



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB

SARAH NOGUEIRA DE SOUZA

**AS MATÉRIAS ESTRANHAS
INSERIDAS EM MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Brasília – DF

2015

SARAH NOGUEIRA DE SOUZA

**AS MATÉRIAS ESTRANHAS
INSERIDAS EM MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: PAULO RICARDO DOS SANTOS
MEIRA

Brasília

2015

SARAH NOGUEIRA DE SOUZA

**AS MATÉRIAS ESTRANHAS INSERIDAS EM MEDIDAS
PROVISÓRIAS**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Brasília, ____ de _____ de _____.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paulo Ricardo Dos Santos Meira

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Dedico este trabalho a **Deus** por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades e aproveitar a oportunidade.

Agradeço ao meu Orientador Dr. Paulo Meira pelo empenho dedicado à elaboração deste trabalho;
À Diretora-Geral Dra. Ilana Trombka pelo incentivo;
Ao Secretário-Geral da Mesa Dr. Luiz Fernando Bandeira pela ajuda na escolha do tema;
Ao Dr. Rafael Silva pela paciência e bondade nos momentos difíceis;
A todos os professores, em especial, ao Dr. Ricardo Braga por ter me ensinado a ser uma estudante e pessoa melhor;
À minha família, pelo amor, incentivo e apoio incondicional;
A todos que direta ou indiretamente me auxiliaram.

“Não há nada de errado com aqueles que não gostam de política, simplesmente serão governados por aqueles que gostam”.

Platão

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto analisar as matérias estranhas inseridas em Medidas Provisórias, isto é, os textos diferentes introduzidos no texto original. *Contrabandos legislativos*, *jabutis* e *árvore de natal*, são os apelidos criados pelos próprios parlamentares para nomear uma medida provisória que recebe matérias estranhas ao seu texto inicial. Foram encontrados sinais certificando que relevância e urgência são conceitos jurídicos imprecisos. O conceito de relevância está atrelado ao interesse público. Com alicerce na análise reflexiva, deduziu-se que a medida provisória foi arquitetada para que o Chefe do Executivo consiga legislar em casos excepcionais e relevantes que requeiram velocidade do Estado. Há consenso geral de que as medidas provisórias não estão sendo aplicadas com esse fito. Considerando a quantidade de medidas editadas em situações triviais. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental conclui-se que o excesso e o uso abusivo das medidas provisórias contribuem para o evento aqui tratado.

PALAVRAS-CHAVE: Contrabandos Legislativos; Matérias Estranhas; Medida Provisória; Poderes Executivo e Legislativo.

ABSTRACT

This research aims at analyzing the foreign matter entered into provisional measures, that is, the different texts introduced in the original text. *Legislative contraband*, *tortoises* and *christmas tree*, are the nicknames created by the parliamentarians themselves to name a Provisional Measure that receives foreign matter in the original proposal. Signs have been found certifying that relevance and urgency are imprecise legal concepts. The concept of materiality is related to the public interest. With foundation in reflective analysis, it was deduced that the provisional measure was devised so that the Chief Executive can legislate in exceptional and relevant cases requiring state speed. There is general agreement that the provisional measures are not being applied in this respect. Considering the amount of measures issued in trivial situations. Through bibliographical research and document it is concluded that the excess and the abuse of provisional measures contribute to the event hereof.

KEYWORDS: Executive and legislative branches; Legislative contraband; Provisional Measure; Strange materials.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. METODOLOGIA	12
3. DESENVOLVIMENTO	14
3.1. Medida Provisória na Constituição de 1988	14
3.1.1. O artigo 62	14
3.1.2. A relevância e a urgência	16
3.1.3. Da função típica e das funções atípicas dos poderes.....	19
3.2. Contrabandos legislativos ou jabutis	21
3.2.1. As Medidas Provisórias e os textos estranhos inseridos no texto original...23	
3.2.2. Alianças políticas	26
3.3. A falta de autonomia e o impedimento do Congresso Nacional em construir a sua agenda	28
3.3.1. A falta de equilíbrio	31
4. CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	37

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho visa esclarecer como assuntos sem nenhuma relação com o tema central de uma medida provisória passam a compor o seu texto final. Será discutido o tratamento dado ao instituto das medidas provisórias na Constituição Federal com o objetivo de identificar se o problema se encontra no uso excessivo e de modo indiscriminado da MP.

O equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo é condição básica para o desenvolvimento de um país. É sabido que a separação dos Poderes consolida o Estado e proporciona aos cidadãos a segurança de que nenhuma decisão política será adotada de forma unilateral. Sendo assim, porque o governo federal insiste em produzir leis de forma confusa e sem limites?

Os Poderes Executivo e Legislativo influenciam diretamente no cotidiano de uma sociedade. Decisões políticas resultam em novas leis. São as leis que mapeiam a vida de um cidadão. Dessa forma o cuidado com os temas tratados nas medidas provisórias e principalmente com as matérias estranhas inseridas no texto original dessas medidas, os chamados “jabutis”, deve ser redobrado, tendo em vista a quantidade alarmante de “contrabandos legislativos” nos últimos anos.

As medidas provisórias são empregadas quando existe a necessidade de um ato normativo excepcional e célere, de acordo com a Constituição Federal de 1988, para situações de relevância e urgência. É um instrumento que deve ser usado em situações incomuns, uma vez que não abrange o princípio da separação dos poderes. Relevância e urgência são expressões muito vagas, por esse motivo, não poucas vezes, as medidas provisórias são usadas de forma inadequada.

Acreditamos que o assunto tratado nesse trabalho é importante, tendo em vista que o destino de muitos brasileiros é traçado sempre que uma nova lei entra em vigor. Assuntos diversos, que necessitam de muita atenção, cautela, embasamento jurídico e até uma consulta popular, estão sendo aprovados de forma sorrateira, por meio de “gambiarras” nas medidas provisórias. O assunto é tão prejudicial para o processo legislativo que os parlamentares utilizam o jargão *jabuti* para nomeá-lo. Temas sem qualquer conexão com a questão tratada originalmente são inseridos nas medidas provisórias e o resultado, seja ele qual for, atinge toda a população.

Por fim, relevante dizer que o objetivo geral do trabalho é esclarecer por que assuntos sem nenhuma relação com o tema central de uma medida provisória passam a compor o seu

texto final, e identificar se o problema encontra-se no uso excessivo e de modo indiscriminado das medidas provisórias.

2. METODOLOGIA

Após o exame de diversas fontes sobre os assuntos relacionados ao tema central, além de pesquisa a legislação referente a questão, o trabalho adotou formato de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Segundo Gil, a pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Praticamente toda pesquisa acadêmica requer em algum momento a realização de trabalho que pode ser caracterizado como pesquisa bibliográfica (GIL, 2010, p.29).

Ainda de acordo com Gil, a pesquisa documental é muito parecida com a pesquisa bibliográfica. A principal diferença se encontra na natureza das fontes.

"Como delineamento, apresenta muitos pontos de semelhança com a pesquisa bibliográfica, posto que nas duas modalidades utilizam-se de dados já existentes. A principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc. (GIL, 2010, p.30)."

Tanto a pesquisa documental como a pesquisa bibliográfica têm o documento como objeto de investigação.

