



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito – FD
Programa de Graduação em Direito

**ANÁLISE DOS EFEITOS SUBJETIVOS DA REJEIÇÃO DE MEDIDAS
PROVISÓRIAS E O ENTENDIMENTO ESBOÇADO PELO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL NA ADPF 84**

CLARA LAZAR LIBÓRIO

Brasília - DF

2023

CLARA LAZAR LIBÓRIO

**ANÁLISE DOS EFEITOS SUBJETIVOS DA REJEIÇÃO DE MEDIDAS
PROVISÓRIAS E O ENTENDIMENTO ESBOÇADO PELO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL NA ADPF 84**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB).

Orientador: Professor Doutor JORGE OCTÁVIO LAVOCAT GALVÃO

Brasília - DF

2023

CLARA LAZAR LIBÓRIO

**ANÁLISE DOS EFEITOS SUBJETIVOS DA REJEIÇÃO DE MEDIDAS
PROVISÓRIAS E O ENTENDIMENTO ESBOÇADO PELO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL NA ADPF 84**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB).

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor JORGE OCTÁVIO LAVOCAT GALVÃO
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)

Orientador

Professora Doutora PAULA PESSOA PEREIRA
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)

Examinadora

Professor Doutor JOÃO COSTA-NETO
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)

Examinador

Brasília - DF

2023

AGRADECIMENTOS

A vida é feita de ciclos e a apresentação deste trabalho é o marco simbólico do encerramento de uma grande conquista: me graduar em Direito pela Universidade de Brasília.

Sonhei com esse momento por muitos anos. Desde a infância, fortemente influenciada pelos meus avós e pelos meus pais, nutro o desejo de pertencer a esta Universidade, que hoje tenho como casa. O caminho para conquistar uma vaga foi árduo, mas ao mesmo tempo muito engrandecedor. Amadureci e conheci pessoas incríveis nessa jornada.

Passados quase cinco anos do dia em que finalmente vi meu nome na lista de aprovados, é chegada a hora de encerrar esse ciclo, para que novos se iniciem. E, como não poderia deixar de ser, sou muito grata a tudo e a todos que contribuíram direta ou indiretamente para essa realização.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me dado força e resiliência para trilhar o meu caminho. Aos meus pais, Valéria e Hugo, e à minha irmã, Flávia, por terem me dado apoio incondicional em tudo o que sempre me propus a fazer, muitas vezes acreditando mais no meu potencial do que eu mesma. Família é tudo nessa vida e eu tenho muita sorte de ter vocês.

Aos meus avós, tios e primos paternos, pelo acolhimento e cuidado que têm comigo desde a minha mudança para Brasília. O suporte de vocês certamente fez com que Brasília se fizesse tão lar para mim quanto Aracaju. Não menos importante, sou muito grata às minhas tias e primos maternos, que sempre torceram pelo meu sucesso.

Ao meu namorado, Daniel, agradeço a parceria ao longo desses anos juntos, por ser o meu maior incentivador e por sonhar junto comigo. Sou extremamente feliz ao seu lado. Agradeço também à sua família, que já tenho como minha, pelo carinho e receptividade que sempre me foram dispendidos.

Sou grata às escolas e cursinhos nos quais tive a oportunidade de estudar em Aracaju e a todas as amigas pelas quais ainda hoje nutro forte amor. Agradeço, em especial, às minhas amigas Duda Dantas, Paula Janólio, Nane Ferreira, Gio Montalvão e Mari Mota, por serem quem são para mim e por sempre se fazerem presentes independentemente de qualquer distância.

Às lindas amigas que a minha trajetória na UnB me permitiu fazer e que guardo com bastante amor, em especial Giovana Martinello, Stephanie Lima, Maria Antônia Beraldo, Everton Chaiko, Pedro Ache, Gabriel Pedroza, Sayuri Hamaoka, Fernanda Oppermann, Thiago Sancler, Luiz Rodrigues, Vitor Imbroisi, Renan Freitas, Samuel Gontijo, Roney Olimpico, Gustavo Henrique, Kayo Albuquerque, Ana Luiza Pacheco e tantos outros, compartilhar a graduação com vocês foi um privilégio. Obrigada por tornarem os últimos cinco anos da minha vida os melhores.

Às experiências de estágio que tive na Defensoria Pública da União, no Supremo Tribunal Federal e, sobretudo, no Barbosa Müssnich Aragão Advogados, este último a quem agradeço na pessoa do professor André Macedo, sou grata pelo voto de confiança e pela oportunidade de aprendizado contínuo que me foi concedida. A profissional que sou hoje certamente carrega consigo um pouco de todos com quem pôde trabalhar ao longo desses anos.

Ao meu orientador, professor Jorge Galvão, agradeço pela orientação neste trabalho e por ter despertado em mim o interesse pelo Direito Constitucional após as instigantes aulas de controle de constitucionalidade. Igualmente, externalizo meus sinceros agradecimentos à professora Paula e ao professor João, que gentilmente se dispuseram a examinar esta monografia.

RESUMO

Por meio de revisão literária, da análise quantitativa das medidas provisórias editadas após a promulgação da EC nº 32/2001 e do assentado jurisprudencialmente pelo Supremo Tribunal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 84, a presente monografia investiga os efeitos subjetivos da rejeição expressa ou tácita de medidas provisórias pelo Congresso Nacional e a possibilidade do controle jurisdicional, pela Corte Constitucional, das situações jurídicas decorrentes de medida provisória cuja eficácia se exauriu. Para tanto, faz-se breve digressão histórica da legislação de urgência e dos aspectos que lhe são inerentes, com o intuito de melhor compreender os limites impostos ao instrumento normativo, considerando a sua natureza bivalente. Delimitado o instrumento normativo, examina-se o controle político e constitucional exercido pelo Poder Legislativo, bem como o controle de constitucionalidade de medidas provisórias exercido pelo Supremo Tribunal Federal pelas vias difusa e abstrata e a aproximação que tem ocorrido entre elas, em processos denominados “objetivação do controle difuso” e “subjetivação do controle abstrato”.

Palavras-chave: Medida provisória. Rejeição. Efeitos subjetivos. Controle de constitucionalidade. Perda de eficácia.

ABSTRACT

This monograph employs a literature review, quantitative analysis of provisional measures enacted subsequent to Constitutional Decree no. 32/2001, and the legal precedent established by the Supreme Court in the judgment of the Allegation of Non-Compliance with a Fundamental Precept no. 84, to investigate the subjective implications arising from the explicit or implicit rejection of provisional measures by the National Congress and the potential for judicial review by the Constitutional Court. This inquiry encompasses an examination of legal scenarios stemming from a provisional measure whose effectiveness has been depleted. In pursuit of this objective, a concise historical examination of emergency legislation and its inherent characteristics is presented to enhance comprehension of the limitations imposed on the normative instrument, considering its dual nature. Once the normative instrument is delineated, the monograph meticulously examines the political and constitutional oversight exercised by the Legislative Branch, along with the constitutionality scrutiny of provisional measures conducted by the Federal Supreme Court through diffuse and abstract constitutional review. This paper further investigates the convergence between these entities, a phenomenon referred to as the "objectification of diffuse control" and the "subjectivation of abstract control."

Keywords: Provisional measures. Rejection. Subjective implications. Constitutional review. Loss of effectiveness.

FICHA CATALOGRÁFICA

Libório, Clara Lazar

Ha Análise dos efeitos subjetivos da rejeição de medidas provisórias e o entendimento esboçado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 84 / Clara Lazar Libório; orientador Jorge Octávio Lavocat Galvão. -- Brasília, 2023.

66 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2023.

1. Processo de tramitação e histórico legislativo das medidas provisórias no ordenamento jurídico brasileiro. 2. A submissão das medidas provisórias a um modelo misto de controle de constitucionalidade. 3. Análise da ADPF 84. I. Lavocat Galvão, Jorge Octávio, orient. II. Título.

Citar como: LIBÓRIO, Clara Lazar. Análise dos efeitos subjetivos da rejeição de medidas provisórias e o entendimento esboçado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 84. 2023. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - PROCESSO DE TRAMITAÇÃO E HISTÓRICO LEGISLATIVO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	4
1. O fim dos Decretos-Lei e a Medida Provisória idealizada pela Assembleia Constituinte de 1988	4
2. As alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001	6
2.1. Limitações materiais	7
2.2. Vedação de reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa	10
2.3. Período de eficácia das medidas provisórias e a questão da ultratividade legislativa	12
2.4. A PEC nº 91/2019	16
3. Processo de tramitação de Medidas Provisórias	18
3.1. A aprovação total de Medidas Provisórias	21
3.2. A aprovação de Medidas Provisórias com emendas	22
3.3. A rejeição expressa ou tácita de Medidas Provisórias e a exigência constitucional da edição de Decreto Legislativo	22
4. Análise quantitativa de Medidas Provisórias editadas desde 2001 e o baixo índice de edição de Decretos Legislativos	25
CAPÍTULO 2 – A SUBMISSÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS A UM MODELO MISTO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	27
1. Controle Repressivo Parlamentar de Medidas Provisórias	27
1.1. A dupla dimensão do Controle Parlamentar	27
1.2. A possibilidade de emendas parlamentares	29
1.3. O processo de conversão da Medida Provisória em Lei	30
2. Controle de Constitucionalidade Judicial Repressivo	31
2.1. A dogmática do controle de constitucionalidade e a relevância dos fatos para a sua plena realização	31
2.2. A regra para o cabimento das ações do controle concentrado abstrato em face de Medidas Provisórias	33
2.3. O controle dos efeitos subjetivos de Medidas Provisórias	37
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA ADPF 84	41
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS	49

ABREVIATURAS

ADC - Ação Direta de Constitucionalidade

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

APDF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CN - Congresso Nacional

CRFB/88 - Constituição Federal de 1988

EC - Emenda Constitucional

MP - Medida Provisória

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

STF - Supremo Tribunal Federal

INTRODUÇÃO

A medida provisória é ato normativo primário emanado pelo Chefe do Poder Executivo com base em critérios de “relevância” e “urgência” que, desde a sua edição – e enquanto perdurar a sua vigência –, possui força de lei¹.

O referido instrumento permite que o Presidente da República promulgue lei temporária sem a necessidade de aprovação imediata do Congresso Nacional, revogando as normas com ele colidentes. Contudo, para que se torne lei permanente, a CRFB/88 expressamente estabelece que a medida provisória editada deve ser aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) em até 120 dias após sua publicação².

Caso aprovada, a legislação de urgência é convertida em lei ordinária. Caso o Congresso não a aprecie dentro do prazo constitucional ou expressamente a rejeite, a medida provisória perde sua eficácia e deixa de produzir efeitos no ordenamento jurídico, restaurando-se a eficácia da norma anteriormente revogada.

Segundo José Levi Mello do Amaral Júnior, é ato ambivalente ou bifronte, o que significa dizer que:

tem em face de seus destinatários, a natureza de ato normativo provisório pela força de lei que lhe é atribuída enquanto não rejeitada expressamente ou caduca por decurso de prazo, e, em face do Congresso Nacional, de projeto de lei de conversão daquelas normas provisórias em normas permanentes, desde a edição dessas medidas.³

Precisamente por ser um instrumento precário de eficácia imediata, a sua apreciação pelo Poder Legislativo, por meio de um controle majoritariamente político (mas também jurídico, como se demonstrará), e pelo Poder Judiciário, ao tornar efetivo o controle de constitucionalidade, é imprescindível para assegurar a efetividade do sistema de freios e contrapesos próprio do federalismo moderno⁴ e preconizado pelo art. 2º da Constituição

¹ Conforme art. 62 c/c art. 84, XXVI da Constituição Federal.

² Art. 62, § 7º da CRFB/88: “§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional”.

³ Voto proferido pelo Ministro Moreira Alves na ADI-MC nº 293/DF, relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 06.06.1990, DJ 16.04.1993 *apud* AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória: teoria e prática; edição e conversão em lei**, 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2012, terceiro capítulo, p. 122-123.

⁴ O “*Checks and Balances System*” ou, também, sistema de freios e contrapesos consagrado por Montesquieu em sua obra “Espírito das leis”, consiste na autorregulação do uso do poder entre as três esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) como forma de evitar abusos em seu exercício. Observe-se que a referida interferência não deve, de modo algum, interferir na autonomia de cada uma das três esferas, mas apenas garantir a coexistência harmônica entre elas. (MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Capítulo VI do Livro XI). Neste

Federal de 1988, conferindo higidez e estabilidade ao Estado Democrático de Direito brasileiro.

Note-se que não se trata de mero ato emanado pelo chefe do Poder Executivo, mas de ato de natureza legislativa constitucionalmente delegado ao Presidente da República, conforme o art. 59, V da CRFB/88⁵. Assim, em certa medida, os Poderes Legislativo e Executivo compartilham entre si a potestade de legislar (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 127), sem, contudo, afrontar a tripartição de poderes⁶, haja vista que, uma vez fortalecidos os instrumentos de controle político e jurídico, a atividade normativa excepcional do Poder Executivo não colide com os postulados democráticos.

Isso significa dizer que mesmo produzindo eficácia desde a sua edição, o que torna a medida provisória materialmente lei, o referido instituto se subjeta a uma condição resolutiva para que seja formalmente lei: a sua conversão em lei pelo Congresso Nacional. Desse modo, é mecanismo do processo legislativo que visa a eficientemente tutelar situações excepcionais e prementes – que demandam respostas legislativas rápidas – sem perder de vista o respeito ao rigor técnico inerente às jurisdições constitucionais para o regular exercício das funções estatais.

Influenciado em forte medida pela experiência constitucional italiana, o constituinte brasileiro incorporou os chamados “decretos-lei” ao ordenamento jurídico, convertidos, após promulgada a Constituição de 1988, nas medidas provisórias neste trabalho examinadas.

A praxe demonstrou, contudo, que o regramento da legislação de contingência previsto pelo constituinte originário não se coadunava com alguns dos princípios constitucionais consagrados, como a legalidade estrita e a segurança jurídica, e, em 11 de setembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32. Esta, alterou substancialmente o regramento das medidas provisórias ao limitar a matéria passível de ser objeto de medida provisória; alterar a tramitação, os seus prazos e a duração da vigência;

sentido também: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

⁵ “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: (...) V - medidas provisórias;”.

⁶ Na doutrina de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Este domínio do Executivo-Governo, inclusive a assunção por ele da função de legislador, foi por muitos apontada como o fim da separação dos poderes. Talvez seja isto uma exageração e fim tenha tido apenas a versão clássica, de Montesquieu, da separação dos poderes. Inegavelmente, porém, a separação dos poderes que consagram as constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial está muito longe da fórmula consagrada no Espírito das Leis. Ponto nítido na versão contemporânea da separação dos poderes está exatamente no reconhecimento do papel – preponderante, reconheça-se – do Executivo-Governo na produção legislativa. Seja isto – acrescente-se – como autor da esmagadora maioria dos projetos que vingam e se tornam leis; seja como autor de atos normativos com força de lei” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As medidas provisórias no sistema constitucional brasileiro, particularmente em matéria de direito econômico, Estudos em homenagem ao Prof. Caio Tácito*, Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 457).

vedar a reedição; e dispor sobre a eficácia do instrumento normativo, inclusive prevendo a necessidade de edição de decreto legislativo para disciplinar as situações jurídicas constituídas com base em medida provisória rejeitada.

Assim, por meio de análise quantitativa das medidas provisórias editadas após a publicação da EC nº 32/2001, objetiva-se investigar os efeitos da rejeição de medidas provisórias, analisando, à luz da doutrina e do assentado jurisprudencialmente pelo Supremo Tribunal, a efetividade da prestação jurisdicional para aqueles diretamente afetados pela perda de vigência das medidas provisórias.

Como restará demonstrado, quando o assunto é medida provisória, o STF adota postura conservadora, buscando interferir o mínimo possível no controle que é, precipuamente, do Poder Legislativo. Porém, a evolução da jurisprudência passou a admitir que a Corte Constitucional realize controle jurisdicional da legislação de urgência quando patente abuso ou excesso no poder de legislar.

Ainda que, dogmaticamente, haja limites bem claros entre o controle de constitucionalidade abstrato e aquele exercido pela via difusa, tem se observado no Supremo Tribunal Federal uma aproximação entre ambas as formas, em processos doutrinariamente denominados de “objetivização (ou abstrativização) do controle difuso” e “subjativização do controle abstrato”.

A partir do estudo da situação jurídica que se coloca na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 84, suscita-se questionamento acerca da possibilidade de o Supremo Tribunal Federal ser mais atuante em face da inércia do Congresso Nacional, com vistas a analisar a constitucionalidade do art. 62, § 11 da Carta da República e, assim, definir balizas para a prospecção no tempo de medida provisória rejeitada.

