

FLEXIBILIDADE CONSTITUCIONAL, PRINCÍPIO DA SIMETRIA E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO ÂMBITO ESTADUAL: HARMONIA OU DESFUNCIONALIDADE?

CONSTITUTIONAL FLEXIBILITY, THE PRINCIPLE OF SYMMETRY AND PROVISIONAL MEASURES AT STATE LEVEL: HARMONY OR DYSFUNCTIONALITY?

Raul Bertani de Campos

Tribunal de Justiça de Santa Catarina, SC, Brasil

Luciene Dal Ri

Universidade do vale do Itajaí, Univali, SC, Brasil e Università degli Studi di Perugia, Itália.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31512/missioneira.v26i2.1849> Recebido em: 21.08.2024 Aceito em: 02.09.2024

Resumo: O artigo objetiva analisar as razões pelas quais a Constituição Federal de 1988 é frequentemente emendada e se os entes subnacionais acompanharam as alterações realizadas no processo legislativo, em especial na adoção de medidas provisórias. Os entes que não acompanharam as mudanças podem ter seus instrumentos legislativos declarados inconstitucionais, pois o Supremo Tribunal Federal entende que as regras do processo legislativo federal (que inclui a edição das medidas provisórias) devem ser obrigatoriamente observadas pelos entes subnacionais, em razão da aplicação do que se convencionou denominar princípio da simetria. Após analisar a natureza jurídica e a disciplina das medidas provisórias nas constituições brasileiras, observou-se que apenas seis estados contêm previsão de edição desse instrumento normativo em suas constituições; apenas quatro tinham essa previsão originária. Desses, dois não atualizaram seus textos. Nos demais, a mudança ocorreu em média superior a 9 anos após a Emenda Constitucional n. 32/2001.

Palavras-chave: Constituição Federal; Emendas Constitucionais; Constituições Estaduais; Princípio da Simetria.

Abstract: The article aims to analyze why the Brazilian Federal Constitution of 1988 has been frequently amended and whether subnational entities have followed the changes made in the legislative process, particularly regarding the adoption of provisional measures. States that did not follow these changes may have their laws declared unconstitutional, as the Supreme Federal Court understands that the rules of the federal legislative process (which includes the issuance of provisional measures) must be observed by subnational entities, due to the application of what has been called the principle of symmetry. After analyzing the legal nature and regulation of provisional measures in Brazilian constitutions, it was observed that only six states include provisions for the issuance of this normative instrument in their constitutions; only four had this provision originally. Of these, two did not update their texts. In the remaining four, change took an average of more than nine years since the adoption of Constitutional Amendment n. 32/2001.



Keywords: Constitutional Amendments; Federal Constitution; States Constitutions; Principle of Symmetry.

Introdução

A Constituição Federal tem sido reiteradamente modificada desde sua promulgação. São 132 Emendas Constitucionais até 31 de dezembro de 2023 e 6 Emendas Constitucionais de Revisão, uma média de quase quatro emendas por ano desde outubro de 1988.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao seu turno, tem reconhecido que em determinadas matérias os entes subnacionais devem adotar regramento idêntico ao previsto na Constituição Federal. Dentre essas matérias, destaca-se o processo legislativo enquanto instrumento pelo qual os entes subnacionais exercem sua autonomia, em especial na vertente da auto-organização.

Esse entendimento foi aplicado, por exemplo, para casos de iniciativa privativa¹, quórum de votação² e possibilidade de instituição de medida provisória pelo governador. Se não há observância do modelo federal, reconheceu-se vício de inconstitucionalidade.

A desarmonia entre as disposições estaduais e o modelo federal, sob a ótica do STF, pode culminar na invalidação de inúmeros instrumentos legislativos estaduais, criando verdadeiro vácuo legislativo. Por isso, o objetivo deste artigo é averiguar se os estados e o Distrito Federal acompanharam as mudanças operadas na Constituição Federal, em especial quanto às medidas provisórias.

O trabalho é dividido em duas partes. A primeira objetiva explicar as razões pelas quais a Constituição Federal tem sido regularmente emendada. Na segunda, após breve retomada da natureza jurídica e do histórico da medida provisória, será exposto se os entes subnacionais acompanharam as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 32/2001, que modificou substancialmente a disciplina das medidas provisórias no âmbito nacional.

O estudo envolveu revisão da literatura existente sobre o tema, com consulta a artigos científicos, livros de doutrina e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, responsável por analisar a constitucionalidade de mudanças nos textos da Constituição Federal e das constituições estaduais e arbitrar conflitos entre os entes federativos. Também foi analisado o texto constitucional federal e suas modificações, em especial quanto aos dispositivos que tratam

1 Na ementa da Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 1201 consta o seguinte: “No mérito, já se firmou o entendimento desta Corte no sentido de que, também em face da atual Constituição, as normas básicas da Carta Magna Federal sobre processo legislativo, como as referentes às hipóteses de iniciativa reservada, devem ser observadas pelos Estados-membros. Assim, não partindo a lei estadual ora atacada da iniciativa do Governador, e dizendo ela respeito a regime jurídico dos servidores públicos civis, foi ofendido o artigo 61, § 1º, II, “c”, da Carta Magna. Ação direta que se julga procedente, para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 109, de 08 de abril de 1994, do Estado de Rondônia”. (ADI 1201, Relator: MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 14-11-2002, DJ 19-12-2002 PP-00070 EMENT VOL-02096-01 PP-00066).