Importante salientar que o conceito de documento nos dias atuais é muito amplo. Com a chegada dos documentos eletrônicos, disponíveis em vários formatos, o texto escrito em papel vem perdendo espaço nessa categoria. Documento pode ser definido como algo que comprova alguma coisa. O documento como origem de estudo pode ser redigido e não redigido. Exemplos: filmes, vídeos, fotografias, pôsteres etc. "O documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais" (CELLARD, 2008, p.295). Na análise dos documentos aqui citados, levou-se em consideração a natureza do texto e seu suporte, antes de tirar conclusões.

O trabalho adotou traços de pesquisa documental, observando que:

"a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada. Esse tipo de pesquisa visa, assim, selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e introduzir lhe algum valor, podendo, desse modo, contribuir com a comunidade científica a fim de que outros possam desempenhar futuramente o mesmo papel" (BEUREN, 2003, p.89).

A pesquisa bibliográfica se desenvolveu em diferentes etapas. A escolha do tema foi a primeira etapa desta pesquisa bibliográfica. Essa escolha norteou todo o caminho a ser percorrido para execução do desenvolvimento. Os procedimentos escolhidos para coleta de dados foram, inicialmente, a pesquisa bibliográfica, por meio de consultas a livros, artigos e legislações que contemplam o instituto da medida provisória. Posteriormente, a pesquisa se voltou para reportagens, jurisprudência e fatos registrados sobre as medidas estranhas inseridas nas medidas provisórias. A pesquisa bibliográfica "oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente" (LAKATOS e MARCONI, 2007, p.185).

Para Yin, estudo de caso é uma investigação empírica, um método que abrange tudo – planejamento, técnicas de coleta de dados e análise dos mesmos. O estudo de caso é a melhor estratégia quando se quer responder as questões “como” e “porque” sobre um tema específico com fundamento em pesquisas qualitativas (YIN, 2001, p.28).

O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. A Medida Provisória nº 668/2015, será utilizada como estudo de caso. Essa medida aumenta as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre: entrada de bens estrangeiros no território nacional; importação de alguns produtos farmacêuticos; alguns itens de perfumaria, de toucador ou de higiene pessoal; de máquinas, veículos e autopeças; pneus novos de borracha, câmaras-de-ar de borracha; e papéis destinados para impressão de periódicos. Permite o uso de valores oriundos de constrição judicial, depositados na conta única do Tesouro Nacional até a edição da Medida Provisória nº 651/2014, para pagamento da antecipação referente à adesão a programas especiais de parcelamento de créditos com a Fazenda Pública.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. Medida Provisória na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, ante a necessidade de incumbir maiores atribuições regulamentares ao Executivo, necessidade essa, por conseguinte pertencente à ação reguladora do Estado e à tentativa de efetivação de direitos sociais, beneficiou o presidente da República com a atribuição de criar atos com força de lei. As nomeadas medidas provisórias, mencionadas no art. 62 da Constituição Federal, têm sido então generosamente usadas pelos Presidentes da República. A medida provisória, sabido o seu amplo uso, tornou-se importante princípio do direito brasileiro. Exigindo então, permanente estudo do tema.

Cabe assim ao Presidente, na forma e nos casos previstos pela Constituição, tomar a iniciativa do processo legislativo. Dessa competência privativa é igualmente a sanção, a promulgação e a publicação das leis, bem como a expedição de decretos e regulamentos indispensáveis à execução desses diplomas. Possui também o Presidente o poder de veto total ou parcial dos projetos de lei. No entanto, onde avulta mais sua competência normativa paralela à do Congresso Nacional, é na edição de medidas provisórias com força de lei. (Malheiros, 2005, p.300).

A despeito de a Constituição Federal de 1988 predizer o poder do Chefe do Executivo editar medidas provisórias equipadas de força de lei, de acordo com o entendimento dominante no universo jurídico, isso não significa a concessão de um poder sem limites, o que seria impensável numa ordem que se intitula democrática.

3.1.1. O artigo 62

Em consequência ao uso excessivo dos decretos-lei, o legislador da Constituição Federal de 1988, entendeu ser de grande importância a criação de um ato normativo excepcional e célere, que seria utilizado em situações relevantes e urgentes, criando assim as medidas provisórias, inspiradas no modelo italiano.

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.

Em concordância com o artigo 62 da Constituição Federal, com redação delineada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, as medidas provisórias são instrumentos normativos passíveis de serem editados pelo Chefe do Poder Executivo, o qual atua no exercício de sua função atípica, quando presente circunstâncias fáticas de relevância e urgência.

A Emenda Constitucional que altera os artigos 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal de 1988 institui novas normas para edição e análise do instituto da medida provisória. O artigo 62, até então com um parágrafo único, passou a contar com doze parágrafos. Esses doze parágrafos foram construídos para, entre outros motivos, estabelecer limites formais para edição de medidas provisórias. O poder de editar medidas com força de lei é excepcional instrumento de agenda da presidência da República.

Interessante a interpretação do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito da medida provisória:

... providências que o Presidente da República poderá expedir, com ressalva de certas matérias nas quais não são admitidas, em caso de relevância e urgência, e que terão força de lei, cuja eficácia, entretanto, será eliminada desde o início se o Congresso Nacional, a quem serão imediatamente submetidas, não as converter em lei dentro do prazo – que não correrá durante o recesso parlamentar – de 120 dias contados a partir de sua publicação (MELLO, 2006, p. 113).

O Presidente da República preservou as prerrogativas constitucionais anteriores, adquirindo algumas novas que não causaram grande impacto no cenário público da época, no entanto que afetaram a separação de poderes. O que resultou em uma hegemonia do Executivo e uma servidão do Poder Legislativo, mais uma vez debilitado e ainda mais dependente do Chefe do Executivo (Nicolau, 2009, p.106).

Em nome do princípio da supremacia das normas constitucionais, o ordenamento positivado como um todo deve estar em consonância com a Constituição Federal. Sendo assim, todos os atos divergentes à Constituição obrigatoriamente precisam ser alvo de exame de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

Ainda em seu artigo 62, a Constituição Federal diz que o texto original da medida provisória pode ser alterado por qualquer das Casas Legislativas durante a deliberação, nesta hipótese o Presidente da República deverá sancionar ou vetar o projeto de conversão. O Congresso Nacional no processo de conversão da medida provisória em Lei deve exercer sobre ela controle jurídico e político. O exercício exclusivamente político das Casas

Legislativas faz com que medidas provisórias notoriamente inconstitucionais sejam convertidas em Lei.

Importante observação de Figueiredo (1991), quando esclarece que medida provisória não é lei. Caso fosse, não seria excepcional, provisória, e não se importaria os legisladores de acrescentar na Constituição que ela terá “força de lei”. De modo geral interpreta-se a expressão “com força de lei” às manifestações provisórias. A medida provisória é um caso de procedimento legislativo especial.

Figura 1: O processo de criação das medidas provisórias de acordo com a EC. nº 32/2001



Fonte: <http://slideplayer.com.br/slide/1633767/>

3.1.2. A relevância e a urgência

Os pressupostos materiais são: a relevância; e a urgência na adoção da medida provisória. A doutrina chama-os pressupostos, por serem elementos que deverão ser considerados em uma fase antecedente à sua própria edição.

