

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Medida provisória e controle de constitucionalidade:** relevância, urgência e pertinência temática

The provisional measure under the constitutionality control: relevance, urgency and thematic congruency

Clarice G. Oliveira

José Levi Mello do Amaral Júnior

# Sumário

<b>I. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>I</b>
<b>THE DATASPHERE AND THE LAW: NEW SPACE, NEW TERRITORIES .....</b>	<b>III</b>
Jean-Sylvestre Bergé e Stéphane Grumbach	
<b>II. DOSSIÊ ESPECIAL: DIREITO E MUNDO DIGITAL.....</b>	<b>22</b>
<b>A. CRIPTOMOEDAS E TECNOLOGIA BLOCKCHAIN .....</b>	<b>23</b>
<b>PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA CRIPTOGRAFIA FORTE: DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E REGULAÇÃO.....</b>	<b>25</b>
Jacqueline de Souza Abreu	
<b>TRATAMENTO JURÍDICO DAS CRIPTOMOEDAS: A DINÂMICA DOS BITCOINS E O CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO .....</b>	<b>44</b>
Mariana Dionísio de Andrade	
<b>TERRITÓRIO DAS CRIPTOMOEDAS: LIMITES À REGULAMENTAÇÃO ESTATAL QUANTO À CIRCULAÇÃO DE MOEDAS NO CIBERESPAÇO E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS .....</b>	<b>61</b>
Ranidson Gleyck Amâncio Souza	
<b>CRIPTOMOEDAS E COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA .....</b>	<b>80</b>
Guilherme Broto Follador	
<b>BITCOIN E A (IM)POSSIBILIDADE DE SUA PROIBIÇÃO: UMA VIOLAÇÃO À SOBERANIA DO ESTADO?.....</b>	<b>106</b>
Rodrigo Valente Giublin Teixeira e Felipe Rangel da Silva	
<b>BLOCKCHAIN E AGENDA 2030.....</b>	<b>122</b>
Danielle Mendes Thame Denny, Roberto Ferreira Paulo e Douglas de Castro	
<b>A RECONSTRUÇÃO DA JURISDIÇÃO PELO ESPAÇO DIGITAL: REDES SOCIAIS, BLOCKCHAIN E CRIPTOMOEDAS COMO PROPULSORES DA MUDANÇA.....</b>	<b>143</b>
Maria Edelvacy Pinto Marinho e Gustavo Ferreira Ribeiro	
<b>B. PROTEÇÃO DE DADOS E PROVEDORES DE INTERNET .....</b>	<b>158</b>
<b>O TEMPO E O ESPAÇO. FRAGMENTOS DO MARCO CIVIL DA INTERNET: PARADIGMAS DE PROTEÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA .....</b>	<b>160</b>
Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos e Marilene Araujo	

<b>O PROJETO DE LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (PL 5276/2016) NO MUNDO DO BIG DATA: O FENÔMENO DA DATAVEILLANCE EM RELAÇÃO À UTILIZAÇÃO DE METADADOS E SEU IMPACTO NOS DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>185</b>
Elias Jacob de Menezes Neto, Jose Luis Bolzan de Moraes e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
<b>DIGNIDADE HUMANA NA WEBESFERA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA.....</b>	<b>200</b>
Luciana Cristina Souza	
<b>CIBERESPAÇO E CONTEÚDO OFENSIVO GERADO POR TERCEIROS: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE PERSONALIDADE E A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DOS PROVEDORES DE APLICAÇÃO, À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....</b>	<b>217</b>
Cristiano Colombo e Eugênio Facchini Neto	
<b>A RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS ATOS AUTÔNOMOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: NOTAS INICIAIS SOBRE A RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU .....</b>	<b>239</b>
Thatiane Cristina Fontão Pires	
Rafael Peteffi da Silva	
<b>SHARENTING, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PRIVACIDADE DE CRIANÇAS NO AMBIENTE DIGITAL: O PAPEL DOS PROVEDORES DE APLICAÇÃO NO CENÁRIO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>256</b>
Fernando Büscher von Teschenhausen Eberlin	
<b>THE DICHOTOMY BETWEEN SMART METERING AND THE PROTECTION OF CONSUMER’S PERSONAL DATA IN BRAZILIAN LAW.....</b>	<b>275</b>
Lucas Noura Guimarães	
<b>O CYBERBULLYING E OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO.....</b>	<b>295</b>
Janile Lima Viana, Cinthia Meneses Maia e Paulo Germano Barrozo de Albuquerque	
<b>O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O DISCURSO DE ÓDIO NAS REDES SOCIAIS: EXERCÍCIO DE DIREITO VERSUS LIMITES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO .....</b>	<b>314</b>
Carlo José Napolitano e Tatiana Stroppa	
<b>ANÁLISE COMPARADA DE ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO A “REVENGE PORN” PELO MUNDO ....</b>	<b>334</b>
Natália Neris, Juliana Pacetta Ruiz e Mariana Giorgetti Valente	
<b>USO INDEVIDO DE REDES SOCIAIS E APLICATIVOS DE MENSAGENS INSTANTÂNEAS NO AMBIENTE LABORAL.....</b>	<b>349</b>
Eloy Pereira Lemos Junior, Edmar Warlisson de Souza Alves e César Augusto de Castro Fiuza	

<b>C. DIREITO AO ESQUECIMENTO .....</b>	<b>366</b>
<b>ENSAIO SOBRE A PROMESSA JURÍDICA DO ESQUECIMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DO PODER SIMBÓLICO DE BOURDIEU .....</b>	<b>368</b>
Joana Machado e Sergio Negri	
<b>UMA AGENDA PARA O DIREITO AO ESQUECIMENTO NO BRASIL.....</b>	<b>384</b>
Bruno de Lima Acioli e Marcos Augusto de Albuquerque Ehrhardt Júnior	
<b>NÃO ADIANTA NEM TENTAR ESQUECER: UM ESTUDO SOBRE O DIREITO AO ESQUECIMENTO.....</b>	<b>412</b>
José Augusto Fontoura Costa e Geraldo Miniuci	
<b>A APLICAÇÃO DO DIREITO AO ESQUECIMENTO AOS AGENTES DELITIVOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA PONDERAÇÃO ENTRE O DIREITO À IMAGEM E AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO</b>	<b>437</b>
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
<b>DIREITO AO ESQUECIMENTO: NA SOCIEDADE INFORMACIONAL HÁ ESPAÇO PARA O EPÍLOGO DA MÁQUINA DE TORTURA KAFKIANA? .....</b>	<b>454</b>
Alexandre Antonio Bruno da Silva e Marlea Nobre da Costa Maciel	
<b>ESQUECIMENTO, INTERNET E “PREFERÊNCIA” DA INFORMAÇÃO: POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DA DOCTRINA DOS PREFERRED RIGHTS DA JURISPRUDÊNCIA NORTE-AMERICANA AO CASO BRASILEIRO .....</b>	<b>484</b>
Maria Vital da Rocha, Isaac Rodrigues Cunha e Karin de Fátima Rodrigues Oliveira	
<b>D. PROPRIEDADE INTELECTUAL .....</b>	<b>510</b>
<b>DIREITOS AUTORAIS E MÚSICA: TECNOLOGIA, DIREITO E REGULAÇÃO .....</b>	<b>512</b>
Marcia Carla Pereira Ribeiro, Cinthia Obladen de Almendra Freitas e Rubia Carneiro Neves	
<b>DIREITO AUTORAL NA CIBERCULTURA: UMA ANÁLISE DO ACESSO AOS BENS IMATERIAIS A PARTIR DAS LICENÇAS CREATIVE COMMONS 4.0.....</b>	<b>539</b>
Gabriela Maia Rebouças e Fernanda Oliveira Santos	
<b>E. POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS TECNOLOGIAS.....</b>	<b>559</b>
<b>SALTO DIGITAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS.....</b>	<b>561</b>
Marcelo D. Varella, Clarice G. Oliveira e Frederico Moesch	
<b>FOSTERING E-GOVERNMENT IN BRAZIL: A CASE STUDY OF DIGITAL CERTIFICATION ADOPTION.</b>	<b>585</b>
Lamartine Vieira Braga	
<b>DEMOCRATIZAÇÃO NA ERA DIGITAL: DESAFIOS PARA UM DIÁLOGO CONSCIENTE E IGUALITÁRIO .</b>	<b>602</b>
Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Laura Nathalie Hernandez Rivera	

