



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
Curso de Direito

AUGUSTO TELLES NETTO VASCONCELOS

**MEDIDAS PROVISÓRIAS: NATUREZA, REGIME JURÍDICO
E SEUS EFEITOS, QUANDO NÃO CONVERTIDA EM LEI**

BRASILIA

2012

AUGUSTO TELLES NETTO VASCONCELOS

**MEDIDAS PROVISÓRIAS: NATUREZA, REGIME JURÍDICO,
E SEUS EFEITOS, QUANDO NÃO CONVERTIDA EM LEI**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de bacharelado
em Direito do Centro Universitário de
Brasília.

Orientador: Henrique Simon.

BRASÍLIA

2012

RESUMO

Tratou o presente trabalho do estudo de todos os principais aspectos da medida provisória, abordando-se a natureza, o regime jurídico, bem como o caráter das relações jurídicas oriundas da MP rejeitada, tácita ou expressamente, nos termos dos §§ 3º e 11 do art. 62 da Constituição Federal. Para tanto, apresentou-se os primórdios do instituto da medida provisória no direito estrangeiro, com sua importação ao direito pátrio e o modelo posteriormente adotado na Constituição de 1988. Buscou-se, logo após, elucidar todas as principais características da medida provisória, nesse passo analisou-se a controvérsia para a definição de sua natureza jurídica, bem como os pressupostos formais e materiais para a sua edição. Em seguida, foram traçados, um a um, os limites materiais impostos pela Emenda Constitucional 32/2001 à edição do decreto de urgência, além da abordagem acerca da possibilidade dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios editarem medidas provisórias. Ainda trazendo a lume as características das medidas provisórias, analisou-se o procedimento de conversão da medida provisória em lei, utilizando-se tanto da redação da Carta Política quanto do regimento interno do Congresso Nacional, para fazê-lo. Por último, buscou-se solucionar os efeitos da medida provisória não convertida em lei pelo Congresso Nacional, Nesse rumo, discorreu-se acerca da forma de regulamentação das MPs rejeitadas, além das suas relações jurídicas.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Medidas Provisórias. Antecedentes. Regime Jurídico. Efeitos decorrentes da MP rejeitada.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 ASPECTOS HISTÓRICOS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	10
1.1 Do <i>decreto-legge</i>	10
1.2 Do decreto-lei	12
1.3 Da Medida Provisória	15
2 MEDIDA PROVISÓRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: NATUREZA E REGIME JURÍDICO.....	20
2.1 Natureza Jurídica	20
2.2 Pressupostos para edição das Medidas Provisórias	23
2.2.1 Pressupostos formais	24
2.2.2 Pressupostos materiais	25
2.3 Limites Materiais	28
2.3.1 Direitos políticos	30
2.3.2 Direito penal e processual penal	31
2.3.3 Direito processual civil	32
2.3.4 Organização do Ministério Público e do Judiciário	33
2.3.5 Leis orçamentárias	33
2.3.6 Confisco de poupança	34
2.3.7 Lei complementar	34
2.3.8 Matéria já disciplinada por projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional.....	35
2.4 Possibilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios editarem medidas provisórias	35

2.5 A conversão da medida provisória em lei	38
3. A MEDIDA PROVISÓRIA NÃO CONVERTIDA EM LEI: A REGULAMENTAÇÃO E O CARÁTER DE SUAS RELAÇÕES JURÍDICAS	42
3.1 A regulamentação das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias que perderam sua eficácia	42
3.2 As relações jurídicas decorrentes da medida rejeitada tácita ou expressamente pelo Congresso Nacional	46
CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CN	Congresso Nacional.
MP	Medida Provisória.
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
DL	Decreto-Lei.
STF	Supremo Tribunal Federal.
CD	Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal

INTRODUÇÃO

Dentre as hipóteses de pesquisa, no trabalho de conclusão de curso, optou-se pela análise e estudo do Direito Constitucional, com o intuito de analisar minuciosamente o decreto de urgência adotado pelo Poder Executivo nos casos de relevante interesse público, quando inviável fazê-lo por meio do processo legislativo ordinário.

Nesse rumo, faz-se análise crítica baseada no método dogmático-instrumental da ordem jurídica relacionada ao assunto abordado, orientada pelo estudo minudente, sobretudo, das decisões do Pretório Excelso, doutrinas e demais jurisprudências.

Busca-se, apoiado no empirismo científico, utilizar o ordenamento lógico para a obtenção e elucidação de entendimentos desconhecidos, a fim de expô-los e encontrar solução lógico-interpretativa para o caso.

O tema abordado traz indubitável relevância ao mundo jurídico e à sociedade como um todo, já que a medida provisória é instrumento legislativo amplamente utilizado atualmente, com o condão de modificar o mundo jurídico no momento de sua edição, sem sequer ter sido debatida e aprovada pelos representantes do povo, no caso, o Congresso Nacional.

Desta feita, faz-se imperiosa a análise pormenorizada de todos os aspectos jurídicos das medidas provisórias, desde os antecedentes desse instituto, até os dias atuais, comparando-se os modelos e práticas advindos de países estrangeiros com o da *lex patria*.

No primeiro capítulo, iniciar-se-á o estudo com o surgimento do decreto de urgência no direito estrangeiro, mais especificamente no direito Italiano,

com o *decreto-legge*. Logo após, versar-se-á acerca de sua importação ao direito pátrio, com o extinto decreto-lei, esmiuçando a redação adotada por diversas constituições brasileiras a partir da Carta Magna de 1937. Por último, será apurada medida provisória adotada pela Constituição de 1988, com as discussões da assembleia constituinte e a mudança de nomenclatura do instituto.

Já no segundo capítulo, é forçosa a explanação de todos os aspectos jurídicos das medidas provisórias atualmente adotadas pela Carta Política. Nesse rumo, será abordada a discussão doutrinária para a definição da natureza jurídica das medidas provisórias, sopesando correntes que tentam defini-la como ato administrativo, lei ou ato político.

Em seguida, serão apreciados os pressupostos para a edição do decreto de urgência, tanto os materiais, quanto os formais, bem como os limites materiais impostos pela Emenda Constitucional 32/2001 à sua edição.

Por fim, esse capítulo discorrerá acerca da possibilidade dos Estados membros, Distrito Federal e Municípios editarem medidas provisórias, além do procedimento de conversão das medidas provisórias em lei.

No capítulo derradeiro, cabe analisar a problemática atinente aos efeitos da medida provisória não convertida em lei. Nessa guia, será exposta como é feita a regulamentação da MP rejeitada, tácita ou expressamente, pelo Congresso Nacional, abordando-se tanto a disposição feita pela Carta Política, quanto legislação interna do Congresso Nacional.

Por último, apreciar-se-á o caráter das relações jurídicas dessa MP rejeitada pelo CN, trazendo a lume a diferença entre a redação originária da CF/88 e a posteriormente modificada pela EC 32/2001, assim como as críticas atinentes a essa mudança e o posicionamento adotado por essa pesquisa.

1 ASPECTOS HISTÓRICOS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

1.1 Do decreto-legge

Desde o surgimento das primeiras constituições democráticas, a função legislativa foi reservada à atividade do parlamento/congresso, consistindo em uma aplicação um tanto mecanizada da proposta de Montesquieu, abordada por Manoel Gonçalves:

A função de estabelecer as leis deveria caber ao povo como um todo. É exatamente isso que escreve Montesquieu: "Como, num Estado livre todo homem, que é considerado ter uma alma livre, deve ser governado por si mesmo, era preciso que o povo, em conjunto, tivesse o poder legislativo. Mas, como isso é impossível nos grandes Estados e é sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça por seus representantes tudo aquilo que não ode fazer por si¹.

Não existia, pois, uma maneira rápida e eficaz do governo modificar a ordem jurídica em casos de extrema necessidade e urgência, os quais efetivamente ocorreram com a instabilidade européia do último século, *ad exemplum*, cita-se a passagem pela primeira e segunda guerras mundiais.

De fato, somente estabelecendo novas regras, modificando as antigas ou renovando-as, é que o governo é capaz de realizar a mobilização total das forças morais e materiais que a guerra total exige. Em face disso, especialmente desde a primeira guerra mundial verificou-se que o sistema clássico pelos quais as democracias enfrentaram as circunstâncias anormais de crise e perturbação eram insuficientes².

¹ Montesquieu. O espírito das leis, cit., Parte 1, Liv. II, Cap. 6º. *apud* FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 45.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 237.

Dessa forma, surgiu uma crescente idéia de se dotar o governo com um instrumento legislativo capaz de ser utilizado em casos insuscetíveis de enfrentamento pelas vias legislativas ordinárias³.

A República Italiana, representada por seus constituintes, após o término da Segunda Guerra Mundial, acolheu a crescente doutrina que clamava pelo instituto, e criou o *decreto-legge*, insculpido na Constituição Italiana de 1947, *literis*:

O governo não pode, sem delegação das Câmaras, editar decretos com valor de lei ordinária. Quando, em casos extraordinários de necessidade e urgência, o Governo, sob sua responsabilidade, adotar procedimentos provisórias com força de lei, deverá, no mesmo dia, submetê-las para efeitos de conversão às Câmaras, as quais, se dissolvidas, são convocadas para este fim e reúnem-se dentro de 5 dias. Os decretos perdem eficácia desde o início se não forem convertidos em lei nos sessenta dias posteriores à sua publicação. As Câmaras, todavia, podem regular por lei as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos⁴.

