



Controle da relevância e urgência em medidas provisórias pelo STF¹

Judicial review of provisional measures' importance and urgency by Brazilian Federal Supreme Court

Control de relevancia y urgencia en las medidas provisionales por parte del STF

Lucas Custódio Santos²

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1623-7734>
E-mail: lcustodios@gmail.com

Guilherme Balbi³

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1016-4183>
E-mail: guilhermebalbi95@gmail.com

Guilherme Forma Klafke⁴

Fundação Getulio Vargas (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1088-794X>
E-mail: guifk1407@gmail.com

Resumo

O artigo examina como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal controlou a discricionariedade do Executivo para avaliação dos pressupostos de relevância e urgência na edição de medidas provisórias. Por meio de uma extensa análise

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

² Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, formado pela Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público, pesquisador vinculado ao Núcleo de Justiça e Constituição da Fundação Getúlio Vargas e advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1391061931585666>.

³ Mestrando e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, formado pela Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público, pesquisador permanente do Núcleo de Justiça e Constituição da Fundação Getúlio Vargas. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8437972497320304>.

⁴ Professor da pós-graduação lato sensu da FGV Direito SP (São Paulo, SP, Brasil). Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, líder e gestor de projetos no Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV Direito SP. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9139726903742598>.

de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) julgadas pela Corte ao longo de trinta anos de vigência da Constituição (1988-2018), ele ressalta a existência de três grandes linhas jurisprudenciais no Plenário do Tribunal: a insindicabilidade total, a sindicabilidade excepcional em caso de abuso pelo Poder Executivo, e a sindicabilidade total. Além de apresentar as linhas, explora o percurso realizado até sua construção por meio do método de análise dinâmica de jurisprudência proposto por Diego López Medina adaptado para o processo decisório brasileiro. Sustenta que, a depender do valor que se atribui aos votos não fundamentados, a jurisprudência se encaminhou de maneira mais gradual ou mais intensa em favor da segunda tese, ainda que isso tenha ocorrido principalmente por meio de decisões cautelares e *obter dicta*, sem um *leading case* discernível.

Palavras-chave

análise de jurisprudência; controle de constitucionalidade; medidas provisórias; relevância e urgência; Supremo Tribunal Federal (STF).

Sumário

1. Introdução. 2. Os pressupostos de edição das medidas provisórias e o controle de constitucionalidade pelo STF. 3. A construção histórica da jurisprudência do STF sobre o controle dos pressupostos de relevância e urgência para medidas provisórias. 3.1. A tese da insindicabilidade judicial. 3.2. A tese da sindicabilidade excepcional em casos de abuso. 3.3. A tese da sindicabilidade total. 4. Análise da construção jurisprudencial: entre momentos e argumentos. 5. Conclusões.

Abstract

This paper examines how the case law of the Brazilian Federal Supreme Court has controlled the Executive's discretion to evaluate the criteria of importance and urgency in the enactment of provisional measures. Through an extensive analysis of Direct Actions of Unconstitutionality (ADI) judged by the Court over the 30 years the Constitution has been in force (1988-2018), it highlights the existence of three major lines of cases in the Court: total non-justiciability, exceptional justiciability in case of abuse by the Executive Branch, and total justiciability. In addition to presenting the lines, it explores the path taken to their construction through the method of dynamic analysis of case law proposed by Diego López Medina adapted for the Brazilian decision-making process. He argues that, depending on the value attributed to unreasoned votes, the Court's position has moved more gradually or more intensely in favor of the second thesis, even though this has occurred mainly through provisional decisions and *obter dicta*, without a discernible leading case.

Keywords

Brazilian Federal Supreme Court; case law analysis; judicial review; provisional measures; importance and urgency.

Contents

1. Introduction. 2. The criteria for the enactment of provisional measures and judicial review by the STF. 3. The historical construction of the STF's case law on the control of the assumptions of importance and urgency for provisional measures. 3.1. The thesis of total non-justiciability. 3.2. The thesis of exceptional justiciability in case of abuse. 3.3. The thesis of total justiciability. 4. Analysis of the case law construction: between moments and arguments. 5. Conclusions.

Resumen

El artículo examina cómo la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil ha controlado la discrecionalidad del Ejecutivo para valorar los supuestos de relevancia y urgencia en la emisión de medidas provisionales. A través de un extenso análisis de las Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI) juzgadas por la Corte a lo largo de los 30 años de vigencia de la Constitución (1988-2018), se destaca la existencia de tres grandes líneas jurisprudenciales en el Pleno de la Corte: la insindicabilidad total, la sindicabilidad excepcional en caso de abuso del Poder Ejecutivo y la sindicabilidad total. Además de presentar las líneas, explora el camino recorrido para su construcción a través del método de análisis dinámico de la jurisprudencia propuesto por Diego López Medina adaptado para el proceso decisorio brasileño. Sostiene que, según el valor que se atribuya a los votos no fundamentados, la jurisprudencia se ha movido de forma más gradual o más intensa a favor de la segunda tesis, aunque esto se ha producido principalmente a través de medidas carteleras y de la *obter dicta*, sin un *leading case* discernible.

Palabras clave

análisis de jurisprudencia; control de constitucionalidad; medidas provisionales; relevancia y urgencia; Supremo Tribunal Federal (STF).

Índice

1. Introdução. 2. Os requisitos para a emissão de medidas provisionais e o controle de constitucionalidade por parte do STF. 3. A construção histórica da jurisprudência do STF sobre o controle dos requisitos de relevância e urgência das medidas provisionais. 3.1. A tese da insindicabilidade judicial. 3.2. A tese da sindicabilidade excepcionalmente em casos de abuso. 3.3. A tese da sindicabilidade total. 4. Análise da construção jurisprudencial: entre momentos e argumentos. 5. Conclusões.

1. Introdução

As medidas provisórias sempre despertaram desconfiança e receios em parlamentares e juristas. Elas conferem um poder legislativo excepcional ao Poder Executivo no arranjo tradicional de separação de poderes com freios e contrapesos. O abuso da ferramenta poderia significar, de uma só vez, a elaboração de comandos gerais e abstratos sem a participação política da sociedade via Congresso, o risco de insegurança jurídica proveniente de regulação provisória, e a possibilidade de que o Poder Executivo pautasse a agenda do Poder Legislativo.

Com o objetivo de limitar esse poder, o artigo 62 da Constituição de 1988⁵ prevê uma série de restrições e procedimentos que devem ser observados para edição de medidas provisórias, entre eles a existência de relevância da matéria e urgência no contexto fático (art. 62, *caput*). Cabe ao Poder Executivo indicar o atendimento desses requisitos ao editá-las, para justificar a sua atuação excepcional na função legislativa. Em seguida, deputados e senadores devem avaliar se eles foram observados, negando vigência às medidas que não passarem por esse crivo.

Historicamente, entretanto, observa-se uma omissão do Congresso em controlar rigorosamente esses requisitos, o que se desdobra na judicialização do problema. Seja por ausência de manifestação prévia pela comissão mista designada para avaliá-los (art. 62, § 9º), seja por confirmações controversas desses pressupostos, tornaram-se frequentes as alegações de abuso no uso das medidas provisórias. Como a matéria é prevista constitucionalmente, a consequência é a judicialização do tema no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de mecanismos de controle de constitucionalidade, principalmente ações diretas de inconstitucionalidade (ADI). Como o tempo de tramitação é definido, as medidas cautelares ganham destaque para sustá-las antes da conversão.

Este artigo aprofunda a análise da jurisprudência do STF a respeito dos pressupostos de relevância e urgência na edição de medidas provisórias. Ainda que um ou outro estudo aponte a consolidação de uma posição a favor de uma autocontenção judicial, não temos notícia de pesquisa que proponha uma análise temporalmente tão abrangente quanto à deste estudo. Na linha dos trabalhos de Da Ros (2008a), Santos (2017) e Santos *et al.* ([2019]), o texto detalha a evolução

⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2022.

jurisprudencial por meio da análise de ações diretas de inconstitucionalidade que contestaram medidas provisórias editadas no período entre 1988 e 2018.

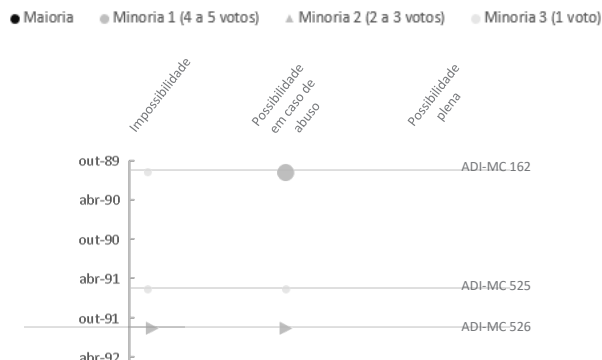
Além da atualização temporal, acrescenta à literatura existente o uso do método de análise dinâmica de jurisprudência sugerido por López Medina (2012). O autor colombiano sugere uma análise de precedentes que se baseia na representação gráfica de uma linha jurisprudencial (*línea jurisprudencial*) a partir do posicionamento das decisões em um espectro de respostas possíveis a um problema jurídico, em ordem cronológica (LÓPEZ MEDINA, 2012, p. 141-145). Cada julgado é avaliado em relação a duas respostas extremas ao problema (espectro bipolar) e pode assumir tanto uma das posições extremas, como tantas posições intermediárias quanto forem as possíveis respostas à questão jurídica (LÓPEZ MEDINA, 2012, p. 140-141).

