



Revista de Investigación del Departamento de
Humanidades y Ciencias Sociales

ISSN: 2250-8139

rihumsoeditor@unlam.edu.ar

Universidad Nacional de La Matanza
Argentina

Araujo de Aguiar, Jhonny; Menegoti Gonçalves Ribeiro, Daniela
Democracia e COVID-19: as medidas provisórias editadas no Brasil em tempos de pandemia
Revista de Investigación del Departamento de Humanidades
y Ciencias Sociales, núm. 24, 2023, pp. 207-223
Universidad Nacional de La Matanza
Argentina

DOI: <https://doi.org/10.54789/rihumso.23.12.24.10>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=581976827010>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

[redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Democracia e COVID-19: As medidas provisórias editadas no Brasil em tempos de Pandemia.

Jhonny Araujo de Aguiar - Daniela Menegoti Gonçalves Ribeiro

Licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

Artículo

Democracia e COVID-19: as medidas provisórias editadas no Brasil em tempos de pandemia

Jhonny Araujo de Aguiar¹

Unicesumar Maringá

Daniela Menegoti Gonçalves Ribeiro²

Unicesumar Maringá

Brasil

Trabajo original autorizado para su primera publicación en la Revista RIHUMSO y su difusión y publicación electrónica a través de diversos portales científicos

Jhonny Araujo de Aguiar – Daniela Menegoti Gonçalves Ribeiro (2023) “Democracia e COVID-19: as medidas provisórias editadas no Brasil em tempos de pandemia”. En: RIHUMSO nº 24, año 12, (15 de Noviembre de 2023 al 14 de Mayo de 2024) pp. 207-223. ISSN 2250-8139. <https://doi.org/10.54789/rihumso.23.12.24.10>

Recibido: 15.12.2022

Aceptado: 20.05.2023

¹ Graduando em Direito pela Unicesumar (2022). Graduado em Licenciatura em Química pela Universidade Estadual de Maringá (2020). Pesquisador na área de direito constitucional do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação e participante do grupo de pesquisa instrumentos de efetividade dos direitos da personalidade. Email: jhonnyaraujodeaguiar@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8583-2364>

² Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Maringá (UNICESUMAR). Coordenadora/Líder dos Grupos de Pesquisa (CNPq): Instrumentos de efetividade dos direitos da personalidade e Internacionalização do direito: dilemas constitucionais e internacionais contemporâneos. Pesquisadora do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICETI). Doutora em Direito-Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) com período de pesquisa (doutorado sanduíche) na Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, França. Mestre em Direito-Relações Internacionais, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com período de pesquisa no Mestrado em Integrazione Europea da Università Degli Studi Padova, Itália. Bolsista CNPq no mestrado e no doutorado. Especialista em Comercio Internacional y Inversiones, pela Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Especialista em Direito e Negócios Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (USFC). Advogada com especialidade em Direito Internacional. Linhas de pesquisa: Direito Internacional (Público e Privado), Direitos Humanos, Direitos da Personalidade e Direito Constitucional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7621-8899>

Resumo

A presente pesquisa de cunho empírico qualitativo, tem por objetivo identificar as Medidas Provisórias (MP) editadas em 2020, em que por conta da pandemia do novo coronavírus, foi decretado Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional. A COVID-19 é um dos maiores desafios sanitários já enfrentados neste século e tendo em vista o cenário de crise social e econômico, o Poder Executivo se utilizou das Medidas Provisórias previstas no artigo 62 da Constituição Federal de 1988, na tentativa de construir políticas de enfrentamento à situação instaurada. Com a presente pesquisa, verificou-se que o Governo Federal editou 108 Medidas Provisórias no ano de 2020, que corresponde a mais da metade da maioria que foram apresentadas nos 10 anos anteriores. Além disso, verificou-se que o tema mais editado pelo Poder Executivo versa acerca da liberação créditos extraordinários. Por fim, observou-se que das 108 Medidas Provisórias editadas, 52 delas foram convertidas em Leis. Dessa forma, concluiu-se que as crises instauradas decorrentes da crise pandêmica serviram para justificar os requisitos legais de urgência e relevância para a aprovação das Medidas Provisórias editadas durante a pandêmica da COVID-19.

Palavras-chave: Coronavírus; Direito Constitucional; Medidas Provisórias; Poder Executivo.

