há pronunciamento do STF no sentido não reconhecer a relevância ou a urgência da matéria, seja em julgamento definitivo de mérito (duas ações diretas de inconstitucionalidade e um recurso extraordinário) ou por meio de deferimento de medida cautelar (são quatro casos nesse sentido). Passaremos a seguir a analisar as hipóteses (iii), (iv) e (v) em maiores detalhes.

Os julgamentos em que houve entendimento no sentido de que o STF não deveria avaliar a urgência e relevância da matérias e aqueles em que há o reconhecimento quanto à relevância e urgência da matéria, produzem efeitos práticos bastante semelhantes, na medida em que mantêm em vigor a medida provisória. Contudo, são bastante diferentes em sua essência. A fixação do entendimento de que o STF deve decidir apenas em circunstâncias excepcionais sobre a relevância e urgência pode ser lida como indicação da adoção de uma postura de intervenção mínima, mas que ao mesmo tempo em que reafirma a prerrogativa de dar a última palavra, dado que é a própria Corte que indicará os momentos em que são configuradas essas circunstâncias excepcionais, não sendo possível defini-las objetivamente. São raras as vezes que o STF se pronuncia a respeito da inexistência de relevância ou urgência para declarar inconstitucional uma medida provisória, mas são mais frequentes as hipóteses em que, no curso do julgamento, reconhece a urgência e relevância da matéria. A esse respeito, apresentamos a seguir alguns desses casos, especialmente aqueles discutidos em controle abstrato de constitucionalidade, em que o STF se posicionou em tal sentido, reconhecendo determinadas matérias como urgentes e relevantes.

No Recurso Extraordinário nº 420.816-4/PR (BRASIL, 2004c), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) discutia a aplicação de dispositivo constante da Medida Provisória nº 2.180-35/2011 (BRASIL, [2019b]), anterior portanto à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, acerca da fixação de verba honorária em execução não embargada:

- I. Recurso extraordinário: alínea "b": devolução de toda a questão de constitucionalidade da lei, sem limitação aos pontos aventados na decisão recorrida. Precedente (RE 298.694, Pl. 6.8.2003, Pertence, DJ 23.04.2004).
- II. Controle incidente de inconstitucionalidade e o papel do Supremo Tribunal Federal. **Ainda que não seja essencial à solução do caso concreto, não pode o Tribunal - dado o seu papel de "guarda da**

Constituição" - se furta a enfrentar o problema de constitucionalidade suscitado incidentalmente (v.g. SE 5.206-AgR; MS 20.505). III. Medida provisória: requisitos de relevância e urgência: questão relativa à execução mediante precatório, disciplinada pelo artigo 100 e parágrafos da Constituição: caracterização de situação relevante de urgência legislativa. IV. Fazenda Pública: execução não embargada: honorários de advogado: constitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal, com interpretação conforme ao art. 1º-D da L. 9.494/97, na redação que lhe foi dada pela MPr 2.180-35/2001, de modo a reduzir-lhe a aplicação à hipótese de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública (C. Pr. Civil, art. 730), excluídos os casos de pagamento de obrigações definidos em lei como de pequeno valor (CF/88, art. 100, § 3º).
 (RE 420816, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2004, DJ 10-12-2006 PP-00050 EMENT VOL-02255-04 PP-00722) (BRASIL, 2004c, grifo nosso).

Na mesma linha, a ADI nº 3.289-5, de 2004 (BRASIL, 2005), o Partido da Frente Liberal (PFL), questionou a Medida Provisória nº 207, de 13 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004a), que atribuiu o status de Ministro de Estado ao cargo de Presidente do Banco Central do Brasil, à época ocupado por Henrique Meirelles e que tinha sido acusado de apresentar informações contraditórias à Receita Federal e à Justiça Eleitoral acerca do seu domicílio durante a campanha eleitoral de 2001 (OPOSIÇÃO, 2004). Entre os vários argumentos veiculados na tentativa de invalidar a medida, estão os relacionados à falta de atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, que foi acompanhado pela PGR em seu pronunciamento. Contudo, ao analisar a questão, o relator, Ministro Gilmar Mendes, defende a urgência e relevância da medida, fundada na necessidade de permitir ao Presidente organizar a administração superior e diante das circunstâncias administrativas, políticas ou externas, de qualquer natureza, prevalentes à época de sua edição:

Certamente há situações em que o Presidente da República tem a necessidade imediata de promover ajustes no plano institucional e, especialmente, na organização dos órgãos superiores da Administração Pública. Estão justamente na chamada administração superior as peças básicas para o exercício do poder conferido ao Presidente.

Tais ajustes, que atendem especialmente a critérios de índole política, por óbvio podem demandar a edição de medidas urgentes.

No caso, é difícil considerar ilegítimas as razões explicitadas na Exposição de Motivos correspondente à MP 207, no sentido do papel absolutamente diferenciado do Presidente do Banco Central, tanto no plano interno quanto internacional.

Indaga-se, nos autos, porque semelhante medida não teria sido editada em outro momento, haja vista que o Presidente do Banco Central já teria a referida preeminência há muito tempo. Esse argumento é colocado na inicial da ADI 3289 e é incorporado no parecer do Ministério Público.

Fosse correta tal impugnação, em muitas ocasiões se poderia impugnar uma Medida Provisória indagando porque ela teria sido editada no primeiro dia de Governo.

Esse não me parece um argumento consistente, pois desconsidera um aspecto básico, qual seja a dimensão política e historicamente condicionada da atuação do Poder Executivo.

A incompreensão desta dimensão política é que tem gerado, tanto na opinião pública quanto na jurisprudência e na doutrina, uma série de equívocos na avaliação dos requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias. Por vezes há manifestações que parecem partir do pressuposto de que certas medidas provisórias foram editadas em razão de uma atitude pessoal, isolada e voluntarista do Presidente da República. Essa perspectiva desconsidera inúmeros fatores que condicionam a prática dos atos de governo e o exercício do poder político. Há limitações de toda ordem. Por vezes o fator é interno à Administração. Exemplo disso seria a ineficiência do Governo em identificar problemas e propor soluções. E também há condições que são externas à estrutura do Executivo, como, por exemplo, a composição parlamentar que dá sustentação ao Presidente em determinado momento. Há inúmeros outros fatores, e alguns desbordam as fronteiras nacionais. Não há, diante de tais condicionamentos, um “momento ideal” para a edição de atos de governo.

Não estou aqui, obviamente, estabelecendo uma justificativa para qualquer ato de governo, o que acabaria indevidamente por endossar as hipóteses do abuso do poder de legislar. [...]

Por tais razões, com a devida vênia, não aceito as afirmações peremptórias no sentido da ausência dos requisitos de relevância e urgência, ou ainda, as eventuais alegações de que o ato impugnado seria fruto de um casuísmo.

Em verdade, no caso em exame, considerada essa dimensão política e a atuação singular do Banco Central, não me pareceria absurda uma justificativa explícita, pelo Presidente da República, no sentido de que a Medida ora impugnada teria sido editada tão-somente para conferir prerrogativa de fora ao Presidente do Banco Central. Também não seria disparatado se a exposição de motivos da MP 207 dissesse claramente que estaria sendo editada para o fim de afastar o Presidente do Banco Central de uma avalanche de ações ajuizadas na primeira instância do poder Judiciário. [...]

Não me parece difícil justificar a relevância e urgência de uma medida provisória que resulta na garantia de prerrogativa de foro para o Presidente do Banco Central quando a mesma prerrogativa é conferida para qualquer Ministro de Estado.

E sabemos que há ministérios com papel político que, a despeito de sua importância, não se equiparam ao Banco Central.

Talvez por isso nossa história registre tantos episódios de perseguição política ao Presidente do Banco Central e até aos diretores daquela instituição, por meio de ações judiciais ajuizadas em primeira instância. (BRASIL, 2005, p. 313-314, grifo nosso).

A posição apresentada por Gilmar Mendes reforça a possibilidade de o governo dispor sobre a organização administrativa por meio de medidas provisórias e caracteriza as medidas provisórias como atos de conteúdo político, na medida em que as classifica como ato de governo, na linha do que também foi defendido por Sampaio (2007), reafirmando a

possibilidade de questionamento apenas nas hipóteses de abuso de direito. No caso específico que analisa, afirma não vislumbrar abuso de direito e reconhece explicitamente, diante do contexto, a existência de relevância e urgência da matéria. A posição, contudo, não foi unânime, como os Ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio Mello tendo se posicionado pelo não reconhecimento da urgência e relevância da matéria.

A Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004 (BRASIL, [2019b]), que, entre outras medidas, instituiu o ProUni, política pública voltada a facilitar o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior, também teve sua urgência e relevância reconhecidas pelo STF, conforme discutido por meio da ADI nº 3.330, de 2004 (BRASIL, 2012d), movida pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), pelo Partido Democratas (DEM) e pela Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (FINAFISP). A esse respeito, assim se pronunciou o Ministro Luiz Fux:

Senhor Presidente, eu, preliminarmente, gostaria de parafrazeá-lo, de alguma sorte, nessa questão, quando Vossa Excelência **afirma que há determinados processos que tramitam aqui no Supremo Tribunal Federal, que são autoevidentes quanto à sua constitucionalidade. Uma Constituição Federal que traz, no seu preâmbulo, a promessa de construção de uma sociedade justa, solidária, com erradicação de desigualdades, não pode ser fundamento para se declarar inconstitucional um programa político, editado pelo Poder Público, que visa o acesso de todos ao ensino universitário.** Evidentemente que mesmo uma eventual confrontação – absolutamente desproporcional e desigual – entre esse valor, que representa o próprio fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro – a criação dessa sociedade idealizada –, evidentemente que o princípio da livre iniciativa sucumbiria fatalmente numa ponderação de valores, qualquer que seja a doutrina adotada pelo prolator do voto (BRASIL, 2012d, p. 58, grifo nosso).

Além de reconhecer a possibilidade de utilização de medida provisória para implementação de política pública, uma peculiaridade dessa medida é que ela foi editada após o governo buscar a aprovação de projeto de lei com pedido de urgência constitucional no Congresso Nacional Diante do grande número de emendas recebidos e da dificuldade em aprovar a matéria, o governo optou pelo recurso da edição de uma medida provisória. Essa opção não passou despercebida pela análise feita no STF, não encontrando acolhida unânime. O ministro Marco Aurélio Mello divergindo quanto à constitucionalidade da questão em relação à sua urgência e relevância:

Na espécie, o Estado buscou trilhar o bom caminho e remeteu ao Congresso Nacional projeto de lei para versar o tema, como incumbia, calcado em política governamental que poderia rotular como sadia, realmente fazê-lo. Pediu que no tocante a esse projeto fosse emprestado o regime de urgência pelas duas Casas do Legislativo Federal. **Choveram**

emendas, pareceres apontando a inconstitucionalidade do que contido no projeto, inclusive de nossa colega, à época na advocacia militante, Cármen Lúcia Antunes Rocha.

O que fez, então, o Poder Executivo, que encaminhara o projeto para deliberação pelos representantes do povo brasileiro, Deputados Federais e Senadores, e pedira, como previsto na Carta da República – e esse dado é importante para o que desenvolverei a seguir –, o regime de urgência? **Abandonou o projeto. Abandonou-o tendo em conta a polivalência, que ganhou esse instituto, que deveria ser tomado como de excepcionalidade maior, que é a medida provisória.** Generalizando exigências quanto à utilização desse instrumental, a urgência e a relevância – e toda lei, de início, goza da presunção de relevância –, potencializando esses dois requisitos, editou a medida provisória.