Lado outro, enquanto não haja pronunciamento definitivo acerca da compatibilidade da norma citada com a Constituição Federal, analisa-se a viabilidade da tutela das relações constituídas sob a égide de medida provisória que não mais se sustenta no ordenamento jurídico pela via do controle concentrado, quando a medida provisória impuser regramento com efeitos semelhantes a uma lei geral e abstrata que produziu efeitos e foi revogada.

CAPÍTULO 1 - PROCESSO DE TRAMITAÇÃO E HISTÓRICO LEGISLATIVO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1. O fim dos Decretos-Lei e a Medida Provisória idealizada pela Assembleia Constituinte de 1988

A experiência constitucional brasileira apenas admitiu a delegação legislativa constitucionalmente atribuída ao Chefe do Poder Executivo em quatro oportunidades: nas Constituições de 1937, 1967 e 1969, na forma do decreto-lei; e na Constituição de 1988, mediante a medida provisória.

Na Constituição de 1937 – que, deve-se rememorar, foi outorgada durante o Estado Novo – havia previsão expressa (art. 180) segundo a qual enquanto não fosse instalado o Parlamento Nacional, ao Presidente da República seria atribuído o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias da competência legislativa da União. Como, durante esse período, jamais o parlamento se reuniu, o Presidente teve aval constitucional para editar todas as leis que quis, já que, como não havia conversão em lei, o decreto-lei já nascia lei⁷.

Por sua vez, o art. 58 da Constituição de 1967 autorizava o Presidente da República, nas hipóteses de urgência ou interesse público relevante, a expedir decretos com força de lei em matéria de segurança nacional e finanças públicas. A única condição fixada era que o decreto não poderia resultar em aumento de despesa. Ademais, uma vez publicado, o ato possuía vigência imediata, devendo ser submetido à apreciação do Congresso Nacional que, dentro do prazo de 60 dias, poderia aprová-lo ou rejeitá-lo. Eram vedadas emendas parlamentares ao texto original do decreto e a ausência de deliberação do Legislativo implicava em aprovação tácita do decreto.

Já a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, referiu-se ao decreto não mais com “força de lei”, mas ao decreto-lei propriamente. O seu art. 55 manteve o estabelecido pelo antigo art. 58, mas incluiu dentro do objeto dos decretos-lei matéria tributária, a criação de cargos públicos e a fixação de vencimentos. A Emenda Constitucional nº 22 de 1982, modificou o regime de tramitação do decreto-lei, de modo a determinar a sua inclusão automática na “*ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subsequentes em dias sucessivos*”⁸. Decorrido esse tempo, sem apreciação do Congresso Nacional, considerava-se definitivamente aprovado o decreto-lei.

⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e sua conversão em lei: a emenda constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 111.

⁸ Art. 51 (...) §3º da EC nº 22/1982.

Tanto o decreto com força de lei previsto em 1967, quanto o decreto-lei de 1969 estavam inseridos em prática institucional de claro viés autoritário. Como bem coloca Amaral Júnior:

A separação dos Poderes ou era expressamente repudiada, ou ganhava natureza de mera aparência. Os mecanismos de controle estavam subordinados ao grupo ou ao partido dominante. As assembleias parlamentares limitavam-se a aprovar as decisões do Poder Executivo, poder esse que detinha ampla competência para a adoção de atos com força de lei. Assim, o Governo – nada tendo a temer em razão da inexistência de oposição – legislava sempre que considerasse necessário. Previa-se, não raro, sucessiva aprovação parlamentar, mas sem nenhum valor substancial, dado o contexto autoritário descrito.⁹

No que concerne à medida provisória, a experiência constitucional italiana, por meio do “*provvedimento provvisorio*” (usualmente denominando de “*decreto-legge*”), influenciou fortemente o constituinte brasileiro a instituí-la no modo como a concebemos.

Com a redemocratização do país, a Assembleia Constituinte de 1988 devolveu ao Legislativo as suas prerrogativas legítimas. Por compreender necessária a delegação legislativa ao Chefe do Executivo em casos de situações anômalas (urgentes e relevantes), criou espécie normativa em substituição ao antigo decreto-lei, que, pelo seu caráter autocrático, não poderia mais subsistir no ordenamento jurídico. Assim, com base no constitucionalismo desenvolvido em outros países com previsão semelhante, como Espanha e Itália, instituiu a medida provisória¹⁰.

A Constituição de 1988 previu, em sua redação original, que:

Art. 62. 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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

É certo que a redação originária do art. 62 propiciou avanços no regramento do instrumento normativo precário quando comparada com a legislação anterior, como a hipótese de rejeição tácita. No entanto, distanciou-se significativamente de uma regulamentação ideal para o mencionado instituto, sem considerar devidamente as implicações práticas da norma.

Isso porque, em primeiro lugar, o constituinte originário não se preocupou em estipular limites materiais para a edição de medidas provisórias. Não obstante a doutrina apontasse, a partir do sistema constitucional, as limitações de conteúdo impostas à medida

⁹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, op. cit., 2004, p. 120.

¹⁰ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, op. cit., 2004, p. 132.

provisória, a referida omissão constitucional acerca dos casos em que o regramento provisório era ou não cabível contribuiu para o abuso na sua utilização.

Além disso, o prazo de 30 dias fixado para que o Legislativo se manifestasse era considerado muito apertado, diante da tramitação lenta e difícil pela qual passava o processo de conversão em lei de medida provisória no Congresso Nacional, nos moldes da Resolução nº 1, de 1989.

Por fim, a restauração do *status quo ante* em razão da perda de vigência da medida provisória, isto é, a desconstituição retroativa dos efeitos de medida provisória não convertida em lei, caso não fosse editado decreto legislativo, gerava muita insegurança para as relações jurídicas formadas durante a vigência de medida provisória.

Nesse sentido, a prática institucional brasileira, referendada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal logo após a promulgação da Constituição de 1988, assentou-se no sentido de admitir a reedição de uma medida provisória não aprovada, desde que não rejeitada expressamente, durante o trintídio constitucional¹¹. Todavia, além de as reedições terem passado a ser constantes, permitiu-se a modificação do seu teor original, acompanhada de cláusula de convalidação das relações jurídicas consolidadas como base nas “versões” da medida provisória vigente.

2. As alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001

A Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, regulamentada pela Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, estabeleceu nova disciplina da medida provisória. Neste sentido, instituiu uma série limitações materiais e procedimentais à sua edição e reedição pelo Executivo, como forma de assegurar a devida análise da produção legislativa de urgência pelo Poder Legislativo e proteger direitos fundamentais impassíveis de disciplina por medida provisória.

Conforme explica Amaral Júnior (2004, p. 214), em sua natureza, a medida provisória permaneceu adstrita aos moldes delimitados pelo constituinte originário na redação do art. 62 da CRFB/88 – ato normativo primário e provisório circunscrito à esfera privativa de competências do Presidente da República, possuindo, desde a sua edição, força, eficácia e valor de lei. Impôs, em contrapartida, um aprimoramento da utilização do instituto, restringindo a matéria passível de ser disciplinada por medida provisória, vedando a sua

¹¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, op. cit., 2004, p. 165.

reedição ilimitada e definindo prazos mais factíveis para a apreciação do conteúdo normativo pelo Congresso Nacional.

Além disso, a EC nº 32/2001 preocupou-se em disciplinar as situações concretas constituídas sob a égide de medida provisória, realizando manobra hermenêutica para conferir legitimidade e, até mesmo, perpetuidade à legislação de urgência. Dessa maneira, ainda que passível de crítica, a emenda constitucional nº 32 estabeleceu regramento inovador das MPs, que melhor se coadunou com os princípios constitucionalmente positivados na Carta de 1988.

2.1. Limitações materiais

Quanto ao aspecto material, a EC nº 32/2001, ao incluir o parágrafo 1º na redação do art. 62 da Constituição Federal, limitou expressamente o conteúdo normativo da medida provisória, que passou a dever observância às seguintes balizas:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

A despeito de, à primeira vista, parecerem inúmeras as limitações materiais ao instituto das MPs, José Levi Mello do Amaral Júnior assegura que as inovações não são tantas como podem parecer (2004, p. 216-220). Como explica a doutrina de Ferreira Filho (2007, p. 241), de maneira geral, a matéria proibida à medida provisória coincide com a vedada à lei delegada (art. 68 da CRFB/88), mas essa coincidência não é absoluta. Há proibições que apenas dizem respeito às medidas provisórias, como o sequestro de bens, enquanto há as que apenas se relacionam à lei delegada.

Dessa forma, a limitação disposta na alínea “a” do inciso I do art. 62 referido já era, na prática, excluída do âmbito material das MPs. Isso porque já figuravam como impossibilitados de delegação legislativa os temas concernentes a nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II da CRFB/88). O art. 62, § 1º, I, “a” da CRFB/88 apenas não fez referência aos “direitos individuais”, de modo que estes podem

ser objeto de medidas provisórias, mas não de leis delegadas, e adicionou “partidos políticos” na sua redação, que, portanto, não podem ser objeto de MPs¹².

Há de se destacar, contudo, limite material implícito à possibilidade de os direitos individuais serem objeto de medidas provisórias defendido por parte da doutrina. Clèmerson Merlin Clève (2021, p. 88-89) ressalva que os direitos individuais não pode ser tema da legislação de urgência, justamente porque se prestam a proteger os indivíduos perante o Estado¹³.

Do mesmo modo, verifica-se que a vedação imposta pela EC nº 32/2001 à legislação de urgência sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros (art. 62, § 1º, I, “c” da CRFB/88) é a reprodução exata do art. 68, §1º, inciso I da CRFB/88.

Ainda, a medida provisória não pode dispor sobre tema reservado a lei complementar (art. 62, § 1º, III da CRFB/88), justamente por ser uma questão insuscetível de delegação legislativa (art. 68, § 1º da CRFB/88).

Os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos não podem ser objeto da delegação legislativa (art. 68, § 1º, III da CRFB/88). À legislação contingencial são impostas as mesmas limitações (art. 62, § 1º, I, “d” da CRFB/88), com uma única exceção: a abertura de crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º da CRFB/88). Isso se deve à própria natureza do crédito extraordinário – imprevisível e urgente –, sendo a Medida Provisória o veículo mais adequado para atender aos pressupostos do instituto.

Não obstante sejam vedados à delegação legislativa os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (art. 68, § 1º da CRFB/88), não há, no texto constitucional, qualquer proibição à edição de MPs sobre o tema.

¹² Sobre a exclusão dos partidos políticos do escopo das MPs, Clèmerson Clève leciona que “*trata-se de questão insuscetível de normatização precária. Como Ives Gandra Martins bem observa, os direitos políticos são direitos fundamentais, inserindo-se também no título II da Constituição Federal. Os partidos políticos contribuem para o exercício da cidadania e são necessários para o funcionamento da democracia, tendo em vista que apenas filiados a partidos podem candidatar-se a cargos políticos. O tema, portanto, vincula-se aos direitos políticos e à ideia de autogoverno. A relevância do tema “partidos políticos” impõe que apenas os representantes da totalidade da nação – e não apenas da maioria corporificada no Executivo – deliberem sobre sua conformação legal.*” (MARTINS, Ives Gandra. *O Novo Regime Constitucional das Medidas Provisórias*. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 271)”. (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 4ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 90).

¹³ No mesmo sentido: NIEBUHR, Joel de Menezes. *O novo regime constitucional da medida provisória*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 113-114. DAMOUS, Wadih; DINO, Flavio. *Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 120.

Todavia, em razão da indelegabilidade dos atos de competência exclusiva do Congresso Nacional e privativa de suas Casas, a doutrina majoritária¹⁴ entende que ainda que as referidas matérias sejam veiculadas por atos dotados de força de lei, não podem ser objeto de medidas provisórias. Nas palavras de Clève (2021, p. 93), “*constituiria verdadeira aberração admitir-se medida provisória, v. g., autorizando o Presidente da República a se ausentar do País, aprovando o nome dos indicados para integrar o Supremo Tribunal Federal ou aprovando a conclusão de tratados internacionais*”.

Ainda com o objetivo de preservar a autonomia do Poder Legislativo é que, consoante redação dada pela EC nº 32/2001 ao art. 62, § 1º, IV da CRFB/88, questão já disciplinada por projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República não pode ser matéria de medida provisória. Tal providência visa a dar prioridade e respeitar a deliberação legislativa e o princípio da separação de poderes (art. 2º da CRFB/88).

A EC nº 32/2001 acrescentou, também, vedação à edição de legislação precária que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro (art. 62, § 1º, II da CRFB/88). A inclusão desse inciso se deu por motivos históricos e foi uma reação ao Plano Brasil Novo, instituído no Governo Collor, que, por meio da edição da MP 168, convertida na Lei nº 8.024/90, congelou ativos financeiros.

Por fim, a alínea “b” do art. 62, § 1º, I da CRFB/88 veda expressamente a edição de medida provisória sobre matéria penal, processual penal e processual civil. Quanto ao direito penal, essa proibição se deve ao princípio da legalidade estrita (art. 5º, XXXIX da CRFB/88), que deve ser atendido de maneira absoluta, isto é, a definição de delitos e a cominação de penas somente podem derivar de leis em sentido estrito, nascidas no Congresso Nacional e com rigorosa observância ao processo legislativo constitucionalmente previsto. Quanto ao direito processual penal e civil, tem-se que uma eventual edição de medida provisória a esse respeito violaria o devido processo legal e interferiria diretamente na atuação do Poder Judiciário e limitaria as garantias do processo, como o princípio da não surpresa.

Observa-se, pois, que a limitação material imposta à delegação legislativa se aproveita à legislação de urgência. Ainda que expressamente os limites não estejam consignados na redação do art. 62, § 1º da Constituição, há limites implícitos doutrinariamente entendidos como necessários.

¹⁴ Nesse sentido: CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., 2021, p. 93; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2021, p. 490; AMARAL JÚNIOR, José Levi Melo do, op. cit., 2004, p. 221; NIEBUHR, op. cit., p. 113-114.

Acerca dos direitos individuais, a analogia à limitação pertinente às leis delegadas fundamenta-se no fato de que o tema não se afeiçoa à legislação excepcional, sobretudo pelo seu caráter de urgência, demandando estabilidade institucional. Na hipótese de matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional e privativas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, essa analogia baseia-se justamente no núcleo de competência indisponível do Congresso, que não pode ser delegado (NIEBUHR, 2001, p. 113).

As demais restrições de matéria promovidas pela EC nº 32/2001, buscam garantir os princípios constitucionalmente previstos, sobretudo a separação dos poderes, a legalidade estrita e o devido processo legal.

2.2. Vedação de reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa

Além das limitações materiais estabelecidas, a EC nº 32/2001 vedou a possibilidade de reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa (art. 62, § 10 da CRFB/88). A reedição de MPs antes possibilitada pelo texto constitucional original causou muita controvérsia e foi duramente criticada, sobretudo pelo número excessivo de reedições.

As reedições pelo Presidente da República ocorriam porque o Congresso Nacional não conseguia, em muitos casos, apreciar o texto das MPs dentro do prazo constitucional de 30 dias vigente à época. Assim, ainda que grande parte da doutrina¹⁵ condenasse a reedição sob o fundamento de que a inércia do Legislativo implicava em rejeição tácita, o que não autorizaria nova adoção de medida provisória sobre o mesmo conteúdo, era muito comum que fossem editadas MPs de igual matéria (CLÈVE, 2021, p. 146).

A possibilidade de reedição de medidas provisórias não apreciadas chegou, inclusive, a ser sumulada pelo Supremo Tribunal Federal (Súmula 651, posteriormente convertida na

¹⁵ Clèmerson Merlin Clève (2021, p. 146) cita como exemplos: “CARRAZA, *Curso de direito constitucional tributário*, p. 292; FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Interpretação e estudo da constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1990, p. 93; DANTAS, Ivo. *Aspectos Jurídicos das Medidas Provisórias*. 3 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997, p. 105. WEISS, Fernando Lemme. Medidas provisórias: reedição: responsabilidade do Executivo: recusa no processamento: descumprimento. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 99, p. 138, jul./set. 1991; FIGUEIREDO, Fran. As medidas provisórias no sistema jurídico constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 110, abr./jun. 1991, p. 151; DINIZ, Vânia Fernandes. Medidas provisórias: sua especificidade precária e a infringência de direitos adquiridos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 136, out./dez. 1997, p. 226; MACHADO, Hugo de Brito. Princípio da legalidade tributária na constituição de 1988. *Revista de Direito Tributário*, n. 45, jul./set. 1988, p. 185; BORGES, José Souto Maior. Limitações temporais da medida provisória: a anterioridade tributária. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 64, [1995?], p. 195; ÁVILA, *Medida Provisória...* cit., p. 92-93; DALLAZEM, As medidas provisórias e as relações jurídicas tributárias. p. 234; CORRÊA, Antônio Celso di Munno. Medidas provisórias, natureza, prorrogação, ato jurídico perfeito. *Revista dos Tribunais. Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 11, abril/junho de 1995, p. 301 e FERREIRA, Sérgio de Andréa, Medida provisória: natureza jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, p. 153, 1993. Breve relato da crítica consta em NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas Provisórias: o Executivo que legisla. Evolução histórica no constitucionalismo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 133-135”.