A importação do método para analisar o STF, porém, deve ser feita com adaptações, tendo em vista a diferença de processos decisórios no Tribunal Constitucional colombiano e na Corte brasileira. A dificuldade em demarcar uma posição institucional da Corte nos julgados, conforme apontado pela literatura sobre interpretação de acórdãos (ALMEIDA, 2016, p. 59-60; ALMEIDA; BOGOSSIAN, 2016, p. 288-289; KLAFKE, 2019, p. 49-52), conduz à representação gráfica de todas as posições individualizadas no julgamento, segundo a resposta adotada e a quantidade de votos que aderiram à tese. Um mesmo acórdão, então, poderá oferecer mais de uma resposta no espectro de soluções possíveis (Figura 1).

Neste artigo, a linha jurisprudencial do controle de relevância e urgência é apresentada em duas versões: computando e não computando os votos em ata na maioria. Em ambas as versões, consideram-se todos os votos que fizeram alguma menção explícita ao ponto, seja na razão de decidir, seja em *obiter dicta*. Cada posição é avaliada conforme alcance uma maioria relativa (maioria dos ministros votantes) ou uma minoria com quatro ou cinco votos, dois ou três votos, ou um voto. Somente em uma decisão (ADI 4.029/DF)⁶, a minoria com cinco votos se tornou maioria no gráfico porque estavam presentes nove ministros. Na versão que leva em consideração os votos em ata, a posição dos ministros que se manifestaram, mas não anexaram voto, foi lida como aderente à fundamentação do voto vencedor do caso.

⁶ STF, ADI 4029, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 8 mar. 2012.

Figura 1 – Exemplo de representação gráfica da linha jurisprudencial de controle dos requisitos de relevância e urgência em ADI, no STF.



Fonte: Elaboração do autor.

O objetivo deste trabalho é discutir como a jurisprudência do STF enfrentou o controle dos pressupostos de relevância e urgência, por meio de ADI, ao longo de trinta anos de vigência da Constituição (1988-2018). Para isso, busca mostrar, por meio da análise dos acórdãos, (i) se o STF considerava possível o controle jurisdicional de tais pressupostos; (ii) quais os fundamentos para a admissibilidade ou não do controle jurisdicional; e (iii) em caso de possibilidade de controle, se o STF efetivamente declarou a inconstitucionalidade de medidas provisórias pela falta de atendimentos de relevância e urgência.

Partiu-se da hipótese de que, especialmente nos primeiros anos de controle de medidas provisórias, não houve consenso sobre a sindicabilidade judicial dos pressupostos de relevância e urgência, mas que tal ideia foi se consolidando ao longo do tempo. Tal hipótese se ancora na jurisprudência autocontida que vigorou durante o período militar: resquícios da postura deferente que a Corte assumia diante dos decretos-leis ainda estariam presentes durante os primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, mas foram sendo transformados ao longo das sessenta composições do Tribunal até 2018.

O texto se divide em mais três seções, além desta introdução e da conclusão. Na seção 2, apresenta o contexto histórico, jurídico e político no qual se insere o controle de constitucionalidade das medidas provisórias. Na seção 3, expõe um panorama geral das ADIs sobre o tema e as três principais teses que foram adotadas pelo STF entre 1988 e 2018: a insindicabilidade judicial dos pressupostos, a sindicabilidade excepcional e a sindicabilidade total. A seção 4

analisa a construção histórica dessas teses, ressaltando fatores de destaque, como o predomínio de julgamentos cautelares e o debate em contexto de *obter dicta*.

2. Os pressupostos de edição das medidas provisórias e o controle de constitucionalidade pelo STF

As medidas provisórias têm importância jurídica e política na prática legislativa brasileira. Juridicamente, seu caráter bifronte – projeto de lei que emite, desde sua edição, comandos jurídicos gerais e abstratos – garante importante poder legislativo ao Presidente da República e a possibilidade de regular rapidamente temas relevantes de interesse geral (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 122). Politicamente, o uso recorrente delas pelos Presidentes brasileiros evidencia a sua relevância para a produção normativa e para a governabilidade. Entre 1988 e 2018 foram editadas 1.486 medidas provisórias, o que representa uma média de uma edição a cada 10,3 dias (BARBIÉRI; MAZUI, 2018).

O Constituinte de 1988, ao prevê-las no art. 62, procurou criar restrições para impedir que o instrumento conferisse ao Poder Executivo o mesmo poder legislativo que os decretos-leis do período da ditadura haviam lhe conferido (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 132). Uma delas são os critérios de legitimidade para edição de medidas provisórias. A relevância da matéria e a urgência de regulação do contexto fático subjacente à norma são os dois requisitos que devem ser atendidos pelo Poder Executivo para edição das medidas provisórias. Os dois requisitos as caracterizavam como diplomas excepcionais, direcionados para assuntos urgentes que precisariam de uma reação imediata, mais veloz do que a tramitação ordinária e o regime de urgência seriam capazes de oferecer, sem afastar o controle político pelo Congresso Nacional.

A atitude inicial dos congressistas ante essa excepcionalidade, no entanto, dificultava eventuais rejeições de medidas provisórias pelo não atendimento desses critérios. Antes da Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001,⁷ o sistema instituído subordinava a rejeição a parecer negativo de Comissão Mista votado

⁷BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 32, de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 9 maio 2022.

em sessão conjunta do Congresso (Resolução nº 1/1989 do Congresso Nacional)⁸. A simples emissão de parecer pela Comissão (qualquer que fosse) se tornou evento raro. Essa configuração institucional refletia uma posição “dócil” do Legislativo no controle dos pressupostos das medidas provisórias, o que abriu caminho para o uso cotidiano desse instrumento normativo, conforme destacam Figueiredo e Limongi (2001, p. 144).

Nesse contexto, a previsão original de separação de poderes se desvirtuou. Entre outros fatores, a permissividade e o uso indiscriminado do instrumento permitiram que o Executivo se apoderasse de um amplo poder para legislar sobre diversos temas. A grande quantidade de MPs somada ao prazo exíguo para exame e ao trancamento da pauta legislativa enquanto não houvesse votação passaram a dificultar a adequada discussão pelas duas Casas e o próprio trabalho dos congressistas na atividade legislativa cotidiana.

Nem mesmo a alteração do procedimento após a EC nº 32/2001 trouxe grandes mudanças a essa atitude. O novo § 9º do art. 62 previa a manifestação de Comissão Mista de Deputados e Senadores anterior à manifestação pelo plenário de cada uma das Casas, mas a Resolução nº 1/2002,⁹ do Congresso Nacional, permitiu que a tramitação começasse mesmo se o órgão não se pronunciasse. Seria responsabilidade do Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, antes da deliberação sobre o texto legislativo, verificar o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais. Os congressistas continuaram a adotar uma postura pouco rígida no escrutínio dos requisitos, o que resultou em centenas de medidas provisórias processadas sem manifestação da comissão.¹⁰

Esse cenário levou críticos do instrumento a atacá-lo por ser forma da expressão unilateral do poder (BENITEZ, 2002, p. 238), o que conduziu seus apoiadores a defendê-lo como mecanismo de governabilidade em um sistema com

⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2 de maio de 1989**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o artigo 62 da Constituição Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561107>. Acesso em: 9 maio 2022.

⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o artigo 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120>. Acesso em: 9 maio 2022.

¹⁰ O procedimento foi questionado no Supremo Tribunal Federal na ADI 4.069/DF, sobre a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 11.516/2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A Corte considerou inconstitucional a substituição do parecer da comissão mista prevista no art. 62 da Constituição pela manifestação dos relatores em cada uma das Casas e declarou a nulidade dos respectivos dispositivos da Resolução nº 1/2002, com efeitos modulados (STF, ADI 4069, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 8 set. 2020).

diferentes atores com poder de veto (RICCI; TOMIO, 2012, p. 262).¹¹ Tais aspectos foram ressaltados tanto em estudos de Ciência Política, como os de Figueiredo e Limongi (2001), Arantes (1997) e Vianna *et al* (1999), quanto naqueles que buscaram delinear os principais contornos jurídicos do instrumento – como os de Amaral Júnior (2004), Ávila (1997), Clève (2000), Benitez (2002) e Cruz (2016), entre outros.

No entanto, o Congresso não é o único órgão que pode, em tese, exercer controle sobre as medidas provisórias. Ao STF foi outorgada a legitimidade única de interpretar a Constituição e julgar abstratamente a constitucionalidade dos atos normativos infraconstitucionais (art. 102, I, “a”), por meio das ações de controle abstrato, como as ações diretas de inconstitucionalidade. O modo como ele exerce tal função vem sendo analisado pela literatura especializada – como nos trabalhos de Carvalho Neto (2000), Vieira (2002), Taylor e da Ros (2008) e Amaral Júnior (2010). Os estudos destacam tanto a importância do controle jurisdicional das medidas provisórias para o sistema de freios e contrapesos, quanto o caráter cauteloso da atuação da Corte.

A possibilidade de esse controle incidir além dos requisitos formais, abrangendo também os critérios políticos de relevância e urgência, foi analisada pela literatura em linha com a discussão na jurisprudência do STF (VIEIRA, 2002; DA ROS, 2008b; BALERA, 2009; OLIVEIRA; AMARAL JÚNIOR, 2017). Tais obras, entretanto, limitaram-se a tecer críticas ao caráter autorrestritivo do STF (VIEIRA, 2002, p. 168) ou a mencionar importantes julgados nos quais o controle dos pressupostos de relevância e urgência teria sido autorizado (BALERA, 2009, p. 43-48; OLIVEIRA; AMARAL JÚNIOR, 2017, p. 752-756).