<b>REDES SOCIAIS E CROWDSOURCING CONSTITUCIONAL: A INFLUÊNCIA DA CIBERDEMOCRACIA SOBRE A GÊNESE E A INTERPRETAÇÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>618</b>
Igor Ajouz	
<b>MARCO CIVIL DA INTERNET E POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE DA E-DEMOCRACIA E DO COMPLIANCE PÚBLICO .....</b>	<b>634</b>
Juliana Costa Zaganelli e Wallace Vieira de Miranda	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMPUTAÇÃO EM NUVEM: ANÁLISE DOCUMENTAL DOS RELATÓRIOS DO GLOBAL CLOUD COMPUTING SCORECARD .....</b>	<b>648</b>
Lucas dos Santos Costa e Marcos Fernando Machado de Medeiros	
<b>O USO MONOPOLISTA DO BIG DATA POR EMPRESAS DE APLICATIVOS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM CIDADES INTELIGENTES EM UM CENÁRIO DE ECONOMIA CRIATIVA E DE LIVRE CONCORRÊNCIA.....</b>	<b>672</b>
José Antonio Remedio e Marcelo Rodrigues da Silva	
1. Introdução .....	673
2. A urbanização das cidades e a sociedade em rede: economia criativa, colaborativa e compartilhada como formas de concretização de funções sociais da cidade.....	674
4. Concorrência e Big Data Business relevantes às Smart Cities: estudo de caso envolvendo a aquisição do Waze pelo Google .....	686
5. Considerações finais .....	689
Referências.....	690
<b>III. OUTROS TEMAS .....</b>	<b>694</b>
<b>COMO SALVAR O SISTEMA DE REPERCUSSÃO GERAL: TRANSPARÊNCIA, EFICIÊNCIA E REALISMO NA ESCOLHA DO QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL VAI JULGAR.....</b>	<b>696</b>
Luís Roberto Barroso e Frederico Montedonio Rego	
<b>PRECARIEDADE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO COMO BASE TEMÁTICA PARA A PROIBIÇÃO OU LEGALIZAÇÃO DAS DROGAS.....</b>	<b>715</b>
Lilian Rose Lemos Rocha e José Eduardo Cardozo	
<b>A TERCEIRA MARGEM DO CONSTITUCIONALISMO REPUBLICANO: UMA CRÍTICA A FRANK MICHELMAN.....</b>	<b>732</b>
Daniel Barcelos Vargas	
<b>MEDIDA PROVISÓRIA E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: RELEVÂNCIA, URGÊNCIA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA.....</b>	<b>749</b>
Clarice G. Oliveira e José Levi Mello do Amaral Júnior	

<b>OBJETO E CONCEITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: REVISÃO CRÍTICA.....</b>	<b>765</b>
Carlos Bastide Horbach	
<b>AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VERSUS AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO: UMA VISÃO DICOTÔMICA DE UM FENÔMENO SINGULAR .....</b>	<b>782</b>
Aparecida de Moura Andrade e Héctor Valverde Santana	
<b>LOS AVATARES DEL INTERÉS DEFINIDO EN TÉRMINOS DE PODER EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>800</b>
Louis Valentin Mballa	
<b>CONSEQUENCIALISMO JUDICIAL NA MODULAÇÃO DE EFEITOS DAS DECISÕES DECLARATÓRIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NOS JULGAMENTOS DE DIREITO TRIBUTÁRIO .....</b>	<b>819</b>
Fernando Leal e Daniela Gueiros Dias	
<b>JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CASO DOS MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO .....</b>	<b>845</b>
Fabricio Veiga Costa, Ivan Dias da Motta e Dalvaney Aparecida de Araújo	

# Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática\*

## The provisional measure under the constitutionality control: relevance, urgency and thematic congruency

Clarice G. Oliveira\*\*

José Levi Mello do Amaral Júnior\*\*\*

### RESUMO

Este artigo aborda a medida provisória sob a ótica do controle de constitucionalidade, tratando dos principais julgados pelo Supremo Tribunal Federal que definiram o entendimento jurisprudencial sobre dois pontos cruciais dessa espécie normativa: i) reconhecimento da faculdade precípua do Poder Executivo julgar a relevância e a urgência quando da edição da medida provisória, mas sem prejuízo da eventual revisão judicial; e ii) inconstitucionalidade das emendas sem pertinência temática com o texto original incorporadas no projeto de lei de conversão. A análise do posicionamento da Corte tem por base as declarações proferidas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com destaque para ADI 2.213-MC, ADI 2.150/DF, ADI 4.048/DF e ADI 5.127/DF, enfatizando os termos dos Acórdãos e os principais argumentos que embasam as decisões. A pesquisa não contempla análise minuciosa de cada ação que transita no Tribunal relacionada com edição de medida provisória, mas, sim, procede a uma seleção para destacar casos emblemáticos que estabeleceram um padrão para a consolidação da jurisprudência na matéria. A importância do tema justifica-se pelo impacto que a legiferação de urgência possui no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo no que se refere ao respectivo volume, cenário que se mantém razoavelmente constante há décadas, e as implicações da jurisdição constitucional. Dessa forma, os esclarecimentos procedimentais que vêm sendo feitos sobre a importância do cumprimento dos requisitos formais para a edição e a tramitação de medida provisória operam no sentido de limitar, de alguma forma, o uso do instituto em prol da preservação dos mandamentos constitucionais que orientam a democracia brasileira.

**Palavras-chave:** Medida provisória. Controle de constitucionalidade. Urgência. Relevância. Emendas.

### ABSTRACT

This article explores the provisional measure from the viewpoint of constitutionality control, dealing with the ruling by the Brazilian Federal Su-

\* Artigo convidado

\*\* Doutoranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília-DF, Brasil. E-mail: clarice.oliveira@gmail.com

\*\*\* Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP, São Paulo-SP, Brasil, e do Mestrado e do Doutorado em Direito do UniCEUB, Brasília-DF, Brasil. E-mail: jose.levi@usp.br

preme Court that defined the jurisprudential understanding on two crucial points concerning this type of norm. First, the recognition of the Executive Power ability to judge the relevance and the urgency of issuing a provisional measure. Second, the unconstitutionality of the amendments without thematic pertinence with the original text incorporated in the Draft Law of Conversion by the Parliament. The analysis of the Court's position is based on the statements made in Direct Unconstitutionality Actions, especially ADI 2.213-MC, ADI 2.150/DF, ADI 4.048/DF and ADI 5.127/DF, highlighting the terms of the decision and its main points. The research does not contemplate a detailed analysis of each action related to the provisional measure edition, but rather a selection carried out with the objective of highlighting emblematic cases that established the standard for the consolidation of jurisprudence. The importance of the theme is justified by the impact that the legislation of urgency has in the Brazilian legal system, especially regarding the volume of such emanations, a scenario that has remained constant for decades, and the consequences of applying the constitutional control. Thus, the procedural clarifications that have been made about the importance of complying with the formal requirements for issuing the provisional measure and its legislative path operates in the sense of limiting, in some way, the use of the institute in favor of preserving the constitutional mandates that guide Brazilian democracy.

**Keywords:** Provisional measure. Constitutionality control. Urgency. Relevance. amendment.

## 1. INTRODUÇÃO

A existência do instituto da medida provisória (MP) entre as faculdades legislativas do Presidente da República no Brasil já foi palco de maiores controvérsias entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o que culminou com a revisão das regras constitucionais para edição da medida, afastando, expressamente, determinadas temáticas do escopo autorizativo e revisando procedimentos de tramitação. As alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 32 (EM 32) ao art. 62 da Constituição ocorreram para esclarecer as possibilidades de edição e vedar a reedição infinita (substituída por uma única prorrogação), mantendo inalterados os principais elementos que devem motivar a edição da medida provisória: os pressupostos de relevância e urgência.

Boa parte das vedações de casos para edição trazidas pela EM 32 tem por objetivo aprimorar o controle sobre o uso do instituto, tendo em vista a preservação e proteção de direitos fundamentais por meio da inserção de travas à possibilidade de editar MP em situações que possam afetar esses direitos. A definição do rol matérias vedadas decorreu, em parte, de experiências concretas e debates no Parlamento, bem como do aprendizado proveniente de alguns casos levados aos tribunais<sup>1</sup>. A inserção de vedação para tratar de matéria de direito penal e processual penal está relacionada com o julgamento da ADI n. 162-1, movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Medida Provisória n. 111, a partir do qual o Supremo Tribunal Federal (STF) alterou sua jurisprudência sobre o controle dos requisitos de relevância e urgência para edição de medidas provisórias<sup>2</sup>.