A meu ver, quando a Constituição Federal se refere à urgência, para ter-se a disciplina de certo tema, de forma precária, mediante medida provisória, potencializa o sentido desse vocábulo, já que é possível o encaminhamento de projeto de lei acompanhado de pedido de urgência. Essa previsão – por isso ressaltai bem – da Constituição, quanto ao pleito de urgência, presente no artigo 64 da Carta de 1988, direciona a assentarse, de forma irrefutável, que a urgência necessária para a edição de medida provisória é de gradação maior. Não surgiu apenas na quadra em que editada medida provisória. Se a política, a que me referi, das bolsas alcançadas pelo ProUni, mostrou-se sadia, já o seria anteriormente, e a medida provisória somente veio à balha recentemente.

Então, tenho que merece glosa a substituição do projeto, encaminhado com pleito de conferir-se a ele urgência, pela medida provisória. [...] Peço vênias à maioria já formada, reconhecendo que, talvez, mereça críticas no que não potencializo o objetivo em detrimento do meio, para julgar procedente, não a ação – que é o ato cívico, assegurado constitucionalmente de chegar-se ao protocolo do Judiciário e dar-se entrada em peça a revelar pretensão –, mas julgar o pedido formulado na inicial (BRASIL, 2012d, 65-66, 69, grifo nosso).

Na ADI nº 4.350, de 2009 (BRASIL, 2014), relatada pelo Ministro Luiz Fux e Proposta pela Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos e Serviços (CNS), e julgada conjuntamente com a ADI nº 4.762 (BRASIL, 2016c), proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), houve questionamento quanto à constitucionalidade da Medida Provisória nº 451, de 15 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008a), que alterou regras para o ressarcimento das vítimas de acidentes de trânsito através do seguro de danos pessoais por veículos automotores, levantando, entre outras questões, a falta de urgência e relevância da matéria. Ao analisar a questão, o relator ressalta mais uma vez que cabe à Corte se posicionar acerca da relevância e urgência apenas em casos excepcionais, e passa a analisar a defesa quanto à relevância e urgência apresentada pelo poder executivo na Exposição de Motivos (fundada na necessidade de esclarecer pontos polêmicos da legislação vigente, equacionando riscos legais e evitando risco de solvência do seguro) e a análise feita na Câmara e no Senado – que, como na maior parte dos casos envolvendo medidas provisórias,

limitou-se a reconhecer a urgência e relevância da matéria, sem dialogar mais extensamente com os argumentos oferecidos pelo Poder Executivo. Atendendo a pedido de informações no curso do processo, a Câmara dos Deputados limitou-se a informar que a matéria foi processada de acordo com as regras regimentais e constitucionais. Diante de todos esses elementos, o voto do Relator foi “pelo preenchimento dos requisitos de relevância e urgência para a edição de medidas provisórias na hipótese dos autos” (BRASIL, 2014, p. 32). Mais uma vez, restou vencido o Ministro Marco Aurélio Mello, que questionou a urgência de se alterar por meio de medida provisória uma legislação que vigorava havia trinta e quatro anos:

Indago: considerada a passagem do tempo, considerada a presunção não do extravagante, mas do que normalmente ocorre, tem-se atendido o predicado da urgência para admitir a invasão, ou melhor, a atuação do Poder Executivo em campo reservado ao Legislativo? A resposta, para mim, Presidente, é negativa. Não se pode cogitar, no caso – principalmente no que se disciplinou valor de seguro, se disciplinou impossibilidade de cessão de seguro –, do concurso dessa exigência constitucional para que o Executivo, muito embora ficando o ato sujeito a uma condição resolutiva, adentre campo reservado ao legislador.

Mas há mais, Presidente, e reitero que transgressão indireta à Carta não deixa de ser maltrato a essa. Lembraria que existem dois princípios muito caros à sociedade, muito caros à democracia, que são os princípios da legalidade e do devido processo legal, a remeterem, necessariamente, à legislação comum (BRASIL, 2014, p. 71, grifo nosso).

As Medidas Provisórias n° 577, de 29 ago. 2012 (BRASIL, [2019b]), e n° 579, de 2012 (BRASIL, [2019b]), também foram questionadas na ADI n° 5.018 (BRASIL, 2013), proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI). As duas medidas provisórias tratavam de revisão nas regras de concessão de energia, inclusive com redução de tarifas, o que teria ocasionado diversos efeitos sobre a cotação dessas empresas em Bolsa e levado à necessidade de reduções de custos, incluindo o corte de postos de trabalho. Em sua manifestação a respeito do assunto, o Senado Federal destacou o caráter de ato político das medidas provisórias, que recairia em um primeiro momento no juízo de discricionariedade do Poder Executivo e, na sequência, pelo crivo do Poder Legislativo, rememorando a jurisprudência consolidada de que ao Judiciário somente em hipóteses excepcionais caberia uma intervenção. Ao se posicionar favoravelmente à relevância e urgência da questão, o STF faz menção às Exposições de Motivos e também à situação fática de viabilização da redução do custo da energia elétrica:

Não se pode negar a relevância de normas com finalidade de viabilizar a redução do custo da energia elétrica para o consumidor brasileiro e proporcionar a adequada prestação do serviço público de energia elétrica em caso de extinção por falência ou caducidade da concessão ou permissão de serviço público de energia elétrica. Por outro lado, a urgência

para a edição dos atos normativos impugnados revela-se absolutamente clara nas Exposições de Motivos das Medidas Provisórias nº 577, de 29.08.2012, e nº 579, de 11.09.2012 (BRASIL, 2014, p. 33, grifo nosso).

Da análise dos casos acima parece haver um esforço do STF em dialogar com os Poderes Executivo e Legislativo, na medida em que há interesse pela análise de argumentos levantados nas Exposições de Motivos e no curso do processo legislativo de conversão em lei. Fica claro também o reconhecimento, pelos ministros, que a medida provisória também possui um caráter de ato político, o que faz a Corte alinhar-se com a tese de que a análise do pressupostos constitucionais de relevância e urgência não estaria dissociada da análise de circunstância políticas – tal entendimento leva inclusive ao julgamento favorável mesmo diante de uma hipótese delicada, no caso do ProUni, em que houve uma opção consciente pelo abandono da discussão da matéria por meio de projeto de lei. Essa opção pode ser interpretada como uma maneira de o Poder Executivo colocar um ponto final aos diálogos até então havidos com o Poder Legislativo, com a edição unilateral de um ato que, ainda que leve em conta discussões havidas dentro do Congresso, passa a produzir efeitos imediatos e imputa ao Congresso Nacional um grande ônus quanto à sua rejeição, na medida em que se referia a matéria capaz de despertar a atenção da opinião pública.

Ainda quanto à atuação do STF nesses casos, parece-nos não ser possível falar em uma ação contramajoritária, na medida em que nos casos analisados o posicionamento foi no sentido de declarar a constitucionalidade das medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, bem como pelo fato de que, no polo contrário da ação, não estavam exatamente minorias, mas órgãos representativos de classes que visavam discutir aspectos bem específicos aos seus setores de impactos econômicos trazidos pelas medidas provisórias. A opção pelo reconhecimento de relevância e urgência mostra um alinhamento com a defesa feita pelo Poder Executivo, como fica claro na defesa que é feita da medida provisória destinada a atribuir status de ministro ao presidente do Banco Central. São decisões, assim, que reafirmam as prerrogativas de edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo e de sua análise pelo Poder Legislativo. Apesar das críticas constantes feitas pelo ministro Marco Aurélio, que identifica a existência de excessos no uso das medidas provisória, inclusive defendendo que deveriam ser tratados por meio de medidas provisórias aqueles assuntos que não poderiam aguardar os prazos para apreciação de projetos de lei de iniciativa do Presidente da República com solicitação de urgência, não há movimento do STF no sentido de mobilizar os Poderes Executivo e Legislativo quanto à discussão de limites mais claros para a edição de medidas provisórias.

Os casos em que o STF julgou não existir relevância e urgência são relativamente poucos: foram identificados seis processos, sendo dois casos Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ADI 4717/DF (BRASIL, 2018a) e ADI 2736/DF (BRASIL, 2010a), um Recurso Extraordinário, RE 581160/MG (BRASIL, 2008f), versa sobre o mesmo tema de ADI 2736/DF, cujo julgamento está relacionado ao não conhecimento de relevância e urgência da matéria em ADI sobre a mesma questão, e três casos de medidas cautelares em ADI, a ADI 4049 MC / DF (BRASIL, 2008d), ADI 4048 MC / DF (BRASIL, 2008c) e ADI 3964 MC / DF (BRASIL, 2007b).

Nos três casos em que houve concessão de medida cautelar para suspender a eficácia de comando contido em medida provisória tendo em vista a plausibilidade em torno de argumentos sobre a falta de relevância e urgência da medida provisória, as ações foram extintas sem julgamento de mérito tendo em vista a perda de objeto da matéria diante da revogação dos atos questionados.

Na ADI n° 3964, de 2008 (BRASIL, 2008e), o PSDB questionou a Medida Provisória n° 394, de 20 de setembro de 2007 (BRASIL, [2019b]), que teria reeditado uma parte da Medida Provisória n° 379, de 28 de junho de 2007 (BRASIL, [2019b]), que fora revogada pela Medida Provisória n° 390, de 18 de setembro de 2007 (BRASIL, [2019b]), sob o argumento de que a matéria estaria trancando a pauta do Congresso Nacional e impedindo a votação de uma matéria reputada pelo governo como mais urgente: a PEC sobre a prorrogação das regras de desvinculação de receitas da União. Conforme já visto no primeiro capítulo deste trabalho, até a “solução Temer”, a revogação de medidas provisórias com o objetivo de destrancar a pauta de votações acontecia com relativa frequência. A defesa do Poder Executivo foi no sentido de inexistir dispositivo vedando a reedição de medidas provisórias revogadas. Contudo, o STF já se posicionara contrariamente à possibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de matéria contida em medida provisória revogada, desde o julgamento da ADI n° 2984 (BRASIL, 2004b), por enxergar aí uma tentativa de burla à Emenda Constitucional n° 32, de 2001 (BRASIL, 2001). Entretanto, o novo argumentado apresentado pela ADI n° 3964, de 2008 (BRASIL, 2008e), é que o ato de revogação constituiria, na palavra do relator Ministro Carlos Ayres Britto, uma auto-rejeição da matéria e, na medida em que o Poder Executivo firma juízo não contrário à relevância e urgência da matéria, é vedado a ele revisitar essa questão:

20. Vou além nessa interpretação reverente à pureza do princípio da Separação dos Poderes para afirmar que a autonomia das duas Casas do Congresso Nacional para organizar e operar suas pautas de trabalho é a própria razão de ser do interdito “à reedição, na mesma sessão legislativa, de

medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo” (§ 10 do art. 62 da CF/88). Razão de ser que também transparece na proibição a que estamos a confirmar neste voto, **pois o ato de revogação pura e simples de uma medida provisória outra coisa não é senão uma auto-rejeição; ou seja, o autor da medida a se antecipar a qualquer julgamento da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal para proclamar, ele mesmo (Poder Executivo), que sua obra normativa já não tem serventia. Decaiu de sua prestimosidade regulatória da matéria que lhe servia de recheio fático e direção axiológica. Com o que reeditá-la significa artificializar os requisitos constitucionais de urgência e relevância (já categoricamente desmentidos pelo ato de revogação em si) e *balburdiar* ou introduzir no funcionamento das duas Casas Legislativas um tão perigoso quanto intolerável elemento de perturbação institucional.**

21. A derradeira, não se argumente que, ao se impedir a reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa (duração anual dos trabalhos legislativos, a teor do art. 57 da Lei Republicana), ficará o Presidente da República impedido de acudir a supervenientes situações de urgência. É que poderá ele se utilizar do processo legislativo sumário a que aludem os §§ 1º, 2º e 3º do art. 64 da Lei Maior.

22. Esse o quadro, renovo o entendimento que expus quando do julgamento da ADI 2.984-MC, para votar pelo deferimento da medida cautelar. É dizer: voto pela suspensão da eficácia da MP 394/07, até o julgamento do mérito desta ação direta (BRASIL, 2007b, p. 486-487, grifo nosso).