Avançando no tema, Da Ros (2008b, p. 149) argumentou em favor da existência de diferentes posicionamentos na Corte sobre o controle jurisdicional dos critérios de relevância e urgência. Inicialmente, vigoraria a tese da impossibilidade de controle dos requisitos constitucionais quando os Decretos-Leis ainda eram vigentes. Essa tese teria sido questionada em 1989, no julgamento da ADI-MC nº 162/DF,¹² no qual o STF abriu margem para o controle da relevância e urgência. Contudo, segundo o autor, a Corte não aplicou o controle no caso concreto, nem definiu parâmetros para futura atuação. Esse espaço de incerteza teria gerado

¹¹ Tsebelis (2002, p. 19) conceitua atores com poder de veto como “atores individuais ou coletivos cuja concordância é necessária para uma mudança do *status quo*”. Em suas palavras, “se os atores com poder de veto são criados pela Constituição, eles são chamados atores com poder de veto institucional” (TSEBELIS, 2002, p. 19).

¹² STF, ADI 162 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. 14 dez. 1989.

dois padrões jurisprudenciais: um que afirmou a impossibilidade do controle e outro que indicou a possibilidade de controle residual pelo STF.

3. A construção histórica da jurisprudência do STF sobre o controle dos pressupostos de relevância e urgência para medidas provisórias

Este estudo se baseia em análise jurisprudencial das decisões proferidas pelo STF sobre relevância e urgência das medidas provisórias, em controle abstrato de constitucionalidade, entre 1998 e 2018. O período de análise compreende quase a totalidade do funcionamento do STF sob a Constituição de 1988 e permite uma visão abrangente de seu comportamento. Apenas ações diretas de inconstitucionalidade foram examinadas por serem o principal instrumento de controle abstrato de constitucionalidade e de julgamento de medidas provisórias (TAYLOR; DA ROS, 2008, p. 829-832). Decisões monocráticas, por outro lado, foram excluídas do escopo em razão da regra do *full bench*, que exige julgamento colegiado para declaração de inconstitucionalidade, ainda que se reconheça a relevância que tais decisões apresentam para suspensão de diplomas normativos e “jurisprudência individual” – especialmente em um período marcado pelo aumento de atribuições individuais dos ministros, fenômeno alcunhado de “ministrocracia” (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 30).

A seleção desses acórdãos se deu com base nas seguintes palavras-chave no banco de dados do STF entre janeiro e abril de 2020: (i) Medida adj4 provisória; (ii) (Ação adj1 direta OU ADI) E (medida adj1 provisória); (iii) Medida adj1 provisória E relevância adj2 urgência; (iv) (Medida adj1 provisória) E (relevância adj2 urgência). Dos cerca de 1600 resultados, foram selecionados apenas aqueles que trataram sobre o tema de relevância e urgência, a partir da leitura da íntegra dos documentos, chegando-se a 63 acórdãos.¹³

¹³ ADI-MC nº 162, ADI-MC nº 293, ADI-MC nº 525, ADI-MC nº 526, ADI-MC nº 975, ADI-MC nº 1.130, ADI-MC nº 1.330, ADI-MC nº 1.417, ADI-MC nº 1.441, ADI-MC nº 1.516, ADI-MC nº 1.576, ADI-MC nº 1.397, ADI-MC nº 1.675, ADI-MC nº 1.667, ADI-MC nº 1.597, ADI-MC nº 1.687, ADI-MC nº 1.659, ADI-MC nº 1.700, ADI-MC nº 1.721, ADI-MC nº 1.754, ADI-MC nº 1.753, ADI-MC nº 1.790, ADI-MC nº 1.726, ADI-MC nº 1.910, ADI-MC nº 1.975, ADI nº 1.417, ADI-MC nº 1.717, ADI nº 1.922, ADI-MC nº 1.976, ADI-MC nº 2.081, ADI-MC nº 2.150, ADI-MC nº 2.227, ADI-MC nº 2.348, ADI-MC nº 2.260, ADI-MC nº 2.251, ADI-MC nº 2.468, ADI-MC nº 2.470, ADI-MC nº 2.332, ADI-MC nº 2.473, ADI-MC nº 2.213, ADI nº 2.150, ADI nº 3.289, ADI nº 1.721, ADI-MC nº 3.090, ADI nº 1.976, ADI nº 1.454, ADI-MC nº 2.527, ADI-MC nº 3.964, ADI-MC nº 4.048, ADI-MC nº 4.049, ADI-AgR nº 3.864, ADI nº 2.736, ADI-AgR nº 3.712, ADI nº 4.029, ADI nº 3.330, ADI-MC nº 2.588, ADI nº 5.127, ADI nº 4.350, ADI nº 2.418, ADI nº 2.425, ADI nº 4.717, ADI nº 2.332, ADI nº 5.018.

O exame superficial das decisões mais recentes do STF levaria à conclusão de que existe jurisprudência pacífica no sentido de que os requisitos das medidas provisórias podem ser avaliados judicialmente apenas quando configurado um evidente e objetivo abuso de legislar. Um exemplo desse posicionamento pode ser encontrado na ADI nº 2.425/DF,¹⁴ julgada em março de 2018, em que se discutia a constitucionalidade da previsão de comparecimento pessoal do trabalhador para levantamento dos valores do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Ao abordar a possibilidade de controle jurisdicional dos critérios de relevância e urgência, o Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, manifestou-se do seguinte modo:

Quanto à suposta ofensa aos requisitos de relevância e urgência para edição de medidas provisórias, previstos no art. 62 da Carta Magna, **a jurisprudência consolidada desta Corte é na linha de que não cabe ao Poder Judiciário verificá-los**, pois configuram conceitos jurídicos indeterminados que estão situados dentro da discricionariedade política do Poder Executivo para edição de tais atos normativos e do Congresso Nacional para conversão ou não em lei.¹⁵

No entanto, o tema do controle de relevância e urgência na jurisprudência do STF é mais complexo do que o trecho sugere. Ele envolve não somente o surgimento de linhas jurisprudenciais diferentes, como também inúmeros posicionamentos individuais que convergiram e divergiram entre si ao longo do tempo, chegando a se transformar em alguns casos. Para ilustrar, em 28 dos 63 acórdãos analisados (44%) houve algum tipo de discordância dos ministros (nos fundamentos determinantes ou em *obiter dicta*) quanto à possibilidade ou abrangência do exame jurisdicional sobre os pressupostos constitucionais para edição das medidas provisórias.

Esta seção analisa as três grandes linhas jurisprudenciais formadas pelo Plenário do STF entre 1988 e 2018: (i) a tese de insindicabilidade judicial, que impediria a análise do Tribunal sobre a relevância e urgência de medidas provisórias em qualquer cenário; (ii) a tese de sindicabilidade excepcional em caso de abuso, que admitiria tal controle em hipóteses excepcionais, quando configurado

¹⁴ STF, ADI 2425, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 14 mar. 2018.

¹⁵ STF, ADI 2425, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, 14 mar. 2018, p. 174, grifos nossos. Os Ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin e a Ministra Cármen Lúcia seguiram a mesma linha de fundamentação no julgado. Outros acórdãos expuseram essa linha de pensamento em 2018: ADI nº 4.717/DF, nº 2.332/DF e nº 5.018/DF.

evidente abuso de legislar do Presidente (conforme sugerido na ADI nº 2.425/DF); e (iii) a tese de sindicabilidade total, pela qual tais requisitos estariam plenamente suscetíveis à análise judicial.

As categorias apresentam nuances, ilustradas por posicionamentos individuais de ministros. Elas ofereceram dificuldades de classificação e decorreram de algumas características dos votos, como o não enfrentamento direto da questão pelos ministros (*obiter dicta*), o exame das ações em sede de medida cautelar e a indeterminação do que seria “abuso” para os ministros nos casos concretos. Exemplo dessa última dificuldade pode ser encontrada na ADI-MC nº 2.527/DF¹⁶: embora tanto a ministra Ellen Gracie quanto o ministro Sepúlveda Pertence tenham afirmado a possibilidade de controle de relevância e urgência, ambos forneceram diferentes graus de exigência para tal controle. Para a Ministra, ele só poderia se dar em hipóteses excepcionálíssimas, ausentes no caso analisado, ao passo que, para o Ministro, o controle poderia se dar em casos excepcionais como o apresentado na ação. A decisão ilustra como a medida do que é “excepcional” varia de julgador para julgador, ainda que todos adotem alguma forma de sindicabilidade excepcional.

A despeito da dificuldade e da possibilidade de que mais espécies fossem criadas para captar essas nuances (diferença entre excepcional e excepcionálíssimo, por exemplo), optou-se, neste primeiro estudo, por categorias mais abrangentes. O critério norteador para a classificação como “sindicabilidade excepcional” foi a afirmação da excepcionalidade da possibilidade de controle, ou seja, a indicação de que a situação concreta continha elementos que excepcionavam a regra de não controle por configurar abuso na edição da medida. Para a “sindicabilidade total”, o critério foi a afirmação da possibilidade de controle integral, com a contínua apreciação de tais requisitos pelos ministros como regra. Na primeira hipótese, a decisão por não controlar resulta da afirmação de incompetência do Tribunal; na segunda, a decisão resulta da observância dos requisitos no caso concreto. Finalmente, a “insindicabilidade judicial” foi aplicada quando houve afirmação da impossibilidade de controle dos requisitos, sem exceções. Os exemplos de cada uma dessas categorias podem ser encontrados nos subitens da seção 3.¹⁷

¹⁶ STF, ADI 2527 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16 ago. 2007.