A presença ou não desses pressupostos foi objeto de ajuizamento de várias ações no STF, questionando medidas provisórias emitidas. Clève<sup>3</sup> enfatiza que o controle da atividade legislativa do Executivo deve ser exercido tanto pelo Congresso Nacional quanto pelo Judiciário, esse último sob provocação. Sua atuação pode invalidar MPs que extrapolem a temática passível de abordagem ou que não atendam aos pressupostos autorizadores estabelecidos na Constituição. Tal demanda por uma atuação mais ativa esbarra nos próprios

1 DA ROS, L. *Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)*. 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. p. 143-160.

2 STF. Tribunal Pleno. ADI n. 162-1/DF, medida liminar, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19.09.1997.

3 CLÈVE, C. M. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

contornos constitucionais que, de um lado, estabelecem definição aberta de relevância e urgência e, de outro, como não poderia deixar de ser, circunscrevem o acionamento do tribunal a casos específicos. Os países que adotam instrumentos de legislação extraordinária pelo Executivo similares à medida provisória costumam admitir tanto o controle pelo Legislativo quanto pelo Judiciário, restrito a pressupostos e certas matérias<sup>4</sup>.

O recurso ao tribunal constitucional por parte de partidos políticos, confederações sindicais e entidades de classe, é denominado por Carvalho<sup>5</sup> como *policy seeking approach*, uma maneira de contestação quando a legislação contraria os interesses ou preferências desses atores. Na democracia, grupos de interesse tendem a levar suas disputas para o Judiciário, em particular o STF, para “desempatar o jogo” ou buscar uma vitória na prorrogação<sup>6</sup>. De fato, cerca de 53% das ADI propostas contra MPs vigentes foram ajuizadas por partidos políticos<sup>7</sup>.

O poder da oposição não pode ser subestimado. Se a oposição não alcança sucesso no âmbito estritamente parlamentar – fala-se do controle da atividade normativa do Executivo – ainda pode provocar a atuação do Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade diante da legitimação conferida pelo art. 103 da CF às Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (que devem encampar representação nesse sentido formulada pela oposição) ou ainda aos partidos políticos com representação do Congresso Nacional. Como se vê, não é pequena a possibilidade de atuação da oposição.”<sup>8</sup>

A Corte torna-se uma instância de debate de MPs, possivelmente com tempo insuficiente para o julgamento de mérito das ADIs propostas em decorrência da vigência efêmera desses instrumentos antes de sua conversão em lei. Não é raro o arquivamento da ADI por perda do objeto uma vez concluída a tramitação da matéria, sendo incomum a concessão de medida liminar. Ademais, a jurisprudência consolidada do STF considera “prejudicadas as ações diretas atacando leis de vigência temporária que tenham perdido eficácia no curso do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade” (ADI n. 1.355, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 6.3.2001).

Neste artigo, aborda-se a perspectiva do controle da edição de medidas provisórias pelo Judiciário, que reconheceu a faculdade precípua do Executivo apreciar a relevância e a urgência para o ato, mas sem prejuízo da eventual revisão judicial, bem como a decretação da inconstitucionalidade da presença de temáticas dissonantes ao texto original da medida provisória. São exploradas as perspectivas da doutrina sobre o controle judicial de MPs e decisões do STF em casos específicos.<sup>9</sup> A partir de pesquisa na jurisprudência sobre a matéria emanada pelo STF, foram selecionados os casos paradigmáticos, seja porque abordaram a temática pela primeira vez ou porque referenciam múltiplas decisões posteriores. Esses casos tratam de questões centrais para o entendimento da Corte sobre os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como do trâmite legislativo específico das medidas provisórias, estabelecendo um padrão para a consolidação da jurisprudência na matéria.

4 CLARK, G. Medidas provisórias. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 113, p. 169, 1992.

5 CARVALHO, E. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, v. 44, n. 191, p. 315-335, 2009. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/41012717>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

6 AMARAL JÚNIOR, J. L. M. *Medida provisória: edição e conversão em lei - teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 158.

7 DA ROS, L. *Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)*. 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. p.119.

8 CLÈVE, C. M. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 140.

9 MENDES, G. F. O controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias. *Revista Jurídica Virtual*, v. 1, n. 2, 1999; MAIA, C. A. Medida provisória: controle jurisdicional dos pressupostos que a legitimam - relevância e urgência. *Revista Imes*, v. 7, n.12, p. 137-172, jan./dez. 2006; MAMARI FILHO, L. S. S. O controle concentrado de constitucionalidade e a intercorrente conversão em lei de medida provisória. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 170, p. 235-243, 2006; OLIVEIRA, V. L. L. Controle constitucional da lei de conversão pela ausência dos pressupostos de relevância e urgência na edição da medida provisória. *Revista de Informação Legislativa*, v. a. 44, n. 173, p. 285-301, 2007; AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Medida provisória da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um balanço de 1988 a 2008. In: G. F. Mendes; BRANCO, P. G. G.; VALE, A. R. do (Ed.). *A jurisprudência do STF nos 20 anos da Constituição*, 2010. AMARAL JÚNIOR, J. L. M. *Medida provisória: edição e conversão em lei - teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012; CLÈVE, C. M. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

Dessa forma, a análise do posicionamento da Corte baseia-se nas declarações proferidas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com destaque para ADI 2.213-MC, ADI 2.150/DF, ADI 4.048/DF e ADI 5.127/DF, enfatizando os termos dos Acórdãos e os principais argumentos que embasam as decisões. O estabelecido no julgamento dessas ADI sedimenta a importância do cumprimento dos requisitos formais para a edição e para a tramitação de medida provisória, e opera no sentido de limitar, de alguma forma, o uso do instituto em prol da preservação dos mandamentos constitucionais que orientam a democracia brasileira.

## 2. O RECONHECIMENTO DA FACULDADE PRECÍPUA DO EXECUTIVO JULGAR A RELEVÂNCIA E A URGÊNCIA

A apreciação pelo STF da presença dos requisitos materiais de relevância e urgência em medidas provisórias editadas pelo Presidente da República é ato extraordinário, conforme estabelecido na jurisprudência do Tribunal e manifestado em diversas decisões<sup>10</sup>. A interpretação consolidada é de que cabe ao Chefe do Poder Executivo a apreciação discricionária sobre eles:

os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes. A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.<sup>11</sup>

A existência dos requisitos de relevância e urgência objetiva contrabalançar a possibilidade excepcional do poder de legislar concedida pelo constituinte ao Presidente. São espécies de travas orientadoras para que a edição de medidas provisórias seja reservada a situações excepcionais (relevantes) que exijam resposta legislativa rápida (urgentes). Sua existência reforça o caráter discricionário<sup>12</sup> da decisão. Os requisitos constitucionais de relevância e urgência devem estar presentes simultaneamente, mas são de natureza eminentemente política<sup>13</sup>. Consequentemente, a sua apreciação é um juízo político: primeiramente do Chefe do Executivo quando de sua adoção, posteriormente do Congresso Nacional. Nesse ponto, cumpre lembrar que o art. 62 da Constituição também faculta ao Congresso efetuar juízo prévio ao exame da MP sobre o atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Aos parlamentares caberia exercer controle repressivo de constitucionalidade sobre as MPs<sup>14</sup>. A participação do Supremo Tribunal Federal nesse tipo de avaliação aproximaria, portanto, o Judiciário da esfera do jogo político, o que favorece a politização da justiça<sup>15</sup>.

Por tratar de matéria de lei, parece haver pouco espaço para contestar a relevância da MP<sup>16</sup>. A relevância pode ser entendida como o atendimento ao interesse da sociedade, isto é, ao interesse público, não apenas

10 ADI n. 2.150, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI n. 2.332-MC, Rel. Min. Moreira Alves; ADI n. 2.527-MC, Rel. Min. Ellen Gracie.

11 STF ADI n. 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em: 04.04.02. DJ: 23.04.04.

12 O termo “discricionário” é usado no sentido de ato de vontade, que pode ser adotado ou não, presentes os pressupostos. Nesse ponto, não se confunde com o caráter indeterminado dos conceitos de relevância e urgência.

