

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”  
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM  
CURSO DE DIREITO

**LUCIANE CRISTINA COSTA**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEGURANÇA JURÍDICA NO  
ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

MARÍLIA  
2016

LUCIANE CRISTINA COSTA

MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEGURANÇA  
JURÍDICA NO ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO  
BRASILEIRO

Trabalho de curso apresentado ao Curso de Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel de Direito.

Orientador: Prof. Ms. Alexandre Sormani

MARÍLIA  
2016

Costa, Luciane Cristina

Medida Provisória e Segurança Jurídica no atual ordenamento jurídico brasileiro / Luciane Cristina Costa; orientador: Alexandre Sormani. Marília, SP: [s.n.], 2016.

65 fls.

Trabalho de Curso (Graduação em Direito) - Curso de Direito, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, Marília, 2016.

1. Certeza do Direito 2. Desordem normativa 3. Medida Provisória 4. Segurança Jurídica.

CDD: 341.2515



FUNDAÇÃO DE ENSINO "EURÍPIDES SOARES DA ROCHA"

MANTENEDORA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM

Curso de Direito

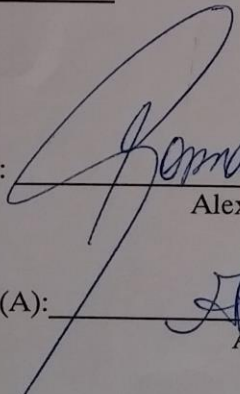
**Luciane Cristina Costa**

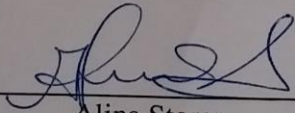
RA: 51736-4

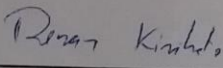
Medidas Provisórias e Segurança Jurídica no Atual Ordenamento Jurídico Brasileiro.

Banca examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Graduação em Direito da UNIVEM, F.E.E.S.R, para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Nota: 9,0

ORIENTADOR(A):   
Alexandre Sormani

1º EXAMINADOR(A):   
Aline Storer

2º EXAMINADOR(A):   
Renan Kirihata

Marília, 29 de novembro de 2016.

*Dedico este trabalho ao meu amado esposo Jorge Luiz, e meus amados filhos Igor e Lívia.*

## AGRADECIMENTOS

*A Deus por ter me dado o dom da vida, saúde e disposição para a realização do presente trabalho.*

*Aos meus pais sr. Altamiro e sra. Irene que sempre me auxiliaram e incentivaram a superar cada novo obstáculo, indicando-me a melhor forma de agir.*

*Ao meu esposo Jorge Luiz que em tantos momentos deixou de lado seus afazeres para auxiliar-me no desenvolvimento deste trabalho, contribuindo com seu amor, companheirismo, críticas, elogios e bom humor.*

*À minha irmã Larissa que com tanto amor e dedicação me auxiliou e incentivou para que o presente trabalho fosse concluído.*

*Ao meu irmão Richard que com amor e apreço me incentivou e aconselhou com seus conhecimentos acadêmicos para a conclusão do presente trabalho.*

*Aos meus filhos Igor e Lívia que tanto me ensinam com seus sorrisos de criança, por todo o apoio e carinho.*

*À minha sogra sra. Luísa por todo o apoio, dedicação e confiança depositada em mim.*

*Aos professores desta instituição com quem tive o privilégio de ter aulas no decorrer do curso, pelos conhecimentos partilhados com presteza e desenvoltura.*

*Em especial, ao meu orientador Alexandre Sormani que dedicou seus conhecimentos com afinco me indicando o melhor caminho a seguir.*

*“Quanto melhor é adquirir a sabedoria do que o ouro! E mais excelente, adquirir a prudência do que a prata! (Provérbios 16:16)*

COSTA, Luciane Cristina. **Medidas Provisórias e Segurança Jurídica no atual ordenamento jurídico brasileiro**. 65fls. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2016.

## RESUMO

O presente trabalho analisa o instituto da Medida Provisória e suas implicações na segurança jurídica presente no ordenamento jurídico brasileiro. Demonstra a necessidade humana de segurança e a evolução histórica da segurança jurídica, bem como da certeza do direito. Denota o subjetivismo presente nos conceitos de relevância e urgência, requisitos para a edição de medidas provisórias, prejudicando a segurança jurídica. Demonstra a utilização excessiva do referido instituto pelo Poder Executivo ferindo o Princípio da Tripartição dos Poderes. Acentua que a edição de medidas provisórias deve respeitar os pressupostos constitucionais, sob pena do comprometimento do Estado Democrático de Direito. Avalia também o impacto causado pelo Poder Executivo exercendo a sua função atípica de legislar frente ao Poder Legislativo.

**Palavras-chave:** Certeza do Direito. Desordem Normativa. Medida Provisória. Segurança jurídica.



COSTA, Luciane Cristina. **Medidas Provisórias e Segurança Jurídica no atual ordenamento jurídico brasileiro**. 65fls. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2016.

#### ABSTRACT

This paper analyzes the institute Provisional Measure and its implications for legal certainty present in the Brazilian legal system. It shows the human need for security and the evolution historical of legal certainty and of legal certainty. Denotes subjectivism present the concepts of relevance and urgency requirements for the issuance of provisional measures, jeopardizing the safety legal. It shows excessive use of the institute by the Executive injuring the tripartite principle of Powers. Stresses that the issue of interim measures must respect the constitutional assumptions, not to jeopardize the law. Rating a Democratic State also the impact of the executive branch exercising their atypical function of legislating against the legislature.

**Keywords:** Certainty of law. Disorder rules. Legal certainty. Provisional Measure.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Pirâmide da Teoria da Motivação de Maslow.....	17
Figura 2 – Aspectos constitucionais de excepcionalidade.....	48
Figura 3 – Políticas públicas setoriais: diagnóstico dos dispositivos de excepcionalidade.....	49
Figura 4 – Medidas Provisórias – FHC X Lula.....	54
Figura 5 – Relação entre Medidas Provisórias x Leis Ordinárias x Leis Complementares.....	55

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Funções Típicas e Atípicas dos Poderes (vide anexo) .....	63
Tabela 2- As principais diferenças entre Decreto-Lei, Medida Provisória em 1988 e Medida Provisória reformada pela EC n. 32/2001 (vide anexo) .....	64
Tabela 3 – Medidas Provisórias – Convertidas e Reedições.....	52
Tabela 4 – Medidas Provisórias posteriores à EC Nº 32/2001.....	53
Tabela 5 - Iniciativa dos Projetos de Lei.....	56
Tabela 6 – Iniciativas dos projetos de lei entre 2004 a 2010.....	56

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C – antes de Cristo

EC – Emenda Constitucional

MP – Medida Provisória

MPs – Medidas Provisórias

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RDH – Relatório do Desenvolvimento Humano

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – SEGURANÇA.....	16
1.1 – A Necessidade Humana de Segurança .....	16
1.2 – Segurança Jurídica e a Certeza do Direito.....	19
1.2.1 – Contexto Histórico.....	19
1.2.2 – Conceito de Segurança Jurídica.....	26
1.2.3 – Segurança Jurídica como Princípio .....	27
1.2.4 – Segurança Jurídica e o Estado Democrático de Direito .....	29
CAPÍTULO 2 – MEDIDAS PROVISÓRIAS .....	32
2.1 – Função Atípica do Poder Executivo: Legislar .....	32
2.2 – Conceito.....	36
2.3 – Natureza Jurídica .....	38
2.4 – Procedimento das Medidas Provisórias.....	39
2.5 – Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias .....	42
CAPÍTULO 3 – UM ENFOQUE SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA NA UTILIZAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA .....	45
3.1 – Medidas Provisórias Emitidas e Segurança Jurídica .....	45
3.2 – Medidas Provisórias e seu Impacto no Poder Legislativo.....	51
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS .....	61

## INTRODUÇÃO

Um dos temas que tem suscitado grande preocupação dos juristas, seja no que se refere às suas características, seja quanto aos seus efeitos ou situações em que tem cabimento, é o das Medidas Provisórias, ato normativo instituído no art. 59 da Constituição Federal de 1988 e disciplinado no seu art. 62 e na EC n. 32/2001 que alterou profundamente este artigo. A preocupação se dá também, em virtude da utilização demasiada de medidas provisórias acarretar graves distorções que possam se estender na esfera das relações políticas entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O intuito do presente trabalho encontra-se articulado com questões relativas à utilização de medidas provisórias em face da segurança jurídica presente no atual ordenamento jurídico brasileiro. Outrossim, foi elaborado com a finalidade de asseverar a importância da segurança jurídica para o desenvolvimento humano, no aspecto econômico, político e jurídico.

Procurou-se também desenvolvê-lo de maneira a ser útil na percepção da segurança jurídica em sua evolução histórica e doutrinária, como também da certeza do direito.

Discursa em seguida sobre o dispositivo da Medida Provisória definindo seu conceito, sua natureza jurídica, o procedimento para a sua utilização e o controle de constitucionalidade exercido sobre ela. Buscou-se esclarecer as diferenças entre o Decreto-lei, que foi substituído pela Medida Provisória, a Medida Provisória adotada na Constituição Federal de 1988 e a Medida Provisória com a reforma da EC n. 32/2001.

Demonstra as funções típicas e atípicas exercidas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que tem como base o Princípio da Tripartição dos Poderes e a teoria de freios e contrapesos elaborada por Montesquieu e adotada no ordenamento jurídico com certo abrandamento que fica esclarecido no presente trabalho. Salienta-se a função atípica de legislar do Executivo ser utilizada de forma excessiva em decorrência do subjetivismo contido nos conceitos de relevância e urgência, pressupostos constitucionais para a edição de medidas provisórias.

Aponda dados que revelam a utilização excessiva de medidas provisórias desde a sua adoção no ordenamento jurídico brasileiro e o impacto causado ao Poder Legislativo pelo Executivo em sua função atípica de legislar e como isto atinge o Estado Democrático de Direito.

Em relação à metodologia utilizada no presente trabalho, a pesquisa é classificada como qualitativa e será abordada utilizando-se o método hipotético-dedutivo. Quanto os

procedimentos técnicos a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e documental. A coleta de dados foi baseada em estudos jurídicos existentes, legislação nacional e internacional pertinente e jurisprudência relevante.

Os dados foram analisados da seguinte maneira: primeiro foram apresentados dados bibliográficos relativos ao objeto de estudo e problema proposto; num segundo momento, foram apresentados dados coletados empiricamente. De posse desses dados, foi feita uma análise comparativa dos resultados alcançados a fim de tirar algumas conclusões que possam clarear as possíveis consequências advindas da utilização de medidas provisórias no ordenamento jurídico brasileiro.

## 1 – SEGURANÇA

### 1.1 – A NECESSIDADE HUMANA DE SEGURANÇA

Desde 1990, há uma publicação anual denominada Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), promulgada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), hoje traduzida em diversas línguas e difundida em mais de 140 países, com a finalidade de situar as pessoas no centro do processo de desenvolvimento em medidas de debate econômico, político e jurídico.

Esse Relatório trouxe em 1994, um conceito de segurança – a segurança humana - com duas perspectivas principais: primeira, segurança de ameaças crônicas como a fome, a repressão e as doenças e, segunda, proteção de mudanças repentinas e desfavoráveis nos padrões de vida, seja em moradias, no trabalho, ou em coletividade.

A concepção é que a segurança humana configura requisito para o desenvolvimento humano, tendo em vista que ela proporciona a segurança individual e comunitária das pessoas e das sociedades.

Conforme o PNUD, a segurança humana reside em:

- segurança econômica (garantia de um trabalho produtivo e remunerado);
- segurança alimentar (alcance aos alimentos básicos);
- segurança sanitária (resguardo contra doenças);
- segurança ambiental (proporcionando um meio ambiente não nocivo a ninguém);
- segurança comunitária (preservação dos valores, práticas e identidades culturais e étnicas de qualquer grupo);
- segurança pessoal (defronte à violências físicas e psíquicas);
- segurança política (proteção da prática da cidadania).

Existe também, em relação à segurança humana, uma teoria bastante aceita na área da Psicologia e da Administração, denominada Teoria da Motivação de Maslow, criada por Maslow que diz ser a segurança uma necessidade humana.

Essa teoria, Maslow (1954) *apud Costa (1980)* em síntese diz que:

As necessidades humanas estão arranjadas numa hierarquia que ele denominou de hierarquia dos motivos humanos. Conforme o seu conceito de premência relativa, uma necessidade é substituída pela seguinte mais forte na hierarquia, na medida em que começa a ser satisfeita. Assim, por ordem decrescente de premência, as necessidades estão classificadas em: fisiológicas, segurança, afiliação, auto-estima e auto-realização.

Destarte, podemos visualizar a Teoria de Maslow ilustrada na Figura 1 abaixo:





Figura 1: Pirâmide da Teoria da Motivação de Maslow

Observa-se na Figura 1, que na Teoria de Maslow a necessidade do ser humano ter segurança está em segundo lugar, acima apenas das suas necessidades fisiológicas.

As necessidades fisiológicas citadas na teoria supracitada estão relacionadas à nutrição, hidratação, respiração, reprodução, descanso, abrigo, vestimenta, à capacidade de se adaptar ao seu ambiente interno e externo.

As necessidades de segurança são relativas a ter segurança física pessoal, financeira, saúde e bem-estar, rede de proteção contra imprevistos, segurança quanto à estabilidade no emprego, liberdade, legislação.

Acima das necessidades de segurança, vê-se as necessidades de associação. Estas dizem respeito à amizade, intimidade, convivência social, família, organizações, atenção, respeito, aceitação.

Em seguida, têm-se as necessidades de estima, que implicam em possuir auto-estima, competência, afirmação, realização, reconhecimento pessoal e do grupo.

Por último, situa-se as necessidades de auto-realização que se relacionam a progresso, afirmação, independência, poder-aquisitivo.

Em sua obra, em relação à necessidade humana de segurança, Nader (2014, p. 120) assim salienta:

Pelo fato de o homem não ser autossuficiente no plano material e espiritual, ele não se sente totalmente seguro. Necessita, ao mesmo tempo, da natureza, que lhe fornece meios de sobrevivência e comanda a sua vida biológica, e do meio social, que é o ambiente propício ao seu desenvolvimento moral. O seu

estado de permanente dependência proporciona-lhe a inquietude. A certeza das coisas e a garantia de proteção são uma eterna procura do homem. A segurança é, portanto, uma aspiração comum aos homens.

Diante do exposto, conclui-se ser a segurança extremamente importante para o desenvolvimento do ser humano e para a sua vida em coletividade, haja vista que sua natureza gregária o move pelo senso de defesa e sobrevivência e também que, a convivência carece da tutela e da promoção da segurança individual e coletiva.

Nesse contexto, observa-se o que expressa em sua obra Sormani (2004, p. 04), ao dizer que:

[...] o homem necessita do convívio social para sobreviver e, para tanto, depende de uma organização para que essa sociedade não se corrompa e não se desintegre. O fundamento da organização da sociedade é a existência de regras a serem impostas a seus membros. O poder pelo qual essas regras são impostas, mesmo contra a resistência particular, é o denominado poder político. O poder político estabelece um mínimo de padronização das condutas no que toca ao coletivo, apesar das disparidades individuais próprias de cada ser. Limita as divergências de cada membro da sociedade, mas não as elimina.

Ainda na mesma obra, Sormani (2004, p. 09), afirma que:

Cabendo aos indivíduos traçar os rumos da sociedade, evidentemente, são eles os titulares do poder político, enquanto que os governantes apenas o exercem. Essa visão, decorre do contratualismo, que estabelece que o poder político não era justificado por origem divina, mas sim por origem humana. Distinguem-se, assim, um estado natural, originário, em que viviam os homens sem qualquer vínculo de subordinação à autoridade política alguma, e um estado social, em razão do pacto, do contrato social, em que os homens teriam limitado seus direitos naturais em troca da segurança proporcionada pelo convívio social.

Assim, observa-se que a busca pela segurança reflete um desejo insatisfeito do gênero humano, haja vista que a insegurança em todo o tempo existiu em nossa história. Os desassossegos e o temor estão no encaixo do homem a datar dos tempos mais longínquos, representando uma ameaça permanente.

