

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 44 • nº 173
janeiro/março – 2007

UNILEGIS

Universidade do Legislativo Brasileiro

**Artigos apresentados pela turma do Curso de Especialização em
Análise da Constitucionalidade promovido pela Unilegis em
parceria com a Universidade de Brasília – UnB**

Controle constitucional da lei de conversão pela ausência dos pressupostos de relevância e urgência na edição da medida provisória

Vera Lúcia Leopoldino Oliveira

Sumário

1. Introdução. 2. Medidas Provisórias. 2.1. Natureza jurídica. 2.2. Limites materiais expressos. 2.3. Pressupostos para edição da Medida Provisória. 2.3.1. Caracterização dos pressupostos materiais. 2.3.2. Relevância. 2.3.3. Urgência. 2.4. Elaboração e iniciativa. 2.5. Prazo de eficácia das Medidas Provisórias. 2.6. Reedição. 3. Medidas Provisórias e sua tramitação no Poder Legislativo. 3.1. Envio ao Congresso Nacional. 3.2. Comissão Mista de Deputados e Senadores. 3.3. Oferecimento de Emendas. 3.4. Parecer da Comissão Mista. 3.5. Deliberação na Câmara dos Deputados e no Senado. 3.6. Medida Provisória com emendas. 3.7. Rejeição e Decreto Legislativo. 4. Controle de constitucionalidade da lei de conversão da Medida Provisória. 4.1. Conversão em lei das Medidas Provisórias remanescentes do regime anterior. 4.2. Natureza da lei de conversão. 4.3. Vícios próprios e peculiares à Medida Provisória. 4.4. Controle político e jurídico do Congresso Nacional. 4.5. Controle judicial. 5. Conclusão.

1. Introdução

Vera Lúcia Leopoldino Oliveira é Advogada, Especialista em Direito Legislativo e Assessora Jurídica da Advocacia do Senado Federal.

Artigo produzido com base no Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Análise de Constitucionalidade, promovido pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS em parceria com a Universidade de Brasília – UNB, como requisito para a obtenção do título de Especialista. Orientador: Prof. Gilmar Ferreira Mendes.

O presente trabalho aborda o tema das medidas provisórias, previstas no art. 62 da Constituição Federal de 1988, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 32/2001, especificamente quanto à possibilidade de controle constitucional da lei de conversão pela ausência dos pressupostos de relevância e urgência.

A medida provisória, sucedânea dos antigos decretos-lei e inspirada na Constituição Italiana, é ato normativo primário e

tem sido objeto de discussão, desde que ingressou em nosso ordenamento jurídico em 1988.

O trabalho discorre sobre a constitucionalidade da medida provisória e de sua lei de conversão, com abordagem da questão da discricionariedade e do efetivo controle jurisdicional dos critérios de relevância e urgência. Para tanto, será analisada a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário e o posicionamento doutrinário acerca da matéria.

Grande parte da doutrina entende que os conceitos de relevância e urgência são indeterminados. Em sentido contrário, há autores que entendem que a conceituação desses termos é da competência discricionária do Presidente da República.

Nessa trilha de entendimento, que é minoritária na doutrina¹, o Supremo Tribunal Federal considera que a verificação da relevância e da urgência depende da avaliação discricionária do Chefe do Poder Executivo. Contudo, o Supremo tem admitido o controle de constitucionalidade nos casos em que for evidente o excesso do poder de legislar do Presidente da República. É o que se verifica do julgamento da ADI 2150/DF – Distrito Federal².

A primeira vez em que o STF declarou a inconstitucionalidade de uma medida provisória pela ausência dos pressupostos de relevância e urgência foi em 1999, na MP nº 1577-6, que ampliava o prazo para o ajuizamento de ação rescisória pela fazenda pública (art. 4º). Na referida MP, o Ministro Marco Aurélio, ao apontar a inconstitucionalidade, assim se manifestou: “a alteração de normas instrumentais não se faz em regime de urgência, principalmente sabendo-se que são normas que vigoram desde 1973”³.

A conduta política da Presidência da República, mesmo levando em conta a demora do Legislativo para edição de certas normas, tem sido excessiva. O Chefe do Poder Executivo passou à edição desenfreada de medidas provisórias, algumas reeditadas por anos seguidos, muitas vezes, sem levar

em conta os requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Conforme assevera Friedrich Müller (in GRAU; GUERRA FILHO, 2001, p. 349), o uso abusivo das medidas provisórias pelo Executivo enfraquece a responsabilidade da representação popular e os partidos políticos. Desse modo, coloca-se em risco a democracia, pois, se alteram os pesos dos Poderes Legislativo e Executivo em prol do Executivo. Prossegue Müller: “[...] tal abuso desfere um golpe – quiçá mortal no futuro – na divisão dos Poderes e com isso no cerne da arquitetura do Estado, fundamentada na observância do Estado Democrático de Direito”.

Assim, a Constituição prevê a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo expedir medidas provisórias, diante da necessidade de dar respostas normativas rápidas às demandas da sociedade moderna. Porém, o exercício dessa competência tem que ser excepcional, com a verificação da existência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, sob pena de afronta ao Estado Democrático de Direito e ao princípio da separação de poderes.

2. Medidas Provisórias

2.1. Natureza jurídica

Segundo Friedrich Müller (GRAU; GUERRA FILHO, 2001, p. 347), as medidas provisórias não são leis, são apenas medidas administrativas de natureza normativa, pois a lei regulamenta por tempo ilimitado. Já as medidas provisórias são: excepcionais, admissíveis só em casos extraordinários, que se adiados poderiam causar danos por mora; efêmeras, só podem visar a algo passageiro; precárias, pois a qualquer tempo podem ser invalidadas por outro órgão (o Congresso Nacional) e necessitam de pressupostos materiais para promulgação.

Marco Aurélio Greco (apud AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 125) sustenta que a medida provisória é ato administrativo, com força de lei.

Diferentemente, Saulo Ramos (apud AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 132) entende que o constituinte teria conferido ao Presidente da República um poder de cautela legislativa, para impedir, de um lado, nas atividades normativas estatais, a consumação do *periculum in mora*, e de outro, tornar possível e eficaz a prestação legislativa do Estado. A medida provisória seria, portanto, um projeto de lei com força cautelar de lei.

Há, ainda, aqueles que sustentam que a medida provisória possui natureza de lei. É esse o entendimento de Eros Roberto Grau (apud RODRIGUES, 2001, p. 39), para quem “as medidas provisórias são leis especiais dotadas de vigência provisória imediata”.

Como se vê, parte da doutrina entende que a medida provisória é ato administrativo, outra parte entende que ela é provimento cautelar de emergência, com o fim de impedir a consumação do *periculum in mora* e também de tornar eficaz a prestação legislativa. Há outra corrente que considera que a medida provisória tem natureza jurídica de lei.

Seguindo o entendimento de Ana Cláudia M. S. O. Rodrigues (2001, p. 38), a medida provisória não é equivalente a um ato administrativo, pois a medida provisória contém normas primárias, gerais, abstratas, têm a força de suspender a vigência de atos com ela incompatíveis, sendo subordinadas hierarquicamente à Constituição. O ato administrativo traz normas secundárias.

