

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 130

abril/junho – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

Cláusula de convalidação em medidas provisórias

MANOEL ADAM LACAYO VALENTE

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Situação jurídica da legislação anterior atingida por medida provisória e a formação do direito adquirido. 3. Cláusula de convalidação em medidas provisórias. 4. Conclusão.

1. Introdução

O tema das medidas provisórias está, novamente, na ordem do dia. A excessiva produção legislativa, por meio de medidas provisórias, tem estimulado o debate sobre esta espécie de norma que integra o processo legislativo brasileiro. O reiterado emprego de medidas provisórias, para normatizar matérias de qualquer natureza jurídica, além da controversa questão da sua reedição ilimitada, mantém aceso o clamor pela delimitação regulamentar desse diploma legal.

Na anterior ordem constitucional, o descomodimento na utilização dos decretos-leis fortaleceu o consenso político que contribuiu para a sua extinção.

“Desnecessário repisar a deterioração desse instituto e a violação persistente que, com ele, se fez da ordem jurídica, convertido que foi em instrumento principal do arbítrio, na quadra autoritária experimentada pela Nação brasileira. Tanto e de tal forma foi o clamor contra o seu degenerado abuso, que o expungir da ordem constitucional se converteu em bandeira das principais forças políticas responsáveis pela transição coroada com a Constituição de 1988.”¹

Manoel Adam Lacayo Valente é bacharel em Direito, com habilitação em Direito Público, e bacharel em Comunicação Social. Possui curso de especialização em Processo Legislativo e Relações Executivo-Legislativas, ministrado pela Universidade de Brasília, e é Assessor Legislativo, da área de Administração Pública, da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

¹ FIGUEIREDO, Fran. As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 28, n. 110, p.138-139, abr./jun. 1991.

Historicamente, procura-se justificar a inclusão de instrumentos legislativos de formação atípica na ordem constitucional com o argumento da morosidade, que seria uma variável presente no processo legislativo rotineiro. Assim, a administração pública não ficaria impedida de adotar medidas legais excepcionais, em situações de relevante interesse coletivo ou de emergência.

“As vicissitudes do processo legislativo ordinário nem sempre conferem à administração pública os instrumentos de que necessita para acudir aos interesses da coletividade, em situações de emergência.

Essa circunstância levou muitos sistemas constitucionais modernos a adotarem mecanismos de rápida utilização por parte do Poder Executivo, em caso de situações excepcionais, cujos efeitos são, na realidade, de verdadeiros decretos-leis, embora subordinados à ratificação do Parlamento.”²

A utilização de medidas provisórias deve ser norteada pelos requisitos da relevância e da urgência, previstos no *caput* do art. 62 da Constituição Federal, o que sinaliza para a excepcionalidade do seu emprego. Fazer da exceção a regra não só descaracteriza os elementos informadores da admissibilidade de medidas provisórias, como também retira do Congresso Nacional, como representante privilegiado da cidadania brasileira, a possibilidade da iniciativa legítima da atividade legislativa, razão essencial de sua existência.

A banalização do emprego de medidas provisórias nos conduz a uma situação de manifesta ilogicidade, pois, tendo em consideração os pressupostos autorizadores da sua adoção, teríamos de acreditar que quase tudo no universo governamental nacional, além de relevante, é urgente, o que, como sabemos, não corresponde efetivamente à realidade institucional.

Este ensaio, como se depreende de seu título, não pretende esmiuçar todos os assuntos vinculados com o tema das medidas provisórias, mas, na amplitude e complexidade da matéria, analisar e estimular a reflexão sobre a utilização da denominada cláusula de convalidação no contexto normativo dos procedimentos provisórios, previstos no art. 62 da Constituição Federal.

² *Ibid.*, p. 138.

2. Situação jurídica da legislação anterior atingida por medida provisória e a formação do direito adquirido

O legislador constituinte, ao substituir o antigo decreto-lei pela possibilidade de adoção de medida provisória, estabeleceu um recurso de eficácia temporal que funciona como verdadeira salvaguarda da ordem jurídica vigente, em face da excepcional competência legislativa do Poder Executivo. Com efeito, o parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal contém determinação normativa que condiciona a eficácia das medidas provisórias ao prazo de trinta dias, caso não sejam convertidas em lei nesse interregno:

“Art. 62.....

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

Dessa forma, a característica distintiva da medida provisória, em confronto com o anterior decreto-lei, repousa na sua precariedade resolutiva, que é condicionada ao trintídio de eficácia, com perda *ex tunc* de seus efeitos. Essa perda de aptidão para produzir efeitos jurídicos *ab initio* permite a sobrevida da legislação anterior atingida pela medida provisória que caduca. Ocorre nesse caso não a repriminção da legislação anterior, já que a mesma não fora revogada com definitividade, mas a sua reaplicação, temporariamente afastada pela norma provisória cujos efeitos se extinguiram. Por força dessa situação jurídica singular, há que ser entendido que, durante o trintídio de vigência da medida provisória, a anterior legislação, por ela atingida, fica, transitoriamente, sem aplicação, não resultando daí nenhuma revogação ou alteração definitiva no universo legal, salvo se convertida em lei a respectiva norma provisória.

Esse entendimento, de suspensão temporal da eficácia da legislação anterior atingida por medida provisória, é confirmado pela doutrina constitucionalista pátria.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em estudo precursor sobre o tema das medidas provisórias, posicionou-se da seguinte forma:

“Tendo esta ‘força de lei’, deve-se entender que derroga ou revoga a lei anterior com ela incompatível. Isto é

inexorável, pois somente assim poderia a medida provisória chamar para o seu império os atos ou fatos que, do contrário, estariam sujeitos a outra normação. Mas, rejeitada a medida provisória, ocorrerá a repristinação da lei derogada ou revogada? Como se sabe, não há repristinação sem norma expressa que a comande e a Constituição vigente não cuidou do assunto.

