

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Erika Carneiro Horst

MEDIDAS PROVISÓRIAS:
EFEITOS DA CADUCIDADE E DA REJEIÇÃO APÓS A EC 32/2001

Brasília

2008

Erika Carneiro Horst

**MEDIDAS PROVISÓRIAS:
EFEITOS DA CADUCIDADE E DA REJEIÇÃO APÓS A EC 32/2001**

Monografia apresentada para aprovação no curso
de Especialização em Processo Legislativo da
Câmara dos Deputados.

Orientador: Professor José Levi Mello do Amaral
Júnior

Brasília
2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Horst, Erika Carneiro.

Medidas provisórias [manuscrito] : efeitos da caducidade e da rejeição após a EC 32/2001 / Erika Carneiro Horst. -- 2008.
47 f.

Orientador: José Levi Mello do Amaral Júnior.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2008.

1. Medida provisória, Brasil. 2. Projeto de lei de conversão, Brasil. 3. Caducidade, Brasil. 4. Emenda constitucional, Brasil. 5. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 340.135(81)

**MEDIDAS PROVISÓRIAS:
EFEITOS DA CADUCIDADE E DA REJEIÇÃO APÓS A EC 32/2001**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2008.

Aluna: Erika Carneiro Horst

Banca Examinadora:

Professor José Levi Mello do Amaral Júnior – Orientador

Professor Especialista Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto
Câmara dos Deputados

Brasília, 25 de fevereiro de 2008.

Aos meus pais, Wolmer e Cordelia.

Agradeço a Deus,
por me capacitar e por me fortalecer a fé nos momentos em que eu queria desistir;

Ao Professor José Levi
pela disponibilidade, paciência e tranquilidade na orientação deste trabalho;

Aos meus colegas de curso,
pelo estímulo constante, pela ajuda sempre pronta, pela amizade conquistada,
o bem mais precioso de todo esse processo.

Quando podemos dizer que uma constituição escrita é boa e duradoura? Quando essa constituição corresponder à constituição real e tiver suas raízes nos fatores do poder que regem o país. Onde a constituição escrita não corresponder à real, irrompe inevitavelmente um conflito no qual, mais dia menos dia, a constituição escrita, *a folha de papel*, sucumbirá necessariamente perante a constituição real, a das verdadeiras forças vitais do país.

Ferdinand Lassalle – A essência da constituição

RESUMO

O tema proposto para este trabalho tem por objetivo a análise da situação das relações jurídicas decorrentes de medida provisória que foi rejeitada ou caducou. Trata-se de monografia apresentada como requisito para conclusão do Curso e Especialização em Processo Legislativo promovido pelo CEFOR – Câmara dos Deputados. Observou-se a história do surgimento da medida provisória no ordenamento jurídico brasileiro e foi feita a análise da medida provisória no texto original da Constituição Federal e no texto constitucional modificado pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001. Além disso, fez-se o estudo do caso específico da Medida Provisória nº 82/2002, que não foi convertida em lei. A metodologia utilizada foi a corrente de pensamento dialética e o método monográfico de pesquisa com a análise do artigo 62 da CF, de registros e posicionamentos do Supremo Tribunal Federal, o estudo de artigos de revistas, e, especialmente, de material doutrinário de juristas e especialistas em processo legislativo.

Palavras-chave: Medida provisória. Caducidade. Rejeição. Conversão em lei. Emenda Constitucional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
Capítulo 1	
DECRETO-LEI: O ANTECESSOR DA MEDIDA PROVISÓRIA.....	10
Capítulo 2	
MEDIDA PROVISÓRIA	14
2.1 Natureza Jurídica	14
2.2 Os Caminhos da Medida Provisória	17
2.3 Limitação Material	23
2.4 Prorrogação.....	23
2.5 Reedição	23
2.6 Procedimento da Lei de Conversão	24
Capítulo 3	
EFEITOS PRODUZIDOS PELA MEDIDA PROVISÓRIA.....	25
3.1 Medida Provisória e a Legislação Anterior com ela Colidente	25
3.2 Medida provisória convertida com modificações.....	26
3.3 Medida Provisória Não Convertida em Lei	27
Capítulo 4	
MP 82/2002 – MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL REPASSADA PARA OS ESTADOS	30
4.1 A MP 82/2002	30
4.2 Texto original da MP 82/2002 e sua exposição de motivos.....	30
4.3 Convênios assinados entre Estados e União.....	33
4.4 Projeto de lei de conversão nº 3/2003.....	35
4.5 Sanção, veto e consequências	37
CONCLUSÃO.....	41
REFERÊNCIAS.....	45

INTRODUÇÃO

O processo legislativo pressupõe a elaboração de atos normativos pelo Poder Legislativo e compreende, conforme o artigo 59 da Constituição Federal de 1988, a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Em todas as áreas da atividade humana há regras estabelecidas pelo Estado. Assim, novas leis são elaboradas, constantemente, nem sempre tratando de um tema novo, porém, muitas vezes, modificando temas já tratados anteriormente, o que pressupõe a revogação total ou parcial da lei anterior.

E com a multiplicidade das leis, a revogação vem causando conflitos, dificultando o conhecimento e a execução das leis, pois a sua correta interpretação e a aplicação de leis correlacionadas ficava comprometida, especialmente, quando, antes da Lei Complementar nº 95/98¹ não ocorria a revogação expressa de lei ou dispositivo de lei anterior.

Dentre as espécies normativas relacionadas no artigo 59, supracitado, a medida provisória vem sendo objeto de muitas considerações por juristas, pelo Congresso Nacional, pela mídia em geral, por toda a sociedade.

O artigo 62 da Carta Magna dispõe que “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”.²

¹ ... que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 62, caput. Brasília, Senado Federal, 2006.

Por ter força de lei e entrar em vigor imediatamente após sua edição, a medida provisória afeta, diretamente, o ordenamento jurídico, tendo poder, inclusive, de revogar leis e dispositivos de leis anteriores.

A medida provisória tem força de lei, porém, uma vez que, como ato unipessoal do Presidente da República, não passa previamente pelo processo legislativo, em tese, não se enquadra em espécie normativa. Somente quando submetida ao Congresso Nacional e por ele aprovada, a medida provisória é convertida em lei.

Aparentemente o Presidente vem exorbitando de sua prerrogativa ao prescindir dos requisitos constitucionais de relevância e urgência da medida provisória, editando medidas provisórias irregularmente e impedindo o Poder Legislativo de exercer sua função precípua, uma vez que adstrito à apreciação do grande número de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo. Mas se há previsão na Constituição Federal, qual a razão para essas considerações a respeito da Medida Provisória?

Qual o efeito da medida provisória sobre as leis vigentes? Pode a medida provisória revogar lei legitimamente aprovada pelos representantes do povo? Ou as leis em vigor ficam apenas suspensas quando da sua edição?

Desde que a medida provisória seja convertida em lei, essas considerações tornam-se inócuas. O problema é sentido quando medidas provisórias são rejeitadas ou quando caducam, pois deixam para trás relações jurídicas criadas em decorrência de sua edição.

CAPÍTULO 1

DECRETO-LEI: O ANTECESSOR DA MEDIDA PROVISÓRIA

O decreto-lei surgiu no Brasil em 1937, durante o Estado Novo. Dizia a Constituição de 1937, art. 180, “enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”. O decreto-lei tinha um perfil transitório então e, como o parlamento estava fechado por ordem de Getúlio Vargas, não havia que se falar em lei de conversão, que mais tarde viria a ser exigência do seu procedimento de aprovação. O decreto-lei era a lei editada e promulgada pelo Presidente da República que exercia o papel de Executivo, Legislativo e Judiciário. Nessa época foram promulgados vários Códigos e leis, alguns em vigor até hoje.³

A Constituição de 1946 não mais admitiu a edição de decreto-lei. Em 1965, o art. 30 do Ato Institucional 2, dizia: “o Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional”.

O âmbito material do decreto-lei passou, portanto, a ser restrito à segurança nacional. No entanto, o mesmo ato determinava que, durante o recesso parlamentar, o Presidente da República estava autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica. Posteriormente, o Ato Institucional 4/1966 explicitou a matéria financeira como matéria de decreto-lei, somente durante o período de convocação extraordinária para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.

Já a Constituição de 1967 previu em seu texto originário o decreto-lei, *verbis*⁴:

Art. 58. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes, matérias:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas.

³ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e a sua conversão em lei. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**. Brasília: Revista dos Tribunais, 2004, p. 109-110.

⁴ Idem, p. 113.

Parágrafo único. Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.

Com a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, a criação de cargos públicos e fixação de vencimentos passou a fazer parte do rol de matérias que poderiam ser objeto de decreto-lei. Além disso, essa Emenda disciplinou que a rejeição do decreto-lei não implicaria em nulidade dos atos praticados enquanto esteve vigente.⁵ Havia, portanto, uma certa segurança quanto às relações jurídicas decorrentes de sua edição, uma vez que os atos praticados durante sua vigência permaneciam válidos a despeito de o decreto-lei ser rejeitado pelo Congresso.⁶ A partir da Emenda n. 1/69, o artigo da Constituição de 1967 que trata do decreto-lei passou a ter a seguinte redação, *verbis*:

Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.⁷ (grifo nosso)

Posteriormente, o decreto-lei passou a ser incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos e, somente após essas sessões, caso não apreciado, o decreto-lei seria considerado definitivamente aprovado. Ainda assim, a aprovação tácita do decreto-lei era a regra, uma vez que a inocorrência de deliberação pelo Congresso era mais comum, inviabilizando a possibilidade de rejeição.⁸

⁵ AMARAL JÚNIOR, **Medida provisória e a sua conversão em lei. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**, p. 113-114.

⁶ Idem, p. 119.

⁷ Art. 55 da Constituição de 1967, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 1/1969.

⁸ Idem.

