



GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA DE DIREITO  
DISCIPLINA TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO II – 2º SEM.2022  
COORDENAÇÃO DE PESQUISA**

**ROBERTO CAMURÇA AFONSO FILHO**

**O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS MEDIDAS  
PROVISÓRIAS EDITADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Janeiro/2023  
Manaus – AM

**ROBERTO CAMURÇA AFONSO FILHO**

**O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS MEDIDAS  
PROVISÓRIAS EDITADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Trabalho apresentado no curso de  
graduação da Universidade do  
Estado do Amazonas

Orientador: Prof. Dr. Cássio André  
Borges dos Santos

Janeiro/2023  
Manaus – AM

**SUMÁRIO:**

RESUMO .....	4
1. INTRODUÇÃO.....	5
2. HISTÓRICO DO INSTITUTO DA MEDIDA PROVISÓRIA.....	5
3. O INSTITUTO DA MEDIDA PROVISÓRIA. ....	6
3.1 TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS. ....	7
3.2 LIMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS. ....	8
3.3 ANÁLISE DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA.....	10
4 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	13
5 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR PARTE DO PODER JUDICIÁRIO.....	14
5.1 ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	15
6 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR PARTE DO PODER LEGISLATIVO.....	17
7 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DE MPs INEFICAZES.....	19
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS. ....	20
9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	21

## O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

### CONSTITUTIONALITY CONTROL OF PROVISIONAL MEASURES EDITED BY THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC

Prof. Dr. Cássio André Borges dos Santos <sup>1</sup>

Roberto Camurça Afonso Filho <sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho pauta-se na análise dos pontos fundamentais de como se dá o Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias editadas pelo Presidente da República. As medidas provisórias devem ser editadas somente no caso de relevância e urgência, de acordo com o art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), adquirindo força de lei e sendo imediatamente submetidas ao Congresso Nacional para que, caso aprovadas, sejam convertidas em lei. No decorrer do trabalho foram analisados os aspectos do processo legislativo e como os Poderes da República realizam os diversos tipos de controle de constitucionalidade nas medidas provisórias.

**Palavras-chave:** medida provisória, controle de constitucionalidade, direito constitucional, processo legislativo.

---

1 Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (1995), Especialista em Direito Civil pela Universidade Federal do Amazonas (1998), Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004); Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal), e é doutorando em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é docente em nível de graduação e pós-graduação na Universidade do Estado do Amazonas, onde é Professor Assistente D, de Direito Penal, Direito Processual Penal, Teoria do Estado e Direito Processual Constitucional. Professor visitante da Escola Superior da Magistratura do Amazonas. É Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, desde 1998; sendo juiz titular da 1ª Vara do Juizado Especial Cível da Capital, além de membro e Presidente da 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Amazonas. Presidiu a Associação dos Magistrados do Estado do Amazonas - AMAZON, por dois mandatos, 2015/2017 e 2017/2019. É Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. Membro do Centro de Pesquisas Judiciais da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)

E-mail: cborges@uea.edu.br

2 Discente do curso de Bacharel em Direito da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas.

E-mail: rcaf.dir18@uea.edu.br

**ABSTRACT:** *The present work is based on the analysis of the fundamental points of how the Constitutionality Control of Provisional Measures edited by the President takes place. Provisional measures must, in accordance with art. 62 of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB/88), be edited only in case of relevance and urgency, following the rules set forth throughout the article, acquiring the force of law and being immediately submitted to the National Congress so that, if approved, are converted into law. In the course of this work, aspects of the legislative process were analyzed and how the powers of the republic carry out the different types of constitutionality control in provisional measures.*

**Keywords:** *provisional measure, constitutional review, constitutional law, legislative process.*

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 criou um novo ato normativo: a medida provisória. Tal instituto, previsto no artigo 62 da CRFB/88, estabelece que o chefe do Poder Executivo pode estabelecer normas desde que sejam preenchidos os requisitos formais, como relevância e urgência e materiais, conforme estabelecido na própria Carta Magna.

Tal norma criada pelo chefe do Poder Executivo, tem efeitos imediatos e depende de aprovação pelo Congresso Nacional para ser convertida em lei, embora tenha força de lei desde a sua publicação.

Porém por diversas oportunidades, os Presidentes da República não seguem os requisitos estabelecidos pela CRFB/88, e nessas situações, deve ser realizado o controle de constitucionalidade, pelas instituições competentes para tanto.

