

# PAPEL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO E SEUS REFLEXOS PARA DEMOCRACIA

## THE ROLE OF PROVISIONAL MEASURES IN THE SOCIO-POLITICAL CONTEXT AND ITS REFLECTIONS FOR DEMOCRACY

*Douglas Monteiro de Castro\**  
*Mônica Nazaré Picanço Dias\*\**

### RESUMO

O artigo discute o papel das medidas provisórias dentro do contexto sócio-político brasileiro e retrata as possíveis ameaças ao Estado Democrático quando a ferramenta é desvirtuada pelo chefe do Poder Executivo. Para isso retomam-se as lições sobre a separação de poderes de Montesquieu, para então enfatizar os perigos que um Estado, que zele por direitos e garantias individuais, corre face a concentração de forças em um único poder. Elucida-se o sistema de freios e contrapesos e o equilíbrio e harmonia entre os Poderes, para então analisar o contexto brasileiro, especialmente, os mecanismos que o Poder Executivo detém para exercer a atípica função de legislar. Por fim, avalia-se os pontos negativos do uso abusivo das medidas provisórias, notoriamente quando visam o tranca-

---

\* Mestrando em Constitucionalismo e Direitos da Amazônia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Amazonas – PPGD/UFAM, pós-graduado em Direito Público com ênfase em Gestão Pública pela Faculdade Damásio; servidor do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas; advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4732291377219656>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6035-8264>. E-mail: [dm.castro1991@outlook.com](mailto:dm.castro1991@outlook.com).

\*\* Doutora em Ciência Jurídica UNIVALI/SC (2013). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (2008). Especialização em Direito Penal e Direito Processual Penal (2001) e graduação em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (1997). Atua principalmente nos seguintes temas: Justiça Ambiental, Desenvolvimento Sustentável, Criminologia e Transnacionalidade. Professora adjunta C, I da Universidade Federal do Amazonas em Direito Penal e Direito Processual Penal. Professora de Direito Penal e Processo Penal da Faculdade Santa Teresa; professora do Curso de Graduação em Direito Penal e pós-graduação em Direito Penal do CIESA/AM. Professora do Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia). Advogada. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9361050422173821>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0901-6896>. E-mail: [monicapdias@hotmail.com](mailto:monicapdias@hotmail.com).

mento de pauta, a fragilização das instituições democráticas e o enfraquecimento da deliberação e do diálogo institucional; e como isso corrompe o Estado Democrático.

**Palavras-chave:** Sistema de freios e contrapesos. Medidas provisórias. Diálogo institucional. Democracia.

#### ABSTRACT

The article discusses the role of Provisional Measures within the Brazilian sociopolitical context and portrays the possible threats to the Democratic State when the tool is distorted by the head of the Executive Branch. To this end, the lessons on Montesquieu's separation of powers are resumed, and then to emphasize the dangers that a State, which takes care of individual rights and guarantees, faces the concentration of forces in a single power. The system of checks and balances and the balance and harmony between the Powers are clarified, to then analyze the Brazilian context, especially the mechanisms that the Executive Power has to exercise the atypical function of legislating. Finally, the negative points of the abusive use of the Provisional Measures are evaluated, notably when they aim at locking up the agenda, weakening democratic institutions and weakening deliberation and institutional dialogue; and how it corrupts the Democratic State.

**Keywords:** Check and balances. Provisional measures. Institutional dialogue. Democracy.

## INTRODUÇÃO

Presencia-se um período de conturbadas mudanças. Questões que aparentavam pacificadas são novamente postas em pauta e desvirtuadas. Embates sociais e crises das instituições democráticas assombram os que prezam pelo Estado Social de Direito<sup>1</sup>. A deliberação e diálogo político recebem duros golpes, instabilizando a relação entre os poderes.

Desde a instrumentalização apresentada por Montesquieu luta-se contra a concentração de poder e a utilização do Estado para fins patrimonialistas. A separação de poderes veio como solução para as monarquias absolutistas e como resposta às lutas de classes emergentes e à ideia de povo. Junto a isso, criaram-se ferramentas para garantir a manutenção dessa teoria, dando origem, por exemplo, ao sistema dos freios e contrapesos. Sobre esse cenário distribuíram-se funções típicas e atípicas para os três poderes, uma delas é a possibilidade de legislar, que

---

<sup>1</sup> Os ataques aos Estados democráticos tornaram-se rotineiros no século XXI, o avanço de autocratas sobre instituições democráticas contamina o Estado Social de Direito, sendo responsáveis por retrocessos nas lutas pelas garantias de direitos fundamentais a todos, especialmente às minorias. Esses relatos são categoricamente apresentados por Levitsky e Ziblatt (2018) e Mounk (2018).

é típica do Poder Legislativo, mas passível de ser exercida pelos demais. Dentro de jogo de atribuições e funções dos poderes, garantir o equilíbrio e harmonia é essencial para dar ao Estado condições de atuar de forma eficaz em busca do interesse público.

No entanto, manter essa harmonia é tarefa árdua, pois, da mesma forma que há independência, há um enlace entre os poderes, um eterno cabo de guerra que resulta, periodicamente, em disparidade entre eles. No Brasil, ao Poder Executivo é constitucionalmente possível legislar, há instrumentos para isso, e um deles é a medida provisória, ferramenta que veio para trazer eficiência, celeridade e governabilidade ao Estado. No entanto, como será demonstrado neste trabalho, o instrumento é passível de desvirtuamento, e com isso pode ser utilizado para trancar pautas legislativas, enfraquecer instituições democráticas e, até mesmo, o retroceder no escopo das garantias e direitos sociais, maculando pilares do Estado Democrático.

Neste trabalho, explora-se a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos, assim como as formas de exercício pelo Poder Executivo da função de legislar, dando ênfase às medidas provisórias, apresentando seus requisitos de relevância e urgência, assim como as limitações materiais, para, ao fim, demonstrar o quão prejudicial é o abuso e/ou desvirtuamento deste instrumento para o Estado Democrático.