2 O Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade de quórum diferente de 3/5 para aprovação de emendas constitucionais estaduais nas ADIs n. 486, do Distrito Federal (ADI 486, Relator: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-1997, DJ 10-11-2006 PP-00048 EMENT VOL-02250-1 PP-00001 RTJ VOL-00201-01 PP-00012 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 151-162 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 28-50) e 6453, de Rondônia (Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 17-02-2022 PUBLIC 18-02-2022). Também reconheceu a inconstitucionalidade da previsão, em Tocantins, de emendas constitucionais de revisão e seu quórum de dois terços, em votação única, para aprovação (ADI 1722 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10-12-1997, DJ 19-09-2003 PP-00014 EMENT VOL-02124-02 PP-00401).

das medidas provisórias. Para verificar a harmonia ou o descompasso das constituições estaduais com o sistema federal, foram analisadas vinte e seis cartas estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal, assim como as respectivas emendas que alteraram o processo legislativo local.

Flexibilidade constitucional: o caso brasileiro

O Poder Legislativo da União tem sido profícuo em emendar a Constituição Federal. Desde sua promulgação o texto constitucional foi alterado em média quase quatro vezes por ano. O número de emendas constitucionais promulgadas chegou a oito no ano de 2014 e a catorze no ano de 2022, o texto sofreu catorze modificações. Quais as razões para esse elevado número de alterações?

As políticas públicas

Para Rogério Bastos Arantes e Cláudio Gonçalves Couto, uma hipótese é o número de dispositivos de políticas públicas inseridos no texto constitucional. Os autores desenvolveram uma Metodologia de Análise Constitucional que diferencia os dispositivos constitucionais em fundamentais (de *polity*) e veiculadores de políticas públicas (de *policy*). Em cartas democráticas os dispositivos de *polity* versam sobre quatro assuntos básicos: a existência de um Estado e de uma Nação (com a definição de estrutura básica do Estado e os contornos da Nação, incluídas as subdivisões regionais, étnicas, culturais, território e regime político); direitos individuais fundamentais (direitos de liberdade e de participação política); regras de funcionamento (eleições, relações entre órgãos, funcionamento da burocracia e regras para processos decisórios); e mínimo de igualdade social para assegurar a adesão ao pacto democrático (direitos materiais de bem estar social) (Arantes; Couto, 2008, p. 34). Se os dispositivos constitucionais não puderem ser incluídos nesses temas, eles pertencem ao plano governamental e não constitucional. Com a alternância de poder decorrente das eleições periódicas, a implementação das políticas governamentais depende da alteração do texto constitucional. Do contrário, há um congelamento de políticas públicas, engessadas no texto constitucional.

Os autores sustentam que há uma maior propensão de constituintes democráticas a constitucionalizar *policies* de forma mais intensa do que as cartas impostas autocraticamente. A pesquisa do histórico das constituições brasileiras confirma essa ideia inicial. As constituições promulgadas por Assembleias ou Congressos Constituintes (de 1891, 1934, 1946 e 1988) têm 20,5% de *policies*. Nas cartas outorgadas (de 1824, 1937 e 1967) esses dispositivos representam apenas 10% do total (Arantes; Couto, 2008, p. 42).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte em 1934 e a Constituição dos Estados Unidos do Brasil promulgada pela Assembleia Constituinte de 1946 têm o dobro do tamanho das anteriores e traduzem a centralidade do Estado brasileiro, a complexidade da organização política e constitucionalismo mais substantivo e dirigente. Ambas enfrentaram o desafio de reorganizar o Estado, rompendo com o regime oligárquico (no caso de 1934) e com o regime autoritário do Estado Novo (em 1946). São 213 artigos na Constituição de 1934 (187 principais e 26 de disposições transitórias) e 258 no texto de 1946 (222 principais e 36 de disposições transitórias). O número de dispositivos de *polity* na primeira é de 663, mantendo-se quase inalterado na segunda (670 dispositivos). As

regras de *policies* também se mantiveram relativamente estáveis (119 e 97 dispositivos).

Esse registro demonstra a hipótese inicial de que constituições promulgadas em período democrático possuem mais dispositivos de *policies* do que suas variantes outorgadas por regimes autoritários. Os autores sustentam que a estrutura de constituintes multilaterais (elaboradas com mais de um grupo com poderes de veto, negociadas por diversos atores) justifica esse resultado. A natureza do processo político também é relevante. Se autoritário, não há necessidade de prever e organizar detalhadamente o futuro. O governo acredita que terá poder para isso. Mas se democrático, os atores lutam para inscrever na constituição seus interesses para evitar discussões futuras.

A inércia constitucional

Os autores, contudo, registram um desmesurado peso da Constituição de 1988 na média dos dispositivos de *policies* nas constituições promulgadas (Arantes; Couto, 2008, p. 40-45). Praticamente 30% do texto constitucional é destinado ao estabelecimento de políticas públicas. Eles investigam, então, as razões desse inchaço. Começam refutando a explicação de que isso ocorre porque a Constituição de 1988 é detalhista. Trata-se de mais uma consequência, não de causa. Complementam que a fragmentação partidária tampouco pode ser responsabilizada, pois os números são semelhantes em 1988 e 1946.

O fenômeno pode ser explicado parcialmente pela inércia constitucional, que significa a propensão de que dispositivos que estão no texto nele permaneçam, seja pela impossibilidade de alcance das maiorias necessárias para sua retirada, seja porque novas negociações constitucionais exigem tempo e capital político dos atores envolvidos. O argumento da inércia perde força com a constatação de que para o constituinte de 1987 e 1988 era mais fácil a inclusão de novos dispositivos no texto a ser promulgado, que exigia apenas a maioria absoluta, do que a alteração da Constituição de 1967, que dependia de maioria de dois terços. Ficou mais fácil livrar-se do entulho autoritário na nova constituição do que primeiro reformar a antiga e, pela inércia, passar para a nova um texto mais conciso (Arantes; Couto, 2008, p. 45-46).