Súmula Vinculante 54), segundo a qual “*a medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional, podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição*”.

Janine Malta Massuda (2001, p. 80 e 121-124) constata que as sucessivas reedições de medidas provisórias, protraindo-as no tempo quase que indefinidamente, impedia que esses instrumentos precários perdessem, efetivamente, as suas eficácias, o que inflacionava o ordenamento jurídico e desvirtuava o propósito da legislação contingencial.

Como defende Clève, as várias hipóteses de reedição em caso de rejeição tácita – sem alterações, com alterações, com alterações supressivas ou aditivas, migração no texto, cisão ou fusão de medidas provisórias – implicavam em abuso do poder de legislar e acabavam por “*transformar um ato normativo excepcional em meio ordinário de legislação, inclusive mediante a reedição multiplicada de medidas dotadas de conteúdo que, por sua natureza, poderiam perfeitamente suportar o procedimento legislativo ordinário*”¹⁶. A rejeição expressa da medida provisória, por sua vez, era o único caso em que não era admitida a reedição, tanto pelo Congresso Nacional, quanto pelo Supremo Tribunal Federal.

Percebe-se, portanto, que a EC nº 32/2001 dirimiu a polêmica em torno da reedição, vedando a sua possibilidade tanto na hipótese de rejeição expressa, antes já aceita, quanto na hipótese de rejeição tácita. Indo além, a PEC nº 91/2019, que, como será visto adiante, propõe mudanças no regime jurídico das medidas provisórias, proibiu não apenas a reedição das providências de urgência sob qualquer situação, mas também a matéria nelas veiculada, promovendo solução eficaz para acabar com as reedições parciais.

Importante pontuar, também, que a reedição não se confunde com a prorrogação de vigência de medida provisória prevista pelo § 7º do art. 62 da Constituição de 1988 e acrescentada pela EC nº 32/2001. Caso a medida provisória não tenha sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso no prazo de sessenta dias¹⁷, a prorrogação se dá de maneira automática pelo próprio Congresso, comunicada em ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional e publicada no Diário Oficial da União (art. 10, *caput* e § 1º da Resolução nº 1/2002) e sem ensejar qualquer modificação no texto da medida provisória.

Assim, persiste a questão, então, acerca da possibilidade de reedição em outra sessão legislativa. Quanto ao ponto, a doutrina diverge. Há quem defenda que não há qualquer limitação para a sua realização; há quem entenda ser possível a reedição, desde que

¹⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin., op. cit., 2021, p. 146.

¹⁷ Com a EC nº 32/2001, o prazo de vigência de medidas provisórias passou de trinta para sessenta dias, na forma do § 3º do art. 62 da CRFB/88.

estabelecidas restrições, sob pena de burlar a Constituição; e, há quem sustente a impossibilidade total de reedição de medidas provisórias.

Pode-se concluir que a mera reedição de medida provisória rejeitada expressa ou tacitamente pelo Congresso Nacional em sessão legislativa seguinte não se harmoniza com a separação de poderes, com o devido processo legislativo e com a natureza da própria legislação contingencial. Desse modo, reitera-se a posição de Clève, segundo a qual a reedição de medida provisória em sessão legislativa posterior condiciona-se à efetiva demonstração, pelo Poder Executivo, da “*reemergência dos pressupostos constitucionais habilitadores de relevância e urgência*”¹⁸.

2.3. Período de eficácia das medidas provisórias e a questão da ultratividade legislativa

Como mencionado, a EC n° 32/2001 ampliou o tempo de eficácia das medidas provisórias de trinta para sessenta dias (art. 62, § 3° da CRFB/88), como forma de conceder ao Legislativo maior tempo hábil para a apreciação da legislação de urgência. Não apenas isso, conferiu uma série de hipóteses nas quais o período de eficácia da legislação de urgência é alargado para além dos sessenta dias, em uma inversão à natureza precária do instrumento normativo.

Em primeiro lugar, permitiu a prorrogação da vigência por uma única vez, por igual período, caso não concluída a análise do texto da MP pelo Congresso Nacional (art. 62, § 7° da CRFB/88) e suspendeu o transcurso do seu prazo de vigência durante o período de recesso parlamentar (art. 62, § 4° da CRFB/88)¹⁹.

Assim, na eventualidade de ser editada medida provisória em data compreendida pelo recesso, a contagem do prazo para a sua tramitação resta suspensa e se inicia no primeiro dia da sessão legislativa ordinária ou extraordinária seguinte (art. 18 da Resolução n° 1/2002-CN). A suspensão do prazo para apreciação da providência de urgência pelo Congresso Nacional, porém, não susta a eficácia da medida provisória, que produz efeitos desde quando inserida no ordenamento jurídico, bastando ser publicada no Diário Oficial da União.

Há, ainda, outra hipótese de elástico do prazo de eficácia da legislação precária, consubstanciada na permanência do disposto na medida provisória até a sanção ou veto do Presidente da República ao projeto de conversão da medida em lei, quando alterado o seu texto original. Como bem coloca Sérgio Valladão Ferraz, a medida continua em vigor durante

¹⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin., op. cit., 2021, p. 152.

¹⁹ Na forma do art. 57 da Constituição, os recessos do Congresso Nacional ocorrem anualmente, de 23 de dezembro a 1 de fevereiro e de 18 a 31 de julho.

o período entre a sanção e a publicação da lei porque a intenção constitucional é justamente evitar a descontinuidade normativa, conferindo segurança às relações jurídicas originadas nesse tempo²⁰.

Além disso, no caso de uma MP ser ab-rogada por outra, o STF²¹ admitiu a possibilidade de suspender a sua eficácia até a deliberação do Congresso Nacional acerca da MP ab-rogante. Nesse caso, mantém-se suspensa a eficácia da medida provisória que foi objeto de revogação, até que haja pronunciamento definitivo do Congresso Nacional sobre a norma revogadora, que, se convertida em lei, tornará definitiva a revogação. Caso caduque ou seja rejeitada a MP ab-rogante, a medida provisória anteriormente revogada volta a vigorar pelo período que ainda lhe restava disponível, devendo ser apreciada pelo Legislativo.

O referido entendimento, entretanto, enseja críticas por parte da doutrina. Amaral Júnior²² entende que a prática ignora, simultaneamente, a proibição de reedição de medida provisória e o prazo de vigência constitucionalmente previsto para a legislação de contingência.

Do mesmo modo, Clève compreende que a revogação de medida provisória por outra *“tem servido para fraudar a Constituição, burlando a proibição da reedição e contornando o bloqueio da pauta da Casa Legislativa que não a aprecia no tempo constitucionalmente fixado”*²³.

Diante dessa situação, surge uma outra questão: como identificar os efeitos produzidos pelas medidas provisórias revogada e revogadora, considerando que a revogação opera efeitos *ex nunc*.

Na hipótese de uma MP “a” ser revogada por uma MP “b”, a MP “a” ficará suspensa durante o período de tramitação da MP “b”. Após tramitada, a MP “b” poderá: ser convertida em lei, retirando a MP “a” do ordenamento jurídico com eficácia *ex tunc*, isto é, como se

²⁰ FERRAZ, Sérgio Valladão. *Curso de Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e 1.000 questões*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Até a EC nº 52/2006. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 440.

²¹ “MEDIDA PROVISÓRIA. REVOGAÇÃO. POSSIBILIDADE. EFEITOS. SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO PERANTE A CASA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE RETIRADA DE MP DA APRECIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32. IMPOSSIBILIDADE DE REEDIÇÃO DE MP REVOGADA. 1. Porque possui força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação, a Medida Provisória não pode ser “retirada” pelo Presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. Precedentes. 2. Como qualquer outro ato legislativo, a Medida Provisória é passível de abrogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. Precedentes. 3. A revogação da MP por outra MP apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a MP ab-rogante. 4. Conseqüentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na MP revogada. 5. O sistema instituído pela EC nº 32 leva à impossibilidade - sob pena de fraude à Constituição - de reedição da MP revogada, cuja matéria somente poderá voltar a ser tratada por meio de projeto de lei. 6. Medida cautelar indeferida.” (STF, ADI-MC 2984/DF, Pleno, j. 04.09.2003, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 14.05.2004)

²² AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, op. cit., 2004, p. 263.

²³ CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., 2021, p. 122.

nunca houvesse existido. Nesse caso, a própria lei de conversão ou decreto legislativo deverá modular os efeitos das relações jurídicas originadas nesse período; ou não ser convertida em lei, o que implicará na retomada da eficácia da MP “a” antes revogada.

A MP “a”, então, voltará a vigor durante o período que ainda lhe restar e voltará a ser apreciada pelo Congresso Nacional. Caso convertida em lei, a lei de conversão ou decreto legislativo deverá disciplinar os interesses jurídicos decorrentes; caso não convertida, deverá ser restaurada a eficácia da legislação anterior e editado decreto legislativo para reger os efeitos produzidos pela medida provisória durante a sua vigência, na forma do § 3º do art. 62 da CRFB/88.

Conquanto haja disposição constitucional expressa ordenando a edição de decreto legislativo para disciplinar as relações sustentadas por medida provisória que perdeu eficácia, o STF²⁴ se manifestou pela possibilidade de a própria lei de conversão fazer as vezes do decreto legislativo para disciplinar essas situações jurídicas. Assim, desde que a transformação da MP em lei ordinária ocorra com emendas aditivas ou modificativas, a própria lei de conversão pode disciplinar as normas que ela mesma acrescentou ou alterou. Já com relação às emendas supressivas, entendeu o Supremo que há a necessidade de criação de um novo veículo normativo para disciplinar o “vácuo normativo” originado com a retirada total ou parcial do objeto da MP.

Não sendo editado decreto legislativo pelo Congresso em até sessenta dias após a rejeição ou caducidade da medida provisória (ou não sendo disciplinadas as relações jurídicas decorrentes em lei de conversão), a MP continuará regendo as situações constituídas sob a sua égide, na forma do § 11 do art. 62 da Constituição Federal. Trata-se de hipótese de ultratividade jurídica da medida provisória a despeito da perda de sua vigência.

Com isso, o constituinte derivado buscou solucionar o problema relacionado à eficácia dos atos jurídicos resultantes de medida provisória. Se, durante o período em que esteve em vigor, a medida provisória conferiu fundamento de validade a todas as relações constituídas com base nela, na sua rejeição, a Constituição tratou de disciplinar os efeitos subjetivos.

Assim, atribuiu ao Congresso Nacional o dever de disciplinar as relações decorrentes da perda de eficácia da providência de necessidade, por meio de decreto legislativo. Na ausência de edição do decreto legislativo, fixou que as relações regidas pela medida provisória permanecerão por ela disciplinadas.

²⁴ STF, RE 254.818-9/PR, Pleno, j. 08.11.2000, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.12.2002.

Entretanto, a solução prevista pelo § 11 do art. 62 da Constituição de 1988 não foi bem aceita doutrinariamente. Isso porque conferiu a um instrumento precário, caracterizado pela provisoriedade, a permanência no tempo como forma de sustentar a legitimidade dos atos nascidos durante a sua vigência²⁵.

Como observa Ferreira Filho, a hipótese de ultratividade da vigência de medida provisória inserida no ordenamento jurídico pela EC nº 32/2001 implicou em grande modificação da redação original do art. 62 da Constituição, já que, antes, a rejeição expressa ou tácita de medida provisória implicava no reconhecimento da sua nulidade *ab initio*, restaurando-se o *status quo ante*, salvo se decreto legislativo dispusesse em contrário. Com o § 11, passou-se a haver “*uma presunção a favor da permanência do regime aplicado às relações jurídicas pela medida provisória*”²⁶.

A pretexto de conferir estabilidade institucional, essa sistemática normativa viabilizou hipótese estranha ao instrumento da medida provisória, ofensiva à legalidade em sentido estrito e à separação dos poderes. Desse modo, ato normativo editado unilateralmente pelo Presidente da República passou a ter a chance de se tornar definitivo sem aquiescência do Poder Legislativo, cuja função precípua é editar normas²⁷.

Ainda, a EC nº 32/2001 ampliou o período de eficácia das medidas provisórias editadas antes da sua publicação, ao estabelecer, em seu artigo 2º, que “*As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional*”²⁸.

Assim, medida provisória editada até trinta dias antes de 11 de setembro de 2001, data da promulgação da EC nº 32, permanecerá em vigor até que o Congresso Nacional se manifeste para rejeitá-la ou para editar lei em sentido colidente com a sua matéria, ou até que o Presidente da República edite outra medida provisória que altere o seu conteúdo normativo²⁹.

²⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin., op. cit., 2021, p. 129.

²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 243.

²⁷ CHIESA, Clélio. *Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 75.

²⁸ Clève explica que “*As medidas tratam ou tratavam de temas variados. Nessa situação – que os congressistas apelidaram de “entulho legal” – estavam, por exemplo, o Código Florestal, três agências reguladoras (Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Transportes Aquaviários e Agência Nacional de Vigilância Sanitária), o Sistema Nacional Antidrogas, normas para a federalização de bancos estaduais, formas de funcionamento da Advocacia-Geral da União, compensação para as empresas do setor elétrico que tiveram prejuízo com o apagão de 2001, artigos da Consolidação das Leis do Trabalho destinados a atribuir maior rapidez às ações trabalhistas, acesso ao patrimônio genético no Brasil e na plataforma continental e a regulamentação dos planos privados de previdência*” (2021, p. 132).

²⁹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo, op. cit., 2021, p. 493.

O referido dispositivo foi, também, bastante criticado pela doutrina, uma vez que retirou dessas medidas provisórias a sua característica primordial: a provisoriedade. Permitiu que a função atípica de legislar atribuída ao chefe do Poder Executivo produzisse efeitos permanentes, fazendo as vezes do Legislativo para editar leis ordinárias. Além disso, autorizou que medidas provisórias possivelmente inconstitucionais se prolongassem indefinidamente no tempo, já que não passaram pelo crivo do Congresso Nacional para verificação dos seus pressupostos.

Anna Candida da Cunha Ferraz ainda observa que a vigência indeterminada de medidas provisórias editadas antes da EC nº 32/2001 suscita insegurança jurídica aos que estão sob os seus respectivos comandos, haja vista que sempre haverá a possibilidade de uma medida provisória mantida pela emenda ser rejeitada ou modificada por outra medida provisória posterior³⁰.

Por fim, sobre a eficácia das medidas provisórias, a PEC nº 91/2019 conferiu nova redação ao § 3º do art. 62 da Constituição, estipulando uma série de prazos peremptórios para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal durante a tramitação da MP no Congresso Nacional.

Como bem pontua Clève, não obstante a mudança torne mais árdua a fiscalização do cumprimento dos sucessivos prazos existentes ao longo da vigência da medida provisória, o prazo total, quando somado, não se distancia daquele já fixado pela EC nº 32/2001, com automática prorrogação e suspensão em virtude dos recessos parlamentares³¹. Contudo, embora aprovada, a PEC nº 91/2019 aguarda publicação há mais de quatro anos e o seu texto sofre críticas da doutrina e dos parlamentares que a aprovaram.

2.4. A PEC nº 91/2019

Assim como a EC nº 32/2001, a Proposta à Emenda Constitucional nº 91/2019, aprovada pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados em junho de 2019, propõe mudanças no regime jurídico das providências de urgência, sobretudo quanto aos prazos para emissão de parecer pela Comissão Mista, para deliberações da Câmara dos Deputados e do

³⁰ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Medidas provisórias e segurança jurídica: a inconstitucionalidade do art. 2º da Emenda Constitucional 32/2001. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 14, n. 54, p. 07-27, São Paulo, jan./mar. 2006, p. 19.

³¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin., op. cit., 2021, p. 119.

Senado Federal e para o regime de trancamento de pauta para cada uma das etapas acima mencionadas, sob pena de rejeição tácita da medida provisória³².

Originalmente apresentada em 2011 por José Sarney, presidente do Senado à época, a PEC nº 11/2011 surgiu com o objetivo de reformular a sistemática de tramitação das MPs no Congresso Nacional, que muitas vezes chegam ao Senado Federal – segunda casa apreciadora do texto das MPs, como veremos adiante – já trancando a pauta de julgamentos e, por vezes, sem tempo hábil para serem analisadas pela casa legislativa, de modo que ou são tacitamente rejeitadas por decurso de prazo ou meramente confirmadas, sem uma maior análise do seu conteúdo normativo pelo Senado Federal.

Após deliberação, a PEC foi remetida à Câmara dos Deputados, sendo renumerada para PEC nº 70/2011. Lá, tramitou até 2019, quando foi aprovada com modificações. Dentre as alterações ao texto da PEC, incluiu-se regra segundo a qual a não emissão de parecer pela Comissão Mista ensejaria a rejeição da medida provisória. Também, admitiu-se a rejeição de medida provisória caso não analisada pela Câmara dos Deputados no prazo de oitenta dias contados de sua edição³³.