E, apesar da rejeição do decreto-lei não implicar a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência, havia a dúvida em relação à legislação anterior com ele conflitante. Considerado ato normativo primário e geral, o decreto-lei tinha força de lei e, assim, tão logo era editado, revogava as leis com ele conflitantes.⁹ E o que se indagava era se pela rejeição do decreto-lei a legislação anterior revogada seria restaurada.¹⁰

Ensina Ferreira Filho que o decreto-lei tem força de lei, no entanto, é ato sob condição resolutiva. Caso fosse rejeitado, o direito anterior seria restaurado. Então a revogação da legislação que conflitava com o decreto-lei era condicional. Caso o decreto-lei não fosse rejeitado pelo Congresso Nacional em 60 dias, a revogação tornar-se-ia definitiva. Porém, se rejeitado nesse prazo, o direito anterior seria restaurado, o que na prática se parece com a repristinação.¹¹

A repristinação é o instituto pelo qual se restabelece a vigência de uma lei revogada pela revogação da lei que a tinha revogado. Ex: a lei "A" é revogada pela lei "B"; advém a lei "C", que revoga a lei "B" e diz que a lei "A" volta a vigor. Deve haver dispositivo expresse, não existindo repristinação automática (nem a CF pode repristinar automaticamente uma lei).¹²

Com o decreto-lei, o Presidente da República tinha a prerrogativa de decidir a respeito de diversas matérias legislativas.¹³ Ele tinha ampla competência para legislar por meio dos decretos-lei, porquanto não enfrentava oposição por parte das Assembléias parlamentares que, ao contrário, aprovavam, comumente, todas as decisões do Poder Executivo. Além disso, por haver permissão constitucional para que o Presidente da República utilizasse o decreto-lei em matérias de segurança nacional, podia-se considerar que, praticamente, não havia limitação material para a edição de tais decretos, se observarmos que o conceito de segurança nacional, “é conceito amplo e fluido que, por isso, ensejou decretos-leis sobre toda uma gama de matérias não raro distanciadas da ‘segurança nacional’ propriamente dita”.¹⁴ Além disso, caso não fosse apreciado pelo Congresso Nacional dentro do prazo, o decreto-lei seria considerado aprovado. Ou seja, a maneira como o decreto-lei era

⁹ Idem, p. 118.

¹⁰ Idem.

¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

¹² http://www.direitonet.com.br/dicionario_juridico/x/52/44/524/

¹³ VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1. ed. Brasília: FDK, 2004, p. 27.

utilizado demonstrava a prática institucional autoritária do Governo ainda comum naqueles anos e grande desrespeito ao Poder Legislativo.¹⁵

O Constituinte de 1988, pleno de ideais democráticos, acreditava como Montesquieu, que o respeito à separação dos poderes era fundamental para que a liberdade subsistisse. Não se poderia mais permitir que o Presidente da República seguisse interferindo de maneira tão constante no processo legislativo, papel primeiro do Congresso Nacional. Desse modo, extirpou o decreto-lei, reconhecido como “instrumento de autoritarismo”¹⁶, da Constituição brasileira.

No entanto, era preciso assegurar a participação legislativa do Executivo em casos excepcionalmente graves em que se fizesse necessária uma intervenção imediata do Governo. Inspirada no *provvedimenti provvisori* italiano, surgiu no texto da Constituição Federal de 1988, a medida provisória, que passou a integrar, inclusive, as espécies normativas do processo legislativo, conforme o art. 59 da Constituição.¹⁷

¹⁴ AMARAL JÚNIOR, **Medida provisória e a sua conversão em lei. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**, p. 115.

¹⁵ VALLE, **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1 ed., p. 27.

¹⁶ FERREIRA FILHO, **Do Processo Legislativo**, p. 236

¹⁷ VALLE, Juliana Carla de Freitas do, op cit., loc cit.

CAPÍTULO 2

MEDIDA PROVISÓRIA

2.1 Natureza Jurídica

Houve alguma controvérsia entre os doutrinadores quanto à natureza jurídica da medida provisória.

Chiesa, dentre outros, afirma que “as medidas provisórias constituem um instituto com regime jurídico-constitucional próprio, marcado pela eficácia imediata de lei e pela temporariedade.”¹⁸ E ainda que elas são “[...] um instrumento que veicula normas gerais e abstratas com eficácia imediata de lei, cuja permanência no sistema está condicionada à aprovação do Congresso Nacional.”¹⁹

Marco Aurélio Greco afirma que

a medida provisória é ato administrativo com força de lei. Sustenta o autor que, quanto à sua natureza, não é diferente àquela de um decreto; é um ato oriundo do Poder Executivo, sem a participação do Poder Legislativo. A competência em que ele se apóia não é legislativa em sentido técnico. Se fosse uma competência para legislar, isto negaria a separação de Poderes, confundiria suas funções e não explicaria o desfazimento integral da medida provisória caso não convertida em 30 dias. A isto se acrescenta que, nos termos do art.62, a medida provisória é "convertida" em lei. Logo, em si mesma, não é lei, pois não se converte o que já é. (ver pronunciamento, nesse sentido, do Juiz Sérgio de Andréa Ferreira, do TRF, da 2ª Região - AMS 3.499/FRJ - DJU 27.09.1990, p. 22.564).²⁰

Para melhor avaliar a opinião de Greco, verificamos que, conforme ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, ato administrativo é a

declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.²¹

Segundo o mesmo autor, os atos administrativos consistem em

¹⁸ CHIESA, Clélio. **Medidas Provisórias. Regime Jurídico-Constitucional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 40.

¹⁹ Ibidem, p. 41.

²⁰ GRECO, Marco Aurélio, apud CHIESA, Clélio. **Medidas Provisórias. Regime Jurídico-Constitucional**, op cit., p. 35-36.

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 173.

providências jurídicas complementares da lei ou excepcionalmente da própria Constituição, sendo aí estritamente vinculadas, a título de lhes dar cumprimento. Com isto diferencia-se o ato administrativo da lei. É que os atos administrativos são infralegais e nas excepcionalíssimas hipóteses em que possa acudir algum caso atípico de um ato administrativo imediatamente infraconstitucional (por já estar inteiramente descrito na Constituição um comportamento que a Administração deva obrigatoriamente tomar mesmo à falta de lei sucessiva) a providência jurídica da Administração será, em tal caso, ao contrário da lei, plenamente vinculada.²²

Além disso, os atos administrativos possuem regime jurídico próprio. São infralegais e se norteiam pelos princípios da supremacia do interesse público.

Sérgio de Andréa Ferreira pensa que medida provisória é "um ato político, executivo, isto é, aquele que, não sendo nem jurisdicional, nem legal, é um ato vinculado à execução do Direito pelo Poder próprio, que é o Executivo".²³

Saulo Ramos sustenta ser a medida provisória

um projeto de lei com força de lei. O constituinte investiu o Presidente da República de um poder de cautela legislativa, que se traduz num meio jurídico idôneo para impedir, de um lado, na esfera das atividades normativas estatais, a consumação do periculum in mora e, de outro, tornar possível e eficaz a prestação legislativa do Estado.²⁴

Clève, no mesmo sentido, argumenta que a medida provisória integra o processo legislativo em face de disposição expressa da Constituição Federal. É uma das espécies normativas primárias elencadas no art. 59 da Constituição e, como tal, é lei, pois todas as espécies ali elencadas são leis. Assim, ele admite que, embora não seja lei formal, medida provisória é lei e que, portanto, não se pode admitir que seja considerada uma usurpação do poder de legislar pelo Poder Executivo, como entende Carlos Esposito.²⁵

Eros Grau segue o mesmo pensamento afirmando que "medida provisória é lei especial, dotada de vigência provisória imediata."²⁶

Gilmar Mendes diz que:

²² MELLO, Curso de Direito Administrativo. 11. ed., p. 174.

²³ FERREIRA, Sérgio de Andréa. Revista Trimestral de Direito Público, v. 1, 151 apud CHIESA, **Medidas Provisórias. Regime Jurídico-Constitucional**. 2. ed., p. 36.

²⁴ RAMOS, Saulo. **Medida Provisória**. In **A Nova Ordem Constitucional - Aspectos Polêmicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 530 apud CHIESA, op cit., loc cit.

²⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo, 2000, p. 168.

²⁶ GRAU, Eros Roberto. **Medidas provisórias na Constituição de 1988**. In Revista dos Tribunais, 658/241. apud CHIESA, **Regime Jurídico-Constitucional**. 2. ed., p. 36.

A Constituição cuida das medidas provisórias, enfatizando a sua índole normativa emergencial, como se percebe do caput do art. 62. De outro lado, se ela não for aprovada no prazo constitucional, pelo Legislativo, perde a sua eficácia desde a edição (art. 62, § 3º). Ostenta, portanto, caráter provisório e resolúvel. À medida provisória aplica-se o que disse Pontes de Miranda do decreto-lei: trata-se de uma “lei sob condição resolutiva”.²⁷

E conforme Ferreira Filho:

É ela um típico ato normativo primário e geral. Edita-o o Presidente no exercício de uma competência constitucional, de uma competência que, insista-se, lhe vem diretamente da Constituição. Manifesta assim a existência de um poder normativo primário, próprio do Presidente e independente de qualquer delegação.²⁸

Ferreira Filho afirma ainda que a edição de medidas provisórias não pode ser considerada exceção ao princípio da legalidade, uma vez que o Presidente da República foi investido pela Constituição para exercer essa função legislativa. Portanto, ainda que seja uma competência excepcional, o ato resultante de seu exercício é, sem dúvida, um ato legislativo.²⁹

Celso Ribeiro Bastos, por sua vez, afirma que “lei é todo ato que, oriundo do Legislativo e produzido segundo procedimento descrito na Constituição, inova originariamente a ordem jurídica.”³⁰, defendendo a idéia de que a medida provisória é, portanto, lei material.

No mesmo sentido segue Mello Filho, afirmando que a medida provisória, cuja competência privativa é atribuída ao Presidente da República³¹, é ato normativo primário, provisório, com força, eficácia e valor de lei,³² ou seja, é materialmente lei. Ela equivale a um projeto de lei com eficácia antecipada, circunstância essa “(...) que impõe, em caráter inafastável, a necessidade do pronunciamento parlamentar.”³³

E, finalmente, conforme o entendimento de Amaral Júnior, a medida provisória é ato simples, visto que depende apenas de decisão do Presidente da República para que seja editada e, de natureza legislativa. No entanto, a lei de conversão, que deve ser aprovada pelo

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 838.

²⁸ FERREIRA FILHO, **Do Processo Legislativo**, p. 240

²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, apud AMARAL JÚNIOR, **Medida provisória e a sua conversão em lei. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**, p. 123.

³⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

³¹ Art. 62, *caput*, da Constituição de 1988, em sua redação original, combinado com o art. 84, XXVI, também da Constituição de 1988.

³² MELLO FILHO, José Celso de, apud AMARAL JÚNIOR, *op cit*, p. 122.

³³ *Idem*.