Participação popular e fragmentação partidária

O desenho institucional da constituinte e o contexto histórico de grande mobilização e efervescência políticas ajudam a explicar o aumento expressivo de dispositivos de *policies*. A constituinte simbolizou a passagem do regime autoritário ao regime democrático, em clima de ampla revisão da *polity* brasileira, com participação de diversos setores e atores com possibilidades de influenciar os resultados (Arantes; Couto, 2008, p. 48).

Havia divisão de forças políticas no interior do parlamento e apesar da ampla maioria do PMDB, o grupo não era coeso³. O anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi abandonado pelos constituintes (Carvalho, 2017, p. 21) e os trabalhos foram reiniciados do zero.

3 Para mais informações sobre a composição da Assembleia Nacional Constituinte, vide: CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: **Segredos da Constituinte**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

Segundo Arantes e Couto (2008, p. 50):

O processo descentralizado, o *quorum* de maioria simples, a ausência de um projeto-base do qual o trabalho dos constituintes pudesse partir e a inexistência de qualquer bancada parlamentar que pudesse atuar como bloco decisório majoritário coeso e defensor de um projeto próprio constituíram fatores favoráveis à introdução no texto dos mais variados dispositivos, desde que contassem com o apoio substancial de algum grupo de pressão ou bancada parlamentar e não ferissem os interesses de qualquer maioria congressual que pudesse se constituir numa coalização de veto. Noutros termos, as negociações travadas em torno da elaboração da nova Carta ocorreram sob a égide de um amplo *logrolling*: o apoio de um grupo qualquer a medidas patrocinadas por outro poderia ter como retribuição o apoio a uma medida de seu próprio interesse noutra oportunidade.

A primeira fase da Constituinte foi descrita por Carvalho (2017, p. 22) como uma “festa cívica”. Perto de mil pessoas foram ouvidas pelas comissões temáticas: ministros, índios, governadores, representantes de minorias organizadas, sindicalistas e intelectuais da academia. Foram enviadas comitivas pelas subcomissões para diversas regiões do país. Como o regimento interno permitia emendas populares, subscritas no mínimo por 30 mil eleitores, chegaram 122 dessas emendas, com estimativa de 12 milhões de assinaturas.

No entanto, a pulverização dos partidos políticos que não conseguiam formar maiorias e a grande inclusão, na barganha constitucional, de diversos atores – inclusive com a participação de 12 milhões de cidadãos – ajudam a explicar o grande detalhamento do texto constitucional brasileiro (Elkins; Ginsburg; Melton, 2009, p. 88).

A forma descentralizada, das subcomissões para a Comissão de Sistematização, e a desorganização dos setores conservadores culminou em textos progressistas, que depois não encontraram respaldo no plenário. O primeiro projeto apresentado à Comissão de Sistematização tinha 501 artigos e ganhou o apelido de “Frankenstein” (Carvalho, 2017, p. 23).

O Centrão (Centro Democrático) reagiu e impôs o segundo regimento interno para reverter a tendência progressista. Este bloco político manteve posição estratégica de veto: bloquearam a redução do mandato do presidente Sarney, a adoção do parlamentarismo, a estabilidade do emprego após 90 dias e a desapropriação de terras produtivas para fins de reforma agrária. Contudo, não era capaz de modificações ou imposição de novo texto mais conciso e menos detalhista (Arantes; Couto, 2008).

O problema das incertezas futuras

A forma com que os constituintes entenderam o problema da incerteza futura afetou igualmente o processo de elaboração do texto constitucional. Quando nenhum grupo detém a hegemonia do processo constituinte e não há perspectivas futuras de controle do Legislativo e do Judiciário, a tendência é que as constituições assumam perfil detalhista, que sejam mais difíceis de mudar por meio de processos de emendamento e que a revisão judicial da constitucionalidade das leis pelos tribunais tenha escopo amplo e seja acessível a um bom número de atores capazes de provocar o Judiciário a desempenhar esse papel. Se o grupo que constitui a maioria dos constituintes prevê a possibilidade de se tornar minoria parlamentar no futuro e não ter controle sobre o Judiciário, busca dificultar alterações futuras e ampliar o acesso à revisão constitucional judicial (Knight, 2001, p. 361-366).

No caso brasileiro, os diferentes grupos e coalizões buscaram inscrever na constituição o maior e mais detalhado número de dispositivos possível, estabeleceram quórum de emendamento de três quintos em dois turnos nas duas casas legislativas e ampliaram e descentralizaram o controle de constitucionalidade. Criou-se ainda dois instrumentos de *enforcement* de dispositivos constitucionais: o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (Arantes; Couto, 2008, p. 52-53).

A Constituição de 1988 estabeleceu uma agenda futura aos legisladores e governos posteriores e previa sua revisão – com quórum reduzido para maioria absoluta em um único turno de sessão unicameral do Congresso Nacional, após cinco anos da sua promulgação. Isso pode ser lido como atitude cautelosa, com possibilidade de revisão posterior de imperfeições, bem como de inserção de ideias que não lograram êxito serem inseridas no texto originário da Constituição (Arantes; Couto, 2008, p. 54-55).