Retornou para o Senado Federal para apreciação, dessa vez como PEC nº 91/2019. As modificações ao texto da PEC, contudo, desagradaram a segunda Casa, uma vez que colocou a Comissão Mista e a Câmara dos Deputados em protagonismo, enquanto ao Senado Federal foi atribuído papel quase que coadjuvante no processo legislativo de medidas provisórias.

Diante da situação, a casa revisora poderia manter as modificações propostas pela Câmara, o que, dado o texto enviado, era inviável; alterar a proposta enviada pela Câmara, o que ensejaria devolução à casa para nova jornada de apreciação e votações; ou, propor emendas sem modificações no mérito, mas apenas de redação do texto, o que remeteria a PEC à promulgação.

³² Conforme a PEC nº 91/2019: “Art. 62 (...) § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, perderão eficácia, desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se não forem: I – aprovadas pela Câmara dos Deputados no prazo de quarenta dias, contado do decurso do prazo previsto no § 9º ou do segundo dia útil seguinte ao recebimento do parecer da comissão mista; II – aprovadas pelo Senado Federal no prazo de trinta dias, contado do segundo dia útil seguinte à aprovação pela Câmara dos Deputados; III – apreciadas pela Câmara dos Deputados eventuais emendas do Senado Federal à medida provisória ou ao projeto de lei de 3 conversão, no prazo de dez dias, contado do segundo dia útil seguinte à aprovação pelo Senado Federal.”

³³ A PEC nº 70/2011 dispõe: “Art. 62. (...) § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde o início de sua edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se forem consideradas inadmitidas na forma do § 5º ou se não forem aprovadas: I – pela Câmara dos Deputados no prazo de oitenta dias contado de sua edição; (...) § 5º Preliminarmente ao seu exame pelo Plenário, as medidas provisórias serão submetidas, para juízo sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais, à comissão competente para examinar a constitucionalidade das matérias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, observado o seguinte: (...) II – a decisão da comissão pela inadmissibilidade dispensa a competência do Plenário, salvo se houver recurso, assinado por um décimo dos membros da respectiva Casa, que deverá ser protocolizado até dois dias úteis após a decisão;”

A solução encontrada pela casa revisora, então, foi aprovar a PEC com emendas “de redação”³⁴, valendo-se de precedente emanado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.135 MC, em que foi fixada a tese de que, se aprovadas emendas ao texto da proposição sem alteração de sentido, não é necessário o retorno da proposta à outra casa do Congresso Nacional para nova deliberação³⁵.

Conforme aponta João Trindade Cavalcante Filho³⁶, contudo, um problema emergiu dessa solução, já que era difícil defender que as emendas propostas pelo Senado Federal eram de redação, uma vez que alteravam significativamente o conteúdo normativo da PEC aprovado na Câmara dos Deputados.

Assim, em 12 de junho de 2019, aprovou-se a PEC em dois turnos, como manda o art. 60 da Constituição Federal de 1988, e a proposta de emenda foi remetida à promulgação. A Mesa da Câmara dos Deputados, contudo, recusou-se a participar da sessão solene de promulgação da emenda constitucional determinada pelo art. 60, § 3º da CRFB/88, impedindo, na prática, a entrada em vigor da PEC. Criou-se, desse modo, artifício estranho, inédito e eficaz de controle preventivo de constitucionalidade por meio informal, consubstanciado na recusa em promulgar.

Questão interessante consiste no fato de que a promulgação é ato meramente declaratório, que se presta a apenas ratificar a entrada em vigor da norma no ordenamento jurídico. Dessa maneira, em tese, a emenda constitucional decorrente da PEC nº 91/2019 integrou-se ao ordenamento jurídico, mas, até a sua promulgação, não terá eficácia.

3. Processo de tramitação de Medidas Provisórias

Por se tratar de um processo legiferante, ainda que ao Executivo sejam atribuídos poderes constitucionais para edição normativa, cabe ao Poder Legislativo exercer, neste

³⁴ Nos termos do artigo 118, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapsos manifesto”.

³⁵ “(...) Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. (...)” (ADI 2135 MC, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: ELLEN GRACIE (ART.38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02-08-2007, DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00081 RTJ VOL-00204-03 PP-01029)

³⁶ FILHO, João Trindade Cavalcante. *Fábrica de Leis: A PEC nº 91/2019 e o curioso caso da emenda que foi sem nunca ter sido*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-set-20/fabrica-leis-pec-912019-curioso-emenda-foi-nunca-sido>>. Acesso em: em: 8 out. 2023

processo, o último e mais rigoroso controle político³⁷, como forma de conferir maior legitimidade às leis que integram o ordenamento jurídico, já que serão analisadas pelos representantes do povo democraticamente eleitos para compor a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Desse modo, com fundamento no art. 62 da CRFB/88 e na Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, o processo de tramitação legislativa de uma medida provisória ocorre da seguinte maneira: após ser editada pelo Presidente da República, a medida provisória deve ser imediatamente remetida à apreciação do Congresso Nacional, por meio de mensagem presidencial, para que este decida pela sua conversão ou não em lei ordinária³⁸.

A definição da imediatividade em que deve ser comunicada a edição da medida provisória ao Congresso Nacional é dada no art. 2º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que fixou:

Art. 2º

§ 1º **No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União**, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato. (grifo próprio)

Assim, a partir da publicação do texto da medida provisória no Diário Oficial da União, passa-se a fluir o prazo de sessenta dias para sua vigência, automaticamente prorrogado por mais sessenta dias em caso de não apreciação por ambas as Casas do Congresso Nacional (art. 62, § 7º da CRFB/88).

Ainda, por força do § 4º do art. 62 da Constituição de 1988, durante os períodos de recesso do Congresso Nacional, este prazo é suspenso. A esse respeito, convém destacar que a suspensão do § 4º não se aproveita ao prazo de sessenta dias para edição de decreto legislativo pelo Congresso Nacional para disciplinar os atos jurídicos praticados durante a vigência da decretação de urgência que, expressa ou tacitamente, foi rejeitada.

Interessante destacar que a Constituição Federal impõe regime de urgência à tramitação de medida provisória (art. 62, § 6º; art. 64, § 2º; e art. 66, § 6º, todos da CRFB/88). Assim, a sua não apreciação em até quarenta e cinco dias corridos, contados da data da sua publicação, sobresta todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (e que não tenham prazo determinado pela Constituição) até que se ultime a sua votação.

³⁷ AMARAL JÚNIOR. José Levi Mello do, op. cit., 2012, p. 130.

³⁸ A conversão em lei ordinária dá-se por exclusão dos demais tipos normativos, isto é, considerando que a Constituição Federal de 1988 reserva a regulamentação de determinadas matérias a leis complementares, leis delegadas e resoluções, tudo o que não for objeto material dessas leis será regulamentado por lei ordinária.

Entretanto, o trancamento de pauta constitucionalmente imposto implicou em paralisação das tramitações no Congresso Nacional, em decorrência do número excessivo de medidas provisórias editadas. Em 2009, então, a Presidência da Câmara dos Deputados decidiu que o sobrestamento das deliberações legislativas a que se refere o art. 64, § 2º da Constituição aplica-se tão somente a projetos de lei ordinária passíveis de disciplina por medida provisória e às sessões ordinárias da Casa³⁹.

Enviada ao Congresso Nacional, a MP deve ser objeto de exame e parecer de comissão mista de deputados e senadores (art. 62, § 9º da Constituição Federal). O Presidente do Congresso Nacional dispõe de até 48 horas após a publicação para distribuir avulsos da matéria e constituir a comissão mista, designando doze senadores e doze deputados titulares, com igual número de suplentes (art. 2º, § 2º da Resolução nº 1/2002-CN), incumbidos de apreciar preliminarmente os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária da medida provisória, na forma do § 5º do art. 62 da CRFB/88.

Instalada a comissão, são eleitos o Presidente e o Vice-Presidente, com a obrigatoriedade de pertencerem a Casas diferentes do Congresso Nacional. À presidência da comissão mista incumbe a tarefa de apreciar eventuais emendas ao texto da MP⁴⁰, indeferindo-as liminarmente quando forem estranhas ao texto original da medida provisória (art. 4º, § 4º da Res. nº 1/2002-CN).

Na sequência, são designados o Relator e o Relator-Revisor da matéria sobre a qual versa a medida provisória. Após ser apresentado e discutido, o texto sugerido pelo Relator é submetido a votação do colegiado, que dará ensejo ao parecer da Comissão Mista.

Ao final, há três possibilidades de conclusão destes pareceres acerca do mérito das MPs. A primeira consiste na aprovação total do texto da MP, da forma como foi editada pelo Presidente da República. A segunda se dá com a apresentação de projeto de lei de conversão, quando houver alteração do texto original da medida provisória. A terceira é a rejeição da

³⁹ O referido entendimento foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 27.931, de relatoria do Min. Celso de Mello. Dando-se interpretação conforme a EC nº 32/2001, o plenário do Supremo indeferiu o mandado de segurança que se insurgia contra a posição adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados para fixar “*entendimento de que o regime de urgência previsto em tal dispositivo constitucional – que impõe o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional – refere-se, tão somente, àquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio imposto pelo mencionado § 6º do art. 62 da Lei Fundamental, as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias*”.

⁴⁰ Publicado o texto da medida provisória no Diário Oficial da União, o Presidente da República goza de prazo de até seis dias para oferecer emendas ao texto da legislação contingencial perante a Comissão Mista do Congresso, que irá emitir parecer sobre o ato normativo (art. 4º da Resolução nº 1/2002-CN).

medida provisória. O parecer, então, é encaminhado para apreciação do plenário da Câmara dos Deputados, que deve iniciar o procedimento de análise, nos termos do art. 62, § 8º da CRFB/88 c/c art. 5º, §5º da Res. nº 1/2002-CN.

Na Câmara dos Deputados, casa iniciadora, a medida provisória deve ser julgada em sessão plenária e sua votação segue o rito de conversão de leis ordinárias, sendo aprovada por meio de quórum de maioria simples. Assim, a MP será aprovada – na íntegra ou o seu projeto de lei de conversão – ou rejeitada pela maioria dos votos dos presentes no plenário, desde que presentes metade mais um dos Deputados que compõem a casa. Caso aprovada, a medida provisória é remetida ao Senado Federal. Caso rejeitada, a MP tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada.

No Senado Federal, a votação do texto da MP ou do seu projeto de lei de conversão também se dá por maioria simples, e a partir do resultado da deliberação, a medida provisória ou é aprovada sem emendas, sendo diretamente enviada à promulgação e se torna lei; ou é aprovada com emendas, retornando para nova apreciação da Câmara dos Deputados, para que então a sua conversão em lei seja submetida à sanção ou veto do Presidente da República; ou é rejeitada, encerrando-se a sua tramitação e procedendo-se ao seu arquivamento.

Por fim, nas hipóteses de finalização do prazo sem apreciação da medida provisória; aprovação do projeto de lei de conversão com alteração em relação à proposta no parecer da comissão mista, e rejeição da medida provisória, a comissão mista deverá se reunir para elaboração do projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes da vigência de medida provisória, nos termos do art. 11 da Res. nº 1/2002-CN.

3.1. A aprovação total de Medidas Provisórias

Se a medida provisória for aprovada na íntegra, ou seja, nos termos em que editada originalmente, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional deve promulgar a lei em que será convertida, sem a necessidade de sanção do Presidente da República. Medidas provisórias com emendas redacionais, que não alterem o mérito do texto, também serão promulgadas pelo Presidente do Congresso, segundo o art. 12 da Resolução nº 1/2002-CN.

Como coloca Gilmar Mendes e Paulo Gonet, da conversão de medida provisória em lei resultam dois efeitos: “[e]m primeiro lugar, converte em disposição de lei a norma constante da medida provisória, que passa a vigorar para o futuro; em segundo lugar, convalida a medida provisória que vigorara até a aquele momento”⁴¹.

⁴¹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo, op. cit., 2021, p. 492.

Nesse sentido, a jurisprudência do STF⁴² tem que a aprovação e a promulgação integrais da medida provisória somente fazem com que a sua vigência se torne definitiva, com eficácia *ex tunc*, preservando o seu conteúdo normativo originário.

3.2. A aprovação de Medidas Provisórias com emendas

No caso de a medida provisória ser aprovada com emendas que impliquem em alteração do mérito, o projeto de lei de conversão deve ser encaminhado pela Casa onde houver sido concluída a votação ao Presidente da República para sanção ou veto, nos termos do art. 13 da Resolução nº 1/2002-CN.

Quanto à parte da medida provisória alterada por emenda, o novo regramento valerá para o futuro, com o início da vigência da lei ordinária de conversão, operando-se, portanto, efeito *ex nunc*. Quanto à parte em que a medida provisória originalmente pensada houver sido confirmada, ratifica-se o seu conteúdo desde quando editada, operando-se efeito *ex tunc*, que retroage à data da sua inclusão no ordenamento jurídico.

Como mostram Gilmar Mendes e Paulo Gonet⁴³, questão curiosa situa-se no reconhecimento de inconstitucionalidade da medida provisória ou da sua lei de conversão. Se uma medida provisória é reputada inconstitucional, e, por algum motivo, é confirmada pelo Congresso Nacional por lei de conversão, tem-se que essa última também será inconstitucional, já que contaminada pelo vício da medida provisória de que decorre.

Em contrapartida, se uma medida provisória é constitucional e, durante a sua conversão em lei, o Congresso Nacional inova o texto da legislação de urgência para cuidar de assunto da sua competência normativa, ainda que a matéria seja vedada às medidas provisórias, a lei de conversão deve ser tida como válida. Quanto a isso, ressalva-se que a emenda deve guardar relação de pertinência temática com o conteúdo da medida provisória editada.

3.3. A rejeição expressa ou tácita de Medidas Provisórias e a exigência constitucional da edição de Decreto Legislativo

Há, também, hipótese em que a medida provisória não é convertida em lei, seja por ter sido expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional, seja por não ter sido apreciada dentro do prazo constitucional.

⁴² ADI-MC 691, RTJ, 140/797, rel. Min. Sepúlveda Pertence.

⁴³ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo, op. cit., 2021, p. 492.

Quando não convertida em lei, o Presidente da Casa em que a medida provisória for rejeitada expressamente deve comunicar o fato ao Presidente da República e fazer publicar o ato declaratório de rejeição no Diário Oficial da União. Já quando a medida provisória for rejeitada por caducidade, ou seja, após transcorrido o prazo da sua vigência sem a sua respectiva conversão em lei, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional é quem deve endereçar a comunicação da perda de vigência ao Presidente da República e publicar o ato declaratório de encerramento do prazo de vigência da medida provisória no Diário Oficial da União.

A rejeição de medida provisória opera efeito análogo à repristinação, apesar de não a ser propriamente. A repristinação consiste na restauração da vigência de norma anteriormente revogada por outra em decorrência da revogação desta última por uma nova norma jurídica. Nos termos do artigo 2º, § 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil⁴⁴, não é admitida pelo ordenamento pátrio, em nome do princípio da segurança jurídica. Assim, no Brasil, a repristinação somente é possível quando a lei expressamente dispuser acerca da restauração da eficácia de lei anterior.

O efeito repristinatório, de maneira diversa, consiste na reentrada em vigor de norma porque a lei superveniente não foi apta a revogar a norma anterior que dispunha sobre a mesma matéria, seja porque foi declarada inconstitucional ou porque perdeu a vigência, impondo-se a declaração da sua nulidade.

Desse modo, a rejeição de medida provisória implica na automática restauração da lei anterior, porquanto não havia sido revogada, mas estava em condição suspensiva imposta pela edição de medida provisória sobre o seu conteúdo normativo. Ultrapassado o prazo de vigência da medida provisória sem a sua conversão em lei, restaura-se a eficácia da norma suspensa⁴⁵.

Todavia, a despeito de a medida provisória ter deixado de produzir efeitos no campo normativo, não há como ignorar os interesses jurídicos advindos de atos que retiraram

⁴⁴ “Art. 2º: Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. (...) § 3º: Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido sua vigência.”

⁴⁵ Nesse sentido: ADI 5.709, ADI 5.716, ADI 5.717 e ADI 5.727, rel. min. Rosa Weber, j. 27-3-2019, P, DJE de 28-6-2019. “Medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, em face do seu caráter transitório e precário. Assim, aprovada a medida provisória pela Câmara e pelo Senado, surge nova lei, a qual terá o efeito de revogar lei antecedente. Todavia, caso a medida provisória seja rejeitada (expressa ou tacitamente), a lei primeira vigente no ordenamento, e que estava suspensa, volta a ter eficácia”.

fundamento de validade do provimento de urgência e que não mais detêm legitimidade para se colocarem no espaço jurídico.