Abstract

DEMOCRACY AND COVID-19: THE PROVISIONAL MEASURES EDITED IN BRAZIL IN PANDEMIC TIMES

This qualitative empirical research aims to identify the Provisional Measures (MP) edited in 2020, in which, due to the new coronavirus pandemic, a Public Health Emergency of National Importance was declared. The COVID-19 is one of the greatest health challenges ever faced in this century and in view of the social and economic crisis scenario, the Executive Power used the Provisional Measures provided for in article 62 of the Federal Constitution of 1988, in an attempt to build policies to deal with the situation. With the present research, it was verified that the Federal Government edited 108 Provisional Measures in the year 2020, which corresponds to more than half of the majority that were presented in the previous 10 years. In addition, it was found that the issue most edited by the Executive Power is on the release of extraordinary credits. Finally, it was observed that of the 108 Provisional Measures edited, 52 of them were turned into Laws. In this way, it was concluded that the crises created

resulting from the pandemic served to justify the legal requirements of urgency and relevance for the approval of the Provisional Measures edited during the COVID-19 pandemic.

Keywords: Coronavirus; Constitutional right; Provisional Measures; Executive Power.

RESUMEN

DEMOCRACIA Y COVID-19: LAS MEDIDAS PROVISIONALES EDITADAS EN BRASIL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Esta investigación empírica cualitativa tiene como objetivo identificar las Medidas Provisionales (MP) editadas en el año 2020, en las que, con motivo de la pandemia del nuevo coronavirus, se decretó Emergencia Sanitaria Pública de Importancia Nacional. El COVID-19 es uno de los mayores desafíos sanitarios jamás enfrentados en este siglo y ante el escenario de crisis social y económica, el Poder Ejecutivo utilizó las Medidas Provisionales previstas en el artículo 62 de la Constitución Federal de 1988, en un intento de construir políticas de hacer frente a la situación establecida. Con la presente investigación se verificó que el Gobierno Federal editó 108 Medidas Provisionales en el año 2020, lo que corresponde a más de la mitad de la mayoría que fueron presentadas en los 10 años anteriores. Además, se constató que el tema más editado por el Poder Ejecutivo es sobre la liberación de créditos extraordinarios. Finalmente, se observó que de las 108 Medidas Provisionales editadas, 52 de ellas fueron convertidas en Leyes. Así, se concluyó que las crisis provocadas por la pandemia sirvieron para justificar los requisitos legales de urgencia y pertinencia para la aprobación de las Medidas Provisionales editadas durante la pandemia del COVID-19.

Palabras Clave: Coronavirus; Derecho constitucional; Medidas provisionales; Poder Ejecutivo.

Introdução

A pandemia da COVID-19 e a crise social econômica e política do Brasil

A pandemia da COVID-19 pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) é um dos maiores desafios sanitários já enfrentados nesse século. A doença foi identificada pela primeira vez na China, no final de 2019 e logo em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS), declarou que tal epidemia que já assolava diversos países pelo mundo,

constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Mundial (Oliveira, *et. al.*, 2020).

Em 11 de março de 2020, a OMS decretou que a COVID-19 se tratava de uma doença pandêmica. O conceito de pandemia está relacionado a uma alta e rápida escala de distribuição e transmissão de uma doença infecciosa, partindo do seu lugar de origem e espalhando-se por diversos países e continentes do mundo (Ferreira, 2002).

No Brasil, os primeiros casos foram detectados ainda no mês de fevereiro de 2020 e com isso, o país decretou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional. De acordo com o artigo 1º da Portaria nº188 de 3 de fevereiro de 2020:

Considerando que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, resolve: Art. 1º Declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011 (Brasil, 2020)

Em abril do mesmo ano da publicação da portaria, já haviam sido registrados cerca de 21 mil casos confirmados e 1.200 mortes causadas pela COVID-19 (Cavalcante, *et.al.*, 2020).

A curva que mede a quantidade de casos no Brasil após a detecção das primeiras pessoas infectadas começou a subir drasticamente. Com isso, foram grandes os impactos causados tanto na economia quanto a nível social. Os números do desemprego pela baixa produção econômica no país, tornaram-se um círculo vicioso e com isso, a população necessitava de políticas públicas para tentar conter a crise instaurada. (Barros e Albuquerque, 2020)

De acordo com o boletim macro publicado pela FGV (2021), o Produto Interno Bruto (PIB) do país teve uma retração de 0,5% tanto no primeiro trimestre quanto no segundo. Além disso, houve uma alta de 14,7% no desemprego e um aumento de 42,7% na inflação do país (FGV IBRE, 2021).