Os detratores da Constituição apontavam a revisão constitucional como uma confissão de culpa dos constituintes: o projeto era tão falho que sua revisão era necessária em cinco anos. Mas as Emendas Constitucionais de Revisão tiveram resultados modestos. Das seis emendas promulgadas, apenas duas merecem destaque: a de número 1, que criou o Fundo Social de Emergência (FSE), e a de número 5, que reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos. As ideias foram derrotadas na Constituinte, mas vitoriosas posteriormente (Arantes; Couto, 2008, p. 55).

Pode-se então reconhecer cinco fatores indicados pela doutrina que tornaram a Constituição de 1988 protetora, dirigente e prolixa:

- a constitucionalização inercial;
- o caráter descentralizado do marco institucional que regeu inicialmente a elaboração do texto;
- a fragmentação parlamentar e os processos de *logrolling* praticados desde as subcomissões;
- a estratégia de vários grupos de “antecipação de ganhos futuros” em razão da incerteza da dominância política vindoura; e
- a razoável abertura dos trabalhos constituintes aos grupos e lobbies organizados de diferentes setores (Arantes; Couto, 2008, p. 52-53).

A própria Constituição traçou seu futuro de modificação permanente, devido às muitas políticas públicas inscritas no texto constitucional e que colidem com a agenda dos governos eleitos. Além disso, o grau de exigência para modificação é de nível médio. O quórum de três quintos, em dois turnos, nas duas Casas Legislativas, garante rigidez mínima à Constituição, mas é relativamente simples quando comparado com outros países. Além de a Constituição exigir modificações para que os governos implementem suas agendas, o nível de exigência para alterações não é elevado (Arantes; Couto, 2008, p. 56-57), culminando em elevado número de emendas.

São quatro consequências desse quadro que exige modificação constante: os governos precisam estabelecer mudanças constitucionais para implementarem seus programas de governo; constituir maioria parlamentar de três quintos passou a ser condição para superar o engessamento prévio da agenda governamental; essas colisões obedecem ao padrão de *logrolling*, gerando “propostas de emendas quase sempre extensas e que, uma vez aprovadas, ao contrário de reduzir

o tamanho original da Constituição, têm feito crescer cada vez mais o texto constitucional”; por fim, houve impacto significativo no Judiciário, em especial no Supremo Tribunal Federal, que passou a ser acionado para controlar a constitucionalidade das leis e demais atos normativos, frequentemente relacionados a políticas públicas (Arantes; Couto, 2008, p. 58-59).

1.5. A cultura de emenda

Ginsburg e Melton (2014, p. 12) argumentam que uma análise focada apenas nas instituições pode não apreender todos os elementos que contribuem para um número elevado de alterações constituições. Eles sugerem que uma cultura de emenda pode ter um papel relevante nesta questão.

A cultura de emenda está relacionada à forma como os cidadãos enxergam o texto constitucional. Imagina-se dois estados com os mesmos ritos formais e institucionais de emenda constitucional: presume-se que naquele em que a população considera o texto constitucional como algo próximo a sagrado, que deve ser modificado apenas em situações excepcionais, haverá um número menor de alterações do que naquele em que a constituição tem pouco poder normativo (Ginsburg; Melton, 2014, p. 13).

Os autores reconhecem que é difícil medir a cultura de emenda, pois não há estudo que a defina e a conceitue a um nível internacional, aplicável a todos os países. Uma das formas sugeridas é a de olhar para o passado: medir quantas alterações foram feitas nas constituições anteriores de determinado país. Aplicando esse critério à base de dados do *Comparative Constitutions Project*, concluiu-se que o maior indicador da taxa de emendas constitucionais é exatamente a cultura de emenda, e não algum critério institucional, como o quórum qualificado ou a necessidade de passar por mais de um poder estatal⁴ (Ginsburg; Melton, 2014, p. 22).

No Brasil, a especificidade, a flexibilidade e a inclusão de diversos atores na elaboração da Constituição Federal de 1988 culminou em texto que foi diversas vezes emendado. Entre as modificações, estão aquelas relacionadas às medidas provisórias. Os entes subnacionais acompanharam estas mudanças?

Medidas provisórias na constituição federal e nas constituições subnacionais: harmonia ou desfuncionalidade?

A medida provisória na Constituição Federal

A medida provisória remonta ao decreto-lei da Constituição de 1937, inspirada por sua vez no *decreto-legge* italiano. Na experiência italiana, o marco inicial do *decreto-legge* é a Lei n. 100, de 31 de janeiro de 1926 (Di Ruffia, 1984, p. 28). O instituto amoldava-se ao sistema parlamentarista: o governo ruiria se o legislativo não os aprovasse posteriormente, pois indicaria falta de apoio da maioria parlamentar ao gabinete formado, de identidade política.

Ainda assim ele foi adaptado ao presidencialismo brasileiro. Como o Estado Novo não permitia o adequado funcionamento do Poder Legislativo, adotou-se o decreto-lei, que

4 Melo (1998, p. 59) lista os seguintes métodos institucionais que podem dificultar a adoção de emendas: “reconfirmação de decisões de natureza constitucional (exigências de aprovação em casas legislativas distintas), referendo para ratificação de tais decisões, retardamento da decisão em matéria constitucional (exigências de aprovação em legislaturas distintas), utilização de uma instância extra parlamentar de ratificação (assembleias legislativas), e utilização de maiorias qualificadas para aprovação de emenda constitucional”.

podiam versar sobre todas as matérias da competência legislativa da União em caso de recesso ou fechamento do Poder Legislativo. Como o Parlamento não se reuniu, o presidente governou por intermédio dos decretos-leis (Barros, 2000, p. 77-79).