“Já que são excepcionais, ou seja, formas atípicas, anômalas, de introduzir normas primárias, só admissíveis para atender interesses *relevantes*, resulta imediatamente claro que não é qualquer espécie de interesse que lhes pode servir de justificativa, pois todo e qualquer interesse público é, *ipso facto*, relevante. Donde – e como nem a lei nem a Constituição têm palavras inúteis – há de se entender que a menção do art. 62 a relevância implicou atribuir uma especial qualificação à natureza do interesse cuja ocorrência enseja a utilização de medida provisória. É certo, pois, que só ante casos graves, ante interesses invulgarmente importantes, justifica-se a adoção de medidas provisórias. Isto, entretanto, não é suficiente para o cabimento delas. Cumpre, ademais, que a cura de tal interesse deve ser feita sem retardamento algum, à falta do que a sociedade expor-se-ia a sérios riscos ou danos. Em suma: é preciso que exista urgência a que alude o art. 62”. (MELLO, 1999, p. 11).

Obviamente, as medidas provisórias só poderão ser editadas em caráter excepcional quando houver relevância e urgência.

"A conversão da medida provisória em lei prejudica o debate jurisdicional acerca da 'relevância e urgência' dessa espécie de ato normativo." (ADI 1.721, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 11-10-2006, Segunda Turma, *DJ* de 29-6-2007.) Em sentido contrário: ADI 3.090-MC, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 11-10-2006, Plenário, *DJ* de 26-10-2007.

Relevância e urgência são palavras com traduções vagas, indeterminadas, imprecisas e obscuras, ou seja, são termos incapazes de diagnóstico rápido. Independentemente de serem palavras enigmáticas, essas concepções só possibilitam uma única saída no ato determinado oposto dos atos discricionários.

Urgência jurídica é, pois, a situação que ultrapassa a definição normativa regular de desempenho ordinário das funções do Poder Público pela premência de que se reveste e pela imperiosidade de atendimento da hipótese abordada, a demandar, assim, uma conduta especial em relação àquela que se nutre da normalidade aprazada institucionalmente. (ROCHA, 2005, p.234).

Os parágrafos do artigo 64, da Constituição Federal de 1988, concedem ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de solicitar urgência para os projetos de sua iniciativa.

Vejamos:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

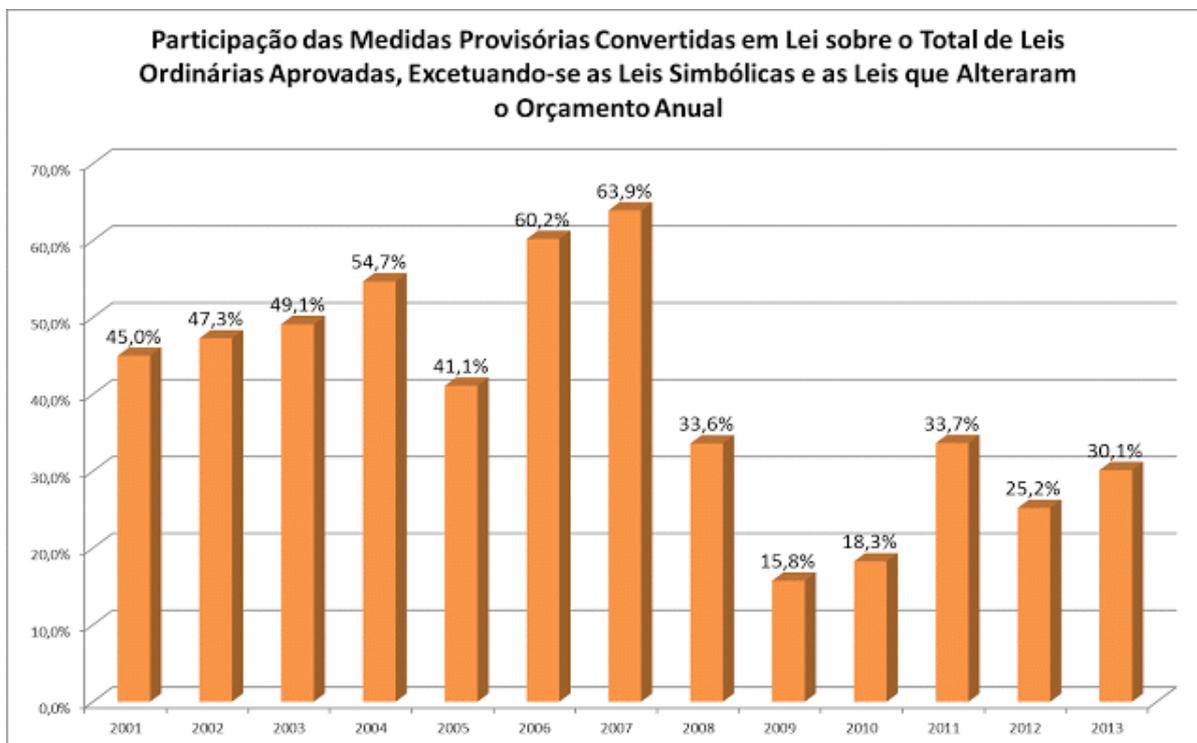
§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

A medida provisória é espécie legislativa destinada a situações que exijam uma urgência do Estado, casos em que a demora do processo legislativo prejudicaria excessivamente o que se pretende alcançar. Já foi discutido que os requisitos de relevância e urgência são indeterminados, todavia em relação ao fundamento urgência existe um aspecto que deve ser considerado. Penoso determinar o que é urgente, todavia se a medida poderia aguardar 100 dias ela não é urgente, uma vez que poderia ter sido empregado o processo legislativo do artigo 64, da Constituição Federal.

"No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da medida provisória (que deu origem à lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o STF somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito." (ADI 1.717-MC, rel. min. Sydney Sanches, julgamento em 22-9-1999, Segunda Turma, *DJde* 25-2-2000.)

Existem situações, contudo, em que não é plausível esperar o regular seguimento e desfecho do processo legislativo comum para que determinados fatos sejam juridicamente disciplinados, tendo em vista que a lentidão pode prejudicar direitos que carecem de guarita. Fica assim evidente que as medidas provisórias foram feitas para que o Presidente da República utilize desse instrumento de forma cautelar por ser uma figura excepcional. O gráfico a seguir demonstra a participação das medidas provisórias convertidas em lei sobre o total de leis ordinárias aprovadas.

Gráfico 1: Participação das medidas provisórias convertidas em lei sobre o total de leis ordinárias aprovadas:



Fonte: <http://leisenumeros.blogspot.com.br/2013/10/medidas-provisorias-abuso-do-executivo.html>

3.1.3. Da função típica e das funções atípicas dos poderes

A concessão ao Poder Executivo de um poder de legislar sem limitações deu origem a um certo desequilíbrio nas relações entre os Poderes, sobretudo entre os Poderes Executivo e Legislativo. Cada vez mais os especialistas em Direito e Ciência Política criticam essa falta de demarcações. Muitas são as consequências das medidas provisórias sobre o Poder Legislativo.

Interessante a visão de alguns doutrinadores sobre o assunto:

“Vale, entretanto, notar que, qualquer que seja a forma ou o conteúdo dos atos do Estado, eles são sempre fruto de um mesmo poder. Daí ser incorreto afirmar-se a tripartição de poderes estatais, a tomar essa expressão ao pé da letra. É que o poder é sempre um só, qualquer que seja a forma por ele assumida. Todas as manifestações de vontade emanadas em nome do Estado reportam-se sempre a um querer único, que é próprio das organizações

políticas estatais” (Celso Ribeiro Bastos; Ives Gandra Martins. Comentários à Constituição do Brasil, p. 430-431).