¹⁷ A necessidade de explicitar os critérios para classificação e de indicar se as nuances poderiam gerar inconsistências na classificação dos votos foi apontada em um dos pareceres de avaliação deste artigo. Os autores agradecem a pontuação.

A análise ofereceu outros desafios, já que os próprios posicionamentos individuais variam, havendo ministros que defenderam uma determinada tese em um julgamento, mas não em outros. O exame da linha jurisprudencial em torno do problema da possibilidade de controle dos requisitos de relevância e urgência mostra a oscilação do Tribunal para adotar as três posições, entre os extremos da insindicabilidade total e da sindicabilidade total (Figuras 2 e 3).

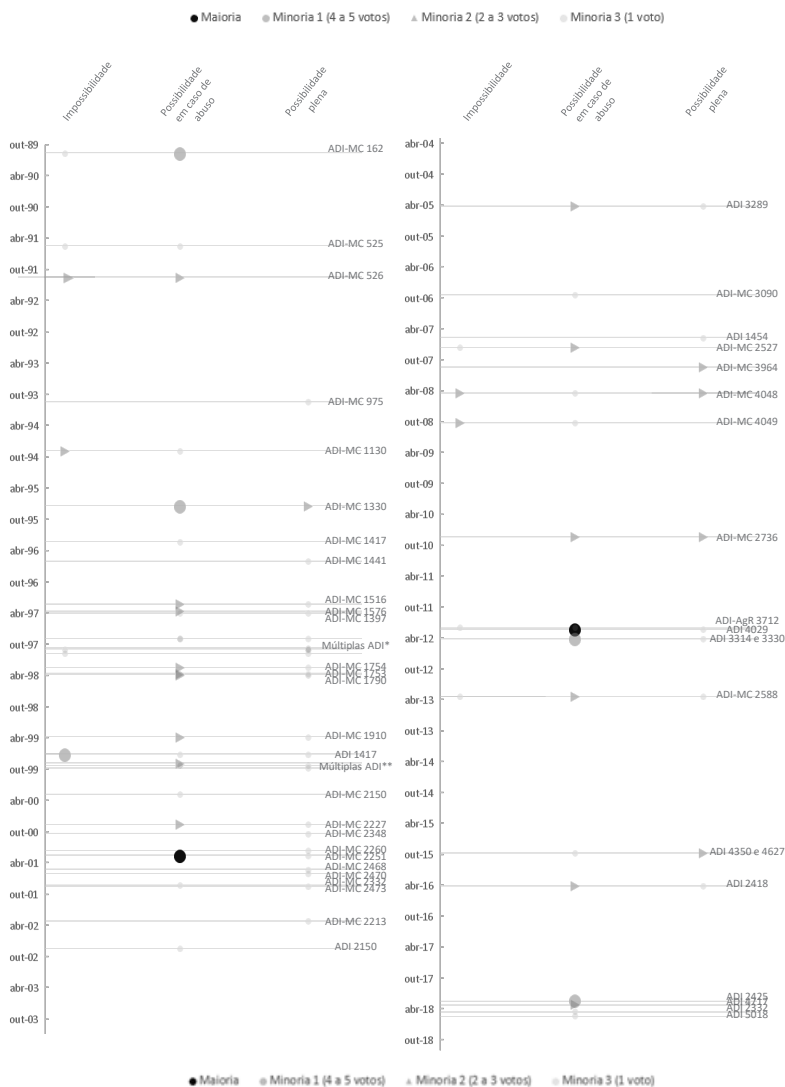
Do quadro geral, é possível extrair algumas conclusões preliminares em relação à solidez da jurisprudência da Corte. Em primeiro lugar, a interpretação da jurisprudência depende diretamente do peso argumentativo que se atribui aos votos não fundamentados, que são aqueles apenas registrados no extrato de ata do julgamento e não anexados ao acórdão (KLAFKE; PRETZEL, 2014).

Se se entende que esses votos não contêm um posicionamento dos ministros a respeito das questões em julgamento, mas apenas dizem respeito à concordância com o resultado, a jurisprudência evolui de maneira mais gradual e menos assertiva (Figura 2). Em apenas dois acórdãos se identificou uma maioria explícita em favor da tese da sindicabilidade excepcional. Ela também foi a mais presente, com maiorias expressivas em quatro acórdãos julgados em 1989, 1997, 2012 e 2017. Ao longo do tempo, essa também foi a tese que mais contou com minorias de dois a três votos.

Ao contrário, se se entende que esses votos seguem a linha do voto vencedor (relator ou redator para o acórdão), o predomínio da tese da sindicabilidade excepcional em casos de abuso fica mais claro e marcado (Figura 3). A tese se assenta principalmente entre 1996 e 2002, com um desvio na ADI-MC nº 2.348/DF,¹⁸ explicado porque o Ministro Marco Aurélio, histórica e consistentemente favorável à tese da sindicabilidade total, foi o Ministro Relator nesse julgamento, em um acórdão que conta com votos escritos de apenas outros dois ministros (Ministro Nelson Jobim e Ministro Sepúlveda Pertence).

¹⁸ STF, ADI 2348 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 7 dez. 2000.

Figura 2 – Representação gráfica da linha jurisprudencial sobre controle dos requisitos da relevância e urgência das medidas provisórias em ADI, no STF, sem acréscimo dos votos em ata (1988-2018)

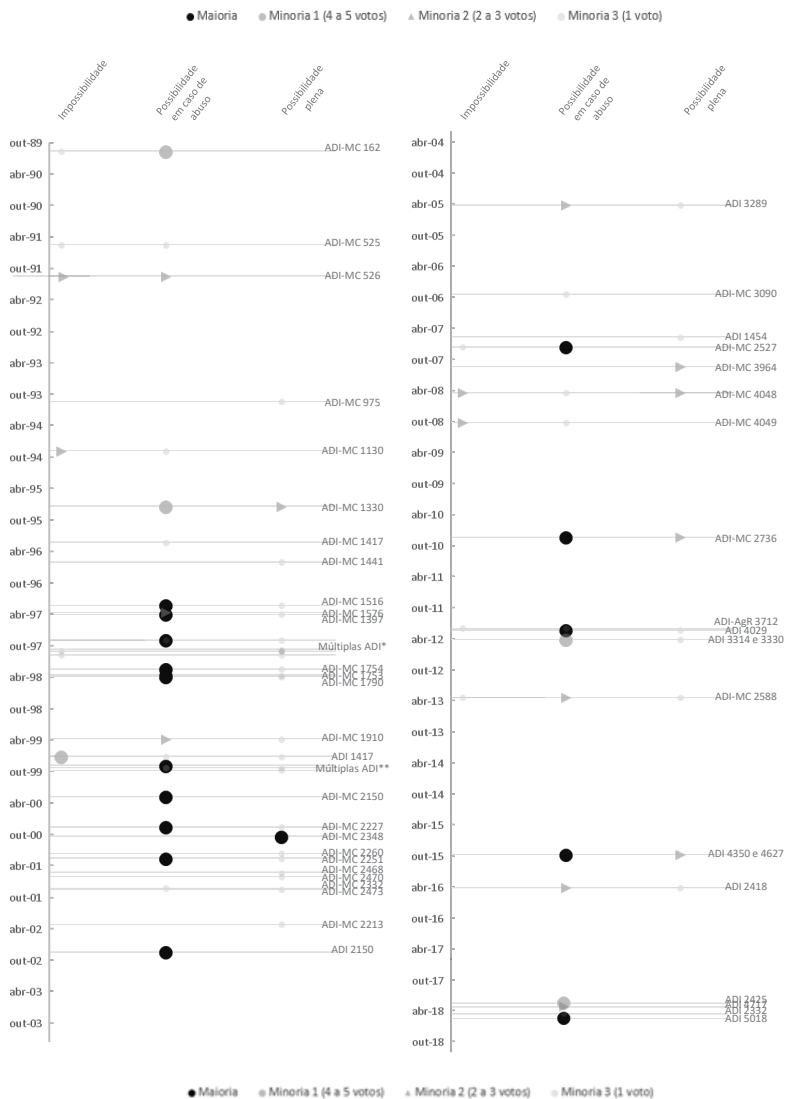


Fonte: Elaboração dos autores.

Notas: Múltiplas ADI* = período entre 24 de setembro de 1997 e 19 de dezembro de 1997 quando foram julgadas, em ordem cronológica: ADI-MC n.º 1.675, 1.667, 1.597, 1.687, 1.659, 1.659, 1.700, 1.721.

Múltiplas ADI** = período entre 22 de setembro de 1999 e 21 de outubro de 1999 quando foram julgadas, em ordem cronológica: ADI-MC 1.717, ADI 1.922 e as ADI-MC 1.976 e 2.018.

Figura 3 – Representação gráfica da linha jurisprudencial sobre controle dos requisitos da relevância e urgência das medidas provisórias em ADI, no STF, com acréscimo dos votos em ata (1988-2018)



Fonte: Elaboração dos autores.

Notas: Múltiplas ADI* = período entre 24 de setembro de 1997 e 19 de dezembro de 1997 quando foram julgadas, em ordem cronológica: ADI-MC nº 1.675, 1.667, 1.597, 1.687, 1.659, 1.700, 1.721.

Múltiplas ADI** = período entre 22 de setembro de 1999 e 21 de outubro de 1999 quando foram julgadas, em ordem cronológica: ADI-MC 1.717, ADI 1.922 e as ADI-MC 1.976 e 2.018.