Restaurado o regime democrático, o legislador constitucional de 1946 aboliu o decreto-lei, mas ele ressurgiu na esteira do golpe militar de 1964: o Ato Institucional n. 2/1965 conferiu ao presidente poderes para “baixar decretos-leis sobre matéria de segurança nacional”. Também repetiu a fórmula getulista ao estabelecer que o presidente poderia utilizar-se dos decretos-leis em todas as matérias durante o recesso parlamentar. Posteriormente, a Constituição de 1967 (art. 55, § 1º) estipulou que a ausência de apreciação do texto pelo Congresso Nacional implicaria a aprovação do decreto-lei: mais um mecanismo de prevalência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo no período de exceção.

Não obstante os líderes da redemocratização reputassem o decreto-lei como entulho autoritário, uma forma de legislação de emergência era necessária em razão da inflação galopante⁵. Mas manter o decreto-lei significaria continuidade do exacerbado poder delegado ao chefe do Executivo. “O que fazer? Tornou-se emergência encontrar ‘nova’ forma de legislação de emergência, que substituísse o decreto-lei” (Barros, 2000, p. 79).

Esse instrumento foi a medida provisória, elencada no art. 59 como objeto do processo legislativo⁶. Trata-se de instrumento que permite ao presidente da República a elaboração de atos normativos primários em casos de relevância e urgência, de natureza provisória e resolúvel, excepcional na moldura da separação dos poderes. Ostentam nítida feição cautelar e se diferenciam dos meros projetos de lei porque produzem efeitos de norma vinculante desde sua edição (Mendes; Branco, 2024, p. 518).

Apesar de indicar uma continuidade institucional, o novo instrumento legislativo reduziu a intensidade da delegação de funções ao Poder Executivo, pois passou a ser necessária a manifestação do Congresso Nacional para a conversão final da medida provisória em lei. Alterou-se a lógica decorrente da ausência de análise pelo Poder Legislativo: agora, a medida provisória perderia eficácia se não fosse analisada a tempo (Ricci; Tomio, 2012, p. 256).

No entanto, as constantes reedições de medidas provisórias acabaram por repristinar a metodologia do regime autoritário. Na prática, as medidas provisórias valiam indefinidamente, mesmo sem manifestação formal do Congresso Nacional, pois eram reeditadas quando perdiam a validade. Pesavam contra o instituto “o caráter precário das constantes reedições e sua falta de regulamentação formal” (Bedritichuk, 2021, p. 36).

Diante desse desarranjo entre os poderes, Barros (2000, p. 79-81) defendia a necessidade de revisitação do instituto, com sua remoção do processo legislativo ou completa reformulação pela regulamentação. Além das constantes reedições, “as crises no interior da coalizão governista e a perspectiva incerta da troca de poder nas eleições de 2002 fizeram com que as MPs fossem colocadas no centro do jogo político como moeda de troca” (Bedritichuk, 2021, p. 36).

5 O governo Collor, por exemplo, editou vinte e duas medidas provisórias que estabeleceram um abrangente plano macroeconômico (Bedritichuk, 2021, p. 34).

6 Silva (2016, p. 528-529) explica que as medidas provisórias “não constavam da enumeração do art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88”.

A opção foi a regulamentação, que ocorreu pela Emenda Constitucional n. 32/2001. A Emenda alterou sensivelmente a disposição constitucional sobre as medidas provisórias, localizada no art. 62 da Constituição Federal. A redação original continha apenas o *caput* e parágrafo único. Foram acrescentados doze parágrafos ao *caput* com o objetivo de limitar a abrangência, ampliar o prazo de apreciação do Congresso Nacional e vedar a reedição, com redução do espaço de atuação do Poder Executivo. A mudança, segundo justificativa da Proposta de Emenda Constitucional, ocorreu em razão da utilização irracional da medida provisória, “sucedânea do decreto-lei, instrumento legislativo da Constituição anterior, considerado pela maioria dos juristas como manietador do Poder Legislativo” (Diário da Câmara dos Deputados de quarta-feira, 10 de junho de 1998, p. 130).

Até o último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Poder Executivo havia editado 6212 medidas provisórias, das quais 717 eram originárias e 5495 eram reedições. Com a aprovação da Emenda, as reedições foram zeradas. Entre 2003 e outubro de 2021 foram editadas 971 medidas provisórias originárias (Vêncio Filho, 2022). Entre a promulgação da Constituição Federal e 2022, cada presidente editou, em média, 25 medidas provisórias por semestre. Este número aumentou para 71 no primeiro semestre do enfrentamento da pandemia da Covid-19 (Dal Ri; Heiler, 2022).

Estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (Amaral *et al.*, 2022, p. 3) demonstrou que entre outubro de 1988 e setembro de 2022 foram editadas 6848 leis (ordinárias, complementares ou delegadas) e 1745 medidas provisórias originárias. Ou seja, de cada cinco atos normativos primários editados no período, um era uma medida provisória. Com a contabilização das 5491 reedições, foram produzidas mais medidas provisórias que leis.

O tópico a seguir investiga se essa proliferação de medidas provisórias foi repetida nos estados e no Distrito Federal.