O Controle de Constitucionalidade, tem como objetivo verificar se uma norma infraconstitucional primária está em consonância com o seu fundamento de validade que necessariamente é uma norma constitucional paradigmática.

Dentro dessa temática, o presente artigo terá como objetivo demonstrar como é realizado o Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias no

ordenamento jurídico brasileiro por parte dos Poderes da República.

A metodologia utilizada para a elaboração do estudo se trata de uma pesquisa qualitativa, por meio de uma revisão bibliográfica com buscas em sites, livros, artigos científicos e revistas especializadas sobre o tema, utilizando palavras-chave como Controle de Constitucionalidade, Medidas Provisórias, Processo Legislativo entre demais palavras pertinentes ao tema que contribuíram diretamente para a construção da pesquisa.

De acordo com os autores Bastos e Keller (1995), a pesquisa científica existe em todos os campos da ciência e, no que se refere à educação, encontram-se diversas obras publicadas. Representa o processo investigativo em solucionar, responder ou mesmo investigar questões no estudo dos fenômenos. Assim, os autores acima citados definem que a pesquisa científica representa a investigação sistemática de um determinado tema, objetivando elucidar diversos aspectos do estudo.

A escolha do autor desse artigo por esta metodologia pode ser explicada pelo fato de ser possível captar uma gama de situações ou fenômenos que não são conquistados através de perguntas

Neste vasto campo, analisando as manifestações no cotidiano dos atores sociais e registrando de forma descritiva, o pesquisador obtém um significativo acervo da realidade.

## **2. HISTORICO DO INSTITUTO DA MEDIDA PROVISÓRIA**

A doutrina constitucionalista brasileira entende que a medida provisória teve sua origem histórica internacional baseada no *decreto-legge* italiana, criado após a Segunda Guerra Mundial, tem como objetivo a regulamentação urgente de leis, tal instituto está positivado na própria Constituição Italiana, vigente até os dias atuais. Inclusive há uma parcela da doutrina extremamente crítica as medidas provisórias no ordenamento jurídico brasileiro por entender que essa seria própria do sistema parlamentarista, que é o caso da Itália, conforme Plínio Ferreira:

“as medidas provisórias são mais específicas do regime

parlamentarista, em que o gabinete é uma dependência do corpo legislativo, podendo tal gabinete cair em face de desacordo com este. No regime presidencialista, o Chefe do Executivo não está sujeito a censura que provoque a sua demissão, e assim a medida provisória é uma forma de concentração de poder no Executivo.”

Assim sendo, entendemos que a crítica está fundamentada no fato de que a adaptação se dá em algo que deveria pertencer ao sistema parlamentarista, no qual a separação entre os poderes Executivo e Legislativo é menor, sendo a influência direta do Legislativo no Executivo mais forte, acarretando assim, uma enorme concentração de poder no sistema presidencialista.

No ordenamento jurídico brasileiro, a medida provisória é a herdeira democrática do instituto do decreto-lei, presente nas Constituições de 1937, 1967 e na polêmica Constituição de 1969, tendo sido criada na CRFB/88.

A edição de medidas provisórias não é artigo de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais, dessa forma, apenas 6 (seis) estados optaram por consagrar esse instituto em seu ordenamento jurídico. São eles: Santa Catarina, Acre, Tocantins, Piauí, Paraíba e Maranhão, porém não será objeto de estudo nesse artigo as especificidades de cada estado, sendo analisado somente o modelo federal.

### **3. O INSTITUTO DA MEDIDA PROVISÓRIA**

A Medidas Provisórias são atos normativos primários, pois que tem como fundamento de validade a CRFB/88 e são previstas no artigo 62 da própria com o 7 seguinte texto:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Assim sendo, a medida provisória se trata do exercício de uma função atípica

do Poder Executivo, que no caso em questão, vem a normatizar, como se legislador fosse.

Uma vez publicada a Medida Provisória já nasce eficaz e produzindo efeito jurídicos, sendo um ato monocrático e unipessoal do Presidente da República.

O prazo para a Medida Provisória ser apreciada pelo Congresso Nacional, ou seja, pelas duas casas legislativas, é de 60 (sessenta) dias prorrogáveis por mais 60 (sessenta) dias, conforme o parágrafo 7 do artigo 62:

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

Caso não seja convertida em lei no prazo estabelecido pela CRFB/88, a medida provisória caducará, isto é, não só não produzirá mais efeitos, mas como será considerada ineficaz desde a sua edição, aprioristicamente.