Em segundo lugar, é possível identificar três períodos nos quais o embate foi mais intenso no Tribunal: a) entre 1997 e 2001, concentra-se uma série de julgados que sinalizaram a prevalência da tese intermediária, pontuada pela maioria expressiva em favor da insindicabilidade em um dos únicos julgados de mérito do período (ADI nº 1.417/DF)¹⁹ e pela voz isolada do Min. Marco Aurélio em favor da sindicabilidade total – que, como visto, pode até marcar posição na ADI-MC nº 2.348/DF; b) entre 2007 e final de 2008, a tese minoritária da possibilidade plena ganha mais adeptos, ainda que rivalizando com as demais; c) finalmente, a partir de outubro de 2011, encontra-se novamente a afirmação explícita da jurisprudência pacífica em favor da tese da sindicabilidade excepcional em caso de abuso, ainda que somente em um acórdão haja maioria de votos anexados que a adotaram explicitamente.

3.1 A tese da insindicabilidade judicial

Apoiada na antiga jurisprudência do STF sobre os decretos-leis, a tese de insindicabilidade judicial sustenta que os requisitos de relevância e urgência não podem ser avaliados pelo Tribunal. Eles se encontram no âmbito de discricionariedade do Presidente da República, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade, e devem ser avaliados em juízo de admissibilidade somente pelo Congresso Nacional, que conjuga o controle jurídico e político dos atos emanados pelo Poder Executivo. Como evidenciado nas Figuras 2 e 3, a insindicabilidade judicial nunca chegou a ser majoritária na Corte.

Essa tese apareceu logo nos julgamentos cautelares referentes à ADI nº 162/DF²⁰ e nº 525/DF,²¹ ocorridos entre 1989 e 1991. Na ADI-MC nº 525/DF, os Ministros Célio Borja e Néri da Silveira argumentaram que caberia ao Congresso Nacional, e não ao STF, sobretudo em cognição sumária, a verificação do atendimento dos pressupostos de relevância e urgência.²² Ela é reforçada com mais clareza no voto do Ministro Francisco Rezek proferido no julgamento cautelar da ADI nº 1.130/DF,²³ em 1994. O Ministro, recuperando expressamente a

¹⁹ STF, ADI 1417 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 7 mar. 1996.

²⁰ STF, ADI 162 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. 14 dez. 1989.

²¹ STF, ADI 525 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 12 jun. 1991.

²² STF, ADI 525 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 12 jun. 1991, p. 89.

²³ STF, ADI 1130 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 21 set. 1994.

jurisprudência do STF durante o regime militar, argumentou que a urgência e o interesse público seriam conceitos imunes ao controle judicial, por configurarem “juízo político do governo”.²⁴

O Ministro Nelson Jobim também apoiou a tese de impossibilidade do juízo jurisdicional. O Ministro fez constar na ementa da ADI-MC nº 1.700/DF,²⁵ julgada em dezembro de 1997, que “não cabe ao STF o exame relativo à urgência e à relevância da medida provisória”, ainda que não haja menção à discussão sobre o tema no acórdão. Em outras ocasiões, defendeu a inadequabilidade do controle judicial e questionou os limites da sindicabilidade jurisdicional. Um de seus principais pontos dizia respeito ao conflito entre Congresso e STF na avaliação. Nessa linha, se o Congresso Nacional declarasse a falta de atendimento dos predicados de relevância e urgência de uma medida provisória, seria questionável a possibilidade de o STF superar o entendimento do Legislativo e declarar a medida, de fato, relevante e urgente.²⁶ O argumento lançado pelo Ministro tinha como objetivo demonstrar que o exame dos pressupostos de relevância e urgência, justamente por sua índole eminentemente política, poderia gerar impasses políticos entre os poderes.²⁷

O questionamento do Ministro Nelson Jobim aplicava-se tanto à hipótese de o Tribunal declarar os pressupostos quando o Congresso os negasse, quanto na situação inversa: se a Corte assentasse a sua falta, mas o Congresso deliberasse atendidos os requisitos constitucionais. Em sua opinião, tais impasses políticos poderiam levar a impasses decisórios. Durante o julgamento da ADI-MC nº 2.251/DF,²⁸ em março de 2001, ao retomar sua frequente provocação – na qual o Presidente da República recorre ao STF a fim de declarar a relevância e urgência de medida rejeitada no Congresso –, o Ministro concluiu que isso “estabeleceria um enorme conflito entre Poderes”.²⁹ Nesse julgamento, porém, a provocação foi utilizada para sustentar que o controle só seria possível em casos de absurdo evidente.

²⁴ STF, ADI 1130 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 21 set. 1994, p. 122.

²⁵ STF, ADI 1700 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 19 dez. 1997.

²⁶ Tal questionamento é levantado, por exemplo, na ADI 1417 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 7 mar. 1996 e na ADI 2527 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16 ago. 2007.

²⁷ STF, ADI 2527 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16 ago. 2007, p. 131.

²⁸ STF, ADI 2251 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15 mar. 2001.

²⁹ STF, ADI 2251 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15 mar. 2001, p. 302.

O histórico do Ministro Nelson Jobim no tema exemplifica as mudanças de posição. Como visto, por meio dos exemplos limítrofes, o Ministro procurou mostrar que a vulgarização do controle jurisdicional sobre os predicados de relevância e urgência poderia trazer à Corte o ônus de atuar como decisor político e, portanto, entrar em rota de colisão com os demais poderes, gerando impasses decisórios ou uso anômalo do controle de constitucionalidade. No entanto, ele mesmo passou a admitir a possibilidade de controle em casos restritos e chegou a defender, na primeira sessão de julgamento da ADI-MC nº 2.527/DF, em setembro de 2002, a ocorrência de abuso de legislar pelo Presidente da República, já que a norma impugnada não teria eficácia imediata.³⁰

Outros ministros também aderiram à tese da insindicabilidade. No julgamento cautelar da ADI nº 4.048/DF,³¹ o Ministro Menezes Direito asseverou que “não cabe a esta Suprema Corte examinar os critérios de urgência e relevância”, já que se trata de “matéria que fica, evidentemente, na alçada do Presidente da República com a colaboração do Congresso Nacional”.³² No mesmo julgamento, o Ministro Cezar Peluso, ainda que tenha externado posicionamento diferente em outros casos, argumentou que o STF não tinha competência para examinar os pressupostos de relevância e urgência.³³

Desse modo, percebe-se que a tese da insindicabilidade judicial dos pressupostos de relevância e urgência contou com alguns adeptos no Plenário do STF, mas se restringiu à censura esparsa de ministros contra o controle jurisdicional ao longo dos anos, especialmente durante os primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988. Ministros que compuseram a Corte logo após a redemocratização e na década de 1990 foram os principais defensores dessa tese, embora o posicionamento tenha estado pontualmente presente na jurisprudência recente. Mesmo alguns que postulavam a impossibilidade da Corte em controlar tais requisitos acabaram admitindo a possibilidade de controle

³⁰ STF, ADI 2527 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16 ago. 2007, p. 140. No caso em análise, discutiam-se os critérios de admissibilidade do recurso de revista direcionado ao Tribunal Superior de Trabalho (TST) estabelecidos pela Medida Provisória nº 2.226/2004. Nesse sentido, o Ministro Nelson Jobim indicou que o fato de o critério de transcendência estar submetido à posterior regulamentação pelo TST retirava o caráter de urgência da referida medida provisória (STF, ADI 2527 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16 ago. 2007, p. 159).

³¹ STF, ADI 4048 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 14 maio 2008.

³² STF, ADI 4048 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 14 maio 2008, p. 134.

³³ STF, ADI 4048 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 14 maio 2008, p. 121.

posteriormente. É o que se verifica com os Ministros Nelson Jobim³⁴, Cezar Peluso³⁵ e Néri da Silveira³⁶.

3.2 A tese da sindicabilidade excepcional em casos de abuso

A tese de possibilidade de controle jurisdicional dos predicados de relevância e urgência quando configurado abuso foi o entendimento que obteve maior adesão entre os ministros do STF no período estudado. A tese defende que a relevância e a urgência são critérios discricionários ao Presidente da República e submetidos ao juízo primordial do Congresso Nacional. No entanto, abre-se uma oportunidade excepcional para o controle jurisdicional realizado pelo STF, quando há um abuso evidente e objetivo, sendo impassíveis de censura judicial os casos que exigirem apreciação subjetiva. Como evidenciado nas Figuras 2 e 3, essa posição foi a mais explicitada pela Corte independentemente dos votos em ata.

Conforme mencionado anteriormente, a literatura cita como *leading case* da tese o julgamento cautelar da ADI nº 162/DF, ainda em 1989, por meio do qual o Ministro Moreira Alves afirmou que a jurisprudência de insindicabilidade dos pressupostos dos decretos-leis deveria ser absorvida com parcimônia, de modo a permitir à Corte coibir abusos legislativos. Ao contrário do que argumenta Da Ros (2008, p. 149), a tese foi aplicada ao caso, uma vez que foi formada maioria para declarar o atendimento dos pressupostos de relevância e urgência (*i. e.*, não foi identificado abuso que permitisse a revisão judicial). Fundamentou o Ministro Moreira Alves que:

Essa orientação [da insindicabilidade], **no entanto, tem de ser adotada em termos, pois, levada às últimas consequências, admitiria o excesso ou abuso do poder de legislar mediante medidas provisórias**, que a Constituição expressamente só admite “em caso de relevância e urgência”³⁷

³⁴ STF, ADI 1910 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 16 jun. 2004.

³⁵ STF, ADI 3289, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 5 maio 2005; STF, ADI 2736, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 8 set. 2010.

³⁶ Conforme se verifica na ADI 1576, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 16 abr. 1997.

³⁷ STF, ADI 162 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. 14 dez. 1989, p. 9, grifos nossos.