## **SEPARAÇÃO DE PODERES: A DEMOCRACIA DOS FREIOS E CONTRAPESOS**

O mundo presencia a sistematização de uma técnica de separação de poderes por meio da obra de Montesquieu, *Do Espírito das Leis*, que alcançou patamar de princípio constitucional de maior prestígio no Estado Liberal (Bonavides, 2011). É sabido que a gênese desta técnica não se deu pelas mãos de Montesquieu. A disposição de funções estatais nas mãos de determinados atores é algo que remonta os tempos antigos. Aristóteles já o fazia ao distinguir a assembleia-geral, o corpo de magistrados e o corpo judiciário; mas, como aduz Madison: “O oráculo que sempre se consulta e cita a esse respeito é o celebrado Montesquieu. Se não foi ele o autor deste valioso preceito da ciência política, teve ao menos o mérito de expô-lo e recomendá-lo do modo mais eficaz à atenção da humanidade” (apud Bonavides, 2011, p. 148).

Nessa quadra, Montesquieu informa que o homem investido no poder tende naturalmente dele abusar até que encontre limites, ademais, que o poder só pode ser limitado pelo próprio poder, demonstrando a necessidade da existência de uma pluralidade de poderes (Cunha Júnior, 2016, p. 882).

O texto de Montesquieu, assim como a sua influência em alguns países, é bem retratado por Ferreira Filho (2009), que aduz que suas lições foram encam-

padas por aqueles que levaram a termo as Revoluções Americana e Francesa. Os resultados foram verificados nas Constituições americana (1787) e francesa (1791) que se seguiram.

Na visão de Montesquieu o ideal é um governo moderado, em que o poder fosse repartido em três e que não fosse exercido pelo mesmo homem, podendo ser encontrado nas seguintes formas: Monarquia – governo de um ordenado para o bem comum; Aristocracia – governo dos nobres – ordenado para o bem comum; e Democracia – governo do povo ordenado para o bem comum. Para que tal governo funcionasse adequadamente, sustenta a necessidade de um mecanismo de neutralização dos poderes (Amaral Júnior, 2008).

Fica evidente que a separação de poderes é movida pelo combate ao abuso de poder. Desta feita, a separação engendrada por Montesquieu, seccionou o Estado em três: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, dando a cada um a competência para o desempenho de funções distintas, que, em poucas linhas, são: a função de legislar, a função de administrar e a função de julgar, respectivamente. É por meio dessas diretrizes que se desenha um Estado possuidor de liberdade política<sup>2</sup>. Salutar que os três poderes não estejam reunidos nas mãos de um único ente. A fragmentação das competências, acompanhada de mecanismos de manutenção da ordem, capazes de impedir a usurpação ou abuso das funções, cercaram os escritos de Montesquieu, e levaram a teoria a desaguar na ideia de uma recíproca limitação dos poderes<sup>3</sup>.

O objetivo é criar um equilíbrio entre os poderes, em que cada um exerce precipuamente a sua função típica, que, conforme a arquitetura do sistema institucional, levará a uma limitação do exercício do outro e assim sucessivamente. Nesse movimento, um poder coibiria o outro, naturalmente, protegendo os interesses liberais individuais e coletivos de eventuais abusos de um poder absoluto.

A separação de poderes assume a alcinha de instrumento de fortalecimento da diferenciação comunicativa (Neves, 1996), uma ferramenta capaz de auxiliar o combate ao abuso de poder e representar o ideal do Estado Democrático de Direito, garantindo a operação autônoma dos sistemas de política e de direito, sem que com isso dê total autonomia à Administração Pública. Neste diapasão:

---

<sup>2</sup> Depois de referir a liberdade política aos governos moderados, afirma Montesquieu que uma experiência eterna atesta que todo homem que detém o poder tende a abusar do mesmo (Bonavides, 2011). Para que não se possa abusar desse poder, faz-se mister organizar a sociedade política de tal forma que o poder seja um freio ao poder, limitando o poder pelo próprio poder.

<sup>3</sup> O objetivo é criar um equilíbrio entre os poderes, cada um com a sua função, valorizando a independência e harmonia entre eles. Nesse movimento, um poder coibiria o outro, naturalmente. Esse mecanismo tem o desígnio de proteger os interesses liberais do abuso do poder absoluto, através da divisão do próprio poder e, sobretudo, pelo constante embate do exercício de poderes, o que se dá através do que se estabeleceu como sistema de freios e contrapesos, ideia que inclusive é relembada por Lima e Boas Filho (2018).

Todos os pressupostos estavam formados pois na ordem social, política e econômica a fim de mudar o eixo do Estado moderno, da concepção doravante retrógrada de um rei que se confundia com o Estado no exercício do poder absoluto, para a postulação de um ordenamento político impessoal, concebido segundo as doutrinas de limitação do poder, mediante as formas liberais de contenção da autoridade e as garantias jurídicas da iniciativa econômica (Bonavides, 2011, p. 146).

Assim, constata-se que, a separação de poderes é mecanismo necessário ao Estado que busca concretizar suas funções institucionais de forma equilibrada e sustentável, tornando-se um impeditivo para qualquer poder que almejasse sobrepujar outro. Trata-se, em verdade, da conceituação adotada por James Madison<sup>4</sup> no Federalista n. 51, em que asseverou que “é evidente que cada departamento deverá ter uma vontade que lhe seja própria (...). Deve fazer-se com que a ambição contrabalance a ambição”.

Por tal, constata-se que o artigo 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789<sup>5</sup> é um estandarte para a teoria da separação de poderes, além de fundamento para a implementação da teoria nas constituições modernas.

Outro ponto que clama atenção, conforme Di Pietro (2019), especialmente em democracias informadas pelo Estado Social de Direito, é a compreensão do conceito de povo como efetivo titular do poder e da soberania estatal, assim como a possibilidade do seu efetivo exercício. Valer-se dessa ótica para o estudo da separação de poderes nas democracias modernas, traz à tona nuances cruciais para a confirmação de sua essencialidade. Este papel fundamental é confirmado no primeiro artigo da Constituição Brasileira de 1988, que aduz: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nesse sentido:

Discriminados assim os poderes nessa linha teórica de separação, segundo os fins a que se propõem, entra Montesquieu a conceituar a liberdade política, definindo-a como aquela tranquilidade de espírito, decorrente do juízo de segurança que cada qual faça acerca de seu estado no plano da convivência social.