Congresso Nacional, é ato complexo. Ele entende que, se no Brasil, a Constituição de 1988 adota a separação dos Poderes e, se tal Constituição, no art. 59, V, adota a medida provisória como integrante do processo legislativo, essa não pode ser considerada uma afronta à separação dos Poderes, tampouco, a sua negação,³⁴ como insiste Greco. Ao contrário, a legitimação dada ao Presidente da República, pela Constituição Federal, o torna partícipe ou deflagrador do processo legislativo. Os Poderes Legislativo e Executivo partilham, de alguma forma, o poder de legislar. E, por fim, o controle do Poder Legislativo é retomado e exercido pelo processo de conversão em lei da medida provisória.³⁵

2.2 Os Caminhos da Medida Provisória

Acreditou o legislador constituinte que o sob o controle do Congresso Nacional, o Presidente da República poderia intervir, sim, no processo legislativo, em casos de necessidade, porém de forma moderada, por meio da medida provisória. Não haveria a possibilidade de aprovação por decurso de prazo, como ocorria com o decreto-lei, e seria necessária a conversão da medida provisória em lei.³⁶ O texto original da Constituição de 1988 dispunha:

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 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 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.

Ao contrário das demais espécies normativas, o Poder Legislativo só teria participação na medida provisória no momento de aprová-la e convertê-la em lei, cabendo a sua iniciativa e elaboração exclusivamente ao Presidente da República. E, embora não seja ato do Poder Legislativo, a medida provisória produz efeitos jurídicos imediatos, sendo o seu cumprimento obrigatório desde a sua publicação, ou seja, ela já nasce com força de lei. Embora a medida provisória não seja lei, é parte do processo legislativo e, com a sua edição

³⁴ MELLO FILHO, José Celso de, apud AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida **provisória e a sua conversão em lei. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**, p. 124.

³⁵ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, op cit., p. 130.

³⁶ VALLE, **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1 ed., p. 29-30.

ocorre, teoricamente, uma inversão desse processo que, ordinariamente, é iniciado no Congresso Nacional.³⁷

Enquanto a edição do decreto-lei pressupunha “urgência ou interesse público relevante”, o atual texto constitucional exige que a medida provisória seja editada somente nos casos em que se somem os pressupostos de “relevância e urgência”. No entanto, o Supremo Tribunal Federal considerou esses aspectos subjetivos e de apreciação discricionária do Presidente da República, recusando-se a examinar a ocorrência de tais pressupostos na edição das medidas provisórias.³⁸

Embora não mais houvesse a aprovação tácita por decurso de prazo, o Poder Executivo continuou legislando, demasiadamente, por meio de medidas provisórias, e utilizando o recurso da reedição caso a medida provisória não fosse apreciada pelo Congresso no prazo de 30 dias. A medida provisória era reeditada no momento em que deveria perder sua validade, muitas vezes com grandes mudanças em seu conteúdo³⁹, segundo Hugo de Brito Machado, “causando uma insegurança jurídica verdadeiramente insuportável”.⁴⁰

Preocupado com os procedimentos de apreciação e votação das medidas provisórias o Congresso Nacional, editou, em 1989, a Resolução nº 1, com a intenção de regulamentar tais procedimentos. Essa Resolução criou o instituto da comissão mista que deveria apreciar e dar parecer a respeito da medida provisória antes que essa fosse ao Plenário para deliberação e votação.

Mas a Resolução nº 1 não atingiu o objetivo desejado. A comissão mista que deveria ser formada não logrou sucesso, porque o Congresso Nacional não levou adiante o compromisso de formar a comissão mista tão logo fosse editada a medida provisória e a maioria das medidas provisórias permanecia sem apreciação. O poder de legislar concedido ao Presidente da República por meio das medidas provisórias vinha sendo utilizado com constância. O Supremo Tribunal Federal, a OAB, juristas, doutrinadores, a mídia e o próprio Congresso Nacional demonstravam grande preocupação com o uso excessivo das medidas provisórias e com a insegurança nas relações jurídicas que elas vinham causando. Assim o Congresso achou por bem limitar o uso das medidas provisórias. Após longas discussões,

³⁷ Ibidem, p. 30.

³⁸ FERREIRA FILHO, **Do Processo Legislativo**, p. 234.

³⁹ VALLE, **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1 ed., p. 37-38.

⁴⁰ MACHADO, Hugo de Brito apud VALLE, Juliana Carla de Freitas do, op cit., p. 38.

passados 13 anos da promulgação da Carta de 1988, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que alterou significativamente o texto original do art. 62, da Carta de 1988, referente às medidas provisórias. A justificação da proposta de emenda constitucional nº 472/1997, do Senado Federal, que teve como primeiro signatário o Senador Esperidião Amin⁴¹, que originou a EC nº 32, de 2001, demonstra a insatisfação do meio político e jurídico com a forma que se vinha conduzindo a questão das medidas provisórias e o propósito da emenda, *verbis*:

Decorridos seis anos de vigência da Carta de 1988, tem-se uma perspectiva temporal suficiente para conferir o efeito de seus dispositivos sobre o funcionamento das instituições e compatibilidade entre os seus princípios constitucionais e a realidade.

A independência entre os Poderes da União, pedra de toque na afirmação democrática da Lei Fundamental, vem sendo vilipendiada pelo uso abusivo do instituto da medida provisória sucedânea do decreto-lei, instrumento legislativo anterior, considerado pela maioria dos juristas como manietador do Poder Legislativo.

Durante os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, os defensores da inclusão da medida provisória no texto constitucional alegavam que o Poder Executivo não poderia prescindir de algo semelhante ao decreto-lei para atuar de modo célere diante de certos fatos que exigiam uma pronta ação da Administração Pública.

Tais reclamos foram acolhidos. No entanto, as aplicações de medidas provisórias vêm sendo rotineiramente desvirtuadas ao serem editadas sem nenhuma relevância ou urgência. Diante desse quadro, não seria exagero afirmar que o Executivo está usurpando a função legislativa do Poder competente representado pelo Congresso Nacional.

Até a data de 9 de janeiro de 1995 foram editadas 824 medidas provisórias, das quais 459, representando 55,7% do total, constituíram-se em reedições. Deve-se dar atenção ao fato de estar em aceleração a utilização de medidas provisórias pelo Executivo a cada ano. Basta ver que no ano de 1994 foram editadas 406 medidas provisórias, das quais 304 foram reedições, significando praticamente 75% do total desse ano, o que denota, com clareza, que está se tornando o recurso quase exclusivo de uso do Executivo, desprezando, assim, a iniciativa através de projeto de lei. Esta situação sufoca o Parlamento, tendo em vista o grande número de projetos de conversão de lei, de matérias nem sempre relevantes a serem apreciadas em reduzido prazo de trinta dias.

Diante desses fatos, tomamos a iniciativa de apresentar esta proposta cujo objetivo principal é coibir essas práticas, reveladoramente antidemocráticas, limitando, desse modo, a abrangência das matérias passíveis de medida provisória e ampliando o prazo de sua apreciação para sessenta dias com proibição de reedição. Isso resultará, inevitavelmente, em um alívio para o

⁴¹ Conforme ao art. 60, I, da Constituição Federal, é necessária a assinatura de, no mínimo, um terço dos membros do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados para apresentação de proposta de emenda à Constituição. Todos os signatários são considerados autores, sendo que o primeiro signatário exercerá, preferencialmente, as prerrogativas regimentais, de acordo com o art. 102, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O mesmo determina o Regimento Interno do Senado Federal.

Congresso nacional, a par do equilíbrio responsável entre o Executivo e o Legislativo. (...).

Teve-se o cuidado de vedar o uso de medidas provisórias para tratar de matérias tributárias, pois os pacotes de fim de ano vêm ferindo, com frequência, importantes princípios tributários de proteção ao contribuinte como os da reserva de lei e da anualidade do lançamento de tributos e, também para os casos de criação de órgãos e cargos públicos, tendo em vista tais atos gerarem situações danosas para a Administração Pública no caso de rejeição ou não-apreciação da medida provisória pelo Congresso Nacional.

Por fim, distingue-se nessa proposta o elevado interesse de assegurar ao Legislativo o exercício pleno de se poder-dever, isto é, atribuições e responsabilidades de acordo com os princípios constitucionais fundamentais.⁴²

E, ressaltando os propósitos de limitar a edição de medidas provisórias por meio da emenda constitucional, o Deputado Djalma de Almeida César, relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara, escreveu em seu parecer, publicado no Diário da Câmara dos Deputados, em 10 de junho de 1998:

(...) A experiência veio demonstrar, contudo, que mesmo todo o poder de controle nas mãos do Legislativo não foi suficiente para coibir os abusos verificados. O diminuto prazo previsto para apreciação das medidas pelo Congresso Nacional, aliado à falta de limites de conteúdo e de reedições desse tipo normativo, acabou propiciando um sempre crescente número de edições e reedições que inviabilizou, na prática, o controle realmente eficaz e tempestivo por parte do Congresso Nacional.

Fazemos aqui essas observações iniciais para chegar a um ponto que nos parece fundamental: **a imposição de limites à edição de medidas provisórias por parte do Poder Executivo é hoje uma necessidade institucional** e sem dúvida qualquer proposta de emenda à Constituição imbuída de tais propósitos deverá encontrar abrigo tanto no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, no que tange ao aspecto da admissibilidade, quanto numa posterior comissão constituída para examinar-lhe o mérito.⁴³ (grifo nosso)

Durante os debates para deliberação e votação da emenda, na sessão ordinária de 19 de maio de 1999, o Deputado Aloysio Nunes Ferreira, manifestou-se da seguinte forma:

(...) Pois bem, a proposta que vamos votar nesta tarde é o resultado do aprendizado com a experiência onde não havia limites materiais. Estamos nessa emenda aglutinativa de autoria dos líderes traçando limites materiais claros (...).

Agora, vamos também aprovar regras de procedimento que têm como cerne um mecanismo que leva necessariamente o Congresso a deliberar. (...).

Creio que estamos diante de um avanço institucional. Estamos diante de uma providência, diante de uma decisão que seguramente vai fazer com que a medida provisória volte a ser aquilo que ela deveria ter sido e que não foi, ou seja, uma medida excepcional, para acudir situações de tal maneira urgentes que não

⁴² VALLE, **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1. ed., p. 41.

⁴³ VALLE, **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1. ed., p. 42.

possam esperar o transcurso normal dos prazos inerentes ao processo legislativo. Com isso, nós estaremos aperfeiçoando o sistema democrático em nosso país⁴⁴

Com a EC 32/2001, o texto constitucional passou a ter a seguinte redação.