13 AMARAL JÚNIOR, J. L. M. *Medida provisória: edição e conversão em lei - teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

14 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 633

15 FERREIRA FILHO, M. G. Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da Justiça. *Revista de Direito Administrativo*, n. 198, p. 1-17, out-dez, 1994.

16 Nesse sentido opina MENDES – vide Notas taquigráficas da Sessão de 15 de maio de 2002 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

da matéria tratada, mas, também, da situação ensejadora<sup>17</sup>. Na literalidade, contudo, a Constituição refere-se tão somente à relevância. Quanto à urgência, está associada ao juízo, mais uma vez político, de oportunidade e conveniência. A urgência do provimento decorreria da necessidade de disciplinar e aplicar, imediatamente, o disposto na norma, sob pena de prejuízo para a sociedade.

Concluindo, tem-se que a relevância mencionada no artigo 62 da Constituição Federal é a providência que se impõe em determinada situação para tutelar interesse público, cujas peculiaridades e especificidades da matéria que veicula reclamam especial atenção e excepcional atuação do Estado, e cujo objetivo só será alcançado por meio da medida provisória, inexistindo outro instrumento hábil a fazê-lo. Já a urgência referida no citado artigo, consubstancia-se em uma hipótese que requer positividade premente, não sendo possível aguardar o tempo necessário do processo legislativo ordinário, nem mesmo socorrendo-se da alegação de urgência no trâmite, facultada no artigo 64, §§ 1º e 2º, da Lei Maior, sob pena de ocasionar riscos ou danos à coletividade.<sup>18</sup>

O subjetivismo dos vocábulos relevância e urgência dificulta o controle *a posteriori* do Congresso e do Judiciário<sup>19</sup>, mas não o afasta nem implica que não tenham densidade significativa:

Do fato de “relevância” e “urgência” constituírem noções vagas, de contornos indeterminados, resulta apenas que, efetivamente, muitas vezes por-se-ão situações duvidosas nas quais não se poderá dizer, com certeza, se retratam ou não hipóteses correspondentes à previsão abstrata do art. 62. De par com elas, entretanto, ocorrerão outras tantas em que será indubitável a existência de relevância e urgência ou, pelo contrário, indubitável que existem. Logo, o Judiciário sempre poderá se pronunciar conclusivamente nos casos de “certeza negativa” ou “positiva”, tanto como reconhecer que o Presidente não excedeu os limites possíveis dos aludidos conceitos naquelas situações de irremissível dúvida, em que mais de uma interpretação seria razoável, plausível.<sup>20</sup>

A questão da relevância pode ser compreendida materialmente, isto é, por tratar de matéria de lei. Logo, a MP é relevante e essa questão seria menos suscetível de discussão em juízo, por envolver julgamento de cunho político; a urgência, por sua vez, está atrelada a “um juízo político de conveniência e oportunidade”, mas que admite, na jurisprudência brasileira, o emprego de critérios objetivos na sua avaliação<sup>21</sup>: ao Judiciário, mormente ao Supremo Tribunal Federal, não é dado definir o que seja urgente, mas é dado afirmar — à luz de critérios temporais objetivos — o que não seja urgente. A observância do princípio da anterioridade tributária é um dos indicadores constitucionais da urgência, por exemplo.

Ora, se editada sem a observância dos pressupostos que a legitimam — urgência e relevância —, a medida provisória afrontará diretamente comando constitucional expresso e princípios constitucionais, impondo-se a intervenção do Judiciário, pois é papel deste controlar as leis oriundas do Poder Legislativo — órgão típico para criá-las —, muito mais no caso da medida provisória, cuja competência, atribuída ao chefe do Executivo, é excepcional.<sup>22</sup>

Percebe-se, portanto, que a doutrina se divide entre aqueles que, conforme assentado na jurisprudência do STF, entendem que não cabe o controle judicial dos requisitos de urgência e relevância, por serem de juízo político, e aqueles que acreditam que os parâmetros constitucionais devem sim ser apreciados pela Corte. Contudo, no caso concreto, a avaliação do Judiciário sobre os pressupostos de urgência e relevância de uma medida provisória concorre contra o tempo: a análise enfrenta a eficácia imediata e o trâmite mais rápido da espécie normativa. Pode-se argumentar que tais características não seriam, de fato, empecilhos, posto que qualquer ação direta de inconstitucionalidade enfrenta lei vigente e que, na ocorrência de decretação de inconstitucionalidade, os efeitos da decisão teriam que ser regulados. Entretanto, considerando-se que uma

17 CLÈVE, C. M. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 171-173.

18 CLÈVE, C. M. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 159.

19 MACIEL, A. F. *Medida Provisória e Segurança Jurídica*. In: ROCHA, C. L. A. (Ed.). *Constituição e Segurança Jurídica*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 264.

20 MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 134

21 AMARAL JÚNIOR, J. L. M. *Medida provisória: edição e conversão em lei - teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

22 MAIA, C. A. *Medida provisória: controle jurisdicional dos pressupostos que a legitimam - relevância e urgência*. *Revista Imes*, v. 7, n.12, p. 137-172, jan./dez. 2006. p. 165.

medida provisória trata de matéria relevante e urgente, infere-se que seu impacto jurídico tende a ser potencialmente maior, no mínimo porque se dá desde sua publicação; logo, a sua reversão, também, incorreria na necessidade de lidar com situações fáticas possivelmente complexas.

Em 2000, em liminar concedida na ADI nº 2.348-9/DF, cujo relator foi o Min. Marco Aurélio, teria sido a primeira vez<sup>23</sup> que o STF fulminou MP por não cumprir o requisito constitucional de urgência:

ao julgar a ADI-MC 2.348-9/DF, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia de dispositivo da Medida Provisória nº 2.037-24, de 23.11.2000, relativo à ampliação de isenção na Zona Franca de Manaus. O Supremo Tribunal Federal deferiu a medida liminar, entre outros argumentos, por não considerar objetivamente configurada situação de urgência a legitimar a adoção de medida provisória para a simples ampliação do prazo de isenção.<sup>24</sup>

Tratavam-se de casos específicos, e o assentamento definitivo sob a avaliação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência somente ocorreria em 2002, com o julgamento da ADI nº 2.150/DF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 11 E 18 DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.925-5, SUCESSIVAMENTE REEDITADA ATÉ O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, CAPUT; 37, 62, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os dispositivos em referência, ao atribuírem aos órgãos de trânsito o registro de ônus reais sobre veículos automotivos de qualquer espécie, não ofendem as normas constitucionais indicadas. **Os requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário.** Entendimento assentado na jurisprudência do STF. Ação julgada improcedente.<sup>25</sup>

Outro ponto a considerar é a conversão da medida provisória em lei, o que tornaria inócua a apreciação pelo Supremo Tribunal Federal do cumprimento dos requisitos de relevância e urgência:

ao tratar da medida provisória, o Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de que a superveniência da lei de conversão torna superada eventual contestação do preenchimento dos requisitos de urgência e relevância: “Medida provisória. Superação, por sua conversão em lei, da contestação de preenchimento dos requisitos de urgência e relevância. STF, Tribunal Pleno, ADI 1.417-0, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 23.03.2001.<sup>26</sup>

Tal entendimento é perfeitamente cabível tendo em vista que a aprovação da MP pelo Congresso Nacional atua como validação da relevância da disciplina e o próprio provimento de urgência, com eficácia imediata, já regulou a situação que o ensejou. A urgência demanda ação imediata, que foi tomada com a edição da medida. Não havendo lacuna de vigência entre a MP e a sanção do projeto de lei de conversão, preservam-se as relações jurídicas acobertadas pela primeira<sup>27</sup>.

O projeto de lei de conversão é peculiar espécie normativa primária, autônoma com relação à medida provisória que lhe deu origem<sup>28</sup>. Havendo inconstitucionalidade por vício próprio e peculiar à medida provisória, o correto seria fulminar, apenas, a medida no período em que vigeu, preservando-se a sua respectiva lei de conversão.

23 AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Medida provisória da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um balanço de 1988 a 2008. In: G. F. Mendes; BRANCO, P. G. G.; VALE, A. R. do (Ed.). *A jurisprudência do STF nos 20 anos da Constituição*, 2010.

24 OLIVEIRA, V. L. L. Controle constitucional da lei de conversão pela ausência dos pressupostos de relevância e urgência na edição da medida provisória. *Revista de Informação Legislativa*, v. 44, n. 173, p. 288, 2007.