Dessa forma, uma vez não convertida em lei, caberá ao Congresso Nacional editar um decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória, enquanto esta vigeu.

Não editado o decreto legislativo, pelo Congresso Nacional, as relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória serão por essa regidas

### **3.1 TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

No momento em que publicada no Diário Oficial a MP, deve-se instaurar uma comissão mista, formada por 12 (doze) deputados e 12(doze) senadores que serão responsáveis por analisar inicialmente os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, dessa forma, podemos dizer é que nesse momento que ocorre o primeiro Controle de Constitucionalidade, no caso, repressivo.

O quórum é de maioria simples para aprovação, porém pode ocorrer da MP ser emendada, e dessa forma, irá virar na própria comissão, um Projeto de Lei de Conversão ou simplesmente ser rejeitada.

Prosseguindo no trâmite, oitavo parágrafo do artigo 62 estabelece que:

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na  
Câmara dos Deputados

Assim sendo, a casa legislativa iniciadora da apreciação das Medidas Provisórias é sempre a Câmara dos Deputados, atuando o Senado Federal, como casa revisora da apreciação, e conforme estabelecido no sexto parágrafo do próprio artigo 62 entrará em regime de urgência caso não seja apreciada em 45 (quarenta e cinco) dias:

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Caso haja nova alteração por parte do Senado Federal, a MP convertida em Projeto de Lei de Conversão deve retornar à Câmara dos Deputados e tal qual o processo legislativo ordinário e passará por sanção ou veto do Presidente da República, se aprovada sem alterações, não passará por apreciação do PR.

### **3.2 LIMITAÇÕES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

A Emenda Constitucional nº 32 de 2001 incluiu o parágrafo primeiro com as limitações materiais à feitura das das Medidas Provisórias, com a seguinte redação:

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

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
  - b) direito penal, processual penal e processual civil;
  - c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
  - d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
- II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- III - reservada a lei complementar;
- IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

No inciso I, nota-se a preocupação do legislador em reservar a leis propriamente ditas as matérias consideradas mais importantes no direito, como penal processual penal, direitos políticos, sendo uma barreira contra eventuais excessos por parte da Presidência da República.

No parágrafo 2º, encontra-se uma importante alteração legislativa em decorrência de uma péssima experiência legislativa brasileira: a proibição de sequestro de bens, de poupança popular e etc.

Devida a péssima experiência decorrente Medida Provisória nº 168 de 1990, conhecida como a MP do Confisco, em que Fernando Collor de Melo, então Presidente da República, confiscou valores das contas de empresas e populares, os impedindo de ter acesso ao próprio dinheiro, gerando um período de caos generalizado pelo país, inúmeros casos de suicídio, quebra de empresas e tumultos, assim sendo, o constituinte reformador optou por impedir o Poder Executivo de editar MPs sobre a matéria.

O inciso III impede que as Medidas Provisórias tratem de matérias reservadas a leis complementares, uma escolha do legislador que entende que essas tratam de matérias mais importantes, já o quarto inciso veda que seja editada medida provisória

com conteúdo de lei já aprovada e pendente de liberação pelo próprio presidente.

Além desse, existe uma limitação temporal no instituto, positivada no Parágrafo Segundo:

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

Ou seja, a maioria medidas provisórias relativas a matérias tributárias devem seguir um intervalo de tempo para terem eficácia, uma forma do legislador de gerar previsibilidade e segurança jurídica.

Sendo assim, entende-se para que serem válidas as medidas provisórias devem seguir uma série de requisitos, que foram e ainda serão expostos.

### **3.3 ANÁLISE DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA**

A relevância e a urgência, requisitos para validade das medidas provisórias são conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, carecem de conceituação objetiva, conforme Darlei Balena:

“Relevância e urgência são conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, não são passíveis de identificação imediata. Apesar de indeterminados, tais conceitos só permitem uma única solução no caso concreto ao contrário dos atos discricionários”

Dessa forma, acontece que esses pressupostos são analisados de maneira meramente política, uma vez que nos casos práticos caberão aos legisladores analisa-los.