Seguindo o pensamento de Nader (2014, p. 120) constata-se que:

Embora o seu natural desejo de segurança, o homem se lança ao perigo e termina por se adaptar ao risco, quando se dispõe a lutar pela sobrevivência ou se entrega, de corpo e alma, em favor de certos valores ideológicos e aos ideais de justiça.

Ante a forte atuação que a cultura jurídica romana desempenhou na normatização latino-americana, pode-se reconhecer que a norma jurídica positivada simboliza a principal fonte do direito brasileiro, atentando-se que a constituição brasileira aborda diversas matérias, considerando várias questões sociais, procurando erigir uma Constituição repleta de interesses

e pretensões. Tal fato nos remete a compreender melhor o instituto da segurança jurídica, como também a certeza do direito.

## 1.2 – SEGURANÇA JURÍDICA E A CERTEZA DO DIREITO

### 1.2.1 – CONTEXTO HISTÓRICO

A previsão normativa de fatos sociais, configura um dos métodos humanos no intuito de diminuição da insegurança. Esse recurso já estava exposto nos textos normativos romanos. Os ensinamentos romanos e seu modo de positivação dos eventos sociais em textos normativos retrata uma essência analítica procurando antever e envolver os fatos socialmente importantes.

Dito isto, constata-se o que afirma Andrade (1997) *apud* Sanchez (2005 p. 07) em sua obra quando diz que “a segurança por intermédio das normas jurídicas, tem sua gênese no período Republicano em Roma (510 a 27 a.C), com a edição da Lei das XII Tábuas”.

Nessa época, o discernimento das normas jurídicas era exclusivo dos patrícios que possuíam todas as prerrogativas e direitos. O direito era usado como meio de dominação e com total abuso. É o que pode-se concluir, conforme orientação de Sanchez (2005, p. 11) que assim relata:

Diante da manipulação e absoluta arbitrariedade dos patrícios, os plebeus, escravizados e aleijados de todos os direitos civis, reivindicaram o acesso e o conhecimento prévio das leis. A redação da lei romana atingiu um dos pontos centrais da segurança normativa, ou seja, a necessidade do conhecimento prévio das normas, como fator condicionante para a sua obediência.

Nota-se assim, ter sido de extrema relevância para o homem e sua vida em coletividade a confecção da Lei das XII Tábuas, haja vista que tal instituto gerou menos arbitrariedade por parte dos patrícios e mais segurança em seus destinatários em relação à atuação dos patrícios na comunidade.

O referido autor acentua ainda que:

As normas jurídicas, sendo uma manifestação do poder e de contenção do arbítrio humano, tem no Direito Arcaico, uma única ordem existente, a querida pela divindade e, por isso, sagrada. Desta forma, neste período, o direito e as normas produzidas podiam ser traduzidas na intervenção dos sacerdotes como juízes para as causas terrenas e espirituais, monopolizando o conhecimento jurídico e regulando sua aplicação.

Assim, denota-se que as alegações dos sacerdotes revelavam-se com uma base fundada primordialmente na religiosidade. O chefe tribal simbolizava o poder divino enormatizador, podendo as normas serem emaranhadas nos valores religiosos, morais e jurídicos.

Nesse sentido, observa-se o que defende Coulanges (1975) *apud* Sanchez (2005 p. 12) em sua obra: “Que o direito arcaico nasceu ligado aos antigos princípios e laços familiares, derivando de crenças religiosas universalmente admitidas na idade primitiva desses povos e exercendo domínio sobre as inteligências e sobre as vontades”.

Destarte, a regra jurídica nesse período retrata-se numa conjuntura embutida de religiosidade, concedendo aos sacerdotes-legisladores que fossem os primeiros a interpretar e executar as leis. O medo da vingança dos deuses, pelo não cumprimento às suas regras, favorecia para que a normatividade configurasse repleta de mitos e incertezas.

Seguindo o que relata Sanchez (2005, p. 12), denota-se o que ele afirma quanto ao contexto histórico da segurança normativa:

O período Medieval em nada acrescentou à segurança normativa. (...) O Estado Absoluto nasce da dissolução da sociedade medieval que era de caráter pluralista, ou seja, o direito originava-se de diversas fontes de produção jurídica e estava organizado em diversos ordenamentos jurídicos. As monarquias absolutas do início da Idade Moderna centralizaram o poder na pessoa do soberano que se constituiu como a fonte produtora da lei. Desta forma, entende-se que a monarquia absolutista é a forma de Estado em que não se reconhece mais outro ordenamento jurídico que não seja o Estatal. Assim, surge a ideia de que o poder estatal é um poder absoluto. Assim, partindo de uma perspectiva histórica, o surgimento do Estado tem extrema importância no surgimento e na evolução da expressão segurança normativa, pois a partir deste evento pode-se delinear mais precisamente as sociedades políticas que fixaram as primeiras regras de convivência.

A contar desse acontecimento, a norma jurídica advinda do poder Estatal ou como manifestação da vontade geral, possui relevante função na edificação da formulação de segurança normativa.

Nesse contexto, Telles Júnior (1966) *apud* Sanchez (2005 p. 15) expressa que “uma norma só terá juridicidade se estiver apoiada na ordenação da sociedade política, portanto, o Estado desempenha o papel de fator de unidade normativa”.

Cientes das normas, os homens efetuaram o pacto que é a recíproca troca de direitos. E é por meio desse procedimento estritamente racional que se estrutura a vida em coletividade, cuja conservação necessita da presença de um poder perceptível que preserve os homens incluídos nos limites permitidos e os compele, por medo de castigo, a efetivarem seus acordos.

No Estado Moderno, conforme orienta Sanchez (2005, p. 16) nota-se que:

Na tradição do pensamento liberal, intentavam-se formas para impedir o abuso de poder, inclusive proporcionando meios para sua limitação. A contribuição do jusnaturalismo para a limitação do poder pode ser verificada na concepção dos direitos naturais como garantia preexistente ao próprio

Estado. Assim, o Estado teria como dever reconhecer e garantir direitos inerentes à condição humana.

Cabe arguir então, sobre o Direito Natural, uma vez que, conforme Nader (2014, p. 375), a ideia de tal Direito, “parte do pressuposto de que todo ser é dotado de uma natureza e de um fim. A natureza, ou seja, as propriedades que compõem o ser, define o fim a que este tende a realizar”.

Segundo o autor na mesma obra:

O motivo fundamental que canaliza o pensamento ao Direito Natural é a permanente aspiração de justiça que acompanha o homem. Por inclinação, ao questionar o Direito Positivo, vigente, o homem busca, em seu próprio sentimento de justiça e de acordo com a sua visão sobre a ordem natural das coisas, encontrar a legitimidade das normas que lhe são impostas.

Denomina-se jusnaturalismo a linha de raciocínio que aglomera todas as ideias que despontaram no decorrer da história, acerca do Direito Natural sob diversas colocações. Ainda na mesma obra, o autor aponta que:

A origem do direito natural se localiza no próprio homem, em sua dimensão social, e o seu conhecimento se faz pela conjugação da experiência com a razão. É observando a natureza humana, verificando o que lhe é peculiar e essencial, que a razão induz os princípios do Direito Natural.

Nesse sentido, é importante considerar o que o referido autor salienta como ser de suma importância para o legislador:

Como destinatário do Direito Natural, o legislador deve ser, ao mesmo tempo, um observador dos fatos sociais e um analista da natureza humana. Para que as leis e os códigos atinjam a realização da justiça – causa final do Direito – é indispensável que se apoiem nos princípios do Direito Natural. A partir do momento em que o legislador se desvincular da ordem natural, estará criando uma ordem jurídica ilegítima. O divórcio entre o Direito Positivo e o Natural gera as chamadas leis injustas, que negam ao homem o que lhe é devido. Os partidários da ideia do Direito Natural têm a consciência de que os princípios que expressam os valores essenciais de proteção ao homem formam uma ordem apta a legitimar o Direito Positivo.

O jusnaturalismo mostra-se, dessa maneira, como um meio ou recurso a enfrentar todas as formas de totalitarismo.

A resistência ao Estado Absolutista residiria na atuação popular, isto é, a contenção aos abusos situaria na alteração ilimitada do titular do poder.

Nessa perspectiva, convém observar o que sustenta Sanchez (2005, p. 16):

A Teoria da separação dos poderes tinha como fim impor limites ao Estado, impedindo, em apertada síntese, que o poder não ficasse concentrado em uma pessoa, descentralizando as funções estatais a órgãos distintos. Assim, teria surgido o Estado Constitucional onde os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário seriam independentes entre si, mantendo o controle recíproco entre eles. O surgimento do Estado de Direito estaria intimamente

relacionado às concepções liberais burguesas. O Direito era concebido como um conjunto de normas estabelecidas pelo Estado.

O princípio da legalidade caracteriza elemento consagrado essencial na consolidação da segurança normativa. O raciocínio pretendido por meio da confecção das leis nutria como meta propiciar limites aos julgamentos feitos pelo príncipe. Além disso, a positivação dos direitos, principalmente os direitos fundamentais, pleiteava assegurar ao homem a liberdade, simultaneamente limitavam as intervenções arbitrárias dos possuidores do poder.

Nesse âmbito, convém salientar o que Canotilho (2002) *apud* Sanchez (2005 p. 17)

A expressão liberalismo engloba o liberalismo político, ao qual estão associadas às doutrinas dos direitos humanos e da divisão dos poderes e o liberalismo econômico, centrado sobre uma economia de mercado livre (capitalista). Se a sociedade burguesa fornecia o substrato sociológico ao Estado constitucional, este, por sua vez, criava condições políticas favoráveis ao desenvolvimento do liberalismo econômico. A economia capitalista necessita de segurança jurídica e a segurança jurídica não estava garantida no Estado Absoluto, dadas as frequentes intervenções do príncipe na esfera jurídico-patrimonial dos súditos e o direito discricionário do mesmo príncipe quanto à alteração e revogação das leis. Ora, toda a construção constitucional liberal tem em vista a certeza do direito. O laço que liga ou vincula às leis gerais as funções estaduais protegem o sistema de liberdade codificada do direito privado burguês e a economia do mercado.

Os juristas contribuíram na edificação do Estado Moderno, por meio dos tribunais conjuntamente a um respaldo racional aos anseios de soberania dos príncipes com base no Direito Romano, considerando-o de maneira absoluta, provendo uma tática de harmonização das lides.

A datar-se da Revolução Francesa, o Estado tem como primordial finalidade fundamentar gradativamente a legitimidade de seu Direito. De maneira que a inserção jurídico-social conservou-se propiciando o surgimento dos Estados Nacionais.

Essa Revolução demonstrou-se uma relevante atuação histórica no anseio da segurança normativa. Observa-se isto, considerando o que Hobsbawm (1996) *apud* Sanchez (2005 p. 20) relata a respeito da colaboração histórica da Revolução Francesa:

A Revolução Francesa pode não ter sido um fenômeno isolado, mas foi muito mais fundamental do que os outros fenômenos contemporâneos e suas consequências foram, portanto, mais profundas. Em primeiro lugar, ela se deu no mais populoso e poderoso Estado da Europa (não considerando a Rússia). Em 1789, cerca de um em cada cinco europeus era francês. Em segundo lugar, ela foi diferentemente de todas as revoluções que a precederam e a seguiram, uma revolução social de massa, e incomensuravelmente mais radical do que qualquer levante comparável. Entre todas as revoluções contemporâneas, a Francesa foi a única ecumênica. Seus exércitos partiram para revolucionar o mundo; suas ideias de fato o revolucionaram.

Ao falar-se em Estado Liberal de Direito, nota-se que residia nele o propósito medular de garantir o princípio da legalidade, ante o qual toda atuação estatal dava-se sujeita à lei. Isto é claramente notado no conceito e características que Prado (1999) *apud* Sanches (2005 p. 21) expõe em sua obra quando se refere ao Estado de Direito:

A era liberal que tende a colocar uma barreira à onipotência do Estado, reafirmando perante ele o valor do indivíduo, teve sua primeira expressão característica na Petição de Direitos (Inglaterra), depois na Declaração dos Direitos Fundamentais do Homem e do Cidadão (França). A Petição de Direitos (1628) representa o reconhecimento das antigas liberdades, em especial a liberdade individual e da liberdade política. Pela Declaração dos Direitos Fundamentais do Homem e do Cidadão (1776) eram proclamados como direitos inerentes ao homem o gozo da vida e da liberdade, bem como uma maior participação dos cidadãos no governo. Ela proclamava a carta do homem livre, segundo os princípios do Direito Natural e de um marcante individualismo, de conformidade com a filosofia da época e os interesses do momento. A ideia essencial era a de que a declaração de direitos visava a proteção do indivíduo e também a limitação dos poderes do Estado. A Revolução Francesa marca o fim do antigo regime e o início de instauração dos regimes liberais. As etapas citadas vão nos conduzir precisamente à formalização do sistema político calcado na doutrina do império da lei. Assim, o Estado e o Direito surge, historicamente, com a submissão do Estado ao controle jurídico efetuado por uma lei positiva. Estado de Direito começa sendo liberal, vale dizer, expressão jurídica da democracia liberal. As ideologias liberais, que caracterizou o Estado Constitucional burguês, foi assimilada por quase todos os Estados Modernos.

Nesse contexto, nota-se que a realização do direito por meio das leis, ou seja, por meio de normas gerais e abstratas, daria ao homem a chance de antever os impactos das suas ações e, podendo responder por essas ações, resultando as formas de jurisdição. Poderia assegurar um trato similar para todo um grupo definido na lei, principalmente a burguesia. Consistia em uma ideologia no âmbito de que o respeito à lei teria de ser algo primordial nas relações de governo, gerando assim, paz e segurança, e concebendo a ideia de que o Estado seria a quem compete planejar e oferecer o convívio disciplinado por intermédio da produção de normas jurídicas.

Nota-se então, que no Estado Moderno, as normas jurídicas de proteção ao homem, configuram-se positivadas em matérias constitucionais, primordialmente o valor da segurança, que nos regimes jurídicos com origem no Direito Romano, baseiam-se na confecção de normas jurídicas no intuito de refrear a insegurança.

Sanches (2005, p. 22), assim expõe em relação à influência dos Iluministas que faziam parte do movimento intelectual que surgiu durante o século XVIII na Europa e que defendiam o uso da razão e maior liberdade política, nos ordenamentos jurídicos contemporâneos:

As influências dos Iluministas converteram-se em disposições expressas nos ordenamentos jurídicos contemporâneos. Os direitos fundamentais originaram-se da necessidade histórica em promover a contenção da insegurança com a positivação de direitos e a tutela de determinados interesses. Nesse contexto, é possível invocar os preceitos de igualdade, justiça e segurança, presentes no movimento, com intuito de assegurar a convivência e amparar o anseio social de incertezas por intermédio de edição de normas jurídicas. As Constituições contemporâneas de cunho democrático fundamentam-se nestes ideais.

Já, em relação ao Estado contemporâneo, Sanchez (2005 p.23) assim relata:

No Estado contemporâneo a lei passou a ter o “status” de procedimento racional com a finalidade de assegurar a existência do Estado, bem como proporcionar segurança por intermédio da norma jurídica. Nesse contexto, aparece no Estado Social com a missão de organizar e unificar o organismo social tendo como principal dever proporcionar segurança a todos os cidadãos. O conhecimento convencional de longa data situa a segurança – e no seu âmbito segurança normativa – como um dos fundamentos do Estado de Direito, ao lado da justiça e, mais recentemente, do bem estar social. As teorias democráticas acerca da origem e da justificação do Estado de base contratualista, assentam-se sobre uma cláusula comutativa: recebe-se em segurança aquilo que se concede em liberdade, consagrada no artigo 2º, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, como um direito natural e imprescritível.

Assim, conclui-se que a procura pela segurança normativa configura-se primordial meta da história jurídica, caracterizando um valor jurídico que necessitará das demandas políticas e questões culturais de cada comunidade.

Atenta-se ao que relata Rocha (2004, p.09) em sua obra, quando expressa:

As expressões “segurança jurídica” e “direito fundamental à segurança” são reiteradas nos textos constitucionais com sentido diferenciado conforme a topografia constitucional, na qual se incluem e projetam-se em institutos, como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, igualmente elencados, no direito constitucional brasileiro, como direitos inexpugnáveis pela ação do Poder Público.

O Direito fundamenta-se, em geral, como meio avaliado e produzido propriamente para que os homens considerem-se seguros nas relações existentes com os demais no seu convívio em sociedade.

