

MEDIDA PROVISÓRIA E SUA APROVAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL

Sâmela Cruvinel de Araújo¹
Priscila Rodrigues Branquinho²

RESUMO

O presente estudo tem por desígnio, compreender o instituto da Medida Provisória (MP) e sua aprovação pelo Congresso Nacional, se a edição desenfreada causa desequilíbrio na Tripartição dos Poderes, baseado na Constituição brasileira de 1988. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica, valendo-se da dedução, utilizando da lógica, com abordagem qualitativa e exploratória. A edição desenfreada das MPs, razão da indagação, não causa desequilíbrio, pois o resultado apresentado, asseverou-se que a edição demasiada de MPs, estão atreladas aos pressupostos de relevância e urgência, oriundos de lacunas legais, não configurando a usurpação de função. Desse modo, não provoca desequilíbrio na Tripartição de Funções do Estado, por haver previsão na Constituição, a qual assegura os meios de controle por intermédio do Sistema de Freios e Contrapesos, descartando a apropriação da função originária do Legislativo pelo Executivo, em relação a edição de Medidas Provisórias em larga escala.

Palavras-chave: Medida Provisória. Relevância e urgência. Freios e contrapesos.

¹ Orientanda graduanda em Direito, pela Universidade de Rio Verde Campus Caiapônia, GO.

² Orientadora Especialista em Direito Processual Penal, professora da Universidade de Rio Verde Campus Caiapônia, GO.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil discorre em seu artigo 62 e outros, a respeito da Medida Provisória, que é de iniciativa do Presidente da República e é um mecanismo usado frente a situações de relevância e urgência, as quais não tem legislação que verse a respeito. Sendo assim, buscando agilidade num momento necessário, o presidente edita tal medida com força de lei que produz efeitos imediatos, porém, para se tornar uma lei deverá passar pela apreciação das casas legislativas.

No processo de controle das medidas provisórias, são identificadas falhas ou acertos em consonância à legalidade, expressa pela Constituição Federal. Observa-se que nos últimos três anos, de 2019 até o ano de 2021, os quais tiveram a colaboração de circunstâncias pandêmicas, foram editadas cerca de 204 Medidas Provisórias. Deste modo questiona-se: A edição desenfreada de medida provisória causa um desequilíbrio na tripartição dos poderes?

Diante da problemática ora apresentada, levantou-se as seguintes hipóteses: I - Não causa desequilíbrio, tendo em vista que posteriormente na edição da Medida Provisória, o Congresso Nacional deve colocá-la em votação. Dessa forma, o legislativo possui mecanismos constitucionais para o controle das Medidas Provisórias; II - A edição desenfreada, não provoca desequilíbrio, uma vez que, o instituto tem previsão constitucional e não fere o princípio da independência dos Poderes; III - A edição de medidas provisórias ainda que muito recorrente não é desenfreada e não causa desequilíbrio pois são medidas necessárias e relevantes em situações de emergência; IV - A edição desenfreada de medida provisória causa um desequilíbrio na tripartição dos poderes, visto que o executivo exerce muitas das vezes a função do legislativo; V - A edição desenfreada de medida provisória causa um desequilíbrio na tripartição dos poderes, pois abarrotava o Congresso Nacional para posterior aprovação e/ou reprovação.

A medida provisória, é fundamental para buscar soluções urgentes, as quais não possuem uma previsão em diplomas existentes. No entanto, devido à urgência da medida, nem sempre, ela vem permeada pelos critérios exigidos para o instituto em destaque, surgindo então o meio de controle, exercido pelo legislativo sobre os atos do executivo. Observa-se que apesar da divulgação das Medidas Provisórias, a maioria das pessoas desconhece o significado, a razão e a importância delas, sem saber ao menos que legislar é uma função do Poder Legislativo e

que o Presidente da República só a faz secundariamente. Sendo assim, para maior eficácia da constituição, faz-se necessário que os brasileiros tenham conhecimento de seus institutos.

Ademais, este instrumento acadêmico fornecerá suporte na abrangência do conhecimento Constitucional dos brasileiros, na busca de seus direitos, necessários à sua dignidade como pessoa humana.

A revisão de literatura deste trabalho apresenta o conceito de medida provisória, a origem histórica da organização do poder do estado, a evolução da organização do poder do estado, as medidas provisórias e sua aprovação, as medidas provisórias e o equilíbrio de poderes, a aplicação dos freios e contrapesos e o controle recíproco na tripartição dos poderes. Posteriormente será demonstrado os objetivos gerais e específicos, se seguindo da metodologia usada e o resultado e discussão que a pesquisa alcançou, chegando assim, nas considerações finais.

2 REVISÃO LITERÁRIA

2.1 CONCEITO DE MEDIDA PROVISÓRIA

Ao falar de Medida Provisória, é de suma importância mencionar o seu conceito, assim, corroborando para este tema, Sabbag (2014), descreve medida provisória como ato normativo com força de lei, de vida curta e de utilização excepcional, que abordam determinadas matérias, contendo essencialmente os pressupostos de relevância e urgência.