Veja-se, ainda, a doutrina italiana da época, representada por *Biscaretti di Ruffia, verbis*:

Mas existe um último caso, de difusão universal, atinente ao exercício da faculdade legislativa por parte do Poder Executivo, e é àquele que diz respeito às múltiplas e variadas eventualidades nas quais o Chefe de Estado, o Governo, ou outras autoridades executivas menores (especialmente militares) são levadas por motivos urgentes de necessidade a editar ordenações com força de lei. Quando tais ordenações de necessidade ou de urgência são postas em vigor pelo Chefe de Estado com seus decretos - submetidos normalmente a uma subsequente aprovação parlamentar - tomam então o nome de *decreti-legge*. Eles são geralmente justificados e admitidos pelos teóricos e pelos práticos do direito porque, na realidade, muitas vezes é preciso atender à necessidade com uma prontidão tal que não permite seguir a via legislativa normal, submetendo previamente o projeto de lei à aprovação das Câmaras.⁵

³ MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 39.

⁴ ITÁLIA. Constituição da República. 1947. *apud* MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 38.

⁵ Biscaretti di Ruffia (nota 61), p. 465-6. *apud* MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 39.

Dessa forma, traz-se o primeiro precedente estrangeiro das medidas provisórias, apontado pela doutrina como sua fonte de inspiração⁶. Veja-se que existe quatro semelhanças latentes entre o instituto criado há mais de 60 anos e o insculpido, inicialmente, na CF/88. A primeira é atinente à obrigatoriedade de observância da necessidade e urgência para sua edição. A segunda condiz a submissão, imediata, ao Poder Legislativo do decreto editado. A terceira refere-se a perda de sua eficácia, caso não convertida em lei no tempo estipulado. A última é a facultatividade do Poder Legislativo em regular as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos.

1.2 Do decreto-lei

A primeira aparição do termo *decreto-lei* no direito brasileiro ocorreu na Constituição de 1937, *verbis*:

Art 12 - O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização.

Art 13 O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes:

- a) modificações à Constituição;
- b) legislação eleitoral;
- c) orçamento;
- d) impostos;
- e) instituição de monopólios;
- f) moeda;
- g) empréstimos públicos;
- h) alienação e oneração de bens imóveis da União.

Art 14 - O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 237.

Art 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União⁷.

Mariotti, no entanto, adverte-nos acerca do instituto previsto nessa constituição:

"A expressão decreto-lei não possui sentido unívoco em diferentes países, nem sequer no mesmo país em diferentes épocas", anota Sampaio. Poder-se-ia acrescentar que esse sentido unívoco pode não existir nem sequer no mesmo país na mesma época, conforme nos revela o exame da Constituição de 1937. Este diploma introduziu a expressão no léxico constitucional brasileiro, mas a utilizava para designar quatro diferentes tipos de atos legislativos: a) decretos-lei autorizados pelo Parlamento, que fixa as respectivas condições e limites (art. 12); b) decretos-lei de necessidade, emitidos nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, excluídas determinadas matérias (art. 13); c) decretos-lei sobre matérias reservadas ao Presidente da República (art. 14); d) decretos-lei de Governo de fato, expedidas pelo Presidente da República enquanto não se reunir o Parlamento Nacional (art. 180)⁸.

De uma análise do texto constitucional de 1937 e dos ensinamentos de Mariotti, conclui-se que: (a) o primeiro tipo de decreto-lei utilizado faz referência a uma espécie de Lei Delegada; (b) do segundo que somente em períodos de recesso do Parlamento ou em dissolução da Câmara dos deputados seria possível a edição do decreto-lei; (c) o terceiro é semelhante ao atual decreto autônomo expedido pelo presidente da república, consubstanciado no art. 84 da CF/88; (d) e, do último, a possibilidade do Presidente, enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, de expedir decretos-lei.

Tem-se, portanto, que em nenhuma das variedades do decreto-lei previstos no texto constitucional de 1937 se enquadra ao modelo atualmente adotado. Em uma primeira plana, excluindo-se os decretos-lei referentes a atual Lei Delegada e ao decreto autônomo, nota-se que o presidente não poderia editar decretos-lei no caso de pleno funcionamento das casas legislativas. Outra diferença advém da ausência dos requisitos de necessidade e urgência para sua edição. Por

⁷ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 de setembro de 2011.

⁸ MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 55.

fim, como bem salientado por Ivo Dantas: "*Note-se, não havia, aqui, conversão em lei. O decreto-lei da Constituição de 1937 já nascia lei*"⁹.

A Constituição de 1946, não obstante, abdicou o decreto-lei adotado anteriormente pela Constituição de 1937, reservando a função legislativa exclusivamente ao Congresso Nacional, conforme dispõe os arts. 36, § 2º, e 37 daquela constituição, veja-se:

Art 36 - São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

[...]

§ 2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Art 37 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal¹⁰.

Diogo Alves de Abreu acrescenta:

Após a segunda guerra mundial, a constituição de 1946 refletiu os pactos políticos firmados, que tinham o objetivo de impedir que tiranos tivessem um poder imperial. Assim, não previu a edição de medidas provisórias¹¹.

O instituto ressurgiu somente com o regime militar em 1964, no Ato Institucional n. 2, que facultava ao Presidente da República editar decretos-lei em matéria de segurança nacional e, uma vez decretado o recesso parlamentar, sobre qualquer matéria.

Na Constituição de 1967 nasce, no direito brasileiro, o primeiro precedente da medida provisória atualmente adotada, *literis*:

Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

⁹ DANTAS, Ivo. **Aspectos Jurídicos das medidas provisórias**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997, p. 111.

¹⁰ Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 de setembro de 2011.

¹¹ ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias: o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002, p. 27.

II - finanças públicas,
 Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado¹².

Note-se que somente nessa Constituição foi observada a necessidade da urgência ou do interesse público relevante para sua edição e, ainda, a necessidade de submissão da vontade do Poder Executivo ao Poder Legislativo, que detém, originariamente, a competência para legislar.

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, considerada por muitos uma nova Carta Magna, manteve o figurino do decreto-lei, adicionado a disposição contida no § 2º, do art. 55, que dispunha: "*A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência*"¹³.

Observe-se que na Emenda à Constituição n. 1 foi trazida a preocupação com as relações decorrentes do decreto-lei rejeitado, prevendo que os atos praticados durante a vigência desse, não seriam anulados¹⁴.

1.3 Da Medida Provisória

Ao fim da ditadura militar, e com a redemocratização do país, coroada com a convocação de uma Assembléia Constituinte, surgiu uma importante questão a ser resolvida entre duas tendências contraditórias, abordadas por Mariotti, veja-se:

Associado a ditaduras e abuso de poder por parte do Poder Executivo, o decreto-lei não poderia deixar de suscitar justificada desconfiança, desconfiança esta que extrapolava os meios acadêmicos. Assim, a Assembléia Nacional Constituinte convocada pela Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, debateu-se entre duas tendências contraditórias: de um lado, o convencimento da necessidade de se prever um instrumento normativo para situações de urgência, tido como indispensável ao

¹² Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 de setembro de 2011.

¹³ MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999, pág. 57.

¹⁴ CHIESA, Clélio. **Medidas Provisórias: regime jurídico constitucional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 28.

com funcionamento do Estado moderno, de outro, a repulsa a figura do decreto-lei, estigmatizado como "resíduo do entulho autoritário"¹⁵.

Nesse sentido, Diogo Alves de Abreu Junior discorreu sobre a questão:

Os debates na Assembléia Nacional Constituinte de 1988 centraram-se na necessidade de abolir o decreto-lei, que deixava o Congresso Nacional em segundo plano, devido à possibilidade de ser considerado aprovado por decurso de prazo, sem deliberação pelo Parlamento. Por outro lado, os constituintes tinham consciência da importância de dotar o Poder Executivo com um instrumento que possibilitasse agilidade na edição de uma norma, em casos excepcionais. Esse entendimento decorreu principalmente da constatação de que o Poder Legislativo era moroso para deliberar sobre matérias e, portanto, poderiam ocorrer graves conseqüências em casos de urgência¹⁶.

A corrente que defendia a continuidade do decreto-lei na Constituição Federal saiu vitoriosa, e o instituto foi insculpido no art. 62 da Carta Magna, porém com uma nomenclatura diferente, medida provisória, *literis*:

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 decorrentes¹⁷.

Não obstante, a sedimentação do instituto na CF/88 gerou insatisfações de parte da doutrina, veja-se:

Conclui-se que o constituinte nacional agiu de maneira bastante equivocada, por não ter tido o mínimo rigor no trato do método comparativo, ao importar para a Constituição de um Estado presidencialista um instituto típico de um Estado parlamentarista.

¹⁵ MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 63.

¹⁶ ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias: o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002, p. 27.

¹⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 de setembro de 2011.

Não se pode querer transplantar um dispositivo específico de Estado estrangeiro, sem atentar para as especificidades do sistema que ele integra, devendo-se tomar ciência das diferenças culturais, institucionais e de controle existentes¹⁸.

E, ainda:

Justamente nesta diferença de sistemas comparados, encontram-se desvios percebidos na adoção das medidas provisórias. Na verdade, a medida provisória está inserida em sistema constitucional diferente do instituto italiano. Na constituição italiana, não há referência aos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, à cidadania, ao valor de livre iniciativa, ao pluralismo político, ao princípio democrático representativo e à tripartição dos poderes, inerentes ao nosso sistema constitucional. Além disso, no sistema brasileiro, o regime de governo é outro e a responsabilidade política se manifesta de forma diversa. Não se pode contestar, contudo, que a estrutura inicial da Constituição de 1988 foi pensada em âmbito do parlamentarismo e, somente ao fim, passou a ser presidencialista. Esta mudança foi de extraordinária importância para se enquadrar o desvio sofrido pela medida provisória quanto ao seu exercício pelo presidente¹⁹.