Afinal, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI 365 (AgRg), *“a rejeição da medida provisória despoja-a de eficácia jurídica desde o momento de sua edição, destituindo de validade todos os atos praticados com fundamento nela”*⁴⁶.

Atento a isso, o constituinte derivado previu, no § 3º do art. 62 da CRFB/88, que as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias devem ser disciplinadas por meio da edição, pelo Congresso Nacional, de decreto legislativo, em até sessenta dias da rejeição ou da caducidade da medida provisória.

Nessa senda, há de se ressaltar que o texto da Constituição Federal de 1988 não é claro quanto à norma que deve reger as relações jurídicas durante o prazo de sessenta dias para a edição de decreto legislativo em caso de perda de vigência. Como adverte Gilmar Mendes e Paulo Gonet:

O intuito da norma e a sua compreensão no novo sistema instaurado pela Emenda n. 32/2001 conduzem a crer que, nesse período, as relações continuam sob a regência da medida provisória, somente dela se apartando se o Congresso se dispuser a discipliná-las diferentemente. Entender de outra forma corresponderia a aceitar um vácuo normativo no período em que se aguarda a deliberação do Congresso, o que não atende ao propósito de segurança jurídica que inspirou o próprio dispositivo da Lei Maior.⁴⁷

Assim, entende-se que a medida provisória rejeitada ainda produz efeitos sessenta dias após a perda da sua vigência, durante o período que o Congresso Nacional dispõe para a edição do decreto legislativo correlato.

Diante do cenário fático em que raras foram as vezes em que o referido decreto legislativo foi editado, o § 11 do art. 62 da Constituição estipulou que o não cumprimento do disposto no § 3º ensejaria a permanência da medida provisória no ordenamento jurídico, exclusivamente para reger os interesses jurídicos advindos da sua edição.

Caso curioso ocorre nas situações em que há ultratividade da medida provisória e esta impõe situação mais prejudicial aos sujeitos das relações jurídicas advindas da sua vigência. Nesse cenário, apesar de visar a resguardar a segurança jurídica e conferir legitimidade aos atos praticados, a permanência da medida provisória no tempo acaba por tornar perpétua situação mais gravosa que a lei anterior dispunha e, como veremos nos capítulos seguintes, impassíveis de serem objeto de controle direto de constitucionalidade.

⁴⁶ ADI 365 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07-11-1990, DJ 15-03-1991 PP-02645 EMENT VOL-01612-01 PP-00017.

⁴⁷ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo, op. cit., 2021, p. 493.

4. Análise quantitativa de Medidas Provisórias editadas desde 2001 e o baixo índice de edição de Decretos Legislativos

Conforme se extrai do Portal da Legislação⁴⁸, após a EC nº 32/2001, foram editadas 1193 medidas provisórias⁴⁹, cujos respectivos *status* estão abaixo descritos:

Levantamento quantitativo das medidas provisórias aprovadas após a EC nº 32/2001

Status	Porcentagem	Contagem
Convertida em lei	71,75%	856
Convertida em projeto de lei	0,08%	1
Eficácia suspensa por ADI	0,08%	1
Em tramitação	2,26%	27
Prejudicada por promulgação de lei posterior	0,42%	5
Rejeitada	3,27%	39
Revogada	1,59%	19
Vetada	0,17%	2
Vigência encerrada	20,37%	243
Total	100%	1193

Fonte: elaboração autoral, 2023.

Como é possível extrair da tabela acima, do universo de medidas provisórias publicadas pós EC nº 32/2001, 39 foram expressamente rejeitadas pelo Congresso Nacional e 243 foram rejeitadas tacitamente, isto é, perderam validade por decurso de prazo. Somadas, são 282 medidas provisórias que foram rejeitadas e que produziram efeitos durante a sua vigência, o que corresponde a aproximadamente 23,64% do total.

Nesse cenário, evidencia-se flagrante a ausência de decretos legislativos para disciplinar as relações jurídicas constituídas sob o manto da medida provisória rejeitada: desde 2001, somente 1 foi editado⁵⁰. Convém destacar que durante os 13 anos em que vigorou a redação original do art. 62 da CRFB/88, foram editados apenas 4 decretos legislativos⁵¹.

⁴⁸ Portal da Legislação. Legislação. *Medidas provisórias*. Disponível em: <<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>. Acesso em: 18 de set. 2023.

⁴⁹ Para análise das informações, utilizou-se como data de corte 12 de novembro de 2023.

⁵⁰ SENADO FEDERAL, *Decreto Legislativo nº 247, de 2012*. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/573868/publicacao/15836653>>. Acesso em: 18 de set. de 2023.

⁵¹ São eles: Decreto Legislativo nº 166, de 28.06.1991, Decreto Legislativo nº 17, de 20.04.1994, Decreto Legislativo nº 26, de 22.06.1994 e Decreto Legislativo nº 33, de 16.12.1994.

Clarividente, pois, que o referido instrumento modulador de efeitos da rejeição da providência de urgência nunca foi adotado na praxe legislativa do Congresso Nacional.

De tal conjuntura fática decorre o seguinte: atribuiu-se eficácia permanente à vasta maioria das medidas provisórias rejeitadas expressa ou tacitamente pelo Poder Legislativo, por força do disposto no art. 62, § 11 da Constituição Federal de 1988. Assim, permitiu-se que a definição do Chefe do Poder Executivo prevalecesse sobre a do Poder Legislativo em contextos nos quais a continuidade dos efeitos da medida provisória equiparou-se à manutenção de sua vigência, em clara afronta ao princípio da separação entre os poderes consagrado pelo art. 2º da CRFB/88.

A hipótese prevista pelos §§ 3º e 11 do art. 62 da Constituição Federal, portanto, parece colocar o Congresso Nacional em posição de acomodação para editar os decretos legislativos, haja vista que, ainda que a solução da ultratividade não seja a mais adequada para satisfazer a modulação das relações intersubjetivas, é, ainda assim, uma solução com respaldo constitucional.

CAPÍTULO 2 – A SUBMISSÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS A UM MODELO MISTO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

1. Controle Repressivo Parlamentar de Medidas Provisórias

1.1. A dupla dimensão do Controle Parlamentar

Como assevera Clève⁵², a medida provisória submete-se a um controle parlamentar que possui dupla dimensão: é a um só tempo político e jurídico. Ainda que a análise da legislação de contingência realizada pelo Congresso Nacional seja eminentemente política, submete-se à verificação dos requisitos constitucionais para a sua edição, em nítido controle jurídico da sua constitucionalidade.

A atuação do Poder Legislativo, embora admitida sob o aspecto político, que inclusive deve prevalecer sobre o jurídico, não é autônoma, mas também está sujeita a parâmetros constitucionais, que se colocam como questão prejudicial de mérito da apreciação política por parte do Congresso Nacional.

Nesse sentido, a jurisdição constitucional idealizada por Kelsen endossa a vinculação constitucional, ao aludir que:

Através das múltiplas transformações por que passou, a noção de Constituição conservou um núcleo permanente: a ideia de um princípio supremo determinando a ordem estatal inteira e a essência da comunidade constituída por essa ordem. Como quer que se defina a Constituição, ela é sempre o fundamento do Estado, a base da ordem jurídica que se quer apreender. O que se entende antes de mais nada e desde sempre por Constituição – e, sob esse aspecto, tal noção coincide com a de forma do Estado – é um princípio em que se exprime juridicamente o equilíbrio das forças políticas no momento considerado, é a norma que rege a elaboração das leis, das normas gerais para cuja execução se exerce a atividade dos organismos estatais, dos tribunais e das autoridades administrativas. Essa regra para a criação das normas jurídicas essenciais do Estado, a determinação dos órgãos e do procedimento da legislação, forma a Constituição no sentido próprio, original e estrito da palavra. Ela é a base indispensável das normas jurídicas que regem a conduta recíproca dos membros da coletividade estatal, assim como das que determinam os órgãos necessários para aplicá-las e impô-las, e a maneira como devem proceder, isto é, em suma, o fundamento da ordem estatal.⁵³

Assim, após examinar se os pressupostos habilitadores da medida provisória – relevância e urgência – e o conteúdo veiculado pela MP são juridicamente compatíveis com a Constituição Federal de 1988, o Congresso deve, então, analisar politicamente a pertinência temática da legislação de urgência que se pretende converter em lei.

⁵² CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., 2021, p. 143.

⁵³ KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 130-131.

Como acertadamente aponta Cesar Augusto Modena⁵⁴, a crítica doutrinária relaciona-se com a omissão do Poder Legislativo em avaliar os requisitos jurídicos. Desse modo, o Congresso acaba convertendo em lei ordinária medidas que são inconstitucionais, ao focar exclusivamente na dimensão política em detrimento da abordagem conjunta das instâncias política e jurídica, haja vista a conveniência do exame político para a maioria parlamentar.

Não por outra razão que o constituinte derivado, na ocasião da EC nº 32/2001, fixou a exigência constitucional de apreciação do texto da medida provisória por Comissão Mista de senadores e deputados, para verificação do atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, §§ 5º e 9º da CRFB/88). Aos parlamentares, portanto, cumpre exercer controle repressivo de constitucionalidade sobre as medidas provisórias editadas, uma vez que:

Na hipótese de o Congresso Nacional rejeitar a medida provisória, com base em inconstitucionalidade apontada no parecer da comissão mista, estará exercendo controle de constitucionalidade repressivo, pois retirará do ordenamento jurídico a medida provisória flagrantemente inconstitucional.⁵⁵

Inobstante a disposição constitucional expressa acerca da necessidade de elaboração de parecer sobre a constitucionalidade da MP por Comissão Mista, a Resolução nº 1/2002-CN, que, como dito, disciplina a tramitação de medidas provisórias no Congresso Nacional, previa em seus artigos 5º, *caput* e 6º, *caput* e §§ 1º e 2º a possibilidade de emissão de parecer apenas pelo Relator da Comissão Mista.

A permissibilidade de atuação apenas do Relator ia de encontro à votação democrática e à devida deliberação parlamentar sobre a matéria e gerou, nas palavras de Clève, “*acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista; tornou-se praxe a manifestação singular*”, instaurando-se “*um verdadeiro ‘império’ do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário*”⁵⁶.

Forte nessas razões, o Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADI 4.029 declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados, compreendendo que:

As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o

⁵⁴ MODENA, Cesar Augusto. *Medida provisória e controle parlamentar*. 2000. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, Caxias do Sul, 2000, p. 125.

⁵⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771868. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>>. Acesso em: 1 nov. 2023, p. 813.

⁵⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., 2021, p. 140.

exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. (...) O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional.⁵⁷

Ademais, nota-se que o controle exercido pelo Legislativo em face de medidas provisórias é repressivo e não preventivo. Este último consiste no controle de constitucionalidade do processo legislativo ainda em fase de elaboração da lei, isto é, realizado em momento anterior à efetiva inclusão do ato normativo no ordenamento jurídico. O controle preventivo evita, pois, que a prescrição da lei que se pretende editar ingresse no espaço jurídico sem o cumprimento dos requisitos e formalidades constitucionais que lhe são inerentes.

Assim, poder-se-ia pensar ser o controle parlamentar de medidas provisórias preventivo, porquanto tem como escopo o processo de conversão em lei dos instrumentos precários. Contudo, como bem destaca Alexandre de Moraes, as medidas provisórias são “*atos normativos perfeitos e acabados, apesar do caráter temporário*”⁵⁸. Justamente em razão do seu caráter bivalente (tem a um só tempo força de lei em face de seus destinatários e, em face do Congresso Nacional, de projeto de lei de conversão) é que sobre a legislação de contingência não se afigura possível o controle preventivo de constitucionalidade.

1.2. A possibilidade de emendas parlamentares

O processo legislativo de conversão das medidas provisórias em lei admite propostas de emenda ao texto original da legislação de urgência. As emendas podem ser aditivas, para incluir novas disposições à redação da medida provisória; modificativas, que se prestam a alterar o texto da medida provisória editada, sem, no entanto, alterar o seu sentido; ou supressivas, que visam à redução do texto da medida provisória originalmente editada.

Quanto à eficácia, uma emenda aditiva possui eficácia *ex nunc*, de modo que produzirá efeitos no mundo jurídico somente a partir da conversão em lei da medida provisória devidamente emendada. Por outro lado, a emenda supressiva, por implicar em rejeição parcial da medida provisória, possui eficácia *ex tunc*. A respeito deste último caso, deve-se considerar a hipótese de ultratividade da medida provisória, na forma do art. 62, §11 da CRFB/88.

Adicionalmente, é necessário considerar os limites estabelecidos para o poder de emenda, sobretudo com relação ao objeto da medida provisória e o seu sentido original. O art. 4º, § 4º da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional proíbe a inclusão de matéria estranha

⁵⁷ ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012.

⁵⁸ MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 813.

ao objeto da medida provisória, cabendo ao presidente da Comissão Mista indeferir qualquer tipo de emenda nesse sentido.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, além de estabelecer normas para a consolidação dos atos normativos mencionados, também impõe restrições ao conteúdo normativo. Nesse viés, especifica que “*excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto*” e “*a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão*”, de modo a colocar, ainda que indiretamente, limite à possibilidade de emenda.

Ademais, a PEC nº 91/2019 também adota proposição bastante semelhante, ao incluir dispositivo segundo o qual é vedado às emendas dispor sobre “*matéria estranha ao objeto da medida provisória ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão*”.

As referidas disposições legais previnem os denominados “jabutis” ou “contrabandos legislativos”⁵⁹ que, valendo-se de emendas parlamentares sem qualquer pertinência, afinidade ou conexão com a medida provisória, transformam a redação do projeto de lei, retirando-lhe o sentido original.

1.3. O processo de conversão da Medida Provisória em Lei

Como visto no “Capítulo 1, tópico 3”, a conversão da medida provisória em lei possui procedimentos bastante específicos, que o distanciam do rito de aprovação de projeto de lei ordinário. Isso tem implicações substanciais na avaliação jurídica do dispositivo criado, exigindo uma análise cuidadosa, especialmente no que diz respeito à possibilidade de a lei de conversão ser afetada por vícios presentes na própria medida provisória que lhe deu origem.

Considerando que o processo de conversão de medidas provisórias não é explicitamente tratado na Constituição Federal de 1988, ao Congresso Nacional é dada margem discricionária bastante ampla para normatizar o processo legislativo anômalo em questão. Sobre este fato, Clève sustenta que a disciplina do processo de tramitação de medidas provisórias estabelecida pela Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional é incompatível com o processo legislativo constitucionalmente disciplinado, violando os arts. 48, 57, § 3º, 64, caput e § 3º, 65, caput e parágrafo único e 66 da Constituição Federal.⁶⁰

⁵⁹ NASCIMENTO, Roberta Simões. *A emenda ‘supressiva de jabutis’ e o devido processo legislativo*. CONJUR, 06 de julho de 2020. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-jul-06/roberta-nascimento-jabutis-processo-legislativo/>>. Acesso em 5 de nov. de 2023.

⁶⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., 2021, p. 166.

2. Controle de Constitucionalidade Judicial Repressivo

2.1. A dogmática do controle de constitucionalidade e a relevância dos fatos para a sua plena realização

Na Teoria Pura do Direito, Kelsen desenvolve modelo de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos centralizado e de caráter abstrato, lógico e puramente normativo, alheio às interferências políticas e sociais e blindado contra o subjetivismo dos juízes. É visto, pois, como um modelo sistêmico e fechado em si mesmo⁶¹, que pretende delimitar conceitos jurídicos independentes de outros fatos sociais, isto é, o Direito em sua forma mais pura.

Desse modo, as normas que compõem um ordenamento jurídico devem, necessariamente, estar inseridas em um “silogismo normativo” segundo o qual há uma regularidade da execução das normas jurídicas já estabelecidas e um encadeamento lógico entre “atos de criação” e “atos de execução”.

Assim, à exceção do topo e da base da cadeia hierárquica das normas, todos os atos jurídicos são ao mesmo tempo de criação e de aplicação do direito. A Constituição regula a elaboração das leis, sendo com relação aos demais atos normativos a criação do direito. Já a legislação é, com relação à Constituição, a aplicação do direito, mas com relação ao decreto e outros atos subordinados à lei é, ao contrário, criação do direito. Essa lógica se reproduz hierarquicamente até os atos de execução material.

Justamente por todas as leis hierarquicamente inferiores à Constituição serem atos de execução, a não observância dessas a preceitos constitucionais enseja a declaração de inconstitucionalidade. Para isso (e considerando a existência de normas gerais), Kelsen defende a centralização do poder decisório em uma Corte Constitucional, uma vez que as decisões proferidas por juízes produzem apenas efeitos concretos e interpartes e não é possível assegurar a uniformidade nas soluções jurídicas propostas para as situações individuais.