O julgamento, contudo, não foi unânime. O Ministro Carlos Lewandowski posicionou-se pela reafirmação das medidas provisórias enquanto ato de governo, o que conferiria ampla discricionariedade ao Poder Executivo diante dos critérios de conveniência e oportunidade, salvo flagrante ofensa à Constituição, sendo acompanhado pelo Ministro Eros Grau na divergência. Gilmar Mendes, contudo, argumentou ainda que, proceder de forma diferente, acatando a possibilidade de reedição, ainda que mínima, poderia possibilitar um retorno ao regime vigente antes da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001). A esse respeito, cabe destacar que, da leitura do acórdão, parece haver maior preocupação em discutir os impactos futuros da abertura de um precedente que desconstruiria as regras trazidas pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, e os impactos da decisão sobre o equilíbrio entre poderes, do que em enfrentar os argumentos específicos trazidos pelo Poder Executivo na defesa da medida provisória ou nas exposições de motivos. Resulta, assim, desse julgamento, a imposição de um limite claro ao Poder Executivo quanto à possibilidade de reedição de medidas provisórias revogadas.

As duas outras medidas cautelares deferidas versam sobre medidas provisórias de abertura de créditos extraordinários. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4048 (BRASIL, 2008c) e nº 4049 (BRASIL, 2008d), ambas de 2008, foram movidas pelo PSDB e questionavam, respectivamente, as medidas provisórias nº 405, de 18 dezembro de 2007

(BRASIL, [2019b]), e nº 402, de 23 de novembro de 2007 (BRASIL, [2019b]). O objetivo dessas medidas provisórias era a abertura de créditos extraordinários em favor de diversos órgão do Poder Executivo e da Justiça Eleitoral. Em ambos os casos houve concessão de cautelar de forma a suspender os efeitos das medidas provisórias, tendo em vista a não comprovação dos pressupostos de relevância e urgência:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. [...] III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. **Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.** A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 abr. 2008 (BRASIL, 2008b, p. 187, grifo nosso)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 ABR. 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE. 1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC. 2. Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de

sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF). 3. A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade. **4. A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar.** 5. Medida cautelar deferida (BRASIL, 2008c, p. 187, grifo nosso).

Como se vê no trecho da decisão acima transcrito, o STF considerou que, no caso dos créditos extraordinários, os pressupostos de relevância e urgência possuiriam uma densidade normativa maior do que das demais espécies de medidas provisórias, o que não autorizaria o uso desses atos para abertura de créditos destinados ao custeio de despesas correntes. Embora as liminares tenham sido concedidas, não houve julgamento de mérito nessas ações, uma vez que foram consideradas prejudicadas em função do término do exercício financeiro, cessando assim a vigência temporal das medidas.

A utilização de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários tem sido um expediente utilizado com frequência em todos os governos estudados nesta pesquisa. Aliás, a primeira medida provisória editada após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), a Medida Provisória nº 1, de 19 de setembro de 2001, versava sobre a abertura de crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional, tendo como objetivos dar continuidade aos programas de concessão de bolsa-renda e de abastecimento de água potável por carros pipa e atenção a despesas emergenciais de ações de defesa civil nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, mediante cancelamento parcial de dotações do Ministério da Educação (BRASIL 2001b). No período compreendido entre setembro de 2001 e 18 de dezembro de 2007, data de edição da Medida Provisória nº 405 (BRASIL, [2019b]), foram editadas 101 medidas provisórias sobre abertura de créditos extraordinários. Ou, seja, uma média de 1,32 medidas provisória/mês sobre o tema. Por outro lado, no período que se sucedeu a este questionamento no STF, entre 21 de dezembro de 2007 e 31 de dezembro de 2018, foram editadas 74 medidas provisórias de abertura de créditos extraordinários, ou seja, uma média de 0,55 medidas provisória por mês. Embora pareça haver aí um indicativo de que após a decisão do STF houve redução no uso de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários, esses números devem ser vistos com

cautela. Uma avaliação mais precisa precisaria calcular volumes financeiros envolvidos e trazê-los a valor real, bem como levantar o número de órgãos abrangidos por essas aberturas de créditos extraordinários, pois é relativamente comum que uma mesma medida provisória abra créditos extraordinários para diversos órgãos simultaneamente. A título de exemplo, é possível citar a Medida Provisória nº 709, de 30 de dezembro de 2015 (BRASIL, [2019b]), que abriu, de uma só vez, créditos extraordinários em favor de sete ministérios, duas secretarias e também de transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.

No caso da ADI nº 2.736, de 2002 (BRASIL, 2010a), houve declaração de inconstitucionalidade de medida provisória editada anteriormente à Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), com base em dois fundamentos: falta de relevância e urgência e tendo em vista se tratar de matéria típica de direito processual. A ação foi movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e versava sobre alteração legal visando suprimir a condenação em honorários advocatícios, por sucumbência, em ações entre o FGTS e titulares de ações vinculadas.

Por fim, a ADI nº 4.717, de 2012 (BRASIL, 2018a), movida pela PGR, constitui um exemplo recente em que o STF que o pressuposto urgência não foi adequadamente demonstrado na exposição de motivos que acompanhou a edição da Medida Provisória nº 558, de 5 de janeiro de 2012 (BRASIL, [2019b]), que alterou os limites de diversos parques nacionais, com a desafetação de algumas área de forma a viabilizar a construção de empreendimentos hidrelétricos, o que foi interpretado como uma diminuição da proteção a determinados ecossistemas:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de

motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. **4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade (BRASIL, 2018a, p. 1, grifo nosso).

Destaca-se nesse caso que há uma confrontação com a Exposição de Motivos apresentada pelo Poder Executivo, mas não há sequer uma menção à análise feita pelo Poder Legislativo quanto da conversão da Medida Provisória em Lei. Quando analisada pelo Congresso Nacional, a matéria não foi apreciada pela Comissão Mista dentro do prazo regimental. Como a deliberação ocorreu anteriormente ao julgamento do STF que decidiu pela obrigatoriedade de conclusão dos trâmites na comissão mista, o parecer foi proferido em Plenário. O voto do relator Deputado José Geraldo foi bastante breve ao analisar os requisitos de admissibilidade, fundamentando a relevância e urgência da matéria na “inegável relevância socioeconômica das ações governamentais que demandam a alteração dos limites das sete unidades de conservação em tela”, afirmando ainda seria inviável aguardar os prazos exigidos para tramitação de projetos de lei (BRASIL, 2012, p. 16372). Contudo, o fato de o relatório ser breve não significa que não houve debate no Congresso Nacional. A votação no Plenário da Câmara foi expressiva pela aprovação da matéria, com 229 deputados, ou 82,1% dos presentes votando a favor da matéria, e apenas PSDB, PV e PSOL orientando o voto contrário ao Projeto de Lei de Conversão. No Plenário do Senado a matéria foi aprovada em votação simbólica, com os Senadores Aloysio Ferreira e a Senadora relatora-revisora Vanessa Grazziotin se posicionando respectivamente, contra e a favor do atendimento dos pressupostos constitucionais:

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA [...] Da mesma forma, Sr^a Presidente, eu gostaria de acrescentar, no mesmo sentido do voto contrário, a falta dos requisitos de urgência dessa matéria, embora relevantes, porque basta que se constate e se consulte a própria exposição de motivos dessa MP, que a ação direta que referi ressalta. As construções de hidrelétricas são processos de longa maturação, processos que são precedidos de projetos, são precedidos de licenciamentos ambientais, e os licenciamentos ambientais para construção das hidrelétricas, que são motivação do Governo para pretender alteração dessas áreas do bioma amazônico, não foram sequer iniciados ou, na melhor das hipóteses, não foram concluídos ainda. Dessa

forma, falta também a esta MP, para que ela seja sufragada pelo Senado, o requisito da urgência.

A SR^a VANESSA GRAZZIOTIN (Bloco/PCdoB – AM. Como Relatora revisora. – Não, não. De registrar o fato de que o próprio Ministério Público já ingressou com uma medida solicitando que seja decretada a inconstitucionalidade por conta da iniciativa. Entretanto, assim como a Câmara dos Deputados, eu tenho o entendimento, Sr^a Presidenta, de que legislação brasileira, a Constituição Federal determina que – olhem como é uma legislação benevolente para o meio ambiente – para criar áreas de conservação não carece de lei; basta um ato da Presidência da República. Para modificar áreas de proteção ambiental, sim, as modificações têm de ser feitas por lei, mas não diz qual é a iniciativa, se tem de ser projeto de lei urgente ou medida provisória que se transforma em lei. Então, nós temos o mesmo entendimento que teve a Câmara: o de que não há qualquer inconstitucionalidade, não há qualquer vício de iniciativa e que há, sim, urgência na matéria (BRASIL, 2012b, p. 112).

Os Senadores Randolfe Rodrigues e Cristóvam Buarque registrando voto contrário à matéria. Trata-se de um exemplo de decisão em que a prerrogativa da última palavra é exercida pelo STF em sentido claramente contramajoritário, inclusive fazendo menção à Exposição de Motivos da Presidência da República. Contudo, também deve ser observado que a declaração de inconstitucionalidade não se dá apenas em função do reconhecimento da falta de urgência da matéria (note-se que a relevância da questão não é disputada), mas também em função dos princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente consagrados na Constituição Federal.

4.3.2 Análise das decisões do STF que interferem no processo legislativo de conversão das medidas provisórias

Conforme já mencionado ao longo desta pesquisa, dentro do período pesquisado existem três momentos em que o STF julgou temas que afetam diretamente o rito das medidas provisórias, podendo assim dificultar ou facilitar o processo de aprovação das medidas provisórias. São elas: (i) o julgamento da interpretação conferida por Michel Temer às regras de sobrestamento de pauta; Mandado de Segurança n° 27.931, de 2009 (BRASIL, 2009b); (ii) o julgamento acerca da obrigatoriedade de emissão de parecer pelas comissões mistas e da vedação à emissão de parecer em Plenário em substituição às comissões mistas, ADI n° 4.029, de 2008 (BRASIL, 2008c); e (iii) a restrição à incorporação de emendas classificadas como “sem pertinência temática” no texto de medidas provisórias, ADI n° 5.127, de 2014 (BRASIL, 2014a).

No julgamento do Mandado de Segurança n° 27.931, de 2009 (BRASIL, 2009b), impetrado por parlamentares de oposição ao governo, concluído em 29 de junho de 2017, e

ainda sem publicação do acórdão correspondente, houve denegação da medida pleiteada. O STF reconheceu, conforme já vimos, a validade da interpretação do texto constitucional oferecida pela Presidência da Câmara dos Deputados, fixando entendimento no sentido de que o comando para sobrestamento das deliberações legislativas atinge apenas as matérias passíveis de regramento por meio de medidas provisórias, excluindo desse bloqueio as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e projetos de lei ordinária, que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias. Verifica-se, assim, nessa decisão recente, uma concordância com a nova leitura proposta pela presidência da Câmara dos Deputados a comando introduzido pela Emenda Constitucional n° 32, de 2001 (BRASIL, 2001), cuja interpretação ampliativa (no sentido de que eram sobrestadas todas das proposições legislativas) vigorou por aproximadamente oito anos. A decisão do STF, que fala em “restrição de exegese” e também no afastamento de “qualquer outra possibilidade interpretativa”, concorda e cristaliza a nova interpretação, tonando mais difícil sua revisão, que para ser superada demandaria uma emenda constitucional.