De outra plana, verifica-se que a medida provisória não é instituto essencialmente diferente do extinto decreto-lei de 1969, já que ambos integram a categoria de atos legislativos de competência originária do Poder Executivo, denominada legislação de urgência, pouco importando o ajuste nominal promovido pelo Constituinte²⁰.

Clélio Chiesa realiza uma comparação entre o extinto instituto do decreto-lei e da medida provisória, criada pela CF/88, *verbis*:

Os decretos-leis e as medidas provisórias são atos expedidos pelo Presidente da República, com força de lei, sem a necessidade de delegação por parte do Congresso Nacional. Ambos tem eficácia imediata, desde sua edição. Porém, à semelhança do decreto-lei, a eficácia da medida provisória somente se torna plena com a aprovação pelo Congresso Nacional (...). O decreto-lei era considerado aprovado, caso não fosse expressamente rejeitado pelo Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias. Já as medidas

¹⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 77.

¹⁹ MASSUDA, Janine Malta. **Medidas provisórias: os fenômenos na reedição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 24.

²⁰ MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999, pág. 65.

provisórias perdem sua eficácia, caso não sejam convertidas em lei no prazo de trinta dias a contar de sua publicação. Os dois modelos divergem, também, quanto aos efeitos da rejeição. Na Constituição de 1967, com o aditamento da Emenda Constitucional 1/69, a rejeição do decreto-lei não implicava a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência. No caso de medida provisória, ao contrário, a inexistência de conversão opera efeitos *ex tunc*, ou seja, perde sua eficácia desde a sua edição. Os decretos-leis e as medidas provisórias, ambos, pressupõe urgência e relevância para sua edição, como podemos depreender da Constituição de 1967 e 1988. Os decretos-leis previstos na Constituição de 1967 não podiam acarretar aumento de despesa, o que não ocorre com as medidas provisórias, pois na Constituição atual não há nenhuma vedação nesse assunto²¹.

Pouco importa, em verdade, a mudança na nomenclatura do instituto, haja vista que a medida provisória cumpre, na prática, o mesmo papel que o decreto-lei cumpria no regime constitucional anterior²².

Ao passar dos anos, verificou-se que as tentativas do constituinte de 1988 de corrigir as distorções existentes no instituto não surtiram efeito. Isso porque o Poder Executivo, novamente, utilizou de mal-grado àquela que somente poderia ser utilizada em casos excepcionais, quando o processo legislativo ordinário não fosse capaz de solucionar, de maneira satisfatória, as imprevisibilidades que necessitam de uma ação imediata do governo.

Nesse sentido, veja-se:

Observa-se, nessa primeira abordagem, que a medida provisória foi estabelecida pela CF/88 com a esperança de corrigir as distorções verificadas no regime militar, que abusava de sua função atípica legiferante por intermédio do decreto-lei. A experiência brasileira mostrou, porém, a triste alteração do verdadeiro sentido de utilização das medidas provisórias, trazendo insegurança jurídica, verdadeira "ditadura do executivo", governando por inescrupulosas "penadas", em situações das vezes pouco urgentes e nada relevantes. Nesse sentido, cabe apontar que, quando da aprovação da EC n. 32/2001, que será comentada a seguir, no período entre 05.10.1988 e 20.09.2001, já havia sido editado e reeditado o assustador número de 6.130 medidas provisórias, chegando algumas delas a levar

²¹ CHIESA, Clélio. **O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias**. Curitiba: Juruá, 1996, p. 19.

²² NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 78.

quase sete anos sem aprovação (como exemplo, lembramos a MP n. 2.096/89, dispondo sobre os títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, convertida na Lei n. 10.179, de 06.02.2001, tendo por MP originária a de n. 470, de 11.04.1994, que tramitou por longos 2.493 dias)²³.

Nesse conturbado contexto, o Constituinte reformador aprovou a Emenda Constitucional 32/2001, modificando diversos aspectos das medidas provisórias, os quais serão abordados no capítulo à frente.

²³ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 537.

2 MEDIDA PROVISÓRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: NATUREZA E REGIME JURÍDICO

2.1 Natureza Jurídica

Primordialmente, cumpre salientar que a definição da natureza jurídica das medidas provisórias se mostra um tanto conturbada na doutrina brasileira, consistindo o cerne da questão em definir se as medidas provisórias constituem ato administrativo, lei, ou ato político.

Inicia-se o estudo com a opinião de Marco Aurélio Greco, que define a natureza da medida provisória como um ato administrativo com força de lei. Sustenta, para isso, que a sua natureza não é diferente da de um decreto, já que oriunda do Poder Executivo, sem a participação do Poder Legislativo. Sustenta, ainda, que a competência em que ele se apoia não é legislativa em sentido técnico, e finaliza acrescentado que a medida provisória é convertida em lei. Logo, em si mesma, não é lei, pois não se converte o que já é²⁴.

Discordando da posição supra-citada, aparece Joel de Menezes Niebuhr, inferindo que o empecilho da qualificação da MP como lei em sentido formal, não é suficiente para justificar entendimento de que ela seja ato administrativo. Adiciona que a Medida Provisória constitui espécie normativa passível de inovar a ordem jurídica, que reveste-se de atributos referentes a generalidade e a abstração, desenhando um ato político, e não ato administrativo. E, levando-se em conta que os atos administrativos encontram-se abaixo e vinculados à lei, cumprindo o papel de dar-lhe executoriedade, não sendo possível a inovação

²⁴ GRECO, Marco Aurélio. **Medidas provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 39.

na ordem jurídica, não pode ser qualificada a medida provisória como um ato administrativo²⁵.

Em direção diversa, Clémerson Merlin Cleve entende que a medida provisória tem natureza de lei. Haja vista que ela integra o rol taxativo do art. 59 da Constituição Federal de 1988, e todas as espécies elencadas naquele artigo são lei²⁶.

José Levi Mello adere, também, a esse sentido, veja-se:

é ato normativo primário, e provisório, circunscrito à esfera privativa de competência do Presidente da República, possuindo, desde logo, força, eficácia e valor de lei. Em suma, é materialmente lei. Na prática, a medida provisória funcionava - e continua a funcionar - como um projeto de lei com eficácia antecipada, circunstancia essa, que impõe, em caráter inafastável, a necessidade do pronunciamento parlamentar²⁷.

Contestando tal posição, Celso Antônio Bandeira de Mello indica cinco objeções que afastam a medida provisória a da categoria de lei: (a) as medidas provisórias são forma excepcional de regular assuntos, enquanto as leis são forma normal de discipliná-los; (b) as medidas provisórias são efêmeras, enquanto as leis tem duração indeterminada, a não ser que disponham em contrário; (c) as medidas provisórias são precárias, rejeitáveis já a partir de sua submissão ao Congresso Nacional, enquanto a persistência das leis depende unicamente do órgão de que emanaram; (d) a medida provisória não convertida em lei perde eficácia *ex tunc*, enquanto a lei revogada deixa de produzir efeitos *ex nunc*; (e) por último aduz que para a edição das medidas provisórias é necessária a presença de relevância e urgência, enquanto a edição de lei não se subordina a tais requisitos²⁸.

²⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 81.

²⁶ CLÉVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 158.

²⁷ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e a sua conversão em Lei: a emenda constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 122.

²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 130-131.

Nesse rumo se apresenta Joel de Menezes, o qual soma argumentos a não equiparação da medida provisória a lei, *literis*:

Entretanto, não se pode confundir força de lei com a própria lei. A medida provisória, segundo o enunciado do artigo 62 da Constituição Federal, reveste-se de força de lei, isto é, inova a ordem jurídica, criando, modificando e extinguindo direitos. Ora, nesse sentido, a Constituição também inova a ordem jurídica, embora não se ouse equipará-la à lei. É lícito afirmar, portanto, que a medida provisória, tal qual a Constituição, tem força de lei, que se traduz na força normativa, criadora de direito, porém sem equiparar-se à lei²⁹.

Destarte, percebe-se que as medidas provisórias não podem ser abrangidas pelo conceito de lei, haja vista que o que é provisório, não pode permanecer, o que é efêmero, não perdura no tempo, o que tem força de lei jamais poderá ser lei³⁰.

Afastadas as possíveis definições da natureza jurídica das medidas provisórias como um ato administrativo, ou lei, parece mais acertada a posição apontada por Joel de Menezes, que define a medida provisória como um "*ato político, normativo, discricionário, excepcional, cautelar, precário e com força de lei*"³¹.

Atos políticos, como definido por Bandeira de Mello, são aqueles praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de sua função puramente política, tais como o indulto, a iniciativa de lei e o veto do executivo³².

O caráter normativo advém da abstratividade e generalidade, servindo para regular as relações sociais, cujo descumprimento acarreta sanção.

²⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p.83.

³⁰ CHIESA, Clélio. **O regime jurídico-constitucional das medidas provisórias**. Curitiba: Juruá, 1996, p. 30.

³¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p.89.

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 384.

Ainda, além de ato normativo, a medida provisória implica capacidade de inovar a ordem jurídica, criando, alterando ou extinguindo direitos exercendo força de lei³³.