A liberdade estará sempre presente, segundo o notável filósofo, toda vez que haja um governo em face do qual os cidadãos não abriguem nenhum temor recíproco. A liberdade política exprimirá sempre o sentimento de segurança, de garantia e de certeza que o ordenamento jurídico proporcione às relações de indivíduo para indivíduo, sob a égide da autoridade governativa (Bonavides, 2011, p. 149).

---

<sup>4</sup> Madison *apud* Rosa (2015).

<sup>5</sup> Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição (Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, 1789).

A Constituição Federal de 1988 consagrou a separação de poderes como um princípio fundamental do Estado brasileiro, protetor das liberdades públicas e de alto importância para a democracia constitucional (Cunha Júnior, 2016). Sua proteção é tamanha que alçou espaço junta às cláusulas pétreas do art. 60, § 4º do texto constitucional<sup>6</sup>. Ademais, há previsão expressa no art. 2º quanto a necessária independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa harmonia é alcançada, especialmente, mediante a teoria de freios e contrapesos, o *checks and balances system*.

Afirma-se como necessário que as distintas funções do poder sejam exercidas por órgãos também distintos. A existência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário depende de instituições democráticas individualizadas e independentes, “de maneira que, sem nenhum usurpar as funções dos outros, possa cada qual impedir que os restantes exorbitem da sua esfera própria de ação” (Cunha Júnior, 2016, p. 882). Busca-se, dessa forma, o controle do poder pelo poder e a plena realização da separação dos poderes.

O Brasil, ao caminhar em direção à república, fez uso da separação de poderes com nítidas inspirações em Montesquieu. As Constituições brasileiras deixam um rastro histórico sobre o tema:

A Constituição republicana de 1891 dispunha no artigo 15: “São órgãos da soberania nacional o poder legislativo, o executivo e o judiciário, harmônicos e independentes”.

A Constituição de 16 de julho de 1934 manteve o princípio nos seguintes termos: “Art. 30. São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si”.

A Constituição de 18 de setembro de 1964 não se afasta da tradição republicana: “Art. 36. São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”.

O artigo 60 da Constituição de 24 de janeiro de 1967 reproduz o princípio: “São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A Constituição de 5 de outubro de 1988 tem redação quase idêntica: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Bonavides, 2011, p. 154-155).

A Constituição de 1988 assentou a separação dos poderes na independência e na harmonia dos órgãos dos poderes. A harmonia impõe um controle mútuo,

---

<sup>6</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: III – a separação dos Poderes;

que não deve interferir na independência dos órgãos, assim como, combate qualquer subordinação ou dependência no que tange ao exercício de suas funções, ou seja, há “interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados” (Cunha Júnior, 2016, p. 886).

O regime institucional brasileiro apresenta ferramentas que instrumentalizam a teoria dos freios e contrapesos. O Poder Executivo apresenta-se na órbita legislativa por via do veto e da mensagem. Com o veto dispõe o Executivo de uma possibilidade de impedir resoluções legislativas e com a mensagem recomenda, propõe e eventualmente inicia a lei, pois o sistema constitucional confere a esse poder toda a iniciativa em questões orçamentárias e de ordem financeira em geral. Já a participação do Executivo na esfera do Poder Judiciário se exprime mediante o indulto, que retrata a capacidade de modificar efeitos de ato proveniente de outro poder; e na atribuição de nomear membros do Poder Judiciário.

Já o Poder Legislativo possui laços vinculando o Executivo e o Judiciário à dependência de seu Parlamento. São pontos de controle parlamentar sobre a ação executiva: a rejeição do veto, o processo de *impeachment* contra a autoridade executiva, aprovação de tratado e a apreciação de indicações oriundas do poder executivo para o desempenho de altos cargos da pública administração. Com respeito ao Judiciário, a competência legislativa de controle possui, entre outros poderes, o de determinar o número de membros do Judiciário, limitar-lhe a jurisdição, fixar a despesa dos tribunais, majorar vencimentos, organizar o Poder Judiciário e proceder a julgamento político de seus membros, tomando assim o lugar dos tribunais no desempenho de funções de caráter estritamente judiciário.

Por fim, quanto ao Poder Judiciário, verifica-se que esse poder exerce também atribuições fora do centro usual de sua competência, quando estatui as regras do respectivo funcionamento (maneira legislativa); quando organiza o quadro de servidores (maneira executiva). Sua faculdade de impedir, porém, só se manifesta concretamente quando esse poder, frente ao Parlamento, decide sobre inconstitucionalidade de atos do legislativo e, frente ao ramo do Poder Executivo, profere a ilegalidade de certas medidas administrativas.

Neste diapasão, não se exige uma separação absoluta entre os poderes por meio da criação de barreiras intransponíveis. É notório que o poder emana de uma única fonte: a soberania estatal, a qual pertence ao povo, assim como, é imperioso demonstrar que o funcionamento regular do Estado depende do alcance de um equilíbrio sustentável entre os poderes, por ser forma de controle eficaz dos agentes públicos que detém o exercício efetivo das funções públicas, já

que terão, obrigatoriamente, que se reportar à Constituição e às instituições democráticas que nela encontram sua força primal<sup>7</sup>.

Portanto, a independência entre os órgãos do Poder não se apresenta como separação absoluta ou exclusividade no exercício de função que lhe é acometida, mas, sim, na predominância de desempenho de uma função típica. A existência de três poderes, pressupõe a existência de três funções típicas, exercidas predominantemente pelo poder correlato, no entanto, ao lado dessas, convivem as funções atípicas, essenciais para garantir autonomia e independência dos poderes, assim:

Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros de poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (*Verfassungstreue*, na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de *guerrilha institucional*, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível sem uma deontologia política, fundada no respeito das pessoas e das instituições num apurado sentido da responsabilidade de Estado (*statesmanship*) (Moraes, 2018, p. 426).

