

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS NOVAS  
FERRAMENTAS DO DIREITO CONTEMPORÂNEO**

NOME

Matrícula: Nathalya de Oliveira Carvalho Lima

O processo de elaboração da Medida Provisória e suas peculiaridades, limitações e elaboração em contexto social de pandemia.

Professor: Bruno Pinheiro

Rio de Janeiro

2023

## 1. INTRODUÇÃO

A medida provisória origina-se na figura do Decreto-Lei, espécie normativa do governos Vargas, prevista na Constituição de 1937, em sua disposição expressa do art. 37, no qual determinava que o Presidente da República era a “autoridade suprema do Estado”, de forma que o Presidente da República passou a ter o poder de adiar as sessões do parlamento, além de dissolver o Legislativo, habilitando-o a legislar por decreto-lei.<sup>1</sup>

Já na Constituição da República de 1988, as normas que dispõem sobre edição de Medida Provisória, encontra-se no artigo 62. Depreende-se da leitura do dispositivo, que a Medida provisória é um instrumento, que tem força de lei, de competência do presidente da República, especificamente em casos de relevância e urgência para o país.

Assim, em que pese o Legislativo tenha o poder típico de legislar, de modo que a matéria a ser tratada é construída por meio de debate político, há matérias que são muito complexas no aspecto técnico ou, em determinado contexto, há urgência. Veja-se, por exemplo, numa crise de saúde causada pela Pandemia em 2020, que ocasionou crise em todas as áreas da sociedade, tanto em âmbito social, como econômico e na questão da saúde coletiva, o que necessitou de respostas rápidas ao contexto que se apresentava.

Nesse diapasão, é preciso que haja uma alternativa para a elaboração de atos normativos que corresponda rapidamente a demanda relevante ocasionada pela urgência. Outro ponto é que o Presidente da República seria a opção mais adequada para elaborar esses atos urgentes, uma vez que ele foi escolhido pela maioria para governar, tendo, nesse ponto de vista, uma legitimidade ratificada.

Ressalta-se que, tanto o Decreto Legislativo, figura normativa comumente usada na era Vargas, como a Medida Provisória, figura normativa atual, ambas têm como a finalidade serem instrumentos de edição normativa em âmbito excepcional pelo Presidente da República e, como prevê a Constituição, em hipóteses relevantes e de urgência. Portanto, é preciso que haja a configuração da relevância e urgência para a elaboração de uma Medida Provisória.

O autor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sua obra “Do processo legislativo”<sup>2</sup> explica que a Medida Provisória é um típico ato normativo primário e geral, que decorre do

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 13. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. pp. 1485/1486.

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, MANOEL GONCALVES. **Do Processo Legislativo**. 5ª edição, revista, ampliada e atualizada 2002. p. 240.

exercício de uma competência constitucional atribuída ao Presidente da República, ou seja, um poder normativo primário, próprio do Presidente e independente de qualquer delegação.

## **2. FUNÇÃO DE LEGISLAR**

A teoria da Separação dos Poderes foi adotada pelas Democracias modernas para ser uma das bases de organização das Instituições democráticas. No caso da Constituição brasileira, em seu art. 60, §4º, III, o constituinte original proibiu que a separação de poderes fosse abolida, vedando que fosse objeto de proposta de emenda tendente a abolir.

A teoria da separação dos poderes advém das concepções de Montesquieu, tal que defende em sua obra “O Espírito das Leis”, que não há liberdade quando na mesma pessoa estão reunidos os poderes executivos e legislativos. Tampouco há liberdade, segundo ele, quando o poder de julgar está centrado na mesma figura que detém o poder legislativo e o poder executivo.<sup>3</sup>

O autor aduz que o poder legislativo seria confiado ao “corpo dos nobres” e ao corpo que for escolhido para representar o povo, tendo, cada um, suas assembleias e suas deliberações, de forma separada.<sup>4</sup> Além disso, defende que o poder executivo deveria estar em mão de um monarca, uma vez que esta parte do governo deve agir de forma instantânea, sendo mais bem administrada por um do que por vários.