Também não pode ser considerada como provimento cautelar, pois a medida provisória antecipa por si só a situação relevante e urgente que ensejou sua edição. Não é um projeto de lei porque possui força de lei e eficácia imediata. Também não é lei, pois somente será confirmada pela Lei de Conversão. Portanto, neste trabalho a medida provisória será considerada como ato normativo primário, provisório, com força de lei.

2.2. Limites materiais expressos

Os limites materiais expressamente postos à medida provisória são os constantes do § 1º do art. 62 da Constituição de 1988,

acrescentado pela Emenda Constitucional nº 32/2001.

De uma maneira geral, a matéria vedada à medida provisória também é proibida à lei delegada (art. 68 da Constituição de 1988), conforme aponta Ferreira Filho (2003, p. 241). Porém, o seqüestro de bens só é vedado à medida provisória, podendo ser feito por lei delegada. Contudo, a lei delegada não pode dispor sobre direitos fundamentais, mas a medida provisória pode fazê-lo.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a matéria que já era ou podia ser objeto de trato por essa espécie normativa antes de 1995, ainda que tal matéria encontre fundamento de validade em dispositivo constitucional modificado por emenda posterior a 1995⁴, é passível de regulamentação por medida provisória.

2.3. Pressupostos para edição da Medida Provisória

Os pressupostos para edição da medida provisória é que vão legitimar a atuação normativa de caráter excepcional do Presidente da República e deflagrar sua competência legislativa extraordinária.

Podem ser formais (edição pelo Presidente da República e submissão imediata ao Congresso Nacional) ou materiais (relevância e urgência).

2.3.1. Caracterização dos pressupostos materiais (relevância e urgência)

A relevância e a urgência são conceitos abertos ou indeterminados.

As Constituições têm utilizado com frequência as cláusulas gerais, abertas, tendo em vista o dinamismo da era contemporânea.

Segundo Ana Cláudia M.S.O. Rodrigues (2001, p. 64), “por meio dessa adequada abertura do ordenamento jurídico, a Constituição consegue responder mais eficaz e rapidamente às vicissitudes da realidade, que sofre modificações imprevisíveis ao momento constituinte, e também efetivar as diferentes concepções de uma sociedade pluralista”.

Menelick de Carvalho Netto (2001, p. 11), na linha de Garcia de Enterría (V. 1. p. 445-452), aponta que os conceitos abertos ou indeterminados deixam claro que o poder discricionário da Administração não significa uma autorização em branco dos administrados a ela conferida, e que, na verdade, esses conceitos são determináveis. Tais conceitos sempre são aplicados numa situação concreta que requer uma determinada ação jurídica e constitucionalmente vinculada da Administração.

As cláusulas abertas se assemelham aos denominados conceitos jurídicos indeterminados, classificação esta proposta por Karl ENGISCH⁵.

Cabe ao Judiciário delimitar o alcance das expressões relevância e urgência, que deverá se pronunciar sobre a ocorrência de tais pressupostos habilitantes da medida provisória, quando provocado.

2.3.2. Relevância

Apesar de serem conceitos abertos ou indeterminados, Clève (apud SOUZA, 2003, p. 36) sustenta que, *a priori*, pode-se dizer quanto ao pressuposto da relevância:

“Possui relevância aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível ou fundamental ou indispensável. Quanto às Medidas Provisórias, a relevância demandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade. A relevância há, portanto, de vincular-se unicamente à realização do interesse público”.

A relevância está diretamente relacionada ao interesse público. A relevância que autoriza a edição de medida provisória pelo Presidente da República não se confunde com a ordinária, do processo legislativo comum. Trata-se de uma relevância extraordinária, excepcional, mas não aquela excepcionalidade do Direito Constitucional de Crise, pois essa está regulada no Título V, ao tratar da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

Há duas correntes, no Brasil, quanto à conceituação de relevância, como requisito para a expedição da medida provisória. Carlos Ramos e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (apud RODRIGUES, 2001, p. 67) defendem a impossibilidade de se estabelecer um conceito objetivo, já que de cunho político, ficando entregue à discricionariedade do Presidente da República, e em seguida do Congresso Nacional.

Seguindo tese contrária, outros autores estabelecem critérios delimitadores do pressuposto de relevância. Afirmam que não está relacionada a interesses particulares do Governo e sim da sociedade⁶.

Além de relevante, a situação exigente de adoção da medida provisória deve ser urgente.

2.3.3. Urgência

Quanto à urgência, observa-se no Brasil que a prática institucional relaciona a medida provisória a um juízo político de oportunidade e conveniência. Daí a utilização da expressão “urgência política”⁷.

Clève e Antônio Carlos do Amaral (CLÈVE, 2000, p. 178) asseveram que as medidas provisórias somente são cabíveis quando se evidencia a necessidade de terem eficácia imediata. Assim, entendem que urgente deve ser não apenas a adoção da norma editada (vigência) como, igualmente, a sua incidência (aplicação).

No entanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite o emprego de critérios objetivos, de ordem jurídico-temporal, para a demonstração objetiva da eventual não-ocorrência de urgência a legitimar a adoção da medida provisória⁸.

Ao julgar a ADInMC 2.348-9-DF, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia de dispositivo da Medida Provisória 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.

No modelo originário da Constituição de 1988, segundo Greco (Apud AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 160), era possível se extrair do próprio texto constitucional critérios objetivos para demonstrar a ocorrência ou não de urgência que pudesse legitimar a adoção de medida provisória em matéria tributária. É o caso, por exemplo, de modificação na legislação tributária que ensejasse observância do princípio da anterioridade, a que se refere o art. 150, III, b, da Constituição de 1988.

Greco prossegue em sua argumentação: “[...] não parece haver urgência em que, em maio, se introduza modificações na legislação tributária cuja eficácia só ocorrerá em 1º de janeiro do ano subsequente (por força do princípio da anterioridade)”.

Assim, com tal orientação doutrinária, segundo Amaral Júnior (2004, p. 161), a prática brasileira, referente a tributos, foi no sentido de se encaminhar medidas Provisórias nos últimos meses do exercício anterior àquela em que a modificação pretendida deveria estar eficaz.

Cabe destacar que a existência de projeto de lei não determina a inoportunidade de urgência a impedir a adoção de medidas provisórias sobre a mesma matéria. Ao contrário, pode configurar, justamente, situação de urgência a legitimar a adoção de medida provisória. É nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁹.

O entendimento jurisprudencial acima, ainda antes da Emenda Constitucional nº 32/2001, constou, inclusive de orientação de Governo¹⁰. A relevância e a urgência são requisitos de natureza política. Inicialmente cabem ao Presidente da República, mas são controláveis pelo Congresso Nacional¹¹. No entanto, excepcionalmente, tomando como base critérios objetivos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que tais requisitos de admissibilidade sejam também controlados pelo Poder Judiciário.