O panorama das medidas provisórias nos estados e no Distrito Federal

A ampla utilização da medida provisória no âmbito federal não foi repetida nos estados e no Distrito Federal. Atualmente, apenas governadores de seis estados têm autorização para editar medidas provisórias: Acre, Piauí, Santa Catarina, Tocantins, Paraíba e Maranhão. Nos quatro primeiros a autorização veio com a redação originária dos textos constitucionais promulgados após 1988. Na Paraíba esse instrumento legislativo foi incluído pela Emenda Constitucional n. 06/1994, de origem parlamentar. No Maranhão, a medida provisória estadual foi incluída pela Emenda Constitucional n. 38/2003, oriunda de proposta do governador.

O Supremo Tribunal Federal assentou a constitucionalidade da medida provisória estadual quando houver previsão de sua edição no texto constitucional do ente subnacional⁷. A Corte valeu-se dos seguintes argumentos para embasar sua conclusão: (i) a Constituição de 1967 proibia expressamente a adoção de decretos-leis pelos governadores, vedação não repetida pelo texto de 1988 em relação às medidas provisórias; (ii) respeito ao princípio da simetria; e (iii) interpretação do art. 25, § 2º, da Constituição Federal, que passou a vedar a adoção de medida provisória pelos estados para regular o serviço de gás canalizado. Se a vedação é expressa para essa

7 ADI 425, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 04-09-2002, DJ 19-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02137-01 PP-00014.

matéria, os estados podem adotar o instrumento legislativo para outros⁸.

A regulamentação da matéria nos seis estados que admitem a medida provisória é variada.

No Piauí⁹ ela pode ser editada em casos de calamidade pública e a Assembleia Legislativa possui trinta dias para apreciar o texto. Não há outras disposições constitucionais sobre a medida provisória. O motivo constitucional para edição de medidas provisórias torna o instrumento irrelevante: em casos de calamidade pública, o Poder Executivo possui poderes excepcionais em sua atuação política. Como consequência, nenhuma medida provisória foi editada pelo governador (Ricci; Tomio, 2012).

A Constituição do Acre¹⁰ ainda está substancialmente alinhada ao texto originário da Constituição Federal: a medida provisória pode ser editada em caso de relevância e urgência e deve ser apreciada pelo Poder Legislativo em até 30 dias. Em relação ao texto federal originário, há acréscimo (que veio posteriormente no texto federal) da vedação de reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa se ela foi rejeitada ou perdeu a eficácia. Contudo, em toda a história constitucional do Acre, apenas cinco medidas provisórias foram editadas, todas em 1990 e diziam respeito à estrutura administrativa do ente (Ricci; Tomio, 2012).

As Constituições de Tocantins¹¹, da Paraíba¹² e do Maranhão¹³ seguem o modelo atual do texto constitucional federal. As medidas provisórias podem ser editadas em casos de relevância e urgência e devem ser apreciadas pela Assembleia Legislativa no prazo de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Se decorridos quarenta e cinco dias, entram em regime de urgência. Se não forem aprovadas ou perderem a eficácia, o Poder Legislativo deve regular as relações dela decorrentes, sob pena de continuarem regulamentadas pelo texto derrubado. Não é possível a reedição, na mesma sessão legislativa, de medidas provisórias rejeitadas ou cuja eficácia se exauriu. Com exceção do Maranhão, contudo, não há limites explícitos ao conteúdo das medidas provisórias.

Também nesses estados, a utilização da medida provisória é escassa. No Tocantins, ela é declinante: foi utilizada majoritariamente logo após a promulgação do texto constitucional estadual (algumas foram editadas antes mesmo da Constituição estadual), com o objetivo de estruturar o estado recém-criado. Em 1989 chegou a representar metade da legislação do estado. Mas o número foi declinando e em alguns anos nenhuma medida provisória foi editada. Na Paraíba, a primeira medida provisória foi editada apenas depois de nove anos da inclusão deste instrumento legislativo na Constituição. O número continuou baixo mesmo após a medida provisória inaugural.

É em Santa Catarina que houve menor oscilação no uso da medida provisória. Mas, ainda assim, o volume é baixo se comparado à produção total da Assembleia. Ricci e Tomio (2012) apontam que a medida provisória representa média de 2,1% da legislação aprovada pelo Poder Legislativo estadual. E quanto à adaptação do texto ao sistema federal, o estado apresenta

8 Esse argumento foi acrescentado no julgamento da ADI 2391, que questionava a possibilidade de edição de medidas provisórias por Santa Catarina (Relatora: Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 16-08-2006, DJ 16-03-2007 PP-00020 EMENT VOL-02268-02 PP-00164 RDDT n. 140, 2007, p. 233-234).

9 Art. 75, §§ 4º e 5º, da Constituição estadual.

10 Art. 79 da Constituição estadual.

11 Art. 27 da Constituição estadual, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 36/2017.

12 Art. 63 da Constituição estadual. A possibilidade de edição de medidas provisórias foi incluída pela Emenda Constitucional n. 6/1994. A regulamentação veio posteriormente, após a alteração do texto federal, com a Emenda Constitucional n. 36/2014.

13 Art. 42 da Constituição estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 38/2003.

situação peculiar: a redação originária da Constituição continha limitações que não estavam na Constituição Federal. O texto vedava a edição de medida provisória sobre matéria que não podia ser objeto de lei delegada (art. 51, § 2º) e já existia a proibição de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória não deliberada ou rejeitada pela Assembleia Legislativa (art. 51, § 3º). Os dispositivos estaduais, inclusive, constaram como modelo na Justificativa do Projeto de Emenda Constitucional que originaria a EC n. 32/2001 e foram parcialmente incorporados à Constituição Federal.