Quanto ao poder judiciário, para Montesquieu ele seria nulo, visto que compreendeu o escritor que “o poder de julgar, tão terrível entre os homens, como não está ligado nem a certo estado, nem a certa profissão, torna-se, por assim, dizer, invisível e nulo.”<sup>5</sup>

Acerca da temática, Pedro Lenza ressalta que o intuito de Montesquieu foi esclarecer o equilíbrio entre os poderes e como essas funções serviriam como basilar estrutura para instituições. Assim, o autor explica:

O grande avanço trazido por Montesquieu não foi a identificação do exercício de três funções estatais. de fato, partindo desse pressuposto aristotélico, o grande pensador francês inovou dizendo que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. cada função corresponderia a um órgão, não mais se concentrando nas mãos únicas do soberano. essa teoria surge em contraposição ao absolutismo, servindo de base estrutural para o desenvolvimento de diversos movimentos, como as revoluções americana e francesa, caracterizando-se, na declaração francesa dos

---

<sup>3</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. O espírito das leis/ Montesquieu ; apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco, – São Paulo p. 168 : Martins Fontes, 1996. – (Paidéia).

<sup>4</sup> Ibidem. p. 172

<sup>5</sup> Ibidem. p. 169

direitos do homem e do cidadão,<sup>1</sup> em seu art. 16,2 como verdadeiro dogma constitucional.<sup>6</sup>

### 3. MEDIDA PROVISÓRIA

É cediço, segundo previsão do art. 68, §1º, CF que o Presidente exerce atipicamente a função legislativa em duas situações, a saber: lei delegada e medida provisória. Nestes termos:

*Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.*

*§1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:*

*I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;*

*II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;*

*III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. A distinção entre lei delegada e medida provisória se dá pelo grau de formalidade. A medida provisória é informal, o Presidente invoca relevância e urgência e edita. Depois, o Congresso aprova ou rejeita. A lei delegada é formal, o Presidente deve aguardar a obtenção de delegação legislativa que autorize a produção desta lei com a delimitação das matérias.*

Ressalta-se que a Medida Provisória possui dois históricos, um anterior a Emenda 32 de 2001 e outra após. No momento anterior à Emenda, havia um abuso do uso da Medida Provisória, uma vez que havia pouca limitação ao seu uso. Após a Emenda n.º 32/2001, o poder constituinte inseriu 12 parágrafos com o intuito de evitar esses abusos.

A redação anterior do art. 62 da Constituição, que possuía apenas o parágrafo único, previa o seguinte:

---

<sup>6</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 25 Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, pág. 273.

*Art.62: Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com curso de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.*

*Parágrafo Único: as medidas provisórias perderão a eficácia desde a sua edição, se não forem convalidadas em lei no prazo de 30 dias a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.*

A regra anterior, portanto, era que o Presidente editava a Medida Provisória e, posteriormente, tinha que comunicar imediatamente ao Congresso. Destaca-se que essa comunicação ao Congresso dá origem ao processo legislativo de conversão, de forma que a Medida Provisória começa a valer como uma lei.

Ato contínuo, se o Congresso não converte a Medida Provisória em Lei Ordinária, a Medida Provisória vai perder os seus efeitos. Isto demonstra que o intuito da sua edição é para que seja um ato normativo provisório. Outrossim, o parágrafo único estabelece que a Medida Provisória perde o efeito desde a data da sua edição, retroage até a data da edição caso não forem convalidadas.

Portanto, a regra geral era que sem a convalidação, a Medida Provisória perde todos os efeitos da data de sua edição e o próprio Poder Legislativo poderia disciplinar os efeitos jurídicos dessas relações. Diante da não convalidação, o Poder Legislativo editaria um decreto legislativo pra resguardar aquilo que foi feito durante o prazo de vigência da Medida Provisória, havendo, assim o retorno ao *status quo ante*, ao status anterior.

Acerca dos abusos, salienta Luís Roberto Barroso que o emprego abusivo das Medidas Provisórias (MPs) ocorria em razão de serem utilizadas como instrumento rotineiro do Executivo legislar, principalmente sobre questões de pouca relevância e de nenhuma urgência.