O que se pretende com essa visão moderna da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos é construir, a partir da perspectiva dos diálogos institucionais, não uma atividade de subsunção, ou mesmo aplicação rasa do princípio da proporcionalidade aos elementos colidentes, mas, sim, de desenhos normativos capazes de criar incentivos jurídicos para a adoção de comportamento político que propicie a efetiva distribuição de poder e fortalecimento da democracia deliberativa, sem com isso caminhar para usurpação ou desvirtuamento da teoria e do sistema. O grande desafio está em enxergar até que ponto uma atuação, constitucionalmente prevista, como a promulgação de medidas provisórias, é fiel e respeitosa ao ideário democrático e à harmonia e independência dos poderes, e quanto reflete os primórdios de uma autocracia.

---

<sup>7</sup> Este ponto leva a uma reflexão sobre os reflexos da separação de poderes na soberania estatal. É indubitável que a soberania é una, mas pensa-la como una, não impõe que todas as funções do Estado devam ser necessariamente conglomeradas e confundidas. Para realizar uma organização harmônica dos poderes públicos, é preciso ao contrário construí-los sobre o princípio da diferenciação das três funções do Estado: legislativa, executiva, judiciária. Para tomar de empréstimo uma comparação simples à ordem biológica, é exato por exemplo que o corpo humano é uno e todavia o homem não faz com os olhos o que tem o hábito de fazer com as mãos. É preciso que ao princípio da unidade orgânica se junte a regra da diferenciação das funções.

## EXECUTIVO NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ATÍPICA DE LEGISLAR

Compreender como se dá a relação entre os poderes Legislativo e Executivo, conflituosa ou não, é de suma importância, pois é nela que o estudo acerca das medidas provisórias ganha ênfase. Como já esclarecido, é por meio da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos que uma democracia pluralista se torna sustentável. O estabelecimento dos limites e a conceituação das ferramentas para a manutenção de uma existência harmônica, cria um cenário favorável ao diálogo e à deliberação.

A análise da dinâmica do sistema institucional brasileiro, sob a égide da Constituição de 1988, especificamente quanto às etapas e formas do processo decisório no Congresso Nacional, comprova a importância das políticas públicas para a interação entre os poderes Legislativo e Executivo. Nesse sentido, aduz:

Investir de tal competência o chefe do departamento executivo não significa que o corpo legislativo ordinário seja privado da possibilidade de regulamentar de modo positivo as mesmas matérias. Em geral, o chefe do departamento executivo é competente para regulamenta-las apenas na medida em que o órgão legislativo deixe de fazê-lo. Ele perde a sua competência tão logo o órgão legislativo submeta a matéria à sua própria regulamentação.

O chefe do departamento executivo exerce uma função legislativa quando tem direito de impedir, por meio de veto, que normas pronunciadas pelo órgão legislativo se tornem leis, ou quando tais normas não podem se tornar leis sem antes receber sua aprovação (...). Na verdade, o chefe do departamento executivo cumpre uma função legislativa até mesmo pelo simples fato de poder ter um direito de tomar a iniciativa no processo legislativo, de poder submeter um projeto de lei ao órgão legislativo (Kelsen, 2000 a, p. 388-389).

A separação de poderes não pode ser analisada sob o enfoque de visões dogmáticas rígidas, já que exige flexibilidade interpretativa voltada para a busca da vontade constitucional, que deve ser extraída especialmente de seus valores democráticos. Um valor de grande importância para uma democracia é a legitimação das ações estatais, que é alcançada preferencialmente pela participação ou atuação direta do parlamento (Lima, 1997). Nesse cenário, entregar ao poder Executivo a função de legislar sem estabelecer os parâmetros e/ou limites é temerário, pois pode culminar em uma centralização de poderes perigosa à democracia. Um presidente eleito, sem prejuízo à maioria que o elegeu, caso possa e queira governar sozinho, pode pôr em risco as vontades e garantias fundamentais das minorias que não o elegeram.

Assim, a Constituição Federal, no ensejo de trazer harmonia e equilíbrio entre os poderes, atribuiu funções típicas e atípicas a cada um deles, dentre elas,

consta ao Poder Executivo a possibilidade de legislar. A tarefa de legislar, dada ao Executivo, é apenas mais um dos vários instrumentos, previstos na Constituição, utilizados para nortear o funcionamento do Estado e garantir a necessária governabilidade em prol do povo. As interações culminam com o reordenamento do Estado, nesse sentido:

[...] o reordenamento do Estado, a partir do século XIX, engendrou, do ponto de vista jurídico-institucional, a quebra do monopólio da função legislativa exercida pelo Parlamento e a consequente ascensão do Executivo ao comando governamental, detentor, inclusive, de poder normativo. A nova organização estatal punha em questão a própria lei, dotada de abstração e generalidade, voltada para o futuro, imprópria, por isso mesmo, a regular as relações sociojurídicas moldadas pela política econômica emergente, produtora de necessidades rotineiras e concretas, a exigir uma atividade legislativa ágil e flexível (Amaral Júnior, 2012, p. 35).

A própria ideia de legislação sofre variações, podendo assumir, inclusive, o papel de instrumento de política de Estado. Sampaio (2007) aduz que o Estado Social é responsável pela intervenção pública no campo econômico, assim, a lei deixa de ser reflexo da clássica teoria do primado do Legislativo, a lei torna-se ferramenta salutar da atuação estatal, nisso, sem desrespeito ao princípio da legalidade, enfraquece o conceito clássico de lei como resultado único da atuação parlamentar. Nesse diapasão, verifica-se a importância da atuação do Executivo dentro dessa seara, pois as medidas provisórias aparecem em posição central no campo estratégico do exercício da atividade estatal.

Ocorre que, outro ponto crucial deste cenário é o diálogo institucional, retrato das constantes interações entre os poderes no campo político, cujo resultado é a definição do processo político dinâmico, fiel à Constituição, uma interação entre os poderes, na própria sistemática de separação mútua, para definição dos seus respectivos âmbitos de atuação e de suas competências.

As medidas provisórias encontram-se previstas na Constituição Federal de 1988 no artigo 59, V, artigo 62 e no artigo 84, XXVI, que dispõem acerca das competências privativas do Presidente da República. As medidas provisórias foram criadas em substituição ao instituto do decreto-lei previsto na Constituição Federal de 1967, mas possuem uma disciplina jurídica acentadamente distinta da, então existente, para os decretos-leis.