O art. 51 e seus parágrafos da Constituição estadual foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2391, sob o argumento de que a prerrogativa de editar medidas provisórias era apenas do chefe do Poder Executivo da União. Os pedidos foram julgados improcedentes. Ao reiterar decisões proferidas nas Ações Diretas n. 425, 691 e 812-MC, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da edição de medidas provisórias estaduais, desde que exista previsão no texto constitucional estadual e “sejam observados os princípios e as limitações impostas pelo modelo adotado pela Constituição Federal, tendo em vista a necessidade da observância simétrica do processo legislativo federal” (ADI 2391, Relatora: Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 16-08-2006, DJ 16-03-2007 PP-00020 EMENT VOL-02268-02 PP-00164 RDDT n. 140, 2007, p. 233-234). A regulamentação das medidas provisórias no âmbito de Santa Catarina foi atualizada em 2009, por intermédio da Emenda Constitucional n. 49, com adaptação ao modelo federal.

Como visto, o uso das medidas provisórias, mesmo nos estados que a admitem, é reduzido. O constituinte de 1988 pode ter orientado os legisladores estaduais a adotar o instrumento legislativo como antecipação de eventuais dificuldades dos governadores na execução de políticas públicas. Mas esse legado institucional federativo explica os estados que adotaram originariamente a medida provisória estadual; não fornece explicações, contudo, para a ausência do instrumento nos demais textos (Ricci; Tomio, 2012, p. 260-261).

Dois argumentos costumam ser apresentados como defesa da medida provisória: a possibilidade de dotar o governo de instrumentos hábeis para responder rapidamente e com agilidade às exigências complexas da gestão pública, garantindo maior eficácia e qualidade às ações do governo; e a delegação de funções ao Executivo com o objetivo de evitar desgastes eleitorais nas reeleições dos deputados (Ricci; Tomio, 2012, p. 261-262).

Mas eles parecem não se aplicar à medida provisória estadual. O reduzido número de estados que a adotaram demonstra que elas não servem como resposta rápida aos problemas da máquina administrativa. Além disso, apenas dois estados adotaram o instrumento por intermédio de emenda constitucional (Ricci; Tomio, 2012, p. 263).

A distribuição de competências na Constituição Federal limita consideravelmente a produção legislativa estadual. A competência legislativa dos estados é, em grande maioria, concorrente com a União. E assuntos de interesse local passaram a ser de competência legislativa dos municípios. Com isso, a medida provisória estadual não atribui aos governadores papel preponderante no processo legislativo estadual. Não amplia os poderes legislativos do executivo estadual. Esse raciocínio é demonstrado pela baixa utilização deste instrumento: entre 1989 e 2009, a medida provisória estadual representou menos de 5% de toda a produção legislativa dos estados que a adotaram (Ricci; Tomio, 2012, p. 267-268). Do total de textos aprovados, mais de 90% buscavam regulamentar a administração pública (pessoal, orçamento, finanças, aspectos

fiscais e patrimoniais). As medidas provisórias restantes “regulamentam a execução administrativa ou normatizam marginalmente outras políticas públicas nos estados, já extensamente reguladas pela Constituição e legislação federal” (Ricci; Tomio, 2012, p. 270). São matérias para as quais o governador tem iniciativa privativa e outros meios de acelerar o processo legislativo, como o pedido de trâmite em regime de urgência.

A pouca relevância do instituto no direito dos entes subnacionais explica o desinteresse dos estados na adoção da medida provisória. Dos seis estados que contêm a previsão, dois deles não atualizaram o texto com as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional n. 32/2001. Em um deles – o Piauí – a regulamentação constitucional diverge totalmente do modelo federal. Se o governador adotasse alguma medida, sua constitucionalidade poderia ser questionada. No Acre, cujo texto se assemelha à previsão originária da Constituição Federal, foram editadas apenas cinco medidas, e todas em 1990. Não houve interesse – ou necessidade – de atualização do texto. Apenas os textos de Tocantins, Paraíba, Maranhão e Santa Catarina foram atualizados.

Esses estados levaram, em média, 9,75 anos para a adequação de suas disposições constitucionais. Maranhão é quem atuou mais rapidamente, levando apenas 2 anos. No outro extremo, o Tocantins implementou as mudanças 16 anos depois da aprovação da Emenda Constitucional n. 32/2001. Esse quadro demonstra falta de diálogo entre as esferas nacional e subnacional e desinteresse no acompanhamento das modificações realizadas na Constituição Federal. O descompasso entre as disposições do texto federal e das constituições estaduais, mais que mera antinomia, pode culminar na invalidação de inúmeros instrumentos legislativos subnacionais criados a partir de normas desatualizadas.

Considerações finais

A primeira parte deste artigo objetivou indicar os elementos que contribuem para um número elevado de alterações no texto constitucional brasileiro desde sua promulgação. Apontou-se a contribuição da inclusão de elevado número de políticas públicas (que pressupõe necessidade de mudança constitucional em caso de desejo de alteração dessas políticas), a inércia constitucional (propensão de que um dispositivo que esteja no texto continue), a grande participação popular e a fragmentação partidária (a “festa cívica” da Assembleia Nacional Constituinte), a forma como os constituintes lidaram com o problema das incertezas futuras (*uncertain payoffs*) e a cultura da emenda.

Na sequência, tratou-se da natureza jurídica e da origem das medidas provisórias, inspirado no decreto-lei da Constituição de 1937, que por sua vez remonta ao *decreto-legge* italiano. Explicou-se como o instituto foi tratado nos textos constitucionais seguintes, inclusive no texto vigente, bem como as razões de sua reforma profunda pela Emenda Constitucional n. 32/2001. Apontou-se que, no âmbito federal, as medidas provisórias representam um quinto do total de instrumentos normativos.