25 STF. ADI 2.150/DF, Relator Min. Ilmar Galvão, Data de Julgamento: 11.09.2002, Tribunal Pleno, DJ: 29.11.2002, grifo nosso.

26 OLIVEIRA, V. L. L. Controle constitucional da lei de conversão pela ausência dos pressupostos de relevância e urgência na edição da medida provisória. *Revista de Informação Legislativa*, v. 44, n. 173, p. 295, 2007.

27 Conforme os seguintes parágrafos do Art. 62 da CF:

§ 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.

§ 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.

28 AMARAL JÚNIOR, J. L. M. *Medida provisória: edição e conversão em lei - teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 234.

Julgado pertinente a propósito é a ADI nº 4.048, movida contra a MP nº 405, de 18 de dezembro de 2007, que abriu crédito extraordinário em favor de órgãos do Poder Executivo e da Justiça Eleitoral. Nessa ADI foi concedida medida liminar, em 14 de maio de 2008, já na vigência da Lei de conversão (Lei nº 11.658, de 16 de abril de 2008). A petição inicial afirmou que a abertura de crédito extraordinário, mesmo por medida provisória, deve ser reservada a despesas imprevisíveis e urgentes, tais como as decorrentes de guerra, calamidade pública ou comoção interna (Constituição, art. 167, § 3º) e que os créditos concedidos fugiam a essa característica. O que era posto em questão não era somente a qualificação da medida provisória como relevante e urgente, mas, especialmente, o caráter excepcional do crédito aberto. Note-se: o vício é material, não formal. A matéria em causa — abertura de crédito extraordinário — é própria de medida provisória, não de lei. À lei é dado abrir créditos orçamentários outros. Porém, no que se refere ao crédito extraordinário, quando muito, a lei apenas o confirma, o que não é possível no caso em razão da inconstitucionalidade reconhecida. Em seu voto, o relator, Min. Gilmar Mendes pontua:

ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de *relevância* e *urgência* (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de *imprevisibilidade* e *urgência* (art. 167, §3º) recebem densificação normativa da Constituição. Em outras palavras, os termos *imprevisíveis* e *urgentes*, como signos linguísticos de natureza indeterminada, são delimitados semanticamente, ainda que parcialmente, pelo próprio texto constitucional.<sup>29</sup>

Não se questionava a pertinência do instituto da medida provisória. Ao contrário, afirmava-se, tanto na petição inicial quanto no voto do relator, sua adequabilidade para a abertura de crédito extraordinário. Tratava-se, portanto, de análise do efetivo e real enquadramento dos créditos abertos pela MP na categoria de “crédito extraordinário”, única espécie orçamentária passível de manejo em MP. O ponto era o objeto do crédito, que se relacionava muito mais a despesas previsíveis: aquisição de imóvel para sediar cartório eleitoral, ações para implantação da TV digital no país, ações preventivas contra a introdução do vírus da gripe aviária, despesas com a manutenção de sistemas informatizados de processamento de dados (SIAFI, SISCOMEX), liquidação de dívidas de órgão extinto, capitalização da Telebrás, entre outras. Vinte ministérios foram citados como beneficiários, além da Presidência da República e da Justiça Eleitoral. Contudo:

Não é possível negar que, nesses casos, existem fatos relevantes que necessitam, impreterivelmente, de recursos suficientes para evitar o desencadeamento de uma situação de crise. É preciso bem observar, porém, que são aportes financeiros destinados à adoção de mecanismo de prevenção em relação a situações de risco previsíveis. A situação de crise ainda não está configurada, de modo que faltam os elementos da imprevisibilidade e da urgência para caracterizar a necessidade da abertura do crédito extraordinário.<sup>30</sup>

A crítica do relator circunscreve-se à abertura de créditos suplementares e especiais travestidos de extraordinários como medida provisória. À época, estimava-se a existência de mais de vinte MPs similares. Foi acompanhado no voto pela maioria dos Ministros.

Por outro lado, o Min. Cezar Peluso não conheceu do pedido por não entender crédito como lei, apenas ato complexo que chama a participação do Legislativo sob o título formal de lei, o que o excluiria da apreciação da Corte.

Já o Min. Ricardo Lewandowski indeferiu a cautelar sob o argumento de que o *periculum in mora* milita a favor da Administração, com efeitos concretos já exauridos no tempo.

Quando da concessão da cautelar, a MP já havia sido convertida em lei. O Acórdão publicado destacou que a Lei de conversão não convalida os vícios existentes, suspendendo a vigência da Lei n. 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

A resolução de mérito aconteceu apenas em 2011, sob a relatoria da Min. Ellen Gracie, que julgou pre-

29 STF ADI 4.048/DF, relator Min. Gilmar Mendes, Medida Cautelar deferida em 14.05.2008, DJe: 23.05.2008

30 STF ADI 4.048/DF, relator Min. Gilmar Mendes, Medida Cautelar deferida em 22.0 08, DJe: 23.05.2008.

judicada a ação, acatando os argumentos da Procuradoria-Geral da República (PGR) e da Advocacia-Geral da União (AGU) que apontavam o encerramento temporal da vigência dos créditos extraordinários com o encerramento do exercício financeiro de 2008. Seja como for, a ADI n. 4.048/DF mantém sua importância por representar momento de virada no entendimento do STF sobre o cabimento ou não de controle abstrato de constitucionalidade de lei orçamentária.

O seguimento de ação direta de inconstitucionalidade, após a conversão em lei da medida provisória objeto de questionamento, dependerá, de acordo com Mamari Filho<sup>31</sup>, da “modalidade” da inconstitucionalidade em análise: se de caráter formal ou material. Sendo material, há duas possibilidades: i) sem aditamento da petição inicial caso o texto da lei de conversão seja idêntico ao da MP; ou ii) ajuizamento de nova ação direta caso o texto contenha alterações, restando prejudicada a ação inicial. Se a contestação for de aspecto formal, a conversão em lei suprime o vício e, conseqüentemente, esvazia o objeto da ADI. Não obstante, a jurisprudência varia: às vezes, reconhecendo a convalidação, outras negando-a.

Cumprido lembrar que a MP não escapa à jurisdição do Judiciário somente em torno dos pressupostos, pois há outros elementos a serem avaliados:

então compete ao Judiciário o controle formal de edição de medida provisória, concernente aos procedimentos que devem ser adotados o controle material de constitucionalidade, quanto ao conteúdo mesmo da medida, se atenta ou não contra o sentido das normas constitucionais, e quanto aos pressupostos de relevância e urgência, se os fatos ensejadores da edição os contém. Portanto, o controle dos pressupostos não é tarefa apenas do Congresso Nacional, não é somente político, mas é também tarefa do Judiciário, uma vez que tem um cariz jurídico-constitucional, infringindo expresso dispositivo constitucional, se inexistentes. É, sem dúvida, condição de validade do ato.<sup>32</sup>

Embora a contestação de medida provisória no STF possa ser bem-sucedida em alguns casos em caráter liminar, há raras ocorrências de julgamento de mérito de ADI desfavorável ao Executivo<sup>33</sup>. Não se pode desmerecer a importância da manifestação liminar, pois esta coloca o Tribunal como partícipe do processo, o que pode vir a influenciar o trâmite da MP no Congresso Nacional. Quando se trata da análise de mérito, entretanto, em relação a 339 ações estudadas por Da Ros, apenas onze situações foram identificadas, nas quais ocorreu a manifestação final da Corte; nas demais, o decurso do tempo teria sido o maior impeditivo para que a análise fosse concluída:

agindo desta maneira, o tribunal preserva inalterado o *status quo* decorrente da edição do aludido decreto, mas não se pronuncia diretamente em contrariedade ao que foi pleiteado pelo proponente da ação. Desta forma, a Corte ainda evita ser identificada seja como governista seja como opositorista e preserva o discurso e a feição de imparcialidade em seus julgamentos, administrando mais do que decidindo o conflito que a ela chega.<sup>34</sup>

Com efeito, um Tribunal cuja missão precípua é a guarda da Constituição exerce o seu papel levando em consideração o contexto e as consequências da decisão a ser tomada no caso em análise, inclusive no que se refere à sua repercussão no ordenamento jurídico. As ações diretas de inconstitucionalidade contra medida provisória têm levantado debates importantes na Corte e têm sido, como os casos abordados ilustram, relevantes fontes para firmar entendimentos, consolidar ou revisar a jurisprudência.