Nesse tocante, a pandemia da COVID-19 colocou luz sobre as desigualdades já existentes no país. As vulnerabilidades da população brasileira foram expostas, tais como a exposição ao vírus, a falta de acesso ao diagnóstico e ao tratamento, o acesso a habitações adequadas, tecnologias: água e saneamento, alimentação e nutrição apropriadas, entre outras (Matta, *et. al.*, 2021).

De acordo com Nunes, Pina e Silva (2020), após o ano de 2020 em que a pandemia atingiu seu pico de contaminação, mais de 12,8% dos brasileiros encontram-se extremamente pobres, sendo este o maior índice da década. É importante ressaltar que, desde 2016, programas importantes para a diminuição da pobreza como o Bolsa Família, sofreram cortes no investimento, contribuindo para um aumento de pessoas mais necessitadas financeiramente.

É importante destacar que a população à beira da marginalidade foi a mais afetada socialmente por conta da pandemia do novo coronavírus. Nesse sentido, Lisboa (2021) ilustra que:

a COVID-19 tem afetado mais pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil, em especial homens e mulheres negras, de baixa escolaridade. Essas pessoas estão mais expostas ao contágio e morte pela doença, e também são mais vulneráveis ao desemprego e aos agravos socioeconômicos. O desemprego e ausência de renda, aliado a um aumento no preço de itens essenciais, através da subida das taxas de juros, também tem lançado novas famílias à situação de pobreza no país. (p. 208)

Diante do panorama instaurado, líderes políticos e empresários de diversos países das Américas e da Europa assinaram um manifesto contra o que chamam de sacrifício de direitos e liberdades, referindo-se às medidas de isolamento e distanciamento social e suas consequências (Matta, *et. al.*, 2021).

Nesse sentido, muitos países, incluindo o Brasil, optaram por seguir uma lógica econômica neoliberal, contra as recomendações das principais organizações mundiais. De acordo com Matta, *et. al.*, (2021), a crise sanitária expõe a dificuldades de coordenação dos entes que compõe a união:

A dificuldade de coordenação nacional e a falta de uma liderança que indicasse um caminho coerente para lidar com o vírus em escala e para o diálogo federativo no Brasil levaram a que a responsabilidade, na prática, ficasse a cargo de governadores e prefeitos, incentivando uma supervalorização da fragmentação política num momento da necessidade de afirmação de um amplo pacto nacional para o enfrentamento da crise sanitária e humanitária. (p. 30)

Visto o cenário de crise social político e econômico, foi necessário que o governo federal criasse mecanismos que garantissem a segurança dos brasileiros, bem como assegurassem que o vírus não infectasse mais pessoas como estava acontecendo naquele momento. Para tanto, o Presidente da República editou diversas Medidas

Provisórias (MP's) para o enfrentamento da pandemia, na tentativa de lidar com a crise sanitária, econômica e social.

As Medidas Provisórias no enfrentamento à crise pandêmica

A Constituição Federal da República dispõe em seu artigo 62 que “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” (Brasil, 1988:16).

De acordo com Mendes (2018), as MP's são atos normativos primários, que possuem condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro de separação dos Poderes e, no âmbito Federal, apenas o Presidente da República pode editá-las. Além disso, segundo Martins (2021), por serem atos normativos com força da lei, poderão ser objetos de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

As MP's de acordo com a Constituição Federal podem ser utilizadas em caso de relevância e urgência. O primeiro delas está atrelado ao interesse público, referente a casos mais graves que precisam do amparo jurisdicional e demandam atenção imediata do Estado (Balera, 2009).

No segundo caso referente a seu caráter de urgência, remete a uma determinada situação em que a medida deve ser iminente, não podendo ser adiada, caso contrário possa a situação causar grandes danos aos bens que deveriam ser assegurados pelo Estado (Balera, 2009).

Ao serem editadas, as MP's produzem dois efeitos:

inova a ordem jurídica imediatamente e provoca o Congresso Nacional a deliberar sobre o assunto. Daí se ter apontado que, a par da natureza de ato normativo primário, em determinado sentido, reveste-se a medida provisória, também, do caráter de projeto de lei ou proposição legislativa de iniciativa do Poder Executivo. Esse aspecto torna saliente uma limitação de conteúdo à medida provisória que não está especificada no texto constitucional. Não será cabível regular por medida provisória matéria que a Constituição reserva à iniciativa legislativa exclusiva de outro Poder que não o Executivo. (Mendes, 2018, p.994)

A urgência e a relevância da matéria, são pressupostos formais para a edição das MP's. Para sua legitimação, é necessária uma situação em que a construção de uma

norma seja dificultosa para a resolução de uma problemática que possa configurar um dano de difícil ou impossível reparação para toda a sociedade (Mendes, 2018).