Em sua obra, Nader (2014, p. 119) afirma com argúcia e propriedade que:

Historicamente o Direito surgiu como meio de defesa da vida e patrimônio do homem. O seu papel era apenas o de pacificação. Hoje, a sua faixa de proteção é bem mais ampla. Além de defender aqueles interesses, pelo estabelecimento da ordem e manutenção da paz, visa dar a cada um o que é seu de modo mais amplo, favorecendo e estimulando ainda o progresso, educação, saúde, cultura, ecologia. A justiça é o valor supremo do Direito e corresponde também à maior virtude do homem. Para que ela não seja apenas uma ideia ou um ideal, necessita de certas condições básicas, como a da organização social mediante normas e do respeito a certos princípios fundamentais; em síntese, a justiça pressupõe o valor segurança. Apesar de hierarquicamente superior, a justiça depende da segurança para produzir os



seus efeitos na vida social. Por este motivo se diz que a segurança é um valor fundante e a justiça é um valor fundado. Daí Wilhem Sauer ter afirmado, em relação ao Direito, que a segurança jurídica é a finalidade próxima; a finalidade distante é a justiça.

Em artigo publicado, Penariol (2012) sustenta que “as primeiras manifestações do instituto da segurança jurídica ocorreu como um direito fundamental do homem em sociedade.”

Assim sendo, percebe-se a sua presença como pressuposto de existência do próprio Estado, tendo em conta que ele está intrínseco na própria mudança do estado de natureza à sociedade, justapondo a insegurança.

Considerando a necessidade humana de possuir segurança e os valores do Direito, cabe contemplar o que afirma em sua obra Radbruch (1974, p. 199), quando reduz os valores jurídicos à justiça e segurança. Conforme o autor da obra, são esses os elementos universalmente válidos da ideia de direito. Nesse sentido, cumpre destacar o que relata em sua obra Souza (1996, p. 25):

A segurança se traduz objetivamente (Direito objetivo *a priori*), através das normas e instituições do sistema jurídico (como a *norma agendi* dos romanos). Já a certeza do direito (como um *posterius*) se forma intelectivamente nos destinatários destas normas e instituições (a *facultas agendi* embora esta analogia não seja completa). [...] Desta forma, a segurança objetiva das leis dá ao cidadão a certeza subjetiva das ações justas, segundo o Direito.

Posto isto, vê-se a certeza do direito no momento em que o sistema visa a afastar lacunas na lei, confusão, embaraço dos dispositivos legais, demasia de legislação, delonga nos julgamentos, o direito desprendido como forma de insegurança, a variabilidade ou a pluralidade das leis.

Nesse seguimento, observa-se ainda, o que diz em sua obra Siches (1991) *apud* Rocha (2004 p. 219):

Se bem a justiça (e os demais valores jurídicos supremos) representam o critério axiológico que deve inspirar o Direito, e se bem este não estará justificado senão na medida em que cumpra as exigências de tais valores, sem embargo, o Direito não nasceu na vida humana por virtude do desejo de prestar culto ou homenagem à ideia de justiça, mas para satisfazer uma ineludível urgência de segurança e de certeza na vida social.

Contudo, convém arguir que é o valor do justo que deve fazer jus á prioridade, devido o direito, principalmente o direito constitucional, ser o meio de sua consumação.

Dado o caráter de norma reguladora da vida social, o Direito não pode estar confiado e submetido a diversas concepções, e por esse motivo, requer a exigência de se

estabilizar a segurança, a convicção essencial, premissa a paz social, que pretende a positividade do direito.

Embora não se chegue a uma unanimidade sobre qual o escopo do Direito e qual justiça a ser alcançada, é necessário anuir que em um dado momento determinadas normas e circunstâncias norteiem a sociedade, em nome do valor fundamental da segurança, sob pena de a injustiça predominar, pela própria confusão do sistema.

### 1.2.2 – CONCEITO DE SEGURANÇA JURÍDICA

A certeza do direito, como visto, é um valor jurídico que exige a positividade do direito, enquanto que a segurança jurídica é já uma garantia que decorre dessa positividade.

Atentando à obra de Vanossi (1982, p. 30), nota-se que ele conceitua segurança jurídica como: “o conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida.”

Nesse sentido, a segurança jurídica, em seu conceito enquanto “conjunto de condições”, leva-se a observar o que expressa em sua obra Silva (1993, p. 378): “Uma importante condição de segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos tem de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.”

Portanto, a segurança jurídica compreende na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, dando às pessoas condições de saber de antemão que, uma vez comprometidas em determinada relação jurídica, esta se conserva estável, mesmo se alterar a base legal sob a qual se constituiu.

Silva (2004, p. 17) salienta que “a Constituição reconhece quatro tipos de segurança jurídica: a segurança como garantia; a segurança como proteção dos direitos subjetivos; a segurança como direito social e a segurança por meio do direito.”

O referido autor alega que a segurança jurídica como garantia se encontra elencada no artigo 5º da Carta Magna que se cita a inviolabilidade do direito

“[...] à segurança, que a averiguação nos seus incisos demonstra um conjunto de garantias. Esse conjunto dispõe situações, proibições, limitações e procedimentos no intuito de garantir o desempenho e o gozo de algum direito individual fundamental (intimidade, liberdade pessoal, integridade física ou moral)”.

Em relação à segurança jurídica como proteção dos direitos subjetivos, ou seja, aqueles que a norma dá a possibilidade do cidadão exercer determinada conduta descrita na lei, presente no inciso XXXVI do artigo supracitado, Silva se refere em face da sucessão de leis no tempo e à necessidade de assegurar a estabilidade dos direitos adquiridos, isto é, aqueles direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem (art. 6º §2º da Lei de Introdução ao Código Civil).

Já a segurança jurídica como direito social o referido autor alega que está incluída como espécie de direito social no artigo 6º da Constituição Federal, acolhido na Seguridade Social a qual configura-se em um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a garantir os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

E, por fim, a segurança por meio do direito se subdivide para Silva em duas, a saber, a segurança do Estado, que se refere às condições básicas de defesa do Estado e a segurança das pessoas, que se refere à manutenção da ordem pública contra o crime em geral.

### 1.2.3 – SEGURANÇA JURÍDICA COMO PRINCÍPIO

A segurança jurídica, por sua natureza, é um princípio do Estado de Direito na acepção de garantia constitucional à pessoa. Esta afirmação pode ser constatada na tese de Luño (1991) *apud* Sanchez (2005) quando assim expressa acerca do termo segurança jurídica:

A primeira acepção do termo segurança jurídica induz como elemento intrínseco ao Estado de Direito uma função de segurança, pois concretizaria um sistema fundado na legalidade. Ademais, a segurança jurídica assume um perfil de valor constitucional de garantia, que assegura a realização das liberdades.

Ressaltou-se o valor do instituto da segurança jurídica em um Estado Democrático de Direito e sua frequência exigida nesse entendimento para a evolução de uma sociedade organizada, considerando que, no aperfeiçoamento desta, é substancial a segurança em todos os diversos âmbitos, algo que não poderia ficar apartado das relações jurídicas e no exercício jurisdicional do Estado, por intermédio do Poder Judiciário.

Considera-se o que sustenta Reale (1998) *apud* Sanchez (2005) quando diz que “a lei vai variando de sentido em função de múltiplos fatores sendo um deles quando se altera a tábua de valores de aferição da realidade social.”

Sendo assim, quando avaliamos a essência do Estado de Direito que tem como finalidade primordial proporcionar o bem estar do cidadão e o seu progresso em sociedade com a paz social, constata-se ser crucial a existência dos efeitos do emprego do instituto da segurança jurídica em vários aspectos, aspirando certificar a estabilidade e sentimento de confiança para a sociedade.

O Princípio da Segurança Jurídica está expresso na nossa Constituição no artigo 5º, *caput* e, também, de maneira implícita nas normas constitucionais que se referem ao ato jurídico perfeito (as normas jurídicas devem honrar os atos firmados sob a proteção da lei que regia a circunstância do momento), à coisa julgada (as sentenças geradas pelo Poder Judiciário não podem sofrer modificações) e ao direito adquirido (dever Estatal de respeitar os princípios normativos e fazê-los efetivos, inviabilizando retirar direitos inseridos ao patrimônio do jurisdicionado), visualizando com isso, a importância dada pela Carta Magna às relações jurídicas. Também se constata implícito tal princípio, nas normas constitucionais que dizem respeito à prescrição, considerando que sua regulamentação de prazos, atua como forma de solidez para as relações.

Também, pode-se visualizar o Princípio da Segurança Jurídica de forma expressa como, por exemplo, no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo).

Em relação aos elementos que dão efetividade ao princípio, vale ressaltar, o que relata em artigo publicado Chacon (2003) *apud* Martins (2014) quando diz:

Acerca dos elementos que dão efetividade ao princípio, temos que a segurança jurídica é assegurada pelos princípios seguintes: irretroatividade da lei, coisa julgada, respeito aos direitos adquiridos, respeito ao ato jurídico perfeito, outorga de ampla defesa e contraditório aos acusados em geral, ficção do conhecimento obrigatório da lei, prévia lei para a configuração de crimes e transgressões e cominações de penas, declarações de direitos e garantias individuais, justiça social, independência do Poder Judiciário, vedação de tribunais de exceção, vedação de julgamentos parciais etc.

Assim sendo, nota-se que o Princípio da Segurança Jurídica tem elo com direitos e garantias fundamentais da Constituição que lhe atribuirão maior efetividade.

Convém atentar-se ao que expressa Luño (1991) *apud* Sanchez (2005) em relação à segurança jurídica e certeza do Direito quando diz:

A segurança jurídica pode ser analisada sob dois aspectos: um objetivo e outro subjetivo. No primeiro manifesta-se como uma exigência de regularidade estrutural e funcional do sistema jurídico através de suas normas e instituições. No aspecto subjetivo apresenta-se como certeza do Direito e como possibilidade de conhecimento das normas jurídicas por seus destinatários, graças a informação realizada pelos adequados meios de publicidade. Assim, todo destinatário de um comando normativo terá o direito de conhecer previamente os enunciados normativos, como condição para sua sobrevivência.

Na investida de esclarecer a certeza confirmada ao direito, assim avalia Diniz (1996, p. 17): “toda cultura requer firmeza de relações, sem o que o povo seria lançado no braço da dissolução; todo o impulso para estabelecer a ordem jurídica e nela viver repousa na crença de que a criação jurídica deve perdurar”.

Nesse contexto, vale notar o que afirma Nader (2014, p. 79), em relação ao Direito Natural quando diz:

O Direito Natural não é escrito, não é criado pela sociedade, nem é formulado pelo Estado. Como o adjetivo natural indica, é um Direito espontâneo, que se origina da própria natureza social do homem e que é revelado pela conjugação da experiência e razão. É constituído por um conjunto de princípios, e não de regras, de caráter universal, eterno e imutável. Como exemplos maiores: o direito à vida e à liberdade. É, portanto, a certeza do Direito, a convicção do homem de que deve cumprir a norma jurídica criada pelo legislador, para que assim, estejam assegurados o seus direitos e dos demais na coletividade.

Ainda na mesma obra, Nader (2014, p. 80), assim afirma sobre o Direito Objetivo e Direito Subjetivo com vasta clareza:

Não são duas realidades distintas, mas dois lados de um mesmo objeto. Entre ambos, não há uma antítese ou oposição. O Direito vigente pode ser analisado sob dois ângulos diferentes: objetivo ou subjetivo. Do ponto de vista objetivo, o Direito é norma de organização social. O Direito subjetivo é um direito personalizado, em que a norma, perdendo o seu caráter teórico, projeta-se na relação jurídica concreta, para permitir uma conduta ou estabelecer consequências jurídicas. Quando dizemos que “fulano tem direito à indenização”, afirmamos que ele possui direito subjetivo. É a partir do conhecimento do Direito objetivo que deduzimos os direitos subjetivos de cada parte dentro de uma relação jurídica.

É habitual ainda notar-se o uso da palavra direito como símbolo do que é justo. Ao se dizer que “João é homem direito”, pretende-se falar que ele é justo em seus atos.

#### 1.2.4 – SEGURANÇA JURÍDICA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

As Constituições Democráticas contemporâneas estão admitindo os direitos das pessoas, principalmente o da segurança, reconhecendo sua característica de inibição ao retrocesso, à barbárie, ao terror e o seu compromisso aos direitos relativos à dignidade, como o que ocorreu na Segunda Guerra Mundial e durante o regime militar brasileiro.

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Segundo Lenza (2011, p. 1150):

A previsão desse regime jurídico é reforçada pelo princípio democrático que marcou o texto de 1988 e pela cláusula contida no parágrafo único do art. 1º, ao se estabelecer que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Os fundamentos da República Federativa do Brasil são enumerados no art.1º, I a V da Carta Magna. São eles: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Em sua obra, Lenza (2011, p. 1150), reflete sobre cada um deles:

Soberania: do conjunto formado pela União, Estados e Municípios. [...] o grande desafio atual é encontrarmos um equilíbrio entre a soberania do Estado e a necessidade de adequação ao conjunto dentro da ideia de um constitucionalismo globalizado;

Cidadania: materializada tanto na ideia de capacidade eleitoral ativa (ser eleitor) e passiva (ser eleito), como na previsão de instrumentos de participação do indivíduo nos negócios do Estado. Assim, o conceito de cidadania não se restringe a direitos político, mas engloba também, os deveres e direitos fundamentais;

Dignidade da pessoa humana: regra matriz dos direitos fundamentais, o núcleo essencial do constitucionalismo moderno. Assim, diante de colisões, a dignidade servirá para orientar as necessárias soluções de conflitos;

Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa: nos termos do art. 170, caput da CF/88, a *ordem econômica*, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, funda-se em dois grandes pilares, quais sejam, a *valorização do trabalho humano* e a *livre-iniciativa*. Assim, o constituinte privilegia o modelo capitalista e estabelece como finalidade da ordem econômica, assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, afastando-se assim, de um Estado absenteísta nos moldes do liberalismo;

Pluralismo político: a partir dessa ideia, enaltece-se uma sociedade plural, na qual se consagra o respeito à pessoa humana e sua liberdade.

O referido autor na mesma obra, ainda expressa, que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão estabelecidos no art. 3º da CF/88 configurando metas a serem atingidas, orientadoras das políticas governamentais que, segundo ele, destacam-se:

- a) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) garantir o desenvolvimento nacional;
- c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- d) promover o bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os princípios que regem a República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais, estão dispostos no art. 4º da Carta Magna. Lenza (2003, p.1154) dispõe ser eles:

- a) independência nacional;
- b) prevalência dos direitos humanos;
- c) autodeterminação dos povos;
- d) não intervenção;
- e) igualdade entre os Estados;
- f) defesa da paz;
- g) solução pacífica dos conflitos;
- h) repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- i) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- j) concessão de asilo político.

Diante do exposto, convém citar o que expressa Santos (2011) quando diz:

O Estado Democrático de Direito é um conceito que designa qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais através do estabelecimento de uma proteção jurídica. Em um Estado de Direito, as próprias autoridades políticas estão sujeitas ao respeito das regras de direito.

O Princípio da Segurança Jurídica é um dos princípios alicerçadores do Estado Democrático de Direito.

Destarte, ressalta-se o que diz em seu artigo publicado Marinoni (2010) *apud* Francisco (2012) quando afirma:

A Segurança Jurídica, vista como estabilidade e continuidade da ordem jurídica e previsibilidade das consequências jurídicas de determinada conduta, é indispensável para a conformação de um Estado que pretenda ser “Estado de Direito”.

Por conseguinte, constata-se o que expressa ainda Fantoni Júnior (1997) *apud* Francisco (2012) no mesmo artigo: “A segurança jurídica é obtida através da consciência jurídica, não sendo possível apontar um principal responsável para a sua realização”.

Refletindo em face da continuidade do Estado Democrático de Direito, cabe salientar o que relata Guimarães (2005), em seu artigo ao alegar que:

A Constituição Federal de 1988, assegurando em nível de cláusula pétreia, e visando, principalmente, que um dos Poderes usurpe as funções de outro, consolidou a “separação” dos Poderes do Estado, tornando-os independentes e harmônicos entre si (art. 2º da CF/88). (...)O Poder é Soberano, dividindo-se, apenas, nas funções Legislativa, Judiciária e Executiva. Este sistema criou mecanismos de controle recíproco, sempre como garantia de perpetuidade do Estado Democrático de Direito.