Dessa maneira, em uma jurisdição constitucional, as leis cuja inconstitucionalidade é alegada devem ser o seu principal objeto de análise. No entanto, Kelsen aduz ser perfeitamente possível que instrumentos normativos que pretendam valer como lei, mas não a sejam propriamente devido à ausência de uma condição qualquer, sejam submetidos ao controle jurisdicional. Neste sentido, afirma que:

⁶¹ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 142-143.

A competência da jurisdição constitucional não deve se limitar ao controle de constitucionalidade das leis. Ela deve se estender primeiramente aos decretos com força de lei, atos imediatamente subordinados à Constituição cuja regularidade consiste exclusivamente – conforme já indicado – em sua constitucionalidade. É o caso, notadamente, dos decretos de necessidade. O controle da sua constitucionalidade é tanto mais importante porque qualquer violação à constituição significa aqui um atentado ao limite, tão importante politicamente, que se estende entre a esfera do governo e a do Parlamento. Quanto mais estritas as condições em que a Constituição os autoriza, tanto maior o perigo de uma aplicação inconstitucional dessas disposições e tanto mais necessário um controle jurisdicional de sua regularidade.⁶²

As decisões de inconstitucionalidade afiguram-se como atos anulatórios das leis impugnadas, haja vista que as retiram do ordenamento jurídico, ou, pelo menos, as privam de produzir quaisquer efeitos, ainda que não venham a ser formalmente excluídas do Direito. Possuem, pois, eficácia geral e *erga omnes* e desempenham função legislativa negativa, uma vez que “*a anulação de uma lei tem o mesmo caráter de generalidade que sua elaboração, nada mais sendo, por assim dizer, que a elaboração com sinal negativo e, portanto, ela própria uma função legislativa*”⁶³.

A diferença entre a atividade legislativa positiva, exercida pelo Poder Legislativo ao legisferar, e a atividade legislativa negativa, exercida pelo Judiciário, estaria precisamente na maior margem de liberdade permitida ao primeiro e não ao segundo. O Legislativo submete-se a limitações relativamente fracas, com poder de criação do Direito grande, devendo apenas subordinar o seu procedimento à Constituição. A jurisdição constitucional, ao seu turno, deve estrita observância à Constituição, havendo pouca ou quase nenhuma liberdade criativa, já que se presta a solucionar antinomias entre atos infraconstitucionais e a Constituição.

Por essa razão, do ponto de vista procedimental, o modelo de controle abstrato de constitucionalidade não admite a existência de partes, mas de legitimados. Isso significa dizer que apenas órgãos ou pessoas a quem a Constituição expressamente legitima podem provocar a jurisdição constitucional. Daí decorre o seguinte: nas ações do controle concentrado não há disputa entre partes, mas apenas a verificação da existência ou não de uma violação à ordem constitucional.

Ainda, Kelsen pontua que não obstante a regra seja que a Corte Constitucional julgue normas ainda em vigor no momento do proferimento da decisão, é possível o controle de normas ab-rogadas quando estas continuarem a produzir efeitos no mundo jurídico. Contudo, como destaca, a decisão do tribunal constitucional será diferente conforme diga respeito a um ato jurídico ainda em vigor quando do proferimento da decisão ou a uma norma que já tenha

⁶² KELSEN, Hans, op. cit., 2003, p. 156.

⁶³ KELSEN, Hans, op. cit., 2003, p. 152.

sido ab-rogada nesse momento, mas ainda deva ser aplicada a fatos anteriores. Nessa segunda situação, a decisão anulatória do tribunal irá, apenas, anular um resto de validade, que implicaria na exclusão da aplicação da lei declarada inconstitucional aos fatos anteriores à decisão⁶⁴.

Portanto, a declaração de inconstitucionalidade de uma norma, apesar de ser retroativa, não implica na repriminção de normas anteriores, mas em um vazio normativo. Dadas as possíveis consequências jurídicas danosas que daí podem decorrer, Kelsen sugere que seja diferida “*a entrada em vigor da sentença de anulação até a expiração de certo prazo a contar da sua publicação*”⁶⁵, isto é, a modulação de efeitos.

Esclarecido o modelo dogmático do controle concentrado de constitucionalidade elaborado por Kelsen, convém constatar que, conforme aponta Marinoni⁶⁶, a neutralidade do controle de constitucionalidade em relação à realidade factual não perdurou ao longo do tempo, tanto na experiência constitucional internacional, quanto na experiência brasileira, especialmente com a edição da lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 (que dispõe sobre o processo e julgamento da ADI, ADC e ADO perante o Supremo Tribunal Federal) e da lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999 (que dispõe sobre o processo e julgamento da ADPF).

Tem-se, portanto, que a indiferença aos fatos e o afastamento do caso em concreto limitariam a abrangência do controle de constitucionalidade e, por consequência, diminuiriam a eficácia dos preceitos constitucionais positivados na Constituição da República de 1988 e tão caros ao Estado Democrático de Direito, como a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais.

2.2. A regra para o cabimento das ações do controle concentrado abstrato em face de Medidas Provisórias

No Brasil, o controle jurisdicional de constitucionalidade incide tanto sobre as medidas provisórias, quanto sobre as leis de conversão. Nas palavras do Min. Celso de Mello, relator da ADI-MC nº 2.213:

A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, caput). Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação

⁶⁴ KELSEN, Hans, op. cit., 2003, p. 162.

⁶⁵ KELSEN, Hans, op. cit., 2003, p. 172.

⁶⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. *Processo Constitucional e Democracia*. 1ª Ed. São Paulo; Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1195. No mesmo sentido, ver também: MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial. In: *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 479.

discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.⁶⁷

Evidenciada a excepcionalidade⁶⁸ intrínseca ao exercício da fiscalização judicial de constitucionalidade da legislação de urgência, a jurisprudência do STF tem reiterado a sua possibilidade (ainda que tímida em muitos casos). Tal entendimento busca garantir a relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República, por força do princípio constitucional da separação de poderes, bem como o devido processo legislativo.

Como indica Clève, o controle jurisdicional da constitucionalidade das medidas provisórias pode incidir sobre três aspectos: os seus pressupostos autorizadores, para verificar se estão ou não presentes; o ângulo formal da matéria a ser veiculada por medida provisória, para análise sobre a possibilidade de ser disciplinada ou não pela legislação de contingência; e, o ângulo material do conteúdo da norma de urgência, para observância da compatibilidade ou não com a Constituição Federal de 1988.⁶⁹

No que concerne aos pressupostos de habilitação da medida provisória (relevância e urgência), o Supremo admite a realização do controle de constitucionalidade, desde que “*se comprove desvio de finalidade ou abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência*”⁷⁰.

Há de se observar, a esse respeito, a revisão do entendimento realizada pela Suprema Corte, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Sob a égide da Constituição de 1967, o STF havia consolidado posição segundo a qual os pressupostos de relevância e urgência não se submetiam ao controle judicial, já que se submetiam a juízo eminentemente político e discricionário do Presidente da República e, em segunda análise, do Poder Legislativo⁷¹. A inclusão do Supremo Tribunal Federal nesse processo de análise tenderia a

⁶⁷ ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.

⁶⁸ Esse é o entendimento reiterado da Corte, como se vê nos acórdãos das ADI nº 2.150, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI nº 2.332-MC, Rel. Min. Moreira Alves; e ADI nº 2.527-MC. Rel. Min. Ellen Gracie.

⁶⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., 2021, p. 167-168.

⁷⁰ ADI 7.232-MC-Ref, rel. min. Cármen Lúcia, j. 10-11-2022, P, DJE de 10-1-2023.

⁷¹ Nesse sentido: “*DECRETO-LEI NO REGIME DA CONSTITUIÇÃO DE 1967. I. A apreciação dos casos de "urgência" ou de "interesse público relevante", a que se refere o artigo 58, da Constituição de 1967, assume*

integrar mais o Poder Judiciário ao âmbito da arena política, propiciando assim a politização da justiça⁷².

Logo após a promulgação da Constituição Federal, contudo, em sede da ADI-MC nº 162, o STF passou a admitir o controle dos pressupostos de urgência e relevância da medida provisória, desde que verificado excesso do poder de legislar. Nesse caso, ainda que os pleitos autorais não tenham sido providos, o relator, Ministro Moreira Alves, desenvolveu argumentação em direção à possibilidade do controle:

Os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do Juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quando ao excesso do poder de legislar, o que, no caso, não se evidencia de pronto (...) ⁷³.

A mudança de entendimento jurisprudencial da corte estabeleceu, pois, que a margem de discricionariedade política atribuída ao Chefe do Executivo no julgamento dos critérios de relevância e urgência não justifica a prática abusiva da prerrogativa extraordinária de legislar. Isso porque a existência dos requisitos de relevância e urgência objetiva justamente equilibrar a possibilidade atípica de legislar conferida pelo constituinte ao Presidente da República, garantindo que a edição de medidas provisórias seja restrita a circunstâncias excepcionais (relevantes) e que demandem uma resposta legislativa imediata (urgente).

caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou de valor do Presidente da República, ressalvada apreciação contrária e também discricionária do Congresso. 2. Mas o conceito de "segurança nacional" não é indefinido e vago, nem aberto àquele discricionarismo do Presidente ou do Congresso. "Segurança nacional" envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do país, suas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto. 3. Repugna à Constituição que, nesse conceito de 'segurança nacional', seja incluído assunto miúdo de Direito Privado, que apenas joga com interesses também miúdos e privados de particulares, como a purgação da mora nas locações contratadas com negociantes como locatários. 4. O Dec.-lei nº 322, de 7.4.1967 afasta-se da Constituição quando sob color de "segurança nacional" regula matéria estranha ao conceito desta. 5. As situações jurídicas definitivamente constituídas e acabadas não podem ser destruídas pela lei posterior, que, todavia, goza de eficácia imediata quanto aos efeitos futuros que se vierem a produzir". (RE 62.731, Relator(a): ALIOMAR BALEEIRO, Tribunal Pleno, julgado em 23-08-1967, DJ 28-06-1968 PP-02460 EMENT VOL-00732-09 PP-03186 RTJ VOL-00045-03 PP-00559).

⁷² Segundo Guilherme Sandoval Góes “O fenômeno da politização da justiça agride frontalmente a separação dos poderes e o Estado Democrático de Direito. Trata-se da partidarização do Poder Judiciário, o que evidentemente distorce a democracia, uma vez que magistrados não podem decidir de acordo com suas preferências político-partidárias. Nesse sentido, a politização indevida da justiça cria as condições de possibilidade do mero decisionismo judicial, ou seja, do ativismo judicial desproporcional ou maligno. Isto significa dizer que a decisão judicial não é um ato de vontade do juiz; não é um ato de poder que se atrela à pré-compreensão do magistrado” (GÓES, Guilherme Sandoval. *Ativismo judicial, judicialização da política e politização da justiça no Estado de Direito contemporâneo*. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 88**, p. 196, abr./jun. 2023).

⁷³ ADI-MC 162, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-1989, DJ 19-09-1997 PP-45525 EMENT VOL-01883-01 PP-00001.

Assim, somente quando verificado abuso do juízo discricionário do Chefe do Executivo quanto aos pressupostos habilitadores da medida provisória é que cabe controle jurisdicional da constitucionalidade da legislação de urgência.

A tímida atuação do Supremo Tribunal Federal não passa livre de crítica pela doutrina. Clève⁷⁴ afirma que no Brasil, cujo regime de governo é presidencialista, o controle deveria ser ainda mais rigoroso que em países que adotam o parlamentarismo, como a Itália e a Espanha, dada a proeminência da separação de poderes do sistema presidencial. Defende, assim, que “[c]umprido ao Judiciário (...) aceitar que os pressupostos autorizadores da medida provisória e sua valoração não substanciam questão política insuscetível, ou suscetível apenas em caráter excepcional, de apreciação jurisdicional” em virtude do princípio da inafastabilidade da apreciação judicial.

Celso Antônio Bandeira de Mello também leciona que ainda que a imprecisão dos conceitos "relevância" e "urgência" configure desafio ao controle de constitucionalidade das medidas provisórias pelo Congresso Nacional e pelo Poder Judiciário, não afasta o controle jurisdicional dos seus pressupostos autorizadores:

Do fato de “relevância” e “urgência” constituírem noções vagas, de contornos indeterminados, resulta apenas que, efetivamente, muitas vezes por-se-ão situações duvidosas nas quais não se poderá dizer, com certeza, se retratam ou não hipóteses correspondentes à previsão abstrata do art. 62. De par com elas, entretanto, ocorrerão outras tantas em que será indubitoso inexistir relevância e urgência ou, pelo contrário, indubitoso que existem. Logo, o Judiciário sempre poderá se pronunciar conclusivamente nos casos de “certeza negativa” ou “positiva”, tanto como reconhecer que o Presidente não excedeu os limites possíveis dos aludidos conceitos naquelas situações de irremissível dúvida, em que mais de uma inteligência seria razoável, plausível.⁷⁵

Além disso, o Supremo consolidou entendimento⁷⁶ segundo o qual a conversão da medida provisória em lei ordinária convalida os vícios da primeira. Tal posição também suscita crítica, já que se a medida provisória é tida como inconstitucional, padece de vício insanável, devendo ser considerada nula *ab initio*⁷⁷.

Como o STF fixou jurisprudência no sentido de reconhecer a perda superveniente do objeto de ação direta de inconstitucionalidade quando a lei impugnada tenha sido revogada por lei ulterior ou tenha sido substancialmente alterado o seu sentido⁷⁸, Mamari Filho⁷⁹

⁷⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., 2021, p. 178-179.

⁷⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 134.

⁷⁶ Vide ADI 3090 MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 11.10.2006, DJ 26.10.2007 e ADI 3289/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 05.05.2005, DJ 03.02.2006.

⁷⁷ GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Editora RT, 1991, p. 48.

⁷⁸ Jorge Galvão e Sophia Guimarães indicam que a jurisprudência nesse sentido se firmou na década de 1990, com o julgamento da ADI 709, de relatoria do ministro Paulo Brossard. (GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat;

explica que o prosseguimento de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face de medida provisória que, durante a tramitação, for convertida em lei ordinária, dependerá da “modalidade” da inconstitucionalidade em apreço, ou seja, se eivada de vício de forma ou de matéria.

Se a inconstitucionalidade for material e o conteúdo da lei de conversão for idêntico ao da medida provisória, a ADI pode seguir sem aditamento da inicial. Ainda, se a inconstitucionalidade for material, mas o texto da medida provisória houver sido alterado pela redação dada à lei de conversão, a ADI resta prejudicada em razão da perda superveniente do seu objeto, sendo imperioso o ajuizamento de nova ação em face da lei de conversão. Por fim, se a inconstitucionalidade for de natureza formal, a conversão da MP em lei ordinária afasta o vício e, por consequência, torna a análise do mérito prejudicada pela perda superveniente do objeto da ADI.

2.3. O controle dos efeitos subjetivos de Medidas Provisórias

Com relação ao controle jurisdicional substantivo de medidas provisórias, a jurisprudência do STF reconhece a sua possibilidade. Contudo, questão delicada se põe no manejo da legislação de urgência de efeitos concretos.

Sabe-se que a medida provisória tanto pode estabelecer regra geral e abstrata quanto pode fixar norma que produza efeitos concretos. Entretanto, na posição consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, apenas as medidas provisórias que tenham efeito geral e abstrato se sujeitam ao controle abstrato de constitucionalidade.

Assim, eventual contestação acerca da constitucionalidade de medidas provisórias deverá ocorrer necessariamente em sede de controle difuso-incidental, desde que admitida a hipótese do seu cabimento. Nessa esfera, os magistrados optaram pela segurança da interpretação literal em detrimento do eventual risco associado a uma interpretação hermenêutica mais rigorosa⁸⁰.

Todavia, no julgamento da ADI 4.048/DF, em que se discutiu a constitucionalidade da MP nº 405/2007, que abriu crédito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, o STF conheceu da ação – muito embora se tratasse de norma que versava sobre direitos subjetivos. Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes, relator,

GUIMARÃES, Sophia. *A subjetivação do controle abstrato e a perda de objeto em ADI*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jul-06/observatorio-constitucional-revogacao-lei-atacada-leva-perda-objeto-adi/>>. Acesso em: 10 de out. 2023).

⁷⁹ MAMARI FILHO, L. S. S. *O controle concentrado de constitucionalidade e a intercorrente conversão em lei de medida provisória*. Revista de Informação Legislativa, v. 43, n. 170, p. 242, 2006.

⁸⁰ Clève, op. cit., 2021, p. 169.

compreendeu que não obstante a jurisprudência da Corte ter se firmado no sentido de que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, não há razões lógicas ou jurídicas para excluir leis formais do âmbito do controle concentrado, em clara aproximação com o controle difuso de constitucionalidade.

A esse respeito, Jorge Galvão e Sophia Guimarães (2019) apontam que:

Nos últimos anos, (...) houve uma inegável aproximação entre os dois modelos de controle. Observou-se que, como as mesmas questões aportam à corte por ambas as vias, não se justificam maiores distinções no modo em como julgá-las. Por consequência, iniciou-se o processo chamado de “objetivação do controle difuso”, principalmente a partir da EC 45/04, com a criação da repercussão geral e da súmula vinculante, chegando-se ao seu ápice com a edição do CPC/15, que consolidou um sistema de precedentes.