A meu ver, a questão deve ser posta noutros termos. A derrogação ou revogação da lei anterior por uma medida provisória seria apenas aparente. Esta suspenderia a vigência e a eficácia desta lei anterior, sobrepondo-lhe a norma que edita, mas a derrogação ou revogação propriamente ditas apenas viriam da conversão em lei da medida provisória pelo Congresso. Assim, inoocorrendo a conversão, perderia efeito a medida provisória, restituindo-se plena vigência e eficácia ao direito anterior. Note-se que esta solução se coaduna com o texto do art.62, parágrafo único, primeira parte: 'As medidas provisórias perderão eficácia desde a edição' (...) Perder eficácia desde a edição, retroatividade, é fazer como se a medida provisória não tivesse tido eficácia, portanto, não tivesse tido a força de derogar ou revogar leis. Esta já era a solução que apresentei, para a hipótese de rejeição do decreto-lei, no meu *Do Processo Legislativo* (p. 258).³

Caio Tácito, por sua vez, em outro ensaio sobre as medidas provisórias, manifestou-se com as seguintes palavras a respeito da questão:

“Questão de importância sobre a eficácia da medida provisória se coloca, em termos objetivos, quanto à revogação de lei anterior com ela incompatível. A regra geral aplicável ao conflito de normas no tempo induz a que a eficácia imediata da medida provisória, dotada de força de lei, faça prevalecer a norma legal mais recente. Todavia, como a eficácia desta fica pendente da confirmação pelo Congresso, sem a qual ficam anulados, a partir de seu início, todos os seus efeitos, a

doutrina tende a uma solução de compromisso: até ser convertida em lei (o que lhe confere definitividade), a medida provisória não revoga a lei anterior, mas apenas suspende-lhe a vigência e eficácia, que se restauram se não subsiste a medida provisória, tanto pela rejeição como pela inércia do Congresso após o vencimento do prazo de apreciação. Fica, por essa exegese, superada a objeção de que a lei, quando revogada, somente é repristinada mediante norma expressa que a restaure.”⁴

Pinto Ferreira, em comentário ao art. 62 e parágrafo único da Constituição Federal, adota o mesmo posicionamento com relação à matéria:

“A medida provisória possui vigência e eficácia imediatas, mas destas não resulta a revogação dos atos legislativos com ela conflitantes ou incompatíveis. Ela possui eficácia temporal limitada de trinta dias, tendo efeitos paralisantes e não revocatórios em face das leis que lhe são anteriores e conflitantes.

Caso não se opere a conversão legislativa, fica restaurada a eficácia jurídica dos diplomas legislativos suspensos, afetados pela medida provisória.

Tal restauração da eficácia não se identifica nem se confunde com a repristinação; será *ex tunc*, isto é, desde a data da medida provisória não convertida.”⁵

Brasilino Pereira dos Santos, em sua obra *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*, além de ratificar os posicionamentos anteriores, apresenta a doutrina, defendida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Carlos Moreira Alves, sobre a revogação da lei anterior por medida provisória:

“Ensina o Professor Moreira Alves que: o texto constitucional estabelece que a medida provisória tem força de lei apenas por trinta dias. Durante esses trinta dias, ela atua como se fosse lei. E, conseqüentemente, revoga a lei anterior com ela incompatível. Só que essa revogação se faz sob condição resolutiva.

E prossegue. Há alguns autores

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As medidas provisórias com força de lei. *Repertório IOB de Jurisprudência*, São Paulo, n. 5, p. 86-87, 1^a quin. mar. 1989.

⁴ TÁCITO, Caio. Medidas provisórias na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 54, abr./jun. 1989.

⁵ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1992. V. 3, p. 293-294.

brasileiros que preferem dizer que a medida provisória não revoga propriamente a legislação ordinária anterior com ela incompatível. Apenas suspende a eficácia dessa legislação.

Confesso que não gosto de usar circunlóquios – diz o Professor Moreira Alves –, pois o que é certo é que toda revogação implica a extinção de uma lei.

É mais, implicando a extinção de uma lei, obviamente, retira a sua eficácia. Com a revogação, a lei anterior deixa de existir e, conseqüentemente, perde a sua eficácia.

O problema aqui – continua o Professor Moreira Alves – é mais ou menos aquele que nós encontramos com relação aos negócios jurídicos, com referência aos seus três planos de eficácia, em que apenas um deles fica fora de jogo, que é justamente o intermediário, que é o da validade, tendo em vista a circunstância de que, com a revogação, há uma extinção. E havendo uma extinção, o que existia deixa de existir, sendo que esta inexistência superveniente, por extinção, acarreta não obviamente a invalidade, que não é problema decorrente dessa extinção, mas acarreta a perda da vigência e, conseqüentemente, a perda da eficácia dessa norma.

Prossegue o Professor Moreira Alves. Mas veja-se que é uma perda de eficácia sob condição resolutive, porque, se porventura não vier uma lei de conversão, esta perda de eficácia se resolve. E, conseqüentemente, aquela lei anterior não se repristina. Aquela lei anterior se tem como se jamais tivesse deixado de existir. Isto, tendo em vista a circunstância de que a nossa Constituição, na segunda parte do art. 62, afastou, quanto às medidas provisórias, o princípio da irretroatividade, ao dizer *que perderão eficácia desde a edição, se não forem convertidas em lei, no prazo de trinta dias a partir de sua publicação*, o que implica dizer que a medida provisória, porque é um ato com força de lei sob condição resolutive, que se resolve na medida em que não é convertida em lei, ou porque foi expressamente rejeitada, ou então porque, dentro do prazo de trinta dias, houve a omissão do Congresso

Nacional quanto à sua apreciação, ou para rejeitá-la expressamente ou para convertê-la em lei.