Segundo Ana Cláudia M. S. O. Rodrigues (2001, p. 66), para identificação dos pressu-

postos constitucionais de relevância e urgência dois aspectos devem ser considerados: “1) o equilíbrio entre os Poderes de Estado e configuração do Estado Democrático de Direito; e 2) a necessidade de se dar uma rápida resposta normativa às transformações da vida contemporânea”.

2.4. *Elaboração e iniciativa*

A competência privativa do Presidente da República para a edição de medida provisória permanece com a Emenda nº 32/2001. O projeto de medida provisória é concebido na maioria das vezes em algum órgão técnico de Ministério, como assinala Amaral Júnior (2004, p. 230).

Em seguida, o projeto de medida provisória é encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, nos termos do Dec. nº 4.176/2002. O projeto deve ser encaminhado com exposição de motivos que demonstre, objetivamente, a ocorrência de relevância e urgência no caso enfocado pelo projeto¹². Se não forem demonstrados os requisitos de relevância e urgência o projeto não é apreciado pelo Presidente da República¹³. Nesse caso, o projeto é devolvido ao órgão de origem com a justificativa do seu não-seguimento¹⁴.

Se for verificada demora na apreciação de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configuradas a relevância e a urgência, propor a edição de medida provisória. É nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹⁵.

O trintídio constitucional para apreciação do veto é contado a partir da leitura das respectivas razões do veto.

2.5. *Prazo de eficácia das Medidas Provisórias*

Após a Emenda nº 32/2001, a medida provisória perde a sua eficácia, desde a edição, se não for convertida em lei no prazo de *sessenta dias* – prazo esse contado da publicação da medida no Diário Oficial da União, prorrogável uma única vez por igual período¹⁶.

O prazo de sessenta dias de eficácia da medida provisória suspende-se, assim como os demais prazos regimentais relativos à tramitação de medida provisória, com o recesso parlamentar, sem prejuízo de plena eficácia da medida¹⁷.

Se a medida provisória for editada durante o recesso do Congresso Nacional, a contagem dos prazos somente é iniciada no primeiro dia da sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação da medida provisória¹⁸.

No regime constitucional originário de 1988, adotada medida provisória pelo Presidente da República, se o Congresso Nacional estivesse em recesso, deveria ser “[...] convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias”¹⁹.

O atual texto constitucional não mais prevê a convocação do Congresso Nacional se acaso esse estiver em recesso quando da adoção da medida provisória.

A suspensão da contagem do prazo de eficácia de medida provisória cai se houver convocação extraordinária do Congresso Nacional, conforme se vê do § 8º do art. 57 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Assim, havendo convocação extraordinária, a medida provisória eventualmente vigente retoma sua tramitação congressual normal, e passa a integrar, automaticamente, a pauta de convocação.

Resta evidenciado que a medida provisória pode ter eficácia por período superior aos sessenta dias inicialmente previstos. Além da prorrogação constitucionalmente admitida e da suspensão decorrente do recesso parlamentar, a medida provisória permanece eficaz, em seu texto original, durante a fase de sanção ou veto de projeto de lei de conversão aprovado pelo Congresso Nacional, que é de quinze dias úteis²⁰.

2.6. Reedição

Tanto a prática institucional brasileira quanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, logo após a promulgação da

Constituição de 1988, admitiram a reedição de medida provisória não aprovada e desde que não rejeitada expressamente nos trinta dias.

A primeira reapresentação de medida provisória ocorreu em 21 de fevereiro de 1989. O Poder Executivo reeditou a Medida Provisória nº 29, em 15 de janeiro de 1989, não apreciada pelo Parlamento, sob o nº 39. A partir de então, das 5.702 medidas provisórias editadas até 16 de fevereiro de 2001, 5.121 consistiram em renovação de medidas provisórias expedidas anteriormente²¹.

Há casos de medidas provisórias que foram reeditadas por quase sete anos, sem qualquer votação do Congresso Nacional. É o caso, por exemplo, da Medida Provisória nº 2.112-88, de 26.1.2001 (originária Medida Provisória nº 480, de 11.04.94, convertida na Lei nº 10.180, de 2001) que trata da organização e disciplina dos sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal de Administração Financeira Federal de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo²².

Devido à quantidade desenfreada de reedições, foram estabelecidas regras para a numeração das medidas provisórias, uma vez que com a reedição era-lhe dado novo número, o que causava dificuldade para identificar o ato normativo (Decreto nº 1.937, de 21 de junho de 1996. Revogado pelo Decreto nº 2.954, de 1999, o qual manteve a sistemática de numeração de medidas provisórias).

O que se observava é que muitas vezes a medida provisória reeditada trazia modificações substanciais no texto original, com inclusão de matérias diversas daquela originalmente editada. Além disso, trazia em seu texto uma cláusula de convalidação das situações jurídicas ocorridas sob a égide da medida provisória imediatamente anterior à reedição: Tal cláusula era assim redigida: “Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº...”.

Diversos autores se manifestaram contrariamente à reedição, inclusive quanto à

cláusula de convalidação. Seguem essa tripla de entendimento: Ferreira Filho, Marco Aurélio Greco e Mello Filho, segundo Amaral Júnior (2004, p. 167).

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal considerou a cláusula de convalidação como “[...] uma cláusula declaratória da permanência da sucessão de Medidas Provisórias reeditadas [...]”

Nos termos do § 10 do art. 62, acrescentado pela Emenda Constitucional 32/2001, é vedado ao Presidente da República reeditar medida provisória que tenha perdido a eficácia por decurso do prazo de sessenta dias, na mesma sessão legislativa. Nos termos do § 7º do art. 62 da Constituição de 1988 (acrescentado pela Emenda 32/2001), a medida provisória poderá ser prorrogada uma única vez, por igual período, contado da sua publicação, se não tiver sido votada nas duas Casas. Essa prorrogação se dá de modo automático no Congresso Nacional²³.

3. Medidas Provisórias e sua tramitação no Poder Legislativo

3.1. Envio ao Congresso Nacional

A medida provisória adotada pelo Presidente da República deve ser submetida de imediato ao Congresso Nacional²⁴, vedada a sua retirada²⁵.

A partir de sua publicação no Diário Oficial da União, a medida provisória produz efeitos, sendo encaminhada ao Congresso Nacional por meio de mensagem presidencial instruída com a respectiva Exposição de Motivos²⁶.

O processo legislativo da medida provisória está disciplinado no art. 62 da Constituição Federal de 1988, com a redação da Emenda Constitucional nº 32/2001 e na regulamentação conferida pela Resolução nº 1, de 08.05.2002, do Congresso Nacional.

3.2. Comissão Mista de Deputados e Senadores

Com a EC nº 32/2001, manteve-se a prática da designação de uma Comissão Mista específica para cada medida provisória edi-

tada, que será integrada por 12 (doze) Senadores e 12 (doze) Deputados e igual número de suplentes, devendo ser observada, na medida do possível, a proporcionalidade de partidos ou blocos parlamentares em cada Casa²⁷. Desse modo, 48 horas após a publicação da medida provisória, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional deve fazer publicar e distribuir avulsos da medida, e designar Comissão Mista de Deputados e Senadores para emitir parecer sobre ela. ²⁸

O início da tramitação parlamentar depende da distribuição dos avulsos e da designação de Comissão Mista.

