
MEDIDA PROVISÓRIA E SOBRESTAMENTO DE PAUTA: UMA COMBINAÇÃO RESTRITIVA DOS PODERES DO CONGRESSO NACIONAL

Marcos Evandro Cardoso Santi

1. Introdução

Dentre as importantes e diversificadas competências constitucionais e regimentais do Poder Executivo no processo de elaboração das leis – como iniciativa, urgência solicitada pelo Presidente da República, atuação das lideranças governistas e sanção/veto –, certamente a **possibilidade de edição de medidas provisórias é a mais expressiva e, também, a mais contestada** delas.

Ambas, importância e contestação, decorrem basicamente de um mesmo fator, a **natureza da medida provisória, que possui força de lei desde a sua edição** e durante toda a sua vigência: *a)* os vinte anos de amplo emprego desse instrumento pelo Presidente da República, por si só, expressam o papel central que a medida provisória tem desempenhado para a atuação governamental, em virtude dessa eficácia normativa imediata; *b)* por outro lado, a existência de um instrumento legislativo nas mãos do Poder Executivo, no contexto de um Estado Democrático de Direito, vem motivando duras críticas, pois tem caracterizado um **notório desequilíbrio de poder entre o Congresso Nacional e o Palácio do Planalto**, especialmente considerando-se os excessos na sua utilização.

Neste breve estudo – em homenagem ao transcurso de duas décadas da Constituição Brasileira –, propomo-nos a realizar uma análise da **evolução histórica** da utilização da medida provisória. Com o objetivo de tentar melhor compreender o que esse instituto hoje representa, procuraremos assinalar e comentar aquelas situações que foram determinantes para que a medida provisória houvesse se transformado num **fator impeditivo a que o Congresso Nacional exerça plenamente as suas atribuições**.

O **momento histórico** de comemoração é o motivo, pois, de optarmos por elaborar um trabalho centrado **exatamente na reflexão sobre aspectos e momentos históricos marcantes** da trajetória das medidas provisórias, com grande repercussão no presente do Legislativo.

Faz parte dessa análise histórica, evidentemente, o exame do mecanismo do sobrestamento de pauta dos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, acionado sempre que uma medida ultrapassa o quadragésimo quinto dia de vigência, sem ter sua deliberação concluída. Esse mecanismo foi estabelecido na Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, cuja motivação era a de limitar a edição das medidas provisórias; o sobrestamento de pauta, todavia, constituiu-se num **seriíssimo novo fator de desarmonia na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo**.

Esta combinação – medida provisória e sobrestamento de pauta – é o exemplo mais recente de que o instrumento da medida provisória, além de, por si só, configurar **um problema institucional ainda por ser solucionado**, tem conseguido **produzir, com frequência, novas e peculiares dificuldades políticas e jurídicas** para o normal funcionamento do País e, em particular, do Estado.

O resultado dessa combinação tem sido **o sério comprometimento das deliberações legislativas dos Plenários das duas Casas do Congresso Nacional**, o que repercute sobre toda a sequência dos trabalhos, transformando-se num **ponto de estrangulamento** sem precedentes na História do Legislativo Brasileiro.

2. A adoção da medida provisória na Constituição de 1988

A “Constituição Cidadã”, como a denominou Ulysses Guimarães, não obstante haver representado um marco para a transição democrática no País – consagrando a recuperação dos mais expressivos direitos e garantias civis, políticas e sociais –, não conseguiu produzir maiores modificações na estrutura do Estado brasileiro, historicamente centralizado e autoritário (SANTI, 2008, p. 15).

Com certeza, um dos mais óbvios exemplos de continuísmo das regras e das práticas nas instituições estatais é **o instrumento da medida provisória, que vem preenchendo**, na essência – apesar de algumas peculiaridades –, **o papel que fora desempenhado pelo decreto-lei no regime militar**, particularmente na sua segunda metade, quando os atos institucionais foram menos empregados.

A história da medida provisória – MPV, enquanto tal, remonta à tentativa de uma parcela expressiva dos Constituintes de 1987/8 de implantar no Brasil o parlamentarismo. Durante a parte inicial dos trabalhos constituintes, os proponentes da medida provisória – **inspirados no modelo italiano¹ – a conceberam como um instrumento excepcional e ágil**,

¹ Nesse sentido, é esclarecedora a tradução de Alexandre Mariotti (1999, p. 39):

“O artigo 77 da Constituição italiana de 1947 dispõe sobre o *decreto-legge* desta forma:

necessário ao funcionamento do pretendido sistema parlamentar e democrático de governo, o que a diferenciaria, portanto, de um mecanismo de arbítrio como o decreto-lei.

Nesse ponto, é necessário recordar que, **no parlamentarismo, em contrapartida ao instrumento legislativo, o chefe de governo** (primeiro-ministro) **possui responsabilidades:** assim, ao editar uma medida provisória, ele coloca em risco a sua própria manutenção no cargo, tendo em vista que a rejeição de uma medida pelo Parlamento poderá resultar até mesmo na queda do gabinete de governo; por outro lado, também o Legislativo corre seus riscos, tendo em vista que, em caso de impasse entre os Poderes, é possível a dissolução do Parlamento e a convocação de novas eleições. Em outros termos, um instrumento legislativo de governo, no parlamentarismo, gera enormes riscos e responsabilidades, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, razão de sua aplicação com maior zelo e parcimônia na Itália, em comparação com o Brasil.

Durante as primeiras etapas da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/8, o **sistema parlamentarista de governo foi aprovado nas subcomissões e comissões temáticas**, fazendo sentido, portanto, que os constituintes também continuassem a aprovar o instrumento da MPV.

Posteriormente, todavia, a **aprovação da emenda de autoria do Senador Humberto Lucena, propondo a manutenção do sistema presidencialista, não foi acompanhada da exclusão da MPV** do texto constitucional em elaboração. Muito antes de se supor que a manutenção da MPV, no texto, tivesse decorrido de “esquecimento” ou de falta de adequada sistematização das diferentes partes do projeto, há que se reconhecer que as **principais causas desse fato foram a tendência centralizadora do Poder Executivo – bem presente à época** (e ainda hoje, seguramente) – **e a transição democrática negociada na década de 1980**, sem rupturas abruptas com o regime anterior, o que evitou a criação de um ambiente propício a maiores transformações institucionais durante a Assembleia Nacional Constituinte.