Segundo o autor supracitado, isso minimizava o papel do Congresso Nacional e comprometia a publicidade do ato e o debate público. Nesse sentido, Barroso explicitou:

“Em razão da tolerância do próprio Legislativo e do Judiciário, foram editadas e reeditadas, entre 1988 e 2002, cerca de seis mil medidas provisórias 706. A disfunção só veio a ser coibida, ainda que não integralmente, com a edição da EC n. 32, de 12.9.2001, que previu a vigência da medida provisória pelo prazo

máximo de 60 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, com trancamento da pauta até que haja deliberação por parte de cada uma das Casas do Congresso Nacional.”<sup>7</sup>

Acerca da tramitação atual da Medida Provisória, ocorre dessa forma: conforme o §3º do art. 62, da Constituição da República, as Medidas Provisórias, como regra geral, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período.

Quanto à deliberação nas Casas legislativas, se até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, não tiver sido votada, a Medida Provisória, conforme prevê o §4º, do art. 62 da Carta Magna, entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa até que haja a votação acerca da MP. Destaca-se que, antes de serem apreciadas por cada casa separadamente, cabe à Comissão mista comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer (art. 62, §9º, da CRFB/88).

Caso o texto original for alterado, a Medida Provisória passará a tramitar como projeto de lei de conversão. Nesse caso, de acordo com §12º, do art. 62, aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, o texto original ficará integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Posteriormente, com a aprovação do parecer na Comissão Mista, o texto será votado em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Assim, aprovada nas duas Casas, haverá dois caminhos: se houver alteração do texto original, tornando a Medida Provisória em projeto de lei de conversão, ele deve ser enviado à Presidência da República para sanção. Ressalta-se que o presidente tem a prerrogativa de vetar o texto parcial ou integralmente, caso discorde de eventuais alterações feitas no Congresso, com o prazo de até 15 dias.

Outrossim, caso a Medida Provisória seja aprovada sem alteração no texto original, será promulgada pelo Congresso Nacional, não havendo a exigência de sanção presidencial.

### **3.1. Natureza jurídica**

---

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 273

A natureza jurídica da Medida Provisória é controversa, sendo considerada por alguns como um ato normativo com força de lei, equivalente a uma lei ordinária, enquanto outros a entendem como um instrumento *sui generis*, que pode ter caráter normativo ou administrativo, dependendo do seu conteúdo e finalidade. Então, a Medida Provisória possui dupla natureza, a saber: é uma norma, que já produz efeitos de lei, de imediato, ela também pode ser compreendida como um projeto de lei, isto porque, ao ser editada, é comunicada ao Congresso, que vai passar a analisá-la como um projeto de lei.

A explicação mais acurada acerca da natureza da medida provisória é a que a considera uma lei, embora não no sentido formal ou restrito do termo. A medida provisória é uma lei em sentido amplo, pois tem caráter legislativo e se converte em lei formal após sua aprovação. Como ato normativo primário, ela é autossuficiente e sua validade se baseia apenas na Constituição Federal. Nesse sentido, Alcimor Aguiar Rocha Neto defende:

“Parece ser a melhor explicação, relativamente à natureza da medida provisória, aquele que entenda ser ela lei. Ocorre que não lei no sentido formal, vale dizer, no sentido estrito da expressão. Medida provisória é lei no sentido amplo. Enquanto medida provisória é lei material, transformando-se em lei formal quando do momento de sua conversão. Não há dúvida que é ato normativo primário, tendo em vista que vale por si mesma, sendo absolutamente desnecessário que um outro ato normativo a complete. Outro fator a caracterizar a medida provisória como ato normativa primário é o de que busca ela fundamento de validade apenas na Constituição Federal.”<sup>8</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello compreende que há cinco razões para a Medida provisória não ser considerada lei. Inicialmente, uma das diferenças é que a medida provisória corresponde a uma forma de regular excepcionalmente determinado assunto, já as leis seriam a via normal de disciplinar matérias. Outrossim, as medidas provisórias são temporárias, com vida curta, diferente das leis, que possuem caráter contínuo, perduram por prazo indeterminado, em regra. Ressalta-se que, quando são leis temporárias, possuem prazo determinado por elas próprias, fixado em seu corpo normativo, diferente da medida provisória, que possuem o prazo fixado pela Constituição da República, que seria de trinta dias.