Diversos escritores debateram o assunto, dentre eles se destaca Montesquieu, considerado o responsável pela divisão orgânica e funcional clássica dos poderes, de acordo com sua famosa obra O Espírito das Leis, recurso presente até hoje nos Estados democráticos. Em conformidade com sua teoria tentou dividir as funções estatais, criando órgãos de competência executiva, legislativa e judiciária, todos independentes entre si e especializados em suas atribuições.

Dispõe a Constituição de 1988, em seu artigo 2º, que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, ao mesmo tempo que, no decorrer de seu texto, no título IV, preocupa-se com a Organização dos Poderes. Neste, fixa as competências de cada, conferindo em alguns casos, iniciativa e produção exclusiva de certa espécie de norma a um deles, enquanto noutros casos fixa a exclusividade da iniciativa, mas exige a participação de outro para que a norma possa estar plenamente produzida. No caso das medidas provisórias, se por um lado, sua iniciativa é competência exclusiva do Presidente da República, por outro caberá submetê-la, de imediato, à apreciação pelas Casas Legislativas (CF, 2014, p.11 e 45).

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos. (Martin Claret, 2002, p.166)

A Constituição Federal de 1988, por meio da Comissão de Redação, preservou em sua redação o termo “*independentes e harmônicos entre si*”, para a descrição dos Poderes da República, já existentes em Constituições pregressas. A autonomia entre os poderes é evidente pelo ato de cada Poder retirar suas competências da Constituição Federal, depreendendo-se, assim, que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não necessitam da crença nem da aprovação dos outros poderes.

O Poder Legislativo tem como função típica, a edição de normas gerais e impessoais, indicando um processo para sua elaboração, a qual o Poder Executivo tem participação importante: pela iniciativa das leis ou pela sanção, ou ainda, pelo veto. Em contrapeso, a iniciativa legislativa do Poder Executivo é equilibrada pela prerrogativa do Congresso em poder apresentar alterações ao projeto por meio de emendas e até rejeitá-lo (CF, 2014, p.52).

O Chefe do Executivo tem o poder de veto, que pode ser praticado em projetos de iniciativa dos deputados e senadores, como em correspondência às emendas aprovadas a projetos de sua iniciativa. Em compensação, as Casas Legislativas, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, têm o poder de rejeitar o veto, sobrando para o Presidente do Senado promulgar a lei nos casos em que o Presidente da República não o fizer no prazo indicado. É atributo da harmonia entre os poderes no Estado Brasileiro, os mecanismos de freios e contrapesos (CF, 2014, p. 59).

A autonomia e harmonia dos poderes, refere-se a divisão de funções entre os órgãos do poder e as suas respectivas independências, não são regras definitivas, por conseguinte existem reservas. No Estado brasileiro, o mecanismo de freios e contrapesos, originado do princípio da harmonia, é um atributo da harmonia entre os poderes, que busca a instabilidade necessária para a promoção do bem coletivo, permitindo prevenir o domínio dos governantes, entre eles mesmos e os governados.

3.2. Contrabandos legislativos ou jabutis

No processo legislativo brasileiro, *jabuti* nomeia a inclusão de regra alheia ao assunto principal em um projeto de lei ou medida provisória enviada ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo. Este termo surgiu por analogia ao ditado popular “jabuti não sobe em árvore” usado para expressar fatos que não acontecem de forma natural.

Em entrevista publicada pelo Jornal G1, em 30/11/2011, a jornalista Mirian Leitão, tratando do assunto tema deste trabalho, disse: “Você tem visto muito jabuti em árvore? Isso é uma brincadeira mineira, dizem em Minas que jabuti não sobe em árvore. Se ele está lá, ou foi enchente ou mão de gente. Se não choveu, alguém botou o jabuti na árvore”.

O costume de inserir matérias estranhas ao texto original, em medidas provisórias, já tem um apelido no mínimo curioso: comumente são chamadas de "emendas jabutis", que tratam sobre temas dos mais diversos em matérias que não guardam nexos algum com a finalidade principal das medidas analisadas. Mesmo sendo contrário à Constituição Federal, o hábito de encaixar esses penduricalhos é bastante usual.

Além de emendas jabutis, as medidas provisórias também são chamadas de "contrabandos legislativos". Conhecendo o significado da palavra contrabando (ato de importar ou exportar mercadorias proibidas), claramente notamos a irregularidade desse comportamento adotado pelos membros do Congresso Nacional.

Examinemos o que diz a legislação pertinente ao tema. A lei complementar 59, de 26 de fevereiro de 1998, estabelece em seu artigo 7º que “cada lei tratará de um único objeto” e “não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”. O problema é que essa mesma lei desmente o que acabamos de ler. Em seu artigo 18 ela diz que “eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”.

Figura 2: Charge “Perdoai-os Senhor”



Fonte: http://poyastro.blogspot.com.br/2013_02_01_archive.html

Parecendo não entender a gravidade dessa prática, os parlamentares fazem alianças para apresentar emendas sem coerência com o objeto da lei e conseguem aprovar sem muita repercussão e discursão matérias que atendem seus interesses. A dimensão do problema é enorme na política atual. No ano de 2008, a Medida Provisória nº 449, que altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, concede remissão nos casos em que especifica, institui regime tributário de transição, e dá outras providências, foi aprovada com mais de quarenta assuntos diferentes do seu tema original.

3.2.1. As Medidas Provisórias e os textos estranhos inseridos no texto original

Como exarado no texto constitucional, o principal foco das medidas provisórias é a relevância e a urgência, sendo que esses recursos assumem as peculiaridades de lei, sendo submetidas ao Congresso Nacional para aprovação. Isto posto, as medidas perdem a eficácia caso não sejam convertidas em lei no prazo de 30 dias a partir de sua publicação.

Determinados assuntos são vedados à edição de medida provisória. Vejamos a redação do § 1º, artigo 62, CF:

§ 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.

Ao receber a medida provisória para aprovação, as Casas Legislativas analisam o mérito da mesma e se pronunciam sobre a presença ou não de todas as hipóteses constitucionais na matéria em análise.

§ 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.

Uma comissão mista de parlamentares (deputados e senadores), emitem um parecer e enviam o texto ao plenário da Câmara e do Senado para análise e votação, em sessões separadas. Em julgamento no Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029, no dia 07/03/2012, o Relator, Min. Luiz Fux dispensou o parecer da Comissão Mista, contentando-se com o parecer individual do Relator. Vejamos o que disse o eminente Ministro:

“A magnitude das funções das Comissões Mistas no processo de conversão de Medidas Provisórias não pode ser amesquinhada. Procurou a Carta Magna assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada. Percebe-se, assim, que o parecer da Comissão Mista, em vez de formalidade desimportante, representa uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo”.

“No que atine à não emissão de parecer pela Comissão Mista parlamentar, seria temerário admitir que todas as Leis que derivaram de conversão de Medida Provisória e não observaram o disposto no art. 62, § 9º, da Carta Magna, desde a edição da Emenda nº 32 de 2001, deveriam ser expurgadas ex tunc do ordenamento jurídico. É inimaginável a quantidade de relações jurídicas que foram e ainda são reguladas por esses diplomas, e que seriam abaladas caso o Judiciário resolvesse aplicar, friamente, a regra da nulidade retroativa”.

É vedada a reedição de medida provisória em uma mesma seção legislativa, caso esta tenha sido recusada ou ainda o seu período de vigência tenha sido extinto. Além disso, as medidas provisórias são também matéria suscetível de arguição de inconstitucionalidade.

§ 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.