Uma vez designada, a Comissão tem prazo de 24 horas para se instalar, ocasião em que devem ser eleitos os seus Presidente e Vice-Presidente ²⁹, os quais devem pertencer a Casas diferentes ³⁰ e respeitar critério de alternância entre as Casas para a Presidência das Comissões Mistas que se sucedem³¹. Também devem ser designados pelo Presidente da Comissão o relator e o relator revisor da matéria³². Ficando a escolha do relator sobre membro da Comissão pertencente à Casa diversa da que pertence o Presidente da Comissão³³. O relator revisor exerce as funções de relatoria na Casa diversa da do relator da medida provisória³⁴.

Quando a medida provisória tratar de abertura de crédito extraordinário, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista de Orçamento (art. 166, § 1º, da Constituição de 1988). Os prazos e o rito devem obedecer aos termos da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional³⁵.

3.3. Oferecimento de Emendas

Após a EC nº 32/2001, o prazo para oferecimento de emendas perante a Comissão Mista é de seis dias contados da publicação da medida, e devem ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal³⁶.

O autor de projeto relativo à matéria objeto de medida provisória pode solicitar, dentro do prazo de oferecimento de emendas, que aquele projeto tramite, sob a forma

de emenda, em conjunto com a medida provisória³⁷.

A matéria objeto da emenda deve guardar relação com a da medida provisória, sob pena de indeferimento liminar por parte do Presidente da Comissão, cabendo recurso, por parte do autor da referida emenda, com o apoio de outros três membros da Comissão, para decisão definitiva do Plenário da Comissão, por maioria simples³⁸.

3.4. Parecer da Comissão Mista

Com a EC nº 32/2001, a Comissão Mista tem prazo improrrogável de quatorze dias contados da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, com manifestação, em itens separados, quanto às seguintes questões:

a) à constitucionalidade, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência;

b) ao mérito;

c) à adequação financeira e orçamentária da medida;

d) ao cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º, ou seja, da imediata submissão da medida provisória ao Congresso Nacional³⁹.

A Constitucionalidade, a adequação financeira e orçamentária e a imediata submissão da medida provisória ao Congresso Nacional são requisitos preliminares ao exame de mérito da medida.

Ainda que o parecer seja no sentido de apontar o não-cumprimento de um ou mais requisitos preliminares ao exame de mérito, a Comissão Mista também deverá se pronunciar quanto ao mérito da medida provisória⁴⁰. Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade orçamentária ou financeira, a Comissão deliberará primeiro sobre esta emenda⁴¹.

Quanto ao mérito, a Comissão pode emitir parecer pela rejeição ou aprovação da medida provisória. A Comissão também deve se manifestar quanto à aprovação ou rejeição de emenda. Seja como for, concluindo

do a Comissão por qualquer alteração no seu texto, deverá apresentar:

1. projeto de lei de conversão relativo à matéria⁴²;

2. projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência de textos suprimidos ou alterados, o qual terá a sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados⁴³.

Uma vez aprovado, o parecer é encaminhado à Câmara dos Deputados, onde tem início a votação da medida provisória⁴⁴. Isto porque a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores têm início na Câmara dos Deputados, a teor do art. 64 da Constituição de 1988 (com a redação da Emenda Constitucional nº 32/2001). O parecer deve ser acompanhado do processo, e se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo⁴⁵.

Se a Comissão esgotar o prazo de quatorze dias sem ter emitido e aprovado parecer sobre a medida provisória, o processo relativo à matéria será encaminhado à Câmara dos Deputados para exame⁴⁶. Nessa hipótese, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte⁴⁷.

Na prática, o papel da Comissão Mista é bastante reduzido na apreciação da medida provisória. O relator é quem dinamiza os trabalhos parlamentares, podendo propor em seu relatório, que na maioria das vezes é apresentado em plenário, modificações não constantes das emendas protocolizadas no prazo de seis dias contados da publicação da medida⁴⁸.

Segundo Amaral Júnior (2004, p. 247), o que ocorre na prática é a apreciação da medida diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Com o esvaziamento da Comissão Mista, somente o relator detém amplo domínio sobre o texto a ser vota-

do em plenário. Esse autor propõe a criação de uma única Comissão Mista, que poderia contar com o apoio das comissões permanentes tematicamente especializadas, ao invés de ter várias Comissões Mistras (uma para cada medida provisória editada), como ocorre no modelo atual.

3.5. *Deliberação na Câmara dos Deputados e no Senado*

A votação da medida provisória inicia-se na Câmara dos Deputados e depende de juízo prévio, em cada uma das Casas, sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais⁴⁹.

No modelo atual, a deliberação de medida provisória é feita em sessões separadas de cada uma das Casas do Congresso Nacional, e não mais em sessão conjunta, como ocorria anteriormente⁵⁰.

A Câmara dos Deputados deve-se pronunciar até o vigésimo oitavo dia de vigência da medida provisória. O prazo é contado da sua publicação no Diário Oficial da União⁵¹. Assim, tanto a Câmara dos Deputados, quanto a Comissão Mista têm prazo de quatorze dias para deliberar acerca da matéria.

Se a Câmara dos Deputados não concluir a matéria dentro do prazo, o Senado pode iniciar a discussão⁵², mas, não pode votá-la, pois tem que aguardar a deliberação da Casa iniciadora⁵³.

O texto aprovado na Câmara dos Deputados é encaminhado ao Senado Federal⁵⁴, que tem até o quadragésimo segundo dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União, para apreciá-la. O Senado, assim como a Câmara, tem quatorze dias para deliberar sobre a matéria.

Assim como ocorre com projetos de lei, qualquer modificação introduzida no texto da medida provisória por parte do Senado Federal, mesmo que decorrente do restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, deve ser encaminhada à Câmara

dos Deputados sob a forma de emenda a ser apreciada em turno único⁵⁵, vedadas quaisquer alterações. A Câmara dos Deputados tem três dias para apreciar emendas senatoriais⁵⁶.

Completam-se, assim, quarenta e cinco dias de tramitação da medida provisória (quatorze dias com a Comissão Mista, quatorze dias com a Câmara dos Deputados, quatorze dias com o Senado Federal e, eventualmente, três dias com a Câmara para deliberar acerca das modificações feitas no Senado).

Se não forem cumpridos os quarenta e cinco dias, contados da publicação no Diário Oficial da União, a matéria entra em regime de urgência, traçando desde logo a pauta de deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando⁵⁷. Aprovado o projeto, ou a medida provisória perdendo a eficácia por decurso de prazo, cessa o regime de urgência, desobstruindo-se a pauta da Casa. Conforme Bastos e Martins (apud. AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 250).