No julgamento da ADI n° 4.029, de 2008 (BRASIL, 2008c), movida pela Associação Nacional dos Servidores do IBAMA, em 26 de junho de 2012, a decisão do STF seguiu um caminho diferente, não reconhecendo interpretação que vigorava havia mais de dez anos quanto ao trâmite de medidas provisórias no Congresso Nacional, em oposição a posicionamentos dos Poderes Executivo e Legislativo pela manutenção da sistemática até então vigente. Até então, de acordo com os arts. 5° e 6° da Resolução do Congresso Nacional n° 1, de 2002 (BRASIL, 2002a), que regulamenta a apreciação de medidas provisórias pelo Congresso Nacional, a Comissão Mista possuía prazos fixos para emissão e deliberação de parecer sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e também sobre o mérito da medida provisória. Esgotados esses prazos, era permitido ao Relator ou Relator Revisor proferir o parecer diretamente em Plenário, o que ocorria na vasta maioria das 572 medidas provisórias que tinham sido editadas até a data do julgamento pelo STF. A decisão do STF, a partir do momento em que julgou inconstitucional a lei resultante de medida provisória convertida sem aprovação de parecer na comissão mista, alterou profundamente o rito de apreciação das medidas provisórias.

Instados a opinar no curso do processo, a AGU manifestou-se pelo regular trâmite da matéria à luz das regras regimentais, destacando que o caráter do parecer proferido na comissão mista seria meramente opinativo, não tendo assim o oferecimento do parecer em Plenário o condão de gerar uma inconstitucionalidade. Defendeu a relevância e urgência,

fundada no juízo político de conveniência e oportunidade para regular o tema por meio de medida provisória. Na manifestação oficial do Poder Legislativo, por sua vez, a constitucionalidade da medida é defendida, inclusive citando-se um precedente de 2006 (BRASIL, 2005), sob relatoria do ministro Gilmar Mendes, que refutou alegação de inconstitucionalidade pelo mesmo motivo e fazendo-se menção às regras regimentais que regulavam a matéria. A manifestação da PGR, igualmente, foi pela constitucionalidade da matéria, destacando que questões quanto aos procedimentos adotados pelo Congresso Nacional para análise da matéria não seriam passíveis de análise pela via eleita pelos requerentes e conclui observando que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo, exercitaram seus papéis institucionais no processo, não decorrendo daí “qualquer mácula, sob a ótica do Texto Constitucional” (BRASIL, 2008b).

A despeito do posicionamento do poder Executivo, do Poder Legislativo e do Ministério Público quanto à constitucionalidade da matéria, o STF firmou posição no sentido completamente oposto, declarando em um primeiro momento não só a inconstitucionalidade da lei questionada, mas também de todas as leis que tivessem sido convertidas sem a conclusão do trâmite nas comissões mistas, conforme consta da extensa Ementa de Julgamento:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. [...] VIOLAÇÃO DO ART. 62, CAPUT E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. **NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, E 6º, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...]** 4. As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. 5. O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. A Doutrina do tema é assente no sentido de que **“O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias”. Por essa importância, defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo**

pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade. Nessa esteira, são questionáveis dispositivos da Resolução 01/2002-CN, na medida em que permitem a votação da medida provisória sem o parecer da Comissão Mista. [...] **A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista;** tornou-se praxe a manifestação singular: 'No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. **Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário'. Cumpre lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional.** Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte [...] (BRASIL, 2012e, p. 1-4, grifo nosso).

Nessa decisão, o STF coloca-se como guardião do processo legislativo ao falar de suas preocupações com o “império do relator” ou avaliar que teria havido uma “acomodação no Parlamento e ineficácia na comissão mista”, reputando o parecer prévio da comissão mista como um “instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo”. É um papel semelhante ao que avocou na decisão, já estudada, da ADI nº 3.964, de 2007 (BRASIL, 2007b), em que ao restringir a possibilidade de reedição da medida provisória revogada, fala na necessidade de se combater tentativas do Poder Executivo “balburdiar” ou trazer “perigoso e intolerável” “elemento de perturbação institucional” ao processo legislativo.

No caso específico da decisão a respeito das comissões mistas, a modulação de efeitos trazida no julgamento inicial trouxe, esta sim, grande elemento de insegurança jurídica na medida em que trouxe o risco, de acordo com levantamento de AGU, de que “mais de 500 medidas provisórias convertidas em lei sem análise prévia da comissão mista poderiam, da mesma forma, ser declaradas inconstitucionais” (SUPREMO, 2012). Suscitada questão de ordem pela AGU, foi modificada a modulação de efeitos inicial para se estabelecer que o novo entendimento seria aplicável apenas às medidas provisórias convertidas após à data do julgamento.

Orientando-se pela mesma filosofia de defesa do princípio democrático e do devido processo legal legislativo, o STF julgou, na ADI nº 5.127, de 2014 (BRASIL, 2014a), a inconstitucionalidade de emendas parlamentares sem pertinência temática com texto de medida provisória (nessa ação a manifestação do Congresso Nacional foi no sentido de defender a pertinência temática da matéria questionada; e as manifestações da Presidência da República, da AGU e da PGR no sentido de não haver vedação expressa às emendas sem pertinência temática. A PGR faz ressalvas apenas a normas que sejam de iniciativa privativa

de outro Poder, destacando a fluidez da separação de poderes no ordenamento constitucional brasileiro e a existência de freios e contrapesos capazes de impor limites às iniciativas de emendas:

A Constituição da República de 1988 não adota concepção excessivamente rígida de separação de poderes. O princípio da divisão funcional de poderes, centrado na ideia de limitações recíprocas do poder, destina-se a alcançar equilíbrio no desempenho, interdependente e colaborativo, das funções estatais. Esse delicado equilíbrio também se reflete na tramitação de medidas provisórias, as quais são de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 84, XXVI, da Carta da República), mas devem ser submetidas de imediato ao Poder Legislativo, que tem prazo de 60 dias para apreciá-las, prorrogável por igual período, consoante o art. 62 e § 3o, da Constituição. [...]

Não apreciadas no prazo, as medidas provisórias perdem seus efeitos, e deve o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes (art. 62, § 3o). O Congresso Nacional tem o poder de rejeitá-las, caso entenda não atenderem os pressupostos constitucionais (art. 62, § 5o). Por fim, o art. 62, § 12, da Carta Política, dispõe que em caso de alteração do texto original da medida provisória, o novo texto somente entrará em vigor após sanção do Presidente da República. No caso, se não fossem institucionalmente convenientes as modificações introduzidas pelo Congresso Nacional, haveria a possibilidade de veto presidencial, que não ocorreu.

Como se pode perceber, há vários mecanismos constitucionais de freios e contrapesos que permitem participação efetiva dos Poderes Legislativo e Executivo no trâmite das medidas provisórias, inclusive veto presidencial contra texto modificado pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2014a, p. 8-9, grifo nosso).

É certo que, a partir de 2012, há uma tendência de crescimento no percentual de medidas provisórias que perdem eficácia, ainda que tenham existido discretas reduções no número total de medidas provisórias editadas. É difícil apontar com precisão em quanto as estatísticas foram afetadas pelas alterações às regras do processo legislativo redefinidas pelo STF, e quanto das dificuldades crescentes na conversão de medidas provisórias se deve ao cenário recente de crise política e econômica que tem colocado em xeque noções comumente aceitas quanto aos conceitos de presidencialismo de coalização. Mas enquanto a possibilidade de reedição de medidas provisórias, consolidada pouco depois da promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), já em 1989, com o Parlamento não se opondo a essa interpretação, foi superada apenas após doze anos, com a edição da Emenda Constitucional n° 32, de 2001 (BRASIL, 2001), a superação do entendimento do STF quanto às regras processuais aplicáveis à comissão mista está em vias de ser superada em menos tempo. Passados pouco mais de sete anos desde o julgamento da ADI n° 4.029, de 2008 (BRASIL, 2012e), o Congresso Nacional aprovou em junho último a PEC n° 91, de 2019 (BRASIL,

2019d), que define prazos para apreciação das medidas provisórias na comissão mista, na Câmara e no Senado, prevendo a possibilidade de a medida seguir para a Câmara caso descumprido o prazo na comissão mista. Se promulgada, haverá uma superação do entendimento firmado pelo STF. Além disso, a PEC n° 91, de 2019, dialoga também com a decisão quanto às emendas sem pertinência temática, mas há uma concordância com o posicionamento do STF, passando-se a prever expressamente a vedação ao acréscimo de matérias estranhas ao texto original da medida provisória (NOVAS, 2019). Estamos, assim, diante de dois exemplos de diálogo: um de superação da decisão do STF, e outro de manifestação expressa de concordância com decisão da Corte.

4.4 OBSERVAÇÕES FINAIS

A primeira conclusão que fica evidenciada por meio análise realizada neste capítulo, em conjunto com o referencial teórico desenvolvido no segundo capítulo, diz respeito à essência política da definição do que se entende por matéria relevante e urgente, capaz de ensejar a edição de uma medida provisória. Isso é reconhecido pelo Poder Executivo, pelo Poder Legislativo, pelo Ministério Público, por pesquisadores e pelo Poder Judiciário. São raros os episódios em que o Poder Judiciário se pronunciou contrariamente à relevância e urgência de uma matéria, mesmo tendo firmado o posicionamento de que a conversão de uma medida provisória em lei não afasta a possibilidade de discussão pelo Poder Judiciário quanto a esse aspecto. No período analisado, destacam-se os pronunciamentos do Poder Judiciário para impor limites à edição de medida provisória para abertura de créditos extraordinários para despesas correntes, que parece ter sido acatado em alguma medida pelo Poder Executivo, e, mais recentemente, ao uso de medida provisória para alteração legislativa que pode ser vista como um retrocesso em matéria ambiental. Mas, mesmo nos casos em que houve pronunciamento pela não urgência ou relevância das matérias, as decisões pela declaração de inconstitucionalidade não se baseiam exclusivamente nesse fundamento, relacionando outras razões para justificar a inconstitucionalidade. Demonstra-se assim, as dificuldades inerentes aos esforços de obtenção de uma definição fechada, essencialista, acerca do que pode ser entendido como matéria relevante e urgente. Diante desse quadro, parece-nos que, no que tange à área de direito constitucional, as melhores explicações parecem ser oferecidas pelas teorias que veem as medidas provisórias como atos de governo e as localizam como uma peça-chave dentro do intrincado sistema de governo trazido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), comumente referido como presidencialismo de coalizão.

No campo da ciência política, as teorias do discurso podem ser úteis para compreender como os conceitos de relevância e urgência são articulados, podendo abranger desde medidas destinadas a resolver questões de força maior, não antecipadas previamente, quanto a implementação de políticas públicas destinadas a corrigir problemas históricos ou produzir resultados a longo prazo. Existe um processo de construção de significados, por meio da cadeia discursiva, daquilo que se entende por relevante e urgente, e que se desenvolve na teia complexa de relações entre os Três Poderes, sociedade e órgãos representativos de classe. Se há um tipo de discurso que desponta como hegemônico na conceituação de relevância e urgência, é aquele de ordem econômica: é difícil encontrar opositores a ideias como combater situações de crise econômica, ou promover o crescimento e desenvolvimento econômico. São argumentos veiculados de forma bastante frequente nas exposições de motivos e nos debates parlamentares, ainda que, de acordo com cada escola econômica, as propostas quanto aos melhores caminhos para se atingir esse objetivo possam variar bastante.

Na tentativa de resumir os principais achados da pesquisa às medidas provisórias editadas no período de 2002 a 2018, deve ser ressaltado o grande número de medidas destinadas a tratar de aspectos de Direito Administrativo, Política Econômica e Direito Tributário ao longo do tempo. Existe, assim, exposto reconhecimento da possibilidade de uso de medidas provisória para tratar de questões não previstas, que demandam uma resposta imediata, bem como para lidar com déficits históricos nas áreas de direitos sociais, que demandam a implementação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, é perceptível a atuação de grupos de pressão bem organizados em prol da aprovação das medidas que atendam a demandas específicas.