Os pressupostos para edição funcionam quer como fatores legitimadores da representação normativa excepcional do Presidente da República, quer como mecanismos deflagradores de sua competência legislativa extraordinária. As medidas provisórias são relevantes e necessárias, o problema se encontra no uso demasiado e nos “contrabandos legislativos” – matérias estranhas que passam a compor a redação original da MP.

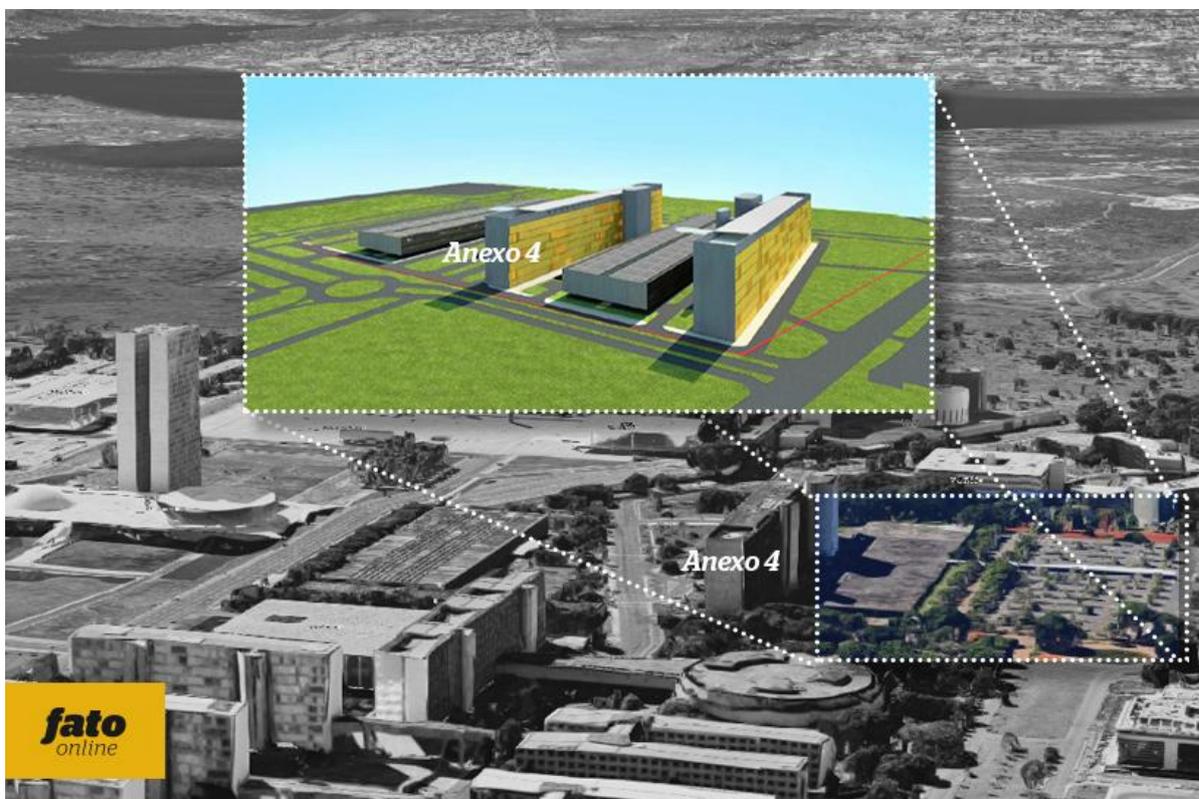
Um bom exemplo de matérias estranhas inseridas em medidas provisórias é a Medida Provisória nº 668/2015. O texto original tinha quatro artigos, mas depois de tramitar pela Câmara voltou ao Senado com vinte e sete artigos. A MP nº 668 modifica a lei de aumento de

alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, sua finalidade é aumentar a arrecadação do governo.

Lista dos *jabutis*, contrabandos legislativos inseridos na Medida Provisória nº 668/2015:

- Permite que Câmara e Senado firmem parcerias público-privadas (PPPs) para construir obras públicas, como o “parlashing”;
- Autoriza entidades do Sistema S a ceder servidores publicadores, passando a poder preencher seus cargos de direção com servidores públicos federais cedidos, sem ônus financeiro para a União – a remuneração será custeada pela entidade cessionária;
- Isenta igrejas e templos reconhecidos como tais das contribuições previdenciárias ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), incidentes sobre o pagamento de padres, pastores, ministros e demais integrantes do respectivo grupo religioso;
- Permite aos bancos que passaram por intervenção ou liquidação extrajudicial compensações por prejuízos fiscais com lucro futuro;
- Aumenta de 84 para 120 meses o prazo para que empresas em procedimento de recuperação judicial parem seus débitos com a Fazenda;
- Dá a contribuintes a alternativa de recorrer a valores de depósito judicial para pagamento de pedágio imposto em parcelamento de dívidas com a União;
- Muda o modelo de aproveitamento de créditos presumidos do PIS e da Cofins de empresas ou cooperativas que adquirem ou recebem leite in natura de produtor pessoa física ou cooperados;
- Concede novas modalidades de isenção de tributos da União à Companhia Imobiliária do Distrito Federal, a Terracap; e
- Inclui cidades de Alagoas, Ceará e Paraíba na lista de municípios do semiárido aptos a receber recursos do Fundo Constitucional do Nordeste.

Figura 3: Localização do Parlashopping



Fonte: <http://fatoonline.com.br/conteudo/5726/crise-economica-afasta-empresas-interessadas-no-parlashingopping>

3.2.2. Alianças políticas

"É um escárnio à nação", disse o senador Randolfe Rodrigues (VIEIRA, 2015). Após muitas pesquisas essa foi a melhor definição para a problemática que o assunto em questão traz consigo. No dia 28 de maio do presente ano, em votação simbólica o Senado aprovou a Medida Provisória nº 668/2015, que trata do aumento das alíquotas de duas contribuições incidentes sobre as importações: o PIS/Pasep e a COFINS.

O texto foi bastante criticado por ter adicionado mais de vinte temas que não têm a ver com o tema original enviado pelo governo, os já mencionados "jabutis". Por causa desses "jabutis", o projeto de conversão (PLV 6/15) da medida provisória foi aprovado com a concessão para que o Legislativo possa fazer parcerias público-privadas. Diante disso está aberta a porta para a construção do Shopping do Parlamento.

A proposta do Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, é que seja edificado um anexo com gabinetes mais luxuosos para os deputados, com lojas comerciais que poderiam ser exploradas pela iniciativa privada. Já o Presidente do Senado, Renan Calheiros, afirmou que estuda com a Secretaria-Geral da Mesa uma maneira de separar das medidas provisórias assuntos estranhos inseridos no texto original. O plano é que os "jabutis" tramitem de forma separada, como projetos de lei.

O imponente projeto, que deverá acrescentar três novos prédios à Câmara e uma “área de serviços” (que deverá contar até com um cinema), além de novos e mais espaçosos gabinetes. O estacionamento, formado sobretudo por garagens subterrâneas, deverá ocupar mais de 170 mil metros quadrados, com 4,4 mil vagas. A última ampliação havia sido em 1981.

Abaixo imagem do Projeto “Parlashingopping” - O Parlashingopping, apelido do Anexo IV da Câmara, é um complexo de quatro prédios e uma praça.

Figura 4: Projeto “Parlashingopping”



Fonte: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/parlashingopping-vai-custar-mais-que-o-triplo-de-shopping-luxuoso-bfeeyfa6gfb89us2r46znchqk>

As medidas provisórias constituem lei, sob condição resolutive, e presumem-se constitucionais, enquanto não declaradas atentatórias ao texto constitucional.