Discricionário porque o Presidente da República pode adotar a medida provisória se considerá-la oportuna. Mesmo que, em determinado caso, ocorram efetivamente os pressupostos de relevância e urgência, o Presidente da República não está obrigado/vinculado a adotá-la³⁴.

A medida provisória deve ser aplicada de forma veementemente restrita, enquanto instrumento normativo excepcional, quer dizer, deve-se minimizar sua abrangência ao máximo possível³⁵.

É cautelar porque deve ser utilizada apenas para oferecer resposta à situação relevante e urgente, cuja intervenção normativa não pode esperar o procedimento legislativo ordinário³⁶.

A precariedade está relacionada com a possibilidade do Congresso Nacional, a qualquer tempo, rejeitar a medida provisória, deliberando expressamente, ou não apreciando-a no prazo constitucional assinalado. Isso quer dizer que o CN tem total poder sobre ela, podendo privá-la de efeitos quando bem entender³⁷.

2.2 Pressupostos para edição das Medidas Provisórias

A doutrina divide os pressupostos para edição da medida provisória em formais e materiais. Os pressupostos formais são: (a) edição pelo presidente da

³³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p.87.

³⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p.87.

³⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p.87.

³⁶ PRADE, Péricles. **Medidas provisórias**. Análise do substitutivo aos Projetos de Lei Complementar. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 19 *apud* NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p.87.

³⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p.87.

república; (b) submissão imediata ao Congresso Nacional. Já os materiais são: (a) Relevância; (b) Urgência³⁸.

2.2.1 Pressupostos formais

No que tange aos aspectos formais, a medida provisória só poderá ser adotada pelo Presidente da República, que concentra em si a competência para a prática de tal ato e, ainda, a obrigatoriedade do Presidente de submeter imediatamente a MP ao Congresso Nacional.

Importante salientar que na redação originária da Constituição Federal de 1988, o art. 62 dispunha que, se o Congresso Nacional estivesse de recesso, ocorrendo edição de medida provisória, ele seria, obrigatoriamente, convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Não obstante, a Emenda Constitucional n. 32/2001 limitou-se a determinar o dever do Presidente da República submeter imediatamente a medida provisória ao Congresso Nacional, sem referir-se à convocação extraordinária. Ademais, o novo § 4º do artigo 62 dispõe que o prazo máximo de vigência da medida provisória se suspende durante os períodos de recesso do Congresso Nacional³⁹.

Depreende-se, portanto, que já não existe a obrigação de convocar extraordinariamente o Congresso Nacional para apreciar a medida provisória editada durante seu recesso. Vale esclarecer, no entanto, que nada impede a convocação extraordinária, consistindo em uma facultatividade.

Há de se considerar, porém, o argumento utilizado por Joel de Menezes acerca da questão:

O ponto negativo dessa novidade, que, infelizmente prepondera, reside na prorrogação do prazo máximo de vigência da medida provisória. Difunde-se a ideia de que, com a Emenda à Constituição nº 32, o referido prazo se limita a 60 (sessenta) dias, podendo ser

³⁸ CLÉVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 171.

³⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 89.

prorrogado por outros 60 (sessenta), segundo os dizeres do § 3º do artigo 62. Entretanto, se o período de recesso parlamentar (por exemplo, no período de verão, entre 15 de dezembro e 15 de fevereiro, consoante artigo 57 da Constituição Federal), for somado ao mencionado prazo, a vigência da medida provisória pode estender-se por até mais 60 (sessenta) dias, o que redundaria em 180 (cento e oitenta) dias, perfazendo o total de quase meio ano. Assim, a medida chamada de provisória adquiriu status semestral, protraindo-se excessivamente no tempo⁴⁰.

Por fim, em contrapeso, o § 8º do artigo 57 dispôs que em havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta de convocação, quer dizer, não é obrigatório convocar extraordinariamente o Congresso Nacional para apreciar medidas provisórias, porém, se a convocação vier a efetivar-se, elas devem ser automaticamente incluídas na pauta⁴¹.

2.2.2 Pressupostos materiais

A doutrina é uníssona ao declarar como pressupostos materiais da medida provisória a relevância e a urgência. O ponto conflituoso, no entanto, verifica-se em eleger quem tem a palavra final sobre a existência ou não dos requisitos materiais para sua edição⁴².

A primeira dificuldade é definir o que é relevante e urgente, já que se tratam-se de conceitos jurídicos indeterminados. Esses, por sua vez, efetivam-se quando um vocábulo se refere a um âmbito de realidade cuja delimitação não é precisa em abstrato, embora se refira a uma hipótese concreta⁴³.

O fato é que o relevante e urgente para alguém, talvez não o seja para outrem, influenciando nisso aspectos tais como a experiência educacional, cultural, econômica e política de quem é habilitado para realizar o juízo de valor. Contudo,

⁴⁰ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 90.

⁴¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e a sua conversão em Lei: a emenda constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 239.

⁴² MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999, pág. 72.

⁴³ MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999, pág. 74.

apesar da fluidez semântica dos vocábulos relevância e urgência, a eles se atribui, tal qual se atribui a todos os vocábulos, um conceito, um significado⁴⁴.

A urgência, não obstante, foi definida por Carmem Lúcia da seguinte maneira:

Urgência jurídica é, pois, a situação que ultrapassa a definição normativa regular de desempenho ordinário das funções do Poder Público pela premência de que se reveste e pela imperiosidade de atendimento da hipótese abordada, a demandar, assim, uma conduta especial em relação àquela que se nutre da normalidade aprazada institucionalmente⁴⁵.

Por relevante, entende-se que é aquilo importante, proeminente, essencial, exigível, essencial, ou fundamental. Saliente-se que, quanto as medidas provisórias, a relevância demandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade. Infere-se, pois, que a relevância, neste caso, está intimamente vinculada à realização do interesse público⁴⁶.

Consoante se extrai do texto constitucional, a circunstância ensejadora da edição da medida provisória deverá ser relevante e urgente. Tem-se, portanto, que o constituinte utilizou-se do conectivo "e", o que torna imperativa a concorrência dos dois pressupostos para a possibilidade de sua edição⁴⁷.

Noutro giro, Joel de Menezes acrescenta que o juízo de valor sobre os pressupostos materiais da medida provisória é realizado em três momentos: (a) o primeiro é o realizado pelo Presidente da República, o qual avaliará se a medida a ser adotada é relevante e urgente, guardando pertinência lógica, ou não, com fatos relevantes e urgentes; (b) o segundo é o realizado pelo Congresso Nacional, que, com base no juízo realizado pelo Presidente, concordará ou não com ele,

⁴⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 91.

⁴⁵ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Conceito de Urgência no Direito Público Brasileiro**. Revista Trimestral de Direito Público, nº 01, Malheiros, 1993, p. 234.

⁴⁶ CLÉVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 173.

⁴⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 92.

convertendo em lei ou rejeitando, tácita ou expressamente, a medida provisória editada; (c) a terceira avaliação é jurídica, implementada pelos membros do Poder Judiciário⁴⁸.

Nesse rumo Merlin Clevé, também defende ser inafastável à apreciação do Poder Judiciário a delimitação dos pressupostos materiais da medida provisória, veja-se:

Cumpra afastar, de imediato, a ideia de que a edição das medidas provisórias constitui questão política infensa à revisão judicial (judicial review). No Brasil, ocorrendo lesão ou ameaça de lesão a direito, o judiciário haverá de se manifestar, quando provocado (...). Incumbe ao Judiciário, não obstante, delimitar o alcance das expressões relevância e urgência. No sistema brasileiro, como adiante se verá, a função jurisdicional não deve, se e quando provocada, deixar de pronunciar-se sobre a satisfação dos pressupostos materiais habilitantes da medida provisória⁴⁹.

O Supremo Tribunal Federal vem, inclusive, posicionando-se nesse sentido, declarando a existência ou não dos pressupostos materiais em casos concretos. Colaciona-se, *ad exemplum*, a ementa do julgamento da ADI 2736/DF, na qual foi reconhecida a inexistência da relevância e da urgência, *verbis*:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 9.º da Medida Provisória n.º 2.164-41/2001. Introdução do art. 29-C na Lei n.º 8.036/1990. Edição de medida provisória. Sucumbência. Honorários advocatícios. Ações entre FGTS e titulares de contas vinculadas. **Inexistência de relevância e de urgência** (...) (grifo meu)⁵⁰.

⁴⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 94.

⁴⁹ CLÉVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 171-173.

⁵⁰ Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI 2736 / DF. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator(a): Min. CEZAR PELUSO. Brasília, 8 de setembro de 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adi+2736%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 19 de outubro de 2011.

Ademais, cumpre salientar o voto da Ministra Ellen Gracie, no julgamento da ADI 2527/DF, no qual ela dispõe que o STF “*somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a improcedência da alegação de presença desses pressupostos seja evidente*”⁵¹.

Por conseguinte, conclui-se que, no Brasil, no qual é vigente o princípio da inafastabilidade da jurisdição, o Judiciário poderá se manifestar quanto aos pressupostos materiais da medida provisória, contudo o Magistrado deverá fazê-lo de forma excepcional, assegurando dessa forma, o princípio da separação dos poderes.

2.3 Limites Materiais

A redação originária da Constituição Federal de 1988 não trouxe limites materiais expressos à edição das medidas provisórias, quer dizer, legalmente, qualquer matéria poderia ser objeto de medida provisória.