A eficácia da MP está relacionada com a diferenciação entre força de lei, que indica sua potencialidade de inovar a ordem legislativa preexistente e o valor de lei, que acusa a aplicabilidade do regime jurídico da lei à MP (Moraes, 2020).

Segundo Mendes (2018), a MP pode ser convertida em Lei, mediante a um projeto de conversão elaborado pelo Congresso Nacional e examinada por uma comissão mista de deputados e senadores, como prevê o artigo 62, §9º, da Constituição Federal.

Tendo em vista a necessidade da célere tramitação das medidas provisórias, foi a partir das ADPF nº 661 e 663, que foi instituída como medida cautelar, a prorrogação de todos os prazos de validade das MP's em tramitação no Congresso Nacional, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia (Sampaio, 2021).

De acordo com Sampaio (2021):

A grande inovação desse rito proposto foi a não observância da obrigatoriedade da análise das medidas provisórias por comissão mista, conforme dispõe o §9º do artigo 62 da Constituição Federal. Ao invés disso, um relator seria designado no plenário de cada Casa e ofereceria parecer oral às medidas provisórias no momento da deliberação. (pp 18)

Segundo Mendes (2018), a desobediência ao ditame constitucional gera inconstitucionalidade, que contamina de nulidade a lei em que a Medida Provisória vier acaso a se converter. Essa decisão do Superior Tribunal Federal, a partir da ADI nº 4.029, determinou que a nulidade pelo descumprimento do preceito da Lei Maior atingiria apenas as novas MP's editadas a partir do julgamento.

Diante do rito que poderia acelerar a tramitação da MP e tendo em vista o caráter de urgência da proposição, apenas em 2020, o Poder Executivo bateu recorde de edição de MP's em 20 anos. Foram 42 peças elaboradas somente nos quatro primeiros meses do ano e que em sua maioria, eram relacionadas com a pandemia do COVID-19 (Oliveira, 2020).

Tendo em vista o cenário de urgência e relevância por conta da crise pandêmica gerada pela COVID-19, as reformulações do trânsito a partir da ADI 4029 e das diversas medidas provisórias editadas durante o período de pandemia, é necessário realizar o seguinte questionamento: quais foram as Medidas Provisórias editadas

durante o período de calamidade pública decorrente da pandemia e seus impactos no combate contra o COVID-19?

A análise das MP's editadas durante o período de pandemia, torna-se fundamental para o entendimento dos instrumentos jurídicos utilizados pelo Estado brasileiro para solucionar os problemas sociais e econômicos enfrentados pela população brasileira devido à pandemia do COVID-19. Identificá-las, permite avaliar como o Brasil tem tratado a problemática da crise social e econômica frente a COVID-19.

Com isso, presente trabalho busca identificar as MP's editadas durante o período de fevereiro de 2020, em que foi decretado Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional, até fevereiro de 2022, dois anos após o decreto brasileiro que iniciou as medidas de segurança contra a COVID-19.

METODOLOGIA

A presente pesquisa foi realizada na forma empírica qualitativa, de forma a realizar a coleta de dados mediante a fatos ocorridos na sociedade, por meio de uma amostragem determinada (Bonat, 2009).

Nesse sentido segundo Minayo (1994), a pesquisa de natureza qualitativa busca a resolução de uma problemática real, no qual o foco está centrado em um universo de significados, crenças e valores, visando responder questões mais aprofundadas do conhecimento (Minayo, 1994).

A pesquisa de cunho empírico tem por objetivo a coleta e o resumo de dados do mundo real e a realização, em sequência, de inferências descritivas e causais com base neles, usando, assim, fatos conhecidos como fonte de conhecimento para coisas que são ainda desconhecidas (Epstein e King, 2013).

Dessa forma, o método utilizado de acordo com Epstein e King (2013) pretende:

a) Coletar dados, para que se possa utilizar as informações no decorrer da pesquisa. Para tanto, serão utilizados livros, artigos científicos, notícias, jurisprudências, Leis, Medidas Provisórias e proposições legislativas.

b) Resumir os dados, para que sejam facilmente compreendidos, visando garantir que as informações coletadas sejam possam auxiliar a cumprir todos os objetivos da pesquisa;

c) Desenvolver inferências descritivas ou casuais, que envolve utilizar os dados que foram observados para aprender sobre os dados que queremos levantar.