Uma parcela considerável da doutrina é crítica ao fato de que, nos casos práticos, a relevância e urgência sequer são analisados, conforme Clèmerson Merlin

Clève:

...lamentavelmente, porém, o Congresso Nacional tem relegado a segundo plano o exercício do controle jurídico das providências normativas de urgência. Consequência: medidas provisórias flagrantemente inconstitucionais têm sido, às dezenas, convertidas em lei. Na prática, o controle duplo vem sendo simplificado até sua redução àquela de natureza exclusivamente política (no menor sentido da expressão, infelizmente).

A realidade que enfrentamos atualmente, segundo parcela considerável da doutrina, consoante demonstrado anteriormente, nos apresenta um problema evidente: é cada vez mais comum a edição de medidas provisórias que não atendem aos requisitos constitucionais.

O Congresso Nacional, que deveria fazer o controle prévio ou preventivo de constitucionalidade, muitas vezes não o faz por razões políticas. Com isso, medidas provisórias claramente inconstitucionais acabam sendo transformadas em leis, o que resulta na inconstitucionalidade da própria lei oriunda dela.

Em diversos casos, o STF agindo quando provocado, e tem rejeitado a invocação da relevância e urgência pelo Presidente da República, para a edição de medidas provisórias. Um exemplo é o julgamento da MP 2.026/2000, que instituiu a contribuição para o custeio da iluminação pública. O STF considerou que a matéria não atendia ao requisito de urgência, uma vez que poderia ser tratada por meio de projeto de lei ordinária, conforme:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2202. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.026, DE 04.05.2000. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 9.656, DE 03.06.1998. MATÉRIA RESERVADA A LEI COMPLEMENTAR. DESRESPEITO ÀS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA RELEVÂNCIA E DA URGÊNCIA. ARTS. 62, CF, E 8º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 95/98. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE

Outro exemplo é o julgamento da MP 558/2012, convertida em lei, que tratava da regularização fundiária de terras situadas em áreas da União. O STF considerou, dentre outros fatores, que a matéria não era urgente, pois não havia risco iminente de conflitos agrários que justificasse a edição da medida provisória, conforme:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.916. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. (ADI 4717, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019)

Essas decisões têm importantes implicações para a estabilidade jurídica e para o equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo. A rejeição da relevância e urgência invocadas pelo Presidente da República pode levar à perda de eficácia da medida provisória, o que pode gerar insegurança jurídica e prejudicar a realização dos objetivos do Executivo.

Por outro lado, a aceitação acrítica da invocação da relevância e urgência pode fragilizar o papel do Congresso Nacional como co-legislador e violar o princípio da separação dos poderes.

Assim sendo, cabe ao Supremo Tribunal Federal, em razão de seu importante papel no exercício do controle de constitucionalidade abstrato e definitivo, analisar a presença dos requisitos basilares das medidas provisórias, tais como a relevância e a urgência.

#### **4. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

O controle de constitucionalidade é um mecanismo jurídico que tem como objetivo garantir a conformidade das leis e atos normativos com a Constituição. Esse mecanismo é fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito e para a proteção dos direitos fundamentais.

No âmbito internacional, a origem do controle de constitucionalidade remonta aos Estados Unidos, com o caso *Marbury v. Madison*, em 1803. Nesse caso, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou a inconstitucionalidade de uma lei, estabelecendo o controle judicial de constitucionalidade como um mecanismo válido e efetivo para a proteção da Constituição.

No Brasil, o controle de constitucionalidade é previsto desde a Constituição de 1891 e consolidado na Constituição de 1988. Ao longo da história do país, o controle de constitucionalidade teve momentos de maior ou menor importância, dependendo do contexto político e jurídico.

Durante o Estado Novo, por exemplo, o controle de constitucionalidade foi enfraquecido, com a criação do Tribunal de Segurança Nacional, que julgava casos

de suposta subversão política e que não reconhecia a primazia da Constituição.

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, o controle de constitucionalidade voltou a ganhar força e importância. Hoje, no Brasil, existem diferentes modalidades de controle, incluindo os métodos difuso e concentrado, que podem ser exercidos pelo Poder Judiciário.

O controle difuso é realizado por qualquer juiz ou tribunal brasileiro, que pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo em uma ação judicial concreta. Já o controle concentrado é exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de ações como as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) e as ações declaratórias de constitucionalidade (ADCs), que permitem questionar a validade de normas em abstrato.

Há ainda controle preventivo de constitucionalidade, tanto pelo Poder Legislativo, quanto pelo Poder Executivo, e ainda, o controle repressivo, pelo Poder Legislativo.