A doutrina, por sua vez, era divergente ao tratar sobre o tema, existindo autores que afirmavam que não há qualquer restrição à medida provisória, desde que presentes os pressupostos para sua edição, e outros que tentavam traçar contornos materiais para sua edição.

Leon Frejda Sklarowsky, *ad exemplum*, discorria da seguinte maneira sobre a questão:

Não há que restringir, o interprete, o alcance da medida provisória, quanto à matéria a ser vinculada. Ao tributo, indubitavelmente, a Constituição oferta primazia e limitações, mas também não diz que não poderá ser disciplinado por medida provisória, se os

⁵¹ Supremo Tribunal Federal. MEDIDA CAUTELAR. ADI 2527 / DF. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Brasília, 16 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adi+2527%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 19 de outubro de 2011.

pressupostos constitucionais ocorrerem, exceção feita à matéria penal⁵².

Clémerson Merlin Clévé, em posição diversa, entendia que eram insuscetíveis de disciplina, por meio de medida provisórias, as matérias que: (a) não reclamam tratamento legislativo; (b) não admitem delegação; (c) reclamam eficácia diferida; (d) por sua natureza, não admitem ser desfeitas⁵³.

Não obstante, ao decorrer dos anos, o constituinte reformador foi inserindo paulatinamente no texto constitucional restrições materiais à edição das medidas provisórias. Tais limitações foram abordadas por Joel de Menezes, veja-se:

(a) Emenda Constitucional de Revisão nº 01, que acresce o artigo 73 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, proibindo a regulação do Fundo Social de Emergência através de medida provisória; (b) Emenda à Constituição nº 05, que alterou o § 2º do artigo 25 da Constituição Federal, vedando que medida provisória regule os serviços de gás canalizados nos Estados. (c) Emenda à Constituição nº 06, cuja redação não permite que medida provisória seja usada para a regulamentação de dispositivo constitucional que tenha sido emendado a partir de 1995; (d) Emenda à Constituição nº 07, que reproduz o mesmo teor da Emenda Constitucional nº 06; (e) Emenda à Constituição nº 08, que não permite que a regulamentação do inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal seja realizada por medida provisória; (f) Emenda à Constituição nº 09, que proíbe a produção de medida provisória para tratar da matéria inclusa nos incisos I a IV e nos § 1º e 2º do artigo 177 da Constituição Federal⁵⁴.

Nesse rumo, segundo o próprio Joel de Menezes:

Salvo a Emenda à Constituição nº 32, todas as demais emendas constitucionais acima citadas foram criadas no contexto do processo de privatização e quebra de monopólio de serviços públicos, querendo ressaltar a competência do Congresso Nacional para legislar sobre tais matérias e impedir que o Presidente da República o fizesse mediante medida provisória. Da mesma forma, afere-se que tais limitações são difusas, casuísticas e disseminadas pela Constituição Federal, sem que o poder de reforma demonstrasse, até

⁵² SKLAROWSKY, Leon Fredja. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 49.

⁵³ CLÉVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 182.

⁵⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 100.

então, qualquer preocupação em construir ordem de limitação material sistemática.

Sobreveio, então, a Emenda Constitucional n. 32 de 2001, que modificou a redação constitucional, acrescentando várias limitações materiais explícitas ao uso das medidas provisórias, veja-se a redação atual da CF/88:

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.

§ 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 sequestro 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.

Pontuar-se-á, a seguir, os limites materiais trazidos pela EC 32/2001.

2.3.1 Direitos políticos

A EC 32/01 proibiu expressamente o uso de medida provisória para o tratamento de assunto relativo a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral (Art. 62, § 1º, I, "a" da CF/88).

Fez-se, por bem, excluir da discricionariedade do Presidente da República a edição de medidas provisórias atinentes a essas matérias, já que ele bem poderia moldar o processo eleitoral as suas aspirações, redundando em uma ditadura disfarçada e carência absoluta de legitimidade. A legislação em torno

dessas questões devem provir do Poder Legislativo, o que pressupõe um amplo debate entre as mais diversas correntes partidárias e ideológicas⁵⁵.

2.3.2 Direito penal e processual penal

Tal matéria já vinha, antes mesmo da edição da EC 32/01, sendo apontada por parte da doutrina como insuscetível de modificação por meio de medida provisória. Isso porque o Artigo 5º, inciso XXXIX, da CF/88 dispõe que:

Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

Trata-se do princípio da estrita legalidade, sendo defeso ao Estado adentrar à matéria, se não por intermédio de lei formal. Isso porque o sistema penal, antes mesmo de ser sistema de penas, é sistema de garantias. Garantias essas de que o indivíduo somente poderá ser punido nos casos, medidas e de acordo com o processo previsto em lei⁵⁶.

Noutro giro, cumpre salientar que a Corte Constitucional admitiu que decreto-lei dispusesse sobre matéria penal em benefício do acusado, tal como na criação de hipótese de extinção de punibilidade. Tratou-se de julgamento de Recurso Extraordinário, que restou assim ementado:

DIREITO PENAL. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 24, "CAPUT", DO DECRETO-LEI N. 2.303/86. Recurso extraordinário que se limitou a alegar usurpação de competência do Poder Legislativo, sem impugnar a tese, acolhida pelo acórdão, de que a anistia fiscal concedida por via diversa da lei, com efeitos excludentes de punibilidade pelo crime de sonegação, não afronta o princípio da legalidade, que se eleva, entre nós, a categoria de garantia fundamental, já que teve em mira beneficiar o contribuinte. Não-conhecimento de apelo extremo⁵⁷.

⁵⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 101.

⁵⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 102.

⁵⁷ Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RE 118655 / SP. Primeira Turma. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Michel Bernardo Rinzler. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO. Brasília, 30 de junho de 1992. Disponível em

2.3.3 Direito processual civil

O constituinte reformador houve por bem impedir que o Chefe do Executivo inovasse o processo civil através de medida provisória. Tudo porque o Poder Executivo é alvo de inúmeras ações judiciais, tendo, portanto, interesse direto nelas e a possibilidade de valer-se das medidas provisórias para influir em ações em interesse próprio frustraria o princípio da igualdade entre as partes.

Vale lembrar, não obstante, que o Presidente da República já usou de tais artifícios para legislar em causa própria. Como exemplo, cita-se a Medida Provisória 1.577/97, que dilatou o prazo para que o poder público propusesse ação rescisória, bem como suas hipóteses de cabimento, tal MP, no entanto, foi declarada inconstitucional pelo STF na ADI 1753/DF⁵⁸, em virtude da ausência dos pressupostos para sua edição⁵⁹.

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28re+118655%29&base=baseAcordaos>. Acesso em: 21 de outubro de 2011.

⁵⁸ Supremo Tribunal Federal. MEDIDA CAUTELAR. Ação rescisória: MProv. 1577-6/97, arts. 4º e parág. único: a) ampliação do prazo de decadência de dois para cinco anos, quando proposta a ação rescisória pela União, os Estados, o DF ou os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas (art. 4º) e b) criação, em favor das mesmas entidades públicas, de uma nova hipótese de rescindibilidade das sentenças - indenizações expropriatórias ou similares flagrantemente superior ao preço de mercado (art. 4º, parág. único): arguição plausível de afronta aos arts. 62 e 5º, I e LIV, da Constituição: conveniência da suspensão cautelar: medida liminar deferida. 1. Medida provisória: excepcionalidade da censura jurisdicional da ausência dos pressupostos de relevância e urgência à sua edição: raia, no entanto, pela irrisão a afirmação de urgência para as alterações questionadas à disciplina legal da ação rescisória, quando, segundo a doutrina e a jurisprudência, sua aplicação à rescisão de sentenças já transitadas em julgado, quanto a uma delas - a criação de novo caso de rescindibilidade - é pacificamente inadmissível e quanto à outra - a ampliação do prazo de decadência - é pelo menos duvidosa. 2. A igualdade das partes é imanente ao procedural due process of law; quando uma das partes é o Estado, a jurisprudência tem transigido com alguns favores legais que, além da vetustez, tem sido reputados não arbitrários por visarem a compensar dificuldades da defesa em juízo das entidades públicas; se, ao contrário, desafiam a medida da razoabilidade ou da proporcionalidade, caracterizam privilégios inconstitucionais: parece ser esse o caso das inovações discutidas, de favorecimento unilateral aparentemente não explicável por diferenças reais entre as partes e que, somadas a outras vantagens processuais da Fazenda Pública, agravam a consequência perversa de retardar sem limites a satisfação do direito do particular já reconhecido em juízo. 3. Razões de conveniência da suspensão cautelar até em favor do interesse público. ADI 1753 MC/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 16 de abril de 1998. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281753%29&pagina=2&base=baseAcordaos>. Acesso em: 23 de outubro de 2011.

⁵⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 104.

2.3.4 Organização do Ministério Público e do Judiciário

Cabe observar que a organização do Ministério Público e do Judiciário encontra-se sobre dupla proteção, já que além da vedação expressa prevista no art. 62, § 1º, inciso I, alínea c, tais matérias constituem assunto de lei complementar, estando sob proibição, também, do inciso III, do mesmo artigo, o qual veda a edição de medidas provisórias em matérias reservadas a lei complementar.⁶⁰

Ademais, insta ressaltar a necessidade da independência funcional desses órgãos, sob pena de ferir o princípio da separação dos poderes. Não se pode deixar que tais poderes fiquem à mercê do Presidente da República, que muitas vezes é diretamente interessado em por amarras à atuação de seus membros⁶¹.