O Poder Executivo, então chefiado pelo Presidente José Sarney – conciliando seus interesses com o bloco de centro-direita denominado “Centrão” –, conseguiu obter da Assembleia Constituinte a aprovação dos cinco anos de mandato presidencial e **assegurou a**

‘O governo não pode, sem delegação das Câmaras, editar decretos com valor de lei ordinária. Quando, em casos extraordinários de necessidade e urgência, o Governo, sob sua responsabilidade, adotar medidas provisórias com força de lei, deverá, no mesmo dia, submetê-las para efeitos de conversão às Câmaras, as quais, se dissolvidas, são convocadas para este fim e reúnem-se dentro de cinco dias. Os decretos perdem eficácia desde o início se não forem convertidos em lei nos sessenta dias posteriores à sua publicação. As Câmaras, todavia, podem regular por lei as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos.’”

conservação de um instrumento legislativo nas mãos do Chefe de Governo: a medida provisória.

Possivelmente, esse ponto da Constituição **revele da melhor forma a “exata medida” dos limites da democratização do Estado brasileiro** que emergiu logo após 1988: para os cidadãos, um texto constitucional moderno, mas, sob muitos aspectos, ainda ineficaz, como no que diz respeito à redução das desigualdades sociais; para a ação estatal, porém, a continuidade de métodos centralizadores de poder na União e, nesta, no seu Poder Executivo – sobretudo nas relações com o Legislativo, uma vez que o Judiciário, em tempos recentes, tem conseguido desempenhar com maior independência as importantes competências constitucionais recuperadas em 1987/8, particularmente as relacionadas ao controle direto de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

3. A medida provisória no sistema original da Constituição de 1988

A concepção de Estado Democrático de Direito adotada pelo constituinte de 1987/8, ao menos em tese, não seria compatível com um instrumento legislativo que pudesse ser utilizado de forma abusiva pelo Executivo. Por isso, **a redação original** do art. 62 da Constituição instituiu a MPV como uma **espécie de “decreto-lei mitigado”**, menos autoritário portanto. Nesse sentido, as principais diferenças em relação ao instrumento normativo do período ditatorial seriam o necessário **preenchimento de requisitos constitucionais de urgência e relevância**, a serem verificados pelo Congresso Nacional após a edição do ato, e a **impossibilidade de ser a medida convertida em lei por decurso de prazo**², regra essa que possibilitara a aprovação de boa parte dos decretos-lei sem necessidade de expor os parlamentares governistas a votações causadoras de desgaste popular.

A evolução histórica do instrumento – confirmando que o Direito é fenômeno em que estão intimamente associados texto e contexto, o que, muitas vezes, em razão de discricionariedade de quem o aplica, pode gerar até mesmo o desvirtuamento do Direito – veio tornar inócua parte dessas diferenças em relação aos decretos-leis: *a)* em primeiro lugar, a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos **requisitos de urgência e relevância** – desde a MPV nº 1 até hoje – **é realizada a posteriori**³, quando da apreciação também do mérito

2 O decreto-lei não apreciado pelo Congresso Nacional no prazo de trinta dias era automaticamente dado como aprovado; a medida provisória, por sua vez, se não aprovada em trinta dias, perdia a eficácia desde a data de sua edição.

3 Exatamente para explicitar que **deve ser prévio esse juízo** sobre os requisitos de admissibilidade, a EC nº 32, de 2001, acrescentou o seguinte parágrafo ao art. 62 da Constituição: “§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de **juízo prévio sobre os**

(e, portanto, quando a medida já produziu efeitos por um razoável período); isso significa que **o Legislativo**, ao longo dos últimos vinte anos, **tem deixado de exercer suas prerrogativas e poderes constitucionais de apreciar MPVs no início da vigência**; *b)* em segundo lugar, desde que, em abril de 1990, o Congresso Nacional, e em particular o PMDB⁴, omitiram-se quando da apreciação do plano econômico do Presidente Fernando Collor, deixando de votá-lo no prazo inicial de trinta dias, **consolidou-se entre nós o sistema de reedição das medidas provisórias** – com o consentimento expresso do Supremo Tribunal Federal – STF, em reiteradas decisões.

Importante recapitular: diante do encerramento do prazo para apreciação das medidas provisórias, em abril de 1990, o Presidente Collor as reeditou, procedimento posteriormente considerado constitucional pelo STF. A partir daquele contexto histórico, **a medida provisória foi potencializada como um instrumento autoritário, de interferência abusiva do Executivo no processo de produção das leis**, pois, na prática, foi derrubada a regra que estabelecia a perda de eficácia, desde a edição, da MPV não convertida em lei. Afinal, havendo se tornado possível a reedição, o único obstáculo congressual a uma MPV passava a ser a expressa rejeição; a não apreciação, a partir daí, poderia ser contornada por reedições *ad eternum*.

Desse modo, a MPV – que desde a origem era fundamental para o Presidente da República – agregou importância e passou a ser uma espécie de solução simples e eficaz para que o Executivo **contornasse as suas dificuldades de formação de apoio majoritário no Congresso**.

Além disso, as MPVs podiam **disciplinar um conjunto quase ilimitado de temas**, pois a Constituição de 1988 não previu expressamente limitações temáticas para as MPVs – desse modo, aplicavam-se apenas as limitações deduzidas do sistema jurídico, como a impossibilidade de definir um novo crime, por exemplo –, o que sucedera com o decreto-lei⁵.

Outra importante novidade no modelo original das MPVs decorreu dessa possibilidade de reedição: muitas MPVs, **quando reeditadas, passaram a conter – em relação a seus próprios textos anteriores – modificações sensíveis, o que aumentou a insegurança nos**

atendimentos de seus pressupostos constitucionais.” (Grifos nossos.) Na prática, porém, o juízo de admissibilidade continua sendo realizado na mesma ocasião em que o mérito é apreciado.

4 Segundo Nelson Jobim (em diversas palestras), Deputado Federal do PMDB em 1990, o seu Partido – na ocasião, uma espécie de fiel da balança na Câmara dos Deputados – não quis assumir os riscos políticos de aprovar ou de rejeitar o plano econômico do Presidente Collor, tendo em vista a natureza polêmica de matérias como bloqueio de depósitos bancários e de poupança e congelamento de preços e salários.