Após o julgamento da ADI nº 162/DF, a tese ganhou adeptos, ainda que a construção tenha sido paulatina, criada e absorvida ao longo do tempo. No julgamento cautelar da ADI nº 525, em junho de 1991, por exemplo, o Ministro Sepúlveda Pertence admitiu o controle, desde que desempenhado de maneira autocontida. Em setembro de 1994, quase cinco anos após o precedente, o Ministro Carlos Velloso argumentou, na ADI-MC nº 1.130/DF,³⁸ que, apesar de pessoalmente entender que os predicados de relevância e urgência eram passíveis de revisão jurisdicional, o STF não havia firmado entendimento sobre o tema e deveria fazê-lo além do julgamento cautelar.³⁹

A construção jurisprudencial pareceu decorrer de uma tensão gerada pela própria dinâmica política de utilização intensa das medidas provisórias. De um lado, havia a percepção de que a negação de qualquer forma de controle jurisdicional a tais critérios deixaria o instrumento legislativo suscetível ao abuso presidencial. Por outro lado, havia o receio de se invadir a competência de apreciação de elementos políticos constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo e ao Congresso.

Mas os exemplos mostram uma importante característica dessa posição no período: a ausência de uma manifestação unívoca e clara sobre a possibilidade de controle dos requisitos de relevância e urgência. A assimilação da tese da sindicabilidade excepcional à jurisprudência da Corte não ocorreu necessariamente em virtude de um caso paradigmático, que demarcou uma clara posição do STF, mas pela sua constante discussão, principalmente por meio de deliberações cautelares que, por sua própria natureza, são mais superficiais e precárias. Foi esse o motivo que levou o Ministro Octavio Gallotti a hesitar em identificar o abuso de poder discricionário no julgamento cautelar da ADI nº 1.417/DF, em março de 1996.⁴⁰

Em consequência, observa-se uma dificuldade dos ministros em demarcarem claramente os limites da atuação jurisdicional no controle dos critérios. Na ADI nº 1.675/DF,⁴¹ julgada em setembro de 1997, o Ministro Sepúlveda Pertence ponderou sobre a complexidade de se estabelecerem os limites do uso

³⁸ STF, ADI 1130 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 21 set. 1994.

³⁹ STF, ADI 1130 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 21 set. 1994, p. 121.

⁴⁰ STF, ADI 1417 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 7 mar. 1996, p. 68.

⁴¹ STF, ADI 1675 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 24 set. 1997.

legítimo ou abusivo da competência legislativa presidencial: “o poder de baixar medidas provisórias, têm limites mínimos determináveis, abaixo dos quais será possível identificar a ilegitimidade do edito: a dificuldade está em demarcá-los, em cada caso, sem invadir a área de livre opção políticas dos demais poderes”.⁴² O Ministro Gilmar Mendes, ao filiar-se à tese de possibilidade de controle em abuso, sinalizou que o controle realizado pela Corte deve respeitar os elementos políticos que envolvem a edição das medidas provisórias, como expôs durante o julgamento da ADI nº 4.029/DF, em março de 2012.⁴³

A cautela que deve pautar a análise do STF, para não substituir a vontade política, é elemento constante em outros posicionamentos. Conforme se manifesta o Ministro Ricardo Lewandowski na mesma ação: “nós precisamos ter extremo cuidado **porque não podemos** – salvo realmente um erro gritante ou um abuso de poder – **substituir a vontade política soberanamente manifestada pelos representantes do povo no Executivo e no Legislativo**”.⁴⁴ Mesmo cientes dessas dificuldades, outros ministros aderiram à tese. Podemos citar, por exemplo, os Ministros Sydney Sanches, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Carlos Ayres Britto, Paulo Brossard, Luiz Fux, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso e as Ministras Ellen Gracie e Cármen Lúcia.

Esse olhar panorâmico evidencia que o STF foi desenvolvendo uma solução politicamente estratégica a partir da identificação, caso a caso, de até onde poderia ir em cada um de seus posicionamentos. Essa postura manteve duas características muito relevantes: primeiro, ela afirmava com todas as letras a possibilidade de ação do Tribunal quando ele julgasse necessário e politicamente conveniente, ainda que com base em parâmetros subjetivos; segundo, ela confiava em uma postura de autocontenção e de juízo casuístico dos ministros para evitar embates com os outros Poderes.

A tese teve no Ministro Sepúlveda Pertence um dos seus principais e mais frequentes defensores. Dos 63 acórdãos analisados, em ao menos 16 casos o Ministro manifestou-se especificamente sobre o tema, sempre no sentido de que, dada a discricionariedade de tais pressupostos, a Corte deveria atuar quando estivesse diante de abusos legislativos, porém sempre de maneira autocontida.

⁴² STF, ADI 1675 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 24 set. 1997, p. 370.

⁴³ STF, ADI 4029, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 8 mar. 2012, p. 34.

⁴⁴ STF, ADI 4029, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 8 mar. 2012, p. 59, grifos nossos.

Na ADI-MC nº 2.227/DF,⁴⁵ por exemplo, afirmou só ser possível “descer ao controle de tais aspectos quando a gravidade do abuso raia, quando não pela irrisão, pelo desaforo”.⁴⁶

Essa autocontenção defendida por Sepúlveda Pertence parece ter sido guiada por duas noções. A primeira é seu entendimento de que o STF não poderia nem teria condições de se sobrepôr às decisões políticas para definir o que é relevante ou urgente. Tal pensamento pode ser verificado no julgamento da ADI-MC nº 2.251/DF: “a relevância – confesso que não consigo imaginar hipótese em que o Judiciário possa arvorar-se em juiz da relevância – é, por definição, algo relativo, depende das prioridades que se imponham, em cada momento, os titulares dos Poderes Políticos”.⁴⁷ A segunda é a percepção do Ministro de que o STF deveria fazer um uso estratégico da competência de controlar os requisitos constitucionais das medidas provisórias, a fim de resguardar sua legitimidade decisória para os casos em que houvesse efetivo risco ou prejuízo à ordem jurídica ou à sociedade. Exemplo disso é sua recusa em avaliar a presença da relevância e urgência não somente na ADI-MC nº 2.251/DF, como também nas ADI nº 1.754/DF⁴⁸ e 1.417/DF.

A avaliação caso a caso pelo Ministro Sepúlveda Pertence se destaca historicamente. O caso mais claro desse uso estratégico é o julgamento cautelar da ADI nº 1.790/DF,⁴⁹ da qual foi Relator. Na ação, discutiam-se assuntos notariais estabelecidos por meio de medida provisória. O Ministro não enxergava relevância ou urgência na questão. Contudo, diante da falta de gravidade do assunto, manteve o comportamento autocontido da Corte.⁵⁰ Em outros casos, adotou postura inversa e avançou no exame e na declaração de ilegitimidade de medidas provisórias pelo não atendimento de seus pressupostos de relevância e urgência. São os exemplos das ADI nº 1.753/DF⁵¹ e 1.910/DF,⁵² de sua relato-

⁴⁵ STF, ADI 2227 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 14 set. 2000.

⁴⁶ STF, ADI 2227 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 14 set. 2000, p. 253.

⁴⁷ STF, ADI 2251 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15 mar. 2001, p. 314-315.

⁴⁸ STF, ADI 1754 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 12 mar. 1998.

⁴⁹ STF, ADI 1790 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 23 abr. 1998.

⁵⁰ STF, ADI 1790 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 23 abr. 1998, p. 210.

⁵¹ STF, ADI 1753 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 16 abr. 1998.

⁵² STF, ADI 1910 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 16 jun. 2004.

ria, nas quais atos legislativos editados pelo Poder Executivo foram declarados inconstitucionais por falta de urgência.

Apesar de ser a principal corrente no STF atualmente, a tese da sindicabilidade excepcional em caso de abuso somente pode ser consistentemente majoritária se o intérprete dos acórdãos do STF soma os votos não fundamentados (votos em ata) à fundamentação do voto vencedor (Figura 3). Caso contrário, se esses votos não são computados em relação à fundamentação (Figura 2), ela somente obteve duas vezes maioria explícita dos ministros.

3.3 A tese da sindicabilidade total

A tese da sindicabilidade total é o entendimento de que o STF não teria somente a competência, como também o dever de analisar objetiva e subjetivamente o atendimento dos pressupostos de relevância e urgência em todos os casos submetidos ao crivo da Corte. A justificativa para isso seria de duas ordens: a primeira, teórica, indica que, por serem os requisitos das medidas provisórias determinados pela Constituição e o STF ser o seu guardião, a competência para atuação contínua da Corte seria evidente; a segunda, prática, atribui ao STF o papel de atuar para minimizar os efeitos deletérios do uso indiscriminado de medidas provisórias sobre a separação de poderes. As Figuras 2 e 3 evidenciam que a tese ganhou destaque histórico principalmente em razão da persistência do Ministro Marco Aurélio.

O posicionamento foi formulado e sustentado pelos Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio em uma série de julgamentos ao longo do período. Na ADI-MC nº 1.516/UF,⁵³ o Ministro Marco Aurélio asseverou que “os requisitos são constitucionais, e se está na própria Constituição Federal que o Supremo Tribunal Federal dela é o guarda, não tenho como dizer que não cabe à Corte o exame do tema”.⁵⁴ Na ADI-MC nº 1.976/DF,⁵⁵ o Ministro Celso de Mello reforçou a segunda justificativa, afirmando que:

Eventuais dificuldades de ordem política – exceto quando verdadeiramente presentes as razões constitucionais de urgência, necessidade

⁵³ STF, ADI 1516 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 6 mar. 1997.