As leis delegadas são resultado de delegações efetuados pelo Congresso Nacional, em que é transferido ao Presidente da República a possibilidade de construir lei sobre um assunto específico. Trata-se de uma espécie normativa pouquíssimo utilizada no Brasil, já que as medidas provisórias concentram a maior parte da produção legislativa do Poder Executivo. Está prevista no art. 68

da Constituição Federal: “As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional”.

Por fim, os decretos regulamentares são as normas jurídicas que explicam e assessoram, tanto os administrados, quanto os próprios agentes públicos, no correto cumprimento das leis, não podendo ultrapassá-las. Sua previsão se encontra no artigo 84, IV da Constituição, que determina que: “Compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. Trata-se de um manual de procedimentos para aplicação da legislação infraconstitucional.

A simplicidade deste momento é prelúdio da ênfase que se dará às medidas provisórias no que se segue. O que se deve levar deste ponto é que, a partir da obra de Montesquieu, erigiu-se a arquitetura moderna do Estado de Direito Constitucional a partir da tripartição clássica do poder em Judiciário, Legislativo e Executivo.

A ideias de Montesquieu moldaram-se às peculiaridades dos Estados, fazendo da harmonia e independência dos poderes, uma questão mais política do que legal, catalisando a participação do Executivo na produção legislativa, sob a escusa da busca por uma melhor governabilidade, celeridade e eficácia na atuação pública. Isso ensejou uma nova sistemática na divisão dos poderes bem como redefiniu os papéis de cada um no governo.

O resultado foi uma gradativa proeminência do Executivo no campo legislativo, assumindo a condução dos negócios governamentais, tema que tomará as páginas que se seguirão e dará o embasamento para esclarecer em que momento essa proeminência deixa de lado seu cerne democrático e passa a violar os pilares de sustentação do Estado Democrático moderno.

### **Medidas provisórias: temáticas, procedimento e a conversão em lei**

Certamente o mais poderoso instrumento de que dispõe o Poder Executivo para afirmar sua agenda política está estabelecido pelo artigo 62 da Constituição de 1988. O texto constitucional lhe dá a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei, válidas e imediatamente aplicáveis por sessenta dias, a partir de sua edição. Como já dito, as medidas provisórias substituíram os decretos-lei da Constituição Federal de 1967, no entanto, significativas mudanças podem ser notadas no regime institucional daquelas frente a estas.

Primeiramente, não há mais a aprovação tácita do texto pelo Congresso Nacional após o decurso do pré-determinado lapso cronológico.

Outra mudança está nos pressupostos, o interesse público relevante abriu espaço tão somente para a “relevância”. Além disso, o decreto-lei exigia a incoor-

rência do aumento de despesas; requisito inexistente para as medidas provisórias. As vedações explícitas à edição das medidas provisórias, após a Emenda Constitucional n. 32/2001, tornaram-se sensivelmente maiores do que as vedações então existentes para os decretos-lei. Pode-se destacar também a temática da validade dos atos praticados sob a vigência de decreto-lei rejeitado. Esses atos continuavam válidos mesmo após a rejeição. O ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes (2018) apresenta salutar histórico sobre as medidas provisórias:

A medida provisória foi talhada pelo constituinte segundo o modelo italiano dos decretos-leis, adotados em casos extraordinários de necessidade e urgência, devendo ser, imediatamente, comunicados ao parlamento, que é convocado se não estiver reunido. A edição desses provimentos provisórios, no país europeu, depende da iniciativa do Conselho de Ministros, órgão colegiado. O decreto-lei perde efeito se não convertido em lei no prazo de sessenta dias da sua publicação. Admite-se, nesse caso, que a Câmara possa regular, por lei, as relações jurídicas surgidas com base no decreto não convertido em lei.

Algumas dessas soluções italianas foram aproveitadas pelo constituinte originário ao cuidar das medidas provisórias.

Por força da Emenda Constitucional n. 32, de 2001, o instituto da medida provisória recebeu novo tratamento. Diversos traços dos contornos jurisprudenciais que conformaram o instrumento da medida provisória desde o advento da Constituição foram consolidados na Emenda. Esta também se mostrou sensível a algumas postulações doutrinárias, inovando, de outro lado, em certas soluções. A Emenda foi esperada longamente. Vinha sendo discutida desde 1997 e enfrentou diversas oposições circunstanciais à sua votação. Foi promulgada, afinal, em 11 de setembro de 2001 (Mendes, Branco, 2018, p. 1486).

O instrumento dá ao Presidente da República a possibilidade de outorgar norma com força de lei, com validade garantida, por pelo menos por sessenta dias ou até que seja rejeitada pelo Congresso Nacional (caso ocorra antes do primeiro prazo). No entanto, para que seja válida deve atender pressupostos formais, materiais, assim como, regras de procedimento de caráter, conforme dispõe o artigo 62 da Constituição Federal de 1988. Os pressupostos formais são a relevância e a urgência, enquanto os materiais dizem respeito à temática alvo da medida.

A análise dos pressupostos é ponto central da deliberação realizada dentro do Congresso Nacional, pois o avanço das tratativas do mérito da medida provisória depende do atendimento destes pressupostos constitucionais (*vide* artigo 62, § 5º da Constituição Federal).

Quando editada, a medida provisória permanecerá em vigor pelo prazo de sessenta dias, devendo ser submetida, imediatamente, ao Poder Legislativo para

apreciação, nos termos dos incisos do artigo 62. O Congresso Nacional regula o procedimento em comento por meio da Resolução n. 1/2002. O prazo de sessenta dias será contado da publicação da medida provisória, podendo ser suspenso nos períodos de recesso do Congresso Nacional.

Segundo a Resolução n. 1/2002-CN<sup>8</sup>, nas quarenta e oito horas que se seguirem à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela. A comissão mista é criada para tratar unicamente da medida provisória editada e é composta por doze<sup>9</sup> Senadores, doze Deputados e igual número de suplentes.

A Comissão Mista emitirá parecer único, manifestando-se sobre os aspectos constitucionais, especialmente os pressupostos de relevância e urgência da medida provisória, além da adequação financeira e orçamentária. A Comissão deve concluir pela aprovação total ou parcial ou, ainda, pela alteração da medida provisória ou sua rejeição; podendo, ainda, manifestar-se pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada.