3.3. A falta de autonomia e o impedimento do Congresso Nacional em construir a sua agenda

E inegável, mesmo após a promulgação da Emenda n. 32, de 2001, a falta de preeminência do Congresso Nacional no processo de criação da legislação. As mudanças advindas da Emenda nº 32 não foram suficientes para colocar limites no uso de medidas provisórias pelo Chefe do Executivo. O constituinte originário almejava que a medida provisória fosse diferente do antidemocrático decreto-lei, todavia não são muitas as diferenças.

De acordo com o jurista Bandeira de Mello, de acordo com a nova redação do artigo 62 dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, medidas provisórias são:

"Providências (como o próprio nome diz, provisórias) que o Presidente da República poderá expedir, com ressalva de certas matérias nas quais não são admitidas, em caso de relevância e urgência, e que terão força de lei, cuja eficácia, entretanto, será eliminada desde o início se o Congresso Nacional, a quem serão imediatamente submetidas, não as converter em lei dentro do prazo - que não correrá durante o recesso parlamentar - de 60 dias contados a partir de sua publicação prorrogável por igual período nos termos do Art.62 §7º CRFB".

Ao relatar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, o citado ministro, previne sobre o exagero de medidas provisórias para a “crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República”. Examinemos:

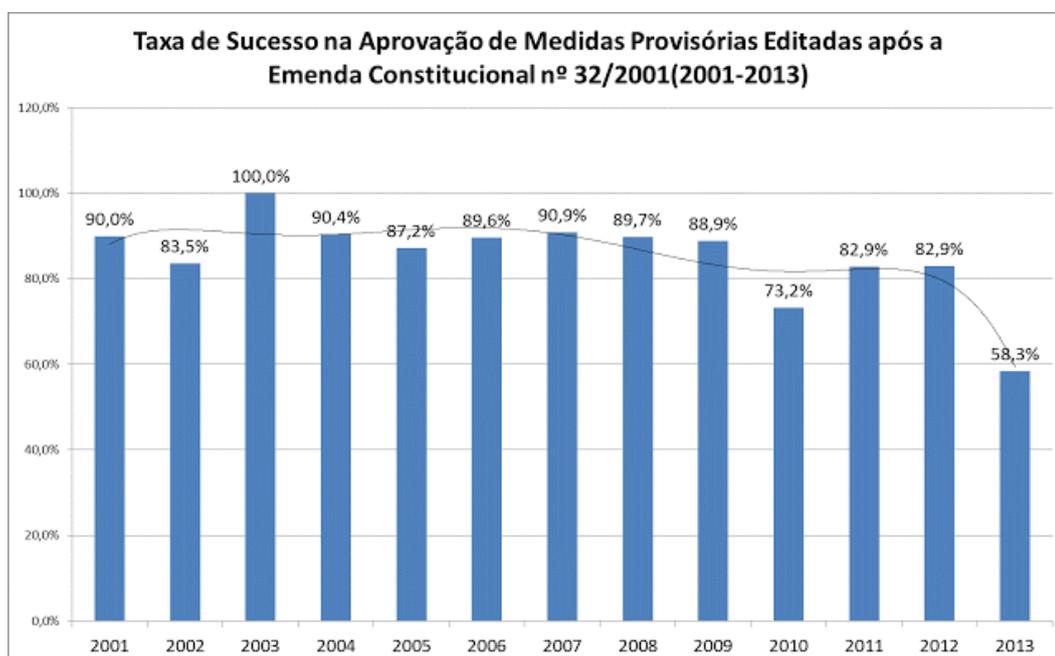
A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de Medidas Provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de checks and balances, a relação de

equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-02, DJ de 23-4-04)

O poder de editar medidas provisórias, dado ao Presidente da República, tem como fonte primária a Constituição, diversamente das leis delegadas. Neste acontecimento, o Congresso Nacional fará a delegação ao Chefe do Executivo, nos limites da Constituição.

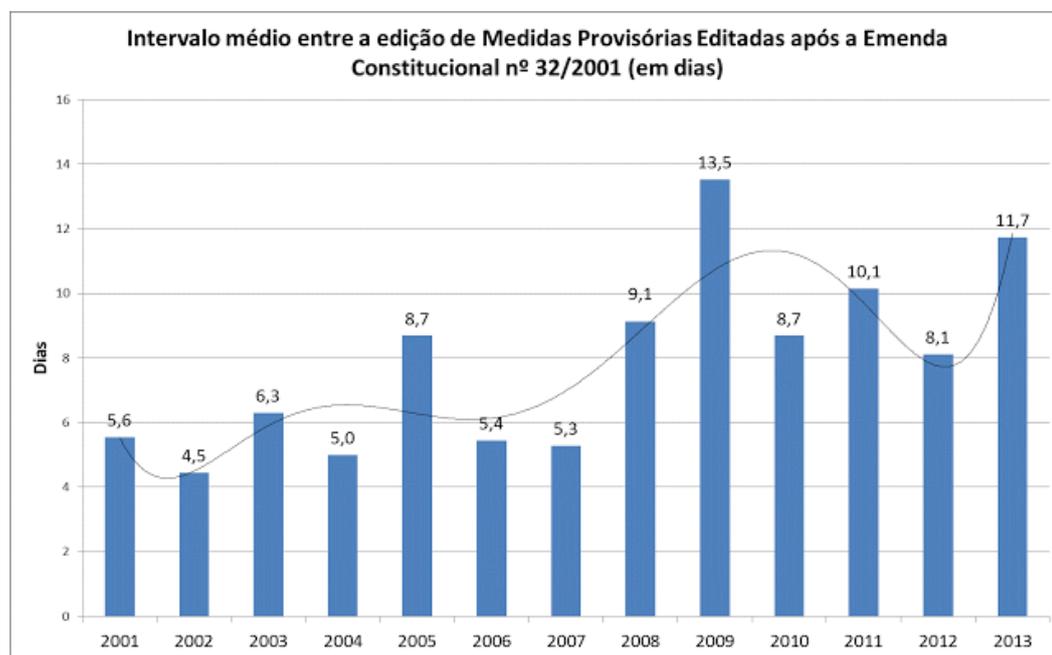
A seguir gráfico com a taxa de sucesso na aprovação de medidas provisórias editadas após a Emenda Constitucional nº 32/2001 (2001-2013) e gráfico com intervalo médio entre a edição de medidas provisórias editadas no mesmo período.

Gráfico 2: Taxa de sucesso na aprovação de MP's após a EC nº 32/2001



Fonte: <http://leisenumeros.blogspot.com.br/2013/10/medidas-provisorias-abuso-do-executivo.html>

Gráfico 3: Intervalo médio entre a edição de MP's editadas no mesmo período



Fonte: <http://leisenumeros.blogspot.com.br/2013/10/medidas-provisorias-abuso-do-executivo.html>

O desequilíbrio no elo entre os poderes Legislativo e Executivo teve origem na aprovação para que o Poder Executivo pudesse legisferar sem limitações. A maneira como o instituto da medida provisória foi estabelecido na Constituição de 1988 e um dos fatores que colabora para centralização do poder na pessoa do Presidente da República. "O fato de o Presidente da República vir a expedir, de forma reiterada, medidas provisórias, reflete autêntico abuso de poder e, indevida e inconstitucional usurpação do poder conferido ao Legislativo" (ANJOS, 2009, p.195).