Nos estados e no Distrito Federal, essa realidade não é observada. Das quatro constituições subnacionais que previam a medida provisória em sua redação originária (Acre, Piauí, Santa Catarina e Tocantins), duas ainda não foram atualizadas após a emenda de 2001 (Acre e Piauí). A regulamentação no Piauí é bastante diversa daquela federal; nenhuma medida provisória foi editada neste estado. No Acre, há apenas cinco, todas de 1990. O texto constitucional do

Tocantins foi atualizado em 2017, dezesseis anos após as mudanças na Constituição Federal. Em Santa Catarina, a atualização ocorreu em 2009.

Por intermédio de emendas constitucionais, Paraíba e Maranhão incluíram a possibilidade de edição de medidas provisórias pelos governadores. No Maranhão, a atualização do procedimento foi realizada dois anos após as modificações no texto federal. Na Paraíba, após 12 anos. Ou seja, na média, os estados demoraram 9,75 anos para adequação de suas disposições constitucionais.

Esse quadro demonstra a desarmonia entre o quadro constitucional estadual e o federal. Ainda que a utilização da medida provisória no âmbito estadual não seja comparável ao cenário federal, os instrumentos editados pelos entes subnacionais que não adequaram suas previsões constitucionais estão sujeitos à declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal pela ausência de observância obrigatória das normas federais relativas ao processo legislativo.

Referências

ACRE. **Constituição do Estado do Acre de 1989**. Promulgada em 3 de outubro de 1989. Disponível em: [https://www.legis.ac.gov.br/detalhar_constituicao]. Acesso em: 3 abr. 2024.

AMARAL, Gilberto Luiz do *et al.* **Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 34 anos da Constituição Federal de 1988**. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2022. Disponível em: [<https://ibpt.com.br/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-34-anos-da-constituicao-federal-de-1988/>]. Acesso em: 13 de jul. 2024.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. A constituição sem fim. Em: DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio (Eds.). **Vinte Anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 31–60.

BARROS, Sérgio Resende de. **Medidas, Provisórias?** Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, v. 53, p. 67–82, jun. 2000.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Medidas Provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Legislativos e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, p. 32-43, 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, DF, 24 fev. 1891. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm]. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm]. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Promulgada em 10 de novembro de 1937. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm]. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, DF, 19 set. 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm]. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, 24 jan. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm]. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 32 de 2001**. Promulgada em 11 de setembro de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm]. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 425**. Relator: Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 04-09-2002, DJ 19-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02137-01 PP-00014. Disponível em: [<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266350>]. Acesso em: 7 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 486**. Relator: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-1997, DJ 10-11-2006 PP-00048 EMENT VOL-02250-1 PP-00001 RTJ VOL-00201-01 PP-00012 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 151-162 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 28-50. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%20486%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true]. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1201**. Relator: MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 14-11-2002, DJ 19-12-2002 PP-00070 EMENT VOL-02096-01 PP-00066. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%201201%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true]. Acesso em: 15 mai. 2024.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: Segredos da Constituinte**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

DAL RI, Luciene; HEILER, Jeison Giovanni. The Challenges of Brazilian Federalism and the Defence of Freedoms During the Covid-19 Pandemic. In: COCCHI, Sara; SIMONI, Alessandro (Ed.). **Freedom v. Risk**. Social Control and the Idea of Law in the Covid-19 Emergency. Turim: G. Giappichelli Editore, 2022.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Coase-Sandor Institute for Law and Economics. The University of Chicago Law School**. Paper n. 682, 2014.

KNIGHT, Jack. Institutionalizing Constitutional Interpretation. Em: FEREJOHN, John; RAKOVE, Jack N.; RILEY, Jonathan. **Constitutional Culture and Democratic Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 361-391.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão de 1989**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: [<https://legislacao.al.ma.leg.br/ged/constituicao-estadual/detalhe.html?dswid=4105>]. Acesso em: 4 abr. 2024.

MARANHÃO. **Emenda Constitucional n. 38/2003**. Diário Oficial de 30 jan. 2003. Disponível em: [https://arquivos.al.ma.leg.br:8443/ged/legislacao/EC_038]. Acesso em: 7 mai. 2024.

MELO, Marcus C. Constitucionalismo e Ação Racional. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, n. 44, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. Livro eletrônico. Acesso em: 18 mai. 2024.

outubro de 1989. Disponível em: [<http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2023/11/Constituic%CC%A7a%CC%83o-Estadual-EC-54-completa.pdf>]. Acesso em: 6 abr. 2024.

PARAÍBA. **Emenda Constitucional n. 6 de 1994**. Disponível em: [http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/12032_texto_integral]. Acesso em: 7 de mai. 2024.

PIAUI. **Constituição do Estado do Piauí de 1989**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_PI_EC_054-2019_com_EC_55-61.pdf?sequence=8&isAllowed=y]. Acesso em: 6 abr. de 2024.

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabricio. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, n. 2, p. 255-277, novembro, 2012.

DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Diário da Assembleia Legislativa, Florianópolis, SC, 5 out. 1988. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html]. Acesso em: 22 dez. 2023.

SANTA CATARINA. **Emenda Constitucional n. 49 de 2009**. Diário da Assembleia Legislativa, Florianópolis, SC, 20 jul. 2009. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/Emenda_Constitucional/2009/49_2009.html]. Acesso em: 22 dez. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins de 1989**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: [https://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_68367.PDF#dados]. Acesso em: 8 abr. 2024.