⁵⁴ STF, ADI 1516 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 6 mar. 1997, p. 61.

⁵⁵ STF, ADI 1976, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 28 mar. 2007.

e relevância material – não podem justificar a utilização de medidas provisórias, **sob pena de o Executivo, além de apropriar-se ilegitimamente da mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, converter-se em instância hegemônica de poder no âmbito da comunidade estatal, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República.**⁵⁶

A tese da sindicabilidade total se afasta da sindicabilidade excepcional tanto na frequência do controle quanto na percepção dos abusos. Diante do dever de guardar a Constituição e a separação de poderes, o controle judicial sobre os predicados de relevância e urgência, além de ser plenamente possível, deveria ser rigoroso e constante, uma vez que nem sempre o abuso seria perceptível objetivamente.⁵⁷ Tal argumento aparece no voto do Ministro Celso de Mello na ADI-MC nº 2.213/DF:⁵⁸ “a ausência desses requisitos constitucionais nem sempre revelar-se-á objetivamente clara. Daí a necessidade de proceder-se à análise de tais requisitos, em cada situação ocorrente”.⁵⁹

Ainda assim, vale notar que há pontos de contato entre as duas posições que emergem em outros votos. A Ministra Cármen Lúcia, apesar de formalmente filiar-se à tese de sindicabilidade excepcional em caso de abuso, sustentou entendimentos que se aproximaram da tese de sindicabilidade total. De acordo com ela, a possibilidade de controle é uma exigência decorrente do Estado Democrático de Direito, que não permite a atuação estatal sem a fiscalização judicial.⁶⁰ Recuperando fundamentos expostos pelo Ministro Celso de Mello, afirmou que a finalidade do controle jurisdicional seria evitar o excesso de poder ou o abuso institucional, que são incompatíveis com o sistema de freios e contrapesos estabelecido pela Constituição.

⁵⁶ STF, ADI 1976, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 28 mar. 2007, p. 111, grifos nossos.

⁵⁷ STF, ADI 1721, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, j. 11 out. 2006, p. 115.

⁵⁸ STF, ADI 2213 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 4 abr. 2002.

⁵⁹ STF, ADI 2213 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 4 abr. 2002, p. 334.

⁶⁰ STF, ADI 4717, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 5 abr. 2018, p. 49.

As semelhanças ficam claras também em outros posicionamentos da Ministra. No julgamento da ADI nº 2.736/DF,⁶¹ ela afirmou que relevância e urgência são os requisitos para que uma medida provisória “possa ser expedida validamente; e o requisito quem examina é o Supremo”.⁶² Na ADI nº 4.029/DF, ponderou que os requisitos poderiam ser indeterminados no plano abstrato, mas seriam determináveis em concreto.⁶³ A Ministra esclareceu sua afirmação, no julgamento da ADI nº 4.717/DF,⁶⁴ ao assentar que os requisitos necessários à edição das medidas provisórias não seriam despojados de conteúdo. Antes, sua definição seria não somente possível, como também necessária para o exercício da atividade legislativa pelo poder Executivo.⁶⁵

Assim, percebe-se que há ligações importantes entre a tese da sindicabilidade total e a tese da sindicabilidade excepcional defendida pela Ministra Cármen Lúcia. Ambas partem da existência de competência jurisdicional sobre os requisitos de relevância e urgência e afirmam que, longe de ser uma atividade extraordinária da Corte, esse poder decorre da própria noção do Estado Democrático de Direito. Seria possível cogitar-se, portanto, de uma sindicabilidade excepcional decorrente de um poder subsidiário da Corte que surge em casos de abusos (tese analisada anteriormente), ao lado de uma sindicabilidade excepcional que decorre de um poder originário da Corte, mas exercido esporadicamente (tese da Ministra). A segunda seria uma posição mais próxima da sindicabilidade total.

4. Análise da construção jurisprudencial: entre momentos e argumentos

Esta seção analisa a forma pela qual o STF julgou as ADIs analisadas, bem como seus resultados.

Em primeiro lugar, em relação à fase de cognição e ao momento processual nos quais o STF proferiu seus juízos acerca dos pressupostos de relevância e

⁶¹ STF, ADI 2736, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 8 set. 2010.

⁶² STF, ADI 2736, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 8 set. 2010, p. 85.

⁶³ STF, ADI 4029, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 8 mar. 2012, p. 54.

⁶⁴ STF, ADI 4717, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 5 abr. 2018.

⁶⁵ STF, ADI 4717, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 5 abr. 2018, p. 54.

urgência nas ADIs estudadas, a jurisprudência foi construída majoritariamente em sede cautelar. Observaram-se julgados em três fases: (i) estágio de cognição sumária, por meio do qual a Corte analisou os pedidos cautelares (fase cautelar); (ii) estágio recursal, por meio do qual o Plenário da Corte examinou recursos ajuizados contra decisões monocráticas (fase recursal); e (iii) estágio de cognição exauriente, no qual o Plenário julgou os pedidos formulados na inicial de maneira definitiva (fase definitiva). Os requisitos foram discutidos 44 vezes (69,8%) durante a fase cautelar, em baixo grau de cognição, duas vezes (3,1%) em fase recursal e 17 vezes (26,9%) em fase definitiva.

Os dados mostram um problema na construção da jurisprudência nesta matéria: durante muito tempo, a discussão do problema jurídico no mérito ficou restrita a uma etapa processual cautelar. Durante os 11 primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, a discussão sobre os predicados de relevância e urgência por meio de ADI ocorreu exclusivamente durante a fase cautelar, totalizando 25 oportunidades. O primeiro acórdão proferido em cognição exauriente encontrado por este trabalho foi a ADI nº 1.417/DF, julgada no dia 2 de agosto de 1999. Vale mencionar que esse período se notabilizou pela revogação e reedição de medidas provisórias, que processualmente levavam à prejudicialidade da ação e ao fim do processo sem julgamento de mérito e, politicamente, motivaram a edição da EC nº 32/2001.

Em segundo lugar, e talvez por consequência dos julgamentos em sede cautelar, na maioria das ações a discussão não se tornou *ratio decidendi* do acórdão. O atendimento ou não dos predicados de relevância e urgência raramente representou o argumento determinante para decisão de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma medida provisória. As discussões ocorreram em sua maioria como *obiter dicta*, como no julgamento cautelar da ADI nº 1.441/DF.⁶⁶ Na ocasião, apenas o Ministro Marco Aurélio, única divergência, apresentou considerações sobre o tema da relevância e urgência. Porém, nem mesmo em tal voto a questão foi determinante.⁶⁷

Essas duas características podem ajudar a esclarecer o porquê de a jurisprudência sobre os requisitos de relevância e urgência ter sido construída ao longo do tempo, às vezes de maneira errática, até se consolidar na tese da sindicabilidade

⁶⁶ STF, ADI 1441 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 28 jun. 1996.

⁶⁷ A esse somam-se vários outros casos, como a ADI-MC 1.417/DF, ADI-MC 1.576/DF, ADI-MC 1.667/DF, ADI-MC 1.597/DF, ADI-MC 1.687/DF, ADI 1976-MC, dentre outros.

excepcional. De um lado, a maior parte das menções aos predicados de relevância e urgência ocorreu em fase decisória cautelar, que exige, em análise preliminar, apenas a constatação dos requisitos de *periculum in mora e fumus boni iuris*. De outro lado, nem sempre o tema foi tratado como argumento determinante ou com a profundidade necessária à definição do tema. Em razão da quantidade de votos não fundamentados nos acórdãos (votos não anexados ou em ata), a posição do Tribunal geralmente foi representada pela fundamentação do voto vencedor, consolidando uma narrativa de estabilidade e consistência em favor da sindicabilidade excepcional (Figura 3) que não aparece da mesma forma se forem considerados apenas os votos que se posicionarem explicitamente em favor da tese (Figura 2).

A falta de um *leading case* claro e assertivo sobre a posição da Corte não decorre de negligência dos ministros em relação ao tópico, haja vista a pluralidade de manifestações constatadas entre 1988 e 2018 – a primeira manifestação majoritária explícita ocorreu na ADI-MC nº 2.251/DF, em 15/3/2001. Ela resulta, antes, das condições em que essa discussão aconteceu. No âmbito político, ela se segue a uma dinâmica de poder na qual o Congresso frequentemente se desincumbiu do ônus de apreciar os pressupostos das medidas provisórias. Diante do silêncio ou da docilidade do Poder Legislativo, o questionamento dos pressupostos de urgência e relevância poderia surgir com facilidade no STF, a depender da posição que ele assumisse. Observe-se que a preocupação com a banalização desse controle figura em duas das três linhas jurisprudenciais apresentadas. No âmbito processual, a discussão ocorreu na maioria das vezes em sede cautelar, ocasião em que as fundamentações tendem a examinar outros elementos (*fumus boni iuris e periculum in mora*) em vez de todas as inconstitucionalidades formais e materiais apontadas.

No âmbito jurídico, a questão recebeu menos destaque do que outras nos julgamentos. Talvez pelo próprio ônus de derrubar uma regulação inteira com base em conceitos indeterminados e em juízos de conveniência e oportunidade, especialmente quando julgando lei de conversão, outras inconstitucionalidades, principalmente materiais, apareceram como *ratio decidendi*. Em algumas oportunidades o próprio objeto contribuiu para afastar a discussão sobre os requisitos e aproximá-la do juízo material. No julgamento da ADI-MC nº 4.048/DF,⁶⁸ por exemplo, discutiu-se a abertura de crédito extraordinário por meio de medidas

⁶⁸ STF, ADI 4048 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 14 maio 2008.

provisórias. Nesse caso, a qualificação dos requisitos de urgência e imprevisibilidade para abertura de créditos extraordinários confundiu-se com os próprios predicados de relevância e urgência para edição de medidas provisórias.