5 De acordo com o art. 55 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (à Constituição de 1967), o decreto-lei somente poderia versar sobre “segurança nacional; finanças públicas, inclusive normas tributárias; e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos”.

meios jurídicos e políticos. Isso ocorreu devido à interpretação de que, se as medidas podiam alterar as leis, poderiam também modificar as próprias medidas ainda não apreciadas, pois estas teriam *status* inferior às leis, dada a natureza provisória delas.

Comparado com o decreto-lei, também nesse ponto o sistema piorou. O decreto-lei, após trinta dias, ou era rejeitado ou era transformado em norma definitiva. No sistema original das MPVs era como se houvesse, a cada trinta dias, uma medida nova sobre a mesma matéria, em virtude da reedição com alteração.

Nesse contexto, tornou-se difícil, até mesmo em Brasília, identificar-se a legislação vigente sobre um tema, em determinado momento, considerando-se a elevada quantidade de reedições com mudanças de texto. O que dizer, então, naquele período, em termos de segurança jurídica, sobre as dificuldades enfrentadas pelos operadores do Direito no interior do País?

Outro expediente muito utilizado pelo Executivo desde então é o chamado **contrabando** ou **carona**, que consiste na inserção, em projeto de lei de conversão a uma MPV, de matérias a ela completamente estranhas. Isso em geral acontece quando o relator da matéria integra a base de apoio ao governo e acata as solicitações do Planalto – não obstante esse expediente ser expressamente vedado pela Lei Complementar nº 95, de 1998, bem como pelos Regimentos Internos das duas Casas do Congresso.

Com essa prática, o Executivo, além de dispor do instrumento da MPV, acabou **gerando quase que uma nova modalidade de projeto de lei, de tramitação abreviadíssima**, em que a sugestão é submetida ao exame dos congressistas somente no momento imediatamente anterior à sua deliberação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, quando é conhecido o parecer do relator, em substituição à comissão mista que deveria ter se pronunciado sobre a medida.

Esse conjunto de características que a MPV foi adquirindo com o tempo – **utilização em excesso, possibilidade de reedição, reedição com alterações e a conseqüente insegurança jurídica, emendas de última hora sem conexão com a matéria principal** – gerou forte oposição nos meios políticos e jurídicos.

Essa oposição, ao lado de significativas mudanças no funcionamento das duas Casas do Congresso Nacional, verificadas a partir de 1995, concorreria para inviabilizar a apreciação das MPVs nos termos do art. 62 original da Constituição.

Se até 1995 o sistema de apreciação de MPVs em sessões conjuntas ainda era viável, a partir de então, aos poucos, foi deixando de sê-lo, em razão de algumas providências políticas e administrativas modernizadoras ocorridas na Legislatura 1995/98, destinadas a recuperar a

imagem e a importância política do Congresso (após a traumática Legislatura anterior, marcada pelas CPIs PC/Collor e do Orçamento e pelo afastamento do Presidente Fernando Collor de Mello, sua renúncia para evitar a consumação do *impeachment* e seu julgamento pelo Senado, que o tornou inelegível até 2000): referimo-nos ao estabelecimento, no caso do Senado Federal, de uma programação mensal da Ordem do Dia, e, sobretudo, em ambas as Casas, à criação dos sistemas de comunicação – televisão, rádio e jornal –, que aumentaram significativamente a presença e a participação dos Congressistas nos trabalhos de seus respectivos Plenários e Comissões, dificultando, por conseguinte, a realização das sessões conjuntas, nas quais as medidas provisórias eram apreciadas.

Aos **embates políticos entre governistas e oposicionistas – e as negociações entre eles** –, entretanto, é que evidentemente deve ser creditada a inviabilidade do sistema original de edição e de apreciação das MPVs: a partir de 1995, intensificou-se o questionamento, por parte dos congressistas, do caráter ostensivamente abusivo com que o Executivo utilizava o instrumento. Desse modo, a oposição passou a oferecer maiores resistências à realização das votações das MPVs, enquanto o governo – Fernando Henrique Cardoso já era o Presidente da República – foi se acomodando com o recurso às reedições sucessivas. O processo legislativo das MPVs, paulatinamente, foi sendo paralisado, com uma longa fila de medidas reeditadas aguardando deliberação.

4. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001: tentativa de recuperar os poderes do Congresso Nacional

A necessidade de modificação das regras de edição de MPV e de sua apreciação pelo Legislativo passou, então, a ser tema prioritário da agenda do Congresso.

Desse modo, entre 1995 e 2001 (ano da promulgação da EC nº 32), ocorreu um crescente ciclo vicioso – e pernicioso –, alimentado, de um lado, pela certeza de que o modelo de MPVs estava exaurido e, de outro, pela lenta negociação entre o Congresso e o Planalto para a gestação de um modelo substituto.

Enquanto não foi concluída a aprovação da mudança constitucional, **nem o Congresso aprovava as MPVs mais polêmicas, nem o Planalto se empenhava para tanto, pois dispunha do instrumento da reedição**. Desse modo – exemplo que por si só se revela –, quando promulgada a Emenda Constitucional nº 32, em 11 de setembro de 2001, **sessenta e cinco MPVs** estavam em tramitação, portanto sem manifestação final do Congresso; algumas delas reeditadas por vários anos (anos, não meses).

A tramitação das propostas que resultaram na EC nº 32, de 2001, teve início no Senado Federal, em 1995. Já no começo dos trabalhos legislativos daquele ano, em 16 de fevereiro, o Senador Esperidião Amin formulou a Proposta de Ementa à Constituição (PEC) nº 1, de 1995. A seguir, foram apresentadas as PECs nºs 4, 11, 20 e 65, todas também de 1995, cujos primeiros signatários foram, respectivamente, os Senadores Ney Suassuna, Eptácio Cafeteira, Roberto Requião e Nabor Júnior.

Embora essas PECs tivessem sido enviadas, nos termos do Regimento do Senado, ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) – na qual foi designado relator o jurista e Senador Josaphat Marinho –, no ano seguinte, com o objetivo de ser elaborado um substitutivo a essas PECs, foi criada uma Comissão Especial, o que demonstra a importância que o Senado passou a dar ao tema.