A terceira diferença se encontra na precariedade da medida provisória, ou seja, podem ser anuladas a qualquer momento dentro do período determinado para serem analisadas. Já a

---

<sup>8</sup> ROCHA NETO, Alcimor Aguiar. **Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 23.

lei formal, a sua persistência depende do Congresso, que é o órgão responsável pela sua criação. Além disso, a quarta diferença é que quando a Medida provisória não é confirmada pelo Congresso, não se tornando lei, perde a eficácia desde o início, diverso do que ocorre com a lei, que ao ser revogada apenas possuem os efeitos a partir da sua vigência (efeitos *ex nunc*) cessados.

Por fim, a última diferença é que a medida provisória precisa, para ser expedida, da ocorrência de certos pressupostos, que são relevância e urgência, no caso da lei, a relevância da matéria não é condição, visto que tudo o que a lei estabelecer passa a ser relevante na ordem jurídica e normativa.

Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que seria um erro analisar as medidas provisórias como se fossem “leis expedidas pelo Executivo” e atribuir, nessa concepção, o regime jurídico como as leis e possibilidades normativas das leis.<sup>9</sup>

O posicionamento do Supremo Tribunal Federal considera medida provisória é um ato do poder executivo dotada de natureza legislativa e produto de uma partilha entre o Poder Legislativo e o Executivo, da capacidade de legislar. Dessarte, na avaliação da Ministra Rosa Weber, em julgamento da Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.991 Distrito Federal, afirmou que a natureza das medidas provisórias é instável, por ser caracterizada pela temporariedade de sua eficácia e pela transitoriedade de seu conteúdo. Outrossim, conjuntamente com o fato da incerteza de que irá ser aprovada e transformada em lei, faz com que haja essa instabilidade. Assim, conclui a Ministra, que é incompatível com a necessidade de segurança jurídica e previsibilidade objetiva inerente ao devido processo legal.<sup>10</sup>

### 3.2. Urgência e relevância

Acerca dos pressupostos para a elaboração da Medida Provisória, tais pressupostos ascendem a discussão acerca de serem conceitos jurídicos indeterminados. As expressões que são consideradas conceitos jurídicos indeterminados possibilitam mais de uma interpretação e, por isso, carecem, portanto de uma definição objetiva.

---

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Melheiros, 2011, p. 130-131

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Recorre: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB. Apelado: Presidente da República. Relator: Ministro Rosa Weber Distrito Federal, 14 de setembro de 2021. Lex: jurisprudência do STF.



No caso da imprecisão do conceito que permeia os pressupostos de urgência e relevância, sendo difícil precisar o que é urgente e relevante, tal fato recai na discricionariedade que o Administrador tem ao elaborar a Medida Provisória, pautando a sua elaboração no que ele próprio compreende como urgente e relevante. Nesse sentido, ressalta-se entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

A margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal".<sup>11</sup>

Os conceitos jurídicos indeterminados pressupostos da medida provisória, por essa característica ganharam discussão em âmbito judicial, de forma que, não pacificamente, culminaram em três correntes entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, a saber: a tese da insindicabilidade judicial, tese da sindicabilidade excepcional em caso de abuso e a tese da sindicabilidade total<sup>12</sup>.

A tese da insindicabilidade está relacionada com a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal obtinha com os decretos-leis. Essa tese está relacionada a ideia de que os requisitos de relevância e urgência não podem ser avaliados no âmbito judicial, isto porque é competência do Executivo, a análise está dentro da abrangência do poder discricionário do Presidente da República, conforme o juízo de conveniência e oportunidade, sendo apenas avaliado pelo Congresso Nacional, visto que, conforme tutela constitucional, art. 62, §5º, da Constituição da República, cada uma das casas do Congresso Nacional irá deliberar acerca do mérito das medidas provisórias, fazendo juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

A tese da sindicabilidade excepcional em caso de abuso é a corrente principal atualmente no STF, mas não majoritária. Esta tese compreende que o controle feito em âmbito judicial dos pressupostos de urgência e relevância será feita de forma excepcional quando perceptível que houve abuso. A referida tese também compreende que a concepção de

---

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 48.