Segundo artigo publicado de Siqueira (2008): “Cabe ao Poder Legislativo criar leis, ao Poder Executivo as aplicar e ao Poder Judiciário analisar sua correta aplicação”.

A harmonia dos Poderes mantém-se estabelecida na dimensão que cada Poder possua sua esfera respeitada.

Assim, o Estado Democrático de Direito estabelece um nível mínimo de segurança jurídica, o qual engloba a confiança e a preservação de um patamar de estabilidade nas relações jurídicas.

Esse direito, une-se com a proteção da tranquilidade jurídica que as pessoas anseiam em relação às relações jurídicas, não podendo ser modificadas numa inconstância que as acarretem instabilidade e insegurança em relação ao seu futuro, que, ao seu passado ou ao seu presente.

## 2- MEDIDAS PROVISÓRIAS

### 2.1 – FUNÇÃO ATÍPICA DO PODER EXECUTIVO: LEGISLAR

Além do exercício de funções típicas, inerentes e ínsitas à sua natureza, cada órgão exerce, também, outras funções consideradas atípicas. Nesse sentido, observa-se o que salienta Lenza (2011, p.436) quando se refere ao Princípio da Indelegabilidade de Atribuições:

Considerando o Princípio da indelegabilidade de atribuições, um órgão só poderá exercer atribuições de outro, ou da natureza típica do outro, quando houver expressa previsão (e aí surgem as funções atípicas) e, diretamente, quando houver delegação por parte do poder constituinte originário, como, por exemplo, ocorre com as leis delegadas do art.68, cuja atribuição é delegada pelo Legislativo ao Executivo. Diante do exposto, convém arguir sobre as bases teóricas que fizeram surgir a “tripartição dos Poderes”.

Lenza (2011, p.433) assim esclarece acerca das bases teóricas para a tripartição dos Poderes:

As primeiras bases teóricas para a “tripartição de Poderes foram lançadas na Antiguidade grega por Aristóteles, em sua obra *Política*, em que o pensador vislumbrava a existência de três funções distintas exercidas pelo poder soberano, quais sejam, a função de editar normas gerais a serem observadas por todos, a de aplicar as referidas normas ao caso concreto (administrando) e a função de julgamento, dirimindo os conflitos oriundos da execução das normas gerais nos casos concretos. Dessa forma, Aristóteles contribuiu no sentido de identificar o exercício de três funções estatais distintas, apesar de exercidas por um único órgão. Muito tempo depois, a teoria de Aristóteles seria aprimorada pela visão precursora do Estado Liberal burguês desenvolvida por Montesquieu em seu *O espírito das leis*. O grande pensamento inovou dizendo que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Cada função corresponderia a um órgão, não mais se concentrando nas mãos únicas do soberano. Tal teoria surge em contraposição ao absolutismo, servindo de base estrutural para o desenvolvimento de diversos movimentos como as revoluções americana e francesa, consagrando-se na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e Cidadão, em seu art. 16. Por meio dessa teoria, cada Poder exercia uma função típica, inerente à sua natureza, atuando independente e autonomamente. Assim, cada órgão exercia somente a função que fosse típica, não mais sendo permitido a um único órgão de legislar, aplicar a lei e julgar, de modo unilateral, como percebia no absolutismo. Tais atividades passam a ser realizadas, independentemente, por cada órgão, surgindo, assim, o que se denominou teoria dos freios e contrapesos.

Conforme Dallari *apud* Lenza (2011 p. 433), a teoria dos freios e contrapesos atua da seguinte maneira:

Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo Poder Legislativo, constituem-se na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão



atingir. Dessa forma, o Poder Legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar alguma pessoa em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação de poder executivo, por meio de atos especiais. O Executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo Legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência.

O referido autor, ainda na mesma obra, afirma que houve um abrandamento da teoria de Montesquieu – funções típicas e atípicas. Assim ele esclarece:

A teoria da tripartição de Poderes, exposta por Montesquieu, foi adotada por grande parte dos Estados Modernos, só que de maneira abrandada. Isso porque, diante das realidades sociais e históricas, passou-se a permitir maior interpenetração entre os Poderes, atenuando a teoria que pregava a separação pura e absoluta dos mesmos. Dessa forma, além do exercício de funções típicas (predominantes), inerentes e ínsitas à sua natureza, cada órgão exerce, também, outras duas funções atípicas (de natureza típica dos outros dois órgãos). Assim, o Legislativo, por exemplo, além de exercer uma função típica, inerente à sua natureza, exerce, também, uma função atípica de natureza executiva e outra função atípica de natureza jurisdicional.

Denota-se assim, que apesar da consagração do Princípio da Separação dos Poderes, este não deve ser entendido como rígido e insuperável, tendo em vista que afere-se a eles a possibilidade de extrapolar suas funções típicas e exercer funções de outros Poderes.

Em sua obra, Lenza (2011, p.435) expõe em tabela especificando o abrandamento realizado na teoria de Montesquieu, adotado por grande parte dos Estados Modernos e que funcionando dessa maneira, não fere o Princípio da Separação dos Poderes. Nota-se nesta tabela (ANEXO TABELA 1 p. 63), que a função atípica de legislar desenvolvida pelo Poder Executivo se enquadra com os institutos da Medida Provisória.

Destarte, ressalta-se o que Gonzaga (2002) expressa em seu artigo quando assim esclarece:

A aplicação do Princípio da Separação dos Poderes visa, sobretudo, promover a independência e harmonia entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) a fim de evitar a concentração do poder em um único órgão ou em uma pessoa específica. Modernamente, tal princípio é entendido como fundamento do próprio Estado Democrático de Direito.

Apesar da utilização da expressão “tripartição de Poderes”, vê-se imprecisão nesse termo, haja vista o que Lenza (2011, p. 435) esclarece quando assim ensina:

O poder é uno e indivisível. O poder não se triparte. O poder é um só, manifestando-se através de órgãos que exercem funções. Assim temos: a) poder: uno e indivisível, um atributo do Estado que emana do povo; b) função: a função constitui, pois, um modo particular e caracterizado de o Estado manifestar a sua vontade; c) órgão: os órgãos são, em consequência, os instrumentos de que se vale o Estado para exercitar suas funções,

descritas na Constituição, cuja eficácia é assegurada pelo Poder que a embasa. Lembre-se que a Constituição Federal de 1988, erigiu à categoria de cláusula pétrea a separação dos Poderes, conforme se observa pelo art. 60, §4º, III. Lembre-se que a Constituição Federal de 1988, erigiu à categoria de cláusula pétrea a separação dos Poderes, conforme se observa pelo art. 60, §4º, III.

Portanto, todas as ações promovidas pelo Estado originam-se de um só Poder, uno e indivisível.

A medida provisória foi elencada na Constituição Federal de 1988 para substituir o decreto-lei, visto por alguns como dispositivo “autoritário”, ligado à época da ditadura militar. Ainda que os dois sejam dispositivos normativos outorgados ao Chefe do Poder Executivo, a medida provisória distingue-se do antigo decreto-lei por certos aspectos. Com a EC n°32/2001, o dispositivo da medida provisória sofreu acentuadas modificações para a sua edição, com o objetivo de reduzir o traço autoritário que herdou do dispositivo anterior.

Em artigo publicado, Balera (2009) demonstra em tabela (ANEXO TABELA 2 p. 64) as principais diferenças entre o Decreto-Lei, a Medida Provisória da Constituição de 1988 e a Medida Provisória após a Emenda Constitucional n. 32/2001, com base nas diferenças apontadas por Clèmerson Merlin Clève em *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo* e na Constituição de 1988, e Manoel Gonçalves Ferreira Filho em *Do Processo Legislativo*.

A vedação à reedição ilimitada de medidas provisórias, configurada no §10 do art. 62 da Constituição, trazida com a EC n. 32/2001, em especial, foi um considerável avanço em relação à segurança jurídica no que diz respeito ao instituto. Dito isto, convém enfatizar o que afirma Santos (2003, p. 130 coord. Rocha) quando diz:

O poder de legislar é do Parlamento. A repetição de medidas provisórias impõe a vontade do Presidente como único legislador, usurpando a competência do Poder Legislativo; o próprio nome provisório já indica que a medida não pode ter essência definitiva, sendo repetida ao infinito.

Nesse sentido, a falta de apreciação remete à rejeição tácita, concluindo-se que o Congresso não considerou a matéria relevante e urgente. Então, se não há os pressupostos constitucionais, acriação da norma deve ocorrer conforme o procedimento normal do Legislativo para a sua criação.

Em sua obra, Lenza (2011, p. 536) ensina que:

A medida provisória, expressa no art. 62 da vigente Constituição, substituiu o antigo decreto-lei (arts. 74, “b”, c/c os arts. 12 e 13 da Constituição de 1937; arts. 49, V, e 58 da Constituição de 1967 e arts. 46, V, e 55 da Constituição de 1967, na redação dada pela EC n. 1/69), tendo forte influência dos *decreti-legge* da Constituição italiana, de 27 de dezembro de

1947, cujo art. 77 permite a sua adoção *in casi straordinari di necessità e d'urgenza*.

Contudo, o modelo italiano é bastante diferente do brasileiro, haja vista que na Itália o sistema de governo é o parlamentar e o art. 77 da referida Constituição determina que o “Governo” (Gabinete, por meio do Primeiro-Ministro) exercerá o “provimento provisório com força de lei” sob sua responsabilidade política.

Damásio (2003, p.61 coord. Souza) traz o referido artigo italiano, como também sua tradução na língua portuguesa:

*Art. 77. Il Governo non può, senzadelegazione dele Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinária. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.*

Art. 77. O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, emitir decretos que tenham valor de lei ordinária. Quando em caso extraordinário, de necessidade e urgência, o Governo adotar, sob sua responsabilidade, provimentos provisórios com força de lei, deverá no mesmo dia apresentá-los, para conversão, às Câmaras que, se dissolvidas, serão expressamente convocadas, e reuni-se-ão dentro de 5 (cinco) dias. Os decretos perderão a eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei dentro de 60 (sessenta) dias de sua publicação. As Câmaras poderão, todavia, regular em lei as relações jurídicas constituídas com base nos decretos não convertidos.

Nesse contexto, observa-se o que expressa em sua obra Lenza (2011, p. 536) quando diz:

Eis a grande peculiaridade do sistema italiano, muito bem percebida por Michel Temer, que indaga: o que acontece se a medida provisória não for aprovada pelo Parlamento italiano? “O Gabinete (Governo) cai”, explica o ilustre professor, diferente da nossa Constituição que “(...) não prevê a responsabilidade política do Presidente da República no caso de não aprovação da medida provisória.

Na mesma obra, o autor esclarece que:

A medida provisória é adotada pelo Presidente da República, por ato monocrático, unipessoal, sem a participação do Legislativo, chamado a discutí-la somente em momento posterior, quando já adotada pelo Executivo, com força de lei e produzindo os seus efeitos jurídicos.

Destarte, observa-se a sua mais adequada utilização ao sistema de governo parlamentar, haja vista que o sistema parlamentarista concede maior solidez na administração do governo, já que este remete-se à maioria. É o que aponta Abreu Júnior (2002, p. 59). Lê-se:

O Sistema Parlamentarista confere maior estabilidade na condução do governo, pois este sempre pertence à maioria parlamentar. O

Parlamentarismo dificulta a edição abusiva de medidas provisórias. Primeiro, porque a decisão sobre a conveniência da edição não é só do Primeiro-ministro, mas do gabinete de Ministros. Segundo porque os Ministros sabem que se ocorrer a edição sem a necessária urgência ou necessidade, pode haver quebra de confiança e a queda do gabinete. A corresponsabilidade do gabinete parece ser compatível com o uso mais criterioso das medidas provisórias. Diferentemente, a nossa Constituição adotou o Sistema Presidencialista, em que o chefe de Estado e chefe de Governo é o Presidente da República que opera o Poder Executivo, assessorado pelos Ministros de Estado como expressa o artigo 76 da Lei Maior. Assim, nota-se que não há uma maioria definida. “A edição é decidida apenas pelo Presidente da República e o fato de haver desrespeito aos pressupostos constitucionais não traz grandes ônus para o Presidente da República.

Se, por um lado é legal que o Presidente da República possua um dispositivo legislativo ágil para ser utilizado em circunstância de relevância e urgência, por outro lado, deve haver proteção legal eficaz de que esse dispositivo não seja exercido abusivamente, pois isto, consumaria um país governado por *quase-leis* constantemente, gerando insegurança jurídica. A falta de um controle constitucional efetivo coloca em risco o Estado Democrático de Direito, haja vista que fere a democracia.

Logo, o uso das medidas provisórias aparenta ser mais razoável no Sistema Parlamentarista.

## 2.2- CONCEITO

Medidas provisórias são atos normativos instituídos no art. 59 da Constituição Federal de 1988 e disciplinados no seu art. 62 e na EC n. 32/2001 que alterou profundamente este artigo.

Assim, observa-se o que expressa o art. 62 da Constituição Federal já com a reformulação trazida pela EC n. 32/2001:

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

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

I – relativa a:

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

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

III – reservada a lei complementar;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A edição de medidas provisórias configura excepcional exercício do poder de legislar por parte do Presidente da República expresso no art. 84, *caput*, inciso XXVI da Carta Magna. Daí se exigir a presença do “estado de necessidade” a justificar tal ato. Nesse sentido, a Constituição prevê a observância dos pressupostos de validade formal das medidas provisórias, a saber, relevância e urgência.

Apesar da experiência com o Decreto-lei, verificou-se a necessidade de um instituto para fazer frente a situações de interesse público que não pudessem aguardar o trâmite do processo legislativo, ou seja, situações excepcionais.

Dessa forma, a Medida Provisória foi concebida como recurso indicado a proporcionar melhor administração, tendo em vista que concede célere atenção a questões públicas emergenciais.

Como conceito de medida provisória, nota-se o que Marques (2015) sustentou em seu artigo publicado:

Elas representam espécies normativas, editadas pelo Poder Executivo em casos de urgência e relevância, dotadas de incidência imediata, e que devem ser submetidas, de imediato, ao crivo do Congresso Nacional, nos termos do artigo 62, *caput* da Constituição.

Ressalta-se que a medida provisória é procedente de função atípica do Poder Executivo (legislar), e ainda, na presença de seus pressupostos orientadores previstos no art. 62 da Carta Magna, relevância e urgência, contém elementos indicadores de apenas ser adotada em situações extraordinárias, visto que, caso contrário, configura dispositivo de confusão, desequilíbrio e sobretudo, instabilidade entre os Poderes do Estado.

### 2.3 – NATUREZA JURÍDICA

Uma das peculiaridades mais pertinentes da medida provisória é a sua ambiguidade, a julgar que para seus destinatários naturais ela atua como se lei fosse, ao mesmo tempo que perante ao Congresso Nacional, ela tem todas as qualidades de um projeto de lei. Isto porque, ainda que a medida provisória tenha força de lei a datar da sua edição, ela sujeita-se a aprovação do Congresso Nacional para converter essa força de lei provisória em definitiva.

Em relação à natureza jurídica das medidas provisórias, convém arguir o que sustenta Raffe (2002) em seu artigo publicado quando assim expressa:

Determinar a natureza jurídica das medidas provisórias não é simplesmente um trabalho para fins acadêmicos de classificação. Reside a importância desse assunto no fato de que conforme a natureza jurídica deste instituto, maior ou menor será a possibilidade de o Judiciário assumir controle sobre seus pressupostos de habilitação e conteúdo. Estudando o tema, conclui-se que ainda hoje, juristas de renome, não chegaram a um consenso. Tamanha é a discordância que a natureza jurídica desse instituto varia de lei a ato administrativo com força de lei, passando é claro, pela ideia de serem as medidas provisórias ato de governo.

Nesse sentido, Neto (2010) *apud* Lobo(2014) em artigo publicado, salienta que na doutrina há inúmeras teses para explicar a natureza das medidas provisórias, sendo três mais importantes. São elas:

- (a) princípio da necessidade – sem nenhuma previsão legal;
- (b) seria uma temporária transmissão do exercício da potestade legislativa;
- (c) seriam provimentos governativos adotados sem autorização parlamentar, porque baixados em virtude de um legítimo poder normativo do governo.