O que parece ter passado despercebido pela doutrina é que o fenômeno inverso também parece ser verdadeiro: cada vez mais, emprestam-se características do controle difuso ao controle concentrado, num processo que podemos chamar de “subjetivação do controle abstrato”⁸¹.

Nesse interim, nota-se que o Supremo Tribunal Federal tem admitido exceções à disciplina do controle de constitucionalidade, como forma de melhor satisfazer questões subjetivas que se colocam na análise da constitucionalidade de lei em tese. Galvão e Guimarães (2019) observam que, em alguns casos⁸², a Corte tem evitado declarar a perda de objeto de ações que impugnam leis revogadas ou cuja eficácia tenha se exaurido, quando considera necessário regular as relações estabelecidas durante o período em que essas leis estiveram em vigor.

Conquanto os casos em que tal posicionamento foi emanado não tratavam de medidas provisórias, questiona-se se não seria plausível e até desejável que o Supremo adotasse posicionamento semelhante no trato da legislação de urgência que, embora rejeitada expressa ou tacitamente, não houvesse sido disciplinada pelo Congresso Nacional por meio de decreto legislativo.

Como visto, desde a inserção da EC nº 32/2001 no ordenamento jurídico, 282 medidas provisórias foram editadas pelo Presidente da República e ou foram rejeitadas, ou perderam a vigência em razão da não apreciação pelo Congresso Nacional dentro do prazo estipulado pelo art. 62, § 3º da CRFB/88. Desse universo, apenas um decreto legislativo foi editado pelo Congresso para disciplinar as relações jurídicas decorrentes, o que corresponde a aproximadamente 0,35% dos casos.

⁸¹ GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; GUIMARÃES, Sophia. op. cit.

⁸² Nesse contexto, decidiu-se na ADI 4356, de relatoria do Min. Dias Toffoli, que não ocorre perda de objeto quando a lei impugnada é de vigência temporária e já se exauriu, desde que a ADI seja proposta e pautada antes do término de sua vigência. Na ADI 3106, o tribunal continuou o julgamento mesmo após a revogação da lei, com o objetivo de deliberar sobre os efeitos produzidos pela norma durante sua vigência.

Isso significa dizer que em mais de 99% das vezes em que medidas provisórias foram rejeitadas, operou-se o disposto no § 11 do art. 62 da Constituição Federal, mantendo-as vigentes *ad aeternum* para as relações constituídas sob o seu manto. Para os casos em que o texto da MP foi mais benéfico aos sujeitos praticantes desses atos jurídicos, não há maiores preocupações além da anomalia jurídica de se atribuir permanência a um instrumento legislativo precário, que, por não ter se submetido ao crivo do Poder Legislativo, fere a separação de poderes.

Porém, para os casos em que a redação da MP implicou em situação mais gravosa aos sujeitos de direito, a ultratividade da medida provisória acarretou quadro jurídico mais sério: permitiu que uma insuficiência legiferante do Poder Legislativo – já que, frise-se, a edição de decreto legislativo é obrigação constitucional – prejudicasse as relações jurídicas constituídas com base em medida provisória que perdeu a vigência e, portanto, nem mais detém legitimidade para se colocar no espaço jurídico.

Ainda que seja possível sindicarem esses direitos pela via difusa, na prática, dificilmente as ações chegariam sequer ao Supremo, dadas as específicas regras para admissibilidade de Recurso Extraordinário. Quando muito, subiriam para o controle da Corte Constitucional somente muito tempo após iniciada a lide processual nas instâncias ordinárias, o que não se coaduna com o princípio da celeridade processual.

Como bem colocam Gilmar Mendes e Paulo Gonet:

A fórmula da Lei n. 8.038, de 1990, pode ensejar a ilusão de que os Tribunais Superiores podem continuar a ser Cortes de Justiça para cada caso concreto, o que é absolutamente impossível, aqui ou alhures. De alguma forma, os diversos sistemas jurídicos acabam encontrando mecanismos de racionalização para evitar que as Cortes Superiores se ocupem de causas repetidas.⁸³

Não obstante o receio do Supremo Tribunal Federal de invadir competência política dos demais poderes, afigura-se perfeitamente possível a tutela jurisdicional desse último caso pela via abstrata, uma vez que se estaria discutindo, à luz de um caso concreto, a constitucionalidade do § 11 do art. 62 da CRFB/88. Como esse dispositivo versa sobre relações havidas entre sujeitos de direito, inevitável seria a regulação das situações firmadas durante o período em que a medida provisória esteve em vigor, e sobre as quais não foi editado decreto legislativo pelo Congresso Nacional. Tal posicionamento encontraria respaldo semântico com o que decidido nas ADIs 4.356 e 3.106 e estaria em consonância com o processo de “subjetivização do controle abstrato” observado na Corte.

⁸³ MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, op. cit., p. 529.

Assim, a efetividade da prestação jurisdicional e a instrumentalidade do processo demandam que o Supremo Tribunal Federal adote postura menos preocupada com detalhes técnicos do procedimento e mais voltada para a salvaguarda dos direitos substantivos dos envolvidos. Os sujeitos das relações constituídas sob a égide de medidas provisórias devem ter garantidos o acesso célere à justiça, bem como a uniformidade decisória, sendo indesejável o não conhecimento, de pronto, de ações do controle abstrato que tenham por objeto medida provisória de efeitos subjetivos, porquanto há sérias dúvidas acerca da constitucionalidade do dispositivo constitucional que os tutela.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA ADPF 84

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 84 foi ajuizada em 13 de dezembro de 2005 pelo Partido da Frente Liberal (“PFL”), atual Democratas, com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade da medida provisória nº 242, de 24 de março de 2005.

Esta, alterou dispositivos da Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, para introduzir modificações referentes ao cálculo do auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadoria por invalidez, nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa, de doença profissional ou do trabalho e de segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, fosse acometido de algumas das doenças e afecções especificadas na lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Previdência Social.

Ainda durante o seu processo de conversão em lei, a medida provisória foi rejeitada e arquivada em julho de 2005 pelo Congresso Nacional, que, exercendo o controle de constitucionalidade que lhe é inerente, entendeu ausentes os pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Transcorridos os sessenta dias após a publicação do ato declaratório de rejeição no Diário Oficial da União, o órgão permaneceu inerte e não editou decreto legislativo para disciplinar os efeitos jurídicos da rejeição, fazendo incidir sobre as relações jurídicas constituídas sob a égide da MP nº 242/2005 o disposto no art. 62, § 11 da CRFB/88.

Assim, o partido político pretendeu desconstituir as relações jurídicas embasadas na medida provisória, sob o argumento de que a medida violou os princípios constitucionais da separação dos poderes, da igualdade, do direito social à previdência social e da ordem social.

Neste sentido, justificou que a contrariedade à separação dos poderes teria se configurado porque seria *“inadequado realizar significativa alteração na estrutura previdenciária por meio de Medida Provisória, instrumento excepcional e precário que estabelece quadro normativo passível de reversão”*⁸⁴.

Sustentou que a violação ao princípio da igualdade teria se dado pois:

Além da nova redação dada aos incisos II e III do art. 29 da Lei nº 8.231/91, que resultou em definição de critérios diferenciados para o cálculo da aposentadoria por invalidez, o ato questionado permitiu, indevidamente, que segurados com direito a um mesmo benefício recebessem da administração tratamento discriminado em razão do transcurso de um pequeno lapso de tempo, já que a Medida perdeu sua eficácia após pouco mais de três meses de sua edição.⁸⁵

⁸⁴ Conforme fl. 4 do acórdão.

⁸⁵ Conforme fl. 4 do acórdão.

Por fim, assinalou ter havido “*flagrante violação ao artigo 194, parágrafo único, IV, da Constituição que, nesse aspecto garante a irredutibilidade do valor dos benefícios, a fim de protegê-los contra medidas legislativas que venham a se opor à manutenção do seu valor real*”⁸⁶.

Alegou, ainda, que o regramento inserido pelo MP nº 242/2005 prejudicou milhares de segurados filiados ao Regime Geral da Previdência Social, seja pela não concessão de benefícios, seja pelo recebimento destes em valores inferiores aos que a lei anterior previa.

Aduziu que o requisito da subsidiariedade para o cabimento da ADPF estava demonstrado, em atendimento à exigência do art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/1999, uma vez que a inconstitucionalidade da medida provisória já havia sido suscitada no bojo das ADIs 3.467, 3.473 e 3.505, de relatoria do Min. Marco Aurélio, em que foi, inclusive, deferida liminar para suspender a eficácia do ato normativo impugnado até o proferimento de última decisão naquelas ações. Entretanto, após a rejeição da MP nº 242/2005 pelo Senado Federal, as ações foram julgadas prejudicadas em decorrência da perda do objeto.

Diante da decisão que declarou a prejudicialidade das ações diretas de inconstitucionalidade, o partido ajuizou, então, a ADPF, haja vista que durante a sua vigência a medida provisória produziu efeitos amplos e gerais, em cabal semelhança a uma lei geral e abstrata que produziu efeitos e foi posteriormente revogada.

Questionou-se, portanto, a idoneidade da medida provisória enquanto norma geral e abstrata para regular relações jurídicas constituídas durante a sua vigência, porquanto a sua inconstitucionalidade foi expressamente declarada pelo Congresso Nacional que, por não haver editado decreto legislativo para modular os efeitos da MP, permitiu a sua ultratividade.

Por outro ângulo, a Procuradoria-Geral da República opinou pela extinção da ação sem julgamento de mérito ou pela improcedência da ação, argumentando ser incabível o ajuizamento de ADPF contra ato normativo já revogado “*porquanto, em tal situação, o que se teria é a proteção de relações de caráter eminentemente subjetivo, objeto este estranho ao controle objetivo de constitucionalidade*”⁸⁷.

Na mesma acepção foi o pronunciamento da Presidência da República, que aduziu pelo não conhecimento da ação, uma vez que:

a MP nº 242/2005 foi rejeitada pelo Senado Federal, e a sua não conversão em lei impede que a presente ADPF seja conhecida com o objetivo de que sejam declaradas inconstitucionais as suas normas, pedido expressamente formulado pelo

⁸⁶ Conforme fl. 5 do acórdão.

⁸⁷ ADPF 84, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 15.05.2020, DJe 03.06.2020, fl.6.

arguente em sua petição inicial e que escapa do âmbito de controle desse tipo de ação.⁸⁸

No mérito, sustentou o seu desprovimento, com a justificativa de que:

a redação taxativa do artigo 62, § 11, da Carta Federal, tendo em vista a omissão do Congresso Nacional em disciplinar a questão no prazo por ela estabelecido, obriga o INSS a conservar regidos pela MP n° 242/2005 os benefícios concedidos durante a sua vigência, não sendo dado ao INSS, mas somente ao Congresso Nacional, se este tivesse editado, em 60 dias, decreto legislativo com esse fim, ter definido a questão diversamente⁸⁹.

Em fevereiro de 2006, o Ministro Sepúlveda Pertence, então relator, negou seguimento monocraticamente à arguição, por compreender ser a pretensão:

de caráter eminentemente subjetivo, que se encontra fora do universo de controle objetivo de normas – no qual se encontra a ADPF, a ADIn e a ADC – e seria reservada às ações de natureza subjetiva, de iniciativa de cada jurisdicionado que provocasse – pelas vias próprias – o Poder Judiciário, a fim de sanar a alegada lesividade⁹⁰.

Em maio do mesmo ano, todavia, o Tribunal reconsiderou a decisão de admissibilidade na ocasião do julgamento do agravo regimental interposto contra ela. Os ministros, à unanimidade, entenderam que a questão posta nos autos era a correta interpretação do art. 62, § 11 da Constituição Federal, conhecendo do recurso para o processamento da ADPF, com o intuito de melhor examinar a questão constitucional subjacente.

Somente em maio de 2020 foi que o mérito da ADPF foi novamente analisado, desta vez sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Em sessão do plenário virtual, a Corte formou maioria para, acompanhando o voto da relatora, não conhecer da arguição, sob os fundamentos de que a medida provisória impugnada não estava mais vigorando no momento do ajuizamento da arguição, de maneira a afastar a possibilidade de seguimento processual regular por falta de interesse de agir; e que, considerando que se submete ao princípio da subsidiariedade, a ADPF não tem o propósito de tutelar eventuais situações concretas de violação, em teoria, a direitos particulares decorrentes da aplicação da Medida Provisória n° 242/2005, que devem ser veiculadas pelos instrumentos processuais apropriados para apresentação de pretensões subjetivas.

Divergiu da relatora o Ministro Gilmar Mendes, conhecendo da arguição de descumprimento de preceito fundamental por entender que a discussão dos autos alcança

⁸⁸ Fl. 7 do acórdão proferido em 15.05.2020.

⁸⁹ Fl. 7 do acórdão proferido em 15.05.2020.

⁹⁰ Decisão monocrática proferida em 10 de fevereiro de 2006.

matéria constitucional de natureza objetiva, consubstanciada na interpretação do art. 62, § 11 da Carta Maior. Desse modo, estar-se-ia discutindo se a referida disposição constitucional regularia somente as relações constituídas no período em que a medida provisória produziu efeitos, ou se seria possível projetar essa regulação no tempo para fins de pagamento de benefícios.

Compreendeu, ademais, que a arguição observa o princípio da subsidiariedade, haja vista não haver outros mecanismos de controle objetivo de constitucionalidade disponíveis para resolver, de maneira definitiva, a questão constitucional discutida no processo.

Destacou também que o objeto da ação não consiste em regular os efeitos concretos da aplicação da medida provisória durante a sua vigência, mas sim a sua ultratividade, isto é, a continuidade, ao longo do tempo, de sua aplicação, mesmo após o arquivamento pelo Senado Federal. Por isso, entendeu que a questão colocada nos autos é a apropriada interpretação do art. 62, § 11 da CRFB/88, referente à possibilidade de as disposições estabelecidas pela medida provisória arquivada se protraírem no tempo, não obstante a repriminção das regras originalmente previstas na Lei nº 8.213/1991 para o cálculo dos benefícios de que se trata.

Assim, entendendo a sensibilidade da matéria e a ausência de jurisprudência sobre o tema, vislumbrou que a normatização fixada pela medida provisória não tem efeito prospectivo, limitando-se a preservar a validade dos atos jurídicos praticados antes de sua rejeição e, após a perda da sua vigência, restaurando-se a norma anterior que estava sob condição suspensiva.

Com a devida vênia, a posição esboçada pelo Ministro Gilmar Mendes parece melhor se coadunar com a efetividade da prestação jurisdicional constitucional, com a instrumentalidade do processo, com a separação de poderes e com a segurança jurídica.

Considerando a tendência (ainda que gradual) à uma aproximação cada vez maior entre as ações do controle abstrato e concreto e que, na prática, o recurso extraordinário tem ganhado “contornos marcadamente objetivos”⁹¹, assumindo inclusive eficácia *erga omnes*, o rigor da tecnicidade do procedimento não deveria se sobrepor à tutela de questão advinda de dispositivo constitucional que produz efeitos atípicos, a citar, a ultratividade. Não se trata, pois, do julgamento de um caso, mas do julgamento de um tema.

⁹¹ MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, op. cit., p. 529-230. “*O Tribunal, v. g., por maioria, considerou que a declaração de constitucionalidade, em sede de recurso extraordinário, faz manifestamente improcedentes as ações diretas de inconstitucionalidade que tenham o mesmo objeto: a revelar promissora comunicabilidade entre as vias difusa e concentrada do sistema misto de controle de constitucionalidade brasileiro*”.

A esse respeito, Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco destacam que o § 11 do art. 62 da Constituição da República busca preservar apenas as situações de inter-relacionamento entre sujeitos de direito, e não normas institutivas de órgãos ou pessoas jurídicas⁹².

A possibilidade de uma medida provisória se projetar no tempo é bastante criticada pela doutrina, haja vista que o dispositivo pode “*causar celeuma jurídica e problemas práticos (...) sendo intuitivo que, mantido esse procedimento, graves consequências e injustas situações advirão, corroborando com a insegurança jurídica*”⁹³ e que “*gera um efeito antidemocrático, em sentido semelhante ao das cláusulas de convalidação que visavam à manutenção da validade dos atos praticados na vigência de uma medida provisória no momento da sua reedição no período anterior a entrada em vigor da EC 32/2001*”⁹⁴.

No que concerne à hipótese de ultratividade de medida provisória rejeitada, Clève acertadamente pontua que “*o § 11 do art. 62 da Constituição poderia fundamentar um retrocesso, se permitisse que medidas rejeitadas (até mesmo em razão de sua inconstitucionalidade) pudessem continuar produzindo eficácia no plano fático*”⁹⁵. Não à toa que há quem defenda, inclusive, a inconstitucionalidade do dispositivo, como Niebuhr⁹⁶.