2.3.5 Leis orçamentárias

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 dispõe que:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Depreende-se, pois, que o dispositivo constitucional reclama lei para o estabelecimento das leis orçamentárias. Lei, não obstante, não se confunde com medida provisória. Tal exigência significa que o Poder Legislativo é incumbido do dever de controlar as receitas e despesas públicas, impedindo que o Presidente da República disponha delas livremente⁶².

⁶⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 915.

⁶¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 104.

⁶² NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 105.

De outra plana, veja-se que a disposição constitucional que proíbe a edição de medidas provisórias que versem acerca de leis orçamentárias, também o faz quanto a abertura de créditos adicionais e suplementares. Todavia, faz ressalva expressa quanto ao crédito extraordinário, já que esse é utilizado para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, requisitos esses que se parecem com os pressupostos de edição da medida provisória.

2.3.6 Confisco de poupança

Neste caso, o trauma gerado pelo congelamento de ativos financeiros em 1990, realizado por intermédio de medida provisória, inspirou a proibição verificada no inciso II do § 1º do artigo 62, impedindo o uso desse instrumento normativo para tal fim.⁶³

O dispositivo visa a proteção da economia popular, proibindo que o Presidente da República detenha ou sequestre bens, poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro através das MPs.

2.3.7 Lei complementar

Antes da Emenda Constitucional n. 32, já havia se assentado o entendimento de que a compreensão global da Constituição tornava incongruente o uso de medida provisória para regular assunto adstrito à esfera das Leis Complementares.

Ora, quando a CF situa uma determinada matéria ao âmbito das LCs, objetiva que o assunto seja objeto de maior ponderação e discussão pública, daí porque cobrar o quorum de maioria absoluta para sua aprovação. Dessa forma, possibilitar que o Presidente da República, sem discussão alguma ou sequer quorum

⁶³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 917.

para votação, disciplinasse a matéria, de fato, tornaria a própria redação da constituição inócua.⁶⁴

O inciso III do § 1º do art. 62, somente explicitou a proibição de edição de medida provisória em matéria de Lei Complementar.

2.3.8 Matéria já disciplinada por projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional

A atividade normativa primária do Presidente da República deve ser sempre concebida como excepcional, haja vista se tratar de competência decorrente de função atípica. O poder competente para criar atos normativos primários, prescrevendo direitos e obrigações, é o Legislativo. Dessa forma, a competência atribuída a esse poder deve ser preservada em face dos abusos cometidos pelo Chefe do Executivo.

Joel de Menezes, não obstante, pondera que:

o dispositivo em comento não se reveste de tanta eficácia. Para burlá-lo, bastaria que o Presidente da República sancionasse ou vetasse o projeto de lei, e depois, até mesmo no dia seguinte, lançasse medida provisória que o contrariasse. O inciso IV do = 1º do artigo 62 remete a projeto de lei pendente de sanção ou veto. Nada impede que o projeto, depois de vetado ou sancionado, sofra a ingerência da medida provisória⁶⁵.

2.4 Possibilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios editarem medidas provisórias

Tendo adotado o federalismo como forma de Estado, o Brasil, de fato, possui uma vasta complexidade normativa, tendo em vista que todos os entes

⁶⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 916.

⁶⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 108.

políticos previstos pela Carta Magna de 1988 são dotados de poderes legiferantes, com possibilidade de inovar em caráter inicial a ordem jurídica⁶⁶.

Nesse contexto, importante indagação reside na possibilidade do poder excepcional de editar medidas provisórias estender-se ou não aos demais entes políticos da federação.

Parte da doutrina pátria entende ser possível a adoção de medidas provisórias por outras unidades federativas, argumentando que a Constituição Federal não proíbe que assim se faça, mas, em verdade, pede-lhes que apliquem, obrigatoriamente, seus princípios, que não são exaustivos⁶⁷.

No mesmo rumo, segue Joel de Menezes:

Diante da importância atribuída a forma federativa, posta no altiplano dos princípios fundamentais da Constituição Federal, elevada já a este patamar em seu primeiro artigo, é palmar que ela revela instituto jurídico que deve receber a máxima consideração do hermeneuta, merecendo exegese que lhe confira amplitude. A fim de cumprir tal desiderato, forçoso é construir entendimento que amplie a autonomia dos entes da Federação, tomando como exceção e de modo restrito as pertinentes limitações, que devam servir, quanto mais, para assegurar a correspondência com os princípios e com as normas norteadoras da Constituição Federal⁶⁸.

Leomar Barros acrescenta, ainda:

Pois, se o poder constituinte originário concedeu em caráter excepcional a medida de urgência para uso no âmbito do poder central e não estabeleceu limitação do seu uso na instância dos demais entes políticos da Federação, segue-se que o poder constituinte derivado, ao elaborar as Constituições de cada Estado-

⁶⁶ SOUZA, Leomar Barros Amorim de. **A Produção normativa do Poder Executivo medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 111.

⁶⁷ SKLAROWSKY, Leon Fredja. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 72.

⁶⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 166.

membro e as Leis Orgânicas de cada Município tem autoridade para tanto dispor⁶⁹.

Noutro lado, doutrinadores como o prof. Michel Temer defendem que a edição de medidas provisórias é poder exclusivo do Presidente da República, eis que tal instituto constitui exceção ao princípio segundo o qual legislar compete ao Poder Legislativo, portanto, sendo ela uma exceção, deverá ser interpretada como tal, de forma restritiva, nunca ampliada⁷⁰.

O Supremo Tribunal Federal, não obstante, firmou entendimento no sentido de se admitir a adoção de medida provisória por outras unidades federativas, já que qualquer entendimento contrário constituiria uma forma de restrição não prevista pela Constituição da República. Ressalva, todavia, que se obedecem as mesmas regras básicas fixadas pela Carta Magna para a edição de medidas provisórias no âmbito da União. Veja-se a ementa deste julgamento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR PARA EDITÁ-LA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA. DOAÇÃO DE BENS DO ESTADO. MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ARRECADAÇÃO DO ICMS. EFICÁCIA LEGAL LIMITADA NO TEMPO. PREJUDICIALIDADE. 1. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62). 2. Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, § 1º do artigo 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-membros, a exemplo da União Federal. 3. Lei 219/90. Reajuste de remuneração dos cargos de confiança exercidos por servidores do Estado. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Legitimidade. Inexistência de afronta ao princípio da moralidade. Pedido improcedente. 4. Lei 220/90. Autorização legislativa para venda e doação de lotes situados em área urbana específica. Política habitacional implantada na Capital de Estado em fase de consolidação. Ausência de violação à Carta Federal. Improcedência. 5. Lei 215/90. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes por norma que atribui ao Governador autorização para

⁶⁹ SOUZA, Leomar Barros Amorim de. **A Produção normativa do Poder Executivo medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 111.

⁷⁰ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 1992, p. 142.

dispor, segundo sua conveniência, de bens públicos do Estado, sem especificá-los. Instrumento anômalo de delegação de poderes. Inobservância do processo legislativo concernente às leis delegadas. Ação, no ponto, julgada procedente. 6. Lei 218/90. Elevação do percentual da arrecadação do ICMS a ser repassado aos Municípios por repartição das receitas tributárias, no período compreendido entre os anos de 1990 e 1995. Suspensão cautelar. Regra cuja eficácia exauriu-se pelo decurso do tempo de sua vigência. Pedido prejudicado por perda superveniente do objeto. Ação direta julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 215/90⁷¹.

Tem-se, pois, que as demais unidades políticas da federação brasileira poderão instituir o poder de adotar medidas provisórias, desde que obedecidas as regras constantes na Constituição Federal de 1988 para a sua edição em nível federal, bem como encontrar-se prevista em suas respectivas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas.

2.5 A conversão da medida provisória em lei

A Carta Magna determina, no *caput* do art. 62, que a medida provisória, após editada, deverá ser imediatamente submetida ao Congresso Nacional, veja-se:

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.

O artigo 2º da resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional⁷² dispõe que nas quarenta e oito horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a

⁷¹ Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI 425 / TO. Tribunal Pleno. Requerente: Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Requerido: Governador do Estado do Tocantins. Relator(a): Min. Maurício Corrêa. Brasília 4 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adi+425%29&pagina=2&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 14 de março de 2012.

⁷² Resolução n. 1, de 8 de maio de 2002 do Congresso Nacional. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatuizada-pl.html>>. Acesso em: 10 de abril de 2012.

Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.⁷³

Interessante observação é a de que a discussão e a votação da medida provisória dar-se-á separadamente pelo plenário de cada casa do Congresso Nacional, todavia a comissão criada para emitir parecer é mista, composta por treze Deputados e treze Senadores, e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares⁷⁴.

Designada a comissão mista, esta terá o prazo de vinte e quatro horas para a sua instalação, quando são eleitos o Presidente e o seu Vice, assim como escolhidos os relatores da matéria⁷⁵. Os trabalhos da comissão somente poderão ser iniciados se houver a presença de pelo menos um terço dos membros de cada casa legislativa, sendo certo que as deliberações da comissão serão tomadas por maioria de votos, presentes a maioria absoluta de seus membros⁷⁶

O prazo para emissão do parecer é de quatorze dias, improrrogáveis, a partir da publicação da MP, e neste deverá constar a manifestação sobre itens distintos, tratando separadamente sobre os aspectos constitucionais de relevância e urgência, de mérito e de adequação financeira e orçamentária, podendo ser apresentada emenda saneadora, sendo a votação da matéria iniciada sobre a referida proposição acessória⁷⁷.