Na realidade, temos uma revogação sob condição resolutive. Continua. Essa condição resolutive – como acontece com as condições em geral, quando elas ocorrem – tem eficácia, e, conseqüentemente, a lei que fora revogada revive como se jamais tivesse sido revogada. E é exatamente o mesmo fenômeno que ocorre quando a lei revogadora é declarada inconstitucional, desde que o ordenamento jurídico admita que a declaração de inconstitucionalidade opera *ex tunc*, o que significa dizer que a lei se considera, no caso da inconstitucionalidade, como inválida *ab ovo*, ou seja, desde o início. E, por via de conseqüência, é como se jamais tivera existido. E, conseqüentemente também, se jamais existiu a lei revogadora, é óbvio que a lei aparentemente revogada, em verdade, jamais foi revogada.”⁶

Por fim, vale registrar a visão de Saulo Ramos sobre a mesma questão:

“A medida provisória, enquanto equivalente constitucional da lei, possui vigência e eficácia imediatas, sem que disso decorra, no entanto, a revogação dos atos legislativos com ela incompatíveis. Por dispor de *eficácia temporal limitada* (trinta dias), enquanto não se der a *conversão*, em lei, da medida provisória, esta somente *paralisará* os efeitos das leis a ela anteriores e com ela conflitantes, iniludindo-as completamente em seu conteúdo eficaz. Não se operando, porém, a conversão legislativa, restaurar-se-á a eficácia jurídica, até então meramente *suspensa*, dos diplomas afetados pela edição do ato normativo provisório. Essa restauração de eficácia – inconfundível com o instituto da repristinação – enfatize-se será *ex tunc*. Portanto, desde a data de edição da medida provisória não convertida.

Só após a conversão da medida provisória em lei é que se consumará a revogação dos atos legislativos com ela incompatíveis. Até que isso ocorra,

⁶ SANTOS, Brasilino Pereira dos. *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*. São Paulo : LTr, 1994. p. 538-539.

nenhum será o efeito derogatório.”⁷

Releva mencionar que a manifestação de Saulo Ramos foi expandida no Parecer n° SR-92, da então Consultoria Geral da República, que foi aprovado por despacho do Presidente da República, publicado no *Diário Oficial* da União, Seção I, de 23 de junho de 1989, vinculando a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento, tendo em vista a determinação constante do art. 40, § 1º, da Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Assim, em razão da não-conversão de medida provisória em lei, no prazo constitucional, a legislação anterior se restabelece e, com sua eficácia, passa novamente a produzir efeitos jurídicos, incidindo, inclusive, no período de vigência da medida provisória não-convertida. O desaparecimento da suspensão momentânea, da anterior legislação atingida por medida provisória, reabre o rotineiro processo de aplicação das normas legais, com a observância dos princípios basilares, insertos na Constituição Federal e na Lei de Introdução ao Código Civil, pertinentes à vigência, eficácia e aos limites da retroatividade das leis, os quais também são válidos e aplicáveis no trintídio de vigência das medidas provisórias.

Ora, se as medidas provisórias não-convertidas em lei perdem eficácia *ex tunc* e, por consequência, no período do respectivo trintídio, volta a ser operante a anterior legislação, dessa particular condição podem resultar atos jurídicos perfeitos e direitos adquiridos, que se consubstanciarão com respaldo na ordem normativa pretérita que recobra sua eficácia. Por outro lado, uma possível reedição da medida provisória que caducou não poderá retroagir para prejudicar os direitos adquiridos e os atos jurídicos perfeitos que se concretizaram antes de sua publicação. Em que pese a clareza e a lógica jurídica que informam essa argumentação, vale insistir na sua defesa e difusão como postura preventiva de preservação dos direitos integralizados e das relações jurídicas acabadas.

Ainda sobre o tema dos direitos adquiridos e a sua relação com as medidas provisórias, parece-nos oportuna a apresentação de mais

algumas considerações, embora sob a forma de exemplos a seguir expostos.

No primeiro dia de um determinado mês, uma medida provisória, adotada pelo Presidente da República, extingue vantagem pecuniária de servidores públicos, cuja aquisição se faz pelo transcurso do tempo a termo legal. Até o trigésimo dia desse mesmo mês, a medida provisória em questão não é convertida em lei. Como passo seguinte, no primeiro dia do mês subsequente, o Chefe do Poder Executivo faz editar nova medida provisória, como reedição da anterior, com a pretensão de considerar extinta a mesma vantagem pecuniária *ex facto temporis*, a contar do primeiro dia do mês anterior, como o fizera a antecedente medida provisória. Nesse caso, sem dúvida, descortina-se a contrariedade dessa disposição temporal, da vigente medida provisória, com a garantia constitucional de proteção aos direitos adquiridos e da vedação da incidência retroativa da lei sobre esses, conforme o disposto no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, e o previsto no art. 6º, *caput*, do Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil):

“Art. 6º. A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.”

Em outra situação, um pouco distinta da anterior, nova medida provisória, editada como reedição, propõe a extinção da vantagem pecuniária citada, a contar da sua vigência, mas, em outro artigo, preconiza a convalidação dos atos praticados sob a égide da anterior medida provisória, o que importaria, no entendimento de seus idealizadores, na impossibilidade da conquista, como direito adquirido, da mesma vantagem pecuniária, também extinta, no trintídio antecedente pela norma provisória já ineficaz. Nesse segundo exemplo, a medida provisória vigente peca por inconstitucionalidade por tentar projetar ultra-atividade legal a anterior medida provisória, elasticendo, de forma inadequada, o período de eficácia fixado na Carta Política para os provimentos provisórios e subtraindo do Congresso Nacional o disciplinamento das relações jurídicas deles decorrentes. No nosso entendimento, em função das disposições inscritas no texto constitucional, pertinentes à eficácia das medidas provisórias e à proteção dos direitos adquiridos, a republicação sucessiva de normas provisórias não tem o condão de interromper a formação de direitos adquiridos, após o decurso dos trintídios

⁷ BRASIL. Consultoria Geral da República. Parecer n. SR-92, de 21 de junho de 1989. Medida Provisória instituída pelo artigo 62 da Constituição. Consultor: José Saulo Ramos. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 10182, 23 jun. 1989. Seção I.

respectivos *in albis*.