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. (“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 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 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. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 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. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

⁴⁴ VALLE, Juliana Carla de Freitas do. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos. 1 ed. p. 44.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, 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. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 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. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 10. 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. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)⁴⁵

O texto da EC 32/2001, conforme Ferreira Filho “é o fruto de um compromisso entre o Executivo – obviamente partidário do *statu quo* – e parlamentares, apoiados pela opinião pública, pleiteando restrições quanto ao poder do Presidente da República de legislar por medida provisória.”⁴⁶ Nesse sentido, trouxe algumas inovações para conter o excesso de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República.

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 62, § 1º. Brasília, Senado Federal, 2006.

⁴⁶ FERREIRA FILHO, **Do Processo Legislativo**, p. 238.

2.3 Limitação Material

No texto original não havia restrição explícita quanto à matéria. Podia-se deduzir de decisões do Supremo Tribunal Federal, limites materiais implícitos tais como a definição de delitos e a estipulação de penas.

A EC nº 06/95, no seu art. 2º, incluiu no texto constitucional o art. 246, que veda a regulamentação, por intermédio de medida provisória, emendas à Constituição promulgadas a partir de 1995, o que não foi suficiente para evitar os excessos na edição de medidas provisórias. Com a EC 32/2001, cujo texto é fruto de um compromisso entre o Executivo e o Legislativo, esses apoiados pela opinião pública, no sentido de se restringir o poder legiferante do Presidente da República por meio de medidas provisórias, acrescentou-se ao art. 62 da Constituição, o § 1º, que relaciona os limites materiais para edição de medidas provisórias.⁴⁷

2.4 Prorrogação

A nova redação constitucional aumentou o prazo para conversão em lei ou rejeição de 30 para 60 dias e autorizou que esse prazo seja prorrogado, automaticamente, pelo mesmo período, porém, uma única vez.⁴⁸

2.5 Reedição

Embora o texto constitucional originário não tratasse da reedição da medida provisória, poder-se-ia entender que ela não poderia ser renovada, uma vez que, se não fosse convertida em lei de 30 dias perderia a eficácia desde a sua publicação e seus efeitos seriam desfeitos. Mas a reedição, como já vimos, passou a ser a regra, tornando definitivo o ato que deveria ser de legislação provisória, visto que carece de ser convertido em lei.⁴⁹ No entanto, a despeito de que a EC 32/2001 tenha sido aprovada, inclusive, com a intenção do Congresso Nacional de impedir a reedição de medidas provisórias, ou seja, de coibir essa prática, e de

⁴⁷ Ibidem, p. 241.

⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 62, § 3º. Brasília, Senado Federal, 2006.

⁴⁹ FERREIRA FILHO, **Do Processo Legislativo**, p. 243.

haver decisão do Supremo Tribunal Federal⁵⁰ pela inconstitucionalidade na reedição de medida provisória rejeitada, por considerar tal ato uma afronta ao princípio da separação dos poderes, essa prática é explicitamente permitida no novo texto constitucional⁵¹, uma vez que o § 10, do art. 62 veda a reedição, somente “na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”, permitindo, portanto, a reedição nas sessões legislativas seguintes.

2.6 Procedimento da Lei de Conversão

O parágrafo único, do art. 62, da Constituição Federal original, estabeleceu a que a medida provisória perderia a eficácia, caso não fosse convertida em lei em trinta dias, mas nada tratou a respeito do procedimento da lei de conversão. O Congresso Nacional editou, com esse propósito, a Resolução nº 1/89.

A EC 32/2001 inseriu no texto constitucional a regulamentação desse procedimento e, posteriormente, a Resolução nº 1, de 2002 – CN, veio estabelecer novos procedimentos de apreciação das medidas provisórias, revogando a Resolução nº 1, de 1989 – CN que havia se tornado incompatível com o novo texto constitucional após a EC 32/2001.

O § 9º, do art. 62, da Constituição Federal alterado pela EC 32/2001, dispõe que uma comissão mista formada por Deputados e Senadores deve examinar as medidas provisórias e sobre elas dar parecer, inclusive emitir “juízo prévio” a respeito dos pressupostos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias, quais sejam, urgência, relevância e cabimento. Posteriormente, concluirá pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria e pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.⁵²

⁵⁰ STF - ADIN 365-8/600 - DF - j. 1º.10.90 - Rel. Min. Celso de Mello, DJU 15.3.91, I, p. 2.645.

⁵¹ VALLE, **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1. ed., p. 58.

⁵² § 4º, do art. 5º, da Resolução nº 1/2002

CAPÍTULO 3

EFEITOS PRODUZIDOS PELA MEDIDA PROVISÓRIA

3.1 Medida Provisória e a Legislação Anterior com ela Colidente

Revogar uma lei significa retirar a sua validade por meio de outra norma. A norma revogada sai do sistema, deixando de vigir. Se uma lei foi revogada totalmente, diz-se que houve ab-rogação da lei. No entanto, pode ser que uma norma seja revogada parcialmente, o que se denomina derrogação.⁵³

Greco compreende que como ato administrativo provisório, a medida provisória não revoga a legislação anterior com ela conflitante, mas tão somente afasta a sua aplicação. Ou seja, se houver “(...) rejeição, ou não conversão da medida provisória, não me parece haver configuração de hipótese de repristinação da lei anterior. Ela pura e simplesmente retoma a plenitude da sua aplicação que fora, provisoriamente, afastada.”⁵⁴

Concorda com essa idéia José Saulo Ramos, afirmando que a medida provisória se limita a paralisar os efeitos da legislação anterior que com ela conflita. Nesse caso, se não ocorrer a conversão em lei, a eficácia jurídica da lei anterior, que estava tão somente suspensa, fica restaurada *ex-tunc*, ou seja, os efeitos causados pela medida provisória não convertida em lei retroagem, são desfeitos, deixam de valer como antes da sua publicação. Não há que se falar, então, no instituto da repristinação.⁵⁵

Ferreira Filho, ao contrário, considerando que a medida provisória tem força de lei e, portanto, é lei, sustenta que uma de suas conseqüências é revogar as leis anteriores com as quais colidirem. E é o que de fato ocorre, ainda que seja uma revogação condicional que para se concretizar, aguarda que o texto revocatório seja convertido em lei. O efeito revocatório da medida provisória sobre lei anterior é *ex-tunc*. No entanto, caso não ocorra a conversão da medida provisória em lei, fica restaurado o Direito anterior com a repristinação da lei revogada.⁵⁶

⁵³ DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

⁵⁴ GRECO, apud AMARAL JÚNIOR, **Medida provisória e a sua conversão em lei. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**, p. 131-132.

⁵⁵ RAMOS, José Saulo, apud AMARAL JÚNIOR, op cit, p.132.

⁵⁶ FERREIRA FILHO, **Do Processo Legislativo**, p. 244-245.

Amaral Júnior segue a mesma linha afirmando que

Ora, se a medida provisória é lei (ao menos materialmente), efetivamente revoga a legislação anterior com ela conflitante, ainda que o faça sob condição resolutiva, qual seja, a conversão em lei. (...) Não reconhecer à medida provisória poder revogatório, ainda que sob a condição resolutiva de o Congresso Nacional convertê-la em lei, implica diminuir sua autoridade de ato normativo primário – com força de lei – que é. Portanto, a medida provisória não se limita a suspender a eficácia da legislação anterior com ela conflitante: revoga-a, fazendo-o sob a condição resolutiva de ser convertida em lei.⁵⁷

3.2 Medida provisória convertida com modificações

Caso discorde de alguma parte do texto da medida provisória editada, o Congresso Nacional poderá emendá-lo, o que não era permitido no decreto-lei. As partes alteradas, no entanto, só valerão a partir da vigência da lei de conversão. As demais partes não alteradas serão ratificadas desde sua edição, também, pela vigência da lei de conversão.⁵⁸

No entanto, havendo emendas de mérito, o projeto de lei de conversão deverá antes ser encaminhado, pela Casa onde foi concluída a votação, ao Presidente da República para que seja sancionada ou vetada parcial ou integralmente. É o que determina o art. 13 da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional.⁵⁹ Se o texto da medida provisória for aprovado na íntegra pelo Congresso Nacional, sem nenhuma alteração, o encaminhamento ao Presidente para essa sanção é dispensado.⁶⁰ Aprovada Medida Provisória, sem alteração de mérito, será o seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como lei, no Diário Oficial da União.⁶¹

Graças à cláusula convalidatória, que imprime estabilidade às normas do texto original da medida provisória,⁶² “aprovado projeto de lei de conversão alterando tal texto, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.”⁶³

Conforme o STF, a perda da eficácia da medida provisória desde sua edição, fica condicionada à sua caducidade ou à sua rejeição total ou parcial pelo Congresso

⁵⁷ AMARAL JÚNIOR, **Medida provisória e a sua conversão em lei. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**, p. 132-133.

⁵⁸ MENDES, COELHO, BRANCO, **Curso de Direito Constitucional**, p. 847.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ FERREIRA FILHO, **Do Processo Legislativo**, p. 234.

⁶¹ Art. 12 da Resolução nº 1, de 2002 – CN.

⁶² AMARAL JÚNIOR, op cit., p. 184.

⁶³ § 12 do art. 62 da CF

Nacional. Se parcial, desde que seja possível a rejeição parcial sem que a parte acolhida sofra prejuízo, a perda da eficácia limita-se à norma da medida provisória não acolhida ou modificada pela lei de conversão. Deve-se examinar, caso a caso, se a modificação aprovada pelo Congresso Nacional tem pertinência com o inteiro teor da medida. Sendo afirmativa a conclusão, deve-se declarar a continuidade da regência dos efeitos até então verificados.⁶⁴

No entanto, o mais certo é que “o legislador determine expressamente quais os dispositivos que retroagirão, observadas sempre as vedações constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada”⁶⁵

3.3 Medida Provisória Não Convertida em Lei

A medida provisória entra em vigor, com força de lei, no momento de sua edição. Quando não apreciada pelo Congresso Nacional no tempo oportuno, qual seja, o prazo constitucional, diz-se que a medida provisória caducou. E, sendo apreciada, o Congresso Nacional pode aprová-la com ou sem emendas ou rejeitá-la. Os efeitos da rejeição ou da caducidade são os mesmos; não convertida em lei, a medida provisória perde os seus efeitos, deixa de existir.⁶⁶

Antes da EC 32/2001, os atos praticados durante a vigência da medida provisória rejeitada ou caduca eram extintos, fulminados retroativamente, inclusive em relação aos direitos adquiridos.⁶⁷ Era necessário, portanto, que o Congresso Nacional disciplinasse as relações jurídicas dela decorrente, conforme o parágrafo único do art. 62 da CF/88 (redação originária).