⁹² “*Se o que se preserva são as relações jurídicas durante o período de vigência da medida provisória, o dispositivo constitucional deve ser entendido como a alcançar situações de inter-relacionamentos entre sujeitos de direito, e não normas institutivas de órgãos e pessoas jurídicas. A rejeição de medida provisória que cria um órgão seria inócua, com prejuízo do princípio de que em matéria própria de legislação há de se conferir preponderância à vontade do Legislativo, se se entendesse que a própria criação do órgão é ato que se aproveita da ultra-atividade da medida provisória de que trata o § 11 do art. 62 da CF. A rejeição da medida provisória quanto ao ato que se exauriu durante a sua vigência seria, nesse caso, desprovida de efeitos práticos. O que se haverá de resguardar são as relações ocorridas enquanto a medida provisória esteve em vigor. Mesmo assim, porém, se a medida provisória rejeitada institua uma alteração no modo de ser de relações que a antecediam, a regulação que estabeleceu somente haverá de colher os fatos que se deram no tempo em que esteve em vigor. A regulação criada pela medida provisória não se projeta para o futuro; apenas preserva a validade dos atos praticados antes de ser repelida. Rejeitada a medida provisória, torna a vigorar a regra que ela havia alterado*” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, op. cit., p. 493).

⁹³ Alexandre Gir Gomes. *Medidas Provisórias e Poder Legislativo*. In: **Medidas Provisórias e Segurança Jurídica**, São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 352-353, coordenação Carlos Aurélio Mota de Souza.

⁹⁴ MODENA, César Augusto. **A Natureza Jurídica da Lei de Conversão da Medida Provisória**. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004, p. 184.

⁹⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin, op. cit., 2021, p. 131.

⁹⁶ “*Supostamente no afã de forçar o Congresso Nacional a regulamentar as relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertidas em lei, o § 11 do artigo 62 da Constituição Federal, também introduzido pela Emenda Constitucional n. 32, troca alhos por bugalhos, ao firmar que, ‘não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão pro ela regidas’. Quer-se manter intactas as relações jurídicas ocorridas durante o período de vigência de medida provisória, embora não convertidas em lei, nas hipóteses em que não for produzido decreto legislativo. Conforme o § 11 do artigo 62, caso não haja decreto legislativo, a medida já não seria provisória, uma vez que seus efeitos se assentariam no tempo. Destarte, no mesmo sentido, não seria mais correto dizer simplesmente que a medida provisória perde os seus efeitos. Ela os perderia só para o futuro, não para o passado. Deixaria de ser ex tunc, passaria ser ex nunc. As relações jurídicas levadas a termo durante a vigência de medida provisória persistiriam reguladas por suas normas pelo prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data em que elas*

Não obstante o posicionamento doutrinário, o Supremo Tribunal Federal ainda adota postura bastante conservadora. Possivelmente, a ausência de jurisprudência que discuta a constitucionalidade do § 11 do art. 62 da CRFB/88 contribui para o proferimento de decisões como a emanada pela ministra relatora.

Ao que parece, o Supremo tem entendido pela impossibilidade de atribuir um conceito jurídico para o § 11, dada a amplitude das relações jurídicas que podem decorrer de cada medida provisória editada. Assim, para essas situações, tem preferido analisar caso a caso, quando provocado pela ação processual mais adequada.

supostamente perderiam os efeitos. Se elaborado decreto legislativo, tais relações jurídicas passariam a ser regidas por ele. Se ele não fosse elaborado, tais relações jurídicas permaneceriam sob o pálio da medida provisória. Bem se vê que o dispositivo em apreço dá azo à perpetuação dos efeitos de medida provisória não convertida em lei. Trata-se de ataque contra a ordem constitucional, atribuindo efeito definitivo à medida provisória, o que beira singular insensatez, até mesmo para o Congresso Nacional brasileiro, bastante pródigo, diga-se de passagem, em providências desse naipe. Para o § 11 do artigo 62, se o Congresso Nacional não produzisse decreto legislativo em 60 (sessenta) dias, a mais absurda medida provisória, eivada de vertical inconstitucionalidade, cujas normas corporificam a arbitrariedade do Presidente da República e o desprezo pela equidade, se manterá em vigor mesmo após pretensamente ter perdido os efeitos. Se milhares de cidadãos forem despojados de seus direitos por medida provisória e se o Congresso Nacional não se esforçasse para produzir decreto legislativo, tais direitos estariam comprometidos de uma vez por todas, em definitivo. Sem embargo, não é crível reconhecer foros de constitucionalidade ao § 11 do artigo 62, introduzido pela Emenda Constitucional nº 32. Sucede que o poder de emenda não tem força para tornar definitivo o que o poder constituinte originário reputou provisório” (NIEBUHR, Joel de Menezes, op. cit., p. 160.)

CONCLUSÃO

Diante das considerações apresentadas ao longo desta monografia, pode-se concluir que a inclusão dos §§ 3º e 11 ao art. 62 da Constituição Federal decorreu de preocupação legítima do constituinte derivado. Atento às consequências nefastas que o exaurimento da eficácia de uma medida provisória produzia sob a redação original do art. 62 da Constituição (restauração do *status quo ante*), o legislador propôs solução – ainda que atípica – para a disciplina dos atos jurídicos havidos durante a vigência de uma medida provisória não mais em vigor.

Em um cenário ideal, em que o Congresso Nacional efetivamente editasse decretos legislativos para modular os efeitos subjetivos da rejeição de medidas provisórias, o § 11 do art. 62 incidiria sobre as situações jurídicas como exceção. Entretanto, a insuficiência de edição de decretos legislativos – que, como demonstrado, ocorreu em mais de 99% das vezes em que medidas provisórias foram rejeitadas ou caducaram desde a EC nº 32/2001 –, faz com que a ultratividade valha como regra.

Por um lado, a atribuição de eficácia prospectiva à medida provisória resguarda a segurança das relações, dando-lhes fundamento de validade para subsistirem no ordenamento jurídico. Por outro, confere eficácia a um instrumento normativo precário e expressa ou tacitamente rejeitado pelo Congresso Nacional, em clara sobreposição das definições do Chefe do Poder Executivo em relação às do Poder Legislativo. Como visto, o referido cenário é passível de crítica pela doutrina e suscita dúvida acerca da constitucionalidade da sua previsão.

Conclui-se, ademais, que a medida provisória se submete a um controle parlamentar político e jurisdicional, que, durante o processo legislativo de conversão, verificará a existência dos pressupostos habilitadores, para então analisar politicamente a pertinência temática da legislação de urgência que se pretende converter em lei. Submete-se, também, a um controle jurisdicional de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal, que o admite excepcionalmente, nos casos de manifesto abuso. A via mais adequada para acessar a Corte Constitucional dependerá sobremaneira da matéria veiculada na medida provisória, se passível de controle concentrado ou difuso.

A partir da análise da ADPF 84, pôde-se notar que, como regra, o Supremo não tem admitido ações do controle concentrado para tutelar os efeitos decorrentes da aplicação do art. 62, § 11 da CRFB/88. Não há, inclusive, jurisprudência consolidada quanto à interpretação que deve ser dada a esse dispositivo.

Não obstante seja possível sindicarem esses direitos pela via difusa, na prática, dificilmente as ações alcançariam o STF, devido às regras específicas para a admissibilidade do Recurso Extraordinário. Quando muito, essas questões seriam levadas ao exame da Corte Constitucional apenas muito tempo após o início do litígio nas instâncias ordinárias, em desarmonia com a efetividade da prestação jurisdicional e a celeridade.

Assim, na linha do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes na oportunidade daquele julgamento, deduz-se possível e até desejável a tutela jurisdicional dos efeitos decorrentes da aplicação do § 11 do art. 62 da CRFB/88 pela via abstrata, uma vez que se estaria discutindo, à luz de um caso concreto, a constitucionalidade desse dispositivo. Tal análise, apesar de dogmaticamente se distanciar da cadeia silogística desenvolvida por Kelsen em sua Teoria Pura do Direito, encontra respaldo na atual construção jurisprudencial do STF, em processo de “subjetivação do controle abstrato” e visa à melhor consecução de direitos e preceitos fundamentais, da plena cidadania e da dignidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: teoria e prática; edição e conversão em lei*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e sua conversão em lei: a emenda constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

BARROSO, Luís R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553611959. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>>. Acesso em: 5 de jun. de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo nº 166, de 28.06.1991*. Disciplina as relações jurídicas decorrentes da rejeição da Medida Provisória nº 296, de 29 de maio de 1991.

BRASIL, Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo nº 17, de 20.04.1994*. Disciplina relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória n. 434, de 1994.

BRASIL, Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo nº 26, de 22.06.1994*. Aprova o texto da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, assinado pela República Federativa do Brasil, em Nova Iorque, em 31 de março de 1981, bem como revoga o Decreto Legislativo nº 93, de 1983.

BRASIL, Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo nº 33, de 16.12.1994*. Disciplina as relações jurídicas que menciona.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, aprovado pela Resolução nº 17 de 1989 e alterado até a Resolução nº 12 de 2019. Disponível em:< <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 1, de 2002*. Disponível em:< <https://legis.senado.leg.br/norma/561120/publicacao/15678176>>. Acesso em 1 out. 2023.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução ao Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm>. Acesso em: 1 out. 2023

BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm#:~:text=LEI%20No%209.868%2C%20DE%2010%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20e,perante%20o%20Supremo%20Tribunal%20Federal.>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 11 nov. 2023.

CHIESA, Clélio. *Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CONGRESSO NACIONAL. Matérias Legislativas. Medidas Provisórias. *Entenda a Tramitação da Medida Provisória*. Disponível

em:<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria#:~:text=Promulga%C3%A7%C3%A3o%20da%20Medida%20Provis%C3%B3ria, projetos%20de%20lei%20de%20convers%C3%A3o.>>. Acesso em: 1 out. 2023.

DAMOUS, Wadih; DINO, Flavio. *Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Medidas provisórias e segurança jurídica: a inconstitucionalidade do art. 2º da Emenda Constitucional 32/2001*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, ano 14, n. 54, p. 07-27, São Paulo, jan./mar. 2006.

FERRAZ, Sérgio Valladão. *Curso de Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e 1.000 questões*. 2. ed. rev., ampl. e atual. até a EC nº 52/2006. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da Justiça*. Revista de Direito Administrativo, n. 198, p. 1-17, out-dez, 1994. Disponível em:<<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46407/46734>>. Acesso em: 11 de nov. de 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *As medidas provisórias no sistema constitucional brasileiro, particularmente em matéria de direito econômico*. Estudos em homenagem ao Prof. Caio Tácito, Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FILHO, João Trindade Cavalcante. *Fábrica de Leis. A PEC nº 91/2019 e o curioso caso da emenda que foi sem nunca ter sido*. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2022-set-20/fabrica-leis-pec-912019-curioso-emenda-fo-i-nunca-sido>>. Acesso em: 8 out. 2023

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; GUIMARÃES, Sophia. *A subjetivação do controle abstrato e a perda de objeto em ADI*. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2019-jul-06/observatorio-constitucional-revogacao-lei-atacada-leva-perda-objeto-adi/>>. Acesso em: 10 de out. 2023).

GÓES, Guilherme Sandoval. *Ativismo judicial, judicialização da política e politização da justiça no Estado de Direito contemporâneo*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 88, p. 193-206, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3978934/Guilherme+Sandoval+G%C3%B3es_RMP-887.pdf>. Acesso em: 11 de nov. de 2023.

GOMES, Alexandre Gir. *Medidas Provisórias e Poder Legislativo*. In: Medidas Provisórias e Segurança Jurídica, São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, coordenação Carlos Aurélio Mota de Souza.

GRECO, Marco Aurélio. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Editora RT, 1991.

JACOB, Mariana Gondim; MESTRINER, Melissa Terni. *A ultratividade jurídica das medidas provisórias rejeitadas ou caducadas*. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/supra/a-ultratividade-juridica-das-medidas-provisorias-rejeitadas-ou-caducadas-03092020>>. Acesso em: 20 de setembro de 2023.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993

MAMARI FILHO, L. S. S. *O controle concentrado de constitucionalidade e a intercorrente conversão em lei de medida provisória*. Revista de Informação Legislativa, v. 43, n. 170, p. 235–243, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Processo Constitucional e Democracia*. São Paulo; Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARTINS, Ives Gandra. *O Novo Regime Constitucional das Medidas Provisórias*. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MASSUDA, Janine Malta. *Medidas Provisórias: os fenômenos na reedição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555593952. Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593952/>>. Acesso em: 20 de setembro de 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial. In: *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MODENA, Cesar Augusto. *Medida provisória e controle parlamentar*. 2000. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, Caxias do Sul, 2000.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771868. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 1 nov. 2023

NASCIMENTO, Roberta Simões. *A emenda ‘supressiva de jabutis’ e o devido processo legislativo*. CONJUR, 06 de julho de 2020. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2020-jul-06/roberta-nascimento-jabutis-processo-legislativo/>>. Acesso em 5 de nov. de 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *O novo regime constitucional da medida provisória*. São Paulo: Dialética, 2001.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 70, de 2011*. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=999196&filename=Parecer-CCJC-2012-06-05>. Acesso em: 8 out. 2023.

PORTAL DA LEGISLAÇÃO. Legislação. *Medidas Provisórias posteriores à emenda nº 32*. Disponível em:< <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/porta-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>. Acesso em: 18 set. 2023.

ROCHA, Cibele de Fátima Morais. *Medida provisória na Constituição de 1988 e a necessidade de sua limitação* [manuscrito] / Cibele de Fátima Morais Rocha. – 2008. 62 f

SENADO FEDERAL, *Decreto Legislativo n° 247, de 2012*. Disciplina as relações jurídicas decorrentes do § 8º do art. 8º da Lei n° 10.925, de 23 de julho de 2004, introduzido pelo art. 2º da Medida Provisória n° 552, de 1º de dezembro de 2011. Disponível em:<<https://legis.senado.leg.br/norma/573868/publicacao/15836653>>. Acesso em: 18 de set. de 2023.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição n° 91, de 2019*. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Disponível em:<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>>. Acesso em: 8 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC n° 3.090/DF, Relator Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 11.10.2006. Data de publicação no DJ: 26.10.2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI n° 3.289/DF, Relator Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 05.05.2005. Data de publicação no DJ: 03.02.2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI n° 3.106/MG, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 14.04.2010. Data de publicação no DJ: 24.09.2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-AgR n° 365, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 07.11.1990. Data de publicação no DJ: 15.03.1991.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI n° 4.029, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 08.03.2012. Data de publicação no DJe: 27.06.2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC n° 4.048/DF, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 14.05.2008. Data de publicação no DJ: 22.08.2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI n° 4.356, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 09.02.2011. Data de publicação no DJe: 12.05.2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI n° 5.709, ADI n° 5.716, ADI n° 5.717 e ADI n° 5.727, Relatora. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 27.03.2019. Data de publicação no DJe: 28.06.2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC nº 691, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, Data de julgamento: 22.04.1992. Data de publicação no DJ: 19.06.1992.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC-Ref nº 7.232, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 10.11.2022. Data de publicação no DJe: 10.01.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 2.150/DF, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 11.09.2002. Data de publicação no DJ: 29.11.2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC nº 2.332/MC, Relator Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 05.09.2001. Data de publicação no DJ: 02.04.2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC nº 2.527/DF. Relatora Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 16.08.2007. Data de publicação no DJ: 23.11.2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC nº 2.135, Relator Min. Néri da Silveira. Relatora p/ acórdão Min, Ellen Gracie (art.38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 02.08.2007. Data de publicação no DJ: 07.03.2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC nº 2.984/DF, Relatora. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 04.09.2003. Data de publicação no DJ: 14.05.2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC nº 162, Relator Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 14.12.1989, Data de publicação no DJ: 19.09.1997.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI-MC nº 2.213, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 04.04.2002. Data de publicação no DJ: 23.04.2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF nº 84/DF, Relatora Min. Cármen Lúcia. Data de Julgamento: 15.05.2020. Data de Publicação no DJe: 02.06.2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MS nº 27.931, Relator Min. Celso de Mello. Data de julgamento: 29.06.2017. Data de publicação no DJe: 08.07.2020. Republicação no DJe: 28.10.2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE nº 254.818-9/PR, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, Data de julgamento: 08.11.2000. Data de publicação no DJ: 19.12.2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE nº 62.731, Relator Min. Aliomar Baleeiro, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 23.08.1967. Data de publicação no DJ: 28.06.1968.

VASCONCELOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio; CUNHA, Brenda; AMARAL, Thiago Bottino do. *Medidas Provisórias após a EC/2001: um diagnóstico jurídico da regulação social no Brasil*. Disponível

em:<<https://www.redalyc.org/journal/6338/633874999001/html/>>. Acesso em: 26 set. 2023.