O substitutivo da Comissão Especial, relatado pelo Senador Josaphat Marinho, continha, sucintamente, quatro propósitos centrais, que nortearam as discussões até 2001: 1) vedar as reedições, mesmo que para tanto fosse necessário aumentar o prazo de vigência de uma MPV (inicialmente, de trinta para sessenta dias); 2) impedir que determinadas matérias pudessem ser normatizadas por meio de MPVs; 3) realizar a tramitação em Casas separadas, diante das dificuldades em reunir conjuntamente as duas Câmaras para votar as MPVs; 4) assegurar, no novo sistema, que o Congresso efetivamente deliberasse sobre as medidas; para tanto, a ideia era estabelecer, a partir de determinado prazo, o sobrestamento de pauta na Casa onde se encontrasse a matéria.

Os dois primeiros itens (excetuado o aumento do prazo de vigência da MPV) correspondiam aos anseios do Legislativo, de diversos membros do Judiciário que nesse sentido se manifestavam e da própria sociedade em limitar os excessos de poder do Presidente da República.

Os itens três e quatro diziam respeito diretamente à sistemática a ser adotada pelo Congresso para apreciar as MPVs. Diante das crescentes dificuldades em realizar sessões conjuntas, conforme já mencionado, adotar a regra da apreciação em cada Casa, separadamente, pareceu uma solução natural.

O item quatro, todavia, tinha – e tem – o flagrante caráter de garantia, de salvaguarda, em favor do Poder Executivo, ou seja, de quem edita a medida. **A paralisação das deliberações legislativas é um instrumento para forçar uma Câmara a apreciar determinada matéria**, que, no caso, tem num Poder externo, o Executivo, o maior interessado.

Durante a discussão da mudança constitucional, muitos Congressistas consideraram que a ideia de obstrução de pauta também seria benéfica ao Legislativo, pois funcionaria como um alerta ao Executivo para que fosse parcimonioso na edição de MPVs. Esse “otimismo” decorria do raciocínio de que o Palácio do Planalto seria prejudicado por eventuais bloqueios dos trabalhos do Legislativo.

O Senador José Fogaça, que na CCJ no Senado Federal fora o relator do substitutivo do Senador Josaphat Marinho aprovado na Comissão Especial, entendia que, com a nova sistemática, o Executivo seria mais cauteloso na edição das MPVs, pois estaria consciente de que a paralisação do Legislativo prejudicaria também aquele Poder, quando pretendesse votar outras matérias de seu interesse. Manifestando sua confiança no sistema da EC nº 32, de 2001, assim se pronunciou Fogaça, em 23 de outubro de 2001, às vésperas da apreciação da MPV nº 1, de 2001 (a primeira sob as novas regras):

E é por isso que ousou dizer, Sr. Presidente, ... esse novo regime para as medidas provisórias vai forçar, obrigar e constranger este Governo e os futuros Governos, este Presidente da República e os futuros e sucessivos Presidentes da República a utilizarem esse instrumento chamado MP ou medida provisória somente e exclusivamente em caso de verdadeira e inegável relevância e urgência. (...) ⁶

Cerca de meio ano depois, em 22 de abril de 2002, o Senador José Fogaça retornou à tribuna do Senado. Naquele pronunciamento, reiterou a sua concepção a respeito da EC nº 32, de 2001; além disso, porém, externou sua preocupação com o número exagerado de medidas provisórias que já haviam sido editadas no novo sistema e alertou para o que considerava adequado ao Executivo sob as novas regras:

Por isso, chamo a atenção para este primeiro fato. O novo modelo institucional e constitucional, ou seja, as novas regras para edição, votação e aprovação de medidas provisórias são feitas para, **deliberada, intencional e desejosamente, evitar a edição de medidas provisórias, diminuir a edição de medidas provisórias, reduzir o número de medidas provisórias.**

Esse é o recado. ... Eu diria, **se é que podemos traduzir isso em números, mas uma, duas ou, no máximo, três medidas provisórias, por semestre**, se justificariam, em casos excepcionalíssimos. Mas não é o caso de vinte e tantas medidas provisórias. (...)

Mas isso não foi feito impensadamente; isso foi feito a propósito, por querer. Intencionávamos chegar a este resultado. E, infelizmente, tanto o atual Presidente como o futuro terão que aprender isso. (...) Ou seja, o Governo está sofrendo um travancamento de pauta para aprovar suas medidas provisórias, por culpa do próprio Governo, que edita medidas provisórias demais. ⁷ (Grifos nossos.)

⁶ *Diário do Senado Federal*, 24/10/2001.

⁷ *Diário do Senado Federal*, 23/4/2002.

5. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, e o engessamento das deliberações

Recuando um pouco, para recordar o período imediatamente anterior a esses pronunciamentos do Senador José Fogaça, é importante salientar que a **Emenda Constitucional nº 32**, promulgada em 11 de setembro de 2001, **somente ingressou na nossa ordem jurídica depois de muita negociação entre governo e oposição, entre Executivo e Legislativo** e até mesmo entre interesses divergentes de Senadores e Deputados. Os Senadores, por exemplo, presenciaram a Câmara dos Deputados derrubar um dispositivo que previa a alternância, entre as duas Casas, para o início da tramitação das MPVs; os Deputados, historicamente, sempre defenderam a prerrogativa de apreciar em primeiro lugar as propostas da Presidência da República e, mais uma vez, conseguiram preservá-la.

Tantas negociações geraram **idas e vindas entre 1995 e 2001**, que ficaram conhecidas como **“pingue-pongue”** da proposta, com três passagens pelo Senado Federal⁸ e duas pela Câmara dos Deputados⁹.

O texto final contemplou, basicamente, as quatro linhas centrais de modificações descritas no tópico anterior (relembrando: vigência de sessenta dias; limitações temáticas; deliberação em Casas separadas; e sobrestamento da pauta a partir do quadragésimo sexto dia de vigência).

Havia, contudo, além desses pontos, uma regra importantíssima que o governo Fernando Henrique Cardoso conseguira obter do Congresso nas negociações: **a prorrogação da vigência de uma MPV por mais um período de sessenta dias**.