Agora, em sentido contrário, cabe perguntar se a medida provisória pode proporcionar o surgimento de direitos adquiridos. Sendo a medida provisória uma norma pendente de resolução para sua efetiva entrada no ordenamento jurídico e com possibilidade real de desconstituição *ab initio*, não vemos como podem surgir direitos adquiridos desse instrumento legal, salvo na ocorrência de sua conversão em lei.

“Diante das considerações ora vistas, no caso de uma hipótese de incidência em medida provisória, a rigor, não há direito adquirido ou situação jurídica inalterável a arbítrio de outrem. O Congresso Nacional pode suprimir a situação jurídica prevista em medida provisória. Há apenas ‘expectativa’ do titular de uma situação jurídica prevista nela. Há simples ‘esperança’ de que ela seja convertida em lei. Não tem o destinatário da medida provisória nem a faculdade de exercer em juízo a pretensão de sua incidência, tão precária ela é. Norma não plenamente eficaz, dependente de uma condição resolutiva. Não introduz a medida provisória norma vigente plenamente. Sua vigência depende de ato positivo do Congresso Nacional. A simples omissão do Congresso Nacional já implica a rejeição da medida provisória. E pior ainda em certas hipóteses em que as normas inscritas em medidas provisórias sofram resistência com base em valores hospedados pela sociedade, a exemplo de medidas provisórias que introduzam medidas impopulares ou qualquer espécie de sacrifício, como quase sempre acontece.”⁸

“É mister, porém, recordar que a rejeição da medida provisória, tornando inexistentes os seus efeitos, exclui a hipótese de que sua aplicação condicional tenha gerado direito adquirido ou ato jurídico perfeito, que a lei não poderá prejudicar (CF, art. 5º, XXXVI).”⁹

“Patente está que o direito adquirido só pode arrimar-se em norma estável como a lei, entendida em seu sentido estrito, nunca em uma norma temporária, excepcional, sujeita, ainda, à apreciação

final do Congresso. A norma excepcional é transitória, só alcançando caráter firme pelo acolhimento do Congresso.”¹⁰

“A incompatibilidade teórica entre o direito adquirido e as relações jurídicas sob condição adviria da circunstância de ser o implemento desta (por natureza incerto) um dos requisitos indispensáveis à complementação do fato aquisitivo específico. Com efeito, enquanto a mesma não se verificasse, não haveria de falar em direito adquirido.”¹¹

Dessa maneira, não há possibilidade de aquisição de direitos adquiridos sob o pálio normativo de medidas provisórias, considerando sua precariedade jurídica. Contudo, o direito adquirido surge com respaldo na legislação anterior, posta em suspensão pela medida provisória não-convertida em lei.

3. Cláusula de convalidação em medidas provisórias

A regra imperativa imposta pela Constituição, no parágrafo único do art. 62, é a da perda da eficácia *ex tunc* das medidas provisórias não-convertidas em lei no prazo de trinta dias, a contar de sua edição. Se da eficácia da norma jurídica decorre a possibilidade de produção de efeitos no universo do Direito, em sentido contrário, a norma tornada ineficaz não possui força legal para gerar direitos ou obrigações.

“O ato inexistente, e mesmo o ato nulo, não tem eficácia, pois eficácia, em momento algum, advém do nada ou do nulo, pois o ato nunca pode ser completado, somado, pela simples razão de que não existe. Não é.”¹²

Assim, se há perda de eficácia *ab initio* das medidas provisórias não-convertidas em lei nos trintídios respectivos, além da reaplicação da anterior legislação com elas incompatível, bem como a observância indeclinável da irretroatividade prejudicial aos direitos adquiridos e aos atos jurídicos perfeitos, é de se indagar da

¹⁰ RAMOS, Carlos Roberto. *Da medida provisória*. Belo Horizonte : Del Rey, 1994. p. 93.

¹¹ FRANÇA, R. Limongi. *A irretroatividade das leis e o direito adquirido*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994. p. 247.

¹² CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1992. p. 2744.

⁸ SANTOS, op. cit., p. 517.

⁹ TÁCITO, op. cit., p. 56.

constitucionalidade das denominadas cláusulas de convalidação que figuram, em regra, nos textos das medidas provisórias reeditadas. Como convalidar o inexistente, o nulo, o que deixou de existir no mundo jurídico por expressa determinação constitucional? A impropriedade absoluta da convalidação, nesses casos, resulta da inexistência do seu objeto. Não há como convalidar o inexistente. Na verdade, o legislador do provimento provisório, com a cláusula de convalidação, pretende manter operantes os efeitos, agora ineficazes, de anterior medida provisória, o que, sem embargo, representa manifesta contrariedade ao texto constitucional (art. 62, parágrafo único).

“Se os atos administrativos afrontam o ordenamento jurídico e, por essa razão, são tidos como inválidos, não cabe falar em convalidação (supressão da ilegalidade de um ato administrativo). Não se convalida o que é inválido.”¹³

Por outro lado, além da nossa posição contrária ao emprego da cláusula de convalidação em medidas provisórias, não podemos deixar de registrar nossa discordância, também, quanto ao uso da expressão “convalidação”. Com efeito, o termo convalidação, no campo do Direito Administrativo, pressupõe a existência de ato anterior defeituoso, que viria a ser saneado pela incidência da convalidação. A utilização do termo convalidação, nesse contexto, sinalizaria para a conclusão de que os atos praticados, com fulcro em medidas provisórias antecedentes, estariam eivados de vícios, daí a necessidade do seu saneamento. No entanto, essa situação não corresponde ao acontecido efetivamente no nosso universo jurídico. Se admitida fosse, pela Constituição, qualquer operação destinada a preservar a validade dos efeitos produzidos por atos editados com base em medida provisória não-convertida em lei, certamente que a técnica jurídica reclamaria pela substituição do termo *convalidação* pelo vocábulo *confirmação*. “A confirmação difere da convalidação, porque ela não corrige o vício do ato; ela o mantém tal como foi praticado.”¹⁴ Independentemente da questão terminológica, o que se almeja com a cláusula de convalidação é a preservação da eficácia dos atos produzidos durante a vigência de provimento

provisório anterior ao atual. Contudo, essa desejada prorrogação de validade do provimento provisório antecedente não encontra amparo constitucional, pois a única forma válida de atingir esse objetivo é pela conversão daquela primeira medida provisória em lei. Caso contrário, a provisoriedade dessa medida seria desfigurada por meio de cláusula de convalidação inscrita em outra medida da mesma espécie.