Um exemplo de Decreto Legislativo foi o de nº 166, de 28.06.1991:

Disciplina as relações jurídicas decorrentes da rejeição da Medida Provisória 296, de 29 de maio de 1991, verbis: Art. 1º São mantidos os efeitos financeiros decorrentes da aplicação da Medida Provisória 296, de 29.05.1991, incidente sobre as folhas de pagamento dos servidores civis e militares da União,

⁶⁴ Cf. voto do Min. Marco Aurélio no STF, 2ª Turma, RE 176.599-2-AC, rel. Min. Marco Aurélio, *DJ* 20.04.1995.

⁶⁵ Ramos, Parecer SR-92, de 21 de junho de 1989, da Consultoria-Geral da República (*DOU* de 23.06.1989). **IOB – Suplemento Especial**, p. 8, set. 1989 apud AMARAL JÚNIOR, **Medida provisória e a sua conversão em lei. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional**, p. 185.

⁶⁶ AMARAL JÚNIOR, op cit., p. 186-188.

⁶⁷ Idem.

referentes aos meses de maio e junho de 1991. Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.⁶⁸

Embora regular, por meio de decreto legislativo, as relações advindas de medida provisória caduca ou rejeitada fosse competência do Congresso Nacional, ele raramente a exerceu. E talvez, por essa razão, a EC 32/2001 tenha disposto de modo diverso do texto constitucional originário, no § 11 do art. 62, da atual Constituição Federal. A partir de então, se o Congresso Nacional não regular as relações jurídicas advindas da medida provisória em até 60 dias depois de ter caducado ou sido rejeitada, tais relações permanecerão regidas pela medida provisória, criando-se, assim, a possibilidade de ultra-atividade da medida provisória em relação às relações formadas durante a sua vigência⁶⁹, ou seja, a sua eficácia permanece mesmo depois da sua rejeição ou caducidade.

No primeiro texto,

(...) os efeitos da medida provisória não convertida se desconstituíam, salvo se decreto legislativo dispusesse em contrário. Ao invés, hoje eles perduram válidos, salvo se o decreto legislativo dispuser em contrário. E isto no prazo de sessenta dias mencionado. Ocorre, portanto, uma presunção em favor da permanência do regime aplicado às relações jurídicas pela medida provisória.⁷⁰

Para Juliana Carla, o que ocorreu, na verdade, foi o abrandamento do efeito *ex-tunc*, ou seja, reduziu-se o efeito da retroatividade das medidas provisórias que, nesses casos, deveriam ser totalmente desconstituídas, como se nunca tivessem existido.⁷¹

Então, surge a dicotomia entre a provisoriedade do ato e sua força de lei. O respeito ao ato jurídico perfeito ou ao direito adquirido, constitucionalmente previsto, e à retroatividade máxima da medida provisória.⁷²

A não-apreciação da medida provisória no prazo improrrogável significa a sua caducidade. Sem a edição do decreto legislativo, fica mantida a vigência da medida provisória nas situações que tenha ocasionado.⁷³ Inverteu-se o procedimento, tornando-o semelhante ao do decreto-lei que era aprovado tacitamente, caso não houvesse deliberação pelo Congresso Nacional. Um exemplo disso é a situação gerada pela Medida Provisória nº 38, que

dispõe sobre o parcelamento de débitos tributários de Estados, do Distrito Federal, de Municípios e de empresas públicas e privadas em processo de

⁶⁸ Decreto Legislativo 166, de 28.06.1991 apud AMARAL JÚNIOR, op cit, p. 188.

⁶⁹ MENDES, COELHO, BRANCO, **Curso de Direito Constitucional**, p. 849.

⁷⁰ FERREIRA FILHO, **Do Processo Legislativo**, p. 242.

⁷¹ VALLE, **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1. ed., p. 56.

⁷² Idem.

⁷³ Idem.

falência ou de liquidação, institui regime especial de parcelamento de contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, restabelece prazos para pagamento de débitos tributários, inclusive do imposto de renda incidente sobre lucro inflacionário, concede benefícios fiscais à instalação, ampliação ou modernização de unidades industriais e tratamento tributário isonômico entre produção nacional e a importação de papel-jornal, altera a legislação aduaneira e a relativa à cobrança de direitos antidumping e compensatórios, e dá outras providências.⁷⁴

Ela nunca recebeu parecer da Comissão Mista, perdeu a eficácia em 13 de agosto de 2002, não teve projeto de decreto legislativo editado, mas continua a reger os atos praticados no período de sua vigência.⁷⁵

Ressalte-se, porém, que o que se pretende resguardar, nesse caso, são as relações jurídicas ocorridas durante o período em que a medida provisória esteve em vigor. Se a medida provisória rejeitada ou caduca, alterou relações a ela antecedentes, as novas relações que estabeleceu, envolverão os fatos ocorridos durante o tempo em que esteve em vigor.⁷⁶ Conforme Gilmar Mendes, “a regulação criada pela medida provisória não se projeta para o futuro; apenas preserva a validade dos atos praticados antes de ser repelida. Rejeitada a medida provisória, torna a vigorar a regra que ela havia alterado”.

⁷⁴ Ementa da Medida Provisória nº 38, de 2002.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ MENDES, COELHO, BRANCO, op cit., loc cit.

CAPÍTULO 4

MP 82/2002 – MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL REPASSADA PARA OS ESTADOS

4.1 A MP 82/2002

A MP 82/2002 propôs a transferência de parte da malha rodoviária federal aos Estados. A observação dessa medida provisória objetiva auxiliar a compreensão prática das nuances das medidas provisórias desde sua edição até o projeto de conversão em lei proposto pelo Congresso Nacional e, finalmente, o veto ao projeto pelo Presidente da República que também tem por consequência a não conversão em lei da medida provisória por ele editada.

4.2 Texto original da MP 82/2002 e sua exposição de motivos

MEDIDA PROVISÓRIA Nº. 82, DE 07 DE DEZEMBRO 2002

Vetada

Dispõe sobre a transferência da União para os Estados e o Distrito Federal de parte da malha rodoviária sob jurisdição federal, nos casos que especifica, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º A União transferirá, a título de descentralização da sua malha rodoviária, a seu exclusivo critério, para os Estados e o Distrito Federal, em virtude desta Medida Provisória e observados os limites nela estabelecidos, o domínio de até dezoito mil quilômetros da malha rodoviária federal, bem assim de seus acessórios e benfeitorias.

§ 1º A malha rodoviária federal passível de transferência para cada Estado e o Distrito Federal será definida em ato do Ministro de Estado dos Transportes.

§ 2º Não se aplica o disposto no caput às rodovias consideradas estratégicas pelo Ministério dos Transportes.

§ 3º Decreto poderá determinar a manifestação prévia ou participação de outros órgãos federais na consideração da natureza estratégica das rodovias a que se refere o § 2o.

§ 4º A transferência de domínio a que se refere o caput dar-se-á em caráter irretratável e irrevogável, mediante termo assinado pelo Ministro de Estado dos Transportes e pelo Governador do Estado ou do Distrito Federal.

Art. 2º A União repassará, nos limites e condições estabelecidos nesta Medida Provisória, aos Estados e ao Distrito Federal, em decorrência da transferência de domínio prevista no art. 1º, por intermédio do Ministério dos Transportes, à conta de dotação orçamentária própria, recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, de que trata a Lei no 10.336, de 19 de dezembro de 2001, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

§ 1º O repasse de que trata o caput será feito em até dez dias úteis, contados da data da assinatura do termo de transferência de domínio a que se refere o § 4º do art. 1º.

§ 2º O valor do repasse será de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais) por quilômetro de rodovia federal objeto do termo de transferência de domínio.

§ 3º A assinatura do termo de transferência de domínio e o repasse de que trata esta Medida Provisória ficam condicionados à:

I - declaração pelo Estado ou pelo Distrito Federal, na forma estabelecida pela Advocacia-Geral da União, de que todas as despesas realizadas em rodovias federais, direta ou indiretamente, sem convênio ou com convênio em desacordo com o plano de trabalho e de aplicação de recursos, foram efetuados por sua conta e ordem, não constituindo obrigação da União;

II - adimplência do Estado ou do Distrito Federal no que se refere ao pagamento de dívidas e demais obrigações financeiras para com a União, atestada pela Secretaria do Tesouro Nacional;

III - renúncia em juízo a pretensão ou alegado direito em que se funda a ação, se houver, contra a União em que se pretenda o ressarcimento ou indenização por despesas incorridas com rodovias federais.

§ 4º O recebimento do repasse a que se refere este artigo implica renúncia a qualquer pretensão ou alegado direito que possa existir relativamente ao ressarcimento ou indenização por eventuais despesas feitas em rodovias federais sem convênio ou com convênio em desacordo com o plano de trabalho e de aplicação de recursos.

Art. 3º Os Estados e o Distrito Federal receberão, em caráter irretratável e irrevogável, um mínimo de vinte e cinco por cento, anualmente, do total da malha a ser transferida a cada Unidade da Federação, conforme cronograma estabelecido no respectivo termo de transferência de domínio.

§ 1º A transferência total de domínio das rodovias será concluída no máximo até o mês de janeiro de 2006.

§ 2º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal antecipar, ainda que em parte, o recebimento das rodovias constantes do termo de transferência.

Art. 4º Em virtude da transferência de domínio de que trata o art. 1º e ressalvado o disposto no art. 2º, as despesas com a manutenção, recuperação, conservação, restauração, melhoria e pavimentação das rodovias transferidas passam a ser de

responsabilidade exclusiva das respectivas Unidades da Federação, a partir do recebimento da rodovia.

Art. 5º Fica vedado o repasse ou ressarcimento de recursos correspondentes a gastos eventualmente realizados pelos Estados e pelo Distrito Federal, que não encontrem amparo em convênio firmado com a União, no qual estejam especificados planos de trabalho e de aplicação de recursos.

Art. 6º Fica estabelecido o prazo de quarenta e cinco dias, contado da publicação desta Medida Provisória, para que os Estados e o Distrito Federal manifestem ao Ministério dos Transportes interesse na transferência de domínio, nos termos desta Medida Provisória.