A mesma Constituição que autoriza a medida provisória também prevê o crime de responsabilidade inscrito no inciso II, do artigo 85. Analisemos:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

Além disso, é claro que medidas provisórias não podem ser reiteradas frente aos mesmos fatos e situações. Os fundamentos constitucionais se mostram bastante subjetivos para limitar o exagero na criação das medidas provisórias. A urgência e a relevância são juízos de valor e cabe ao chefe do Executivo aquilatar-los, motivando sua edição.

Figura 5: Charge “O vício das medidas provisórias no Brasil”



Fonte: <http://horarural.blogspot.com.br/2013/05/charge-o-vicio-das-medidas-provisorias.html>

3.3.1. A falta de equilíbrio

Observando a incomplexidade e a comodidade do uso das medidas provisórias, nos últimos anos os sucessivos Presidentes da República usaram esse instituto de forma abusiva. Além do uso sem limites pelos Chefes do Poder Executivo, os próprios parlamentares encontraram uma forma de se beneficiar com o excesso das medidas que somente deveriam ser editadas em casos urgentes e relevantes. Daí surgem as matérias estranhas inseridas em medidas provisórias.

No quadro abaixo observa-se claramente como, na Nova República, o Executivo foi servindo-se da medida provisória para impor a sua política de governo. Pode-se afirmar pois que o grande número de reedições representaria uma resistência do Legislativo à política governamental.

Gráfico 4: Evolução das edições e reedições de Medidas Provisórias

QUADRO I – Evolução das edições e reedições de Medidas Provisórias

Presidente da República	Originais	Reedições
José Sarney (mar.1988-mar.1990)	125	22
Fernando Collor (mar.1990-out.1992)	89	70
Itamar Franco (out.1992-dez.1994)	142	363
Fernando H. Cardoso (jan.1995-dez.1998)	160	2 449
Fernando H. Cardoso (jan.1999-set.2001)	103	2 587

Fonte: BRASIL. Presidência da República (2001).

Fonte:http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782001000200005&script=sci_arttext

Por outro lado, vários membros do Poder Legislativo estão insatisfeitos ante a falta de equilíbrio na edição de medidas provisórias, sabendo eles que os requisitos de urgência e relevância não estão sendo atendidos, conforme prevê o caput do artigo 62 da Constituição Federal. Em meio a torrente de medidas provisórias e o desaparecimento das reuniões mistas destinadas à sua apreciação, várias propostas de emenda à Constituição já foram oferecidas, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, com a ideia de limitar, ou mesmo suprimir, a adoção de medidas provisórias, as quais constituem, atualmente, a fonte dominante para a criação e alteração da legislação ordinária no âmbito da competência da União.

O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (...) É inquestionável que as medidas provisórias traduzem, no plano da organização do Estado e na esfera das relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, um instrumento de uso excepcional. A emanação desses atos, pelo Presidente da República, configura momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos poderes. (ADI 221- MC, Rel. Min. Moreira Alves, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 29-3-90, DJ de 22-10-93)

Não podemos esquecer que, apesar de tudo até aqui relatado, as medidas provisórias são legítimas, tendo em vista resultarem da competência do Poder Executivo no exercício de suas funções atípicas. São democráticas se analisada a sua matéria e a sua forma. São necessárias em momentos urgentes e relevantes por causa de sua rapidez. Em suma, são úteis por conta de suas características e seus fins. Em vista disso, para que uma medida provisória seja de fato um instrumento que alcance seus fins, "além dos pressupostos e vedações constitucionais e de mais discussões acerca de sua melhor adaptação ao ordenamento jurídico brasileiro, o bom senso e a prudência não podem ser esquecidos, tanto por parte do Executivo, quanto por parte do Legislativo" (NASCIMENTO JUNIOR, 2006, p.15).

Dessa forma, podemos pensar na medida provisória como um "projeto de lei". Observando que ela exige a aprovação do Congresso Nacional para seguir produzindo efeitos.

“as medidas provisórias configuram, no direito constitucional positivo brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários emanados do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei”.

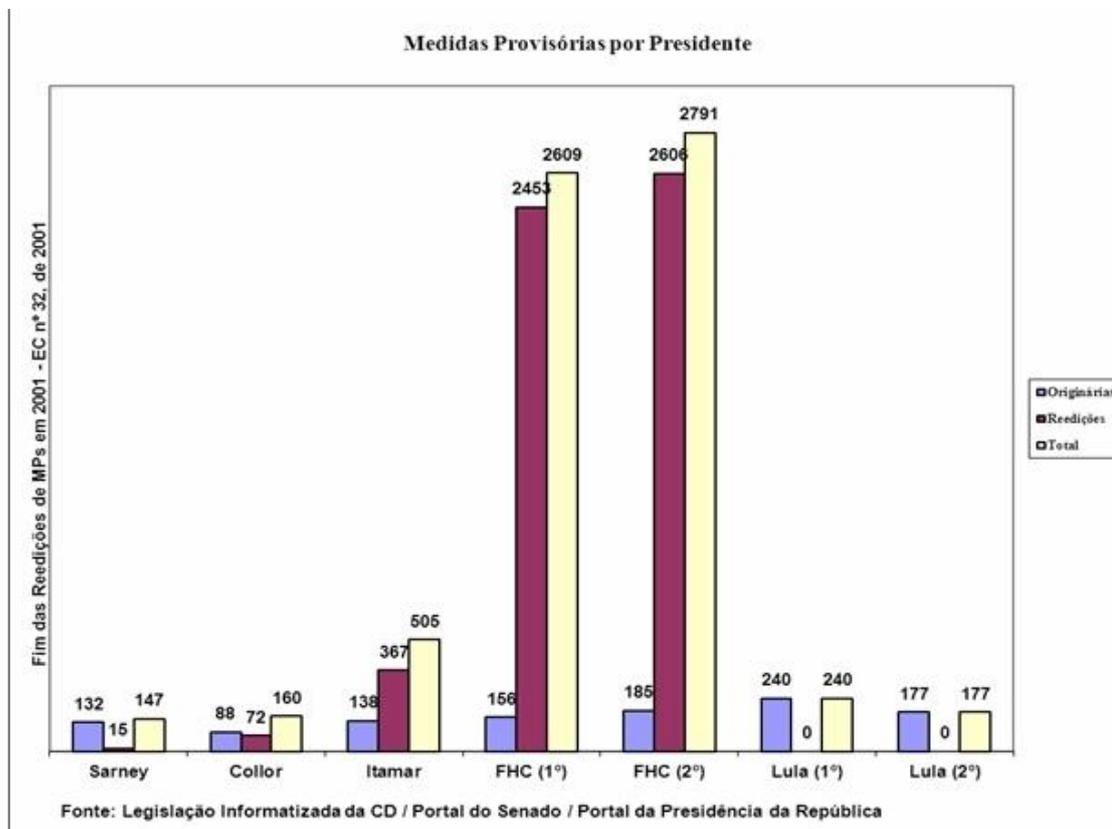
Defendendo a natureza dúplice da medida provisória, os partidos políticos PSDB, PPS e DEM ao ajuizarem a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra medida provisória nº 390/2007 assim a definiram:

“A medida provisória possui natureza dúplice ou ambivalente. De um lado, “externamente” ao Congresso Nacional, comporta-se como um ato normativo com força, valor e eficácia de lei. De outro lado, “internamente” ao Congresso Nacional, comporta-se como um projeto de lei, no que tramita em nível parlamentar com vistas a eventual conversão em lei. Editada a medida provisória, o Poder Executivo perde o poder de disposição sobre ela, inclusive no que toca à prorrogação, se acaso for necessária (porque é ela automática no seio do Congresso), ficando sujeita ao crivo Congresso, que tem a última palavra sobre a matéria. Neste sentido é a muito lúcida lição do Ministro CELSO DE MELLO: “Essa manifestação do Poder Legislativo é necessária, é insubstituível e é insuprimível. Por isso mesmo, as medidas provisórias, com a sua publicação no Diário Oficial, subtraem-se ao poder de disposição do Presidente da República e ganham, em consequência, autonomia jurídica absoluta, desvinculando-se, no plano forma, da autoridade que as instituiu.”