Os Parlamentos costumam ser criticados como propensos a expandir gastos, sendo frequente a menção, na imprensa, às chamadas pautas-bomba. Busca-se cada vez mais impor restrições à aprovação de proposições sem a correspondente indicação das fontes de receita, como forma de perseguir a disciplina fiscal e o equilíbrio das contas públicas. Diante desse quadro, não chega a surpreender que tenha existido uma maior facilidade para a aprovação de medidas provisórias fiscalmente expansionistas, como as que reduzem tributos ou promovem aumentos de salários ou benefícios sociais. No lado oposto, medidas fiscalmente restritivas, como aquelas destinadas a aumentar tributos e reduzir gastos foram, em grande medida, rejeitadas ou perderam sua eficácia.

Se as medidas provisórias são vistas como uma importante ferramenta no gerenciamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, essa é também uma via de mão

dupla, e parte da efetividade das medidas provisórias depende da habilidade do Executivo em viabilizar sua conversão em lei. Os dados analisados mostram que os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula foram bem-sucedidos quanto a esse aspecto. Contudo, a partir do segundo mandato de Lula, em movimento que se acentuou nos governos de Dilma e Temer, há um crescimento significativo do número de medidas provisórias que não são convertidas em lei dentro do prazo constitucional. Além disso, observa-se que é justamente nos momentos em que há crises políticas e dificuldades na gestão da coalizão governamental que o discurso em torno de excessos quanto ao número de medidas provisórias editadas adquire maior força.

As estatísticas recentes também colocam em xeque as noções de que as medidas provisórias conduziram a uma situação de subordinação quase intransponível do Poder Legislativo perante o Poder Executivo. Da análise do contexto envolvendo as muitas medidas provisórias não convertidas em lei no passado recente, ainda que não explicitamente rejeitadas, é possível encontrar evidências de que são determinantes para esse quadro a falta de acordo entre os Poderes Legislativo e Executivo. Igualmente, nas situações de rejeição por falta de atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, que foram mais frequentes nos governos de Lula, essa deliberação pode se confundir com questões de mérito, optando-se, no curso das negociações e por razões regimentais, por essa forma de rejeição.

O estudo dos pressupostos de relevância e urgência está diretamente ligado ao estudo do processo legislativo que rege a edição desses atos. Assim, a previsão de um rito abreviado é justificada pela mesma relevância e urgência que embasa a prerrogativa de o Poder Executivo dar início ao processo. E é aqui que a presença do Poder Judiciário se faz mais pronunciada, com intervenções bastante relevantes desde 2001 (ou mesmo antes, se lembrarmos que a Emenda Constitucional n° 32, de 2001 (BRASIL, 2001), surgiu para superar uma interpretação do STF), constituindo um exemplo claro do fenômeno de judicialização da política. Na fundamentação de suas decisões que interferem no processo legislativo, são frequentes as menções à necessidade de se protegerem o devido processo legislativo e a separação de poderes, tarefa que o Poder Judiciário traz para si quando veda a possibilidade de reedição de medida provisória anteriormente revogada, impõe limites às emendas parlamentares ou dispõe sobre o trâmite das comissões mistas. A reflexão que merece ser feita nesses casos é: seria o Poder Judiciário a instância mais preparada para resolver essas questões? Não poderia o Poder Legislativo resolvê-las por outros meios?

Quando se analisa o comportamento do Poder Judiciário em decisões de processos que questionam os pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias ou regras

do processo legislativo de conversão, fica claro que ele não se encaixa nas concepções mais clássicas de controle judicial, centradas em torno de uma atuação contramajoritária e em uma missão de resguardar direitos e garantias fundamentais de minorias. A análise das ações em que são questionados os pressupostos de relevância e urgência, conforme já vimos, caminha no sentido de respaldar o juízo discricionário realizado pelo Poder Executivo – ainda que alguns ministros restem vencidos em suas críticas quanto a excessos no número de medidas provisórias editadas. Além disso, costumam figurar no polo ativo das ações grupos bastante organizados, lutando por interesses bem específicos, que dificilmente poderiam ser classificados como minorias, ou partidos políticos não pertencentes à coalizão governamental. As respostas que são demandadas do STF estão inseridas, portanto, em um contexto de judicialização da política, nos moldes estudados por Hirschl (2011) e Ginsburg (2008). Tratam-se de processos em que, inevitavelmente, a Corte Constitucional adquire um papel de protagonismo no cenário político. As disputas envolvendo medidas provisórias podem ser enquadradas entre aquelas questões definidas por Hirschl (2011) como mega políticas. O estudo da atuação da Corte mostra que, além de dificilmente poder ser entendida como contramajoritária, as intervenções do Poder Judiciário nas questões relativas ao processo legislativo parecem apontar mais para uma atuação maximalista do que para um modelo de atuação prudente ou minimalista, centrado no exercício de uma função mais de aconselhamento, tal qual como preconizados por juristas como Bickel, Sunstein e Katyal.

A esse respeito, a decisão mais polêmica do STF após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), contrariando os posicionamentos do Poder Executivo, do Poder Legislativo, da PGR e afastando regra prevista no Regimento Comum das Casas, foi a que tornou obrigatória a conclusão das deliberações nas comissões mistas, desfazendo um rito que vigorava havia mais de uma década. Diante da multiplicidade de fatores que afetaram a conjuntura política recente, é difícil isolar os efeitos de uma única decisão, mas é inevitável questionar em que medida essa decisão, tomada em 2012, contribuiu para o aumento no número de medidas provisórias que perderam vigência sem superar a etapa de deliberação na comissão mista e seus efeitos sobre a governabilidade. Diante desse quadro, a superação da decisão do Poder Judiciário tomou mais uma vez a forma de uma Emenda Constitucional, ainda pendente de promulgação, que revisa as regras para apreciação de medidas provisórias, prevendo expressamente a possibilidade de levar uma medida provisória a votação dos Plenários da Câmara e do Senado caso o trâmite na comissão mista não seja concluído de forma tempestiva – PEC nº 91, de 2019 (BRASIL, 2019d).

Exemplos como o citado no parágrafo anterior ressaltam a importância de avaliações críticas quanto às decisões da mais alta Corte do país. E tais reflexões passam necessariamente pelo questionamento quanto ao monopólio da interpretação do texto constitucional pelo Poder Judiciário. De acordo com os estudos de Victor (2015), Pogrebinski (2011) e Brandão (2012), existem no Brasil as bases institucionais para um diálogo entre poderes, capazes de possibilitar a superação de interpretações oferecidas pelo STF. No que tange a questões envolvendo medidas provisórias, uma nova interpretação passa pelo exercício de poder constitucional derivado, como as já citadas Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), e na ainda pendente de promulgação PEC nº 91, de 2019 (BRASIL, 2019d). Embora decisões do STF tenham o condão estabilizar a interpretação do texto constitucional em um determinado momento, não são capazes de por fim ao debate de questões controvertidas – tais decisões devem, assim, ser vistas como últimas palavras provisórias, para usar o termo cunhado por Mendes (2008). A interação entre os Três Poderes e entre estes e a opinião pública, bem como as ações e reações a esta ou aquela decisão ocorrem de forma contínua, e podem contribuir para a qualidade da democracia em sociedades cada vez mais complexas e plurais.

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo fica claro que as avaliações mais instantâneas, com base em estatísticas de edição e do senso comum acerca de um controle da pauta do Poder Legislativo pelo Poder Executivo podem ser contrapostas. Entretanto, para ser levado a cabo, tal tipo de avaliação demanda que sejam combinadas análises feitas tanto sob a ótica do direito constitucional quanto da ciência política.

As origens do instituto das medidas provisórias são complexas: se de um lado podem ser vistas como a remodelação do decreto-lei que remonta à Era Vargas, é certo que a inspiração no direito italiano e o desenho de uma constituição que, até os últimos minutos se projetava como parlamentarista, foram fundamentais para sua consolidação na redação original promulgada pela Constituição de 1988. A par disso, a necessidade de dotar um Poder Executivo que possui amplas competências para implementação de políticas públicas dos instrumentos necessários à consecução de seu mandato coloca todo o sistema diante de um paradoxo: de um lado é preciso observar o princípio da legalidade e respeitar a separação de poderes, de outro há a cobrança por soluções ágeis em um ambiente altamente complexo e uma sociedade bastante plural, com demandas das mais diversas, muitas vezes conflitantes entre si. Tais dilemas, ressalta-se, parecem não ser exclusivos do Brasil. No caso brasileiro, essas ponderações são confirmadas quando se avalia o conteúdo das medidas provisórias editadas desde a Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), e verifica-se um grande número de medidas destinadas a resolver questões conjunturais, de difícil antecipação, bem como o recurso a esse instrumento para implementação de políticas públicas variadas, não sem despertar polêmicas. Diante desse quadro, não é descabido pensar que, não tivesse a Constituição de 1988 previsto as medidas provisórias (BRASIL, 1988), algum outro tipo de solução seria gestado entre os Três Poderes, seja por meio de Emenda Constitucional ou por outra via, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos.

Nesse contexto, muitos dos conflitos levados ao Poder Judiciário em torno da relevância e urgência são também as polêmicas em torno da organização das prioridades em uma sociedade plural e altamente complexa. Quando se pergunta se algo é relevante ou urgente, é necessário fixar a posição dessa relevância e urgência: é relevante ou urgente para quem ou em relação a quê? Parece-nos inviável a busca por fórmulas fixas que possam trazer uma definição estável de relevância e urgência, tanto que, a despeito de imensas críticas em torno do instituto das medidas provisórias, decorridos trinta anos desde a promulgação da Constituição de 1988, isso nunca aconteceu, seja por meio do poder constituinte derivado,

seja por meio de alguma forma de regulamentação infraconstitucional ou mesmo por decisões do Poder Judiciário que, contudo, não hesita em deliberar sobre questões atinentes ao processo legislativo. Igualmente, diante da limitação temporal dos mandatos do Poder Executivo e das vastas atribuições a ele conferidas, cabe questionar: qual seria a racionalidade em não fazer uso da ferramenta das medidas provisórias da forma mais extensa possível?

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (BRASIL, 2001), ao vedar expressamente a reedição, impor limites materiais e prever o sobrestamento da pauta, superou decisão anterior do STF, e fixou um prazo de cento e vinte dias para a conversão em lei, sob pena de perda de eficácia, remodelando assim o instituto das medidas provisórias. Além disso, as decisões do Poder Legislativo no que diz respeito à interpretação da regra do sobrestamento de pauta e, na esfera do Poder Judiciário, quanto a restrições à discricionariedade dos parlamentares para emendar medidas provisórias e quanto à obrigatoriedade de emissão de parecer prévio pela comissão mista também importaram em alterações fundamentais no processo legislativo. Entretanto, longe de estabilizar as polêmicas em torno do assunto, o debate público envolvendo medidas provisórias nunca terminou, e parece longe de ser resolvido: é sempre possível superar soluções já dadas, ou reafirmá-las, por exemplo por meio de novas emendas constitucionais. O debate em torno das medidas provisórias é, em suma, mais uma face do debate em torno da configuração do sistema político estabelecido.