## **5. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS POR PARTE DO PODER JUDICIÁRIO**

Conforme, já citado o STF tem um importante papel no Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias, sendo a doutrina unânime em consagrar o direito desse de fazê-lo, até mesmo pautada pela inafastabilidade de jurisdição consagrada no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal vigente, que dispõe: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, ou seja, havendo motivo pautado no ordamento jurídico, o Judiciário deve atuar.

Segundo o ministro Alexandre de Moraes, em sua obra "Direito Constitucional", o controle de constitucionalidade das medidas provisórias é exercido pelo Poder Judiciário, através do controle concentrado de constitucionalidade, realizado de maneira ampla por meio das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) e das ações declaratórias de constitucionalidade (ADCs)

Já o professor e juiz federal Marlon Reis, em seu livro "Processo Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil", destaca que o controle de

constitucionalidade das medidas provisórias é exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que é o guardião da Constituição Federal. De acordo com o autor, o STF deve somente analisar se a medida provisória está em conformidade com a Constituição Federal e se cumpre os requisitos formais para sua edição, como a urgência e a relevância da matéria.

O ministro Luis Roberto Barroso, em seu livro "Curso de Direito Constitucional Contemporâneo" também destaca que o controle é realizado pelo Poder Judiciário em sede de ADI e ADC, mas que também ressalta que cabe ao Congresso Nacional o exercer seu papel principal de fiscalização, analisando e decidindo sobre a aprovação ou rejeição das medidas provisórias no prazo constitucional.

Por fim, a obra "Curso de Direito Constitucional" de autoria de Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, destaca-se que a Constituição Federal de 1988 adotou o sistema de controle abstrato de constitucionalidade das medidas provisórias, que consiste na análise da norma em tese, ou seja, sem relação com um caso concreto. Segundo os autores, o controle é exercido pelo STF e visa a proteção da ordem constitucional, dos direitos fundamentais e da democracia.

## **5.1 A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

O STF tem tido uma atuação importante no controle de constitucionalidade das medidas provisórias, tendo se pronunciado em diversos casos sobre a validade ou não de MPs editadas pelo Executivo. O Supremo tem sido acionado tanto por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) quanto de ações individuais ou coletivas que questionam a constitucionalidade de medidas provisórias.

Um dos casos mais emblemáticos de controle judicial das medidas provisórias foi a ADI 4.048, julgada em 2006.

Nesse julgamento, o STF fixou critérios para a edição de medidas provisórias, entendendo que elas só podem ser editadas em situações de urgência e relevância, conforme previsto no artigo 62 da Constituição Federal. O STF estabeleceu, ainda, que a reiteração ou a edição de medidas provisórias sobre matérias já disciplinadas

em outra medida provisória viola a Constituição, conforme:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que alterou o regime jurídico dos militares do Estado. 3. Inconstitucionalidade formal. Alegação de vício no processo legislativo estadual. Omissão do interstício entre as duas votações necessárias à aprovação de emenda à Constituição. 4. Exame de mérito prejudicado. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."

Outro caso importante foi a ADI 2238, que questionou a validade de uma medida provisória que modificou a estrutura do sistema de previdência social. O STF entendeu que a medida provisória era inconstitucional, pois invadia a competência do Legislativo para legislar sobre direito previdenciário. O Supremo também declarou que as modificações feitas pela MP em questão são nulas, conforme:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 1º, 2º, 8º, 10, 22, 23 e 25 da Lei nº 9.868/99. Questões prejudiciais. Inconstitucionalidade formal. Ausência de relevância e urgência para a edição de medida provisória. Inobservância do princípio da anterioridade nonagesimal. Descumprimento do dever de exposição de motivos e de consulta aos órgãos técnicos. Violação da reserva de lei complementar. Violação da separação dos Poderes. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."