Parágrafo único. Efetuada a transferência de domínio, ficam mantidos os planos de trabalho e de aplicação de recursos ao abrigo de convênios, ainda em vigor na data de publicação desta Medida Provisória, firmados pela União com os respectivos Estados e o Distrito Federal, relativos à malha transferida, vedados o seu aditamento, prorrogação e renovação.

Art. 7º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 07 de dezembro de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO⁷⁷

Os Ministros Pedro Malan, da Fazenda, e João Henrique de Almeida Sousa, dos Transportes, José Bonifácio Borges de Andrada, Advogado-Geral da União e Pedro Parente, Chefe da Casa Civil, submetem à apreciação do Presidente Fernando Henrique Cardoso o projeto de medida provisória acima, em 12 de dezembro de 2002.

Na exposição de motivos (E.M.I. no 304-A MF/MT/AGU/CCIVIL), apresentaram em defesa da sua publicação recomendaram a descentralização das estradas de rodagem federais, justificando que os Estados já vinham empreendendo, “ao longo dos últimos anos, obras de manutenção e de melhorias nas estradas de rodagem federais”, muitas vezes, sem utilizar os convênios estabelecidos pela União ou sem os planos de trabalho e de aplicação, ou, ainda, fora dos limites e especificações nesses determinados, ou seja, por sua própria conta e risco. Defenderam a idéia de que com a descentralização, os Estados poderiam continuar a realização dessas obras, porém passariam a fazê-lo em “coisas imóveis suas”. Consideraram razoável aliar à descentralização o repasse de recursos financeiros suficientes para que os Estados pudessem dar segmento às já iniciadas “obras de manutenção e de melhorias necessárias à boa conservação das estradas objeto da transferência pretendida”.

⁷⁷ <http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=489574&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>

Para efetuar a transferência pretendida, determinaram três condições.

(1) declaração pelo Estado ou pelo Distrito Federal de que todas as despesas realizadas em rodovias federais foram efetuadas por sua conta e ordem, não constituindo obrigação da União; (2) adimplência do Estado ou do Distrito Federal no que se refere ao pagamento de dívidas e demais obrigações financeiras para com a União; e (3) renúncia em juízo ao direito em que se funda eventual ação contra a União em que se pretenda ressarcimento ou indenização por despesas incorridas com rodovias federais.

Enfatizaram que a matéria do projeto de medida provisória seria extremamente relevante⁷⁸, pois redundaria na redistribuição de tarefas entre os entes da federação brasileira, além de prestigiar a “a capacidade de os Estados gerirem as estradas existentes em seus territórios, conforme recomenda o princípio da subsidiariedade inerente às federações democráticas contemporâneas”.

E quanto à urgência da matéria, afirmaram:

Enfim, a matéria é urgente, porquanto há anos tramitam no Congresso Nacional proposições legislativas correlatas à temática enfocada no projeto ora apresentado à Vossa Excelência, tal como o Projeto de Lei no 1.176, de 1995 (“Estabelece os princípios e as diretrizes para o Sistema Nacional de Viação e dá outras providências.”), apresentado pelo Poder Executivo. Sim, a teor da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a “existência de projeto de lei sobre a matéria, antes de provar a falta de urgência, pode evidenciá-la, se o processo legislativo não se ultima no tempo em que o Poder competente razoavelmente reputa necessário à vigência da inovação proposta, que, de qualquer modo, ficará sujeita à decisão final, ex tunc, do Congresso Nacional”. (cf. Voto do Relator no Supremo Tribunal Federal, ADInMC no 526-0/DF, Tribunal Pleno, Rel.: Min.: Sepúlveda Pertence, DJ de 05.03.1993).

Há mais: o entendimento jurisprudencial referido foi consagrado – como orientação de Governo – no Decreto no 4.176, de 28 de março de 2002, que assim dispõe no § 1º do seu art. 40: “Caso se verifique demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configuradas a relevância e a urgência, propor a edição de medida provisória”.

4.3 Convênios assinados entre Estados e União

Enquanto a medida provisória tramitava no Congresso Nacional, foram assinados termos de transferência com quinze Estados, *verbis*, alguns exemplos:

Convênio realizado entre a União e o governo do Rio Grande do Sul

⁷⁸ Requisito constitucional para edição de medida provisória, conforme o caput do art. 62 da Constituição Federal de 1988, texto atual.

Extrato de Transferência n.º 005/2002, que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, CNPJ 37.115.342/0001-67 e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, CNPJ N.º 87934675/0001-96, Do Objeto: Transferência para o domínio do Estado de parcela da malha rodoviária federal constante do anexo I ao presente Termo. Do valor: O valor do repasse da União ao Estado será de R\$ 258.414.000,00 (duzentos e cinquenta oito milhões e quatrocentos e quatorze mil reais). Origem dos Recursos: Os recursos destinados ao atendimento do presente Termo de Transferência foram definidos na Medida Provisória n.º 082 de 07 de dezembro de 2002, DOU de 13.12.2002. Da Vigência: O prazo de vigência do presente Termo de Referência está estabelecido na Medida Provisória n.º 082 de 07 de dezembro de 2002. Data da Assinatura: 19.12.2002 Assinam: pelo Ministério dos Transportes, Senhor JOÃO HENRIQUE DE ALMEIDA SOUSA, CPF n.º 035.809.703-72, Ministro dos Transportes, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o Senhor OLÍVIO DE OLIVEIRA DUTRA, CPF 050.126.430/20. – Governador do Estado.⁷⁹

Convênio realizado entre a União e o governo de Minas Gerais.

Brasília - DF, sexta-feira, 20 de dezembro de 2002 R\$ 0,04 - EDIÇÃO EXTRA ISSN 1677-7069 Ministério dos Transportes - Sumário Ministério dos Transportes - GABINETE DO MINISTRO - !ID362577-0>EXTRATOS DE TRANSFERÊNCIAS Extrato de Transferência n.º 001/2002, que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, CNPJ 37.115.342/0001-67 e o Governo do Estado de Minas Gerais CNPJ N.º 18.715.615/0001-60, Do Objeto: Transferência para o domínio do Estado de parcela da malha rodoviária federal constante do anexo I ao presente Termo Do valor: O valor do repasse da União ao Estado será de R\$ 780.039.000,00 (setecentos e oitenta milhões e trinta e nove mil reais) Origem dos Recursos: Os recursos destinados ao atendimento do presente Termo de Transferência foram definidos na Medida Provisória n.º 082 de 07 de dezembro de 2002, DOU de 13.12.2002. Da Vigência: O prazo de vigência do presente Termo de Referência está estabelecido na Medida Provisória n.º 082 de 07 de dezembro de 2002. Data da Assinatura: 19.12.2002 Assinam: pelo Ministério dos Transportes, Senhor JOÃO HENRIQUE DE ALMEIDA SOUSA, CPF n.º 035.809.703-72, Ministro dos Transportes, pelo Governo do Estado de Minas Gerais o Senhor ITAMAR AUGUSTO CAUTIERO FRANCO, CPF. 003 789 256-87 - Governador do Estado.⁸⁰

Convênio realizado entre a União e o Estado da Paraíba

Extrato de Transferência n.º. 003/2002, que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, CNPJ 37.115.342/0001-67 e o Estado da Paraíba CNPJ n.º. 08.761.124/0001- 00. Do Objeto: transferência em caráter irrevogável e irretratável as rodovias constantes do Anexo I deste instrumento, assim como seus acessórios e benfeitorias, observadas à cronologia apresentada no mesmo anexo I. Do Repasse e dos Recursos: o valor do repasse da União ao Estado corresponde a R\$ 31.460.000,00 (trinta e um milhões e quatrocentos e sessenta mil reais), o valor do repasse fica limitado ao valor de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais) por quilômetro transferido objeto deste instrumento,

⁷⁹ Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 2002. Pág. 1

⁸⁰ Idem.

correrá a conta dos recursos decorrentes de créditos adicionais, aprovados especificamente para os respectivos fins, observará os limites de movimentação e empenho e de pagamento de que trata o art. 2º Medida Provisória nº. 82/2002 de 7 de dezembro de 2002, DOU de 13/12/2002. Da vigência: o prazo de vigência do presente Termo de Transferência está estabelecido na Medida Provisória nº. 82 de 7/12/2002. Data da Assinatura: 19/12/2002. Assinam: pelo Ministério dos Transportes, Senhor JOÃO HENRIQUE DE ALMEIDA SOUSA, Ministro de Estado dos Transportes, pelo Estado da Paraíba, Senhor ROBERTO PAULINO, CPF nº. 367.647.364-72, Governador.⁸¹

Convênio realizado entre a União e o Estado de Rondônia

Extrato de Transferência n.º 004/2002, que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, CNPJ 37.115.342/0001-67 e o Governo do Estado de Rondônia CNPJ N.º. 04.285.920/0001-54 Do Objeto: Transferência para o domínio do Estado de parcela da malha rodoviária federal constante do anexo I ao presente Termo Do valor: O valor do repasse da União ao Estado será de R\$ 14.950.000,00 (quatorze milhões novecentos e cinquenta mil reais) Origem dos Recursos: Os recursos destinados ao atendimento do presente Termo de Transferência foram definidos na Medida Provisória n.º 082 de 07 de dezembro de 2002, DOU de 13.12.2002. Da Vigência: O prazo de vigência do presente Termo de Referência está estabelecido na Medida Provisória n.º 082 de 07 de dezembro de 2002. Data da Assinatura: 19.12.2002 Assinam: pelo Ministério dos Transportes, Senhor JOÃO HENRIQUE DE ALMEIDA SOUSA, CPF nº. 035.809.703-72, Ministro dos Transportes, pelo Governo do Estado de Rondônia o Senhor JOSÉ DE ABREU BIANCO, CPF. 136.097.269-20 - Governador do Estado.⁸²

4.4 Projeto de lei de conversão nº 3/2003

Em abril de 2003, o Congresso Nacional aprovou a MP 82, porém com várias modificações, tendo apresentado o projeto de lei de conversão nº 3/2003, *verbis*:

Dispõe sobre a transferência da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de segmentos da malha rodoviária sob jurisdição federal, nos casos que especifica, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A União poderá transferir para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a título de descentralização, segmentos da malha rodoviária federal, bem como os respectivos acessórios e benfeitorias.

§ 1º Os segmentos da malha rodoviária federal passíveis de transferência para cada Estado, para o Distrito Federal e para os Municípios serão definidos em ato do Ministro de Estado dos Transportes.