A precariedade temporal das medidas provisórias resultou de escolha soberana da Assembléia Nacional Constituinte, precursora da Carta Política de 1988. A sua característica marcante é a de assegurar a observância dos limites das competências próprias dos poderes constituídos. A legitimação do emprego de cláusulas de convalidação em medidas provisórias contribui para a usurpação de encargos privativos do Poder Legislativo, como o previsto no parágrafo único, *in fine*, do art. 62 da Constituição Federal. Por outro lado, a cláusula de convalidação expurga o caráter provisório dos provimentos de urgência, atribuindo-lhes uma falsa roupagem de efetividade própria da lei formal. Voltamos a enfatizar que, se o legislador constituinte de 1988 o desejasse, poderia ter adotado uma prescrição de validação dos atos praticados com base em medidas provisórias não-convertidas em lei, como vigorava na revogada Constituição em relação aos decretos-leis:

“Art. 55.....

.....
§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.”

Note-se, entretanto, que a vigente Constituição Federal reservou ao Congresso Nacional a competência exclusiva para disciplinar as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias.

“Com isso, não é de admitir a substituição, por unilateral declaração de vontade do Presidente da República, do próprio Congresso Nacional, que, a partir das cláusulas de convalidação referidas, vê-se afastado do exercício de uma competência que, nessa matéria, somente a ele a Constituição defere.”¹⁵

¹³ GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. São Paulo : Saraiva, 1995. p. 100.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo : Atlas, 1996. p. 204.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho em pedido de Medida Liminar decorrente da ADIn 365-8/600. Relator: Ministro Celso de Mello. 1 out. 1990. *Diário da Justiça*, Brasília, p. 10.718, 5 out. 1990. Seção I.

Brasilino Pereira dos Santos, em seu livro *As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil*, registra trechos do artigo do Senador Alfredo Campos, intitulado *Medida Provisória*, que foi publicado no *Jornal de Brasília*, de 3 de junho de 1990, do qual transcrevemos parte referente ao tema da convalidação:

“Negamos, também, prossegue o Senador Alfredo Campos, a possibilidade de convalidação dos efeitos jurídicos da medida provisória rejeitada pela sua reedição, não obstante isso tenha sido tentado, recentemente, com a MP n° 184/90, que em seu artigo 3° assevera:

‘Ficam convalidados os atos praticados com base nas Medidas Provisórias ns. 172, 174 e 180...’

Recorremos, para embasar o nosso entendimento, explica o Senador Alfredo Campos, a dois argumentos jurídicos. O primeiro diz respeito à irretroatividade da lei brasileira, consagrada no artigo 5°, XL, da Lei Maior e no artigo 6° da Lei de Introdução ao Código Civil. E o segundo consiste na previsão do parágrafo único do artigo 62 da Constituição, que, ao preceituar a regulamentação, pelo Congresso Nacional, das relações jurídicas criadas em razão da vigência provisória da norma, inviabiliza toda e qualquer tentativa de convalidação.”¹⁶

Por estrita pertinência com o tema da cláusula de convalidação, vale também transcrever o inteiro teor do despacho do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, proferido no pedido de medida liminar decorrente da Ação Direta de Inconstitucionalidade 365-8/600-D.F.:

“Despacho: A Confederação Nacional da Indústria, entidade sindical de grau superior, ajuíza ação direta de inconstitucionalidade, impugnando a Instrução Normativa n° 102, de 31.7.90, editada pelo Departamento da Receita Federal da Secretaria da Fazenda Nacional.

Alegando que a Instrução Normativa atacada cria novas hipóteses de incidência do IOF, a autora aponta como violados os arts. 146, III, *a*, e 150, I, da Constituição.

Requer, por fim, medida liminar, para

suspensão da eficácia do diploma impugnado, de forma a evitar, até o julgamento final da ação, a incidência do tributo.

O pedido, contudo, carece de objeto.

Fundamento de existência e validade da Instrução Normativa impugnada é o art. 5° da Medida Provisória 195/90. Esta, porém, editada em 30 de junho de 1990, não chegou a ser apreciada em tempo hábil pelo Congresso Nacional, o que importa – como assinala o eminente Min. Paulo Brossard (ADIn 295-DF) – a sua rejeição tácita ou presumida.

Mesmo, porém, que assim não se entenda, não há como recusar que a decadência da Medida Provisória 195/90, pelo decurso in albis do prazo constitucional de 30 dias, operou a desconstituição, com efeitos *ex tunc*, dos atos produzidos na sua vigência, dentre os quais a própria instrução normativa emanada da Secretaria da Fazenda Nacional e editada – como claramente emerge do seu próprio preâmbulo – com fundamento no ato presidencial não-convertido em lei.

O Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*As Medidas Provisórias com Força de Lei*, in *Repertório IOB de Jurisprudência*, n° 5, 1ª quinzena de março/89, p. 86) assim apreciou a questão concernente ao valor dos atos praticados com fundamento em medidas provisórias não-convertidas em lei:

‘Do art. 62 da Constituição resulta a eficácia imediata da medida provisória. Portanto, sua imediata aplicabilidade. Conseqüentemente, se rejeitada a medida provisória, havendo sido suas normas aplicadas provavelmente a numerosos casos concretos, qual será o valor destes atos de aplicação? Serão desconstituídos, como se nulos fossem? Serão válidos e perfeitos, como ocorria em relação aos atos praticados com base em decreto-lei desaprovado?’