2.2 ORIGEM HISTÓRICA DA ORGANIZAÇÃO DO PODER DO ESTADO

Damasceno (2008), descreve que a origem da separação dos poderes, na teoria da tripartição, surge na antiguidade grega com Aristóteles, ao publicar sua obra “A Política”. No entanto, Aristóteles identificou as diferentes funções essenciais de governo, sendo três ao todo. Então, Montesquieu, veio baseando-se no conceito de Aristóteles, com a obra “Do Espírito das Leis”, no século XVIII, delimitou-se que as três funções dos poderes, ora especificadas, não poderiam ser exercidas por uma única pessoa, uma vez que, o poder está sujeito a corromper-se, sempre que não encontra limites.

Destaca-se que a teoria de Montesquieu, mencionou o perigo das três funções serem exercidas por uma única pessoa. Assim, dividiu o exercício destas funções, entre órgãos independentes e autônomos entre si, no entanto, com funções típicas de cada órgão (Poder), mas atreladas uma à outra. Desta forma, evitando a concentração de poder estatal a um só indivíduo, ao mesmo tempo em que impedia que um só legislasse, executasse e julgasse, surgindo o que a doutrina denominou de teoria de freios e contrapesos (DAMASCENO, 2008).

Barbosa e Saracho (2018), realça que o Estado exerce o seu poder por meio de funções distintas, quais sejam: A função legislativa, que se refere à criação e inovação do ordenamento jurídico, por intermédio de leis abstratas e genericamente formuladas. A função executiva, que compreende os atos da administração (de governo propriamente dito) da coisa pública para o bem comum do povo. E a função judiciária ou jurisdicional, aquela respeitante à aplicação coativa da lei ao caso concreto, ou seja, a atividade pela qual o Estado substitui às partes na composição dos litígios.

2.3 EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO PODER DO ESTADO

A Constituição da República Federativa do Brasil, diz em seu art. 2º que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988); este artigo, expressa a atualidade jurídica em nosso país, embora, nem sempre foi assim, basta lembrar que Aristóteles identificou as três funções distintas do Estado as quais eram exercidas pelo poder soberano (SALOMÃO, 2020). Com tal saber, veja a célebre frase atribuída a Luís XIV: “*L’État c’est moi*”, ou seja, “o Estado sou eu”, o soberano (FUKS, 2021).

De acordo com Dallari (1998), os atos que o Estado pratica divide-se em duas espécies, são elas: atos gerais e atos especiais. Os atos gerais são privativos do legislativo, como por exemplo, a emissão de regras gerais e abstratas, as quais passam a serem executadas pelo executivo por meio dos atos especiais; baseados no que está posto pelos atos gerais, não sendo admitida a discricionariedade de tais atos. Nos casos em que acontecer de um dos poderes extrapolar os limites de sua função, surge o controle por parte do judiciário, entendido como ação fiscalizadora, freando e contrapondo as ações.

A ação fiscalizadora exercida pelo judiciário, se confirma nas decisões jurisprudenciais, exauridas pelo Supremo Tribunal Federal (1998), na ADI 1.905-MC; as quais eternizam a separação e independência harmoniosa dos poderes do Estado, ao mesmo tempo em que, afirma

que o sistema de freios e contrapesos exercido nas constituições estaduais, só tem legitimidade se guardarem estreita similarização com a Constituição Federal.

Nessa esteira, a jurisprudência do STF (1999), no Mandado de Segurança nº 23.452, corrobora para o controle legal, confirmando a força constitucional na execução das funções estatais, referentes à divisão e interdependência dos órgãos (Poderes). Ressalta que a divisão funcional, além de conter os excessos estatais, também é o princípio conservador das liberdades do cidadão na eficácia dos direitos e garantias, assegurados no Art. 2º da CRFB/1988.

Dentre os vários exemplos desse mecanismo de freios e contrapesos, em razão da interpenetração dos “poderes” (interferências ou controles recíprocos), com o objetivo de evitar abusos de poder, destaca-se que o Judiciário pode rever os atos de uma CPI, verificando a constitucionalidade dos mesmos, como descreve o Art. 5º, inciso XXXV da CRFB - “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Portanto, é Competência do Supremo Tribunal Federal (STF), primordialmente a guarda da constituição, devendo julgar os Deputados e Senadores, desde o momento a sua diplomação; bem como, nas infrações penais comuns, processar e julgar originariamente o Presidente e Vice-Presidente da República, os membros do Congresso Nacional, Procurador Geral da República e os próprios Ministros do STF, competência estas tipificadas nos artigos 53, § 1º e 102, caput, e inciso I, alínea “b” da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Dentro dessa evolução do poder do Estado, vale ressaltar a competência privativa do Senado Federal, expressa no Art. 52, da CF/88, nos crimes de responsabilidade, possui o dever expressamente reservado para processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, Ministros e comandantes das Forças Armadas (BRASIL, 1988). Assim, o poder estatal não permanece de forma rígida, mas, busca se adequar ao interesse coletivo, promovendo uma evolução com o passar do tempo, atribuindo funções e criando leis que atendam a necessidade presente, sem sair das linhas constitucionais.

2.4 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS E SUA APROVAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil discorre em seu artigo 62, a respeito da Medida Provisória, que é de iniciativa do Presidente da República, *in verbis*, “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.” (BRASIL, 1988).

