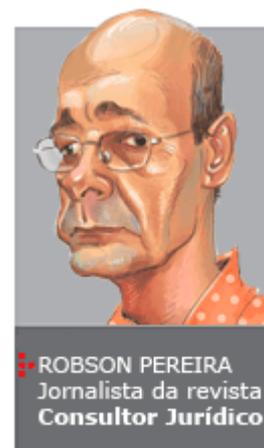


## Estante Legal: Medidas provisórias e o poder legislativo do Executivo

Spacca

Limites entre os poderes integram um elenco de temas atuais e cada vez mais discutidos. Entretanto, na maioria das vezes, são apresentados sob o ponto de vista do controle da constitucionalidade das normas, tendo com alvo principal as relações entre o Legislativo e o Judiciário – ou a atuação do Supremo Tribunal Federal, de forma mais específica. [Separação de Poderes e Medidas Provisórias](#), de Pedro Vieira Abramovay, analisa o outro lado da equação democrática. Tem como foco a alegada usurpação pelo Executivo do poder de legislar, por meio da quantidade de medidas provisórias encaminhadas ao Congresso Nacional.



Não é uma discussão nova, mas ganhou contornos dramáticos com a recente decisão tomada pelo STF, no julgamento da lei de criou o Instituto Chico Mendes. O órgão teve como origem uma medida provisória considerada inconstitucional por oito entre os nove ministros que participaram do julgamento. A exceção ficou com o ministro Ricardo Lewandowski, responsável pelas "orelhas" do livro de Abramovay. O prefácio é do constitucionalista Luís Roberto Barroso, professor titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

O livro, é preciso destacar, é resultado da dissertação de mestrado defendida pelo autor na Universidade de Brasília. Portanto, antes da decisão e do posterior [recuo do STF](#). Além de traçar uma retrospectiva histórica da teoria da separação dos poderes, até chegar ao chamado sistema de "freios e contrapesos", Abramovay faz uma análise das MPs editadas pelo governo no período entre 1994 e 2008, com resultados surpreendentes. Sua intenção é estabelecer parâmetros que permitam aferir se, de fato, estão presentes na vida institucional brasileira os elementos que poderiam caracterizar uma suposta intervenção do Executivo na esfera do Legislativo.

O corte temporal permite comparar cenários distintos, tendo como limite a Emenda Constitucional 32, de 2001, que introduziu profundas reformas no trâmite legislativo das medidas provisórias, entre as quais a proibição de sucessivas (e até então costumeiras) reedições que davam aos textos um caráter de lei permanente. Para muitos, a EC-32 foi um freio à voracidade do governo em legislar. Abramovay, no entanto, prefere ver na Emenda Constitucional um mecanismo eficiente, pelo menos sob o ponto de vista teórico, de aperfeiçoamento do sistema de controle do Congresso sobre o Executivo.

Ex-assessor jurídico da liderança do governo no Senado, em 2003, secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça no período 2007 a 2009, e com uma breve passagem como Secretário Nacional de Justiça, em 2010, Pedro Abramovay considera "simplista" a visão de que o Executivo não pode legislar. Primeiro porque, no presidencialismo, especialmente no caso brasileiro, poderes legislativos, diretos ou indiretos, "são algo natural e imprescindível para o funcionamento adequado do sistema". Segundo porque as funções de cada poder não podem ser vistas de maneira estanque, "sob pena de comprometimento da eficiência democrática".

Para ele, o foco da discussão não está na participação ativa do Executivo no processo legislativo, mas em



---

saber se esta participação está submetida a um sistema de controles mútuos. "A influência do Executivo no processo legislativo não pode se dar senão em um ambiente de diálogo constitucional dentro do qual o parlamento e o judiciário possam exercer o controle sobre esta influência", afirma, ao ressaltar que tal diálogo precisa ter abertura para a participação popular e levar em conta a pluralidade da sociedade e a proteção dos direitos humanos.

Pedro Abramovay afirma no livro que até a aprovação da EC 32 o silêncio do Legislativo favorecia o Executivo, mas impedia diálogo público entre os poderes, algo incompatível com o princípio da separação de poderes. Ele lembra que ao proibir as reedições, a Emenda também obrigou o Congresso Nacional a se manifestar publicamente sobre o conteúdo da norma editada pelo Executivo, criando, assim, possibilidades reais de um debate sobre a matéria.

São várias as conclusões possíveis a partir da consolidação feita por ele sobre a farta produção de medidas provisórias antes e depois da Emenda Constitucional 32. Uma delas é de que "sempre houve expressiva participação do Congresso Nacional no processo legislativo iniciado com as medidas provisórias". Segundo Abramovay, 74% das medidas provisórias enviadas pelo Executivo entre 1994 e 2001 foram expressamente avaliadas pelo Congresso, índice que chegou a 95% no segundo período analisado por ele.

Ele também chama a atenção no livro para outro dado que considera fundamental para afastar as críticas sobre a alegada submissão do Legislativo ou uma suposta usurpação de poderes pelo Executivo. "Nas medidas provisórias que realmente inovam o ordenamento jurídico, o parlamento alterou o texto enviado pelo Executivo em 68% dos casos desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 32", afirma. "Não é um número baixo se considerarmos o argumento da usurpação legislativa".

### **Serviço:**

**Título:** *Separação de Poderes e Medidas Provisórias*

**Autor:** Pedro Abramovay

**Editora:** Campus Elsevier

**Edição:** 2011

**Número de Páginas:** 100

**Preço:** R\$ 35,00

**Date Created**

14/05/2012