‘(...) A perda de eficácia de medida provisória desaprovada ocorre desde a edição... Desse modo, não tendo tido eficácia (válida) desde a edição, a medida provisória não teria aplicabilidade (válida). Os atos em que tiver sido aplicada deverão assim ser desconstituídos como se nulos fossem. A perda de eficácia *ex tunc* da medida provisória importaria na

¹⁶ SANTOS, op. cit., p. 444-445.

perda de eficácia *ex tunc* de suas aplicações.’

De outro lado, não é de admitir a ratificação do ato ora impugnado mediante cláusula de convalidação inscrita, respectivamente, nos arts. 9º e 10 das Medidas Provisórias 200 e 212/90, que disciplinam a mesma matéria, reproduzindo, *ipsis verbis*, o conteúdo do art. 5º da Medida Provisória 195/90.

A convalidação, por deliberação executiva, de atos praticados com fundamento em medidas provisórias não-convertidas afronta o preceito consubstanciado no art. 62, parágrafo único, da Constituição, que prevê a sua desconstituição, integral e radical com eficácia *ex tunc*. A preservação, no tempo, dos efeitos de medidas provisórias não-apreciadas pelo Congresso Nacional revela-se em manifesta colidência não só com o que expressa e literalmente dispõe o texto constitucional, mas, também, com a própria *mens constitutionis*, que quis suprimir a possibilidade de sua subsistência no mundo jurídico.

Ao contrário do que ocorria com o decreto-lei, cuja rejeição *não acarretava* a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência (CF/69, art. 55, § 2º), a rejeição – e igualmente a não-conversão – da medida provisória despoja-a de eficácia jurídica desde o momento de sua edição.

Esse aspecto, por si só, revela que a cláusula de convalidação, ao conferir verdadeira perpetuidade aos efeitos decorrentes de medidas provisórias não-convertidas, atribui, à ausência de conversão legislativa desses atos cautelares, conseqüências jurídicas contrastantes – *porque desautorizadas* – com a própria disciplina constitucional do instituto. Isso tanto mais se evidencia a partir da previsão constitucional inserida no art. 62, parágrafo único, no sentido de que, não convertida a medida provisória em lei no prazo de 30 dias, a partir de sua publicação, deverá o Congresso Nacional ‘disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes’.

A ratificação, pelo Poder Executivo, dos atos editados sob a égide de medida provisória não-convertida, por traduzir usurpação daquela competência

constitucional deferida privativamente ao Congresso Nacional, revela-se írrita e nula em sua indisfarçável desvalia jurídica.

Para Antonio D’Andrea (Le Nuove Procedure Regularmentari per l’esame dei Decreti Legge in Parlamento: Un primo Bilancio, in *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1/86-87, 1983), esse procedimento – anormalmente substitutivo da competência do Parlamento – insere-se, consoante observa, na *praxis* ‘degenerativa del decreto legge’, que constitui o resultado de ‘una serie di distorsioni istituzionali’, motivada pela ‘proliferação dei decreti legge’.

Ao acentuar a tendência que moderadamente se registra no cenário político-institucional da Itália, em que se desenvolve o ‘processo di riappropriazione da parte del Parlamento delle proprie funzioni e soprattutto di quelle di indirizzo e di controllo’, esse mesmo autor lança grave advertência, assinalando que o uso reiterado desse *exceptional* instrumento – a que correspondem as nossas medidas provisórias – implicará ‘un mutamento sostanziale della forma di governo nel senso di un progressivo rafforzamento dell’ ‘Esecutivo connesso a un crescente indebolimento del Parlamento’ (op. cit., p. 87/88).

A disciplina das relações jurídicas formadas com base no ato cautelar não-convertido em lei constitui obrigação indeclinável do Congresso Nacional, que deverá regrá-las mediante procedimento legislativo adequado.

O exercício dessa prerrogativa congressional deriva, fundamentalmente, de um princípio essencial de nosso sistema constitucional: o princípio da *reserva de competência* do Congresso Nacional.

A disciplina de que trata o parágrafo único do art. 62 da Carta Política tem, por isso mesmo, *na lei formal*, de exclusiva atribuição do Congresso, seu instrumento jurídico *idôneo*, sendo relevante observar que, de seu processo de formação, *co-participará* o Presidente da República, pelo exercício da competência constitucional de que dispõe para sancionar ou vetar os projetos de lei aprovados pelo Legislativo.

Cabe aqui invocar, por sua extrema

pertinência, o magistério de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (ob. loc. cit.), ao tratar da exclusividade da atuação a *posteriori* do Congresso Nacional, *verbis*: ‘Claramente, o texto, ao prescrever a perda de eficácia *ex tunc* da medida provisória não convertida em lei, fixou um princípio: o de que as normas editadas por esse meio não deveriam ter efeitos válidos. Assim, deve-se entender que, em princípio, os atos consequentes de uma medida provisória rejeitada são de nenhum valor, devem ser considerados como írritos.

É indubitável, todavia, que o texto mencionado permite que o Congresso Nacional, ao rejeitar as medidas provisórias, discipline ‘as relações jurídicas delas decorrentes’. Isto significa que ele pode regular as consequências de medida provisória, reconhecendo-lhe, no todo ou em parte, validade. A situação, então, muito se assemelharia à que a Constituição anterior previa, no art. 55, § 2º, em relação aos decretos-leis não aprovados. Entretanto, como se trata de uma exceção, apenas em deliberação expressa, *por via de lei*, poderá o Congresso Nacional reconhecer validade a ato praticado com base em medida provisória não aprovada. Esta é, aliás, a solução prevista na parte final do art. 77 da Constituição da Itália.’