É um mecanismo usado frente a situações “de relevância e urgência”, as quais não tem legislação que verse a respeito. Sendo assim, buscando agilidade num momento necessário, o presidente edita tal medida com força de lei que produz efeitos imediatos, porém, para se tornar uma lei deverá passar pela apreciação das casas legislativas.

Ressalta-se que a Constituição Federal assegurou o controle repressivo de constitucionalidade pelo Poder Legislativo, quanto às Medidas Provisórias, descritos nos artigos 62, caput e §§ 5º e 9º, no caso de rejeição por inconstitucionalidade, com o devido parecer da comissão mista do Congresso nacional (VARGAS, 2007).

Lobo (2014), diferencia Medida Provisória de Lei temporária, pois esta, mesmo tendo eficácia desde sua edição, é dependente de aprovação pelo Congresso Nacional, para tornar sua eficácia definitiva; enquanto que aquela, desde o momento de sua edição, já possui os seus efeitos, com tempo previsto. Lobo traz o conceito de Medida Provisória segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, citado a seguir: “Um típico ato normativo primário e geral. Edita-o o Presidente da República no exercício de uma competência que, insista-se, lhe vem diretamente da Constituição. [...] (LOBO, 2014, p. 01)”.

Gonçalves (2002), ressalta o que a doutrina reserva sobre o tema, citando que para Celso Antônio Bandeira de Mello, (o qual faz parte da corrente que não vê a Medida Provisória como lei); destacando as diferenças entre a Lei e a Medida Provisória:

As medidas provisórias, afirma ele, são formas excepcionais de regular determinados assuntos, enquanto que as leis são vias normais de discipliná-los. No caso de não conversão da medida provisória, a mesma perde sua eficácia *ex tunc*. A lei, em contrapartida, nessas condições, perde sua eficácia *ex nunc*. As medidas provisórias só podem ser expedidas se estiverem presentes a urgência e a relevância. Para a produção de uma lei, determinados pressupostos não são uma condição (GONÇALVES, 2002, p.02).

A aprovação pelo Congresso Nacional, de uma determinada Medida Provisória é a certeza de que os requisitos constitucionais estão presentes. Assim, as medidas provisórias com força de lei, adotadas pelo Presidente da República (Executivo), é um instituto constitucional. E a não aprovação delas, é resultante do controle de constitucionalidade exercido pelo Congresso Nacional, expressando o sistema de freios e contrapesos. Ressalta-se que, a sua edição deve obedecer a alguns requisitos, como: são proibidas de versar sobre matéria de nacionalidade, cidadania, direitos políticos e outros especificados nos parágrafos 1º, do artigo 62 (BRASIL, 1988).

As Medidas Provisórias, conforme o § 3º, Art. 62, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias a partir de sua publicação (suspendendo-se durante os períodos de recesso), perderão sua eficácia, ou seja, após a sua edição e publicação o Congresso Nacional deverá apreciá-la, aprovando ou rejeitando-a. Porém, se neste prazo não houver concluído os trabalhos referentes à mesma, poderá este prazo ser prorrogado por mais sessenta dias, uma única vez, por meio de decreto legislativo, contido no § 7º. No parágrafo sexto também do artigo 62, o diploma diz que, nos casos em que a apreciação, não se encerrar até quarenta e cinco dias da publicação, entrará para o regime de urgência; assim, todos os trabalhos daquela casa ficarão suspensos até o encerramento da votação da respectiva medida provisória (BRASIL, 1988).

As Medidas Provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados, conforme preceitua o § 8º, Art. 62 da CRFB, para depois ser votada pelo Senado, isso após o parecer da comissão mista de deputados e senadores descrito no § 9º. Lembrando que uma medida rejeitada ou perdida a sua eficácia pelo decurso do prazo, não poderá ser reeditada na mesma sessão legislativa, ou seja, só poderá ser apresentada no ano seguinte, condições estipuladas pelo § 10º. Em situações em que foi aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original de medida provisória, ela permanecerá inalterada até que seja sancionado ou vetado o projeto, garantido pelo § 12º do referido artigo (BRASIL, 1988).

2.5 MEDIDAS PROVISÓRIAS E O EQUILÍBRIO DE PODERES

A tripartição dos poderes, para Damasceno (2008), visa evitar que o poder se concentre nas mãos de um só homem e, juntamente com o sistema de freios e contrapesos traz um equilíbrio entre Legislativo, Executivo e Judiciário permitindo que estes, hierarquicamente equiparados, fiscalizem uns aos outros impedindo que algum deles exceda a sua função e cometa abusos. A tripartição, fundamenta-se na divisão das funções estatais, em que os poderes do estado são separados e exercidos de forma independente e harmônica entre si, contribuindo para limitar o poder do estado, essencial para a consolidação da democracia.

Para Salomão (2020) no Brasil em suas constituições, estavam previstos expressamente a Separação dos Poderes, a não ser a Constituição de 1.937, outorgada por Getúlio Vargas como Carta Política do Estado Novo, resultado da dissolução do Congresso Nacional, suspensão dos partidos políticos e concentração do poder nas mãos do Presidente. Vislumbra-se aí, a

prevalência do Poder Executivo ao expressar no artigo 38, daquela Constituição, que o Presidente da República em conjunto com o Poder Legislativo, estavam responsáveis por legislar as leis.