Também tivemos o julgamento da ADI 4.277. Nesta ação, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questionou a MP 520/2010, que tratava da criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). A OAB argumentou que a medida provisória violava o princípio da autonomia universitária e da gestão democrática do ensino público, previstos na Constituição Federal. O STF julgou a ADI procedente, declarando a inconstitucionalidade da MP, conforme:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 12.527, de 18.11.2011. Lei de Acesso à Informação. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Violação a princípios constitucionais. Inocorrência. Procedência parcial do pedido. 1. A Lei n. 12.527, de 18.11.2011, é compatível com a Constituição Federal, não configurando inconstitucionalidade formal. 2. Os princípios da publicidade e da

transparência, que informam toda a estrutura constitucional do Estado Democrático de Direito, não afastam a proteção à intimidade e à vida privada, que igualmente têm assento no texto constitucional (arts. 5º, incisos X e XII, e 37, caput). 3. A interpretação da norma infraconstitucional que atenda à preservação da intimidade e da vida privada não configura violação a princípios constitucionais. 4. Procedência parcial do pedido para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 31, § 1º, e 45, § 3º, da Lei n. 12.527, de 18.11.2011."

Na ADI 2.024, a Associação dos Magistrados Brasileiros questionou a MP 1.684/98, que tratava da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A entidade argumentou que a medida provisória feria a independência do Poder Judiciário, ao estabelecer sanções administrativas para os magistrados que descumprissem a lei. O STF julgou a ADI parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade de alguns dispositivos da MP, conforme:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.011, DE 7 DE AGOSTO DE 2000. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Aedição da Medida Provisória n. 2.011, de 7 de agosto de 2000, viola o art.62, caput, da Constituição da República. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."

E por fim, na ADI 2.213,, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde questionou a MP 2.190/2001, que tratava da criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A entidade argumentou que a medida provisória feria a autonomia administrativa e financeira dos estados e municípios, além de não respeitar o princípio da participação social. O STF considerou parcialmente procedente a ADI, declarando a inconstitucionalidade de alguns dispositivos da MP, conforme:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001. Modificação da legislação tributária federal. Criação de tributo. Competência privativa da União. Art. 62, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição da República. Inconstitucionalidade. 1. É inconstitucional a Medida Provisória que, na forma do art. 62, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição da República, altera a legislação tributária federal e cria tributo, em razão da competência privativa da União para legislar sobre direito

tributário (art. 146 da CF). 2. É inconstitucional a medida provisória que não apresenta, em seu contexto, a presença dos requisitos da relevância e urgência (art. 62 da CF). 3. Ação direta julgada procedente.

Esses são apenas alguns exemplos de ADIs relacionadas ao controle de constitucionalidade das medidas provisórias no Brasil. As ADIs são uma importante ferramenta para garantir que as normas estejam em conformidade com a Constituição Federal, garantindo a segurança jurídica e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Em conclusão, o controle de constitucionalidade das medidas provisórias é um tema complexo e fundamental para a proteção da Constituição Federal e dos direitos fundamentais dos cidadãos, exercendo também Poder Judiciário esse controle através dos sistemas abstrato e difuso.

## **6. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS POR PARTE DO PODER LEGISLATIVO**

Conforme citado, o controle de constitucionalidade das medidas provisórias não é uma atribuição exclusiva do Poder Judiciário, já que o Poder Legislativo também deve atuar nesse campo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo devem ser submetidas à apreciação do Congresso Nacional no prazo de até 120 dias. Durante esse período, o Congresso Nacional pode rejeitar, aprovar integralmente ou aprovar parcialmente a medida provisória.

Caso o Congresso Nacional rejeite a medida provisória, esta perde imediatamente sua eficácia, não podendo ser reeditada na mesma sessão legislativa. Já se a medida provisória for aprovada integral ou parcialmente, ela se converte em lei e segue para sanção presidencial.

A função do Poder Legislativo de fiscalização do cumprimento da Constituição também é relevante no controle de constitucionalidade das medidas provisórias. Nesse sentido, o Congresso Nacional pode verificar se as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo respeitam os princípios constitucionais formal e

materialmente.

Sendo assim, controle de constitucionalidade das medidas provisórias pelo Poder Legislativo se dá pela apreciação das medidas pelo Congresso Nacional pelo processo legislativo comum.

Conforme mencionado anteriormente, inicialmente, é responsabilidade de uma Comissão Mista, estabelecida de acordo com o regimento interno do Congresso Nacional, examinar preliminarmente a constitucionalidade de uma medida provisória, verificando se ela está de acordo com os princípios e normas da Constituição Federal. Caso a Comissão Mista determine que a medida provisória não esteja em conformidade com a Constituição, ela pode propor emendas ao texto original ou até mesmo rejeitá-lo.