Com isso, não é de admitir-se a substituição, por *unilateral* declaração de vontade do Presidente da República, do próprio Congresso Nacional, que, a partir das cláusulas de convalidação referidas, vê-se afastado do exercício de uma competência que, nessa matéria, somente a ele a Constituição defere.

Cessada a eficácia da Medida Provisória 195/90, operou-se a consequente extinção da própria Instrução Normativa 102/90, que não pode subsistir, *autonomamente*, uma vez que editada com o específico objetivo de viabilizar e ensejar a integral aplicabilidade daquele diploma quase-legislativo. Uma norma regulamentar não pode encontrar fundamento em ato normativo que juridicamente já não mais existe.

Essa natureza acessória da Instrução Normativa 102/90, de todo modo, desautoriza a sua impugnação pela via da ação

direta de inconstitucionalidade. Isso, porque a contestação possível do seu conteúdo material induz, ordinariamente, a um *juízo de legalidade*, formulado em face do art. 5º da Medida Provisória 195/90. Eventuais violações à Constituição assumirão caráter meramente oblíquo, insuficiente para legitimar o controle concentrado de constitucionalidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se orientado no sentido de *repelir* a possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade, por via de ação, nas situações em que a impugnação *in abstracto* incide sobre atos que, inobstante veiculadores de conteúdo normativo, ostentam caráter meramente ancilar em função das leis a que aderem e cujo texto pretendem regulamentar. Em tais casos, o eventual extravasamento dos limites impostos pela lei caracterizaria situação de mera ilegalidade, inapreciável nesta sede.

Nesse sentido, a decisão proferida nos autos da ADIn 311-DF, ajuizada pela mesma autora contra ato normativo de igual hierarquia (Instrução Normativa 62/90, também do Departamento da Receita Federal), em que o Ministro Carlos Velloso, Relator, estatuiu: ‘A instrução normativa tem por finalidade estabelecer interpretação de lei ou de regulamentar no âmbito das repartições fiscais. Destarte, se essa interpretação discrepa, vai além ou fica aquém da lei ou do regulamento, a questão é puramente de ilegalidade e não de inconstitucionalidade’.

Nego seguimento ao pedido (Lei 8.038, art. 38).

Publique-se.

Brasília, 1º de outubro de 1990 -
*Ministro Celso de Mello, Relator.*¹⁷

Da decisão negatória da concessão de medida liminar nos autos da ADIn 365-8/600-DF resultou a interposição de Agravo Regimental, ao qual, em Sessão Plenária, por unanimidade de votos, foi denegado provimento pelos Ministros do Supremo Tribunal, em 7 de novembro de 1990. A ementa desse julgado

¹⁷ O conjunto de elementos que integram esta referência bibliográfica encontra-se explicitado na nota de rodapé de número 15. Deve apenas ser registrada a página inicial de sua publicação no Diário da Justiça; 10.717.

também expõe um entendimento valioso sobre os atos decorrentes de medidas provisórias não convertidas em lei:

“EMENTA – Ação Direta de Inconstitucionalidade – Agravo Regimental – Impugnação de Instrução Normativa do Departamento da Receita Federal – Alegada Vulneração de Princípios Constitucionais Tributários – Seguimento Negado – Natureza das Instruções Normativas – Caráter Acessório do Ato Impugnado – Juízo Prévio de Legalidade – Matéria Estranha ao Controle Concentrado de Constitucionalidade – Medida Provisória - Disciplina Constitucional das Relações Jurídicas Fundadas em Medida Provisória Não-Convertida em Lei – Efeitos Radicais da Ausência de Conversão Legislativa – Insustentabilidade dos Atos Regulamentares Fundados em Medida Provisória Não-Convertida – Agravo Não-Provido.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se orientado no sentido de repelir a possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade, por via de ação, nas situações em que a impugnação *in abstracto* incide sobre atos que, inobstante veiculadores de conteúdo normativo, ostentam caráter meramente ancilar ou secundário, em função das leis, ou das medidas provisórias, a que aderem e cujo texto pretendem regulamentar. Em tais casos, o eventual extravasamento dos limites impostos pela lei, ou pela medida provisória, caracterizará situação de mera ilegalidade, inapreciável em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

- Crises de legalidade, que irrompem no âmbito do sistema de direitos positivo, caracterizadas por inobservância, pela autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei, revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis do controle jurisdicional concentrado, cuja finalidade exclusiva restringe-o, tão-somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade.

- As Instruções Normativas, editadas por órgão competente da Administração Tributária, constituem espécies jurídicas de caráter secundário, cuja validade e

eficácia resultam, imediatamente, de sua estrita observância dos limites impostos pelas leis, tratados, convenções internacionais, ou decretos presidenciais, de que devem constituir normas complementares. Essas instruções nada mais são, em sua configuração jurídico-formal, do que provimentos executivos cuja normatividade está diretamente subordinada aos atos de natureza primária, como as leis e as medidas provisórias, a que se vinculam por um claro nexo de acessoriedade e de dependência. Se a instrução normativa, editada com fundamento no art. 100, *i*, do Código Tributário Nacional, vem a positivar em seu texto, em decorrência de má interpretação da lei ou medida provisória, uma exegese que possa romper a hierarquia normativa que deve manter com estes atos primários, viciar-se-á de ilegalidade e não de inconstitucionalidade.