No entanto, nas demais constituições brasileiras se via presente a Separação, independência e harmonia entre os Poderes. Contudo, as constituições de 1.946 e 1.967, não se pode afirmar o respeito ao princípio da Separação dos Poderes, uma vez que, sob o Regime Militar, deixaram a sua prática, resultando no controle do Poder Legislativo pelo Poder Executivo, conforme afirma Américo Bedê Júnior (SALOMÃO, 2020, p. 07):

Definitivamente, nem os direitos fundamentais nem a separação de poderes foram respeitados durante o período da ditadura militar, razão pela qual é inequívoco afirmar que não havia, de fato, uma Constituição no Brasil e muito menos um constitucionalismo brasileiro no período (JUNIOR, 2013, p.172).

Porém, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, denominada de constituição cidadã, assegura as liberdades individuais e políticas, ao mesmo tempo em que previa mecanismos contra o abuso de poder do Estado (SALOMÃO, 2020). Vale ressaltar que a Constituição Americana, ao ser criada, adotou a Separação dos Poderes, que foi associado à ideia de Estado Democrático, e a construção doutrinária, conhecida pelo sistema de freios e contrapesos, servindo de referência ao mundo, conforme bem mencionou Dallari (1998).

Ao falar sobre o Poder Executivo, a Medida Provisória é um instituto que tem força de lei, conforme disposição do artigo 62, da Constituição Federal de 1.988. O objetivo da Medida Provisória é a criação de normas sobre assuntos relevantes e urgentes, mas, o artigo 62 em seu parágrafo 1º, da CF/88, limita os assuntos em que a Medida Provisória pode tratar (BRASIL, 1988).

O § 3º, do Art. 62, da CRFB/1988, atesta que as Medidas Provisórias perderão sua eficácia se não forem convertidas em lei pelo Congresso Nacional em sessenta dias, prorrogável por mais sessenta dias, conforme o § 7º do mesmo artigo. O § 5º, expressa que para que o congresso decida sobre as medidas provisórias, deverão ter sido observados os pressupostos constitucionais, verificados durante a comissão mista de Deputados e Senadores, que após examinada a Medida Provisória é emitido parecer, conforme preceitua o § 9º, também do artigo 62, CF/88.

O equilíbrio dos Poderes, não se revela apenas em frear e contrabalancear as ações originárias de cada função, pois, ao analisar a Medida Provisória, identificamos um instituto originário do Poder Executivo, porém, ela não tem a força de usurpar a função de legislar,

pertencente ao Poder Legislativo; mas possui um fim complementar de urgência diante de uma lacuna legal. Em razão da função de legislar, ser originária do Poder Legislativo, é assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a aprovação pelo Congresso Nacional da Medida Provisória editada; o qual avaliará se a matéria da medida possui caráter de relevância e urgência e também sua constitucionalidade. Se aprovada, será transformada em lei, se não, tornará sem efeito o ato do Executivo em discussão, por meio da rejeição, que controla a edição desenfreada de medidas provisórias, mediante o Sistema de Freios e Contrapesos que equilibram a Tripartição dos Poderes.

2.6 A APLICAÇÃO DOS FREIOS E CONTRAPESOS E O CONTROLE RECÍPROCO NA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES

A aplicação dos Freios e Contrapesos pode ser demonstrada através dos atos do Legislativo, frente às Medidas Provisórias editadas pelo chefe do Executivo. No entanto, vale lembrar que a MP após sua edição é avaliada pela comissão mista do Congresso Nacional, o qual emitirá um parecer sobre a mesma, nos casos em que houver alteração no texto original, tramitará como Projeto de Lei de Conversão. Se aprovado, o parecer seguirá para aprovação pela Câmara, e depois pelo Senado, para então ser encaminhada ao Presidente da República para a devida sanção. Porém, o chefe do Executivo pode vetar o texto da MP - na forma de Projeto de Lei de Conversão - parcial ou total, caso discorde das alterações realizadas, conforme dispõe a assessoria de imprensa no site da Câmara Legislativa Federal (BRASIL, s.d.).

Diante da tripartição dos poderes, e o controle recíproco baseado no sistema de freios e contrapesos, pode-se observar que, a edição desenfreada de Medidas Provisórias pelo Executivo, não afeta o desequilíbrio entre os poderes; pois o seu controle com previsão constitucional é capaz de solucionar os entraves que possam surgir. Como demonstra as Medidas Provisórias divulgadas no site do Planalto - Portal da Legislação - MP, nº: 1.073, de 28 de out. de 2021, publicada no Diário Oficial da União em 29/10/2021, a qual trata da prorrogação de contratos temporários no âmbito do Ministério da Agricultura. A referida Medida Provisória foi convertida na lei 14.323, de 2022, após ter passado pela aprovação do Congresso Nacional, sendo observados os pressupostos constitucionais tipificados no § 9º, do artigo 62, CF/88 (BRASIL, s.d.).