Gonçalves (2002), em artigo publicado, denota que:

Saber qual é a natureza da medida provisória é uma questão controvertida. O principal problema é saber se ela é ou não um ato legislativo. Enquanto alguns defendem que, por integrar o rol do art. 59 da Constituição, o qual enumera as espécies normativas que passam pelo processo legislativo e, por ter força de lei, ela seria um ato legislativo, outros, como Ivo Dantas e Marco Aurélio Greco defendem que não, pois norma jurídica com força de lei não é o mesmo que lei. Além disso, de acordo com a Constituição, a medida provisória pode ser convertida em lei, não tendo sentido converter em lei algo que já é.

No mesmo artigo, Mello Filho *apud* Gonçalves (2002) salientam que este defende em sua obra: “a justificativa da medida provisória é a existência de um estado de necessidade. Há momentos em que é necessário adotar”.

Afirma ainda Miranda (1979) *apud* Gonçalves (2002) que este alega que a medida provisória é lei. Que essa espécie normativa é uma espécie de lei sob condição resolutiva.

Já Raffe (2002) em artigo publicado reitera que:

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que: “as medidas provisórias perfazem no Direito pátrio uma categoria especial de atos normativos primários emanados do Executivo, com força, eficácia e poder de lei.” (Adin 293-7-600/DF, rel. Min. Celso de Mello).

Portanto, o vigente posicionamento do Supremo Tribunal Federal entende que as medidas provisórias são atos normativos atribuídos ao Poder Executivo, de natureza legislativa e produto de uma divisão entre o Poder Legislativo e o Executivo da prática de legislar.

O texto Constitucional assim expressa acerca do instituto Medida Provisória em seu artigo 62 *caput*: “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”.

## 2.4 – PROCEDIMENTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Conforme supracitado, expressa a Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 62, que em caso de relevância e urgência poderá o Presidente da República editar medidas

provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à análise do Congresso Nacional.

O §3º do referido artigo, prevê o prazo de vigência da medida provisória de 60 dias, desde a sua edição, prorrogável nos termos do §7º por igual período uma única vez.

Já o §4º do mesmo artigo, expressa que esse prazo é suspenso durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

Também frisa-se que nem todo assunto pode ser alvo de edição de medida provisória. A Constituição, em seu artigo 62, §1º(incluído pela Emenda Constitucional n. 32/2001), veda a edição de medidas provisórias em razão da 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.16, §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 dependente de sanção ou veto do Presidente da República.

Então, medidas provisórias que tratam sobre questões contidas no artigo acima citado constituem-se inconstitucionais podendo ser rescindidas.

Nesse sentido, ressalta-se o que informa Gonzaga (2015) em artigo publicado quanto aos requisitos formais e as vedações materiais da medida provisórias. Lê-se:

As medidas provisórias estão disciplinadas constitucionalmente no art. 62 da Constituição Brasileira de 1988. Depreende-se que elas têm como requisitos formais a exigência de situação de relevância e urgência (conjuntamente) e sua edição pelo Presidente da República. Além de tais requisitos, a Constituição apresenta como vedações materiais, a edição de medidas que tenham como conteúdo a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral, direito penal e processual penal e processual civil, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro, de matéria reservada a lei complementar ou já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e depende de sanção ou veto do Presidente da República. Ademais, pode-se encontrar outras vedações no corpo constitucional, como no §2º do art. 25 da CF/88 ou no art. 73 do ADCT, por exemplo.

Nota-se também, o que diz a autora no supracitado artigo publicado a respeito do processo e tramitação legislativa das medidas provisórias:



No Congresso Nacional, será designada uma Comissão Mista Temporária que elaborará um parecer sobre a medida provisória. Durante 6 (seis) dias poderá ocorrer propostas de emendas a MP. Daí, decorre duas opções: a MP que não tem nenhuma emenda ou que a tem. No primeiro caso, ela será apreciada em votação por cada uma das Casas (na Câmara dos Deputados primeiro e, depois, no Senado Federal) e, caso aprovada, se tornará, efetivamente lei e seu texto será promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação no Diário Oficial da União. Porém, caso seja aceita emenda pela Comissão Mista, a medida provisória emendada se tornará projeto de lei, cabendo à Comissão elaborar decreto legislativo que regule as relações jurídicas que estava sob a égide da MP “pura”. O rito de aprovação se dará normalmente, com votação nas duas casas e envio para a apreciação do Presidente da República que poderá vetá-la ou sancioná-la. Rejeitada a medida provisória pelo Poder Legislativo, os atos praticados com base em MP não convertida em lei, continuam por ela regidos, salvo se o Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo, decidir regulá-los de forma diferente. A mesma medida provisória não poderá ser reeditada na mesma sessão legislativa.

Se eventualmente, a aprovação do parecer da Comissão Mista delongar por um prazo superior a 45 dias da publicação da medida provisória, conforme o §6º do art.62 da Constituição, ela entrará em regime de urgência, necessitando trancar as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Ao Presidente da República é concedida a oportunidade de pedir urgência ao Congresso Nacional para os projetos de sua iniciativa. Observa-se o que demonstra Balera (2009) em artigo publicado:

Vale dizer que a Constituição Federal de 1988 já estabeleceu um procedimento legislativo sumário para casos que demandam urgência. Os parágrafos do art. 64 conferem ao presidente a possibilidade de solicitar urgência para os projetos de sua iniciativa. Por este procedimento, solicitada a urgência pelo Presidente, a Câmara dos deputados e sucessivamente o Senado Federal terão cada um 45 dias para apreciar o projeto. Totalizando um prazo máximo de 90 dias para a aprovação do projeto, desde que não haja emenda pelo Senado Federal, caso em que a Câmara dos Deputados terá mais 10 dias para apreciar as emendas, fazendo com que o prazo não seja superior a 100 dias.

Em sua obra, Lenza (2001, p. 540) assim ensina quanto à eficácia da medida provisória:

O art. 62, §3º, da CF/88 estabelece que as medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 60 dias, prorrogável nos termos do §7º, uma vez por igual período (novos 60 dias), devendo o Congresso Nacional disciplinar por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, ou seja, não sendo a MP apreciada no referido prazo de 60 dias prorrogáveis por novos 60 dias, ela perderá a sua eficácia desde a sua edição, operando efeitos *ex tunc*, confirmando a sua efemeridade e precariedade.

O Presidente da República possui a faculdade de vetar o texto parcial ou integralmente caso se oponha às mudanças efetuadas pelo Congresso Nacional.

Observa-se que de duas formas pode a medida provisória perder sua vigência e eficácia, ou por rejeição ou por decurso de prazo.

## 2.5 – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Como já exposto, as medidas provisórias só podem ser editadas pelo Presidente da República, em circunstâncias extraordinárias, observando os pressupostos de relevância e urgência. Dessa maneira, quando for viável aplicar a legislação ordinária (lei ordinária, lei delegada, lei complementar), não será aceita a utilização de medida provisória pelo Presidente da República.

Efetuar o controle de constitucionalidade dos atos normativos em geral configura obrigação primordial do Poder Judiciário, no intuito de garantir a conservação de valores tidos como essenciais pela ordem jurídica e que, teoricamente, poderão vir a ser lesionados a partir da edição de uma medida provisória, por exemplo.

O art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal expressa o Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional, instante em que foi convencionada a admissão do Poder Judiciário nas circunstâncias de lesão ou ainda ameaça de lesão a direito.

Nesse sentido, denota-se o que diz em sua obra Nery Júnior (2000, p.94):

Segundo o art. 5º, XXXV, da CF, ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.’ Embora o destinatário principal desta norma seja o legislador, o comando constitucional atinge a todos indistintamente, vale dizer, não pode o legislador e ninguém mais impedir que o jurisdicionado vá a juízo deduzir pretensão.

Aludindo ao histórico do controle de constitucionalidade, em sua obra Oliveira (2003, p. 467 coord. SOUZA) faz o seguinte relato:

A ideia do controle de constitucionalidade é bastante antiga, remontando, mesmo, a São Tomás de Aquino, que fazia já em sua obra a distinção entre lei eterna, natural e humana, somente se devendo obedecer a esta última acaso não contrariasse as duas anteriores. Juridicamente, a supremacia das regras constitucionais federais frente às demais componentes do ordenamento normativo foi veiculada, pela primeira vez, através do contido no art.VI, inciso 2º, da Constituição dos Estados Unidos da América, datada de 1787, onde se fizera consignar, positiva e expressamente, que nenhuma lei ou norma estadual poderia contrariar disposição constitucional da federação, sob penade ter sua aplicação rejeitada.

Na mesma obra, em seguida, o referido autor disserta sobre os órgãos responsáveis pela realização do controle de constitucionalidade:

No tocante à natureza dos órgãos responsáveis pela realização do controle de constitucionalidade dos atos legislativos, poderá ser ela *política*, sob o fundamento da atribuição de funções jurisdicionais por excelência aos órgãos, mais representativos da vontade popular, porque eleitos, ou, ao contrário, *jurídica*, tal qual no Brasil, impendendo-se ressaltar, todavia, que a delegação primordial de tal incumbência ao Poder Judiciário não exclui a hipótese de fiscalização da constitucionalidade também por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, durante o processo de formação das leis, havendo, a possibilidade da aposição do veto presidencial aos dos projetos de lei que entender de duvidosa constitucionalidade, bem como as decisões de (in) admissibilidade prolatadas pelo Congresso Nacional no âmbito de suas respectivas comissões parlamentares.

Nesse contexto, em artigo supracitado, Gonzaga (2015) assim acentua:

A medida provisória, como ato normativo com força de lei, é norma jurídica primária, o que autoriza controle judicial de constitucionalidade para se verificar a compatibilização com a Constituição, inclusive em relação ao atendimento dos pressupostos de relevância e urgência. Cabe ao Supremo Tribunal Federal desempenhar tal exercício, assumindo sua função de guardião constitucional. O STF entende que as MP são passíveis de controle de constitucionalidade por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade. A polêmica diz respeito à possibilidade de uma ADIN em relação aos requisitos formais de admissibilidade da medida provisória (relevância e urgência). Há doutrinadores que entendem ter esses pressupostos natureza política, sendo de análise discricionária do Chefe do Poder Executivo e a possibilidade de interferência do Poder Judiciário afetaria a independência entre os Poderes. Outros, com base no princípio da inafastabilidade da jurisdição e na supremacia constitucional entendem que o Judiciário deverá se manifestar sobre a inconstitucionalidade da MP, quando provocado.

No referido artigo, Borges (2012) *apud* Gonzaga (2015) ainda esclarece que:

Atualmente, o STF entende que o Poder Judiciário, quando provocado, tem legitimidade para analisar a extensão dos pressupostos de relevância e urgência na medida provisória apenas quando for evidente a sua ausência, caso em que se caracteriza a existência de abuso no poder de legislar pelo Poder Executivo. Nesse sentido, dispõe a Ministra Ellen Gracie, como relatora no julgamento da ADI 2.527 – 9/DF.

Dessa forma, nota-se que o STF inclina-se a anuir que a veracidade da urgência e relevância da medida provisória pertence ao juízo discricionário do Chefe do Poder Executivo e que a subsequente subordinação da medida ao Congresso Nacional objetiva precisamente avaliar tais pressupostos.

No tocante aos métodos de exercício do controle de constitucionalidade das medidas provisórias verifica-se o que Oliveira (2003, p. 469 coord. SOUZA) esclarece:

O controle de constitucionalidade das medidas provisórias, como, de resto, de qualquer outro ato normativo, será realizado pelo Poder Judiciário basicamente através de dois modos: a) Concentrado – incumbente ao Supremo Tribunal Federal, por meio de ação direta de declaração de (in)constitucionalidade da medida provisória, implicando a hipótese de procedência sua retirada do ordenamento jurídico pelo Senado Federal, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex nunc*, com fulcro no disposto nos arts. 102,

I, *a e q*, c.c. arts. 103 e 105, *h*, da Constituição Federal de 1988. b) Difuso – correspondente à verificação, *in concreto*, da constitucionalidade ou não do ato atacado, por todos os juízes e tribunais pátrios, de forma incidental (*incidenter tantum*), acarretando o acolhimento da alegação a recusa da aplicação de providência embasada em medida provisória declarada inconstitucional, com efeitos *inter partes* e *ex tunc*, persistindo, destarte, vigente a norma jurídica em questão, de molde a permitir-se, perfeitamente, eventual incidência da mesma a todos os demais casos análogos trazidos a juízo, de acordo com o entendimento de cada magistrado responsável pela respectiva cognição do feito em apreço.

Acerca do momento de exercício do controle de constitucionalidade há configurado dois momentos, sendo eles o *preventivo*, que se realiza anteriormente a conversão de um projeto de lei em lei e tem a finalidade de evitar que um ato inconstitucional entre em vigor e o *repressivo*, realizado quando a lei já está em vigor.

Em relação ao controle repressivo, convém enfatizar, devido às medidas provisórias, o que expressa em sua obra Barroso (2011, p. 68):

Controle repressivo, sucessivo ou *a posteriori* é aquele realizado quando a lei já está em vigor, e destina-se a paralisar-lhe a eficácia. No direito brasileiro, como regra, esse controle é desempenhado pelo Poder Judiciário, por todos os seus órgãos, através de procedimentos variados. Há alguns mecanismos de atuação repressiva pelo Legislativo (como a possibilidade de sustar atos normativos exorbitantes editados pelo Executivo) e pelo Executivo (como a recusa direta em aplicar norma inconstitucional). Em qualquer caso, havendo controvérsia acerca da interpretação de uma norma constitucional, a última palavra é do Judiciário.

Diante do exposto, conclui-se que o Controle de Constitucionalidade como referência de proteção da supremacia da Constituição é um exercício de vigilância da legitimidade e concordância das leis e ações do Poder Público perante uma rígida Constituição, formada por diversos órgãos constitucionalmente definidos. Configura um valoroso método para garantir a soberania e força normativa da Lei Maior, buscando conservar permanentemente a primazia das normas constitucionais e ainda ser um meio de coibir exageros, descomedimento e desvios de poder, assegurando com isso, direitos fundamentais presentes na Constituição.

### 3 – UM ENFOQUE SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA NA UTILIZAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA

#### 3.1 – MEDIDAS PROVISÓRIAS EMITIDAS E SEGURANÇA JURÍDICA

Descritas no capítulo anterior as causas e os objetivos da adoção das medidas provisórias na nova ordem constitucional, faz-se agora uma análise da sua real aplicação prática.

É de se atentar que o uso das medidas provisórias foi intenso pelo Presidente da República desde a sua adoção no ordenamento jurídico, ou seja, desde 1988 até a aprovação da Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001, que tentou disciplinar a utilização abusiva de medidas provisórias pelo Presidente da República.

Com a EC nº 32/2001, o novo texto constitucional estipulou limitações à edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo (já explicitadas no presente trabalho em capítulo anterior), no intuito de preservar a democracia e a harmonia entre os Poderes. O Poder Legislativo procurou instituir estritos bloqueios materiais e procedimentais ao Presidente da República em sua função atípica de legislar.

Isso contribuiu para reduzir drasticamente a utilização das medidas provisórias, em vista de seu uso anterior à supracitada Emenda Constitucional já que, além de estipular limitações quanto às matérias passíveis do uso de medidas provisórias, também limitou a reedição de medidas provisórias de Governos Anteriores.

O STF já analisou a inconstitucionalidade de medidas provisórias antes da EC nº 32/2001, em razão da exaustiva repetição pelo Presidente da República em sua reedição. A decisão foi liminar, pois a medida provisória questionada foi extinta, mas há nessa decisão importantes ensinamentos em relação à abusiva utilização desse instituto. Segue a decisão:

**Ementa: MEDIDA CAUTELAR INOMINADA. PEDIDO DE LIMINAR PARA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. INTEMPESTIVIDADE DA AÇÃO PRINCIPAL. NÃO ACOLHIMENTO.** Apesar de haver diversos julgados no sentido de conceder liminares para a suspensão de execução nas cautelares que envolvem planos econômicos, por certo que o prazo legal para a interposição da ação principal deve ser observado. Havendo-se constatado, *“In casu”*, que a Rescisória fora interposta fora do biênio legal, decorre a ausência do *“fumus boni juris”*. Inaplicável a disposição da Medida Provisória nº1.632-11/98, que elastecia, para os Entes Públicos, o prazo para interposição de Ação Rescisória, posto que tal disposição, da referida norma provisória, teve seus efeitos suspensos pela decisão do Excelso STF, na ADInMC 1.753-DF, DE 16.04.98. Agravo desprovido por unanimidade.