O mecanismo do sobrestamento, somado aos problemas de contagem de prazos decorrentes da previsão dessa prorrogação, acabaram criando o que podemos denominar de verdadeira **autopunição do Congresso** (pois gerado no âmbito do próprio Legislativo).

O prazo inicial de quarenta e cinco dias para o início do sobrestamento fora calculado em razão de sessenta dias de vigência (ou seja, três quartos); com a ampliação do prazo de vigência, o período para o início do sobrestamento reduziu-se, proporcionalmente, a pouco mais de um terço.

Conforme a experiência comprova, esse prazo de quarenta e cinco dias (em um total de cento e vinte) **ficou pequeno e nele não têm cabido as diversas etapas de apreciação de uma MPV, quanto mais se elas se multiplicam, como tem se verificado**.

8 Nas duas primeiras apreciações pelo Senado, o relator na CCJ foi o Senador José Fogaça, mas na terceira relatou a proposição o Senador Osmar Dias.

9 Na Câmara dos Deputados, a PEC nº 1/1995 do Senado tramitou sob o nº 472/1997 e teve como relatores na Comissão Especial os Deputados Paes Landim (sem parecer aprovado), Aloysio Nunes Ferreira (em Plenário, substituindo a Comissão) e Roberto Brandt.

Nas discussões sobre o projeto de resolução¹⁰ que regularia a EC nº 32, de 2001, a divisão dos prazos de tramitação – e a organização das diferentes etapas de tramitação – entre a comissão mista e as duas Casas do Congresso provocou o surgimento de algumas ideias, como dividir esse prazo igualmente ou concentrá-lo para o trabalho da comissão, onde as negociações poderiam ser realizadas com mais sucesso; ou, ainda, criar uma comissão específica para cada medida provisória, criar uma comissão mista permanente para todas elas ou, então, deixar que cada Casa enviasse a medida para uma comissão permanente de sua estrutura organizacional.

No final dos entendimentos, a opção das lideranças partidárias, aprovada em Plenário, foi a de criar uma comissão a cada MPV e dividir igualmente o prazo dos primeiros quarenta e cinco dias de vigência. Resultou dessa decisão que para cada uma das três etapas o prazo máximo deveria ser de quatorze dias (pois os três dias finais foram destinados ao eventual exame, pela Câmara dos Deputados, das emendas do Senado Federal).

Da forma como a distribuição ocorreu, a comissão mista tem, portanto, os primeiros quatorze dias de vigência de uma MPV para as etapas de sua constituição e instalação, bem como as de discussão e aprovação do parecer. **Nunca, em nenhuma das MPVs até hoje editadas sob a vigência da EC nº 32, de 2001, uma comissão conseguiu aprovar sequer um parecer.**

Esse fato revela que os primeiros quatorze dias são insuficientes para a comissão e, por isso, acabam sendo totalmente desperdiçados, não sendo utilizados nem para a instrução, nem para a tramitação nas duas Casas; revela, também, por isso mesmo, que a opção adotada quando da aprovação da Resolução nº 1, de 2002-CN, não foi apropriada, por gerar um desperdício em meio a prazos que têm se mostrado escassos. Surpreende, por conseguinte, que, em seis anos sem resultados, essa divisão, por estar regulada em resolução do Congresso, ainda não tenha sido modificada pelos congressistas.

A seguir, transcorridos os primeiros quatorze dias, a MPV, obrigatoriamente, é enviada para a Câmara dos Deputados, que, por força da Resolução nº 1, de 2002-CN, teria até o vigésimo oitavo dia de vigência da MPV para sobre ela deliberar. Na verdade, também quanto a esse prazo, a realidade tem sido bastante diferente: como ele não é compulsório, a Câmara, em geral, ultrapassa o tempo que lhe é destinado, também o do Senado Federal (até o quadragésimo segundo dia de vigência) e ainda ingressa no período de sobrestamento de

10 Resultou na Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002 – CN, que “dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”.

pauta (a partir do quadragésimo sexto dia). Rotineiramente, apenas após a obstrução da sua pauta a Câmara tem votado as MPVs.

Na sequência – seguindo o calendário real, e não o estipulado na Resolução nº 1, de 2002-CN –, **o Senado Federal aprecia a MPV, na condição de maior prejudicado dessa sistemática**, pois a generalização do recebimento das MPVs depois de já transcorridos pelo menos quarenta e cinco dias de vigência significa **ingresso de MPV na Casa automaticamente já obstruindo a Ordem do Dia**.

Em resumo, nesse modelo, fica nítida a dificuldade de as Casas do Congresso e a “virtual” comissão mista inicial trabalharem em um ritmo próximo à normalidade. Em termos muito claros, a Emenda nº 32, de 2001, aprovada pelos próprios congressistas, **produziu um mecanismo de autopunição do Poder Legislativo federal**, pois, como ele não consegue cumprir os prazos, **termina, a cada MPV, recebendo como sanção o sobrestamento das demais deliberações legislativas** (propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar ou ordinária, projetos de decreto legislativo e de resolução, ...). Essa autopunição, instituída pela Emenda nº 32, de 2001, foi reforçada pela Resolução nº 1, de 2002-CN, pois não produziu uma fórmula ágil de tramitação de MPV.

O sobrestamento é uma medida extrema – portanto, somente poderia ser admitido em situações excepcionalíssimas – que impede uma Câmara de deliberar sobre qualquer proposição legislativa. Ora, **um Legislativo que tem sistematicamente restringidos os momentos em que pode legislar é um Poder limitado, diminuído**.

Se considerarmos – e isso é mais grave ainda – que a regra ultimamente tem sido a de pautas bloqueadas, havendo cada vez mais raramente sessões em que se pode deliberar, a conclusão é inevitável: **o Congresso Nacional, mais do que ter seus poderes limitados, vive uma alarmante tendência a paralisar as votações de Plenário nas duas Casas**.

Quanto ao Poder Executivo, que, no prognóstico bem-intencionado do Senador Fogaça, deveria ser cauteloso na edição de MPVs, é bem verdade que, eventualmente, também sofre consequências do bloqueio da pauta do Congresso. Exemplo disso é que muitas vezes matérias importantes estouram o prazo de vigência sem serem votadas.