Quanto ao mérito da medida provisória, assim dispõe a resolução:

Art. 5º [...]

⁷³ Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

⁷⁴ Art. 2º, §§ 2º e 3º, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

⁷⁵ Art. 3º, *caput*, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

⁷⁶ Art. 3º, § 6º, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

⁷⁷ Art. 5º, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

§ 4º Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I - pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e

II - pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

Aprovado o parecer na Comissão, este é encaminhado à Câmara dos Deputados, onde se iniciará o processo bicameral, juntamente com todo o processo que trata da matéria e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo⁷⁸.

Após aprovação na CD, o processo seguirá ao Senado Federal para a respectiva discussão e deliberação. Ocorrendo mudança do texto aprovado na Câmara, o Senado devolverá o projeto a esta, que por sua vez tem o prazo de três dias para apreciar a modificação, sendo vedada qualquer nova alteração, aplicando-se, no que couber, as demais disposições previstas nos regimentos internos de cada casa legislativa⁷⁹.

Aprovada a medida provisória, sem alteração de mérito, será ela promulgada pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, para publicação, como lei ordinária, no Diário Oficial da União⁸⁰.

Noutra hipótese, se aprovado o projeto de lei de conversão, com modificação do texto original da MP, será ele enviado à sanção do Presidente da República.

⁷⁸ Art. 5º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

⁷⁹ Art. 7º, §§ 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

⁸⁰ Art. 12, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

Neste capítulo, buscou-se clarear todos os pontos necessários para completa elucidação do instituto da medida provisória, passando-se, adiante, a discussão existente no tocante aos efeitos jurídicos da medida provisória rejeitada pelo Congresso Nacional.

3. A MEDIDA PROVISÓRIA NÃO CONVERTIDA EM LEI: A REGULAMENTAÇÃO E O CARÁTER DE SUAS RELAÇÕES JURÍDICAS

3.1 A regulamentação das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias que perderam sua eficácia

A Constituição Federal, em seu art. 62, § 3º, assim dispõe sobre a regulamentação dos efeitos jurídicos das medidas provisórias não convertidas em lei:

As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Perceba-se que a Carta Política incumbiu ao Congresso Nacional o dever de regulamentar as relações jurídicas decorrentes da não conversão da medida provisória em lei e, ainda, determinou como base para a edição de decreto legislativo, a perda da eficácia do ato provisório, que se dará sob 3 formas, abordadas pelo artigo 11, *caput*, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, *literis*:

Finalizado o prazo de vigência da medida provisória, inclusive o seu prazo de prorrogação, sem a conclusão da votação pelas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, ou aprovado projeto de lei de conversão com redação diferente da proposta pela Comissão Mista em seu parecer, ou ainda se a medida provisória for rejeitada, a Comissão Mista reunir-se-á para elaborar projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes da vigência de medida provisória

Veja-se que essa norma primária aponta três situações em que a medida provisória priva-se de sua valência. A primeira dispõe sobre a ausência de deliberação por uma ou ambas as casas do Congresso Nacional no prazo de

sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período⁸¹. Lembrando-se que o prazo suspender-se-á nos períodos de recesso do Congresso Nacional, conforme assentado no § 4º do art. 62 da CF/88, *verbis*:

O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

A segunda possibilidade consiste na aprovação da medida provisória com redação diversa da que possuía quando editada. Nesse caso, o Congresso Nacional deverá editar o decreto legislativo para dispor sobre as relações jurídicas ocorridas durante o prazo de vigência da MP, somente no que diferenciar a redação original adotada pelo Presidente da República, e o texto posteriormente convertido pelo Congresso Nacional.

A seguir, a legislação que regula a hipótese, *verbis*:

CF/88. Art. 62.

[...]

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional. Art. 5º

[...]

§ 4º Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I – pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e

II – pela apresentação *de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos*

⁸¹ CF/88. Art. 62 (...)

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

ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

A rejeição integral da medida urgente, terceira e última hipótese, completa as circunstâncias que ensejam a edição de decreto legislativo com a finalidade de regular as relações jurídicas que a medida provisória produziu.

Cumprе ressaltar que o decreto legislativo é norma legislativa primária, prevista pelo art. 59 da Constituição Federal, que se destina a regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a participação do Presidente da República, *literis*:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

[..]

VI – decretos legislativos;

Leon Fredja, não obstante, discorre acerca do decreto legislativo:

Esse decreto legislativo visa, segundo a justificativa, regulamentar os efeitos jurídicos dessa medida provisória, pois incumbe ao Congresso Nacional assegurar o menor transtorno aos que, atingidos ou beneficiados pela situação provisória, não deram causa a essa situação.⁸²

Esse decreto legislativo regulamentador dos efeitos da medida provisória, no entanto, não poderá ser editado a qualquer tempo, tendo em vista previsão constitucional expressa que define o prazo limite de sessenta dias para que o Congresso Nacional assim o faça, veja-se:

CF/88.

Art. 62. [...]

⁸² SZKLAROWSKY, Leon Fredja. **Medidas Provisórias: instrumento de governabilidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2003, p. 134.

§ 11 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 por ela regidas.

Ocorre que quase nunca os decretos legislativos são editados com a finalidade de se regular as relações das medidas provisórias, mantendo-se, dessa forma, a vigência da medida provisória para as relações que dela tenham ocasionado.

Juliana Carla critica a situação:

[...] a medida provisória não será convertida em lei e não editado o decreto legislativo – a prática revela que na maioria das vezes, não é editado (das 5.702 medidas provisórias regidas pelo texto originário, apenas 4 decretos legislativos foram editados antes da emenda constitucional) – a medida provisória continuará a reger as relações jurídicas dela decorrentes. Então, surge a dicotomia entre a provisoriedade do ato e a sua força de lei. O respeito ao ato jurídico perfeito ou ao direito adquirido, constitucionalmente previsto, e à retroatividade máxima da medida provisória.

A não-apreciação da medida provisória no prazo improrrogável – sem a edição do decreto legislativo – mantém a vigência da medida provisória para situações que tenha ocasionado. Dessa forma, o Executivo pode criar nova norma, com força de lei, mesmo sobre matéria inconstitucional e sem a participação do Legislativo. É a situação gerada pela Medida Provisória nº 38, a qual nunca recebeu parecer da Comissão Mista, perdeu a eficácia em 13 de agosto de 2002, não teve projeto de decreto legislativo editado, mas, apesar de permitir isenções de impostos, continua a reger os atos praticados no período de vigência.⁸³

Joel de Menezes acrescenta, ainda:

Entretanto, o que causa transtorno institucional sem precedentes é a abstenção do Congresso Nacional do assunto, deixando que cada um dos milhares e milhares de prejudicados por medida provisória rejeitada busque, por si só, amparo no letárgico Poder Judiciário, que deve analisar e regular concretamente caso a caso.

⁸³ VALE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas Provisórias: O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. Brasília: FDK Editora, 2004, p. 56 e 57.

Com efeito, a falta de regulamentação das medidas provisórias geram distorções no mundo jurídico que poderiam ser evitadas com a devida atuação do Poder Legislativo. Não obstante, trataremos a seguir sobre os efeitos da medida provisória não convertida em lei.

3.2 As relações jurídicas decorrentes da medida rejeitada tácita ou expressamente pelo Congresso Nacional

A redação originária da Carta Política de 1988 assim dispunha acerca dos efeitos jurídicos das medidas provisórias que perderam sua eficácia, *verbis*:

CF/88 [...]

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.

Veja-se que no regime anterior, caso a medida provisória fosse rejeitada, perderia sua eficácia desde a data de sua edição, quer dizer, todos os efeitos por ela produzidos seriam apagados do mundo jurídico, devendo o Congresso Nacional disciplinar, em decreto legislativo, as relações jurídicas que ela produziu enquanto ativa.

Nesse rumo, seguia o entendimento do Pretório Excelso, proferido no julgamento da ADI 365 AgR / DF, Relator: Ministro Celso de Mello, Julgamento: 07/11/1990, *literis*:

[..] A REJEIÇÃO DA MEDIDA PROVISORIA DESPOJA-A DE EFICACIA JURÍDICA DESDE O MOMENTO DE SUA EDIÇÃO, DESTITUINDO DE VALIDADE TODOS OS ATOS PRATICADOS COM FUNDAMENTO NELA. ESSA MESMA CONSEQUENCIA DE ORDEM CONSTITUCIONAL DERIVA DO DECURSO "IN ALBIS" DO

PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS, SEM QUE, NELE, TENHA HAVIDO QUALQUER EXPRESSA MANIFESTAÇÃO DECISÓRIA DO CONGRESSO NACIONAL. A DISCIPLINA DAS RELAÇÕES JURÍDICAS FORMADAS COM BASE NO ATO CAUTELAR NÃO CONVERTIDO EM LEI CONSTITUI OBRIGAÇÃO INDECLINÁVEL DO PODER LEGISLATIVO DA UNIÃO, QUE DEVERÁ REGULAR-LAS MEDIANTE PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ADEQUADO.

E, ainda, Amaral Júnior:

A rejeição congressual, bem como a caducidade da medida provisória por decurso de prazo sem reedição, implicavam, uma e outra, a desconstituição retroativa da medida, isto é, verificava-se inequívoca extinção do inteiro comércio jurídico gerado pelo decreto de urgência.⁸⁴

Não obstante, a Emenda Constitucional nº 32/2001 trouxe novo tratamento quanto aos efeitos decorrentes das medidas provisórias rejeitadas. A atual redação da CF assim dispõe sobre a situação:

CF/88 [...]