Depois de analisada pela Comissão Mista, a medida provisória segue para o Plenário da Câmara dos Deputados, que é a casa legislativa iniciadora. O quórum para deliberação é de maioria simples. As conclusões da deliberação incluem a rejeição, a aprovação integral ou a aprovação de um projeto de lei de conversão.

Se a medida provisória for rejeitada, sua vigência e tramitação são encerradas e ela é arquivada. Se aprovada, é remetida ao Senado Federal.

Se o Senado aprovar a medida provisória com modificações, a proposta retorna à análise da Câmara dos Deputados. As alterações feitas pelo Senado podem ser acatadas ou rejeitadas pela Câmara dos Deputados, e a matéria é enviada à sanção ou promulgação se o texto original da medida provisória for aprovado.

O Senado Federal também pode aprovar sem alterações seguindo o texto original para promulgação.

Ao longo de todo processo legislativo, os parlamentares tem a obrigação de realizar o controle político de maneira adequada, sob pena de violar o artigo 49, XI:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

É importante destacar que o controle de constitucionalidade das medidas provisórias pelo poder legislativo não exclui a possibilidade de controle pelo Poder

Judiciário. Ou seja, ainda é possível que algum dos legitimados no art. 103 da CRFB/88 ajuíze ação direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, para questionar a constitucionalidade da medida provisória.

Assim, o controle de constitucionalidade das medidas provisórias pelo Poder Legislativo é mais uma forma de garantir a observância da Constituição Federal, buscando preservar a ordem jurídica e a harmonia entre os poderes.

## **7. A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DE MPs INEFICAZES**

A modulação de efeitos é uma técnica jurídica utilizada para limitar os efeitos de uma decisão que declara a inconstitucionalidade de uma norma ou suspende a eficácia. No caso das medidas provisórias, essa técnica precisa ser necessária para garantir a segurança jurídica e evitar prejuízos para a sociedade.

Uma vez que essas medidas têm prazo de validade e podem ser objeto de questionamento judicial quanto à sua constitucionalidade, podem perder eficácia.

Caso haja rejeição ou perda de eficácia da Medida Provisória, o Congresso Nacional detém a prerrogativa de disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes de sua edição.

Não se materializando a edição do referido decreto legislativo no prazo de 60 dias, as relações jurídicas constituídas durante o período de vigência conservam-se regidas pela Medida Provisória.

Se editado o decreto legislativo, os efeitos se modularão conforme seus termos.

Além dessa possibilidade, a MP também pode ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, a decisão pode ter efeitos retroativos ou prospectivos. Se a decisão tiver efeitos retroativos, todas as situações jurídicas consolidadas durante a vigência da medida provisória podem ser afetadas, o que pode gerar insegurança jurídica e prejuízos para as partes envolvidas,

A modulação de efeitos, portanto, pode ser objeto de deliberação pelo Senado Federal, que pode aprovar ou não uma modulação, estabelecendo limites e condições para a produção de efeitos das Medidas Provisórias rejeitadas e também, no caso das MPs declaradas inconstitucionais, a modulação de efeitos pode ser realizada pelo

próprio Tribunal, sem a necessidade de deliberação pelo Senado.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O controle da constitucionalidade das medidas provisórias é um tema relevante atual no contexto do Direito Constitucional brasileiro, que desperta grande interesse discussões na doutrina e jurisprudência.

Durante o desenvolvimento deste trabalho, foi possível constatar que o controle de constitucionalidade das medidas provisórias é fundamental para garantir a preservação do Estado Democrático de Direito e a observância dos princípios fundamentais da Constituição da República.

. A Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema complexo de controle de constitucionalidade das medidas provisórias, que deve ser exercido pelo Poder Judiciário e pelo Congresso Nacional.

Nesse sentido, observou-se que o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel importante na fiscalização da constitucionalidade das medidas provisórias, especialmente no que se refere ao cumprimento dos requisitos constitucionais para a edição dessas medidas e ao prazo para apreciação pelo Congresso Nacional.

## **9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 8.ed.São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 25. ed. São Paulo:Saraiva Educação, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 22

fev.2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2020.

REIS, Marlon. Processo Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2020

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. O Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias pelo Supremo Tribunal Federal. Curitiba: Juruá, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. O control bv e de constitucionalidade no direito brasileiro:exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2012.

<https://mlobo.jusbrasil.com.br/artigos/120000634/origem-e-desenvolvimento-historico-das-medidas-provisorias> acesso em 1 Fev. 2023