Para realizar a coleta de dados, será utilizado o site do Congresso Nacional, em que consta todas as MP's já editadas e em tramitação.

Com isso, será feito uma busca das Medidas desde fevereiro de 2020, período em que foi Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional, até fevereiro de 2022, dois anos após as primeiras medidas de segurança serem impostas pelo Estado e no momento em que a curva de mortalidade havia baixado devido o avanço da vacinação no país.

Desta feita, será analisado o número de MP's editadas neste período e realizar um comparativo com os anos anteriores, a fim de verificar se a pandemia contribuiu para um aumento de edições.

Em seguida, as MP's serão classificadas segundo suas os temas mais editados no ano de 2020. Por fim, serão investigadas as Medidas que foram convertidas em leis, as que estão em tramitação, que perderam a vigência ou que foram revogadas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A primeira MP publicada no período em que foi decretado estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional foi a de número 921 de 7 de fevereiro de 2020 que abriu crédito extraordinário em favor do Ministério da defesa.

Desta feita, a partir do período de pandemia em 2020 foram editadas 108 Medidas Provisórias acerca de diversos temas. Consoante com o gráfico 1 que apresenta as Medidas editadas em um período de 10 anos, é possível visualizar que o número durante o ano de 2020, corresponde a mais da metade das apresentadas nos anos anteriores.

Gráfico 1

Medidas Provisórias editadas entre 2010 e 2020



Fonte: De autoria própria

Nesse sentido, é possível verificar que em 2020 foram editadas 60 MP's a mais do que no ano anterior. Tendo em vista as problemáticas enfrentadas em 2020, os requisitos de relevância e urgência previstos no artigo 62 da Constituição Federal, tornam-se pressupostos para a efetividade dessas medidas. Silva e Fernandes (2020) preceituam acerca da relevância que menciona o texto constitucional:

A relevância mencionada no artigo 62 da Constituição Nacional é a providência que se impõe, em determinada situação, para tutelar interesse público, cujas peculiaridades e especificidades da matéria que veicula reclamam atenção e atuação extraordinárias por parte do Estado. O fim será alcançado por meio da MP, inexistindo outro instrumento hábil a fazê-lo. (p. 801)

Visto a crise sanitária, econômica e social que o Brasil, a COVID-19 é um tema de relevância para a edição de MP's. Outro pressuposto constitucional que deveria ser atendido é o de urgência. Silva e Fernandes (2020), ilustram acerca do tema:

a urgência referida na Constituição da República de 1988 consubstancia-se em uma hipótese que requer positividade premente, não sendo possível aguardar o tempo necessário do processo legislativo ordinário, nem mesmo se socorrendo da alegação de urgência no trâmite, facultada no artigo 64, §§ 1º e 2º da Lei Maior, sob pena de ocasionar riscos ou danos à coletividade. (p. 801)

Nesse sentido, para enfrentar o estado de crise, foi necessário que Estado construísse Políticas Públicas. Para tanto, o governo brasileiro se utilizou das MP's como forma de acelerar o procedimento de sua implementação (Blackman, *et. al.*, 2020).

De acordo com Silva, *et. al.*, (2022), o desafio de construir mecanismos para o enfrentamento das problemáticas decorrentes da pandemia, exige que tenha claro que as funções típicas a enunciados dogmáticos devem ser testadas exaustivamente.

Segundo Blackman *et. al.* (2020), as Políticas Públicas devem ter o objetivo de proteger as famílias mais afetadas pela crise, proteger trabalhadores e empresas e minimizar os efeitos sistêmicos na economia.

Vale destacar que, a partir do julgamento das Arguições por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 661 e 663, que contribuíram para uma apreciação mais célere das Medidas Provisórias dispensando sua análise prévia por comissão mista de deputados e senadores assim como prevê o art. 62, §9º da Constituição Federal contribuiu para o aumento de edições das Medidas Provisórias no ano de 2020 (Sampaio, 2021).