⁸¹ Idem.

⁸² Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 2002. Pág. 1

§ 2º Não se aplica o disposto no *caput* às rodovias consideradas estratégicas pelo Governo Federal.

§ 3º A transferência de domínio a que se refere o *caput* dar-se-á em caráter irretratável e irrevogável, mediante termo assinado pelo Ministro de Estado dos Transportes e pelo Governador do respectivo Estado, do Distrito Federal ou pelo Prefeito do respectivo Município.

Art. 2º O termo de transferência de domínio a que se refere o § 3º do art. 1º definirá as rodovias a serem transferidas, com suas extensões, sendo que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios receberão o mínimo de vinte e cinco por cento, anualmente, do total da malha a ser transferida a cada unidade da federação conforme o cronograma estabelecido no respectivo termo de transferência de domínio.

§ 1º É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios antecipar, ainda que em parte, o cronograma de recebimento das rodovias constante do termo de transferência.

§ 2º A transferência total de domínio das rodovias será concluída no máximo até o mês de janeiro de 2006.

Art. 3º Em virtude da transferência de domínio de que trata o art. 1º, a partir da data de recebimento da rodovia, as despesas com sua manutenção, recuperação, conservação, restauração, melhoria e pavimentação passam a ser de responsabilidade exclusiva da Unidade da Federação que a recebeu.

Art. 4º Fica vedado o repasse ou ressarcimento de recursos correspondentes a gastos eventualmente realizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não encontrem amparo em convênio firmado com a União, no qual estejam especificados os correspondentes planos de trabalho e de aplicação de recursos.

Art. 5º Efetuada a transferência de domínio, ficam mantidos os planos de trabalho e de aplicação de recursos ao abrigo de convênios ainda em vigor na data de publicação desta Lei, firmados pela União com os respectivos Estados, o Distrito Federal e os Municípios, relativos aos segmentos da malha rodoviária transferidos, vedados o seu aditamento, prorrogação e renovação.

Art. 6º A União repassará, nos limites e condições estabelecidos nesta Lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em decorrência da transferência de domínio prevista no art. 1º, por intermédio do Ministério dos Transportes, à conta de dotação orçamentária própria, recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, de que trata a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

§ 1º O repasse de que trata o *caput* será feito em até dez dias úteis, contados da data da assinatura do termo de transferência de domínio a que se refere o § 3º do art. 1º.

§ 2º O valor de repasse será de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais) por quilômetro de rodovia federal objeto do termo de transferência de domínio, sendo que para os fins previstos nas Leis nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001, o cálculo da Receita Líquida Real – RLR, exclui da Receita Realizada, os valores transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com base nesta

Lei, inclusive no caso dos recursos já transferidos na vigência da Medida Provisória que lhe deu origem.

Art. 7º A assinatura do termo de transferência de domínio e o repasse a que se referem, respectivamente, o § 3º do art. 1º e o *caput* do art. 6º ficam condicionados à:

I – declaração pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, na forma estabelecida pela Advocacia-Geral da União, de que todas as despesas realizadas em rodovias federais, direta ou indiretamente, sem convênio foram efetuadas por sua conta e ordem, não constituindo obrigação da União;

II – adimplência do Estado, do Distrito Federal ou dos Municípios no que se refere ao pagamento de dívidas e demais obrigações financeiras para com a União, atestada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de abril de 2003.⁸³

4.5 Sanção, veto e consequências

O projeto de lei de conversão nº 3 de 2003, proveniente da MP 82/2002 foi encaminhado pelo Congresso Nacional para sanção ou veto do Presidente da República que enviou ao Senado a mensagem do veto:

MENSAGEM Nº 198, de 19 de maio de 2003.

Senhor Presidente do Senado Federal, Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar integralmente, por contrariar o interesse público, o Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2003 (MP nº 82/02), que “Dispõe sobre a transferência da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de segmentos da malha rodoviária sob jurisdição federal, nos casos que especifica, e dá outras providências”.

Nas razões do veto, o Presidente da República informou a manifestação do Ministério da Fazenda, como a razão para o veto integral ao projeto.

Entre as inovações afirmativas, a mais preocupante é a determinação da exclusão dos valores transferidos aos Estados e Distrito Federal do cálculo da Receita Líquida Real - RLR, que vem a ser a base para o pagamento do serviço da dívida daqueles entes federativos nos termos das Leis nos 8.727, de 5 de novembro de 1993, 9.496, de 11 de setembro de 1997, e 10.195, de 14 de fevereiro de 2001. Tal exclusão constitui gravíssimo precedente para a rediscussão do serviço da dívida dos Estados, justamente no momento em que já existem pleitos no sentido da retirada de outros valores da RLR.

⁸³ <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/135035.htm>

A defesa da estabilidade do conceito de Receita Líquida Real exige a oposição de veto ao § 2º do art. 6º do Projeto de Lei Conversão no 3, de 2003. Ocorre que é justamente nesse dispositivo que se encontra fixado o principal parâmetro de execução do disposto na Medida Provisória no 82, qual seja, o valor a ser transferido pela União por quilômetro de rodovia descentralizado, razão pela qual a lei resultante tornar-se-ia virtualmente inaplicável para novas operações.

Ademais, ainda que se possa vir a restabelecer tal valor por intermédio de novo projeto de lei, a ausência dos dispositivos suprimidos no Projeto de Lei de Conversão no 3, de 2003, representaria enorme risco fiscal para a União em anos futuros, especialmente em face da supressão do limite total de quilômetros descentralizáveis e do prazo para manifestação de interesse por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídos no rol de potenciais beneficiários.

Outro risco de proporções consideráveis vem a ser a reabertura de litígios judiciais contra a União em torno do ressarcimento ou indenização por despesas incorridas com rodovias federais sem convênio ou com convênio em desacordo com o plano de trabalho de aplicação de recursos, uma vez que o dispositivo que condiciona a assinatura do termo de transferência de domínio à renúncia em juízo àquelas ações foi suprimido do texto legal.

De outra parte, vetado integralmente o projeto, caberá ao Congresso Nacional editar decreto legislativo dispondo sobre a convalidação dos atos praticados durante a vigência da Medida Provisória no 82, os quais permanecem regidos por esta na ausência ou até a edição do referido ato.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

A MP 82 esteve em vigor no período de sua publicação, 13 de dezembro de 2002 até 19 de maio de 2003, quando o Projeto de Conversão 03/2003 foi vetado integralmente, pela Presidência da República, porém o Congresso Nacional não editou o decreto legislativo tratando da convalidação ou desfazimento dos atos praticados na vigência da MP 82.

Ao todo foram transferidos 14.805,1 km de rodovias federais aos 15 estados, a saber: Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul e Tocantins. O estado de Minas Gerais recebeu 40,5% do total das rodovias federais com 6.000 km, seguido do Rio Grande do Sul com 1.987 km e Bahia com 1.411 km.

Houve um impasse entre a União e Estados, tendo em vista a contestação por parte dos Tribunais de Contas na aplicação de recursos nos trechos transferidos. Além disso, existem algumas questões sem resposta tais como,

quem arcará com o contencioso de desapropriação das terras quando da construção das rodovias, que geraram um passivo e em algum tempo terá que de ser quitado. Outra é que para a conclusão do processo de estadualização de rodovias federais existem várias pendências a serem resolvidas: a aceitação onerosa de bens imóveis, ou seja, para o repasse das rodovias federais aos estados, é necessária Autorização Legislativa das respectivas Assembléias Estaduais. Não se sabe como ficarão os contratos de exploração das faixas de domínio já firmados com o DNIT, que por sua vez, nem realizou o levantamento dos bens acessórios e benfeitorias, que compõem o patrimônio a ser transferido, bem como os projetos de construção das rodovias e das obras-de-arte-especiais.⁸⁴

O Secretário dos Transportes do Rio Grande do Sul, Alexandre Postal, acompanhado do Diretor-Geral do Daer, Roberto Niederauer, afirmou durante a reunião dos secretários dos transportes de todo o Brasil ocorrida no dia 11 de janeiro de 2006, em São Paulo, que dos 15 estados que firmaram o convênio com a União para a estadualização das rodovias federais, somente o Mato Grosso do Sul obteve a autorização Legislativa para recebê-las. “A MP 82 foi vetada, retirando do Rio Grande do Sul e demais estados o dever de receber essas rodovias. Portanto, elas continuam sob a responsabilidade do governo federal”.⁸⁵

No Paraná, em relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras de Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - BR-487/PR, Porto amargo-Campo Mourão, objeto do Programa de Trabalho 26.782.0233.5707.0003, foram detectadas irregularidades graves. As justificativas recaem na MP 82:

(...)

3. Informa a equipe responsável pelo levantamento que **a BR-487/PR foi transferida para o Estado do Paraná em 2002, com base na Medida Provisória 82/2002, não tendo havido alocação de recursos para a obra no Orçamento Geral da União desde 2004.** A fiscalização ora sob apreciação realizou-se porque o empreendimento consta do anexo à Lei Orçamentária Anual que relaciona as obras sujeitas ao bloqueio de seus recursos orçamentários em razão de irregularidades detectadas por este Tribunal.

(...)

4. A obra, iniciada em 2/9/1998, encontra-se com 44% de execução física, correspondente ao Lote 1, com extensão de 33,5 km, que já foi totalmente concluído. Os Lotes 2 e 3, perfazendo 41,5 km, não chegaram a ser iniciados. O trecho restante da obra, com extensão de 95 km, está em fase de elaboração do projeto respectivo. A equipe estima que serão necessários ainda R\$ 51.223.445,87, supervisão e reajuste incluídos, para a conclusão da

⁸⁴ http://www.abder.org.br/informativo/abril_maio2005/abr_maio2005.htm

⁸⁵ <http://www.estado.rs.gov.br/index.php>

etapa inicial do empreendimento, composta dos Lotes 1, 2 e 3. No entanto, desde 2002, não há execução financeira dos recursos alocados à obra nos OGUs.

(...)