Entretanto, no mesmo site do Planalto, extrai-se a MP nº 1.068 de 06 de set. de 2021, que versa sobre o uso das redes sociais, a qual foi rejeitada pelo Congresso Nacional, conforme Ato nº 58, de 2021, por contrariar o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal de 1988. Identifica-se então, que uma Medida Provisória foi convertida em lei e a outra, rejeitada, sendo tais resultados, frutos do Sistema de Freios e Contrapesos, o qual possui mecanismos os quais impedem que abusos sejam praticados entre os Poderes do Estado, trazendo um equilíbrio entre eles (BRASIL, s.d.).

Porém, ao observar a aprovação com alterações feitas pelo Congresso Nacional da MP nº 881/2019 - conhecida como Medida Provisória da Liberdade Econômica - a sanção presidencial, veio com o uso de cinco vetos em razão das alterações sofridas. Desta medida provisória aprovada pelos congressistas, o Presidente da República sancionou a Lei nº 13.874/2019. Observa-se então, que na Medida Provisória 881/2019, houve o controle recíproco entre os Poderes, identificados nas alterações realizadas pelo Congresso e nos vetos do Executivo, externando claramente o Sistema de Freios e Contrapesos assegurados na CF de 1988 (BRASIL, s.d.).

Ao verificar, se a edição desenfreada de Medidas Provisória, causa desequilíbrio entre os Poderes, pôde ser observado, conforme site do Planalto - Portal da Legislação - que no ano de 2019 foram analisadas com base na relevância e urgência, pelo Congresso Nacional, quarenta e sete (47) MPs - sendo elas aprovadas e ou rejeitadas-; em 2020, o total foi de cento e sete (107) MPs; e em 2021, sessenta e nove (69) MPs, foram analisadas, aprovadas e ou rejeitadas, somando nestes últimos três anos um total geral de 225 Medidas Provisórias. Diante dos dados apresentados, nota-se que em 2020 houve um número exagerado de MPs, no entanto, esta edição desenfreada não causou desequilíbrio entre os poderes, pois em virtude da pandemia, se justificou a urgência e importância das Medidas Provisórias editadas (BRASIL, s.d.).

Para atender a urgência e relevância, das providências necessárias à população em razão da gravidade de saúde social durante o tempo pandêmico, de acordo com registros do site do Senado - Senado Notícias - o Congresso Nacional se viu na obrigação de acelerar as aprovações ou rejeições das MPs; para sanar o entrave, evitando o desequilíbrio entre os Poderes, por não analisar todas as medidas em que o momento de saúde pública exigia, o Senado e a Câmara aprovaram um novo rito em abril de 2020, para simplificar a tramitação das Medidas Provisórias, enquanto ocorrer a pandemia do covid-19. O ato conjunto das casas do Congresso, reduziu para dezesseis dias o prazo para votação das matérias, dispensando a apreciação por

comissões mistas, sendo elas relatadas por um deputado e um senador no plenário do Congresso Nacional (BRASIL, 2020).

O noticiário do Senado, também destacou que, em consonância com a alteração do rito para análise das MPs, o Supremo Tribunal Federal, por meio de liminar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes, aprovou que excepcionalmente, em substituição às comissões mistas, os pareceres com tais matérias, sejam emitidos por parlamentar de cada uma das casas, durante o estado de calamidade pública da pandemia covid-19. Ressalta-se que conjuntamente as mesas do Congresso solicitaram aplicação imediata para aplicação do novo rito (BRASIL, 2020).

Os Poderes do Estado, o Legislativo, Executivo e Judiciário, agem equilibrando-se uns com os outros, assim, o Sistema de freios e Contrapesos existentes na Constituição brasileira, consagra-se na tripartição dos poderes.

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Verificar se o exagero de edição de Medidas Provisórias afeta o equilíbrio da tripartição dos Poderes.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Compreender o trâmite para a edição de medida provisória;
- Apresentar a possibilidade de rejeição de uma Medida Provisória editada pelo Presidente da República;
- Demonstrar a aplicação dos freios e contrapesos na tripartição dos Poderes;
- Identificar o controle recíproco entre os Poderes.

4 METODOLOGIA

Segundo Lakatos e Marconi (2007, p. 80), “[...] ciência é um conjunto de proposições logicamente correlacionadas sobre o comportamento de certos fenômenos que se deseja estudar.” Diante desta afirmativa, entende-se por ciência a busca lógica de resultados, por meio da aplicação de métodos de pesquisa científica, com finalidade de entender os problemas encontrados.

Esta pesquisa se realizou por meio do método científico dedutivo, o qual Prodanov e Freitas (2013), afirmam estar relacionado a filosofia racionalista, ou seja, que se vale da lógica e parte de princípios tidos como verdadeiros, surge da investigação de uma premissa maior para uma menor, chegando a uma conclusão particular.

Portanto, utilizou-se da pesquisa científica de natureza básica, exploratória - que visa a proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito ou construindo hipóteses sobre ele; histórica; documental - utilizou-se de materiais que não receberam tratamento analítico como: Arquivos públicos, arquivos particulares, fontes estatísticas, fontes não escritas. Ademais, a pesquisa é bibliográfica, ou seja, a partir de materiais já publicados como: Publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, monografias e sites jurídicos.