Aprovada a medida provisória sem alteração de mérito, o texto será promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como lei, no Diário Oficial da União⁵⁸. É a chamada *ratificação direta*, o que já ocorria no modelo anterior. Porém, no modelo anterior, o texto aprovado era encaminhado em autógrafos ao Presidente da República para publicação como lei. Já no modelo atual, o próprio Congresso Nacional passou a publicar a lei de conversão.

3.6. *Medida Provisória com emendas*

Aprovada a medida provisória com modificações de mérito (por emendas), hipótese em que o objeto de aprovação é, na prática do Congresso Nacional, o projeto de lei de conversão deveria ser enviado à sanção do Presidente da República pela Casa onde foi concluída a votação⁵⁹. Contudo, a medida provisória aprovada sem alterações não vai à sanção presidencial. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁶⁰.

Ressalvada expressa disposição em contrário, as emendas, uma vez sancionadas pelo projeto de lei de conversão, têm eficácia *ex nunc*.

Tendo em vista a existência da cláusula de convalidação, o texto originário alvo de emenda (e por isso não constante da lei de conversão, ou dela constante com modificação), permanece regendo as relações jurídicas por ela firmadas, da data da edição da medida até sua conversão em lei. Assim, a cláusula convalidatória confere estabilidade ao texto original da medida provisória.

No caso de emenda parlamentar, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência do dispositivo desconstituído pela emenda, continuarão a ser regidas por ele, nos termos do § 11 do art. 62 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional 32/2001.

Assim, durante a fase de sanção ou veto do projeto de lei de conversão (quinze dias úteis), o texto original da medida provisória se mantém em vigor.

3.7. Rejeição e Decreto Legislativo

No modelo da Emenda Constitucional 32/2001, os atos concretos praticados com base em medida provisória não convertida em lei continuam por ela regidos, salvo se o Congresso Nacional dispuser de modo diverso, por meio de decreto legislativo, no prazo de sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia.

O constituinte derivado aplica o princípio da irretroatividade das leis, conforme previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição de 1988.

Ressalte-se que a proibição da reedição se dá a partir da rejeição e não da adoção da medida.

É pacífico na doutrina⁶¹ e na jurisprudência⁶² brasileiras, que a medida provisória expressamente rejeitada não pode ser objeto de declaração de urgência na mesma sessão legislativa em que foi rejeitada.

Contudo, é possível que o conteúdo de uma medida provisória rejeitada conste de projeto de lei, apresentado na sessão legislativa em que houve a rejeição, nos termos do art. 67, *in fine*, da Constituição de 1988, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Continua aplicável, após a Emenda Constitucional 32/2001, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o óbice do art. 67 fica afastado com o final da sessão legislativa (seja ordinária, seja extraordinária) em que se deu a rejeição, não importando o tempo decorrido⁶³.

Deste modo, pode ser reeditada, durante a convocação extraordinária, medida provisória que tenha sido rejeitada na sessão legislativa ordinária imediatamente anterior (e vice-versa).

Com a Emenda nº 32/2001, uma medida provisória nova em curso não pode ser revogada por outra subsequente disciplinando, com modificações, a mesma matéria tratada pela primeira.

Isto decorre da proibição de reedição de medida provisória e do prazo de sessenta dias. Caso fosse permitida tal revogação, se instalaria novamente a insegurança jurídica que ocorria no regime originário das medidas provisórias.

4. Controle de constitucionalidade da lei de conversão da Medida Provisória

4.1. Conversão em lei das Medidas Provisórias remanescentes do regime anterior

O art. 2º da Emenda Constitucional 32/2001 estabelece que “[...] as medidas provisórias editadas anteriormente à publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

Assim, as medidas anteriores à EC 32/2001 que remanescem vigentes, conforme o art. 20 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional, seguem a mesma tramitação le-

gislativa a que estavam originalmente sujeitas (Resolução 1/1989 do Congresso Nacional), incluindo a votação em conjunto das duas Casas, mantidas em pleno funcionamento as Comissões Mistas já constituídas, preservados os respectivos presidentes, vice-presidentes, relatores e relatores revisores e convalidadas as emendas apresentadas, assim como os pareceres já aprovados pelas Comissões.

A diferença é que as medidas provisórias editadas em data anterior à Emenda Constitucional 32/2001 continuam em vigor até que medida posterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional. Não há prazo previsto constitucionalmente para a apreciação dessas medidas pelo Congresso Nacional.

No direito brasileiro, se não houver qualquer modificação ao texto da medida provisória, ela é submetida ao Congresso Nacional, que poderá rejeitá-la, ou fazer a ratificação direta. Se houver a proposição de qualquer modificação ao seu texto, surge o projeto de lei de conversão (PLV).

4.2. Natureza da lei de conversão

Segundo Amaral Júnior (2004, p. 284), a lei de conversão da medida provisória é espécie normativa primária autônoma, diferente das outras espécies constantes do art. 59 da Constituição de 1988 e possui as seguintes características:

- 1) pressupõe uma medida provisória a converter;
- 2) possui conteúdo delimitado e condicionado pela medida provisória;
- 3) segue processo legislativo específico;
- 4) deve ser aprovada dentro do prazo constitucional sob pena de decadência.⁶⁴

Debate-se na doutrina se a conversão em lei sana ou não eventuais vícios da medida provisória.

O Supremo Tribunal Federal, julgando o Art. 5º do Dec-lei nº 322, de 07.04.1967, espousou o seguinte entendimento:

“[...] a inconstitucionalidade não pode ser convalidada pelo Congresso Na-

cional (art. 58, parágrafo único), porque a matéria de segurança nacional não envolve conceito que o legislador possa discricionária e politicamente definir: - ela está definida nos arts. 89 e 91 da Constituição. Nem o Congresso pode sanar a eiva contra o art. 150, § 3º.”⁶⁵

A doutrina atual comunga desse entendimento. Marco Aurélio Greco (apud AMARAL JÚNIOR, p. 285) sustenta que:

“Havendo vício da medida provisória porque não poderia dispor sobre aquela matéria, embora a lei ordinária pudesse fazê-lo, entendo que ainda assim subsiste um vício jurídico. De fato, o fenômeno é de conversão (mutação de um ato em outro), e para que isso ocorra é preciso que ambos atendam aos requisitos de constitucionalidade, sob pena de aniquilação de todas as regras do processo legislativo contidas na própria Constituição[...]”.

Esse também é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, Clèmerson Merlin Clève e Eros Grau (Apud AMARAL JÚNIOR, p. 285).

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 do preenchimento dos requisitos de urgência e relevância”⁶⁶.

Em seu voto, o relator da acima mencionada ação direta afirma que a lei de conversão chega a tornar superada, também, questão de inconstitucionalidade referente ao princípio da reserva legal.

Segundo Amaral Júnior (2004, p. 287), se houver inconstitucionalidade por vício próprio e peculiar à medida provisória, o correto é fulminar apenas e tão-somente a medida no período em que vigeu, preservando-se a sua respectiva lei de conversão. Se-

gundo esse autor, os vícios próprios e peculiares à medida provisória não se transmitem a uma eventual e subsequente lei de conversão. E isto ocorre, segundo ele, porque a lei de conversão é ato legislativo formal com autonomia relativamente à medida provisória.