Portanto, ter-se-á como produto da Comissão: o projeto de lei de conversão relativo à matéria e o projeto de decreto legislativo<sup>10</sup> disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados. A tramitação será iniciada na Câmara dos Deputados. Após, o parecer é remetido ao Plenário da Câmara dos Deputados para aprovação e posterior envio ao Senado Federal, onde será discutido e votado. Sobre o tema, salienta Moraes (2018), a impossibilidade de previsão legal ou regimental da substituição do parecer da Comissão Mista por ato monocrático de relator designado pelo presidente da Câmara dos Deputados:

O STF decidiu pela necessidade de fiel observância do § 9º do art. 62 da CF, com a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Resolução n. 1/2002 do Congresso Nacional, com efeitos *ex nunc* em virtude do elevado número de medidas provisórias editadas, aprovadas e ainda

---

<sup>8</sup> Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

<sup>9</sup> Art. 2º, § 2º A Comissão Mista será integrada por 12 (doze) Senadores e 12 (doze) Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa. Vide Resolução 1/2002-CN.

<sup>10</sup> Art. 62, § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. Vide a Constituição Federal de 1988.

em trâmite, que permitiam a substituição da atuação da Comissão pelo parecer monocrático do relator, determinando sua obrigatoriedade para todas as medidas provisórias editadas, após essa decisão, com efeitos *ex nunc*, em virtude do elevado número de medidas provisórias editadas e em trâmite. Dessa forma, tornou-se exigível a necessidade de parecer prévio da Comissão Mista sobre a presença dos requisitos constitucionais para edição da medida provisória (Moraes, 2018, p. 926).

Quanto a votação do parecer. Dar-se-á em sessões separadas, no plenário da Câmara e do Senado, devendo sempre iniciar pelo primeiro. A decisão relativa à apreciação preliminar dar-se-á por maioria simples e terá como objeto a confirmação ou não do cumprimento dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência e/ou adequação financeira e orçamentária. Esta análise, por ser em preliminar, prejudicará o mérito, ou seja, verificado o não cumprimento dos pressupostos, a medida provisória será arquivada.

Em síntese, da apreciação da medida provisória pelo Poder Legislativo pode resultar: a aprovação com alterações, rejeição expressa ou rejeição tácita, em razão do decurso do prazo constitucional, o que leva a desconstituição, com efeitos retroativos, dos atos produzidos durante sua vigência.

## **O USO ABUSIVO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS E OS REFLEXOS NEGATIVOS PARA A DEMOCRACIA**

A Emenda Constitucional n. 32 alterou o cenário em torno das medidas provisórias ao introduzir o rol de vedações materiais (art. 62, § 1º, CF/88) e restringir a possibilidade de reedição. Buscou-se reduzir o quantitativo de medidas provisórias assim como impedir que normas que não guardassem afinidade com o sistema jurídico pátrio pudessem ser repetidamente reeditadas, causando instabilidade jurídica crescente.

Benéficas e salutares foram as modificações, no entanto, a inclusão, pela mesma emenda, da possibilidade do regime de urgência<sup>11</sup>, cujo objetivo era dar maior agilidade ao processo de conversão da medida provisória em lei, tornou-se fundamento para suspensão da votação de outras matérias legislativas e culminou em um verdadeiro controle de agenda. O § 6º do artigo 62 da Constituição Federal de 1988 tem sua razão de existir. O trancamento de pauta mostra-se coerente com a necessidade de dinâmica e celeridade na apreciação de uma medida provisória, já que, como visto neste trabalho, seu uso demanda o preenchimento dos requisitos

---

<sup>11</sup> Art. 62, § 6º, da CF/88: Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

de relevância da matéria, que necessariamente guarda relação com a satisfação dos interesses da sociedade, e de urgência, pois a demora de um processo legislativo ordinário levaria a uma situação de periculosidade ao interesse público.

Por tudo, sobrestar matérias ordinárias ante a premência da medida provisória guarda total sintonia com a finalidade e o uso excepcional do instrumento. No entanto, como aqui demonstrado, a utilização das medidas provisórias não caminhou pelo plano utópico, pelo contrário, transformou-se em instrumento de obtenção de maiores poderes decisórios e de influência para o Presidente da República. Sobre o uso das medidas provisórias, válido trazer que:

Duas competências frequentemente malversadas pelo Executivo devem ser assinaladas em um balanço da experiência dos últimos 30 anos. A primeira delas é o emprego abusivo das medidas provisórias (MPs). Concebidas como um mecanismo excepcional de exercício de competência normativa primária pelo Presidente da República, reservada aos casos de “relevância e urgência” (CF, art. 62), tornaram-se um instrumento rotineiro de o Executivo legislar, inclusive sobre questões de menor relevância e de nenhuma urgência, minimizando o papel do Congresso Nacional e comprometendo, em muitos casos, a transparência e o debate público que devem preceder a inovação da ordem jurídica. Em razão da tolerância do próprio Legislativo e do Judiciário, foram editadas e reeditadas, entre 1988 e 2002, cerca de seis mil medidas provisórias. A disfunção só veio a ser coibida, ainda que não integralmente, com a edição da EC n. 32, de 12.9.2001, que previu a vigência da medida provisória pelo prazo máximo de 60 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, com trancamento da pauta até que haja deliberação por parte de cada uma das Casas do Congresso Nacional (Barroso, 2018, p. 273).

O ministro do STF enuncia um dos principais pontos negativos do uso arazoado das medidas provisórias, qual seja: o comprometimento da transparência e do debate público, necessários a qualquer produção normativa; e o trancamento das pautas das Casas do Congresso Nacional. A Casa Legislativa se vê abarrotada de medidas ditas relevantes e urgentes, feito que dá ao Poder Executivo o controle sobre os rumos da produção legislativa.

O trancamento de pauta, decorrência do artigo 62, § 6º da CF/88, que prevê a suspensão da ordem de trabalhos da Casa Legislativa que não proceder à apreciação da medida provisória em quarenta e cinco dias contados a partir da data de sua publicação, deu ao Presidente um poderoso recurso. Segundo Machiaveli (2009), poucas foram as oportunidades em que os deputados e senadores puderam deliberar sobre outro tipo de matéria sem terem antes de enfrentar a votação de medidas provisórias.