Quanto à abordagem da pesquisa, esta é de caráter qualitativo, na qual Prodanov e Freitas (2013, p. 128), ressalta que “o ambiente natural é fonte direta para coleta de dados, interpretação de fenômenos e atribuição de significados”. Assim, compreende-se que o ambiente natural é propício para uma abordagem qualitativa, dado que é possível analisar os fenômenos e a atribuição de seus significados conforme se vê na realidade.

5 RESULTADO E DISCUSSÃO

A Medida Provisória, como bem menciona Sabbag (2014), é o ato normativo com força de lei, de vida curta, ou seja, transitória e de utilização excepcional, sobre matérias específicas, com previsão constitucional, fundamentada nos pressupostos de relevância e urgência.

A despeito do trâmite para a edição de medida provisória, verificou-se que o mesmo deve ser fundamentado na relevância e urgência, como está explícito no artigo 62 da Constituição Federal de 1988. Tanto a matéria expressa no artigo 62 da CRFB, como Vargas (2007), faz ressalvas que a Medida Provisória deve passar pelo controle de constitucionalidade

exercido pelo Legislativo, para se tornar lei, pois até então só possui força de lei. Corroboram com este pensamento, Lobo (2014), e Gonçalves (2002), os quais atestam que Medida Provisória e Lei Temporária são diferentes, uma vez que, a MP precisa de aprovação para se tornar lei, enquanto que a lei Temporária já é lei desde a sua aprovação, só que com tempo previsto de duração.

Em síntese, ao destacar a Medida Provisória e sua aprovação pelo Congresso Nacional, e compreender o trâmite para a edição de medida provisória, isola-se para objeto desse estudo uma parte do sistema jurídico, utilizando dos conhecimentos referenciados por Vargas (2007), Lobo (2014) e Gonçalves (2002). Porém, para sua definição e importância, foi preciso expressar sucintamente sobre a organização dos Poderes do Estado, conforme os autores: Damasceno (2008), Barbosa e Saracho (2018), Salomão (2020), Dallari (1998), dentre outros. Para a partir de então, dar luz aos questionamentos, e encontrar as respostas para as dúvidas.

Desta maneira, a MP, conforme assegura o caput do artigo 62, da Constituição Federal de 1988, mencionado no site da Câmara Legislativa Federal, surge de lacunas legais, que fundamentam-se na relevância e urgência, sendo um instituto do Executivo para sanar a deficiência legal momentânea, devendo ser encaminhada de imediato a apreciação do Legislativo. Que, obedecendo aos preceitos constitucionais, em especial ao artigo 62 da CRFB, realiza seu papel no controle recíproco na tripartição dos poderes, consumando o sistema de Freios e Contrapesos, (BRASIL, s.d.).

Verificou-se, que a possibilidade de rejeição de uma Medida Provisória, editada pelo Presidente da República é constitucional, com base no Art. 62, com ênfase ao §10 do mesmo artigo, da Constituição brasileira de 1988. Quando uma MP é apreciada pelo Legislativo, ocorre na prática um sistema de controle, denominado pela doutrina de *Checks and balances*, como bem especificou Salomão (2020), e Dallari (1988). Destarte, a rejeição de uma Medida Provisória, respaldada na ausência de urgência e relevância, ou por contrariar matéria constitucional, constitui-se um ato legal previsto na Carta Magna, a qual traz a previsão dos Freios e Contrapesos realizados entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

É clarividente a aplicabilidade dos freios e contrapesos, nos atos do Legislativo, referentes às Medidas Provisórias, nº: 1.073, de 28 de out. de 2021, convertida na lei 14.323, de 2022; e MP, nº 1.068 de 06 de set. de 2021, quando o presidente da mesa do Congresso Nacional, fundamenta a rejeição, ao declarar que a Medida Provisória, tratava sobre direitos políticos, dentre outros. Matérias constitucionais que são absolutamente vedadas a sua

apreciação por meio do instituto em questão, previsto pelo art. 62, § 1º, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal.

Vislumbra-se na aprovação, e na rejeição, das Medidas Provisórias, a aplicabilidade do sistema de freios e contrapesos, assegurados constitucionalmente, e exercido de fato pelo Legislativo sobre atos do Executivo. Identificou-se na MP 881/2019, a presença do controle repressivo, expresso no Sistema de Freios e Contrapesos exercido pelo Legislativo, ao averiguar a relevância e urgência da medida editada, bem como, a sua constitucionalidade; e ao mesmo tempo, em que o Executivo contrapõe as alterações realizadas, por intermédio do veto presidencial, firmando a aplicabilidade do *Checks and balances*, previsto na CRFB.

Assim, na aprovação da MP 881/2019, ficou evidente o controle recíproco entre os Poderes, trazendo um equilíbrio entre eles. Expressando harmonia entre os Poderes do Estado nas suas funções típicas e atípicas.