O processo de conversão em lei implica exercício pleno da função legislativa das Casas Parlamentares e os pressupostos constitucionais de decretação de urgência não sujeitam essas Casas. Desse modo, os vícios próprios da medida provisória atingem somente a medida e não a lei. No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de um vício peculiar à medida provisória, que já houver sido convertida em lei, somente serão nulas as normas que tiveram vigência provisória, sem prejuízo da lei de conversão.

4.3. Vícios próprios e peculiares à Medida Provisória

São aqueles que dizem respeito somente à medida provisória, tal como a não-ocorrência dos pressupostos constitucionais que legitimam a edição da medida provisória: relevância e urgência.

Desse modo, se uma medida provisória já convertida em lei for objeto de arguição de inconstitucionalidade por vício próprio e peculiar à decretação de urgência, a respectiva lei de conversão não será afetada. A nulificação recairá apenas sobre as normas com vigência inconstitucional e somente no período de vigência da medida provisória, em decorrência da ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

Contudo, no caso de vícios formais, eles afetam a lei de conversão. No caso, por exemplo, de uma medida provisória incorrer em vício de iniciativa (se o Presidente editar decretação de urgência em matéria privativa do Poder Judiciário), a lei de conversão deverá ser declarada inconstitucional⁶⁷.

Os vícios materiais em geral, isto é, os vícios relativos às opções normativas cons-

tantes da medida provisória incompatíveis com o texto constitucional, também afetam a respectiva lei de conversão⁶⁸.

Não se trata aqui de transmissão de vícios materiais entre a medida provisória e a sua respectiva lei de conversão. O que há no caso é vício de ordem material que determina a inconstitucionalidade de qualquer ato normativo primário que esteja em desacordo com as prescrições materiais da Constituição, seja uma medida provisória, seja uma lei de conversão, seja uma lei ordinária ou até mesmo uma emenda constitucional.

A propósito, cabe destacar a discussão ocorrida quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Medida Liminar) nº 3100-7⁶⁹, em que foi Relator o Ministro Gilmar Mendes. O dispositivo legal questionado foi a Medida Provisória nº 144, de 10/12/2003, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera várias leis e dá outras providências. Os Ministros Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence se manifestaram no sentido de deferir a liminar para dar interpretação conforme a Constituição, por considerar inaplicável não só a medida provisória como a lei de conversão a qualquer atividade relacionada à exploração do potencial hidráulico para fins de produção de energia, tendo em vista a restrição imposta pelo artigo 246 da Carta Federal. Já o voto do Ministro Eros Grau divergiu no sentido de que não era aplicável a hipótese ao artigo 246⁷⁰ da Constituição. A liminar julgada pelo Pleno foi indeferida em 11/10/2006, tendo sido rejeitada a questão de ordem proposta pelo Relator. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, indeferiu a medida cautelar, vencidos os Senhores Ministros Gilmar Mendes (Relator), Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Celso de Mello.

Uma vez que a lei de conversão tem autonomia, em relação à medida provisória, a lei de conversão pode veicular matérias constitucionalmente vedadas à medida provisória, desde que mantida a homogeneidade temática exigida no Regimento Comum

do Congresso Nacional (§ 4º do art. 4º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional). Por exemplo, uma medida provisória tributária não pode tipificar como crime o não-adimplemento do tributo por ela contemplado, uma vez que o art. 62, §I, b, da Constituição de 1988, acrescentado pela EC 32/2001 veda a edição de medida provisória sobre matéria penal. Porém, a lei de conversão pode.

4.4. Controle político e jurídico do Congresso Nacional

A apreciação do Congresso Nacional é de cunho marcadamente político. Mas a sua manifestação não é capaz de sanar vícios materiais ou formais que estão submetidos ao controle de constitucionalidade por parte do Judiciário. Assim, o controle parlamentar é ao mesmo tempo político e jurídico. Assim, o Congresso Nacional deverá formular juízo político, mas também jurídico no que se refere à admissibilidade (pressupostos de edição) da medida provisória. Após a análise de admissibilidade, o seu conteúdo é apreciado com base na Constituição e então o Congresso se manifestará pela sua conversão ou rejeição.

O Congresso só está livre para apreciar politicamente o ato legislativo provisório, depois que fizer uma apreciação jurídica (verificação se há compatibilidade da matéria disciplinada pela medida com a Constituição). O Congresso não tem feito o controle jurídico necessário e muitas medidas provisórias flagrantemente inconstitucionais têm sido convertidas em lei.

4.5. Controle judicial

O Supremo Tribunal Federal considerou, em ação direta de inconstitucionalidade, tratar-se a medida provisória de ato normativo com força de lei sujeito ao controle jurisdicional de constitucionalidade.

Contudo, há autores que defendem a tese de que os pressupostos de relevância e urgência estão fora do alcance da jurisdição constitucional, por entenderem que têm natureza eminentemente política. Segundo

Ana Cláudia M. S. O. Rodrigues (2001, p. 83), defendem essa tese, Ronaldo Poletti, Rodrigo Fonseca, Ivo Dantas e Nelson de Sousa Sampaio. Contudo, a maioria da doutrina brasileira rejeita essa tese com base no princípio da inafastabilidade da jurisdição e na ausência de legitimidade do Presidente da República para expedir medida provisória sem obediência aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

No Brasil, ocorrendo lesão ou ameaça de lesão a direito, o Judiciário deverá se manifestar, quando provocado. Ou seja, a Medida Provisória não está imune à revisão judicial.

5. Conclusão

Apesar de não ser uma lei formal do Congresso Nacional, a medida provisória possui força, valor e eficácia de lei.

No modelo original da Constituição de 1988, bastava a orientação governamental para não levar a medida provisória à votação e reeditá-la indefinidamente. Com a emenda constitucional 32/2001, a medida provisória não pode mais ser reeditada na sessão legislativa em curso.

Com relação ao procedimento legislativo dado às medidas provisórias, é de verificar-se que o que ocorre na prática é a apreciação da medida provisória diretamente nos plenários, sem a atuação efetiva da Comissão Mista, pois, somente o relator tem conhecimento detalhado sobre o texto a ser votado. Assim, fica prejudicado o debate democrático sobre a matéria e a análise aprofundada acerca da constitucionalidade da medida quanto a seus pressupostos.

Deste modo, a proposta feita por Amaral Júnior (2004, p. 247), no sentido de se instituir apenas uma única Comissão Mista, que contasse com o apoio das comissões permanentes, ao invés de serem instituídas várias Comissões Mistas, como ocorre no modelo atual, se afigura como uma solução possível para que haja uma análise mais rigorosa por parte do legislativo, em relação às medidas provisórias.

A lei de conversão da medida provisória é espécie normativa primária e autônoma relativamente às demais fontes do direito brasileiro. Em razão dessa autonomia em relação à medida provisória, a lei de conversão pode veicular matérias constitucionalmente vedadas à medida provisória, desde que mantida a homogeneidade temática exigida pelo Regimento Comum do Congresso Nacional.