Conforme apresentado por Gasparido e Michéias (2018), entre 2001 e 2014, em média 50,81% das pautas foram trancadas por medidas provisórias, número consideravelmente elevado. O mínimo entre 2002 e 2014 de pautas trancadas por medidas provisórias foi de 30,77%. Invariavelmente, empodera-se o controle de agenda do Presidente, que ao fazer uso das medidas provisórias, quebra a relação entre o Executivo e o Legislativo, especialmente na definição de prioridades na pauta legislativa. A falta de deliberação quebra o liame democrático que informa o sistema de freios e contrapesos e fragiliza a legitimação da atuação estatal, pois enfraquece a fidelidade que o Estado deve ter com o povo, detentor da real soberania e poder.

Nesse sentido, válido colacionar Kelsen (2000), pois há muito identificava dois postulados morais ou “instintos primitivos do homem enquanto ser social” (Kelsen, 2000, p. 167), quais sejam: a liberdade negativa e a igualdade negativa, que lhe serve de base. A igualdade negativa ou formal, ao partir do pressuposto de que ninguém é superior aos demais indivíduos, aduz que não se pode encontrar razão para que um deles domine os outros, por tal a igualdade torna-se fundamento para liberdade, sendo a liberdade concebida como a ausência de dominação externa ao indivíduo.

Ocorre que esse ideário é fundamentalmente antissocial e refratário da vida em sociedade, assim para que possa ser compatibilizado com a figura de autoridade do Estado, este deve passar, segundo Kelsen (2000), por uma mutação em dois momentos. A primeira mudança, ocorre na passagem daquele ideal primitivo de liberdade, avesso à noção de qualquer domínio, para uma situação onde, sendo inevitável a autoridade e a sujeição a alguma forma de domínio, livres são considerados aqueles que se submetem apenas aos comandos que emitem, ou seja, são aqueles indivíduos cuja ordem estatal é a expressão da sua vontade.

A segunda mudança na noção de liberdade na idealidade democrática decorre da impossibilidade de se alcançar a unanimidade. Submeter os comandos à concordância de toda a sociedade é impossível frente a diversidade de interesses e valores dos cidadãos, assim Kelsen (2000) aduz que a ideia de liberdade, enquanto obediência àquilo que todos creem como obrigatório, passa a exprimir fundamentalmente a obediência de todos ao que for estatuído pela maioria absoluta dos cidadãos.

Assim, fica claro que uso indiscriminado e abusivo das medidas provisórias deve ser visto com extrema cautela, pois muito mais que o controle de agenda do legislativo ou o desejo de enfraquecer a produção legislativa, o seu uso pode refletir um discurso de embate às bases democráticas do sistema jurídico, enfraquecendo instituições e rompendo com direitos do povo.

Os efeitos de uma medida provisória refletem a vontade de um único agente, que mesmo valendo-se da condição de eleito pelo povo, não possui legítimi-

dade para tratar de questões que demandam a deliberação e a discussão, comuns ao processo legislativo ordinário. Prazos devem variar de acordo com a complexidade política e social dos temas, por tal, é temerário permitir modificações íntimas do sistema jurídico sem garantir a deliberação no Poder Legislativo, que dentre os existentes, é necessariamente o mais representativo.

Um mero exemplo dos perigos por trás do uso arrazoado das medidas provisórias é facilmente verificado na MP n. 905/2019 que, dentre as inúmeras alterações, criou o chamado contrato verde e amarelo, fragilizando ainda mais a relação empregado-empregador, reduzindo direitos sob a justificativa de criar oportunidades para aqueles que enfrentariam dificuldades em obter um vínculo comum. Conforme se extrai de enquete *on-line*, realizada pela Câmara dos Deputados, apenas 2.380 (Congresso Nacional, 2019) cidadãos, em um universo de mais de 55 mil votantes, aprovavam a citada MP, ou seja, pouco mais de 4% de todos os cidadãos participantes concordavam com a norma imposta, enquanto isso, é imposto a 96% aceitar as modificações até que a medida provisória se torne sem efeito.

Há uma crise de diálogo e uma violação do sistema de freios e contrapesos. Um perigo já destacado por Montesquieu e categoricamente apresentado por Bonavides (2011):

Daqui passa Montesquieu a explicar como se extingue ou desaparece a liberdade nas hipóteses que ele configura de união dos poderes num só titular. Quando uma única pessoa, singular ou coletiva, detém o poder legislativo e o poder executivo, já deixou de haver liberdade, porquanto persiste, segundo Montesquieu, o temor da elaboração de leis tirânicas, sujeitas a uma não menos tirânica aplicação. (...)

Por último, assevera o afamado publicista no capítulo VI do livro XI do *De l'Esprit des Loïs*, tudo estaria perdido se aqueles três poderes – o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de punir crimes ou solver pendências entre particulares – se reunissem num só homem ou associação de homens. Redundaria irremissivelmente essa máxima concentração de poderes no despotismo, implicando a total abolição da liberdade política. Tal se deu na Turquia, onde, segundo observa Montesquieu, reinava atroz despotismo, com os três poderes concentrados na pessoa do sultão (Bonavides, 2011, p. 149-150).

Deve-se combater qualquer cenário de extremada concentração de poder. Na esteira de Bonavides (2011), todo o prestígio que o princípio da separação de poderes alcançou decorre da crença no seu emprego como garantia das liberdades individuais e dos direitos e garantias decorrentes de um Estado democrático. É necessário lutar contra a reprovável e abusiva concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa, o Presidente da República, pois a hipertrofia de seu poder pessoal “escraviza os parlamentos, estrangula a palavra, implanta o silêncio,

desanima e cresta a inteligência” (Amado, apud Bonavides, 2011, p. 335). Sobre o ponto destaque-se a reflexão:

A política opera com seu código comunicativo. Apesar disso, no Estado Democrático de Direito, o poder reclama de legitimidade quando exercido em desfavor da legalidade. Seu código binário une-se ao binarismo: legal/ilegal. Em razão dessa submissão à lei, garante-se a participação daqueles que não exercem o poder, como também se ordena a cooperação nas suas diferentes fontes. Acaba-se, assim, por obter um relativo consenso de valor. Sem embargo, muitas vezes, mesmo com seu exercício comunicativo, o poder carece de efetividade social e se torna dependente de outros fatores, de tal sorte que a coerção torna-se de grande valia nas situações de hipercomplexidade. Mais, o poder vinculado à norma jurídica apresenta-se como técnica de uma democracia a ser implementada sob a moralidade constitucional (Lima, Boas Filho, 2018, p. 213).