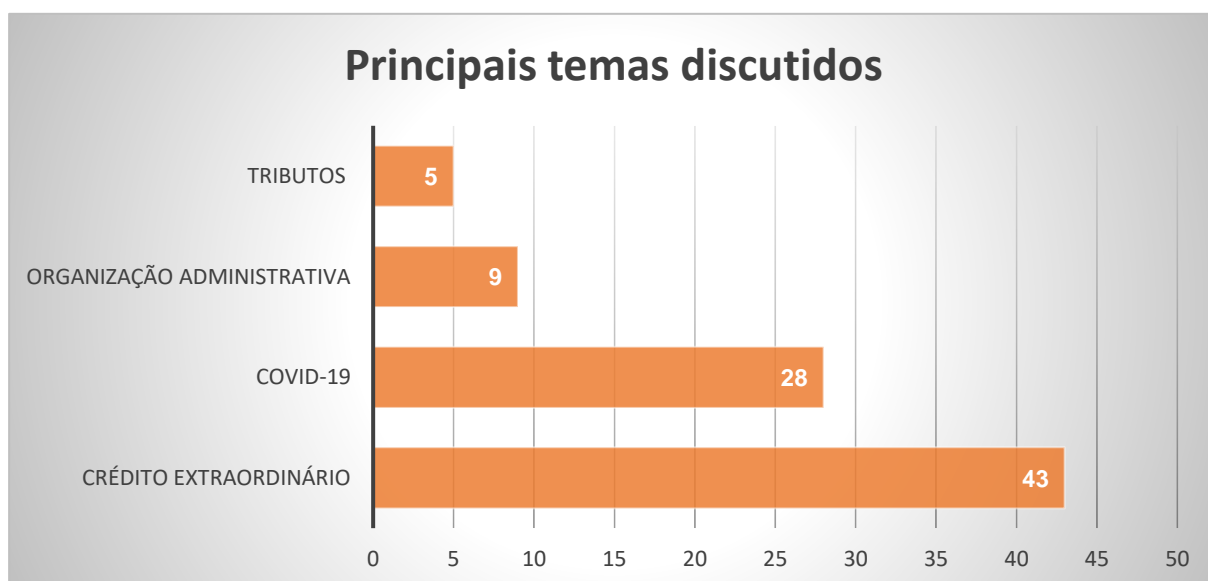
As 108 MP's editadas durante o ano de 2020 versam acerca de diversos temas. Dentre eles, os textos mais editados estão correlacionados com a concessão de crédito extraordinário para os Ministério do Governo com a pandemia, sobre a organização administrativa e acerca de tributos.

Ainda, como é apresentado no gráfico 1, é possível observar que além dos créditos extraordinários, as principais medidas provisórias editadas versam diretamente acerca da pandemia da COVID-19, se tratando de normativas, disposições, abertura de programas sociais, repasses federais para estados e municípios, regime de flexibilização e acerca de assuntos administrativos que tratavam sobre prorrogação de contratos.

O gráfico 2 apresenta a comparação entre o número de edições relacionados a esses temas. As demais MP's editadas em 2020 não serão discutidas no presente artigo, pois não apresentam quantidades significativas em comparação com as demais.

Gráfico 2

Principais temas discutidos nas Medidas Provisórias



Fonte: De autoria própria

Como demonstra o gráfico 2, o tema mais discutido nas MP's em 2020 foram as concessões de créditos extraordinários com 43 edições. De acordo com Sanches (2004) eles são instrumentos de ajuste orçamentário em itens programáticos que apresentam poucos recursos e excesso de disponibilidade.

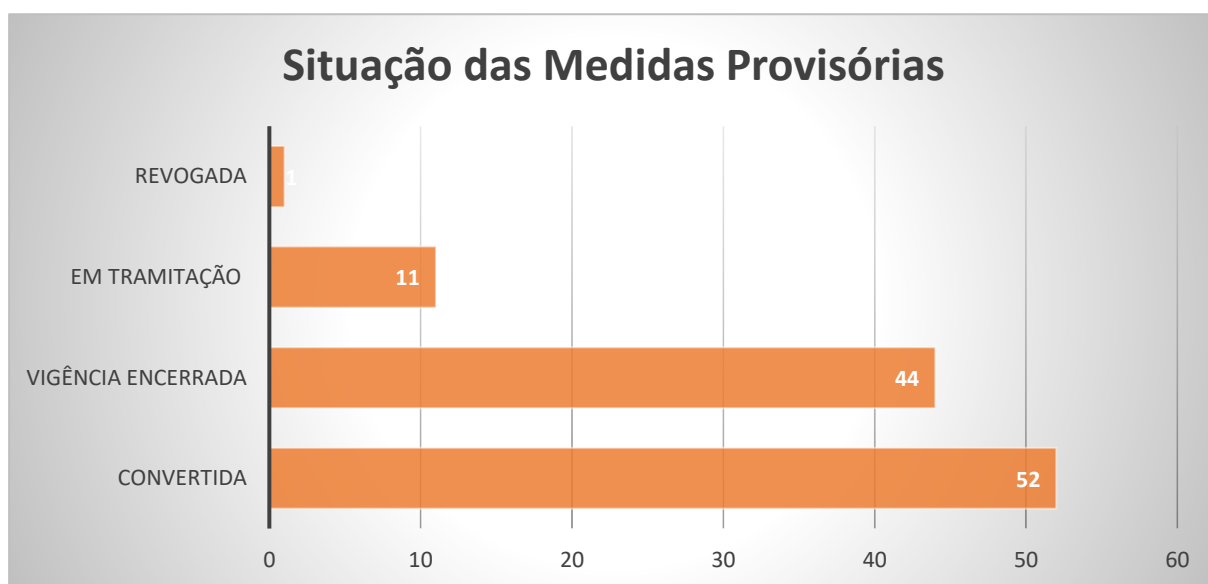
Corroborando com o autor, o artigo 41, III da Lei 4.320/1964 (Brasil, 1964), que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal preceitua que: “Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública” (p. 9).