Uma vez que a medida provisória possui vícios que lhe são peculiares, se uma medida provisória já convertida em lei for objeto de arguição de inconstitucionalidade por vício próprio e peculiar à decretação de urgência, a respectiva lei de conversão não será afetada. A nulificação recairá apenas no período de vigência da medida provisória, em decorrência da ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Contudo, no caso de vícios formais, eles afetam a lei de conversão, assim como qualquer outro ato legislativo.

Levando em consideração que legislar é função típica do Poder Legislativo e que a edição de Medidas Provisórias é autorizada de maneira expressa pelo art. 62 da Constituição Federal, em hipóteses extraordinárias (urgência e relevância), verifica-se a necessidade de apreciação pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário quanto aos pressupostos que sustentam a edição das Medidas Provisórias, em respeito à separação dos poderes e ao Estado Democrático de Direito.

Os conceitos de relevância e urgência, contidos no texto constitucional, devem ser entendidos como conceitos indeterminados, imprecisos, o que não equivale a dizer que devem ser entendidos como critérios discricionários do Poder Executivo. Ao contrário, significa dizer que em abstrato é impossível aferi-los e que somente numa situação concreta é possível verificar a existência ou não de tais pressupostos.

O controle pelo Supremo Tribunal Federal não é de mérito, mas de legitimidade, conforme afirma Ana Cláudia M. S. O. Ro-

drigues (2001, p. 90), quer dizer, cabe ao Supremo analisar se a situação urgente e relevante invocada pelo Presidente da República para edição da medida provisória está ou não configurada.

Considerando o Princípio da Inafastabilidade do controle jurisdicional, pode-se concluir que é possível e mesmo necessário que os pressupostos de edição das medidas provisórias sejam passíveis de apreciação pelo Poder Judiciário.

Notas

¹ Defendem essa tese, Ronaldo Poletti, Rodrigo Fonseca, Ivo Dantas e Nelson de Sousa Sampaio, segundo Ana Cláudia Manso (Dissertação de Mestrado, 2001, p. 83).

² STF, ADI 2150-DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 11.09.2002. Precedentes: ADI-MC 1376-DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 31.08.2001; ADIn 162-DF, rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14.12.1989, ADIn 1.397-DF, Tribunal Pleno, Min. Moreira Alves, DJ de 14.12.1989; ADI-MC 1397-DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 27.06.1997.

³ Voto do Min. Marco Aurélio, ADInMC nº 1.573, DJ de 12.06.1998.

⁴ STF, Tribunal Pleno, ADIn MC 1.518-4-DF, rel. Min. Octávio Gallotti, DJ 25.04.1997.

⁵ RODRIGUES, Ana Cláudia M. S.O. p. 65. Nota de rodapé: "É conhecida a classificação proposta por Karl ENGISCH dos conceitos jurídicos indeterminados, conceitos normativos, conceitos discricionários e cláusulas gerais, embora ele reconheça que os conceitos jurídicos são predominantemente indeterminados, pelos menos em parte (Introdução ao pensamento jurídico. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996, p. 209). A distinção entre conceito jurídico indeterminado e poder discricionário é difundida sobretudo no direito administrativo. Cfr. Dentre tantos, GARCÍA DE ENTERRÍA & FERNANDEZ, Curso de derecho administrativo. V. 1. p. 445-452; SOUSA, Antônio Francisco de. "Conceitos indeterminados" no direito administrativo, Coimbra: Almedina. 1994. Partindo dessa distinção, aqueles dois autores enquadram os pressupostos de fato habilitantes à edição de decreto-lei na Espanha ("casos de extraordinária e urgente necessidade") como típico exemplo de conceitos jurídicos indeterminados (...). No direito brasileiro, há também autores que adotam essa teoria: CONCEIÇÃO, Conceitos jurídicos indeterminados na

Constituição: requisitos de relevância e urgência; CLÉVE, Medidas provisórias, p. 68, nota de rodapé nº 103.”

⁶ Ávila, Medida provisória na Constituição de 1988, p. 81-82; ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Pressupostos constitucionais à edição de medidas provisórias. Enfoque Jurídico, edição 6. p. 30-32, abr/maio 1993; MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Perfil constitucional das medidas provisórias. RDP, n. 95, p. 28-32.

⁷ “Há um problema de decisão política que muitas vezes reclama a edição de medidas provisórias. Quantas vezes (...) recebemos demandas da própria oposição para que se edite uma medida provisória, criando aquele requisito da urgência política, uma vez que o Texto Constitucional de 1988 tinha suprimido a idéia da tramitação concentrada. Portanto, criou-se esse conceito amplo de urgência política (...) Portanto o conceito não é de uma urgência no sentido temporal, mas no sentido político” (Mendes, Notas taquigráficas da sessão de 15 de maio de 2002 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania..., p. 7-9)

⁸ STF, ADInMC 162-0-DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Moreira Alves, DJ de 19.09.1997. Vide, também, José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 530.

⁹ Cf. Voto do Min. Sepúlveda Pertence no STF. Tribunal Pleno. ADInMC 526-0-DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ 05.03.1993.

¹⁰ § 3º, do art. 32 do Dec. 2.954/1999, com a redação do Decreto nº 3.495/2000.

¹¹ “O exame congressional das medidas provisórias, quer para aprová-las, quer para rejeitá-las, implica a formulação de novo juízo – desta vez na instância parlamentar – sobre os pressupostos e o próprio conteúdo desse ato normativo primário, de natureza cautelar” (Mello Filho, Considerações sobre as medidas provisórias... p. 207).

¹² Cf, inciso V do art. 38 do Dec. 4.176/2002.

¹³ Cf. art. 39 do Dec. nº 4.176/2002.

¹⁴ Cf. art. 41 do Dec. 4.176/2002.

¹⁵ STF, Tribunal Pleno, ADInMC 526-0-DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 05.03.1993.

¹⁶ Cf. § 7º do art. 62 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 32/2001, c/c o *caput* do art. 10 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

¹⁷ Cf. § 4º do art. 62 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 32/2001, c/c o art. 18 da Resolução nº 1.2002 do Congresso Nacional.

¹⁸ Cf. parágrafo único do art. 18 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

¹⁹ *Caput* do art. 62 em sua redação originária.

²⁰ Cf. § 1º do art. 66 da Constituição de 1988.

²¹ Dissertação de Mestrado de Ana Cláudia Manso Sequeira Ovídio Rodrigues, A Medida Pro-

visória no Controle Abstrato de Constitucionalidade, 2001, p. 92.

²² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm, acessado em 21/5/2006.

²³ Cf. *caput* do art. 10 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

²⁴ Cf. *caput* do art. 62 da Constituição de 1988.

²⁵ Julgado STF, Tribunal Pleno, ADInMC221-0-DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 22.10.1993.

²⁶ Cf. § 1º do art. 2º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional

²⁷ Cf. § 2º d o art. 2º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional

²⁸ Cf. § 9º do art. 62 da Constituição de 1988.