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

32 ALVES JÚNIOR, L. C. M. A fundamentação da medida provisória: requisito de legitimidade constitucional e garantia do Estado Democrático de Direito. *Revista do CAAP*, v. 2, n. 3, p. 250, 1997.

33 DA ROS, L. *Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)*. 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

34 DA ROS, L. *Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)*. 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. p. 142.

### 3. A INCONSTITUCIONALIDADE DA NÃO PERTINÊNCIA TEMÁTICA NO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO

A exigência de uniformidade temática na medida provisória decorre não somente da necessidade de evitar o aparecimento dos assim chamados “jabutis” ou “contrabandos legislativos” — temas diversos da matéria tratada e que surgem ao longo da tramitação legislativa por meio de emendas parlamentares ao texto original —, mas também, para garantir a uniformidade da temática abordada, com questões afins, conforme determina a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal”.

A questão ganhou relevância no debate sobre as medidas provisórias pela prática de ampliação da proposta original, aproveitando-se da sua tramitação mais acelerada. Em 2009, o então presidente da Câmara dos Deputados foi instado a manifestar-se sobre o tema após as questões de ordem n. 478 (rejeição de emendas pelo presidente da Casa diante da não instalação de comissão mista para avaliar a matéria), e n. 480 (rejeição de emenda apresentada à MP n. 460/2009), ambas originalmente indeferidas. Na oportunidade, admitiu que abordavam tema relevante e que os deputados, ao encararem a MP como um projeto de lei, acabam sugerindo muitas emendas que, na verdade, objetivam enxertar na MP projetos de lei já discutidos em algum momento; contudo, dever-se-ia fazer esforço para encarar a MP na sua originalidade: uma medida excepcionalmente produzida pautada pelos critérios de urgência e relevância<sup>35</sup>. Em sua decisão, considerou a LC n. 95/1998, art. 7º, incisos I e II; a Resolução n. 1, de 2002/CN, art. 4º, § 4º; e o Regimento Interno, art. 125; todos versando sobre a inadmissibilidade de matéria estranha ao objeto do projeto de lei em debate. Sintetiza da seguinte forma:

- a) serão inadmitidas emendas estranhas ao núcleo material das medidas provisórias, aí incluída eventual inserção de matéria estranha pelo Relator;
- b) não instalada a Comissão Mista, a competência para recusá-las é do Presidente da Câmara dos Deputados enquanto tramitar nesta Casa;
- c) se recusada a emenda, o autor poderá recorrer ao Plenário.<sup>36</sup>

A prática, contudo, não foi firmemente abandonada, levando o presidente a flexibilizar sua decisão posteriormente, mas o tema não foi esquecido. Já na presidência de Henrique Eduardo Alves, na análise da questão de ordem n. 352, de 2013, no âmbito da discussão da MP n. 621/2013, sobre o Programa Mais Médicos, nova decisão foi proferida no sentido de obrigar nova avaliação da comissão mista da medida provisória, se emendas ou o projeto de lei de conversão contrariassem a regra da afinidade, pertinência ou conexão com o objeto original<sup>37</sup>.

Feito esse preâmbulo sobre o assunto, chega-se ao objeto principal desse tópico: a jurisprudência sobre a questão estabelecida pelo STF na ADI n. 5.127/DF, de relatoria da Min. Rosa Weber. Proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), tinha por objeto a Lei n. 12.249, de 11 de junho de 2010, de conversão da MP n. 472/2009, que tratava de temas diversos e desconexos, como Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional, ajustes no Programa Minha Casa Minha Vida, Taxa de Fiscalização dos mercados de seguro, de capitalização e da previdência privada aberta, entre outros. O ponto questionado era a inserção de emenda dos deputados que modificou a regulamentação da profissão de contador, disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.295, de 27 de maio

35 Discurso proferido em plenário e disponível em <http://www2.camara.leg.br>.

36 TEMER, M. *Decisão do Presidente de inadmitir emendas estranhas ao núcleo material das medidas provisórias*. 2009. Disponível em: <<http://camara.leg.br>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

37 SANTOS, L. A. *MP: patinho feio do processo legislativo*. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/25238-mps-patinho-feio-do-processo-legislativo>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

de 1946. Destaca-se que, desde a origem, a MP abordava diversas temáticas, mas o foco da ação era somente a alteração incluída no projeto de lei de conversão (PLV) que extinguiu a validade da habilitação de técnico em contabilidade, substituindo-a pelo bacharelado em Ciências Contábeis e exame de proficiência como requisitos para registro profissional junto ao Conselho Regional de Contabilidade.

A referida ADI, entretanto, somente foi proposta em 2014, quase quatro anos depois da sanção do PLV, questionando todo o art. 76 da Lei n. 12.224/2010. O lapso temporal justifica-se porque o dispositivo questionado geraria maior impacto a partir de junho de 2015, conforme previsto na própria norma. A petição inicial alega acoplamento indevido de nova norma ao projeto de lei de conversão, ampliando a vontade originária do Presidente quando da edição da MP, violando o art. 2º (separação de poderes) da Constituição e usurpando competência para emitir as disposições normativas urgentes e relevantes:

“ao ver da autora da presente ação direta, ao pôr-se, o Parlamento, em paralelo ao Executivo, sob a ótica da iniciativa de medidas provisórias, mediante o emprego desse tipo de expediente, gera-se uma fratura da ordem do sistema da divisão de poderes, aliás ocorrente em todas as oportunidades em que um poder invade o terreno reservado a outro ou pratica atos próprios daquele (usurpação institucional). É certo que as medidas provisórias podem ser objeto de emendas parlamentares. Emendas, contudo, que se situem no mesmo campo normativo da MP, que não desbordem dos horizontes tidos em mira pelo legislador executivo ao acionar esse excepcional mecanismo de legislação; emendas que possam aperfeiçoar o instrumento normativo, espancar eventuais contradições, harmonizá-lo sistematicamente, expungir erros materiais etc. Tudo isso está no mundo das atribuições parlamentares no processo de conversão em lei das medidas provisórias. Já o aproveitamento da medida para fins que não foram os originariamente pretendidos importa numa oportunista apropriação indébita do poder que, em regra, o Parlamento não teria. Ora, se os poderes são independentes e se as iniciativas do processo legislativo se encontram taxativamente previstas na Constituição Federal, no caso das medidas provisórias atribuídas exclusivamente ao Presidente da República, tal iniciativa, embora abojada no mesmo texto, agride, sem sombra de dúvida, o disposto no art. 2º de nossa Carta Republicana.”<sup>38</sup>

A alegação de inconstitucionalidade formal, embora tente sustentar-se no art. 2º da Constituição, na verdade, ataca o processo de tramitação da medida provisória e o desrespeito à obrigatoriedade de manutenção de pertinência temática entre as emendas apresentadas pelos parlamentares e a matéria originalmente disciplinada, o chamado “contrabando” legislativo que foi objeto de entendimentos distintos pelo próprio Congresso Nacional, conforme visto anteriormente. Também argumenta violação do art. 5º, inciso XIII, da Constituição, (direito ao livre exercício profissional), pois somente lei específica poderia tratar do assunto, não PLV. Solicita suspensão cautelar de eficácia da norma, entre outros motivos, pela impossibilidade do livre exercício da profissão aos formandos dos cursos de nível médio em contabilidade.

O Conselho Federal de Contabilidade, ouvido na ação na qualidade de *amicus curiae*, sustentou a improcedência da Ação, posto que é de livre iniciativa da União legislar sobre regulamentação de profissões. Em sua manifestação, a PGR afirmou que a inserção, pelo Congresso Nacional, de dispositivo sem pertinência temática com o texto original não fere dispositivos constitucionais, tampouco o PLV deixa de ser instrumento apto para disciplinar a regulamentação de profissão. Não haveria, portanto, ofensa aos arts. 2º e 5º da Constituição. A AGU também se manifestou pela improcedência do pedido.

A relatora, Min. Rosa Weber, em seu voto, afirma que a tese central da ADI tem a ver com a existência de vício formal: “a impossibilidade de introdução, pelo Congresso Nacional, de matéria completamente nova em projeto de lei de conversão de Medida Provisória”. Atenta para a controvérsia em torno do assunto, destaca que a legitimidade para alterar o texto original da MP é reconhecida na Constituição, art. 62, § 12: “§ 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.”