Art. 62. [...]

§ 11. 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 por ela regidas.

Observe-se que a redação constitucional atual prevê que, caso a medida provisória seja rejeitada, expressa ou tacitamente, e o decreto legislativo não seja editado, manter-se-á a sua vigência nas relações jurídicas que dela tenham ocasionado.

Houve, de fato, uma severa modificação no trato constitucional quanto aos efeitos decorrentes das medidas provisórias rejeitadas, tendo em vista que, enquanto a redação constitucional anterior desconstituía *ex tunc* todos os

⁸⁴ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e a sua conversão em Lei: a emenda constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 186.

efeitos que a medida provisória criou, a atual redação as mantém *ad eterno*, desde que não editado o decreto legislativo regulamentador.

O que buscou-se, na verdade, segundo Juliana Carla, foi o abrandamento do efeito *ex tunc*, valorizando-se o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, veja-se:

Então, surge a dicotomia entre a provisoriedade do ato e sua força de lei. O respeito ao ato jurídico perfeito ou ao direito adquirido, constitucionalmente previsto, e à retroatividade máxima da medida provisória.⁸⁵

Parte da doutrina pátria, no entanto, critica severamente a modificação trazida pelo constituinte reformador, Joel de Menezes aduz que:

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. S.m.j., não é crível reconhecer foros de constitucionalidade ao § 11 do artigo 62, introduzido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Sucede que o poder de emenda não tem força para tornar definitivo o que o poder constituinte originário reputou provisório.⁸⁶

Prossegue o autor, argumentando:

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 a ser *ex nunc*. decreto legislativo,

⁸⁵ VALE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. Brasília: FDK, 2004, p. 56.

⁸⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p.160.

tais relações jurídicas passariam a ser regidas por ele. Se ele não fosse elaborado, tais relações jurídicas permaneceriam sob o pálio da medida provisória.⁸⁷

E finaliza, acrescentando:

Dar continuidade a efeitos de medida provisória não convertida em lei é o mesmo que passar por cima da decisão das Casas do Congresso Nacional. A não-conversão de medida provisória denuncia seu caráter de inconveniente, refratária das aspirações sociais, e, por tudo isso, não pode ser indiretamente mantida. Se as Casas do Congresso Nacional não aceitam a medida provisória, os efeitos dela não podem perdurar. Em contrário, pouco valeria a palavra do Legislativo, já que curvada aos devaneios normativos do Presidente da República. É notório que emenda à Constituição não pode trazer novidade deste jaez.⁸⁸

Noutra plana, em que pese o douto professor Joel de Menezes arguir fundamentos jurídicos relevantes, não parece essa ser a melhor posição. De fato, o restabelecimento da desconstituição *ex tunc* dos efeitos da medida provisória rejeitada, confronta com a garantia fundamental prevista no art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88, *verbis*:

A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Com efeito, discorre Caio Tácito:

É mister, porém, recordar que a rejeição da medida provisória, tornando inexistentes os seus efeitos, exclui a hipótese de que sua aplicação condicional tenha gerado direito adquirido ou ato jurídico perfeito, que a lei não poderá prejudicar.⁸⁹

Não se pode olvidar que o ato urgente do Poder Executivo somente perdurará no tempo, caso o Legislativo deixe de cumprir com sua obrigação

⁸⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p.180.

⁸⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 160 e 161.

⁸⁹ TÁCITO, Caio. A Constituição de 1988. Constituições Brasileiras: 1988 *apud* AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e a sua conversão em lei. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**. Brasília: Revista dos Tribunais, 2004, p. 187.

constitucional de editar o decreto legislativo que tratará das relações jurídicas da medida provisória rejeitada.

Ora, não é aceitável deixar de assegurar uma das garantias basilares de um estado democrático de direito, em virtude da ineficiência do Poder Legiferante, que, caso queira, poderá editar decreto regulando todos os efeitos daquela MP que ele mesmo rejeitou.

Entendimento a favor da inconstitucionalidade apontada por Joel, ocorreria na hipótese das relações jurídicas da MP rejeitada, não poderem ser posteriormente dispostas pelo Legislativo e, mesmo assim, perdurassem no tempo. Somente nesse exemplo, o Poder Executivo estaria adentrando a esfera de competência de outro Poder, sendo certa, *in casu*, a inconstitucionalidade da redação.

Não se poderia aceitar que um ato normativo geral, abstrato e primário, tal como é a medida provisória, criasse diversas obrigações e direitos no mundo jurídico e, posteriormente, fosse tudo anulado, com eficácia *ex tunc*.

Com propriedade, Gomes Canotilho elenca, entre os princípios do Estado de Direito, os da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos:

O homem necessita de segurança jurídica para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito. O princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a ideia de protecção da confiança) pode formular-se do seguinte modo: o indivíduo tem do direito o poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos por essas mesmas normas. As freccões mais importantes do princípio da segurança jurídica são as seguintes. (1) relativamente a actos normativos- proibição de normas retroactivas restritivas de direitos ou interesses juridicamente protegidos; (2) relativamente a actos jurisdicionais - inalterabilidade do caso julgado; (3) em relação

a actos da administração - tendencial estabilidade dos casos decididos através de administrativos constitutivos de direito⁹⁰.

Desta feita, conclui-se que a reforma constitucional, trazida pela EC 32/2001, foi um avanço do tratamento da CF/88, quanto aos efeitos decorrentes da MP rejeitada, tendo em vista que as medidas provisórias, como todo ato normativo, não pode distanciar-se dos princípios constitutivos do Estado de direito, pois ao cidadão e à sociedade como um todo deve ser garantida a estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito.

⁹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 250-252.

CONCLUSÃO

A Medida Provisória, instrumento legislativo excepcional, teve como paradigma o *decreto legge*, instituto criado pela Constituição italiana de 1947 para o enfrentamento de casos de extrema necessidade e urgência, insuscetíveis de enfrentamento pelas vias legislativas ordinárias.

A primeira previsão do decreto de urgência no Direito pátrio deu-se, somente, na Constituição de 1967, o denominado decreto-lei. Observe-se, todavia, que o termo "decreto-lei" já tinha sido utilizado na Constituição de 1937, contudo, nesse caso, foi para a designação de um instituto diverso da medida provisória atualmente adotada pela CF/88.

Quando promulgada, a Constituição Federal de 1988 mudou a nomenclatura do instituto de "decreto-lei" para "medida provisória", no entanto manteve a roupagem do decreto de urgência da Constituição de 1967.

O instituto caracteriza-se como sendo um ato normativo excepcional de eficácia temporária, representando uma exceção ao procedimento normal de elaboração legislativa, com cabimento restrito e submissão aos pressupostos de edição.

No que pertine à natureza jurídica da medida provisória, em que pese a matéria não ser uníssona nos meios acadêmicos, mais razoável a sua definição como ato político, ou ato de governo, que são aqueles praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de sua função puramente política.

Os pressupostos materiais para a edição das medidas provisórias são os mesmos desde a criação do instituto no direito italiano, a saber, o relevante interesse público e a urgência, que deverão sofrer um tripla avaliação de presença.

No primeiro momento, a autoridade deverá avaliar a presença da relevância e da urgência para a edição da medida provisória. Logo após, com a submissão imediata ao Congresso Nacional, esse deverá, em um exame prévio de admissibilidade, verificá-los. Por último, é certo que tais conceitos jurídicos não estão exímios ao Poder Judiciário, que poderá, no caso concreto, submetê-los a nova análise.

É certo que a EC 32/2001 trouxe inúmeros avanços no trato constitucional das medidas provisórias, entre os principais abordados por esse estudo estão as limitações materiais expressas, a regulamentação da medida provisória e, ainda, o caráter de suas relações jurídicas, quando rejeitada pelo CN.

Na redação originária da CF/88, as relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias rejeitadas eram desconstituídas com eficácia *ex tunc*, ou seja, retiradas do mundo jurídico como se nunca tivessem existido.

A nova redação, não obstante, modificada pela EC 32/2001, manteve-as com caráter perpétuo, desde que não regulamentadas pelo CN através de decreto legislativo.

Tratou-se de importante avanço da redação constitucional, no que tange às relações jurídicas decorrentes da MP rejeitada pelo Congresso Nacional, tendo em vista que a necessidade de se assegurar o princípio basilar da segurança jurídica, não pode ficar obstada pela mora legislativa de editar o decreto legislativo regulamentador.

REFERÊNCIAS

ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias : o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CHIESA, Clélio. **O regime jurídico constitucional das medidas provisórias**. Curitiba: Juruá, 1996.

_____, Clélio. **Medidas Provisórias: regime jurídico constitucional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2002.

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

DANTAS, Ivo. **Aspectos Jurídicos das medidas provisórias**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

GRECO, Marco Aurélio. **Medidas provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 384.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Conceito de Urgência no Direito Público Brasileiro**. Revista Trimestral de Direito Público, nº 01, Malheiros, 1993.

SKLAROWSKY, Leon Fredja. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

_____. **Medidas Provisórias: instrumento de governabilidade**. São Paulo: NDJ, 2003.

SOUZA, Leomar Barros Amorim de. **A Produção normativa do Poder Executivo medidas provisórias, leis delegadas e regulamentos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1992.

VALE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas Provisórias: O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. Brasília: FDK Editora, 2004.