<sup>12</sup> SANTOS, Lucas Custódio; BALBI, Guilherme; KLAFKE, Guilherme Form. **Controle da relevância e urgência em medidas provisórias pelo STF**. Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 1, p. 369-405, jan./jun. 2022.v. 2 n. 1 (2022): Suprema - Revista de Estudos Constitucionais. p.384-392.

relevância e urgência está dentro do âmbito da discricionariedade do Presidente da República, que sofrerão análise das casas do Congresso Nacional. No entanto, havendo abuso de forma clara e evidente, é passível de controle judicial.

Por fim, a tese da sindicabilidade total, tal que se baseia na concepção que o Supremo Tribunal Federal teria a competência para fazer análise objetiva e subjetiva acerca do atendimento dos pressupostos de relevância e urgência quando a elaboração da Medida Provisória pelo Presidente da República, em todos os casos.

Ressalta-se julgado recente do Supremo Tribunal Federal acerca da temática que compreende que o Poder Judiciário pode verificar a congruência dos motivos expostos pelo Chefe do Poder Executivo com os pressupostos de urgência e relevância alegados. Assim, nestes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 746/2016. CONVERSÃO NA LEI Nº 13.415/2017. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL. PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. REQUISITO DE URGÊNCIA PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. EXCEPCIONALIDADE ENSEJADORA DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NÃO CARACTERIZADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As alterações introduzidas pelo Projeto de Lei de Conversão n. 34/2016, posteriormente transformado na Lei n. 13.415/2017 são significativas a ponto de interromper a continuidade normativa do texto primitivo da Medida Provisória n. 746/2016, resultando na extinção parcial da presente ação por perda superveniente de objeto. Precedentes. 2. A inconstitucionalidade formal de medida provisória não se convalida com a sua conversão em lei, razão pela qual, conquanto haja perda de objeto relativamente à inconstitucionalidade material, remanesce o interesse de agir no que tange à inconstitucionalidade formal. **3. No limitado controle dos requisitos formais da medida provisória deve o Poder Judiciário verificar se as razões apresentadas na exposição de motivos pelo Chefe do Poder Executivo são congruentes com a urgência e a relevância alegadas, sem adentrar ao juízo de fundo que o texto**

**constitucional atribui ao Poder Legislativo.** 4. Ação direta julgada improcedente.<sup>13</sup>

(Meu Grifo)

### 3.3. Efeitos

Inicialmente, ao tramitar no Congresso Nacional e passar pela aprovação das duas casas legislativas, Câmara e Senado, a Medida Provisória passa a ser uma lei, tendo, como efeito, revogar lei antecedente contrária.

Entretanto, caso a Medida Provisória não seja convertida em lei, haverá consequências nas relações jurídicas por ela abrangida no tempo da sua eficácia. Nesse contexto, é cediço que conforme §3º, do art. 62, da Constituição da República, as medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, sendo prorrogável caso não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional., conforme previsão do § 7º, do artigo supracitado, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Se o decreto legislativo mencionado no § 3º não for alterado em até 60 dias após a rejeição ou perda de validade da medida provisória, as relações jurídicas estabelecidas e derivadas das ações realizadas durante sua vigência permanecerão sendo regidas por ela (art. 62, §11, da CRFB/88).

Em suma, importante salientar que é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de Medida Provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, sendo uma sessão legislativa equivalente a um ano, de acordo com o que disciplina o art. 62, §10º, da Constituição da República.

Também acerca dos efeitos, Gilmar Mendes explica os efeitos da Medida provisória no ordenamento jurídico:

A medida provisória produz, ao ser editada, dois efeitos básicos: inova a ordem jurídica imediatamente e provoca o Congresso Nacional a deliberar sobre o assunto. Daí se ter apontado que, a

---

<sup>13</sup> ADI 5599, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-280 DIVULG 25-11-2020 PUBLIC 26-11-2020.

par da natureza de ato normativo primário, em determinado sentido, reveste-se a medida provisória, também, do caráter de projeto de lei ou proposição legislativa de iniciativa do Poder Executivo.<sup>14</sup>

### **3.4. Limitações ao conteúdo**

Primordialmente uma das vedações ao conteúdo da Medida Provisória, é que esta não pode ser utilizada para tratar de assuntos que são exclusivos de Lei Complementar ou de emendas constitucionais, conforme previsto no art. 62, §1º, inciso I e III, da Constituição Federal combinado com art. 246, também de tutela constitucional.