O poder de emenda é inerente à função parlamentar, sendo indiferente se a norma é de iniciativa reserva-

38 Trecho da petição inicial. Autos disponíveis em <http://www.stf.jus.br>.

da ou não, mas somente legítimo quando guarda “estrita relação de afinidade temática” com o texto original, entendimento afirmado pelo STF em julgados anteriores<sup>39</sup>. Assevera:

a incorporação de emenda parlamentar sobre matéria estranha às versadas na medida provisória implica permitir que se instaure o rito legislativo anômalo previsto excepcionalmente na Carta Política para a conversão de medida provisória em lei quanto à matéria não submetida ao Congresso Nacional na forma do art. 62, *caput*, da Constituição da República. Mais do que o poder de emenda, significa conferir ao parlamentar a titularidade de iniciativa para, esquivando-se do procedimento para aprovação das leis ordinárias, submeter propostas legislativas avulsas ao rito dos projetos de lei de conversão, aproveitando-se da tramitação de medida provisória sobre outra matéria.<sup>40</sup>

A inserção de emendas sem pertinência temática constituiria violação do direito ao devido processo legislativo, pois os prazos exíguos prejudicam o exame aprofundado e a participação de atores interessados no debate, tornando a matéria inserida, ela mesma, imune a emendas<sup>41</sup>. As emendas sobre a regulamentação da profissão de contabilista foram inseridas no Senado e apreciadas na Câmara dos Deputados cerca de quinze dias depois, ocasião em que foram aprovadas no plenário<sup>42</sup>.

O voto da Min. Rosa Weber pela procedência da Ação e inconstitucionalidade do art. 76 da Lei n. 12.249/2010 por violação formal dos arts. 2º, 62 e 84, inciso XXVI, da Constituição foi vencido em plenário. Na avaliação dos efeitos, a ministra distinguiu o caso em análise de julgados anteriores – ADI n. 4.090, que questionou a constitucionalidade do PLV de criação do ICMBio e do HC n. 70.154/RS, que reconheceu, incidentalmente, como ainda constitucional a lei que assegurava prazo em dobro às Defensorias Públicas para manifestação processual. Propõe como alternativas as soluções de reconhecimento da inconstitucionalidade das emendas sem pertinência temática aprovadas após a edição da Resolução n. 1/2002 do CN, ou o afastamento da inconstitucionalidade de medidas provisórias convertidas em lei que até o julgamento da ação em questão não tiveram sua constitucionalidade questionada.

Essa preocupação com as consequências da decisão alinha-se com a visão de Carlos Maximiliano sobre a interpretação da lei:

preocupa-se a Hermenêutica, sobretudo depois que entraram em função de exegese os dados da Sociologia, com o resultado provável de cada interpretação. Toma-o em alto apreço; orienta-se por ele; varia tendo-o em mira, quando o texto admite mais de um modo de o entender e aplicar. Quanto possível, evita uma consequência incompatível com o bem geral; adapta o dispositivo às ideias vitoriosas entre o povo em cujo seio vigem as expressões de Direito sujeitas a exame (1). Prefere-se o sentido conducente ao resultado mais razoável (2), que melhor corresponda às necessidades da prática (3), e seja mais humano, benigno, suave (4).<sup>43</sup>

Seguiu-se debate entre os Ministros sobre os efeitos retroativos da declaração de inconstitucionalidade, o que demonstra clara preocupação do Tribunal com a situação das normas aprovadas e vigentes que porventura incorressem no mesmo caso, isto é, vislumbavam a importância de preservação da segurança jurídica do sistema. O Voto do Ministro Fachin, que divergiu da relatora quanto à procedência do pedido,

39 Precedentes citados pela relatora: ADI 1.333/RS, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 29.10.2014, DJe 18.11.2014; ADI 2.583, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01.8.2011, DJe 26.08.2011; ADI 2.305, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 30.06.2011, DJe 05.08.2011; ADI 3.288/MG, Relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgamento em 03.10.2010, DJe 24.02.2011; RE 134.278, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 27.05.2004, DJ 12.11.2004; ADI 2.350/GO, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 25.3.2004, DJ 30.04.2004; ADI 546/DF, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgamento em 11.3.1999, DJ 14.04.2000; ADI 1.050/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 21.9.1994, DJ 23.04.2004; ADI 2.681/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 11.9.2002, DJe 24.10.2013; ADI 574/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgamento em 03.6.1993, DJ 11.3.1994; ADI 973 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 19.12.2006; ADI 2.813, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 26.8.2011; ADI 2.887, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 06.8.2004.

40 ADI 5.127/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgamento em 15.10.2015, DJe 27.10.2015.

41 Voto proferido pela Relatora na ADI 5.127/DF.

42 A tramitação da matéria e os pareceres proferidos podem ser consultados em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_pareceres\\_substitutivos\\_votos?idProposicao=464520](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=464520).

43 MAXIMILIANO, C. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 135

mas convergiu na necessidade de estabelecer parâmetro para o futuro, foi o modelo para a decisão da Corte, cabendo a este redigir o Acórdão<sup>44</sup>:

vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, com a **cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento, ex nunc, de que não é compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional**, ressalvado o entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso, que propôs o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do costume, bem como da constitucionalidade da Resolução do Congresso Nacional que regulamenta a matéria. Restaram vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Marco Aurélio, e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido, e, em maior extensão, o Ministro Dias Toffoli, que o julgava improcedente.<sup>45</sup>

Destaca-se que o Min. Fachin correlacionou os requisitos de urgência e relevância, entendidos como de juízo político prévio do Presidente da República, com o processo legislativo de análise da medida provisória, no qual não seria possível tratar de temas distintos daqueles fixados como urgentes e relevantes:

Ressalte-se que na jurisprudência da Corte a discussão sobre a pertinência temático-material é pacificada no que se refere ao objeto original de iniciativa normativa submetida à cláusula de reserva (iniciativa privativa), como se vê no precedente fixado na ADI 1050 MC (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 21.09.1994, DJ 23.04.2004) e em caso similar recentemente julgado na ADI 4.433 (de relatoria da Min. Rosa Weber, julgada em 18/06/2015, DJe 01.10.2015).

[...] o fato de a Constituição não ter expressamente disposto no art. 62 a impossibilidade de se transbordar a temática da Medida Provisória, não significa que o exercício da faculdade de emendar pelo Congresso Nacional seja incondicionado. É o que se vê, por exemplo, ao se constatar que as demais limitações previstas ao poder de emenda (exemplificativamente as previstas nos arts. 61, § 1º, 84, 63, I, II, 166, §§ 3º e 4º) também se aplicam àquelas apresentadas ao projeto de conversão de medida provisória. Assim, a menção à ausência de vedação expressa no texto da Constituição sobre a possibilidade de emenda com conteúdo diverso daquele que originou a Medida Provisória não afasta qualquer processo de cotejo interpretativo que abranja parâmetros implícitos, decorrentes de sua interpretação sistemática e unitária.<sup>46</sup>

Os debates deixaram claro que, para a Corte, o principal era avaliar a prática reiterada de emendamento com temas não pertinentes, ferindo o processo de elaboração democrática de leis previsto na Constituição, com garantia de amplo debate parlamentar, ouvida a sociedade por meio de audiências, quando for o caso.

Importa destacar que as emendas são propostas e aprovadas pelos próprios parlamentares, do que decorre que a decisão do julgamento critica a prática parlamentar de “pegar carona” na tramitação da medida provisória. Ademais, a decisão proferida passa a ser parâmetro futuro tanto para o Parlamento quanto para o Presidente da República, no momento da sanção de projeto de lei de conversão. A propósito, importa lembrar fala no Min. Gilmar Mendes nesse mesmo julgamento, no sentido de que o próprio conteúdo da MP n. 742/2009 poderia ser discutido sob a ótica da pertinência temática, pois já era uma “MP-ônibus”.

A CNPL interpôs embargos de declaração que, conhecidos, foram rejeitados em 1º de julho de 2016. O relator dos embargos, Min. Edson Fachin, aduziu do pedido o inconformismo com o resultado, não sendo cabível dúvida sobre os termos do Acórdão, que julgou improcedente a declaração de inconstitucionalidade do art. 76 de Lei n. 12.249/2010.

44 Houve um debate entre os Ministros se a proclamação deveria ou não esclarecer o fundamento de declaração incidental de inconstitucionalidade, dado que todos concordavam que não se tratava de modulação de efeitos, posto que a ação fora julgada improcedente. Adotou-se o enunciado sugerido pelo Min. Teori Zavaski, que não afirma nenhuma nomenclatura determinada de técnica interpretação.