Diante da problemática levantada, a qual indaga, se a edição desenfreada de Medida Provisória, causa um desequilíbrio na Tripartição dos Poderes, ficou comprovado pelo que o excesso de MPs, principalmente quando ocorre fatos inesperados, como a Pandemia do Coronavírus (Covid-19), não causa desequilíbrio entre os Poderes, devido aos meios constitucionais utilizados pelo Legislativo, mencionados no site do Senado notícias, como a alteração do rito para análise das MPs durante o período pandêmico, (BRASIL, s.d.). Haja vista, que as Medidas Provisórias se fundamentam na Relevância e Urgência, requisitos expressos no artigo 62 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Ressaltando-se ainda, que a constituição dispõe de meios para que o Legislativo possa estar agilizando as análises das MPs, quando o momento reservar um grande número. Como o exemplo apresentado pelo Senado Notícias, em que o Congresso Nacional, em abril de 2020, aprovou um novo rito, para simplificar a tramitação das Medidas Provisórias, enquanto ocorria a pandemia. O qual foi autorizado pelo Judiciário, através de decisão do Supremo Tribunal Federal, evitando o desequilíbrio entre os Poderes, por não analisar todas as medidas que o momento de saúde pública exigia (BRASIL, s.d.).

Assim, diante da problemática ora apresentada, confirmaram as hipóteses que expressaram que a edição desenfreada de MPs, não causam desequilíbrio, tendo em vista que posteriormente na edição da Medida Provisória, o Congresso Nacional deve colocá-la em votação (BRASIL, 1988). Dessa forma, o legislativo possui mecanismos constitucionais para o controle das Medidas Provisórias. E que a edição desenfreada, não provoca desequilíbrio, uma

vez que, o instituto tem previsão constitucional no artigo 62 da CF-1988, e não fere o princípio da independência dos Poderes. A edição de medidas provisórias ainda que muito recorrente não é desenfreada e não causa desequilíbrio, pois são medidas necessárias e relevantes em situações de emergência, as quais são apreciadas pelo Congresso Nacional, podendo ser aprovadas ou rejeitadas, conforme as medidas ora apresentadas (BRASIL, s.d.

Porém a hipótese de que a edição desenfreada de Medida Provisória, causa um desequilíbrio na tripartição dos poderes, visto que o executivo exerce muitas das vezes a função do legislativo, não se confirma, uma vez que, a MP possui Força de Lei, mas ainda não é uma lei, sendo necessário a aprovação do Congresso (BRASIL, 1988), onde o Legislativo cumpre a sua função originária, se aprovada, transforma-se em lei, reservando à medida provisória, apenas um atendimento de urgência necessário sobre um fato relevante. Frisa-se, que a hipótese de que a edição desenfreada de medida provisória cause um desequilíbrio na tripartição dos poderes, pois abarrotando o Congresso Nacional para posterior aprovação e/ou reprovação, não se confirma, por existir meios como a alteração do rito de análise das MPs citado pelo Senado notícias, para solucionar o grande número de edições de Medidas Provisórias, já expressos anteriormente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto às Medidas Provisórias e sua aprovação pelo Congresso Nacional, em observação aos objetivos, ficou comprovado a veracidade de partes das hipóteses levantadas. Haja vista que, não ficou provado a argumentação de que o Executivo exerce muitas das vezes a função do Legislativo, abarrotando o Congresso Nacional com a edição desenfreada de Medidas Provisórias, causando desequilíbrio na Tripartição dos Poderes/funções.

Destarte, o instituto em discussão neste procedimento científico, utilizado pelo Executivo, não fere a independência dos poderes, pois constatou-se que a incidência demasiada de edição de MPs, não configura a usurpação da função legislativa típica do Poder Legislativo, bem como, não provoca o desequilíbrio entre as Funções do Estado; em razão de sua previsão constitucional, e dos meios de controle assegurados pelo Sistema de Freios e Contrapesos que equilibram as funções estatais. Ademais, as Medidas Provisórias são editadas diante de situações específicas, atreladas aos pressupostos de relevância e urgência, surgindo em virtude de lacunas legais, possuindo força de lei, só tornando lei com a sua aprovação pelo Legislativo,

o qual possui função legislativa originária. Cita-se como exemplo de acontecimentos que geram a necessidade de medidas urgentes, a pandemia do Covid-19. Durante as ações sacramentadas pelo Congresso Nacional durante a pandemia do coronavírus, demonstrou-se que, a edição de MPs, por mais que seja considerada desenfreada, não é capaz de desequilibrar a tripartição dos poderes, devido a existência de fato, da fiscalização mútua entre os mesmos, pois a constituição é munida de previsões legais capazes de serem aplicadas nos momentos de imprevisibilidades.

Assim, conclui que as Medidas Provisórias, mesmo quando acontece sua edição em quantidade excessiva, fugindo da média prevista, não é fator determinante do desequilíbrio na Tripartição dos Poderes/funções; ao mesmo tempo em que, não constitui a usurpação da função originária do Legislativo pelo Executivo.

*PROVISIONAL MEASURE AND ITS APPROVAL BY THE NATIONAL
CONGRESS*

ABSTRACT

The purpose of this study is to understand the institute of the Provisional Measure (MP) and its approval by the National Congress, if the rampant edition causes an imbalance in the Tripartition of Powers, based on the Brazilian Constitution of 1988. deduction, using logic, with a qualitative and exploratory approach. The unbridled editing of MPs, reason for the inquiry, does not cause imbalance, since the result presented, it was asserted that the excessive editing of MPs, are linked to the assumptions of relevance and urgency, arising from legal gaps, not configuring the usurpation of function. In this way, it does not cause an imbalance in the Tripartition of State Functions, as there is a provision in the Constitution, which ensures the means of control through the System of Checks and Counterweights, discarding the appropriation of the original function of the Legislature by the Executive, in relation to the edition large-scale Provisional Measures.