Além disso, há a vedação em relação a não pode ser utilizada para alterar ou revogar algumas leis, como as que tratam da organização do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública (art. 62, §1º, inciso I, “c”, da Constituição Federal). Não podendo ser também utilizada para legislar sobre direito penal, processual penal, eleitoral, trabalhista e sobre matérias tributárias que envolvam redução ou extinção de impostos (art. 62, §2, da CRFB/88).

Não pode ser utilizada para criar cargos ou funções públicas e nem para aumentar despesas públicas sem previsão de fonte de recursos, como também não poderá ser utilizada para tratar de questões disciplinares das Forças Armadas.

Por fim, cabe salientar que o STF (Supremo Tribunal Federal) também já decidiu que o conteúdo das Medidas Provisórias deve ser relevante e urgente, ou seja, precisa estar relacionado a situações que demandam uma resposta rápida por parte do governo. Se a matéria não atender a esses critérios, ela pode ser questionada judicialmente e declarada inconstitucional. Tal como recentemente perceptível em julgado:

Recurso extraordinário com repercussão geral. Direito Constitucional. Medida provisória. Obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros em salas de cinema. Cota de tela. Constitucionalidade. Recurso extraordinário não provido. 1. O recurso extraordinário foi interposto em face de acórdão por meio

---

<sup>14</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 13. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1487.

do qual a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região julgou improcedente ação declaratória ajuizada pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul, na qual se discute a obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros em salas de cinema. 2. É inviável o acolhimento da desistência do recurso extraordinário protocolado após o reconhecimento da repercussão geral da temática recursal. Há precedente no sentido “da impossibilidade de desistência de qualquer recurso ou mesmo de ação após o reconhecimento de repercussão geral da questão constitucional”(RE nº 693.456/RJ-RG, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 19/10/17). 3. **O exame jurisdicional sobre o mérito do requisito da urgência somente deve ocorrer em casos excepcionais, mormente quando evidenciado o abuso de poder por parte do Poder Executivo. Precedentes. No exame da medida provisória que versa acerca da defesa dos altos valores constitucionais (defesa, promoção e difusão da cultura nacional) envolvidos em cenário que se mostra profundamente permeado por oligopólios, é inviável atestar-se, de pronto, a ausência do requisito da urgência ou a evidência de abuso de poder pelo Executivo na normatização do tema.** 4. A Medida Provisória n.º 2.228-1/01 promoveu intervenção voltada a proporcionar a efetivação do direito à cultura, sem, por outro lado, atingir o núcleo dos direitos à livre iniciativa, à livre concorrência e à propriedade privada, tendo apenas adequado as liberdades econômicas a sua função social. 5. Recurso extraordinário desprovido. 6. Tese: São Constitucionais a denominada cota de tela, consistente na obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas brasileiros, e as sanções administrativas decorrentes da inobservância da cota.<sup>15</sup>

(Meus Grifos)

---

<sup>15</sup> RE 627432, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-100 DIVULG 25-05-2021 PUBLIC 26-05-2021

#### **4. JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Preliminarmente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal recente, acerca do costume declarado inconstitucional de incluir em projeto de conversão de medida provisória em lei, emendas com temas diversos do objeto originário da Medida Provisória, o que foi denominado de “jabutis”.

Tal como extraído da ADI 5.127, relator Min. Edson Fachin, a que exprimiu em seu voto que o fato de não haver vedação expressa no texto da Constituição sobre a possibilidade de emenda com conteúdo diverso do objeto originário da Medida Provisória não afasta qualquer processo de confronto interpretativo com parâmetros que não estão explícitos, isto porque a vedação se extrai de interpretação sistemática e unitária da Constituição, segundo o Ministro, “não é apenas porque o texto constitucional não veda expressamente essa possibilidade que ela seja permitida, especialmente à luz do princípio democrático e do regular processo legislativo por ele desenhado”<sup>16</sup>.