Por meio das teorias do discurso buscamos entender os pressupostos constitucionais de relevância e urgência na edição de medidas provisórias como significantes vazios, correspondendo a conceitos cujo significado é construído e reconstruído na prática discursiva, demonstrando assim as dificuldades em se obter uma definição apriorística e estável do que deve ser interpretado como relevante e urgente nos moldes preconizados por diversos doutrinadores. No campo do direito constitucional, buscamos compreender a atuação do Poder Judiciário em controvérsias envolvendo medidas provisórias e os impactos dessas decisões sobre os Poderes Legislativo e Executivo. Diante do grande número de processos levados ao STF envolvendo discussões sobre os pressupostos constitucionais de relevância e urgência ou aspectos do processo legislativo de conversão de medidas provisórias em lei, é possível afirmar que se está diante daquilo que se convencionou chamar de um processo de judicialização da política. É de se destacar que a grande maioria desses processos, especialmente aqueles que constituíram os precedentes mais relevantes, foi movida por partidos políticos ou organizações que defendem interesses de classe bastante específicos. Além disso, pelo menos no que tange às análises quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, a tendência das decisões do STF é no sentido de

respaldar os atos do Poder Executivo. A atuação da Corte nesses casos dificilmente pode ser interpretada como sendo contramajoritária. Naquilo que tange questões envolvendo o processo legislativo de medidas provisórias, o ponto a ser ressaltado é que as decisões do STF têm o condão de remodelar regras fundamentais do processo legislativo, como ocorreu nos casos envolvendo a obrigatoriedade da conclusão do trâmite nas comissões mistas e na restrição às emendas de parlamentares. Mesmo diante da modulação dos efeitos dessas decisões para que afetem apenas medidas provisórias ainda em trâmite ou que venham a ser editadas, são decisões que têm o efeito de consolidar determinadas interpretações acerca dos comandos constitucionais, representando uma última palavra em torno de determinado tema. Contudo, esta última palavra deve ser vista como provisória pois, conforme vimos, existem no Brasil elementos institucionais capazes de permitir a superação de uma decisão da mais alta Corte do país. Entretanto, os doutrinadores estudados no capítulo 2 oferecem abordagens alternativas para o exercício controle judicial, de cunho mais minimalista e centrado em papel de aconselhamento e promoção do diálogo a ser exercido pelo Poder Judiciário que, contudo, nos casos analisados foi pouco utilizado.

REFERÊNCIAS

2001: O ANO do apagão. **Época**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://glo.bo/33N699q>. Acesso: 31 mar. 2019.

2002: O ANO da sucessão. **Época**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://glo.bo/2Ja2l8C>. Acesso: 31 mar. 2019.

APÓS três eleições, Lula chega à Presidência da República. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 out. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2wzH9pI>. Acesso em: 31 mar. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, número especial, p. 24-50, 2015a. Disponível em: <http://bit.ly/2TRXHIQ>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BATISTA, Henrique Gomes. Entenda a crise do setor elétrico. **O Globo**. Rio de Janeiro, 24 abr. 2014. Disponível em: <https://glo.bo/2xlgahE>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <http://bit.ly/33tl8VQ>. Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2vyDk3I>. Acesso em: 7 fev. 2018.

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 [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: <http://bit.ly/39VMLZV>. Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: <http://bit.ly/33xvmED>. Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://bit.ly/2IW8mFM>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://bit.ly/33tpxIn>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3e2Ací6>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64 [...] e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006**. Altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. Brasília, DF: Presidência da República, 2006b. Disponível em: <https://bit.ly/2UZSqbl>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2UFcX67>. Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: <https://bit.ly/3aDqXmo>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011**. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra) [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em: <https://bit.ly/3bTJZoJ>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.561, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012c. Disponível em: <https://bit.ly/3dTkLZd>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002**. Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2002f. Disponível em: <https://bit.ly/3bRazyU>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 71, de 3 de outubro de 2002**. Altera disposições das Leis nºs 9.028, de 12 de abril de 1995 [...], dispõe sobre a Secretaria da Receita Federal, e dá outras providências. Relator: Deputado Mussa Demes. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002g. Disponível em: <http://bit.ly/2U1TsEb>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 144, de 2008**: Nota Descritiva. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/33EizQN>. Acesso em: 8 out. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 207, de 13 de agosto de 2004.** Altera disposições das Leis nº s 10.683, de 28 de maio de 2003, e 9.650, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 2004a. Disponível em: <https://bit.ly/3dWU08>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 291, de 13 de abril de 2006.** Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela previdência social, a partir de 1º de abril de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2006c. Disponível em: <https://bit.ly/2JaGXjG>. Acesso em: 5 abr. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 292, de 26 de abril de 2006.** Altera as Leis nº s 9.636, de 15 de maio de 1998, e 8.666, de 21 de junho de 1993, os Decretos-Leis nº s 271, de 28 de fevereiro de 1967, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 1.876, de 15 de julho de 1981, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006d. Disponível em: <https://bit.ly/2JHpY8A>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 335, de 23 de dezembro de 2006.** Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006e. Disponível em: <https://bit.ly/2JVFduU>. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 388, de 5 de setembro de 2007.** Altera e acresce dispositivos à Lei no 10.101, de 19 de dezembro de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em: <https://bit.ly/2x30uQn>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 451, de 15 de dezembro de 2008.** Altera a legislação tributária federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008a. Disponível em: <https://bit.ly/2JFtCju>. Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 agosto de 2001.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001b. Disponível em: <https://bit.ly/39FAKHI>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados:** Ano LVII – Nº 183 – Quinta-feira, 12 de dezembro de 2002 – Brasília-DF. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editorações e Publicações, 2002b. Disponível em: <http://bit.ly/2wm8hbF>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados:** Ano LXIV – Nº 021 – Quarta-feira, 11 de fevereiro de 2009 – Brasília-DF. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editorações e Publicações, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2IPvJAG>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados:** Ano LXIV – Nº 043 – Quarta-feira, 18 de março de 2009 – Brasília-DF. Brasília: Secretaria Especial de Editorações e Publicações, Senado Federal, 2009a. Disponível em: <https://bit.ly/3ad2YdB>. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados:** Ano LXVII – Nº 074 – Sexta-feira, 11 de maio de 2012 – Brasília-DF. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial

de Editorações e Publicações, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2wkBX9e>. Acesso em: 7 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**: Ano LXVII – Nº 209 – Quinta-feira, 13 de dezembro de 2012 – Brasília-DF. Brasília: Secretaria Especial de Editorações e Publicações, Senado Federal, 2012a. Disponível em: <https://bit.ly/3b7CHNK>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **4ª Sessão (Sessão Deliberativa Ordinária)**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3bTSKiv>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Proferido em Plenário**. Parecer Proferido em Plenário, Dep. Mussa Demes, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa [...] e pela rejeição da EMC 1 CM, da EMC 3 CM, da EMC 4 CM, da EMC 9 CM, e da EMC 11 CM. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3dYh3O4>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei e Outras Proposições**. Brasília: Câmara dos Deputados, [2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2yrdHTw>. Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2002-CN**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002a. Disponível em: <https://bit.ly/2VgIYQS>. Acesso em: 17 set. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Exposição de Motivos Interministerial nº 9 - CCIVIL/SEDH-PR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/33E8zHf>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Exposição de Motivos Interministerial nº 18/2017CC-PR/SEGOV-PR**. Brasília, DF: Casa Civil, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2JcwqEk>. Acesso em: 8 out. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Exposição de Motivos nº 29/2019-CC-PR, de 22 de maio de 2019**. Brasília, DF: Casa Civil, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2QG0SuP>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. Centro de Estudos Jurídicos da Presidência. **Legislação**. Brasília: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: <https://bit.ly/3aghaS8>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Centro de Estudos Jurídicos da Presidência. **Medidas Provisórias**. Brasília: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: <https://bit.ly/3ezzsRR>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medidas Provisórias Tramitação Encerrada**. Brasília: Congresso Nacional, [2019c]. Disponível em: <https://bit.ly/2RQoDRq>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Exposição de Motivos nº 00008/2017 MAPA**. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/2J5CJtB>. Acesso em: 8 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2019 ME AGU MJSP, de 11 de abril de 2019**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/34dnt7z>. Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Exposição de Motivos nº 00084/2016/MEC**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2016a. Disponível em: <https://bit.ly/2WySTnb>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Exposição de Motivos nº 21 - MESA, de 25 fev. 2003**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://bit.ly/2Wu7DUu>. Acesso em: 5 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 11, de 26 de março de 2002**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2002c. Disponível em: <http://bit.ly/3daXCBf>. Acesso em: 4 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial nº 304-A MF/MT/AGU/CCIVIL, de 12 de dezembro de 2002**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2002d. Disponível em: <http://bit.ly/2UimTB3>. Acesso em: 4 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos nº 00002 EM MPV Altera Leg Tributária, de 7 janeiro de 2002**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2002e. Disponível em: <https://bit.ly/2QxDxLY>. Acesso em: 11 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00061/2006/MP/MPS/MCidades**. Brasília, DF: Presidência da República, 2006a. Disponível em: <https://bit.ly/3dnpuT2>. Acesso em: 5 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Exposição de Motivos nº 224/MP**. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2UeqEZn>. Acesso em: 8 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Exposição de Motivos nº 00360/2016 MP, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília, DF: [s. n.], 2016d. Disponível em: <https://bit.ly/39HZZIX>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Exposição de Motivos nº 304/MP, de 14 de setembro de 2001**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001a. Disponível em: <http://bit.ly/2wo5Rt7>. Acesso em: 7 out. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029-4**. Relator: Min. Eros Grau, de 15 de abril de 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2Y6t0Ky>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem Nº 198, de 19 de maio de 2003**. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <https://bit.ly/2vHPFTg>. Acesso em: 4 abr. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**: Ano LXVI – Nº 037 – Sexta feira, 18 de março de 2011 – Brasília-DF. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2UcsaLx>. Acesso em: 5 abr. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**: Ano LXVII – Nº 078 – Quarta-feira, 30 de maio de 2012 – Brasília-DF. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Senado Federal, 2012b. Disponível em: <https://bit.ly/39hhaAF>. Acesso em: 7 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**: Ano LXX Nº 022 Quarta-feira, 4 de março de 2015. Brasília, DF: Secretaria de Editoração e Publicações, Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2wz4JD0>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**: Ano LXXIII Nº 75, Terça-feira, 29 de maio de 2018. Brasília, DF: Secretaria de Editoração e Publicações, Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Jb7oFH>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2019**. Altera o art. 62 da Constituição Federal, para dispor sobre o rito legislativo das Medidas Provisórias e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019c. Disponível em: <https://bit.ly/39IdoRp>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2019 (nº 70, na Câmara dos Deputados)**. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019d. Disponível em: <https://bit.ly/3egPhwn>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução nº 93, de 1970. Brasília, DF: Senado Federal, 2019e. Disponível em: <https://bit.ly/2RbaUUU>. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2.984**. Relator: Min. Ellen Gracie, de 30 de junho de 2004b. Disponível em: <https://bit.ly/3efuc5u>. Acesso em 18 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 3.964-4**. Relator: Ministro Carlos Britto, de 9 de dezembro de 2008e. Disponível em: <https://bit.ly/2xdZitQ>. Acesso em 18 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, de 2014**. Relator: Min. Rosa Weber, 26 de maio de 2014a. Disponível em: <https://bit.ly/2wSWyBY>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informe STF nº 870**. Brasília, DF: Secretaria de Documentação, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/3abWU52>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança 27.931-1 Distrito Federal**. Relator: Min. Celso de Mello, 27 de março de 2009c. Disponível em: <https://bit.ly/2X3Gg3B>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 420.816-4 Paraná**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Maria Godofrida Rodrigues Prado. Relator: Min. Carlos Velloso, 29 de setembro de 2004c. Disponível em: <https://bit.ly/2UrimfA>. Acesso em: 3 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 581160 Minas Gerais**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, de 14 de março de 2008f. Disponível em: <https://bit.ly/2VIXUNK>. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 54**. A medida provisória não apreciada pelo congresso nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2016d. Disponível em: <https://bit.ly/2Uu1DZc>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (M. Liminar) Nº 00012045/600**. Relator: Min. Néri da Silveira, 15 de fevereiro de 1995a. Disponível em: <https://bit.ly/2Vkg9Ej>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 1.397-1 Distrito Federal**. Relator: Min. Carlos Velloso, 28 de abril de 1997. Disponível em: <https://bit.ly/3bhIMao>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 1.417-0 Distrito Federal**. Relator: Min. Octavio Gallotti, 02 de agosto de 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2xUsUMz>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 1.516-8 União Federal**. Relator: Min. Sydney Sanches, 06 de março de 1997a. Disponível em: <https://bit.ly/2UbPpoR>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 2.736 Distrito Federal**. Relator: Min. Cezar Peluso, 08 de setembro de 2010a. Disponível em: <https://bit.ly/2vNZ7ok>. Acesso em: 24 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 295-3 Distrito Federal**. Relator: Min. Marco Aurélio, 22 de junho de 1990. Disponível em: <https://bit.ly/2xUsUMz>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 3.289-5 Distrito Federal**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 05 de maio de 2005. Disponível em: <https://bit.ly/39dLYIO>. Acesso em: 3 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.330 Distrito Federal**. Relator: Min. Ayres Britto, de 03 de maio de 2012d. Disponível em: <https://bit.ly/2V7KZPc>. Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 4.029 Distrito Federal**. Relator: Min. Luiz Fux, 8 de março de 2012e. Disponível em: <https://bit.ly/3dnT36S>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 4.350 Distrito Federal**. Relator: Min. Luiz Fux, 23 de outubro de 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2WBWroF>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 4.717 Distrito Federal**. Relator: Min. Cármen Lúcia, 5 de abril de 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/2WD9Nko>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4762**. Relator: Min. Edson Fachin, de 06 de outubro de 2016c. Disponível em: <https://bit.ly/34IC4Ow>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5018**. Relator: Min. Roberto Barroso, de 17 de julho de 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2JYQQkE>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 5.157 Distrito Federal**. Relator: Min. Rosa Weber, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3bmjbx>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Segurança 27.931 Distrito Federal**. Relator: Min. Celso de Mello, de 16 de dezembro de 2009b. Disponível em: <https://bit.ly/2UZvjyz>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 2.984-3 Distrito Federal**. Relator: Min. Ellen Gracie, 04 de setembro de 2003b. Disponível em: <https://bit.ly/33FKhws>. Acesso em: 5 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.090-6 Distrito Federal**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 11 de outubro de 2006f. Disponível em: <https://bit.ly/3afromH>. Acesso em: 9 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.964-4 Distrito Federal**. Relator: Min. Carlos Britto, 12 de dezembro de 2007b. Disponível em: <https://bit.ly/2xmxRNP>. Acesso em: 7 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048-1 Distrito Federal**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 14 de maio de 2008c. Disponível em: <https://bit.ly/33FBWc3>. Acesso em: 4 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.049-9 Distrito Federal**. Relator: Min. Carlos Britto, 05 de novembro de 2008d. Disponível em: <https://bit.ly/33HIBDV>. Acesso em: 4 out. 2019.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. As teorias do constitucionalismo popular e do diálogo na perspectiva da jurisdição constitucional brasileira. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 6, n. 2, p. 218-227, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3blYAJj>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Medidas Provisórias: os próximos 30 anos. *In*: SILVA, Rafael Silveira. **30 Anos da Constituição**: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2UbrvKo>. Acesso em: 2 maio 2019.