São esses aspectos negativos que tornam pernicioso o desvirtuamento das Medidas Provisórias assim como maléfico ao sistema democrático, à separação de poderes e ao sistema de freios e contrapesos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A separação de poderes evoluiu para uma teoria que supera a rigidez e qualquer forma de divisão absoluta. A instrumentalização trazida por Montesquieu enalteceu o caminho aberto por tantos outros antes, no combate à centralização de poder. Tornou-se factível que a sustentabilidade de um Estado deveria decorrer de um equilíbrio entre diferentes atores, sendo cada um corresponsável pela atuação do outro, cada um com uma parcela de participação, tudo visando impedir a concentração de grandes forças na mão de apenas um, que facilmente levaria ao desvirtuamento e retrocesso das inúmeras conquistas sociais, que inverteram o cenário das monarquias absolutistas e fizeram do povo o real detentor do poder, colocando em destaque o interesse da coletividade em contraponto às vontades particulares de um único governante.

Para que isso fosse possível, foi necessária uma fragmentação e uma mínima distinção das funções. Assim, seguindo passos há muito dados, a função de legislar ficou a cargo, predominantemente, do Poder Legislativo assim como o Executivo e o Judiciário passaram a deter, predominantemente, suas funções específicas. Entretanto, em dadas situações, no exercício das atividades estatais, é necessário um Poder revestir-se de funções inerentes ao outro para permitir o funcionamento coeso e harmônico do Estado.

Isso não fere a separação de poderes, na verdade, é mais uma ferramenta do sistema de freios e contrapesos, conjunto de engrenagens que dão movimento ao Estado. O presente estudo focou na possibilidade do Poder Executivo, atipicamente legislar, especialmente se valendo da edição de medidas provisórias.

Inegáveis são as vantagens decorrentes das medidas provisórias. Há questões que demandam urgência e celeridade, outras que guardam íntima relação com seguridade de algum interesse público. O chefe do Poder Executivo ascendeu ao cargo com a obtenção de uma maioria no processo eletivo, logo, inegável que possui legitimidade para tanto. Todavia, esse dispositivo constitucional deve ser usado de forma excepcional e dentro dos limites constitucionais. O instituto da medida provisória é necessário e possui grande importância no ordenamento jurídico brasileiro, mas deve ser interpretado como exceção, tendo que ser entendido nos exatos termos constitucionais, não se podendo ir além.

O desvirtuamento do instituto, em decorrência do arbítrio ou violação do interesse público, configura uma ofensa ao princípio da divisão dos Poderes, por isso o embate voraz proposto neste trabalho. Ao longo dos anos, as medidas provisórias tornaram-se ferramenta de controle de agenda legislativa, de imposição de atalhos constitucionais para o alcance de determinadas políticas públicas. O uso abusivo da função atípica de legislar, motivou um gigantesco número de medidas provisórias, com temas dos mais pulsantes, dos quais muitos são capazes de ferir pilares do Estado Democrático e direitos e garantias individuais, elevando o sentimento de insegurança na sociedade.

As mudanças decorrentes da Emenda Constitucional n. 32/2001 tentaram corrigir falhas da ferramenta, mas introduziram outras mais. Em suma, este trabalho identificou como pontos negativos do uso arrazoado das medidas provisórias: o trancamento de pauta e controle de agenda do Poder Legislativo, que impôs, devido ao seu grande volume, a praticamente todas as sessões legislativas, a necessidade de se apreciar e analisar medidas provisórias; o uso da ferramenta como mecanismo de burla do processo legislativo ordinário, afastando a deliberação e a discussão sobre temas salutarres à sociedade, fragilizando ainda mais a legitimidade dos atos estatais, pois os distanciam da vontade popular; e o enfraquecimento de instituições democráticas, especialmente, as Casas Legislativas, que são gradualmente podadas do exercício de sua função típica.

Assim, conclui-se como temerário o uso inconsequente das medidas provisórias pelo Poder Executivo, pois enfraquece a relação harmônica e independente dos poderes, viola o sistema de freios e contrapesos e abre caminho para o retorno ao absolutismo de líderes avessos à vontade popular e ao sistema democrático.

## REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: edição e conversão em lei, teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do Livro XI de o espírito das leis. *Revista dos Tribunais*. v. 868, 2008.

- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução n. 01/2002 CN*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 01/2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03/2020.
- BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória n. 905/2019*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm). Acesso em: 01/2020.
- CONGRESSO NACIONAL. Página de acompanhamento da Medida Provisória n. 905/2019, 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139757>. Acesso em: 01/2020.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.
- Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão – 1789*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 01/2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Saiba o que é o estado social de direito*. 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/06/19/estado-social-de-direito/>. Acesso em: 01/2020.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GASPARDO, Murilo; MICHÉIAS, Mayara. O controle da edição de medidas provisórias: avaliação legislativa da Emenda Constitucional n. 32/2001. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*. n. 39, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/issue/archive>. Acesso em: 01/2020.
- KELSEN, Hans. Essência e valor da democracia. In: KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução de Ivone Castilho et al. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIMA JR., O. B. de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro, 1997.
- LIMA, Fernando; BOAS FILHO, Orlando. Separação dos poderes e complexidade social: uma releitura sistêmica. *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, v. 5, n. 1, jan./abr. 2018.
- MACHIAVELI, Fernanda. *Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo*. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Ciência Política. 2009.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituente. *Perspec.* São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2018.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, 1996.

ROSA, Lucas. Para que serve a separação de poderes? Breves considerações sobre o papel do Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. a. 8, n. 1, 2015.

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

SAMPAIO, Marco Aurélio. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

*Data de recebimento: 13/10/2020*

*Data de aprovação: 16/12/2020*