Mesmo após a criação da supracitada Emenda Constitucional, ainda assim, devido ao subjetivismo presente nos conceitos de relevância e urgência, sendo estes, como já exposto no presente trabalho, os pressupostos necessários para a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, observa-se este ato normativo sendo utilizado, muitas vezes, de forma desnecessária, em situações muitas das vezes pouco urgentes e nada relevantes e, portanto, abusiva, gerando insegurança jurídica.

Diante disso, denota-se uma preocupação em relação a quantidade ilimitada de questões que possa o Presidente da República se valer de medidas provisórias.

Cabe então, observar os conceitos utilizados dos pressupostos constitucionais pelo legislador.

Relevância, conforme especifica o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa significa: I. Qualidade, caráter de relevante. II. Saliência, relevo. III. Grau de valor; importância.

Urgência no já referido Dicionário significa: I. Qualidade ou caráter de urgente; pressa. II. Serviço hospitalar para onde são encaminhados os feridos e os pacientes cujo estado necessita de tratamento imediato”.

Nesse contexto, convém frisar o que atenta em artigo publicado Balera (2009) quando comenta sobre o subjetivismo presente nos conceitos dos pressupostos constitucionais:

Relevância e urgência são conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, não são passíveis de identificação imediata. Tais conceitos só permitem uma única solução no caso concreto ao contrário dos atos discricionários.

Mariotti (1999) *apud* Balera (2009) ainda esclarece a diferença entre discricionariade e conceito jurídico indeterminado:

[...] neste ponto reside a diferença entre discricionariade e conceito jurídico indeterminado: a primeira supõe mais de uma solução possível (isto é, conforme ao direito), enquanto a segunda admite uma única – a indeterminação cessa no caso concreto.

Assim, observa-se também, o que diz Franco (2003, pg.154 coord. SOUZA) quando se refere aos pressupostos de cunho formal e também material para a edição de medidas provisórias. Atenta-se para o fato de que o referido autor defende ser os pressupostos constitucionais para a edição de medidas provisórias de cunho material:

Encontramos no art. 62 da Constituição Federal pressupostos de ordem formal e também de cunho material. Os primeiros consistem precisamente na pessoa autorizada à adoção da medida provisória que é o Presidente da República, bem como a necessidade de pronta submissão da mesma ao Congresso Nacional, e também no tipo de matéria a ser abraçada. Os segundos, no entanto, se consubstanciam na existência de relevância e

urgência. Estes, se mostram pouco claros, erigindo-se em verdadeiros conceitos jurídicos indeterminados – pois não permitem definição e delimitação precisas de seu conteúdo semântico e jurídico -, contém indiscutível carga de subjetivismo, autorizando interpretações variadas e até mesmo contrárias aquilo que consiste na verdadeira alma do dispositivo constitucional em comento, ferindo por vezes, a própria *mens legis*.

Assim, nota-se ser crucial a moderação interpretativa em relação aos pressupostos matérias para a edição de medidas provisórias, haja vista que, quando não estão presentes, cabe às circunstâncias, esperar o procedimento e o tempo necessário para a edição de uma norma pelo Poder Legislativo.

Seguindo nesse pensamento, observa-se o que complementa na mesma obra Franco (2003) *apud* Machado Júnior na sua afirmação supracitada quando expressa:

Bem por isso, urge que se aplique verdadeira contenção interpretativa nos pressupostos para edição de medida provisória, como ensina Agapito Machado Júnior, sob pena de incorrerem em autêntica banalização de algo que deve sobrevir somente em momentos extremos e excepcionais, com evidente e indiscutível prejuízo à própria ordem democrática e aos interesses gerais da nação.

O autor, na mesma obra, defendendo ser a natureza jurídica da medida provisória, jurídico-constitucional, ainda acentua que:

Em um primeiro momento, tendemos a conferir à medida provisória uma natureza política, pois a mesma se caracteriza justamente como a prática de um ato próprio do Poder Executivo com indiscutível conteúdo político. E tal falsa conclusão exsurge da inegável carga de discricionariedade que existe a disposição do agente titular dessa competência normativa, qual seja, o Presidente da República, o qual pode aferir a conveniência e a oportunidade e a edição respectiva sempre que entender se achar diante de uma indesejável ausência de lei capaz de atender a determinado interesse público relevante e urgente. De qualquer forma, não se pode olvidar a par das considerações retro oferecidas, a medida provisória encontra o seu berço exatamente na Constituição Federal, a qual lhe dá supedâneo, sustentação e validade, viabilizando a edição correspondente em circunstâncias excepcionais. Essa observação nos conduz à ilação segura de que na realidade a sua natureza não é política, mas, isto sim, jurídico-constitucional.

Dada essa constatação da natureza da Medida Provisória pelo referido autor, observa-se o que ele diz em relação ao controle exercido pelo Legislativo e Judiciário em relação às medidas provisórias editadas pelo Executivo:

[...] o Chefe do Poder Executivo, apesar da discricionariedade que lhe é inerente no desempenho de seu papel político, não conta com capacidade desenfreada e irrestrita de proposição desses atos normativos. A natureza jurídico-constitucional provoca o surgimento de limite na atuação do Agente Público, estreitando o seu campo de atividade, sendo esse estreitamento exercido pelo controle político do Congresso Nacional e também pelo controle jurisdicional do Judiciário.

Apesar da concepção supracitada do aludido autor, observa-se ainda ocorrer de vigorar normas com força de lei que não atendem aos pressupostos constitucionais requisitados para a edição do ato normativo, haja vista que foram editadas medidas provisórias de conteúdos que poderiam se sujeitar ao prazo necessário no procedimento utilizado pelo Legislativo que, como já expresso, tem a função típica de legislar.

Os pressupostos constitucionais de relevância e urgência devem estar concomitantemente presentes na situação que necessite a edição de medida provisória. Situação esta que requer solução imediata. Mello *apud* Balera(2009) assim discursa nesse sentido:

[...] mesmo que a palavra contenha em si algum teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido inalcançável ou o dano que se quer evitar consumar-se-á ou, no mínimo existirão sérios riscos de que sobrevenhaefeitos desastrosos em caso de demora.

Como já exposto no presente trabalho em capítulo anterior, sabe-se que há um procedimento sumário para a apreciação em caráter de urgência para projetos de iniciativa do Executivo que demora até 100 dias. Há de se convir então, que as circunstâncias que requerem medidas provisórias devem ter uma urgência ainda mais imediata, isto é, de tamanha relevância que não possa esperar uma solução no prazo de 100 dias.

O conceito de relevância e urgência está diretamente ligado ao interesse público e é para este interesse que deve se ater a medida provisória. Em artigo publicado, Silva e Souza (2016), aponta dados na Figura n. 1 em análise empírica, e afirma em seguida, que se conclui, em muitas medidas provisórias editadas, não configurar os pressupostos constitucionais. Assim os referidos autores expõe:

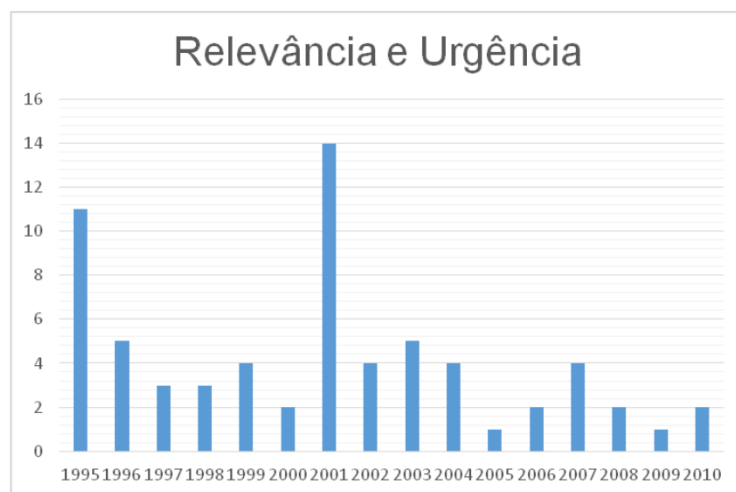


Figura n. 1 – Aspectos constitucionais de excepcionalidade



A Figura n. 1, de acordo com os requisitos postos na CF de 1988, versa sobre a quantidade de medidas provisórias que apresentam razoavelmente esses requisitos de relevância e urgência. Entre 1995 e 2010, pode-se observar que, das medidas provisórias expedidas no primeiro ano pesquisado, no total de 53 MPs, apenas 11 podem ser consideradas de caráter excepcional, ou seja, que expressam matérias verdadeiramente relevantes e urgentes, equivalentes a um percentual de 20,75%. Em 2001, como se pode observar em destaque no gráfico, período em que foi extinta a reedição ilimitada da medida provisória, num total de 109 MPs, apenas 14 possuíam relevância e urgência, representando um percentual de 12,84%. Como pode ser visto, uma quantidade pequena de medidas provisórias seguiu rigorosamente o padrão estabelecido na CF. Levando-se em conta as medidas provisórias dos anos analisados, isto é, das 830 medidas provisórias expedidas, apenas 67 MPs foram consideradas plausíveis no regime presidencial, representando apenas 8,07% de emissões, conforme análise da pesquisa que gerou este artigo.

Os referidos autores ainda apontaram dados, presentes na Figura n. 2 que demonstraram quais as matérias abordadas pelas medidas provisórias que teve relação com políticas públicas. Da pesquisa realizada assim eles concluíram:

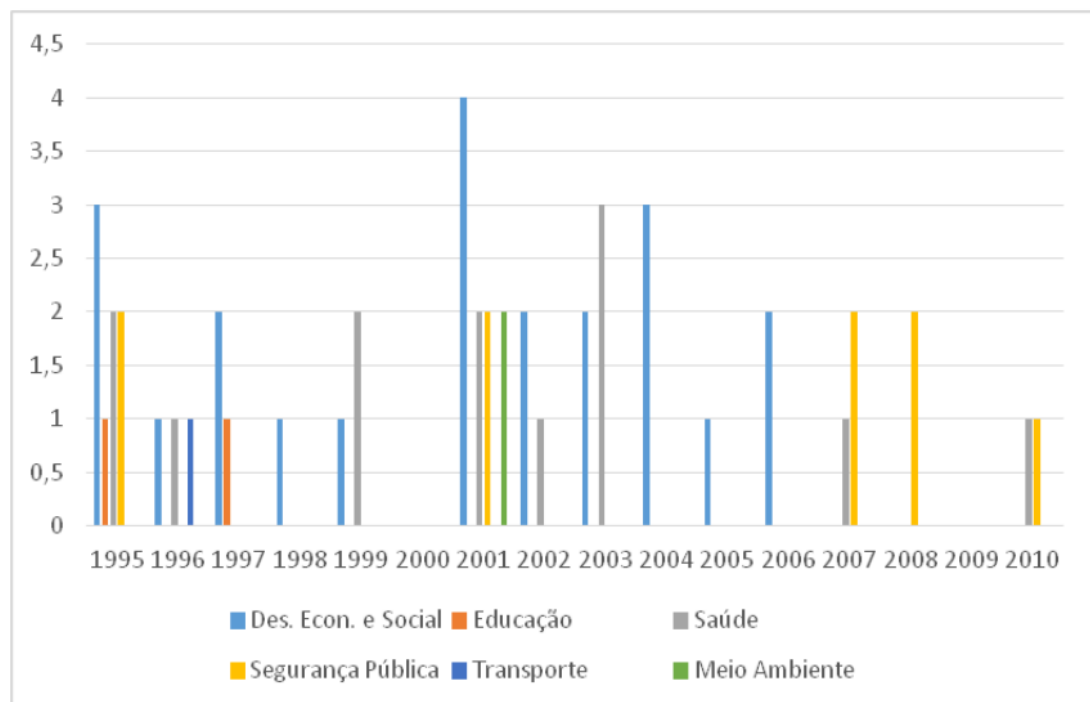


Figura n. 2 – Políticas públicas setoriais: diagnóstico dos dispositivos de excepcionalidade

As medidas provisórias que obtiveram um grau mais elevado de emissões no decorrer dos dois períodos governamentais estão classificadas como políticas de desenvolvimento econômico e social, o que pode ser visto com mais ênfase em 2001. De 109 MPs emitidas nesse ano, apenas 4 (3,70%) representam a política setorial em questão. No mesmo ano foram identificadas 10 MPs (9,17%) que versam sobre as políticas de saúde, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento econômico e social. Em análise, apenas 1,69%, equivalente a 40 MPs, atingiram requisitos de interesse público relevante e de urgência dentre os setores classificados. As medidas provisórias analisadas, distribuídas e relacionadas dentre os setores

específicos, elencados no gráfico 2, prestam-se, por exemplo: a alterar dispositivos da Lei nº4.024, de 20 de dezembro de 1961 (MP 1.159, de 26.10.1995); a instituir o Programa Especial de Financiamento para o combate aos efeitos da estiagem (MP 2.078-36, de 25.01.2001); a autorizar a União a criar a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE (MP 2.209, de 29.08.2001); a autorizar o Poder Executivo a doar à República do Paraguai vacinas e equipamentos indispensáveis ao combate à febre aftosa (MP 78, de 08.11.2002); a dispor sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica (MP 127, DE 04.08.2003); autorizar a Caixa Econômica Federal, em caráter excepcional e por tempo determinado, a arrecadar e alienar os diamantes brutos em poder dos indígenas Cintas-Largas, habitantes das Terras Indígenas Roosevelt, Parque Indígena Aripuanã, Serra Morena e Aripuanã (MP 225, de 22.11.2004).Esse são alguns exemplos que se destacaram na coleta da pesquisa.

Quando da aprovação da EC n. 32/2001, haviam sido editadas e reeditadas um número exorbitante de medidas provisórias. É o que aponta Lenza (2011, p. 537):

Quando da aprovação da EC n. 32/2001, no período entre 05.10.1988 e 20.09.2001, já haviam sido editado e reeditado o assustador número de 6.130 medidas provisórias, chegando algumas delas a levar quase sete anos sem aprovação (como exemplo, lembramos a MP n. 2.096/89, dispoendo sobre os títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, convertida na Lei n. 10.179, de 06.02.2001, tendo por MP originária a de n. 470, de 11.04.1994, que tramitou por longos 2.493 dias). Interessante levantamento realizado pelo Senador Romero Jucá relata que, “na questão do rito e na questão da média de dias para a aprovação das medidas provisórias, verificamos que, em 1988, gastavam-se, em média, 38,9 dias para aprovar uma medida provisória. Esse número foi crescendo ao longo dos anos, chegando, em 1998, a 507 dias de tramitação; em 1999, a 438; e, em 2000, a 472 dias. Até o advento da EC n. 32/2001, constatava-se a total desvirtuação do instituto da medida provisória, admitindo-se, com o consentimento do STF e do Próprio Congresso Nacional, a reedição das medidas provisórias, mantendo-se os efeitos de lei a partir da primeira edição, desde que não houvesse expressa rejeição pelo Congresso Nacional e fosse dentro de seu antigo prazo de eficácia de 30 dias (S. 651/STF). Tratava-se de entendimento totalmente contrário ao preceituado no art. 62 da CF/88.

Na mesma obra, Azevedo *apud Lenza* (2011), acentua rigorosa crítica em relação às medidas provisórias:

As medidas provisórias representam o câncer que consome, lenta e gradualmente, a saúde de nossa democracia. Como o vírus maligno, de fora, estranho, que veio instalar-se num organismo já meio fraco, debilitado, encontrando então ambiente apropriado para desenvolver-se, modificar o núcleo de células sadias, alterando a estrutura do DNA, reproduzindo-se de modo descontrolado e violento, ocupando todo o espaço da vida sadia, da normalidade. Tem até o nome de vírus – *provvedimenti provvisori (com sic forzadi lege)*”.

Conforme dados supracitados, há de se convir que a crítica acima é bastante válida, pois nota-se o instituto da medida provisória foi utilizado de forma desenfreada, abusiva, fugindo completamente à sua característica de excepcional.