Nesse sentido, dois momentos ilustram como o governo também já foi prejudicado por suas próprias MPVs: *a)* no primeiro deles, no final de 2003, ano inicial do governo do Presidente Lula, havia a necessidade de o Senado votar as PECs da Reforma da Previdência e da Reforma Tributária; para atingir seu objetivo, o Palácio do Planalto teve que, no segundo semestre daquele ano, frear bruscamente a edição de MPVs (mas, para compensar suas “urgências”, utilizou largamente o mecanismo conhecido como “contrabando” ou “carona”);

b) o segundo exemplo, bem recente, ocorreu no segundo semestre de 2007, quando, para votar no Senado a PEC que poderia ter prorrogado a CPMF (acabou sendo rejeitada), a bancada governista da Câmara dos Deputados obstruiu a pauta daquela Casa para evitar que fosse aprovada qualquer MPV, pois se isso ocorresse a pauta do Senado tornaria a ficar bloqueada, em razão de eventual MPV recebida da Câmara.

Apesar desses dois momentos e de eventuais derrubadas de MPVs por decurso de prazo, o Executivo não tem sido sensível à tese de que deveria adotar cautela na edição de MPVs. Em geral, observa-se, entre o sistema anterior (texto original da Constituição) e o atual (EC nº 32, de 2001) de MPVs, que o procedimento é muito semelhante, ou seja, há uma quantidade de MPVs bastante acima da capacidade de apreciação pelo Congresso e de negociação entre este e o Governo.

A lógica do Executivo – para não mudar a linha de conduta –, independentemente de quem seja o Presidente da República, parece estar baseada em pelo menos duas enormes vantagens da MPV em relação ao processo legislativo comum: **a eficácia imediata da medida e a possibilidade de forçar o Congresso a deliberar com fatos jurídicos já consumados pelas MPVs.** Por apresentar essas duas características, a MPV tem se constituído numa espécie de “instrumento mágico” para que o Executivo contorne as conhecidas dificuldades de formação de maioria congressional.

Todavia, mesmo argumentos como o da dificuldade de formação de maioria parlamentar, da fragilidade dos partidos e das frequentes dissidências de congressistas em votações importantes são insuficientes para justificar o uso excessivo das MPVs. Até porque esse excesso, ao diminuir os poderes do Congresso, tem contribuído de um modo geral para “despolitizar” e, conseqüentemente, desvalorizar instituições como os partidos e suas lideranças e, ainda, gerar frustrações no dia-a-dia parlamentar, o que tem provocado um **ciclo vicioso, com o Executivo cada vez mais dependente da MPV e os demais atores cada vez mais prejudicados por essa prática abusiva.**

Esse fenômeno, conforme assinalado, totalmente nefasto para o Congresso, tem se mostrado vantajoso para o Executivo – mesmo que produza impasses e dificuldades esporádicas, resultantes geralmente do excesso com que são editadas –, **porque ele pode legislar, pautar o Legislativo e, ironicamente, ainda utilizar o engessamento do Congresso como fundamento (ou desculpa) para editar novas MPVs** – afinal, quando o governo quer justificar o excesso delas, apela para o argumento da paralisação dos trabalhos legislativos, como se as MPVs não estivessem na origem dessa imobilização.

Para completar as considerações a respeito da obstrução de pauta, não se pode deixar de mencionar que a oposição, sobretudo no Senado, tem utilizado com muita frequência as dificuldades regimentais e políticas de votação das MPVs para executar, quando lhe convém, táticas de obstrução dos trabalhos. Essa é, evidentemente, uma contrapartida que o sistema abre em favor dos opositoristas, na medida em que eles podem se utilizar do mecanismo do sobrestamento para favorecer a execução do direito de minoria denominado “obstrução” e explorar as dificuldades de, num sistema presidencialista como o brasileiro, o Executivo construir maioria parlamentar.

Mas, há de se convir, trata-se de uma contrapartida de efeito muito parcial e restrito, se comparada à enorme vantagem que o Executivo e seus aliados no Legislativo têm em editar as MPVs e, como consequência delas, definir a agenda dos trabalhos, em geral, repita-se, amarradas por aquelas medidas que já ultrapassaram o período dos quarenta e cinco dias iniciais de vigência.

6. As reações de Congressistas à EC nº 32, de 2001

A **não-concretização** do prognóstico-desejo do Senador José Fogaça **de que o Executivo seria cauteloso** no novo sistema, a continuidade dos abusos evidenciados no **excesso de medidas provisórias editadas e – pior – a novidade (a partir de 2001) do engessamento dos trabalhos de Plenário nas duas Casas do Congresso** têm provocado reações desde o começo do primeiro ano de vigência da EC nº 32, como pôde ser constatado pelo próprio teor da parte transcrita, neste estudo, do pronunciamento do Senador gaúcho, proferido em 22 de abril de 2002.

Não poderia ser diferente: afinal, **é inadmissível que, num Estado Democrático de Direito, o Poder Legislativo fique**, por tanto tempo, como se tem verificado, **sem poder exercer a sua função essencial, ou seja, concluir a apreciação de proposições legislativas.**

A primeira reação parlamentar com resultado ocorreu novamente – como em 1995 – no Senado Federal, entre 6 de dezembro de 2005 e 8 de fevereiro de 2006, e foi concluída com a aprovação de uma proposta de mudança do sistema. Em pouco mais de dois meses, o Senador Antonio Carlos Magalhães liderou uma mobilização do Senado Federal para que fosse aprovada a PEC nº 72, de 2005.

Entre as mudanças propostas, o texto aprovado **estabelece a necessidade de prévia aprovação congressional para que uma MPV tenha eficácia e força de lei.** Em outros termos, a proposta do Senador Antonio Carlos Magalhães transfere para o Legislativo o poder decisório sobre o início da eficácia jurídica da MPV, o que, se também aprovado pela Câmara

dos Deputados, **resultaria numa expressiva recuperação de prerrogativas pelo Congresso.**

Na Câmara dos Deputados, a PEC recebeu o nº 511, de 2006. No primeiro ano de tramitação naquela Casa, que coincidiu com a realização de eleições gerais no País, a proposição praticamente ficou parada; em 2007, foi apreciada apenas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ.

