



DEMOCRACIA E COVID-19: UMA ANÁLISE ACERCA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS DURANTE A PANDEMIA

Jhonny Araujo de Aguiar¹, Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro²

¹Acadêmico do Curso de Direito, Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR. Bolsista PIBIC¹²/ICETI-UniCesumar.
jhonnyaraujodeaguiar@gmail.com

²Orientadora, Doutora, Docente do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, UNICESUMAR.
Pesquisadora, Bolsista Produtividade do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação - ICETI.
daniela.ribeiro@unicesumar.edu.br

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.

PALAVRAS-CHAVE: Coronavírus; Direito constitucional; Medidas provisórias; Poder executivo.

1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios sanitários já enfrentados nesse século é a pandemia da Covid-19 pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2). Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da saúde (OMS) decretou que a Covid-19 se tratava de uma doença pandêmica. 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 (BRASIL, 2020).

Nesse tocante, a pandemia da Covid-19 colocou luz sobre as desigualdades já existentes no país. As vulnerabilidades da população brasileira foram evidenciadas, 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).

Visto o cenário de crise social, político e econômico, o Poder Executivo se utilizou das Medidas Provisórias (MP) previstas no artigo 62 da Constituição Federal de 1988, na tentativa de lidar com a conjuntura sanitária imposta no Brasil.

Segundo Mendes (2018), as MP's são atos normativos primários, que possuem condição resolutive, de caráter excepcional no quadro de separação dos Poderes e, no âmbito Federal, apenas o Presidente da República pode editá-las.

Importante destacar que a urgência e a relevância da matéria, são pressupostos formais para a edição das MP's conforme prevê o ditame constitucional. 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).



De acordo com 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 formada de deputados e senadores, como prevê o artigo 62, §9º, da Constituição Federal.

Desta feita, a presente pesquisa indaga: 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, o presente trabalho buscou 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.

2 METODOLOGIA

O método utilizado para a presente pesquisa foi a empírica qualitativa, que consiste em realizar a coleta de dados mediante a fatos ocorridos na sociedade, por meio de uma amostragem determinada (BONAT, 2009).

Importante destacar que 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).

Para a coleta de dados, utilizou-se o site do Congresso Nacional, em que consta todas as MP's já editadas e em tramitação. Com isso, realizou-se 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, analisou-se o número de MP's editadas neste período e realizou-se 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, investigou-se as Medidas que foram convertidas em leis, as que estão em tramitação, que perderam a vigência ou que foram revogadas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

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 de quase todas as Medidas apresentadas nos anos anteriores.



Gráfico 1: Medidas provisórias editadas entre 2010 e 2020

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 (BLACKMAN, *et al.*, 2020).

Segundo Blacman *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 (BLACKMAN, *et al.*, 2020).

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.

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 analisadas.

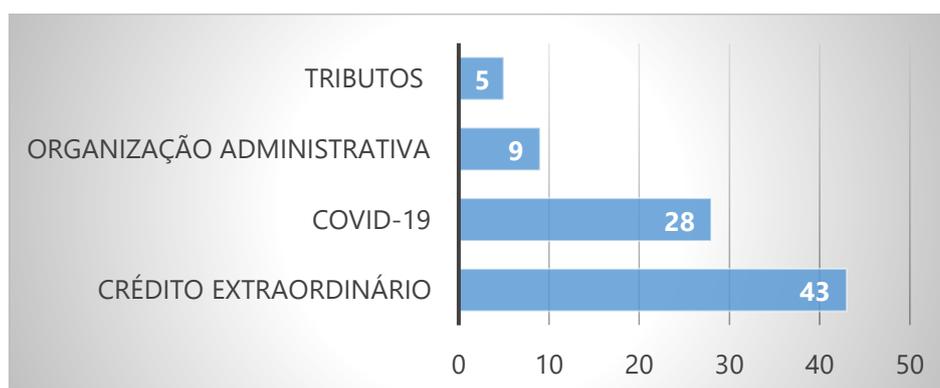


Gráfico 2: Principais temas discutidos nas medidas provisórias

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 (SANCHES, 2004).

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

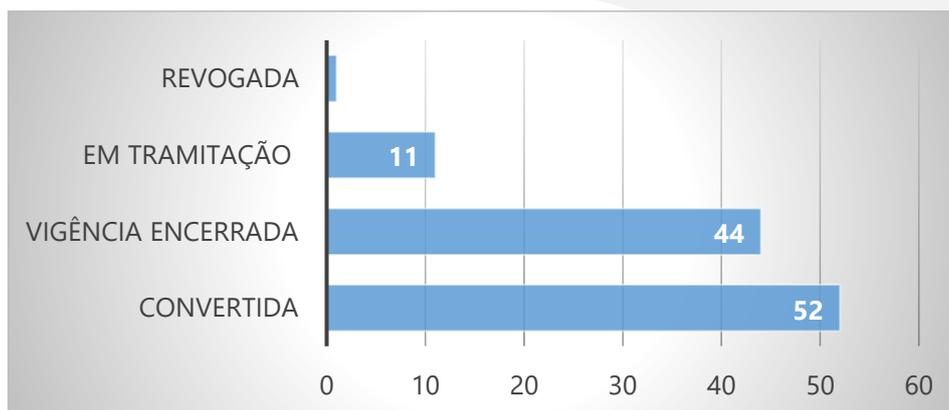


Gráfico 3: Situação das medidas provisórias

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).

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* (FILHO, 2021).

4 CONCLUSÃO

A pandemia da Covid-19 é um dos problemas sanitários já enfrentados no século XXI e que desencadeou no Brasil uma grave crise econômica e social. 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.

Desta feita, em 2020 foram editadas 108 MP's, que representa um aumento significativo se comparado com os 10 anos anteriores. Importante destacar que a crise sanitária, econômica e social, foram requisitos de relevância e urgência e contribuíram para um aumento significativo de edições.

O tema 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, pois não houve apreciação no prazo legal para a conversão.



REFERÊNCIAS

ANESCLAR, L. E. A convalidação da medida provisória, estudo comparativo com a doutrina constitucional espanhola. **Revista de Informação Legislativa**, a. 46, n. 181. Brasília, 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/181/ril_v46_n181_p101.pdf. Acesso em: 02 ago. 2022.

BLACKMAN, A.; IBÁÑEZ, A. M.; IZQUIERDO, A.; KEEFER, P.; MOREIRA, M. M.; SCHADY, N.; SEREBRISKY, T. **A política pública de combate à Covid-19**: recomendações para a América Latina e o Caribe. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nova York, 2020. Disponível em <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/A-politica-publica-de-combate-a-Covid-19-Recomendaces-para-a-America-Latina-e-o-Caribe.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BONAT, D. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Ministério de Saúde, Gabinete do Ministro. **Portaria nº188, de fevereiro de 2020**. Brasília, 2020.

EPSTEIN, L.; KING, G. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

FILHO, N. T. **Edições de medidas provisórias**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2021. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40521/edicao_medidas_tavares.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 03 ago. 2022.

MATTA, G. C.; Rego, S.; Souto, E. P.; Segata, J. **Os impactos sociais da covid-19 no Brasil**: População vulnerabilizadas e respostas à pandemia. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2021. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/r3hc2/pdf/matta-9786557080320.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

MENDES, G. F. **Série IDP - Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. 9788553172832. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/>. Acesso em: 24 abr. 2021.

SANCHES, O. M. **Créditos extraordinários por medidas provisórias**: até quando a irracionalidade? Câmara dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo090.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.