²⁹ Cf. *caput* do art. 3º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

³⁰ Cf. § 2º do art. 3º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

³¹ Cf. § 1º do art. 3º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

³² Cf. § 1º, *in fine*, do art. 3º da Resolução 1/2002.

³³ Cf. § 1º, *in fine*, do art. 3º da Resolução 1/2002.

³⁴ Cf. § 4º do art. 3º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional

³⁵ Cf. § 6º do art. 2º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional

³⁶ Cf. art. 4º, *caput* e § 1º, da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

³⁷ Cf. § 2º do art. 4º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

³⁸ Cf. §§ 4º e 5º do art. 4º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

³⁹ Cf. *caput* do art. 4º e 5º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁴⁰ Cf. § 2º do art. 5º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁴¹ Cf. § 3º do art. 5º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁴² Cf. inciso I do § 4º do art. 5º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁴³ Cf. inciso II do § 4º do art. 5º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁴⁴ Cf. § 8º do art. 62 da constituição de 1988.

⁴⁵ Cf. § 5º do art. 5º da Resolução 1/2002.

⁴⁶ Cf. § 5º do art. 5º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁴⁷ Cf. § 2º do art. 6º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁴⁸ Cf. art. 4º, *caput*, da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁴⁹ Cf. § 5º do art. 62 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda 32/2001, c/c o *caput* do art. 8º da Resolução 1/2002..

⁵⁰ Cf. § 9º do art. 62 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda 32/2001.

⁵¹ Cf. *caput* do art. 6º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁵² Cf. § 2º do art. 7º da Resolução 1/2002.

⁵³ Cf. § 8º do art. 62 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional 32/2001, c/c o § 2º do art. 7º da Resolução 1/2002.

⁵⁴ Cf. § 1º do art. 7º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁵⁵ Cf. § 3º do art. 7º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁵⁶ Cf. § 4º do art. 7º da Resolução 1/2002.

⁵⁷ Cf. § 6º. Do art. 62 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional 32/2001, c/c o art. 9º da Resolução 1/2002.

⁵⁸ Cf. art. 12 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁵⁹ Cf. art. 13 da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional.

⁶⁰ Cf. Voto do Min. Marco Aurélio no STF, 2ª Turma, RE 217.194-1-PR, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 1º.06.2001.

⁶¹ Ávila, Medida provisória na Constituição de 1988, p. 91-94; Ferreira Filho, As medidas provisórias com força de lei, p. 86; Mariotti, Medidas Provisórias, p.94-95; Moraes, Direito constitucional, 9 ed. P. 537.

⁶² STF, Tribunal Pleno, DInMC 293-DF, rel. Min. Celso de Mello, DJ 16.04.1993.

⁶³ STF, Tribunal Pleno, ADInMC 1441-2-DF, rel. Min. Octávio Gallotti, DJ 18.10.1996.

⁶⁴ Concaro, *II sindicato di costituzionalità sul decreto-legge*, pg. 90. Apud Amaral Júnior. pg-284.

⁶⁵ Voto do Min. Aliomar Baleeiro no STF, Tribunal Pleno, RE 62.731-GB, rel. Min. Aliomar Baleeiro, audiência de publicação de 19.06.1968 9RTJ 45/565).

⁶⁶ STF, Tribunal Pleno, ADIn 1.417-0, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 23.03.2001.

⁶⁷ STF, Tribunal Pleno, ADInMC 691-6-TO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.06.1992.

⁶⁸ Voto do Min. Sepúlveda Pertence no STF, Tribunal Pleno, ADIQU 258-9-DF, redator para o acórdão Min. Celso de Mello, DJ 28.02.1992.

⁶⁹ <http://www.stf.gov.br>

⁷⁰ Art. 246 da CF/88. "É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda (*leia-se Emenda Constitucional nº 32/2001*), inclusive. (EC nº 6/95, EC nº 7/95 e EC nº 32/2001).

Referências

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, *Medida Provisória e sua conversão em lei: a Emenda Constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004.

ÁVILA, Humberto Bergmann, *Medida Provisória na Constituição de 1988*. Sérgio Antonio Fabris, Porto Alegre, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988*, vol. 1).

BONAVIDES, Paulo, *Curso de Direito Constitucional*, Malheiros, 13ª Edição, São Paulo, 2003.

BRASIL. Congresso. Senado. *Resolução nº 1, de 1970-CN*, com as alterações posteriores, incluindo a *Resolução nº 01, de 2002*. Regimento Comum do Congresso. Brasília. 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin, *Medidas provisórias*, Max Limonad, 2ª ed, São Paulo, 1997.

_____. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000.

CHIESA, Clélio. *Medidas Provisórias: o regime jurídico constitucional*. Curitiba, Juruá, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da Justiça*. Aspectos do direito constitucional contemporâneo, São Paulo. Saraiva, 2003.

_____. *A legiferação governamental, em particular, no Brasil: Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *As medidas provisória com força de lei*, Repertório IOB de Jurisprudência, 1ª quinzena de março de 1989.

GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Direito Constitucional: Estudos em homenagem a PAULO BONAVIDES*. Malheiros. São Paulo. 2001.

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

KATO, Evandro Takeshi. *Conflito entre poderes na constituição de 1988: Soluções constitucionais e extraconstitucionais*. (Tese de Mestrado em Direito), São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2000.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de, *Notas taquigráficas da sessão do dia 22 de março de 2000 da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo do Senado Federal à proposta de Emenda Constitucional 472-D, de 1997*, relativa à nova disciplina constitucional das medidas provisórias, Diário da Câmara dos Deputados do dia 23.03.2000, p. 12.029)

_____. *Perfil constitucional das medidas provisórias*. Revista de Direito Público, nº. 95, p. 32.

MONTESQUIEU, *O espírito das leis*. Tradução do Dês. Pedro Vieira Mota. São Paulo: Editora Sarai-va, 1994.

MÜLLER, Friedrich. *Legitimidade como conflito concreto do direito positivo*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho. Ano 68 – nº 3 – jul a dez – 2002.

_____. *O significado teórico da constitucionalidade/inconstitucionalidade e as dimensões temporais da declaração de inconstitucionalidade de leis no direito alemão*. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/pgm/publicações/ConferenciaRio20020919.pdf>.

NETTO, Menelick de Carvalho, *A Contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrador para uma reflexão acerca dos fundamentos do Controle de Constitucionalidade das Leis no Brasil*: um pe-

queno exercício de Teoria da Constituição. Fórum Administrativo. Editora Fórum. Ano I – Nº 01 – Março de 2001. p.11.

RAMOS, Saulo. *Medida provisória: A nova ordem constitucional – aspectos polêmicos*, Rio de Janeiro, Forense, 1990.

RODRIGUES, Ana Cláudia Manso Sequeira Ovídio. *A Medida Provisória no controle abstrato de constitucionalidade*. 2001. (Dissertação de Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da UNB, Brasília-DF.

SOUZA, C. A.M. de. (Coord.). *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*. Juarez de Oliveira. São Paulo, 2003.