CRISTALDO, Heloísa. Câmara arquiva MP que extinguiria Fundo Soberano. **Agência Brasil**. Brasília, 4 set. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2IRsbhr>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CUNTO, Raphael di. Câmara rejeita MP que autorizou uso de superávit para pagar pedaladas. **Valor Econômico**. Brasília, 4 maio 2016. Disponível em: <https://glo.bo/2QHs7oP>. Acesso em: 10 abr. 2019.

FRAGA, Plínio; DUALIBI, Julia. Espetáculo do crescimento começa em julho, diz Lula. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 jun. 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2UwKMF6>. Acesso em: 4 abr. 2019.

FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. Comentários à Emenda Constitucional nº 32/2001. **Jus.com.br**. [S.l.], jan. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2Wz9o2F>. Acesso em: 2 maio 2018.

GINSBURG, Tom. The Global Spread of Constitutional Review. *In*: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDEIRA, Gregory A. (orgs.). **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GÓIS, Antônio. Revisão eleva alta do PIB de 2005 para 3,2%. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 10 nov. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3bm1RIB>. Acesso em: 16 maio 2019.

GÓIS, Fábio. MP da reforma trabalhista perderá validade e até governistas criticam desinteresse do Planalto. **Congresso em foco**. Brasília, 20 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3bondVU>. Acesso em: 16 out. 2019.

GONÇALVES, Larissa Russo. **Análise dos Sentidos Ideológicos Presentes nas Medidas Provisórias Editadas no Primeiro Governo Lula (2003-2006)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3adubgd>. Acesso em: 14 fev. 2019.

HAUBERT, Mariana. Renan devolve MP e diz que governo abusa das medidas. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 3 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3dosDSt>. Acesso em: 10 abr. 2019.

HIRSCHL, Ran. The Judicialization of politics. *In*: GOODING, Robert E. (org.). **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

LAAN, César Rodrigues van der. **Um panorama recente da apresentação de emendas sem pertinência temática a medidas provisórias pós-ADI 5.127**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2018. (Texto para Discussão; 244).

LACLAU, Ernesto. **On populist reason**. Londres: Verso, 2005.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics**. Londres: Verso, 2014. E-book.

MACHADO, Igor Suzano. O legado transdisciplinar de Ernesto Laclau e a análise do direito: mobilizando conceitos laclauianos para a compreensão do fenômeno da judicialização da política e das relações sociais no Brasil. *In: SIMPÓSIO PÓS-ESTRUTURALISMO E TEORIA SOCIAL*, 3., 2015, Pelotas. **Anais** [...] Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2wmYAKo>. Acesso em: 14 fev. 2019.

MALAN, Pedro. **Uma certa ideia de Brasil: entre passado e futuro**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3bk7QgV>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MENDONÇA, Daniel de. A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e a análise da política brasileira. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 43, n. 3, p. 249-258, dez. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2wnNqoJ>. Acesso em: 2 maio 2019.

MIRANDA, Thiago. Representantes das secretarias de Fazenda querem fundo de ICMS na Constituição. **Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 31 ago. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2WqsLL3>. Acesso em: 11 out. 2019.

NOGUEIRA FILHO, Valtércio. O Pressuposto constitucional da urgência nas medidas provisórias. *In: BRASIL. Senado Federal. Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – o exercício da política*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2Wzcvrn>. Acesso em: 31 jun. 2018.

NOVAS regras para medidas provisórias seguem para promulgação. **Senado Notícias**. Brasília: Senado Federal, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2JcRV80>. Acesso em: 15 out. 2019.

ODILA, Fernanda. 5 anos depois, o que aconteceu com as reivindicações dos protestos que pararam o Brasil em junho de 2013? **BBC News Brasil**. São Paulo, 9 jun. 2018. Disponível em: <https://bbc.in/2J3v9jf>. Acesso em: 16 maio 2019.

OPOSIÇÃO questiona status de ministro para presidente do BC. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 18 ago. 2004. Disponível em: <https://bit.ly/2Ut6pGc>. Acesso em: 3 out. 2019.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. **Sistema político e comportamento parlamentar**. Brasília: Consulex, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação?** política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

PRADO, Antonio Carlos; ORTIZ, Elaine; AMARAL, Ludmilla. O ano do medo. **Istoé**. São Paulo, 23 dez. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Jcbm14>. Acesso em: 16 maio 2019.

PROGRAMA que desonera exportações divide base e oposição na discussão da MP 629. **Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 7 maio 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2xb9AKA>. Acesso em: 11 out. 2019.

PSDB AFIRMA que MP dos Hospitais Universitários é inconstitucional. **Notícias STF**. Brasília, 24 maio 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2Ut2BEU>. Acesso em: 11 out. 2019.

RESERVAS crescem 665% sob Lula e vão a US\$ 289 bi. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 4 jan. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2UuDIT0>. Acesso em: 16 maio 2019.

SALOMÃO, Lucas. Renan decide devolver MP que reduz desoneração da folha de pagamento. **G1**. Rio de Janeiro, 3 mar. 2015. Disponível em: <https://glo.bo/2QEUC6C>. Acesso em: 10 out. 2019.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A Medida Provisória no presidencialismo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVEIRA, Ramaís de Castro. **Diálogos Constitucionais?** Análise da interpretação da Constituição, na dinâmica Congresso-STF, à luz de um pressuposto deliberativo. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3gde4CJ>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SIQUEIRA, Carol. Efeito dominó estende artificialmente prazo de MPs. **Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 19 out. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/3a5Fbfg>. Acesso em: 10 out. 2019.

STECK, Juliana Monteiro. 'Jabutis' em MPs poderão ser mais facilmente rejeitados pelo Senado. **Senado Notícias**. Brasília, 5 jan. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2QzjzQX>. Acesso em: 12 abr. 2019.

SUPREMO decide que MPs precisam passar por comissão mista só a partir de agora. **Senado Notícias**. Brasília, 8 mar. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3a8Q545>. Acesso em: 15 out. 2019.

SUZUKI, Andreson; DIAS, Fábio Marques; VIOLIN, Marco Antônio. Constituição Federal e Medidas Provisórias. *In*: SOUZA, Carlos Aurélio (org.). **Medidas Provisórias e Segurança Jurídica**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de medidas provisórias**. Brasília: Centro de Informação e Documentação, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2UyUrL5>. Acesso em: 30 abr. 2018.

TORFING, Jacob. **New theories of discourse**: Laclau, Mouffle and Zizek. Oxford: Blackwell, 1999.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional e controle de constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A - CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS POR GOVERNO

Classificação Temática	Fernando Henrique Cardoso (2001 a 2002)
Orçamentárias (Abertura de Crédito)	27
Jurídicas	43
<i>Direito Administrativo</i>	25
<i>Direito Civil</i>	0
<i>Direito do Consumidor</i>	0
<i>Direito Econômico e Regulatório</i>	1
<i>Direito Empresarial</i>	1
<i>Direito Internacional e Defesa Nacional</i>	
<i>Direito do Trabalho</i>	2
<i>Direito Tributário</i>	12
<i>Direito Penal e Penitenciário</i>	1
<i>Direito Previdenciário</i>	0
<i>Segurança Pública</i>	1
Social	11
<i>Direitos Humanos e Cidadania</i>	1
<i>Educação</i>	2
<i>Meio Ambiente</i>	1
<i>Saúde</i>	1
<i>Cultura</i>	1
<i>Esporte</i>	2
<i>Comunicações e Tecnologia da Informação</i>	3
Econômico-Financeira	26
<i>Agricultura</i>	8
<i>Desenvolvimento Regional</i>	0
<i>Desenvolvimento Urbano</i>	0
<i>Economia do Trabalho, Renda e Previdência</i>	2
<i>Finanças Públicas</i>	4
<i>Política Econômica</i>	1
<i>Políticas Microeconômicas</i>	1
<i>Sistema Financeiro</i>	1
<i>Minas e Energia</i>	4
<i>Transporte</i>	5
TOTAL	107

Classificação Temática	Lula - primeiro mandato (2003 a 2006)	Lula - segundo mandato (2007 a 2010)
Orçamentárias (Abertura de Crédito)	57	23
Jurídicas	111	77
<i>Direito Administrativo</i>	60	34
<i>Direito Civil</i>	1	1
<i>Direito do Consumidor</i>	2	1
<i>Direito Econômico e Regulatório</i>	4	1
<i>Direito Empresarial</i>	0	0
<i>Direito Internacional e Defesa Nacional</i>	3	6
<i>Direito do Trabalho</i>	2	0
<i>Direito Tributário</i>	30	32
<i>Direito Penal e Penitenciário</i>	0	0
<i>Direito Previdenciário</i>	7	0
<i>Segurança Pública</i>	2	2
Social	29	27
<i>Direitos Humanos e Cidadania</i>	7	6
<i>Educação</i>	13	10
<i>Meio Ambiente</i>	2	5
<i>Saúde</i>	4	0
<i>Cultura</i>	0	2
<i>Esporte</i>	2	2
<i>Comunicações e Tecnologia da Informação</i>	1	2
Econômico-Financeira	74	74
<i>Agricultura</i>	12	6
<i>Desenvolvimento Regional</i>	4	3
<i>Desenvolvimento Urbano</i>	7	6
<i>Economia do Trabalho, Renda e Previdência</i>	7	5
<i>Finanças Públicas</i>	8	13
<i>Política Econômica</i>	17	23
<i>Políticas Microeconômicas</i>	3	2
<i>Sistema Financeiro</i>	3	7
<i>Minas e Energia</i>	6	4
<i>Transporte</i>	7	5
TOTAL	271	201