45 ADI 5.127/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgamento em 15.10.2015, DJe 27.10.2015, grifo nosso

46 ADI 5.127/DF, relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgamento em 15.10.2015, DJe 27.10.2015.

Em análise sobre o impacto da decisão resultante da ADI n. 5.127/DF, Botelho<sup>47</sup> observou que anteriormente, 69% dos relatórios apresentados nas Comissões Mistas de análise de medidas provisórias desde 2014 registram casos de emendas rejeitadas sob a justificativa de não pertinência temática. Depois do julgado, até o final de 2016, o índice sobe para 80%. Na ocorrência da análise ter sido feita pelo presidente da Câmara dos Deputados, conforme estabelecido nas questões de ordem anteriormente mencionadas, não se verifica alteração no percentual de emendas rejeitas por não pertinência temática: varia de 41% a 48%. No Senado, por sua vez, a análise prévia da pertinência temática passa a ser adotada somente após a ADI n. 5.127/DF, chegando a 87% de rejeição de emendas sob o argumento da inadequação.

Os efeitos da decisão, conforme intentado pelo STF, começam a ser vistos na prática, em processo gradual de adaptação do Congresso Nacional. O ritmo de mudança leva em conta a própria dinâmica do processo legislativo e sua natureza política, combinada como o caráter jurídico envolvido no trâmite da medida provisória.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate em torno do cumprimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para a edição de medida provisória pelo Presidente da República provoca interpretações distintas. Há argumentos na doutrina que defendem controle mais estrito do que pode ser considerado urgente e relevante e outros que defendem o caráter discricionário e eminentemente político de tal avaliação. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se consolidado no sentido de que tal controle de constitucionalidade somente cabe em casos excepcionais, o que corrobora o entendimento do caráter eminentemente político do julgamento sobre a aceitação da medida provisória.

Nesse sentido, em primeiro momento, ao Presidente da República compete avaliar a relevância e urgência. Em segundo momento, ao Congresso Nacional que, admitindo a medida, procederá à aprovação com ou sem alteração no texto original. Excepcionalmente, repisa-se, caberá a interpretação do Judiciário quanto à relevância e urgência. A interpretação jurisprudencial vem como um complemento necessário da Constituição, uma espécie de discricionariedade subordinada, de caráter supletivo e complementar<sup>48</sup>.

A alteração do texto original da MP, conforme entendimento mais recente da Corte, não pode incluir matéria estranha, sem afinidade ou conexão temática. Essa interpretação consolida o normativo que dispõe sobre a elaboração de leis no Brasil, constituindo desfecho lógico da leitura constitucional, da LC n. 95/1998 e da Resolução n. 1/2002 do CN.

A jurisprudência, embora estabeleça orientação prática, não afasta a ocorrência de novas contestações da edição de MP, por descumprimento dos pressupostos de relevância e urgência, nem novas emendas sem identidade com o texto original. É sabido que a conversão em lei não afasta a inconstitucionalidade em alguns casos, que pode ser objeto de manifestação do STF. Diferentemente da inconstitucionalidade por ausência dos pressupostos de relevância e urgência, cuja jurisprudência privilegia a avaliação realizada pelo Executivo e há precedente no sentido de que a conversão em lei prejudica a apreciação, por sua vez, a inconstitucionalidade por impertinência temática pode ser contestada a qualquer tempo.

Igualmente pacífico se afigura o entendimento segundo o qual “não prejudica a ação direta de inconstitucionalidade material de medida provisória a sua intercorrente conversão em lei sem alterações, dado que a sua aprovação e promulgação integrais apenas lhe tornam definitiva a vigência, com eficácia *ex tunc* e sem solução de continuidade, preservada a identidade originária do seu conteúdo normativo,

47 BOTEELHO, E. R. Medida provisória - pertinência temática das emendas: impacto do julgamento da ADI 5.127/DF. *Âmbito Jurídico*, v. 20, n. 123, p. 2014–2017, 2017.

48 BETTI, E. *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. São Paulo: M. Fontes, 2007. p.78.

objeto da arguição de invalidade”. Não parece, todavia, isenta de dúvida a jurisprudência que entende prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade em decorrência da aprovação da medida provisória com alterações, considerando inadmissível até o eventual aditamento da inicial para os fins de adequação do pedido originariamente formulado à nova conformação do texto normativo. As medidas provisórias não se confundem com as leis temporárias exatamente porque suas disposições são dotadas de pretensão de definitividade e destinam-se a ser mantidas sob a forma de lei. Em outros termos, precária é apenas a medida provisória enquanto ato normativo; as disposições dela constantes estão vocacionadas a uma vigência indeterminada.<sup>49</sup>

Tendo em vista os pronunciamentos mais recentes, a tendência que se identifica no Tribunal é a concentração do controle de constitucionalidade nos procedimentos a serem seguidos durante o processo legislativo de conversão da MP. Trata-se de interpretação constitucional muito mais objetiva do que aquela que se possa fazer com relação aos pressupostos de relevância e urgência. Estes, para serem auferidos, precisam ser objetivados no caso. Precisam perder, em alguma medida, seu caráter político, revestindo-se, primordialmente, de caráter jurídico sobre o qual a Corte possa julgar. Como os demais processos levados ao STF, as ações diretas de inconstitucionalidade que têm por objeto medida provisória podem vir a constituir pontos importantes de controle de constitucionalidade, como visto nos exemplos mencionados, e relevante ocasião para consolidar ou revisar a jurisprudência.

## REFERÊNCIAS

- ALVES JÚNIOR, L. C. M. A fundamentação da medida provisória: requisito de legitimidade constitucional e garantia do Estado Democrático de Direito. *Revista do CAAP*, v. 2, n. 3, p. 243–257, 1997.
- AMARAL JÚNIOR, J. L. M. Medida provisória da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um balanço de 1988 a 2008. In: G. F. Mendes; BRANCO, P. G. G.; VALE, A. R. do (Ed.). *A jurisprudência do STF nos 20 anos da Constituição*, 2010.
- AMARAL JÚNIOR, J. L. M. *Medida provisória: edição e conversão em lei - teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BETTI, E. *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. São Paulo: M. Fontes, 2007.
- BOTELHO, E. R. Medida provisória - pertinência temática das emendas: impacto do julgamento da ADI 5.127/DF. *Âmbito Jurídico*, v. 20, n. 123, p. 2014–2017, 2017.
- CARVALHO, E. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, v. 44, n. 191, p. 315-335, 2009. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/41012717>>. Acesso em: 23 jun. 2015.
- CLARK, G. Medidas provisórias. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 113, p. 153–170, 1992.
- CLÈVE, C. M. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- DA ROS, L. *Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)*. 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- FERREIRA FILHO, M. G. Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da Justiça. *Revista de Direito Administrativo*, n. 198, p. 1-17, out-dez, 1994.
- MACIEL, A. F. Medida Provisória e Segurança Jurídica. In: ROCHA, C. L. A. (Ed.). *Constituição e Segurança Jurídica*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 261–264.

49 MENDES, G. F. O controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias. *Revista Jurídica Virtual*, v. 1, n. 2, 1999.

- MAIA, C. A. Medida provisória: controle jurisdicional dos pressupostos que a legitimam - relevância e urgência. *Revista Imes*, v. 7, n.12, p. 137–172, jan./dez. 2006.
- MAMARI FILHO, L. S. S. O controle concentrado de constitucionalidade e a intercorrente conversão em lei de medida provisória. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 170, p. 235–243, 2006.
- MAXIMILIANO, C. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- MELLO, C. A. B. DE. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MENDES, G. F. et al. *A jurisprudência do STF nos 20 anos da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MENDES, G. F. O controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias. *Revista Jurídica Virtual*, v. 1, n. 2, 1999.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- OLIVEIRA, V. L. L. Controle constitucional da lei de conversão pela ausência dos pressupostos de relevância e urgência na edição da medida provisória. *Revista de Informação Legislativa*, v. a. 44, n. 173, p. 285–301, 2007.
- SANTOS, L. A. *MP: patinho feio do processo legislativo*. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/25238-mps-patinho-feio-do-processo-legislativo>>. Acesso em: 1 jul. 2017.
- TEMER, M. *Decisão do Presidente de inadmitir emendas estranhas ao núcleo material das medidas provisórias*. 2009. Disponível em: <<http://camara.leg.br>>. Acesso em: 25.jul.2017.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.