8. Sobre a transferência dominial da rodovia BR-487/PR para o Governo do Estado do Paraná, a equipe registra os seguintes fatos na parte do relatório destinada à emissão de seu parecer conclusivo: **“Além disso, convém registrar que o domínio desta rodovia foi transferido para o Estado do Paraná, a partir de janeiro de 2004, mediante os Termos de Transferência nº 006/2002 e nº 011/2002, firmados por intermédio do Ministério dos Transportes, com fundamento na Medida Provisória nº 82/2002 e consoante cronograma estabelecido pela Portaria MT nº 881/2003. No entanto, essa transferência de domínio está sendo contestada pelo Estado do Paraná. O Procurador Geral do Estado do Paraná, através do Ofício nº 335 de 04/02/2005, informa ao Ministro de Estado dos Transportes, que o Estado do Paraná não reconhece a legitimidade dos Termos de Transferência, firmados quando da edição da Medida Provisória nº 82/2002, porque não houve a devida conversão em lei desse ato normativo. Cientifica-o, ainda, que o Estado do Paraná intentará as medidas judiciais para anular as Portarias em questão e entende que os trechos continuam sendo federais, de responsabilidade da União.”**⁸⁶ (grifo nosso)

Com a falta do decreto legislativo as transferências de estradas federais para os Estados que assinaram o convênio com a União, permanecem válidas, conforme o § 11, do art. 62 da CF. Desse modo, as alegações e contestações feitas pelos Estados no sentido de se devolver à União o domínio das estradas é inócua.

⁸⁶ <https://contas.tcu.gov.br/tcu/PesquisarBrs?opcao=documento&p1=000029061&p2=B001&p3=xxx>

CONCLUSÃO

O decreto-lei só poderia ser rejeitado se houvesse deliberação pelo Congresso Nacional, o que, em geral, não ocorria, tornando regra a sua aprovação tácita. No entanto, em caso de apreciação e rejeição, havia segurança jurídica para as relações jurídicas decorrentes de sua edição, pois os atos praticados durante a vigência do decreto-lei rejeitado permaneciam válidos.⁸⁷

Considerado instrumento de autoritarismo e retirado do ordenamento jurídico brasileiro, o decreto-lei, de certo modo, voltou a existir com novo nome e novas regras, pois o legislador constituinte de 1988 reconheceu que o Presidente da República precisava participar do processo legislativo em casos excepcionais e adotou a medida provisória que.

Foi então criada a medida provisória entre as espécies normativas do art. 59 da Constituição Federal. Apesar de haver críticas nesse sentido, não há que se falar em afronta à competência do Poder Legislativo ou à separação dos poderes quando o Presidente edita uma medida provisória, pois esse tem legitimidade constitucional para o exercício dessa função, e ainda que deva ser um ato excepcional, justificado pela relevância da matéria e pela sua urgência, é o momento em que os Poderes Executivo e Legislativo partilham da função legislativa.

Com a introdução da medida provisória, o legislador teve a intenção de evitar a aprovação tácita por decurso de prazo, determinando que a medida provisória perderia a eficácia desde a edição, caso não fosse convertida em lei no período de trinta dias, a partir de sua publicação, incumbindo o Congresso Nacional de disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes. Ora, a aprovação tácita do decreto-lei, conforme parágrafo único do art. 58 da Constituição de 1967, ocorria, justamente, por falta de deliberação do Congresso Nacional. No entanto, o Congresso Nacional não teria o hábito de deliberar a respeito das relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias, assim como não o fazia em relação à própria medida provisória.

A introdução da medida provisória na Constituição de 1988 inovou benéficamente não permitindo a aprovação tácita da medida provisória, como acontecia com o

⁸⁷ § 2º do art. 55 da Constituição de 1967, acrescido pela Emenda nº 1/1969.

decreto-lei. O Congresso passou a ser obrigado a participar do processo de criação de uma nova lei, mesmo que fosse decorrente de ato do Poder Executivo, que estava, e está autorizado, constitucionalmente, a legislar por meio das medidas provisórias. Porém, a segurança jurídica que havia para as relações surgidas durante o período em que o decreto-lei esteve em vigor, foi perdida, uma vez que os atos praticados durante a vigência da medida provisória passaram a ser extintos retroativamente, inclusive em relação aos direitos adquiridos em caso de sua conversão parcial, rejeição ou caducidade.

O legislador procurou regulamentar os procedimentos de apreciação e votação das medidas provisórias, corrigindo aquilo que se passou a considerar falha com a observação do processo na prática. A EC 32/2001 modificou e detalhou, sensivelmente, todo o procedimento de publicação das medidas provisórias, sua apreciação pelo Congresso, e da lei de conversão. Impôs maior limitação quanto à matéria permitida para essa espécie normativa; restringiu a prorrogação e a reedição que perpetuavam o ato provisório e carente de ser convertido em lei; explicitou o procedimento de conversão em lei, antes regulamentado pela Resolução nº 1/89. Além disso, a EC 32/2001 proporcionou o resgate da segurança jurídica que havia sido perdida em caso de rejeição ou caducidade da medida provisória ao determinar, no § 11, que, se não for editado o decreto legislativo até sessenta dias após a rejeição ou caducidade da medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência serão mantidas.

A manutenção das situações criadas durante o período em que vigorou a medida provisória, determinação semelhante à do decreto-lei, resgatou uma das garantias fundamentais da Constituição brasileira, qual seja a defesa do direito adquirido. E assim o fez não só em relação à medida provisória rejeitada ou caduca, mas também quanto à medida provisória aprovada com modificações. Na verdade, a EC 32/2001, pode ser considerada um grande avanço para a espécie normativa que regulamentou, tendo em vista ter corrigido muitas de suas deficiências.

Quanto à legislação anterior colidente com a medida provisória que é editada, não resta dúvida de que o que ocorre é a revogação condicionada à conversão em lei da medida provisória, ficando a lei anterior suspensa até que haja uma definição quanto ao destino da medida provisória. Se convertida em lei, fica revogada a lei anterior definitivamente. Mas se a medida provisória caducar ou for rejeitada, a lei anterior é restaurada, voltando a vigorar a partir de então, não interferindo, entretanto, nas relações

criadas no período em que vigorou a medida provisória. O mesmo se pode constatar em relação à medida provisória que foi revogada por outra medida provisória. A primeira é revogada definitivamente com a conversão em lei da medida provisória que suspendeu os seus efeitos. No entanto, caducando ou sendo rejeitada a segunda medida provisória, volta a vigorar a primeira durante o prazo que lhe faltava quando foi revogada.

O exemplo citado da MP 82/2002 mostra o processo desde a edição da medida provisória pelo Presidente da República, mediante exposição de motivos dos seus ministros, projeto de lei de conversão proposto pelo Congresso Nacional e veto pelo Presidente da República.

Obviamente, nem todas as medidas provisórias caminham nesse sentido. Há aquelas que são rejeitadas pelo Congresso Nacional, bem como aquelas que são aprovadas integralmente; mas há, ainda, as que sequer chegam a ser apreciadas e caducam por decurso de prazo.

De qualquer modo, pode-se perceber o quanto seria importante a edição do decreto legislativo pelo Congresso Nacional, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da medida provisória, fosse qual fosse a razão de sua não conversão em lei.

No caso apresentado, o decreto não foi editado, o que é o procedimento comum. O resultado são as inúmeras contestações judiciais por parte dos Estados que receberam a transferência de domínio das estradas federais. Escusam-se por não manterem adequadamente as estradas, alegando que, se a medida provisória não foi convertida em lei, não é válida e, assim, reclamam a falta do repasse de verba pela União desde a transferência e pleiteiam devolver o domínio das estradas ao Governo Federal.

Ora, o decreto legislativo poderia, sim, dirimir as dúvidas e os conflitos criados, evitar as discussões levantadas. No entanto, a despeito disso, a mesma Constituição que, no § 3º do art. 62 imprime ao Congresso Nacional o dever de disciplinar tais relações, por meio do § 11 do mesmo artigo supre a falta do decreto mantendo as relações jurídicas regidas pela medida provisória não convertida e, garantindo, desse modo, a segurança jurídica daqueles que foram afetados pelas situações então criadas.

Embora ainda haja críticas ao excesso de edições de medidas provisórias pelo Presidente da República, com a EC 32/2001, a medida provisória não convertida em lei, que

outrora foi objeto de grandes contestações, passou a seguir um caminho de tranquilidade jurídica.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e a sua conversão em lei**. A Emenda Constitucional n.º 32 e o papel do Congresso Nacional. Brasília: Revista dos Tribunais, 2004.

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

BARROS, Sérgio Resende. **Medidas provisórias?** Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n.º 53, p. 67-82, jun. 2002.

_____. **Regulamentação das medidas provisórias**. Dikê: Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC, v.4, p. 285-289, 2002.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República em 10.11.1937.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 26. ed. Brasília, Senado Federal, 2006.

CERNICCHIARO, Luiz Vicente. **Medida provisória, responsabilidade penal da pessoa jurídica e medidas provisórias e direito penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

CHIESA, Clélio. **Medidas Provisórias**. Regime Jurídico-Constitucional. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DANTAS, Ivo. **Aspectos Jurídicos das Medidas Provisórias**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 2002.

Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. <http://intranet2.camara.gov.br/internet/legislacao>

ESPOSITO, Carlo. **Verbete Decreto-legge. Enciclopédia Del Diritto**. Milão: Giuffrè, 1962.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Teoria da norma jurídica**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Medidas Provisórias: novas considerações**. São Paulo: Revista Universidade de Guarulhos - v.6 n.1/5 fev. / out. 2001.

MARIOTTI, Alexandre. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEDEIROS, Carlos Augusto de. COELHO, Hilbernon Fernandes. **Curso de Metodologia Científica: contexto, fundamentos, organização do trabalho acadêmico e iniciação à pesquisa científica**. V.2. Brasília, 2006 (obra inédita).

MELLO FILHO, José Celso. **Considerações sobre as medidas provisórias**. Revista da Procuradoria do Estado de São Paulo, n. 33, p. 203-219.

MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo, 1964.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2.213-MC. Relator: Celso de Mello. DJ de 23.4.04. ADI 365-AgR. Relator: Celso de Mello. DJ de 15.3.91. ADPF 84-AgR. Relator: Sepúlveda Pertence. Informativo 429. ADI 1.665-MC. Relator: Moreira Alves. DJ de 08.5.98. ADI 365-AgR. Relator: Celso de Mello. DJ de 15.3.91. ADPF 84-AgR. Relator: Sepúlveda Pertence. Informativo 429. In:

VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas provisórias. O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. 1. ed. Brasília: FDK Editora, 2004.

<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/publicacaodiversa/default.asp?argumentoPesquisa=medi+provis%F3ria>

<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/135035.htm>

<https://contas.tcu.gov.br/tcu/PesquisarBrs?opcao=documento&p1=000029061&p2=B001&p3=xxx>