Nesse sentido, os textos para a aprovação das MP's relacionadas aos créditos extraordinários utilizaram a pandemia da COVID-19 como argumento para sua abertura.

Outro ponto a ser destacado está relacionado com a conversão das MP's em Leis, o encerramento da vigência, revogação, rejeição e ainda em tramitação, como é ilustrado no gráfico 3.

Gráfico 3

Situação das Medidas Provisórias



Fonte: De autoria própria

Das 108 MP's editadas em 2020, 52 delas foram convertidas em Lei, partindo dos requisitos formais e materiais previsto no artigo 62, da Constituição Federal que dispõe que “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” (Brasil, 1988, p. 9).

Corroborando com o texto Constitucional, Anesclar (2009) versa acerca do juízo prévio do Congresso Nacional para a conversão das Medidas em Lei:

O juízo prévio que a Constituição determina ao Congresso Nacional é uma garantia para o ordenamento jurídico, no que concerne à validade e eficácia da norma governamental, pelo que se poderá garantir a supremacia da Constituição como norma hierarquicamente superior, a qual estabelece um sistema de repartição de competências, havendo um maior peso no Poder Legislativo, relativo à produção normativa, por ser este um órgão mais democrático devido a sua composição. (pp. 102-103)

De acordo com Anesclar (2009), o controle parlamentar para a conversão de MP para lei, além de jurídica é política, tendo em vista que o Congresso Nacional deverá formular juízo político e também no que se refere a admissibilidade referente aos pressupostos legais para sua apreciação. Importante destacar que, a urgência e relevância das matérias no ano de 2020, contribuíram para as diversas conversões ocorridas em tempos de pandemia.

Ainda, as MP'S que não foram convertidas em lei perderam a sua vigência, tendo em vista que legalmente, possuem força de lei no prazo de 60 dias e caso não seja feita sua conversão, ocorre a perda de sua eficácia *ex tunc* em expirando o prazo constitucional (Filho, 2021).

Conclusão

A pandemia da COVID-19 é os problemas sanitários já enfrentados no século XXI e que desencadeou uma grave crise econômica e social no mundo. No Brasil, um dos instrumentos utilizados para a construção de políticas públicas foram as Medidas Provisórias, tendo em vista sua condição resolutiva de apreciação e força normativa.

Para serem utilizadas, as MP's devem possuir caráter de urgência e relevância. Nesse sentido, as crises instauradas decorrentes da pandemia da COVID-19 serviram de pressupostos constitucionais para suas edições.

Desta feita, em 2020 foram editadas 108 MP's, que representa um aumento de quase 100% se comparado com os 10 anos anteriores. Além da crise sanitária, econômica e social, a apreciação das ADPF's 661 e 663 que dispensa sua apreciação prévia pela



comissão mista formada de deputados e senadores, contribuiu para um aumento significativo de edições.

O tema que foi mais discutido nas MP's foi a concessão de crédito extraordinário para os diversos Ministérios, tendo em vista que devem ser destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. Desta feita, a pandemia da COVID-19 foi utilizada em muitas das edições como argumento para a concessão de crédito extraordinário.

Além disso, foram convertidas 52 Medidas Provisórias em Lei, a partir de um processo jurídico e político de apreciação do Congresso Nacional. No mais, 42 delas perderam sua vigência, que não houve apreciação no prazo legal para a conversão.