A situação verificada no final de 2007, entretanto, quando o Presidente da Câmara, Deputado Arlindo Chinaglia, teve que assistir impotente às **manobras governistas para que a Casa por ele presidida não deliberasse** (a fim de que o Senado votasse a CPMF), parece ter gerado uma **situação-limite** até mesmo para um governista. Afinal, como Presidente da instituição, o Deputado Arlindo Chinaglia precisou reagir.

Além disso, enquanto a Câmara se encontrava paralisada, **o Senado Federal elegia seu novo Presidente, o Senador Garibaldi Alves Filho**, um crítico das medidas provisórias, que se candidatara defendendo independência do Congresso em relação ao Planalto.

Ambos, Garibaldi e Chinaglia, iniciaram 2008 anunciando uma nova – e mais ampla – reação contra a situação causada pelas MPVs.

No primeiro semestre de 2008, a PEC do Senado (nº 72/2005, na origem; nº 511/2006, na Câmara) saiu da CCJ e passou a tramitar na Comissão Especial. Considerando que, de acordo com o Regimento, a proposta do Senado tem preferência sobre as demais para tramitar, a ela estão ainda apensadas as proposições de iniciativa dos Deputados sobre o assunto.

A partir desse conjunto de proposições têm sido discutidas as alternativas ao sistema da EC nº 32, de 2001.

Como não poderia deixar de ser, o ponto principal das discussões **tem sido a eliminação, ou não, do mecanismo de sobrestamento da pauta**, medida considerada indispensável para que o Congresso retome um fluxo normal de trabalho.

Assim, mesmo que a PEC do Senado contenha uma proposta de mudança que valoriza muito mais o Legislativo – proposta de submeter ao Congresso o início da eficácia das MPVs –, do ponto de vista prático e pragmático a questão que norteia e deverá continuar norteando os debates é a **necessidade de liberar a pauta das duas Casas do Congresso.**

Há que se considerar, entretanto, que, nesta como em outras questões políticas, **difícilmente quem detém poderes se dispõe a dividi-los ou cedê-los.** Desse modo, se o Congresso Nacional já **instituiu o sobrestamento**, qualquer substituição ou flexibilização desse sistema parece estar na dependência de longas negociações com o Palácio do Planalto.

O Executivo, aliás, tem sinalizado que continuará utilizando a MPV no mesmo ritmo, pois considera os problemas de sua apreciação e deliberação uma matéria que compete ao Congresso resolver. O importante, para o Executivo, é garantir que o Congresso vote as MPVs, o que pode ser traduzido por **não mexer muito no que lhe é amplamente vantajoso**.

Os primeiros atos realizados em 2008, na tramitação da PEC nº 511, de 2006 (na Câmara), parecem indicar que realmente não será fácil ao Congresso recuperar prerrogativas.

O substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara, na qual atuou como relator o Deputado Leonardo Picciani, integrante do PMDB e da base de apoio ao Governo, apresenta uma solução que **não significa o fim da obstrução, mas apenas a sua substituição por um mecanismo de urgência muito semelhante ao modelo atual e, sob certos aspectos, capaz de ser ainda mais nocivo aos interesses das minorias parlamentares**.

Para substituir o sobrestamento – **alerte-se, não se trata de uma simples eliminação do sobrestamento** – os governistas da Comissão Especial da Câmara aprovaram, na verdade, uma fórmula cheia de compensações.

Em primeiro lugar, de acordo com o substitutivo, uma MPV entrará na Ordem do Dia da Câmara a partir do **décimo sexto dia** de vigência (ou seja, tornar-se-á um problema muito mais cedo do que sucede atualmente – a partir do quadragésimo sexto dia).

Além disso, a inclusão na pauta ocorrerá na condição de primeiríssimo item (**uma urgência especialíssima** que está sendo criada no próprio texto constitucional). Outra proposição legislativa somente poderá ocupar o primeiro lugar (inversão de pauta) mediante aprovação de requerimento individualizado (um para cada matéria) e **aprovado pela maioria absoluta** dos membros da Casa onde se encontrar a MPV.

Ora, a combinação dessa urgência especialíssima e do quórum exigido para a inversão de pauta **poderá tornar inócua, ou no mínimo de uso difícil, a mudança constitucional em andamento**: afinal, é notório que o quórum de maioria absoluta é de obtenção complicada, sobretudo porque deve ser aferido em votação nominal.

Nessa linha, no final das contas, se vier a ser aprovado o texto hoje em análise na Câmara, as MPVs, **além de continuarem a obstruir a pauta** (por causa da natureza da urgência), **passarão a fazê-lo em data inicial bastante anterior à que ocorre atualmente**.

Em síntese, portanto, esse modelo que começa a ser esboçado poderia ser conceituado como de **sobrestamento (ou urgência) flexibilizado seletivo**, que substituiria um modelo de **sobrestamento compulsório**.

A flexibilização do sobrestamento, por sua vez, em razão do quórum qualificado exigido para sua concretização, possivelmente sempre dependerá da concordância das

lideranças governistas e do próprio Executivo, o que deverá resultar num **novo instrumento à disposição do Palácio do Planalto para interferir na pauta das Casas do Congresso**. Em outros termos, dificilmente alguma matéria legislativa será incluída à frente das MPVs se não passar pelo crivo, pela seleção, governista.

A única vantagem perceptível no sistema proposto parece estar no atendimento de um velho pleito do **Senado Federal: criar um mecanismo que proteja a Casa contra a obstrução automática**. Hoje, o prazo de início do sobrestamento, conforme já assinalado, é comum para as duas Casas. Desse modo, em geral a Câmara já envia ao Senado a MPV dentro do prazo de obstrução. Lida a matéria na Câmara Alta, automaticamente ficam paralisadas as demais deliberações.

7. Conclusão

Haverá realmente modificação do sistema de edição e de apreciação das MPVs? Se houver, quanto tempo ainda será necessário para sua gestação? No sistema que eventualmente emergir como sucessor da EC nº 32, de 2001, é possível que realmente o Congresso resgate seus poderes no processo legislativo? Para tanto, é factível que o Executivo venha a abrir mão das vantagens hoje constatadas? São **incógnitas do momento** neste **espinhoso tema que tem concentrado tanto as atenções do Congresso nos últimos vinte anos**.

O certo é que mudar o sistema das MPVs, como entre 1995 e 2001, voltou a ser tema prioritário da agenda do Congresso Nacional.