Diante de tamanho desvirtuamento dado ao instituto em todos os Poderes, surgiu a necessidade de haver constitucionalmente mais rigor em relação a utilização de medidas provisórias, daí surgiu a EC n. 32/2001, com o intuito de refrear o abuso em seu uso e sua periculosidade ao Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, o autor na mesma obra ensina:

Após a sua tramitação por mais de seis longos anos, em 05.09.2001, foi votada e aprovada, em segundo turno, a PEC n. 1-B, de 1995 (n.472/97, na Câmara dos Deputados), com parecer favorável, sob n. 729/01, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (DSF de 09.08.2001, fls.15939-40), tendo sido promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 11.09.2001, a EC n°. 32/2001, trazendo limites à edição das medidas provisórias e entrando em vigor na data de sua publicação, qual seja em 12.09.2001.

A referida Emenda Constitucional, trouxe grande avanço para a proteção do Estado Democrático de Direito em relação à utilização de medidas provisórias. Após a publicação da EC, reduziu-se drasticamente a utilização do respectivo instituto e, com isso, o Legislativo passou a analisar mais medidas editadas pelo Executivo, observando-se ela continha os pressupostos necessários para a sua utilização, afinal, devido a exorbitante utilização do instituto pelo Presidente da República antes da EC, acabava por ser impossível a análise do Congresso Nacional conforme o prazo estabelecido na Constituição Federal de todas as medidas provisórias que eram editadas.

### 3.2 – MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEU IMPACTO NO PODER LEGISLATIVO

O fato da EC n° 32/2001 limitar a reedição das medidas provisórias, ficando assim expresso no §10 do art. 62 da CF com a citada Emenda Constitucional, em que expressa ser vedada a reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa, contribuiu em muito, para que o Presidente da República não mais exercesse a sua função atípica como função típica, como ficou demonstrado que dessa maneira estava exercendo, ferindo com isso gravemente o Princípio da Tripartição dos Poderes e, conseqüentemente o Estado de Direito.

Contudo, em sua obra, Lenza (2011, pg.541) denota algo prejudicial no texto do referido artigo constitucional. Lê-se:

Pela redação dada ao dispositivo legal, na sessão legislativa seguinte, ao que parece, permitir-se-á a reedição da aludida medida provisória, subsistindo a criticada técnica da reedição de medidas provisórias, que, infelizmente, agora conta até com permissivo constitucional expresso no sentido de corroborar a sua reedição na sessão legislativa seguinte. Restará ao Judiciário declarar inconstitucional essa nova sistemática de possibilidade de reedição da medida provisória na sessão legislativa seguinte.

Oportuno então, salientar, que isto será possível, agora, uma única vez, se o Congresso Nacional não analisar os pressupostos constitucionais no prazo de até 60 dias a contar da sua publicação, podendo ser esse prazo, como já vimos, prorrogável por igual período.

Nesse sentido, observa-se o que em artigo publicado Silva e Souza (2016) demonstram na Tabela 3, utilizando-se de dados coletados pelo Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, com números correspondentes às medidas provisórias editadas de 1995 a 2002, o número grandioso de reedições quando não se tinha dispositivo limitativo, o que asseverou a necessidade imperiosa de limitar a ação das funções estatais para evitar abusos.

Tabela 3 – Medidas Provisórias – Convertidas e Reedições

<b>Governo FHC (1995 – 2002)</b>				
<b>Período</b>	<b>Medidas Provisórias</b>	<b>Reedições</b>	<b>Convertidas</b>	<b>Percentual de MPs Convertidas</b>
1995	51	223	42	82,35%
1996	19	175	15	78,95%
1997	34	303	32	94,12%
1998	46	715	43	93,48%
1999	38	524	36	94,74%
2000	30	479	16	53,33%
2001	112	2620	63	56,25%
2002	82	0	66	80,49%
<b>Total de MPs</b>	<b>412</b>	<b>5039</b>	<b>313</b>	<b>75,97%</b>

**Fonte:** Dados coletados pelo Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional. Os números correspondem às medidas provisórias editadas de 1995 a 2002.

Ademais, os referidos autores também demonstram na Tabela 4, utilizando da mesma fonte supracitada, números de medidas provisórias editadas e convertidas após a EC n.32/2001 no período de 2003 a 2010:

Tabela 4 – Medidas Provisórias posteriores à EC Nº 32/2001

<b>Governo LULA (2003 – 2010)</b>			
<b>Período</b>	<b>Medidas Provisórias</b>	<b>Convertidas</b>	<b>Percentual de MPs Convertidas</b>
2003	58	57	98,28%
2004	73	66	90,41%
2005	42	34	80,95%
2006	67	60	89,55%
2007	70	60	85,72%
2008	40	35	87,5%
2009	27	24	88,89%
2010	41	30	73,17%
<b>Total de MPs</b>	<b>418</b>	<b>366</b>	<b>87,56%</b>

**Fonte:** Dados coletados pelo Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional. Os números correspondem às medidas provisórias editadas de 2002 a 2010.

Conforme dados coletados assimos referidos autores concluíram:

A tabela 4 já demonstra a mudança quanto à reedições de medidas provisórias após a EC pois, a partir daí, a reedição ficou restrita a uma única vez. Entretanto, isso não eliminou um alto índice de conversão das MPs. As reedições repetidas das MPs colocavam o Parlamento em último plano, o que parece não ter mudado com a mudança desse dispositivo, como demonstra a tabela 4. Na verdade, ambas as tabelas demonstram um alto índice de conversão das MPs originadas do Executivo o que apresenta o quadro de uma pauta legislativa desenhada a partir do Executivo, uma inversão política da engenharia constitucional e configurando uma interferência do Executivo no Legislativo, plenamente permitida pelo segundo. Como se pode notar, perto de 76% das medidas provisórias foram convertidas em lei, principalmente entre os anos de 97 a 99. O processo de conversão das MPs no período de 2003 a 2010 foi bem maior. De 418 MPs permitidas nesse período, 366 foram convertidas em leis ordinárias, ou seja, mais de 87% do total das medidas provisórias emitidas foram convertidas.

Ora a função típica do Legislativo é legislar e não do Executivo ou Judiciário. Mesmo podendo o Legislativo analisar os pressupostos constitucionais para a edição de MPs pelo Executivo, tal dispositivo tem força de lei, já produzindo seus efeitos desde a sua publicação, ou seja, antes da análise feita pelo Legislativo, que tem 45 dias para apreciar, ocorrendo a probabilidade de se trancar a pauta do respectivo Poder. Assim sendo, é de extrema importância avaliar esse fenômeno presente nas tabelas supras que é capaz de atingir diretamente as relações jurídico-políticas no país, firmando qual modelo organizacional e seu reflexo no equilíbrio dos Poderes.

Cabe observar o que no mesmo artigo publicado os supracitados autores salientaram na Figura n. 3 em relação às MPs, fazendo um comparativo no referido gráfico das MPs utilizadas no governo FHC x governo Lula:

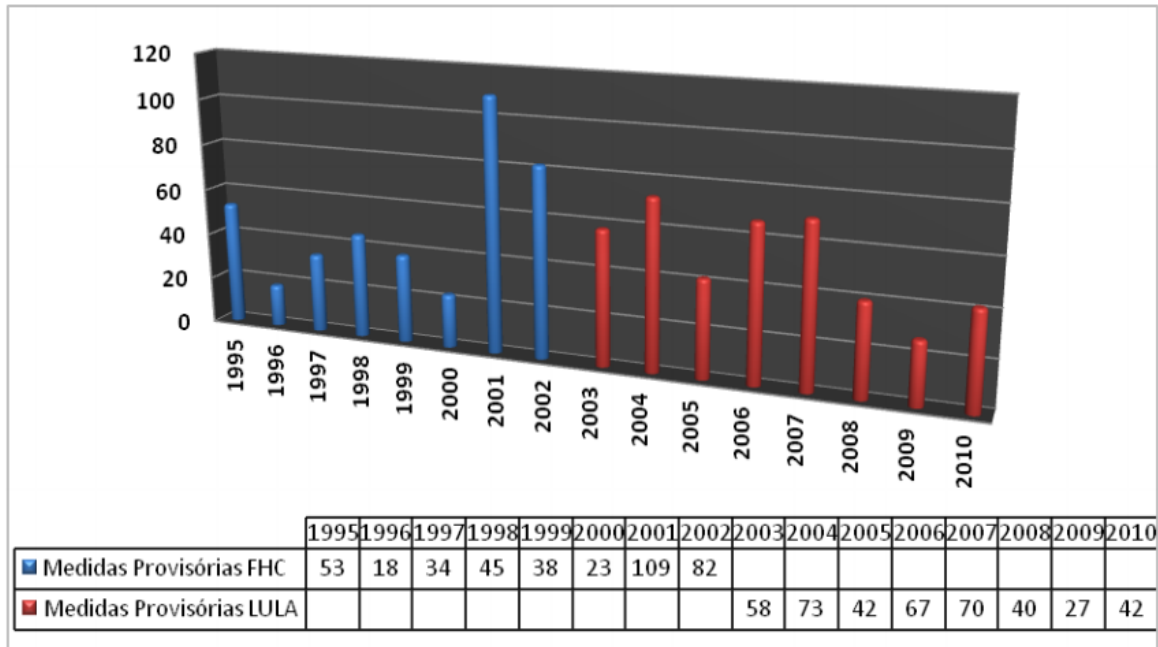


Figura n. 3 – Medidas Provisórias – FHC X Lula

Como mostra a Figura n. 3, quantidade de MPs expedidas entre os anos de 1995 a 2002, governo de Fernando Henrique Cardoso, exibe um grau de semelhança em relação ao governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) quanto ao nível de edições de MPs. Comparando os dois governos, nota-se que na administração de Lula, o uso do instrumento normativo se intensificou, entre 2003 a 2010, podendo ser constatado isso, também, após a EC Nº. 32/2001.

Por conseguinte, os autores fizeram um comparativo na Figura n. 4, à respeito da quantidade de MPs convertidas em relação às Leis Ordinárias e Leis Complementares criadas pelo Legislativo ambos no período de 1995 a 2010. Segundo os autores:

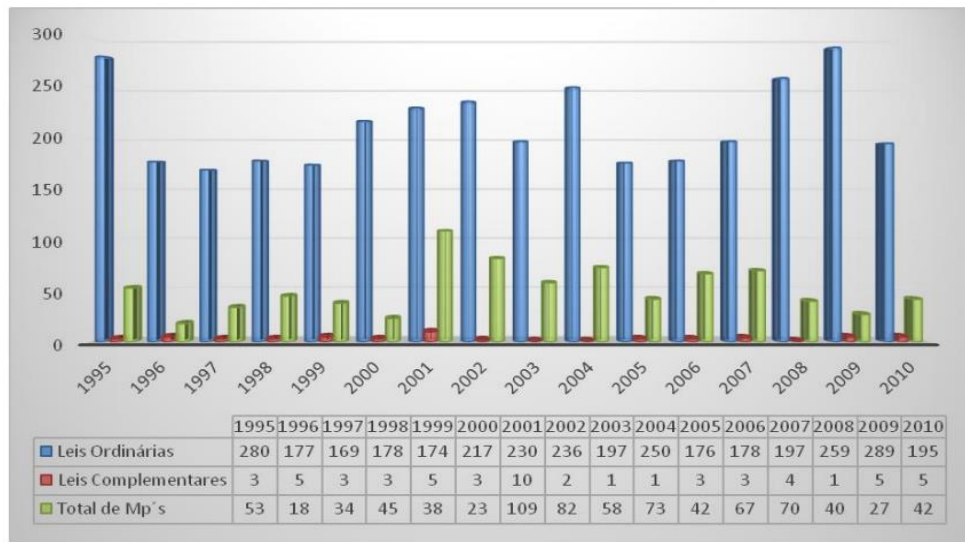


Figura n. 4 – Relação entre Medidas Provisórias x Leis Ordinárias x Leis Complementares

Analisando os dados demonstrados no Figura n. 4, assim denotam os referidos autores em relação ao fluxo das medidas provisórias em relação ao fluxo das leis ordinárias e das leis complementares no Congresso Nacional:

Através dos dados coletados, é possível observar no gráfico 4 que o fluxo de MPs, leis ordinárias e leis complementares dos governos federais de FHC e Lula expressa situações semelhantes ao comparar os dois governos no período entre 1995 a 2002 e 2003 a 2010 respectivamente. Com isso fazendo uma comparação das funções típicas e atípicas do Executivo e Legislativo em relação à quantidade de MPs editadas, percebe-se em número bem menor estas em relação às leis ordinárias e complementares. O que se pode notar no gráfico 4 é justamente uma habitual emissão de leis pelo Legislativo brasileiro, não havendo um desvirtuamento desse poder no que se refere às produções legislativas. Em uma análise percentual, pode-se compreender diante do gráfico 4 que de todas as medidas provisórias editadas pelo Executivo, apenas 18,19% não foram convertidas em lei. Isso aponta para certo controle da agenda do Legislativo pelo Executivo, afetando as escolhas possíveis dos parlamentares.

Nesse sentido, Machiavelli (2009) *apud* Silva e Souza (2016), afirma que “como as medidas provisórias alteram o *status quo* a partir da data de sua edição, o custo de rejeição das medidas provisórias aumentam significativamente”.

Diante dessa afirmação, os autores denotam que:

Essa pode ser uma possibilidade, com a elevação dos custos sociais da não aprovação de uma MP, o parlamento opta por converter. Porém, um Presidencialismo de coalizão com o brasileiro leva a base que apoia a Presidência a emitir uma espécie de “homologação” dos atos do Executivo, o que evidencia o controle da agenda por parte do Executivo.

Os autores se referem a elevação dos custos sociais da não aprovação de uma MP devido ao que expressa os parágrafos 3º, 11º e 12º do art. 62 da CF, já explicitados no presente trabalho.

Como já exposto, bastante acentuado é o número de MPs convertidas pelo Legislativo. Isto acarreta grande parte do tempo do Legislativo para apreciar os pressupostos do ato normativo, mais do que os de sua própria autoria. Isto é claramente visível em artigo publicado, nas Tabelas 5 e 6 por Silva e Souza (2016), que assim esclarecem:

Tabela 5 - Iniciativa dos Projetos de Lei

<b>Governo FHC (1995 – 2002)</b>					
<b>Período</b>	<b>Leis Ordinárias</b>	<b>Autor: Executivo</b>	<b>Autor: Legislativo</b>	<b>Autor: Judiciário</b>	<b>Outros</b>
<b>1995</b>	281	211	60	4	6
<b>1996</b>	177	142	33	2	0
<b>1997</b>	169	143	25	0	1
<b>1998</b>	178	143	24	9	2
<b>1999</b>	175	137	36	2	0
<b>2000</b>	218	183	28	3	4
<b>2001</b>	230	176	51	1	2
<b>2002</b>	237	181	50	4	3
<b>Total</b>	<b>1665</b>	<b>1316</b>	<b>307</b>	<b>25</b>	<b>18</b>

Tabela 6 – Iniciativas dos projetos de lei entre 2004 e 2010

<b>Governo LULA (2003 – 2010)</b>					
<b>Período</b>	<b>Leis Ordinárias</b>	<b>Autor: Executivo</b>	<b>Autor: Legislativo</b>	<b>Autor: Judiciário</b>	<b>Outros</b>
<b>2004</b>	250	112	23	8	2
<b>2005</b>	176	113	58	3	-
<b>2006</b>	178	124	43	10	-
<b>2007</b>	197	141	54	3	-
<b>2008</b>	259	131	119	9	-
<b>2009</b>	289	118	146	21	-
<b>2010</b>	195	61	97	13	2
<b>Total</b>	<b>1544</b>	<b>800</b>	<b>540</b>	<b>67</b>	<b>4</b>



Observando a tabela 5, vê-se que a quantidade de PLs de iniciativa do Executivo supera em muito as iniciativas do Legislativo e do Judiciário quanto às leis ordinárias. Simplesmente, 79% dos projetos de lei que “aterrissaram” no Parlamento brasileiro entre os anos de 1995 a 2002, foram de iniciativa do Executivo. A tabela 5 demonstrou que a tendência continua a mesma sendo as propostas de lei do Executivo mais numerosas, cerca de 51% contra 34% de iniciativa do próprio Legislativo.