Referências

- Anesclar, L. E. (2022). A convalidação da Medida Provisória Estudo comparativo com a doutrina constitucional espanhola. *Revista de Informação Legislativa*. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194896/000861725.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Barela, F. P. (2009). Medida Provisória: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo congresso nacional e pelo STF. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, (14). [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo_Felipe_Penteado_Balera_\(Medida_Provisoria\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo_Felipe_Penteado_Balera_(Medida_Provisoria).pdf)
- Barros, A. A., Albuquerque, L. L. (2020). Os impactos jurídicos da covid-19 no direito do trabalho e as medidas provisórias em tempos de calamidade pública: relativização da dignidade da pessoa humana? *Covid-19 e direito brasileiro: mudanças e impactos*. Tirant lo Blanch.
- Blackman, A., Ibáñez, A., Izquierdo, A., Keefer, P., Moreira, M., Schady, N. y Serebrisky, T. (2020). A política pública de combate à Covid-19: Recomendações para a América Latina e o Caribe. *Banco Interamericano de Desenvolvimento*. <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/A-politica-publica-de-combate-a-Covid-19-Recomendaces-para-a-America-Latina-e-o-Caribe.pdf>.
- Bonat, D. (2009). *Metodologia de pesquisa*. IESDE Brasil S.A.
- Brasil. Casa Civil. (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. Congresso Nacional. (1994). Lei 4.320 de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm.
- Brasil. Ministério de Saúde/Gabinete do Ministro. (2020). Portaria nº188, de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>.

- Cavalcante, J., Santos, A., Bremm, J., Lobo, A., Macário, E., Oliveira, W. y França, G. (2020). COVID-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*. http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742020000400016.
- Epstein, L. y King, G. (2013). *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. Direito GV.
- Ferreira, A. (2002). *O minidicionário da língua portuguesa*. Nova Fronteira.
- Filho, N. (2021). *Edições de Medidas Provisórias*. Câmara dos Deputados. https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40521/edicao_medidas_tavares.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- FGV IBRE. (2021). Boletim macro: piora da pandemia e os seus impactos na economia. *Portal Libre*. <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/2021-03-boletim-macro.pdf>.
- Lisboa, C. (2021). Pandemia e aumento da desigualdade de renda no brasil: desafios ao SUAS. *Revista de desenvolvimento social*. 27, (2). <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/4568/5130>.
- Matta, G., Rego, S., Souto, E. y Segata, J. (2021). *Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: População vulnerabilizadas e respostas à pandemia*. Editora Fiocruz. <https://books.scielo.org/id/r3hc2/pdf/matta-9786557080320.pdf>.
- Martins, F. (2021). *Curso de direito constitucional*. Editora Saraiva.
- Mendes, G. (2018). *Série IDP - Curso de direito constitucional*. Editora Saraiva.
- Minayo, M. (1994). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Vozes.
- Moraes, G. (2020). *Curso de Direito Constitucional*. Grupo GEN.
- Nunes, D., Pina, S. y Silva, J. (2020). Fome e Covid-19 no Brasil: epidemias que violam direitos humanos e constitucionais. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*. <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/3439/3168>
- Oliveira, G. (2020). Com coronavírus, abril bate recorde de medidas provisórias em 20 anos. *Agência Senado*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/com-coronavirus-abril-bate-recorde-de-medidas-provisorias-em-20-anos>.

- Oliveira, W., Duarte, E., França, G. y Garcia, L. (2020). Como o Brasil pode deter a COVID-19. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*. http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742020000200002.
- Sampaio, B. (2021). O rito das medidas provisórias e a pandemia de covid-19 o congresso nacional, com o aval do supremo tribunal federal, feriu a constituição? *Caderno virtual*. <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/5360>.
- Sanches, O. (2001) Créditos extraordinários por medidas provisórias: até quando a irracionalidade? *Câmara dos Deputados*. <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo090.pdf>.
- Silva, D. y Fernandez, E. (2020). Relevância Provisória e Urgência Sob Medida: Paradoxos Conceituais na Moderna Conjuntura Jurídico-Política Brasileira. *Revista de direitos humanos e democracia*. <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/8816>.
- Silva, M., Lafeta, C., Melo, S. y Oliveira, V. (2022). *Impactos do Coronavírus do Direito, diálogos, reflexões e perspectivas contemporâneas*. Editora Newton Paiva.