Cumprе ressaltar outro julgado recente sobre as MPs, em que o Supremo Tribunal Federal admite o controle de constitucionalidade de Medida Provisória, com a condição de que se comprove desvio finalidade ou abuso da competência normativa do Presidente da República, como por exemplo, a ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Perceptível na ADI 7.232-MC-REF, de relatório da Min. Carmem Lúcia.<sup>17</sup>

Outrossim, decisão no sentido de que a conversão da Medida Provisória em lei, com absorção de conteúdo, prejudica possível debate ao atendimento dos pressupostos de admissibilidade, na ADI 4.980, do relator Min. Nunes Marques, em que a decisão ementada destaca que eventual controle de urgência e relevância pelo Poder Judiciário só se faz possível em situações excepcionalíssimas, de evidente excesso ou abuso, sob risco de se romper com o princípio da separação dos poderes<sup>18</sup>.

Por fim, evidencia-se decisão do Supremo Tribunal Federal no sentido de que medida provisória não invalida a lei anterior, mas meramente pausa sua eficácia no sistema jurídico considerando que possui caráter temporário e condicional. Quando a medida provisória é

---

<sup>16</sup> ADI 5.127, voto do red. do ac. min. Edson Fachin, j. 15-10-2015, P, DJE de 11-5-2016.

<sup>17</sup> ADI 7.232-MC-REF, REL. MIN. CÁRMEN LÚCIA, J. 10-11-2022, P, DJE DE 10-1-2023.

<sup>18</sup> ADI 4.980, REL. MIN. NUNES MARQUES, J. 10-3-2022, P, DJE DE 17-5-2022.

aprovada no Congresso, surge uma nova lei que substitui a anterior. Contudo, se a medida provisória não é convertida, a lei original que estava suspensa, retorna a ter efeito<sup>19</sup>.

## **5. MEDIDA PROVISÓRIA E O PERÍODO DE PANDEMIA**

Ao enfrentar uma situação de crise, como foi o caso do auge do período pandêmico do COVID-19, o poder público precisa atuar rapidamente para garantir o bem-estar da população. Nesse cenário, uma das ferramentas mais utilizadas pelo governo brasileiro foi a medida provisória.

Sendo a Medida Provisória um instrumento de força normativa reservado ao Presidente da República, como incansavelmente explanado no presente trabalho, que tem caráter de urgência e eficácia imediata, sendo possível ser editada sem prévia aprovação do Congresso Nacional. Diante disso, durante a pandemia, diversas medidas provisórias foram editadas para mitigar os impactos da crise no país.

A Medida Provisória 936, por exemplo, permitiu a redução da jornada de trabalho e do salário dos trabalhadores, tal que permitia a redução de jornada e salário poderia ter duração máxima de 90 dias. Essa redução poderia ser de 25%, 50% ou de 70%. Outrossim, em seu conteúdo a MP determinava que a suspensão temporária de contrato poderia durar até 60 dias.<sup>20</sup>

Outro exemplo, da utilização excepcional da Medida Provisória em âmbito pandêmico foi a edição da Medida Provisória 927, que flexibilizou as normas trabalhistas para enfrentamento da emergência de saúde pública. A MP referida, dispôs acerca das medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, como também da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).

Ressalta-se acerca da Medida Provisória 927 que dispôs que empregado e empregador poderiam celebrar acordo individual escrito, a fim de garantir a permanência do vínculo empregatício, permitindo também, para enfrentamento dos efeitos econômicos decorrentes do estado de calamidade pública, a adoção pelos empregadores, entre outras, as seguintes medidas:

---

<sup>19</sup>ADI 5.709, ADI 5.716, ADI 5.717 E ADI 5.727, REL. MIN. ROSA WEBER, J. 27-3-2019, P, DJE DE 28-6-2019.