Keywords: Provisional Measure. Relevance and urgency. Brakes and counterweights.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, O. P. A.; SARACHO, A. B. *Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos (Checks and Balances System)*. Brasília, DF. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2018. Disponível em:

<<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Medida Provisória*. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, [s.d.]. Não paginado. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/medida-provisoria>>. Acesso em: 22 ab. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *MP em Dia*. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2021. Não paginado. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/mpemdia>>. Acesso em: 06 nov. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Planalto. *Medidas Provisórias Posteriores à Emenda Constitucional nº 32*. Portal da legislação, Brasília, DF, [s.d.]. Não paginado. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022#wrapper>>. Acesso em: 22 ab. 2022.

BRASIL. Senado Federal. *Aprovada pelo Senado, MP da Liberdade Econômica agora é lei*. Senado notícias, Brasília, DF, 2019. Não paginado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/23/aprovada-pelo-senado-mp-da-liberdade-economica-agora-e-lei>>. Acesso em: 22 ab. 2022.

BRASIL. Senado Federal. *Senado e Câmara simplificam votação de medidas provisórias durante pandemia*. Senado notícias, Brasília, DF, 2020. Não paginado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/01/senado-e-camara-simplificam-votacao-de-medidas-provisorias-durante-pandemia>>. Acesso em: 26 de abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade: 1905 RS*. Associação dos magistrados brasileiros - AMB, Cláudio Lacombe e outros, Governador do Estado do Rio do Sul, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Sepúlveda. Brasília, DF, 19 out. 1998. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14697827/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1905-rs/inteiro-teor-103090215>>. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança: MS 23452 RJ*. Luiz Carlos Barretti Junior, Manoel Messias Peixinho e Outro, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito. Relator: Min. Celso de Mello, 16 set. 1999, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12 maio 2000. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14696321/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj/inteiro-teor-103088786>>. Acesso em: 29 set. 2021.

DALLARI, D.A. *Elementos de teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 1998. Disponível em: <<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWpbnxvaWtvc2ZpbG9zb2ZpYXxneDo3NzhjYjRiYWNIY2MxOGJi>>. Acesso em: 29 set. 2021.

DAMASCENO, J. O. *Influência da Medida Provisória e desequilíbrio na divisão das atribuições estatais segundo a Teoria da Tripartição dos Poderes de Montesquieu*. Brasília-DF. Senado Federal, Universidade do Legislativo Federal - UNILEGIS, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/161907/Ostom1%20-%2016.12.08%20-%20monografia_final_parte_1%5B1%5D.pdf?sequence=6>. Acesso em: 28 out. 2021.

FINDLAY, E. A. G.; COSTA, M. A.; GUEDES, S. P. L. C. *Guia para elaboração de projetos de pesquisa*. 2. ed. Joinville: Leitura, 2006. Disponível em: <https://www.univille.edu.br/community/novoportal/VirtualDisk.html/downloadDirect/1652031/Guia_Elaboracao_Projetos_de_Pesquisa-2006.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2021.

FUKS, R. Frase O Estado sou eu. *Cultura Genial*, 2021. Disponível em: <<https://www.culturagenial.com/frase-o-estado-sou-eu/>>. Acesso em: 29 set. 2021.

GIL, A.C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*, 6. ed. Rio de Janeiro, RJ: Atlas, 2017. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012934/>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

GONÇALVES, M. O. Da Medida Provisória. [S.l.]. *Revista Âmbito Jurídico*, Revista 09, 31 maio 2002. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/da-medida-provisoria/>>. Acesso em: 28 out. 2021.

JUSTI, J.; VIEIRA, T. P. *Manual para padronização de trabalhos de graduação e pós-graduação lato sensu e stricto sensu*. Rio Verde: Ed. UniRV, 2016. Disponível em: <<https://www.unirv.edu.br/conteudos/fckfiles/files/Manual%20para%20padronizacao%20de%20trabalhos%20de%20graduacao%20e%20pos-graduacao%20-%20UniRV%20-%20oficial%202016.pdf>>. Acesso em 03 nov. 2021.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

LOBO, M. M. Natureza e definição jurídica das medidas provisórias. *Jusbrasil*, [S.l.], 19 maio 2014. Disponível em: <<https://mlobo.jusbrasil.com.br/artigos/119755810/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias>>. Acesso em: 28 out. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/>>. Acesso em: 27 out. 2021.

SABBAG, E. *Manual de direito tributário*. 6. ed.-São Paulo: Saraiva, 2014.

SALOMÃO, P. O. *Ativismo Judicial à luz do Princípio da Separação dos Poderes*. 2020. 61 f. Artigo científico (Bacharel em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília (UniCeub), Brasília-DF, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14824/1/Pedro%20Salom%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2021.

VARGAS, A.R.P. *A Transcendência dos motivos determinantes nas ações de controle concentrado de constitucionalidade*. 2007. 209 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual e Cidadania) - Universidade Paranaense (UNIPAR), Campus Umuarama - Sede, Umuarama-PR, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp039925.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2021.