- Medidas Provisórias. A rejeição da medida provisória despoja-a de eficácia jurídica desde o momento de sua edição, destituindo de validade todos os atos praticados com fundamento nela. Essa mesma consequência de ordem constitucional deriva do decurso *in albis* do prazo de 30 (trinta) dias, sem que, nele, tenha havido qualquer expressa manifestação decisória do Congresso Nacional. A disciplina das relações jurídicas formadas com base no ato cautelar não-convertido em lei constitui obrigação indeclinável do Poder Legislativo da União, que deverá regrá-las mediante procedimento legislativo adequado. O exercício dessa prerrogativa congressional decorre, fundamentalmente, de um princípio essencial de nosso sistema constitucional: o princípio da reserva de competência do Congresso Nacional. A disciplina a que se refere a Carta Política em seu art. 62, parágrafo único, tem, na lei formal, de exclusiva atribuição do Congresso Nacional, seu instrumento jurídico idôneo.

- Os atos regulamentares de medidas provisórias não-convertidas em lei não subsistem autonomamente, eis que nelas reside, de modo direto e imediato, o seu próprio fundamento de validade e de eficácia. A ausência de conversão legislativa opera efeitos extintivos radicais e

genéricos, de modo a afetar todos os atos que estejam, de qualquer modo, casualmente vinculados à medida provisória rejeitada ou não-transformada em lei, especialmente aqueles que, editados pelo próprio Poder Público, com ela mantinham – ou deveriam manter – estrita relação de dependência normativa e de acessoriedade jurídica, tais como as Instruções Normativas.”¹⁸

Todos esses comentários e decisões judiciais vêm demonstrar a clara inconstitucionalidade das denominadas cláusulas de convalidação em medidas provisórias, que imprimem caráter de validade a atos que não podem subsistir em face da sua dependência hierárquico-normativa com os provimentos provisórios não-transformados em lei. Cabe ao Congresso Nacional, detentor da exclusiva competência para disciplinar as relações decorrentes de medidas provisórias, exercer esse múnus, reconduzindo a possibilidade de adoção dessa espécie legal ao seu arcabouço original, como previsto no texto constitucional.¹⁹

4. Conclusão

No Estado Democrático de Direito o Parlamento Nacional ocupa lugar de destaque e de importantes responsabilidades públicas. Se o princípio da legalidade figura como a pedra angular dessa forma de organização política, impende que o Poder Legislativo exerça suas missões na plenitude da outorga que lhe foi atribuída pela Constituição Federal. Nas democracias modernas é indiscutível a necessidade de ter-se um instrumento legal que, atendendo ao interesse público, possibilite, em casos de comprovada relevância e urgência, imediata resposta jurídica ao repentino fato social que venha a reclamar regulação normativa. A prática dessa faculdade legislativa excepcional, entretanto, deve ser rigorosamente parcimoniosa, guardando efetiva proporcionalidade com o exercício do processo legislativo ordinário. A descaracterização da singularidade extrava-

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental não provido nos autos da ADIn 365-8-DF. Relator: Ministro Celso de Mello. 7 nov. 1990. *Diário da Justiça*, Brasília, p. 2645, 15 mar. 1990.

¹⁹ Reedições recentes de medidas provisórias já ultrapassaram o limite anterior de convalidação de atos praticados com base em normas provisórias não-convertidas em lei. Na Medida Provisória nº 1.347, de 12 de março de 1996, por exemplo, o seu art. 14 preconiza a convalidação dos atos praticados com

gante, que informa a possibilidade de utilização de formas atípicas de produção legislativa, compromete, em primeiro plano, a juridicidade do instrumento de exceção e, em segundo nível, fragiliza os fundamentos do próprio Estado Democrático de Direito, pelo afastamento da vontade popular da ambiência política de formação das leis.

Bibliografia

- BARROS, José Fernando Cedeño de. Disciplina das relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertida em lei no sistema constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 29, n. 115, p. 203-208, jul./set. 1992.
- CLARK, Giovani. Medidas provisórias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 29, n. 113, p. 153-170, jan./mar. 1992.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. 3. ed. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1992. V.5.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo : Atlas, 1996. 567 p.
- FIGUEIREDO, Fran. As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v.28, n. 110, p. 137-152, abr./ jun. 1991.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *A medida provisória na Constituição...* São Paulo : Atlas, 1991. 137 p.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1992. V.3.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1995. 295 p.

— .As medidas provisórias com força de lei. *Repertório IOB de Jurisprudência*, São Paulo, n. 5, p. 86-89, 1º quin. mar. 1989.

FRANÇA, R. Limongi. *A irretroatividade das leis e o direito adquirido*. 4. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994. 336 p.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 4ª ed. São Paulo : Saraiva, 1995. 651 p.

HORTA, Raul Machado. Medidas provisórias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 107, p. 5-18, jul./set. 1990.

base em artigos da Medida Provisória nº 1.160, de 26 de outubro de 1995, e a convalidação integral das Medidas Provisórias nº 1.195, de 24 de novembro 1995, 1.231, de 14 de dezembro de 1995, 1.268, de 12 de janeiro de 1996, e 1.307, de 9 de fevereiro de 1996. Assim, o que verificamos, nesse caso, é a própria convalidação de medidas provisórias e não de atos praticados com base naquelas.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Perfil constitucional das medidas provisórias. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 23, n. 95, p. 28-32, jul./set. 1990.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho em pedido de medida liminar decorrente da ADIn 365-8-DF. Relator: José Celso Mello Filho. *Diário de Justiça*, Brasília. p. 10717- 10718, 5 out. 1990. Seção I.
- RAMOS, Carlos Roberto. *Da medida provisória*. Belo Horizonte : Del Rey, 1995. 160 p.
- RAMOS, José Saulo. *Parecer n. SR-92*, de 21 de junho de 1989, da Consultoria Geral da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23, jun.1989. Seção I, p. 10180-10186.
- SANTOS, Brasilino Pereira dos. *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*. São Paulo : Ltr, 1994. 900 p.
- SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo : Malheiros, 1995. 820 p.
- SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas provisórias*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. 269 p.
- TÁCITO, Caio. Medida provisórias na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 90, p. 50-56, abr./jun. 1989.
- WEISS, Fernando Lemme. Medidas provisórias... reedição. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 99, p. 138-141, jul./set. 1991.