Pode-se arriscar, também, ser improvável que se mantenha por muito tempo o atual modelo, **gerado quando o Congresso, ao tentar criar um sistema que limitasse a edição de medidas provisórias** (EC nº 32, de 2001), acabou por produzir um mecanismo (o sobrestamento) que, somado ao número abusivo de MPVs editadas, **agravou a situação, criando uma severa autopunição**, uma vez que a rotina tem sido a dos Plenários da Câmara e do Senado impedidos de votar.

Esta combinação – medidas provisórias e sobrestamento de pauta – **já superou todos os limites aceitáveis de sacrifício do Legislativo**. Atingiu o **ponto de saturação!**

Além da alarmante tendência de paralisia dos trabalhos de Plenário, o modelo ainda gera graves repercussões secundárias. Por exemplo: no recente dia 2 de julho, um dos raros neste ano em que o Senado Federal conseguiu desbloquear a sua pauta, foram votadas – em primeiro e segundo turno no mesmo dia, ou seja, também com as sessões de discussão se realizando num só dia – as PECs nºs 96, de 2003 (sobre a DRU – Desvinculação de Receita da União), e 57, de 2005 (sobre apreciação de vetos, pelo Congresso Nacional); a PEC nº 22,

de 2006 (sobre composição do Conselho Nacional de Justiça), também foi discutida e votada, mas apenas em primeiro turno.

Como têm sido cada vez mais raras as votações, sempre que possíveis elas ocorrem da forma mais célere, sem maiores discussões, para que se aproveite a “janela aberta” na pauta, sabendo-se que logo ela se fechará novamente. E a janela em geral se reduz a um único dia. **Para viabilizar essas votações, muitas vezes são necessárias reinterpretações regimentais, nem sempre consensuais, como a que permitiu a simplificação da tramitação em Plenário das PECs ocorrida no dia 2 de julho e em outros precedentes.**

Chama a atenção, nesse quadro de pragmatismo e reinterpretações jurídicas – provocado por sequências de pautas obstruídas – que as soluções encontradas produzam **uma completa inversão de princípios e valores constitucionais: até mesmo o processo de modificação da Constituição Brasileira** – que é, ou deveria ser, do **tipo rígido** – **acaba sendo brutalmente simplificado**, sob pena de nunca se realizarem as votações de PECs em Plenário; enquanto isso, a **energia congressual**, sob a forma de debates, negociações e impasses, é **consumida na apreciação das medidas provisórias**.

Pode-se mesmo concluir que, para se seguir à risca o disposto no art. 62 da Constituição, **estão sendo deixados de lado princípios constitucionais como o da independência dos Poderes (CF, art. 2º) e o da rigidez constitucional (CF, art. 60)**. Afinal, o que representa, à luz das noções modernas de constitucionalismo e democracia, uma Casa Legislativa, por meses e com frequência, não poder votar proposições normativas? A pauta bloqueada por matérias originárias de outro Poder não significa que é este e não o Legislativo quem define a agenda congressual? E isso não é interferência de um Poder na atuação do outro? Quanto à rigidez constitucional, é evidente que ela passa a ser uma “ficção” diante das simplificações verificadas. Se os turnos previstos na Constituição e detalhados nos Regimentos deixam de ser realizados conforme prescritos, até mesmo o descumprimento da Constituição – e não apenas as recentes reinterpretações do Regimento – deve ser questionado politicamente e à luz do Direito.

Para realmente modificar um quadro como esse é difícil prever se o Congresso Nacional reunirá as forças necessárias, diante da influência do Executivo no próprio Parlamento.

O que nos arriscamos a prever, todavia, é que, **sem eliminar o mecanismo do sobrestamento**, o Congresso continuará com seus poderes tutelados por um Executivo que definirá a pauta legislativa por meio de medidas provisórias. **Também consideramos que pouco resolverá apenas substituir o mecanismo, com alternativas como a sugerida pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, de instituir uma urgência diferenciada.**

E essa é a mensagem principal, como conclusão da análise histórica aqui empreendida: **eliminar o mecanismo do sobrestamento é indispensável para restabelecer um mínimo de equilíbrio e de harmonia entre os Poderes.** Se não se vislumbra a possibilidade de aprovar a proposta original do Senador Antônio Carlos Magalhães, de transferir para o Congresso a decisão sobre a eficácia da MPV, que **ao menos o Legislativo fique desonerado das pautas bloqueadas.**

Se o Executivo **já detém a enorme vantagem de editar medidas provisórias com poucas limitações temáticas, o mínimo que o Congresso Nacional deve exigir,** em contrapartida, **é que a mobilização para as votações das MPVs fique a cargo das lideranças governistas e do Palácio do Planalto.** Para inverter esse ônus hoje existente de realizar as votações – que recai sobre o próprio Congresso –, **o fim puro e simples do mecanismo do sobrestamento produziria esse efeito.**

Na situação atual, o Executivo possui o poder de editar e o Congresso o ônus de deliberar, agravado pela paralisação dos demais trabalhos. Nada mais justo, portanto, que se retire parte do ônus do Congresso – a paralisação das demais votações – e se transfira, dessa forma, ao Executivo a responsabilidade de agilizar a apreciação das medidas por ele editadas.

Essa simples providência legislativa – certamente complexa e difícil do ponto de vista político – tenderia a reequilibrar os dois Poderes, pois produziria, de imediato, a autodeterminação do Congresso sobre a própria pauta e a retomada de um fluxo rotineiro de trabalho. E, sem o sobrestamento, a maior dificuldade que teria o Executivo, ao assumir por completo a responsabilidade pela aprovação das MPVs, talvez viesse a produzir o desejado efeito da redução da quantidade de MPVs. Afinal, se passar a existir um ônus mais expressivo para a aprovação dessas matérias, diminuindo conseqüentemente as vantagens que o Executivo tem no emprego desse instrumento, a medida provisória poderá, finalmente, ceder espaço, na cena legislativa, aos instrumentos normativos ordinários previstos na Constituição.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Diário do Senado Federal*, edições de 24 out. 2001 e 23 abr. 2002. Brasília: Senado Federal.

MARIOTTI, Alexandre. *Medidas provisórias*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso Santi. O paradoxo da atuação do Congresso Nacional na democracia. In: ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de (org.). *Direitos fundamentais na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2008.