[Voto proferido na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade no 293-7/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, julgada em 6 de junho de 1990]”

A seguir um gráfico que demonstra o uso excessivo de medidas provisórias pelos Chefes do Poder Executivo:

Gráfico 5: Medidas Provisórias por Presidente



Fonte: <http://www.viomundo.com.br/wp-content/uploads/2011/05/medidas-provis%C3%B3rias.jpg>

"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." (ADI 2.984-MC, rel. min. **Ellen Gracie**, julgamento em 4-9-2003, Plenário, DJ de 14-5-2004.)

A medida provisória é basilar para a existência de um Estado Democrático de Direito e de comodidade social. O Poder é um só, e é resultado da soberania popular. Seu exercício, no entanto, é dividido em funções - Executivo, Legislativo e Judiciário. Toda função desempenha

uma função característica e outras anômalas, a fim de se estabelecer a harmonia entre cada uma, o chamado sistema de freios e contra-pesos.

Deve o poder ser fragmentado e preparadas suas partes de maneira que uma parte controle as outras e, assim, todas as partes se controlando entre si, por um mecanismo de equilíbrio recíproco, para que o resultado seja o poder controlado pelo próprio poder.

4. CONCLUSÃO

A utilização das medidas provisórias é um conteúdo muito debatido ultimamente, por sua grande importância nas articulações políticas. Contudo, com tantos anos de uso desmedido, tantas matérias estranhas inseridas nos textos originais, restou a impressão de incomôdo. Há quem pense que esse instituto gerou a desvalorização do Congresso Nacional, fato este que diminui o próprio valor da democracia representativa.

O exagero de publicação de medidas provisórias pelo Chefe do Executivo colabora para a separação dos poderes, princípio constitucional fundamental. Entretanto, não se pode conferir somente ao Poder Executivo o transtorno resultante do exagero de edição de medidas provisórias, uma vez que pertence ao Poder Legislativo estabelecer os freios e os contrapesos que determinam o equilíbrio entre os poderes em um sistema democrático.

Ao longo desse trabalho concluímos que o problema não são as medidas provisórias, mas a utilização indiscriminada delas. A atividade unicamente política das Casas Legislativas faz com que medidas provisórias notoriamente inconstitucionais sejam convertidas em lei. O Poder Executivo de um lado emite as medidas provisórias, sustentando que é impossível governar sem elas, do outro lado, o Poder Legislativo barganha seus interesses, sabendo que o prazo é curto para aprovação das MP's.

Notamos que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo têm proveito no instituto das medidas provisórias. Restando ao Supremo Tribunal Federal exercer seu papel de guardião da Constituição Federal. O artigo 102, I, a, da Constituição Federal dispõe que:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

Desejamos que as medidas provisórias sejam a exceção, como diz a Constituição, pretendemos que a legislação vigente seja respeitada, em consequência disso todos os brasileiros irão viver dias melhores. Cabe ao Congresso Nacional, na prática da sua função constitucional, rejeitar as medidas provisórias todas as vezes que não sejam julgadas relevantes ou urgentes.

Banalizar o instituto das medidas provisórias é deixar cada cidadão um pouco mais pobre, cada profissional um pouco menos digno, cada criança um pouco menos sonhadora, cada idoso um pouco menos descrente do país que ele ajudou a construir. Sonhamos com um Congresso Nacional mais forte e menos dependente dos desejos do Chefe do Executivo e principalmente, menos dependente dos seus próprios interesses.

Diante de tudo apresentado, é certo que a Constituição Federal desfruta de recursos para transcender os problemas tratados neste trabalho, resultando no fiel cumprimento do objetivo para que o instituto das medidas provisórias foi criado, promovendo assim o tão almejado Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. Revista de Direito Constitucional e Internacional, ano 17, n. 68, jul-set/2009, p. 195.
- BALERA, Felipe. Medida Provisória: O Controle dos Requisitos Constitucionais de Relevância e Urgência Pelo Congresso Nacional e Pelo STF. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 14 – jul./dez. 2009.
- BARROS, Francisco Dirceu. Resumo de Direito Eleitoral. 5º ed. Rio de Janeiro, 2010.
- BEUREN, Ilse Maria. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.
- CABRAL, Carlos Eduardo Nepomuceno. Processo Legislativo Heterodoxo: A Multiplicação de Temas em Medidas Provisórias. IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília, 2014.
http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403614140_ARQUIVO_Processolegislativoheterodoxo-CarlosEduardoNepomucenoCabral.pdf
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.
- CLARET, Martin. Do espírito das leis. São Paulo, 2002 (1748).
- Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 83/2014 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014.
- COSTA, Guilherme Ferreira. Conflito: a força do executivo, pelo excesso de medidas provisórias, incomoda o legislativo? Brasília, 2010.
http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/180/Monografia_Guilherme%20Ferreira%20da%20Costa.pdf?sequence=1
- FIGUEIREDO, Marcelo. A Medida Provisória na Constituição. São Paulo: Atlas, 1991.
- GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GÓIS, Fábio, 2015. <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/cunha-tem-voto-do-relator-contra-exame-da-oab-pago/>
- MALHEIROS. Ciência Política, 11a. ed. São Paulo, 2005.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2007.

MELLO, Celso Antonio de. Curso de direito administrativo. 21. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. "Medidas Provisórias". Cadernos de Direito Constitucional. São Paulo, 1999.

NASCIMENTO JÚNIOR, Manoel Francisco do. Medidas Provisórias – um mal necessário. São Paulo: Ática, 2006.

NICOLAU, Gustavo Rene. Medidas Provisórias – o Executivo que legisla. São Paulo: Atlas, 2009.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Perspectiva do direito público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 10. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOARES, Paulo Henrique. 20 ANOS DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/20-anos-de-medidas-provisorias>. [s.d]

VICENTE, Paulo e ALEXANDRINO, Marcelo. Resumo de Direito Constitucional Descomplicado, 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

VIEIRA, Anderson. 2015. <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/28/renanpede-estudo-sobre-exclusao-de-contrabandos-de-medidas-provisorias>

YIN, Robert K. Estudo de caso – planejamento e métodos. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman. 2001.

Sites consultados na internet:

<http://congressoemfoco.uol.com.br> – acessado em: 03/08/2015

<http://www.gazetadopovo.com.br> – acessado em: 12/08/2015

<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica> – acessado em: 07/08/2015

<http://www.camara.gov.br> – acessado em: 13/08/2015

<http://www.conjur.com.br> – acessado em: 22/07/2015

<http://www.planalto.gov.br> – acessado em: 19/07/2015

<http://www.senado.gov.br> – acessado em: 27/07/2015

<http://www.stf.gov.br> – acessado em: 22/08/2015