<sup>20</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020g. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm). Acesso em: 02/05/2023.

o teletrabalho; a antecipação de férias individuais; a concessão de férias coletivas; o aproveitamento e a antecipação de feriados; o banco de horas; a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho; o direcionamento do trabalhador para qualificação, entres outras medidas de extrema importância para o período excepcional vivido pela sociedade em escala global.<sup>21</sup>

Apesar das polêmicas, a edição de medidas provisórias é uma ferramenta importante para o governo, que precisa agir rapidamente diante de situações de crise e emergência. No entanto, é necessário ponderar a urgência e a relevância das medidas para garantir a segurança jurídica e a democracia no país.

## **6. CONCLUSÃO**

Em conclusão, cumpre-se salientar que a Medida Provisória (MP) é uma ferramenta de extrema importância para o ordenamento jurídico brasileiro. Ela é um instrumento que permite ao Poder Executivo editar normas com força de lei, com efeito imediato, em caráter excepcional e temporário, sem a necessidade de participação do Poder Legislativo, porém, sujeita a sua aprovação posterior. Diante disso, é possível afirmar que a MP é uma medida que busca agilidade para o governo, mas que também pressupõe cautela do legislativo.

A complexidade da medida provisória reside no fato de sua edição ser realizada em momentos de trâmite legislativo, o que pode gerar conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo. No entanto, a Medida Provisória é uma ferramenta prevista na Constituição Federal, com critérios rígidos para sua utilização, tais como relevância e urgência. Estes critérios são definidos pelo Poder Executivo e avaliados, comumente, pelo Poder Judiciário.

Uma das diferenças entre a medida provisória e a lei formal é que esta última respeita um trâmite legislativo mais rigoroso, passando por comissões, debates e audiências públicas, até ser votada e aprovada pelo Congresso Nacional, sendo em seguida encaminhada para sanção ou veto do Presidente da República. Já a MP, embora seja editada pelo Poder Executivo sem passar pelo trâmite legislativo, precisa ser aprovada pelo Congresso Nacional em até 120 dias, caso contrário, perde sua eficácia.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020f. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm). Acesso em: 02/05/2023.



No que tange sua utilização à época de pandemia, a medida provisória se mostrou, no auge do período pandêmico, uma importante ferramenta legal e excepcional para o governo federal tomar decisões ágeis diante do enfrentamento da crise sanitária. Dentre as medidas adotadas por meio de Medida Provisória, é possível citar a criação do auxílio emergencial, a flexibilização de leis trabalhistas, a liberação de crédito para empresas, entre outras.

Embora as medidas provisórias sejam importantes para garantir uma resposta ágil em tempos de crise, a edição dessas normas tem sido polêmica. Nos últimos anos, diversas medidas provisórias foram editadas e depois revogadas pelo governo, causando insegurança jurídica para a população e os empresários. Além disso, as medidas provisórias são alvo de diversas contestações jurídicas, já que há críticas quanto à efetividade da medida e a legitimidade do uso do instrumento.

Assim, é possível afirmar que a medida provisória é uma ferramenta importante e complexa do ordenamento jurídico brasileiro, que deve ser utilizada com cautela e critério pelo Poder Executivo, avaliadas pelo Poder Judiciário, e aprovadas ou rejeitadas pelo Congresso Nacional. Sua aplicação na pandemia foi uma forma de garantir uma resposta mais rápida do governo às demandas impostas pela situação atual, mas é importante a vigilância dos órgãos de fiscalização para garantir a legalidade de sua aplicação.

## **7. BIBLIOGRAFIA**

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020f**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm)>.

BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020g**. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº

6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm)>.

FERREIRA FILHO, MANOEL GONCALVES. **Do Processo Legislativo**. 5ª edição, revista, ampliada e atualizada, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 25 Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 13. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**/ Montesquieu; apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco, – São Paulo p. 168: Martins Fontes, 1996.

ROCHA NETO, Alcimor Aguiar. **Controle de Constitucionalidade das Medidas Provisórias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SANTOS, Lucas Custódio; BALBI, Guilherme; KLAFKE, Guilherme Forma. **Controle da relevância e urgência em medidas provisórias pelo STF**. Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 1, p. 369-405, jan./jun. 2022.v. 2 n. 1 (2022): Suprema - Revista de Estudos Constitucionais.