Classificação Temática	Dilma - primeiro mandato (2011 a 2014)	Dilma - segundo mandato (2015 a 2016)
Orçamentárias (Abertura de Crédito)	28	12
Jurídicas	60	32
<i>Direito Administrativo</i>	29	12
<i>Direito Civil</i>	0	1
<i>Direito do Consumidor</i>	2	0
<i>Direito Econômico e Regulatório</i>	0	0
<i>Direito Empresarial</i>	0	1
<i>Direito Internacional e Defesa Nacional</i>	1	0
<i>Direito do Trabalho</i>	0	2
<i>Direito Tributário</i>	27	14
<i>Direito Penal e Penitenciário</i>	0	0
<i>Direito Previdenciário</i>	0	0
<i>Segurança Pública</i>	1	2
Social	27	5
<i>Direitos Humanos e Cidadania</i>	4	0
<i>Educação</i>	12	0
<i>Meio Ambiente</i>	4	1
<i>Saúde</i>	3	2
<i>Cultura</i>	2	0
<i>Esporte</i>	0	2
<i>Comunicações e Tecnologia da Informação</i>	2	0
Econômico-Financeira	87	25
<i>Agricultura</i>	4	4
<i>Desenvolvimento Regional</i>	2	0
<i>Desenvolvimento Urbano</i>	4	1
<i>Economia do Trabalho, Renda e Previdência</i>	2	3
<i>Finanças Públicas</i>	13	0
<i>Política Econômica</i>	30	1
<i>Políticas Microeconômicas</i>	4	6
<i>Sistema Financeiro</i>	8	3
<i>Minas e Energia</i>	13	4
<i>Transporte</i>	7	3
TOTAL	202	74

	Temer (2016 a 2018)
Orçamentárias (Abertura de Crédito)	13
Jurídicas	81
<i>Direito Administrativo</i>	40
<i>Direito Civil</i>	4
<i>Direito do Consumidor</i>	1
<i>Direito Econômico e Regulatório</i>	1
<i>Direito Empresarial</i>	0
<i>Direito Internacional e Defesa Nacional</i>	4
<i>Direito do Trabalho</i>	2
<i>Direito Tributário</i>	21
<i>Direito Penal e Penitenciário</i>	0
<i>Direito Previdenciário</i>	0
<i>Segurança Pública</i>	8
Social	18
<i>Direitos Humanos e Cidadania</i>	3
<i>Educação</i>	5
<i>Meio Ambiente</i>	7
<i>Saúde</i>	4
<i>Cultura</i>	3
<i>Esporte</i>	0
<i>Comunicações e Tecnologia da Informação</i>	0
Econômico-Financeira	38
<i>Agricultura</i>	2
<i>Desenvolvimento Regional</i>	2
<i>Desenvolvimento Urbano</i>	2
<i>Economia do Trabalho, Renda e Previdência</i>	8
<i>Finanças Públicas</i>	6
<i>Política Econômica</i>	3
<i>Políticas Microeconômicas</i>	2
<i>Sistema Financeiro</i>	2
<i>Minas e Energia</i>	7
<i>Transporte</i>	4
TOTAL	150

APÊNDICE B - RELAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS REJEITADAS POR FALTA DE ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA NO PERÍODO DE 2001 A 2018

MP	Ementa	Matéria	Local de Rejeição
10/2001	Altera a Lei n o 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.	Direito Administrativo	Câmara
42/2002	Dispõe sobre a estruturação da Carreira de Inteligência, a remuneração dos integrantes do Quadro de Pessoal da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.	Direito administrativo	Senado
44/2002	Dispõe sobre a inclusão dos cargos da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC no Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei n o 5.645, de 10 de dezembro de 1970.	Direito administrativo	Senado
168/2004	Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas "caça-níqueis", independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências.	Direito Econômico e Regulação	Senado
192/2004	Dá nova redação ao § 4º do art. 5º da Lei n o 8.629, de 25 fev. 1993, que dispõe sobre a forma de pagamento das indenizações decorrentes de acordos judiciais, acrescenta os §§ 7º, 8º e 9º ao mesmo artigo, dispondo sobre a forma de pagamento dos imóveis rurais pela modalidade de aquisição por compra e venda, e dá outras providências.	Agricultura	Câmara
195/2004	Dispõe sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão conterem dispositivo para bloqueio temporário da recepção de programação inadequada, e dá outras providências.	Comunicações e Tecnologia da Informação	Senado
242/2005	Altera dispositivos da Lei n o 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.	Direito Previdenciário	Senado
245/2005	Abre, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, crédito extraordinário no valor global de R\$ 393.323.000,00, para os fins que especifica.	Abertura de Crédito Extraordinário	Câmara

246/2005	Dispõe sobre a reestruturação do setor ferroviário e o término do processo de liquidação da Rede Ferroviária Federal S.A., altera dispositivos das Leis n os 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e dá outras providências.	Direito Administrativo /Transporte	Câmara
320/2006	Dispõe sobre a movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação, o alfandeamento de locais e recintos, a licença para explorar serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias em Centro Logístico e Industrial Aduaneiro, altera a legislação aduaneira e dá outras providências.	Direito Tributário	Senado
377/2007	Acresce e altera dispositivos da Lei n o 10.683, de 28 de maio de 2003, acresce dispositivos à Lei n o 11.356, de 19 out. 2006, cria a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas, e dá outras providências.	Direito Administrativo	Senado
385/2007	Acrescenta parágrafo único ao art. 1 o da Lei n o 11.368, de 9 de novembro de 2006, para estender ao trabalhador rural enquadrado como contribuinte individual o prazo previsto no art. 143 da Lei n o 8.213, de 24 de julho de 1991.	Direito Previdenciário	Senado
425/2008	Altera os arts. 18 e 19 da Medida Provisória n o 413, de 3 de janeiro de 2008, para postergar a aplicação das disposições relativas à incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre as receitas auferidas na venda de álcool.	Direito Tributário	Senado
446/2008	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.	Direito Tributário	Câmara
704/2015	Dispõe sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal.	Finanças Públicas	Câmara
816/2017	Cria cargos em comissão para compor os Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.	Direito Administrativo	Senado
830/2018	Extingue o Fundo Soberano do Brasil, criado pela Lei n o 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e o Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil.	Economia e Finanças Públicas	Câmara
850/2018	Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Museus - Abram e dá outras providências.	Direito Administrativo/Cultura	Câmara

APÊNDICE C - RELAÇÃO DAS AÇÕES JULGADAS PELO STF NO PERÍODO DE
SETEMBRO/2001 A DEZEMBRO/2018 EM QUE HÁ DISCUSSÃO ACERCA DOS
PRESUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

DADOS DA AÇÃO	RESULTADO	DISCUSSÃO SOBRE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA	ANO DE JULGAM.
ARE 1147266 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir	2018
RE 1102411 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir	2018
RE 1100057 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir	2018
RE 994739 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir	2018
RE 1073453 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir	2018
ADI 5018 / DF - DISTRITO FEDERAL	Medida Provisória mantida	Reconhece a relevância e urgência	2018
ADI 2332 / DF - DISTRITO FEDERAL	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir	2018
ADI 4717 / DF - DISTRITO FEDERAL	DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDA DE	NÃO reconhece urgência ou relevância	2018
ADI 2425 / DF - DISTRITO FEDERAL	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir	2018
RE 954301 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir	2017
ADI 1055 / DF - DISTRITO	DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDA	Reconhece a relevância e	2016

FEDERAL	DE	urgência	
ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	DE	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir 2016
ARE 858389 AgR / SC - SANTA CATARINA		Medida Provisória mantida	Reconhece a relevância e urgência 2016
RE 526353 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO		Medida provisória mantida	Não cabe ao STF discutir 2015
RE 592377 / RS - RIO GRANDE DO SUL		Medida provisória mantida	Reconhece a relevância e urgência 2015
ARE 704520 / SP - SÃO PAULO		Medida provisória mantida	Reconhece a relevância e urgência 2014
ADI 4350 / DF - DISTRITO FEDERAL		Medida provisória mantida	Reconhece a relevância e urgência 2014
RE 700160 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO		Medida provisória mantida	Não cabe ao STF discutir 2014
RE 541530 AgR / SP - SÃO PAULO		Medida provisória mantida	Não cabe ao STF discutir 2014
RE 550652 AgR / SC - SANTA CATARINA		Medida provisória mantida	Não cabe ao STF discutir 2014
RE 244293 / SC - SANTA CATARINA		Medida provisória mantida	Não cabe ao STF discutir 2013
ADI 2588 / DF - DISTRITO FEDERAL		Medida provisória mantida	Não cabe ao STF discutir 2013
RE 581160 / MG - MINAS GERAIS	DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE	DE	NÃO reconhece urgência ou relevância 2012
RE 596478 / RR -		Medida provisória mantida	Não cabe ao STF discutir 2012

RORAIMA

ADI 3330 / DF - DISTRITO FEDERAL	Medida provisória mantida		Reconhece a relevância e urgência	2012
ADI 2736 / DF - DISTRITO FEDERAL	DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE	DE	NÃO reconhece urgência ou relevância	2011
ADI 3864 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL	Medida provisória mantida		Conversão em lei prejudica discussão sobre pressuposto	2009
ADI 4049 MC / DF - DISTRITO FEDERAL	DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR	DE	NÃO reconhece urgência ou relevância	2009
ADI 4048 MC / DF - DISTRITO FEDERAL	DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR	DE	NÃO reconhece urgência ou relevância	2008
ADI 3964 MC / DF - DISTRITO FEDERAL	DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR	DE	NÃO reconhece urgência ou relevância	2008
ADI 2527 MC / DF - DISTRITO FEDERAL	DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR PARCIAL	DE	Reconhece urgência ou relevância	2007
ADC 11 MC / DF - DISTRITO FEDERAL	DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR	DE	Reconhece a relevância e urgência	2007
ADI 1976 / DF - DISTRITO FEDERAL	SEM JULGAMENTO DE MÉRITO	DE	Conversão em lei prejudica discussão sobre pressuposto	2007
ADI 1721 / DF - DISTRITO FEDERAL	SEM JULGAMENTO DE MÉRITO	DE	Conversão em lei prejudica discussão sobre pressuposto	2006
AI 489108 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL	Medida Provisória mantida		Não cabe ao STF discutir	2006
RE 454261 ED / SC -	Medida Provisória mantida		Ausência de	2006

SANTA CATARINA			prequestionamento	
ADI 3289 / DF - DISTRITO FEDERAL	Medida Provisória mantida	Reconhece a relevância e urgência		2005
AI 405435 AgR / MG - MINAS GERAIS	Medida Provisória mantida	Reconhece a relevância e urgência		2005
RE 420816 / PR - PARANÁ	Medida Provisória mantida	Reconhece a relevância e urgência		2004
AI 417878 AgR / SP - SÃO PAULO	Medida provisória mantida	Não cabe ao STF discutir		2003
ADI 2150 / DF - DISTRITO FEDERAL	Medida provisória mantida	Não cabe ao STF discutir		2002
ADI 2213 MC / DF - DISTRITO FEDERAL	Medida provisória mantida	Reconhece a relevância e urgência		2002
AI 295971 AgR / MG - MINAS GERAIS	Medida Provisória mantida	Não cabe ao STF discutir		2001
ADI 2473 MC / DF - DISTRITO FEDERAL	DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR - PARCIAL	Reconhece a relevância e urgência		2001