Assim, nota-se que nesses períodos existiu um certo controle da agenda do Legislativo nos períodos avaliados, levando-se a concluir que o Poder Legislativo tem exercido seu papel de forma desvirtuada, sendo dominado pelo Poder Executivo, prejudicando a harmonia entre os Poderes e ferindo o Princípio da Tripartição dos Poderes. Vê-se a situação fugir ao que almeja a teoria dos pesos e contrapesos.

Deve-se também levar em conta que a alteração constante das normas dispostas no ordenamento jurídico gera insegurança jurídica nos seus destinatários naturais, pois estes se valem das normas positivadas para prever as consequências de seus atos. Tal situação enseja o caos, pois gera a insegurança jurídica não só para o indivíduo, mas para toda a coletividade, haja vista que a intenção das normas é propiciar estabilidade nas relações sociais.

## CONCLUSÃO

O tema abordado no presente trabalho fomenta a discussão, sem qualquer pretensão de esgotá-la, mas sim contribuir sobre a questão das medidas provisórias em relação à segurança jurídica presente no atual ordenamento jurídico brasileiro.

No trabalho, versou-se sobre a necessidade humana de segurança e como ela contribui para o desenvolvimento humano no aspecto econômico, político e jurídico, haja vista que ela proporciona a segurança individual e comunitária das pessoas e das sociedades. Certificou-se que pelo fato do ser humano não ser autossuficiente no plano material e espiritual, ele não se sente totalmente seguro. Esta dependência lhe proporciona desassossegos, inquietudes e uma busca permanente pela segurança.

Foi esclarecido que devido a sua natureza gregária, o homem carece do convívio social para sobreviver. Isto implica que haja um método que lhe assegure ser este convívio social saudável para a sua proteção e desenvolvimento, como também, para a proteção da coletividade. Para que isto ocorra, demonstrou-se no trabalho que é preciso haver regras impostas ao indivíduo, ainda que estas regras sejam em face da sua resistência, a favor da comunidade, uniformizando com isso condutas, para que a sociedade não se deteriore. No entanto, denotou-se que tais regras delimitam os conflitos que possam ocorrer, mas não os excluem. Assim, afirmou ser a previsão normativa, ou seja, a ciência das regras impostas para os fatos sociais que possam ocorrer, uma forma de diminuir a insegurança do homem.

Denotou que o recurso de textos normativos teve origem no período Republicano em Roma, com a Lei das XII Tábuas em que era exercido com total dominação e abuso de poder. Em evolução, o Direito passou de normas repletas de religiosidade no Direito Arcaico, gerando julgamentos repletos de mitos e incertezas, teve caráter pluralista no período Medieval advindo de várias fontes, passou a ser exercido com arbitrariedade no Estado Absolutista nas mãos do soberano, recebeu fortes influências pelos Iluministas que tinham no pensamento liberal a forma de combater o totalitarismo, contribuindo para isso, a concepção dos direitos naturais inerentes ao homem, o jusnaturalismo, que contribuiu para o surgimento do Estado de Direito que tira das mãos de um só o poder e o exerce mediante o Princípio da Tripartição dos Poderes, surgindo daí os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e por fim, resultando no Estado Democrático de Direito que tem como base a proteção constitucional dos direitos fundamentais do homem.

No Estado Democrático de Direito, demonstrou-se serem exercidas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário funções típicas e atípicas, onde configura-se função atípica do Executivo legislar em situações de relevância e urgência, utilizando para isso do instituto da medida provisória que configura ser um ato normativo com força de lei que entra em vigor logo após a sua publicação, gerando efeitos jurídicos e devendo ser submetida à análise do Congresso Nacional de imediato à sua publicação, para que seja avaliado se estão presentes os pressupostos constitucionais para a sua edição.

Esse dispositivo, desde a sua adoção pela Constituição Federal de 1988, foi abusivamente utilizado pelo Executivo, fugindo ao seu caráter de função atípica, sendo completamente desnortado de seu objetivo. Como forma de evitar isso, criou-se a EC n. 32/2001 que alterou profundamente o texto original do art. 62 da CF, que disciplina o referido dispositivo. Procurou-se assim haver um maior controle de constitucionalidade sobre as medidas provisórias.

Ainda assim, apesar de reduzir drasticamente a sua utilização, conforme dados apontados no trabalho, conclui-se ainda ser a medida provisória uma ameaça ao Estado Democrático de Direito, haja vista que o subjetivismo presente nos conceitos dos pressupostos constitucionais para a edição das medidas provisórias, faz com que ela possa ser utilizada desnecessariamente, em circunstâncias em que poderia esperar o prazo utilizado no Poder Legislativo para a edição de uma norma.

O fato de não haver coibição para o Presidente da República se não observar os pressupostos constitucionais para a edição do ato normativo, leva-se a concluir ser melhor a utilização de medidas provisórias no sistema Parlamentarista, haja vista que nesse sistema, a decisão de editar tal medida não é de um só, mas sim da maioria do parlamento, sob pena de sofrer grave punição se não se atentar aos pressupostos constitucionais, afinal o governo pode cair, é o que prevê a Constituição Italiana de onde o Brasil espelhou o referido dispositivo lá denominado como *decreti-legge*.

Em dados apontados no trabalho, denota-se que o Poder Legislativo tem sua agenda controlada pelo Poder Executivo, haja vista que há mais projetos de Lei convertidos em lei advindos do Executivo, que os de autoria do Legislativo. Ainda observa-se no período avaliado no trabalho, serem convertidas em lei mais de 80% das medidas provisórias editadas pelo Executivo, demonstrando como um dos motivos, haver prejuízo, no caso de rejeição da medida editada, devido aos custos decorrentes de sua rejeição, conforme análise do que prevê os §3º, 11º e 12º do art. 62 da CF.

Destarte, conclui-se que a medida provisória fere o Princípio da Tripartição dos Poderes, quando o Presidente da República fazendo-se valer do subjetivismo contido nos conceitos de relevância e urgência, edita medidas provisórias para situações em que podem sujeitar-se ao procedimento legislativo para a confecção de uma norma que a alente, não sofrendo sanção por isso, utilizando assim de forma abusiva, fugindo à sua função atípica de legislar, comprometendo a harmonia entre os Poderes e ferindo o Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BALERA, Felipe Penteadó. Medida Provisória: O controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo congresso nacional e pelo STF. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. n. 14. jul/dez 2009. Disponível em: < [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo\\_Felipe\\_Penteadó\\_Balera\\_\(Medida\\_Provisoria\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo_Felipe_Penteadó_Balera_(Medida_Provisoria).pdf)> Acesso em: 08/10/2016.

BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. ISBN 978-85-02-10322-1.

CHACON, Paulo Eduardo de Figueiredo. O Princípio da Segurança Jurídica. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos4318/o-principio-da-seguranca-juridica> Acesso em 23/11/2016.

COSTA, Maria T. P. M.; HESKETH, José Luís. Construção de um instrumento para medida de satisfação no trabalho. Revista de Administração Empresarial. Editora: Rio de Janeiro. Jul/set 1980.

FRANCISCO, Natália Brambilla. O princípio da segurança jurídica e a imprevisibilidade das decisões judiciais. In: **Temas Atuais de Processo Civil**. V.2. n. 7. julho/ setembro/2012. Disponível em: < [http://www.temasatuaisprocessocivil.com.br/edicoes-antiores/60-v-2-n-7-julhosetembro-de-2012/202-o-principio-da-seguranca-juridica-e-a-imprevisibilidade-das-decisoes-judiciais#\\_ftn1](http://www.temasatuaisprocessocivil.com.br/edicoes-antiores/60-v-2-n-7-julhosetembro-de-2012/202-o-principio-da-seguranca-juridica-e-a-imprevisibilidade-das-decisoes-judiciais#_ftn1)> Acesso em: 13/09/2016.

GONÇALVES, Manuela de Oliveira. Da Medida Provisória. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, III, n. 9, maio 2002. Disponível em: < [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3959](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3959)> Acesso em 25/09/2016.

GONZAGA, Bruna. Controle jurisdicional das medidas provisórias possibilidade de análise da inconstitucionalidade formal pelo STF. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4383, 2 jul. 2015. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/40038/control-e-jurisdiccional-das-medidas-provisorias>> Aceso em: 20/09/2016.

GUIMARÃES, Rodrigo Leventi. A harmonia dos três poderes e a composição do Supremo Tribunal Federal através do Sistema de Freios. In: **Migalhas**. 2005. Disponível em: < <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI8267,31047-A+harmonia+dos+tres+poderes+e+a+composicao+do+Supremo+Tribunal>> Acesso em: 05/08/2016.

JUNIOR, Diogo Alves de Abreu. Medidas Provisórias: O poder quase absoluto. In: Biblioteca Digital Câmara. 2002. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2502>> Acesso em 23/09/2016.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 15 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. ISBN 978-85-02-10568-3.

LOBO, Moisés Muniz. Natureza e definição jurídica das medidas provisórias. 2014. Disponível em: < <http://mlobo.jusbrasil.com.br/artigos/119755810/natureza-e-definicao-juridica-das-medidas-provisorias>> Acesso 13/09/2016.

LOPES, Diego. Teoria de Maslow. 2016. Disponível em: < <http://www.tecnicoemenfermagem.net.br/teoria-de-maslow/>> Acesso em: 05/08/2016.

MARQUES, Gabriel. O que é uma medida provisória? 2015. Disponível em: < [http://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/226053832/o-que-e-uma-medida-provisoria?ref=topic\\_feed](http://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/226053832/o-que-e-uma-medida-provisoria?ref=topic_feed)> Acesso em: 10/09/2016.

NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 36ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. ISBN 978-85-309-5204-4.

PENARIOL, Eduardo Luiz. A importância da notícia da aplicação do instituto da segurança jurídica, no âmbito do Direito Processual Civil brasileiro, frente as frequente alterações legislativas. In: **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XV, n. 104, set 2012. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11901](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11901)> Acesso em 06/08/2016.

PUCCINI, Fernando Cândido. Do controle de constitucionalidade na legislação brasileira. Fundação de Ensino "Eurípedes Soares da Rocha". Marília: 2003.

RAFFS, Nicole Barão. Natureza jurídica das Medidas Provisórias. In: **Direito Net**. 11. jun. 2002. Disponível em: < <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/760/Natureza-juridica-das-Medidas-Provisorias>> Acesso em 13/09/2016.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Constituição e segurança jurídica: Direito Adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Belo Horizonte: Fórum, 2004. ISBN 85-89148-35-1.

SANCHEZ, Cláudio José Palma. A segurança normativa como princípio constitucional de garantia. 2005. 156f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípedes de Marília - Fundação de Ensino de Eurípedes Soares da Rocha. Marília: 2005.

SANTOS, Adairson Alves dos. O Estado Democrático de Direito. In: **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XIV, n. 91, ago 2011. Disponível em: < [http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10143&revista\\_caderno=9](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10143&revista_caderno=9)> Acesso em: 10/09/2016.

SANTOS, Michelly. Princípio da Segurança Jurídica. 2014. Disponível em: < <http://michellysantos.jusbrasil.com.br/artigos/171343529/principio-da-seguranca-juridica>> Acesso 20/08/2016.

SILVA, José Irivaldo Alves de Oliveira; SOUZA, WILLIAMS Martinho Soares. Agenda do Legislativo: Quem define? <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/251/361> Acesso em 24/11/2016.

SIQUEIRA, Alessandro Marques de. **Estado Democrático de Direito**: Separação de poderes e súmula vinculante. **Revista Jus Navigandi**, Tersina, ano 13, n. 2009, 31 dez 2008.

Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/12155/estado-democratico-de-direito>> Acesso em 10/08/2016.

SORMANI, Alexandre. Inovações da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade. Uma visão crítica da Lei n. 9.868/99 sob o viés do princípio da segurança jurídica. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota. Medidas provisórias e segurança jurídica: (atualizado com a EC n. 32, de 11.9.2001). São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. ISBN 85-7453-282-7.

## ANEXOS

Tabela 1 – Funções Típicas e Atípicas dos Poderes

ÓRGÃO	FUNÇÃO TÍPICA	FUNÇÃO ATÍPICA
LEGISLATIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legislar;</li> <li>Fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Executivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Natureza executiva:</b> ao dispor sua organização, provendo cargo, concedendo férias, licenças a servidores etc.</li> <li><b>Natureza jurisdicional:</b> o Senado julga o Presidente da Republica nos crimes de responsabilidade (art. 52, I)</li> </ul>
EXECUTIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prática DE ATOS DE CHEFIA DE Estado, chefia de governo e atos de administração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Natureza legislativa:</b> O Presidente da Republica, por exemplo, adota medida provisória, com força de lei (ar. 62)</li> <li><b>Natureza jurisdicional:</b> O Executivo julga, apreciando defesas e recursos administrativos</li> </ul>
JUDICIÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Julgar (função jurisdicional), dizendo o direito no caso concreto e dirimindo os conflitos que lhe são levados, quando da aplicação da lei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Natureza Legislativa:</b> regimento interno de seus tribunais (art. 96, I, "a")</li> <li><b>Natureza executiva:</b> administra, v.g., ao conceder licenças e férias aos magistrados e serventuários (art. 96, I, "f")</li> </ul>



Tabela 2- As principais diferenças entre Decreto-Lei, Medida Provisória em 1988 e Medida Provisória reformada pela EC 32/01

Diferenças:	Decreto-Lei	Medida Provisória em 1988	Medida Provisória reformada pela EC 32/01
Crítérios autorizadores:	Urgência <b>ou</b> interesse público relevante.	Relevância e urgência	Relevância e urgência
Aumento de despesas públicas:	Não podiam ser expedidos se houvesse aumento de despesas públicas.	Não havia restrição quanto a edição de Medida Provisória que resulte aumento de despesas públicas.	Não há restrição quanto a edição de Medida Provisória que resulte aumento de despesas públicas.
Eficácia temporal:	60 dias.	30 dias.	60 dias, autorizada a prorrogação do prazo, por uma única vez, por mais 60 dias se não houver apreciação pelo Congresso.
Crítério material:	Os decretos-leis só podiam ser expedidos sobre as seguintes matérias: segurança nacional, finanças públicas e criação de órgãos públicos e fixação de vencimentos.	Na Constituição de 1988 não estavam previstas as matérias suscetíveis de tratamento pela Medida Provisória.	O §1º, do art. 62, trouxe as matérias sobre as quais a edição de medida provisória é vedada.
Se não convertidos em lei e ultrapassado o prazo de vigência:	Era tido como aprovado.	Perdiam a eficácia desde a sua edição (efeitos <i>ex tunc</i> ).	Perdem a eficácia desde a sua edição, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12.
Possibilidade de ser emendado na deliberação pelo Congresso:	Não podia ser emendado.	Não havia vedação expressa, portanto era admitida a emenda.	O texto original da Medida Provisória pode ser alterado. Neste caso, o Presidente deverá sancionar ou o projeto de lei de conversão.
Os efeitos da rejeição ou não conversão em lei:	A rejeição não importava nulidade dos atos praticados durante sua vigência.	A rejeição ou não conversão em lei implicava em nulidade dos atos praticados na sua vigência, salvo se o Congresso disciplinasse em contrário.	Decreto legislativo deve disciplinar as relações decorrentes da Medida Provisória. No entanto, não editado o decreto legislativo no prazo de 60 dias, as relações decorrentes da MP são mantidas.
Caráter Provisório:	O Decreto-Lei era uma legiferação do Executivo, posta sob controle do Legislativo. Não havia conversão do Decreto em Lei.	A Medida Provisória é uma legiferação provisória, pois reclama uma conversão em Lei.	A Medida Provisória é uma legiferação provisória, pois reclama uma conversão em Lei
Procedimento de Conversão:	O Decreto-Lei não era convertido em Lei, era simplesmente aprovado ou rejeitado.	O texto primitivo da Constituição de 1988 não tratou do procedimento de conversão da Medida Provisória em Lei.	Cabe à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, primeiramente pela Câmara dos Deputados e depois pelo Senado Federal. Deve ser feito por cada casa, juízo prévio dos pressupostos constitucionais (relevância e urgência) antes da deliberação.
Possibilidade de reedição:	O Decreto-Lei rejeitado não podia ser reeditado.	A Medida Provisória rejeitada não podia ser reeditada. Já a Medida Provisória que tenha perdido sua eficácia pelo decurso de prazo podia ser reeditada (conforme interpretação do STF).	O §10, do art. 62, veda a reedição de Medida Provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.