Vale notar também que a prática de reedição de medidas provisórias, constante no 1º período (1997-2001), não parece ter sido impactante para a prevalência da “sindicabilidade excepcional”.⁶⁹ Embora em um ou outro caso a reedição das medidas tenha sido vista como abusiva, em regra a temática ou argumentos sobre o papel do Tribunal foram muito mais relevantes. O Ministro Marco Aurélio, favorável à sindicabilidade total, foi o julgador que mais levantou o ponto da reedição. Considerou que as 55 reedições da ADI-MC nº 2.081/DF⁷⁰ e as 19 reedições da ADI-MC nº 2.227/DF evidenciariam ausência de urgência. O Ministro Carlos Velloso, ao contrário, afirmou, na ADI-MC nº 1.397/DF,⁷¹ que a necessidade de reedição evidenciaria o atendimento ao requisito da urgência. No geral, porém, o ponto não foi explorado pelos ministros.

A postura autocontida da Corte não a impediu, porém, de declarar a ilegitimidade da edição de medidas provisórias pela falta de atendimento de seus pressupostos constitucionais. Exemplos significativos foram a ADI-MC nº 1.753/DF⁷² e a ADI-MC nº 1.910/DF.⁷³ Os dois julgamentos cautelares versaram sobre a constitucionalidade de medidas provisórias que traziam disposições sobre ações rescisórias. Em ambos, a Corte entendeu que, por serem regras inaplicáveis de imediato, uma vez que não seriam admissíveis às ações já em curso, não haveria urgência para a edição das normas, que poderiam ser propostas pelas vias legislativas ordinárias.

5. Conclusões

O presente trabalho procurou esclarecer um aspecto relevante na discussão sobre o exame de medidas provisórias pelo STF: a possibilidade de a Corte controlar jurisdicionalmente os critérios de relevância e urgência para a edição

⁶⁹ A hipótese foi suscitada em um dos pareceres de avaliação deste artigo como uma possibilidade para a prevalência da sindicabilidade excepcional entre 1997 e 2001. Agradecemos a pontuação.

⁷⁰ STF, ADI 2081 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Galloti, j. 21 out. 1999.

⁷¹ STF, ADI 1397 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Nunes Marques, j. 28 abr. 1997.

⁷² STF, ADI 1753 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 16 abr. 1998.

⁷³ STF, ADI 1910 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 16 jun. 2004.

de tais medidas. O tópico é significativo não somente por envolver impactos políticos da atuação do Tribunal, mas também por refletir o entendimento sobre conceitos jurídicos indeterminados expressamente atribuídos à apreciação de outros Poderes do Estado.

O estudo apresenta uma jurisprudência nem sempre aprofundada, construída, na maioria das vezes, por meio de *obiter dicta* e votos não fundamentados (votos em ata), em julgamentos cautelares com cognição sumária. Ela se dividiu em três principais teses que, com algum grau de variação, mobilizaram os ministros durante trinta anos de vigência da Constituição de 1988. Foram elas: a tese de insindicabilidade dos requisitos constitucionais das medidas provisórias, suscetíveis apenas a controle político; a tese da sindicabilidade excepcional em caso de abuso, que defende a possibilidade de apreciação dos predicados de relevância e urgência apenas quando presente evidente abuso legislativo pelo Poder Executivo, seja em razão de um poder subsidiário da Corte, seja em razão de um poder originário exercido com prudência; e a tese de sindicabilidade total, na qual se abre uma competência ampla para o STF de análise dos predicados em todo e qualquer caso.

As linhas jurisprudenciais, entretanto, não se apresentaram como perfeitamente homogêneas. Elas representam aproximações de entendimentos manifestados pelos ministros, que mostraram maior ou menor grau de alinhamento entre si no período estudado. Os próprios ministros alteraram posicionamentos ao longo dos anos ou estiveram na fronteira entre diferentes teses. O Ministro Nelson Jobim, por exemplo, sustentou a tese da insindicabilidade em Plenário, embora, posteriormente, tenha defendido a apreciação excepcional dos requisitos por parte do STF, resguardada a possibilidade de atrito político com outros poderes. Já a Ministra Cármen Lúcia, ao defender a apreciação de tais requisitos como exigência do Estado Democrático de Direito, acenou à tese de sindicabilidade total de tais critérios, apesar de, manifestamente, filiar-se à tese de possibilidade em caso de abuso.

Além disso, a análise da jurisprudência do STF nesse tema entre 1988 e 2018 permite algumas observações relevantes não somente sobre o trato com as medidas provisórias, mas também sobre o modo como o STF se portou em relação aos Poderes Legislativo e Executivo. Em face de uma postura ultrarrestritiva que a Corte mantinha em relação aos decretos-leis, os Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio defenderam uma corrente oposta, para a qual seria atribuição do STF analisar a relevância e urgência em todos os casos. Diante

do choque dessas duas teses, prevaleceu uma terceira, que manteve a postura estratégica de poder julgar casos, mas sem assumir para o Tribunal o ônus de fazê-lo sempre – o que poderia gerar impasses decisórios e transformá-lo em uma constante arena política.

Essa trajetória, embora de fato tenha se iniciado com o julgamento da ADI-MC nº 162/DF, não foi constante ou uniforme: a questão foi constantemente rediscutida pelo STF, permeando, ao longo de anos, diferentes debates e posicionamentos. Daí decorre o argumento central deste trabalho: as teses do plenário sobre os predicados de relevância e urgência foram construídas de maneira vagarosa e, por vezes, errática ao longo das três décadas de vigência da Constituição de 1988. Permanecem, portanto, ainda suscetíveis a mudanças.

Referências

ALMEIDA, Danilo dos Santos. **As razões ocultas do Supremo Tribunal Federal**: um estudo sobre agenciamento de grupo na Corte. 2016. 155 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3mMf70z> . Acesso em: 12 out. 2021.

ALMEIDA, Danilo dos Santos; BOGOSSIAN, André Martins. “Nos termos do voto do Relator”: considerações acerca da fundamentação coletiva nos acórdãos do STF. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 263-297, 31 jul. 2016. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/44>. Acesso em: 12 out. 2021.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e sua conversão em lei**: a Emenda Constitucional no. 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 336 p.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: um balanço de 1988 a 2008. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet; VALE, André Rufino do (org.). **A jurisprudência do STF nos 20 anos da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 170-181.

ARANTES, Rogério. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: IDESP: EDUC, 1997. 215 p.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. Novos estudos Cebrap*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan.–abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GsYDWpRwSKzRGsyVY9zPSCP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2022.

ÁVILA, Humberto. *A medida provisória na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. 141 p.

BALERA, Felipe Penteado. Medida Provisória: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo Congresso Nacional e pelo STF. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*: RBDC, n. 14, p. 25-52, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/39844>. Acesso em: 6 maio 2022.

BARBIÉRI, Luiz Felipe; MAZUI, Guilherme. Temer conclui mandato com média de uma MP editada a cada 6 dias e meio, maior desde 1995. *G1*, 31 dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/31/temer-conclui-mandato-com-media-de-uma-mp-editada-a-cada-6-dias-e-meio-maior-desde-fhc.ghtml>. Acesso em: 9 jun. 2020.

BENITEZ, Gisela Maria Bester. *O uso das medidas provisórias no estado democrático de direito brasileiro: análise crítica à luz do Direito Constitucional contemporâneo*. 2002. 511 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/83939>. Acesso em: 6 maio 2022.

CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de. *Sua Majestade o Presidente da República: estudo de caso do controle de constitucionalidade dos atos do Executivo (1995-1998)*. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) -- Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2000.

CLÈVE, Clemerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 325 p.

CRUZ, Fabrício Bittencourt. *A efetividade da Constituição Federal de 1988 quanto à delimitação do poder de edição de medidas provisórias*. 2016. 228 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-31082016-171430/publico/FabricioEfetividadedaCFquantoaedicaoeMPs.pdf>. Acesso em: 6 maio 2022.

DA ROS, Luciano. **Decretos presidenciais nos bancos dos réus**: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007). 2008. 212 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008a. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/13819>. Acesso em: 6 maio 2022.

DA ROS, Luciano. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v.16, n. 31, p. 143-160, nov. 2008b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/TdxYML4gvDyvPbw33GMLMXM/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas : FAPESP, 2001.231 p.

GOMES NETO, José Mario Wanderley *et al.* Governabilidade, urgência e relevância. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, p. 206-238, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3843>. Acesso em: 6 maio 2022.

KLAFKE, Guilherme Forma. **Continuidade e mudanças no atual modelo de acórdãos do STF**: a prática, as razões para sua manutenção e caminhos para aperfeiçoamento. 2019. 353 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3FFC1OA>. Acesso em: 12 out. 2021.

KLAFKE, Guilherme Forma; PRETZEL, Bruna Romano. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: aprofundando o diagnóstico das onze ilhas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 1, p. 89-104, jan. 2014. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/8>. Acesso em: 1 nov. 2021.

LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. **El derecho de los jueces**: obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial. 2. ed. 11. reimp. Bogotá: Legis, 2012.

OLIVEIRA, Clarice G.; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 748-763, dez. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5030>. Acesso em: 6 maio 2022.

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabricio. O poder da caneta: a medida provisória no processo legislativo estadual. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 255-277, nov. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3912?locale-attribute=es>. Acesso em: 6 maio 2022.

SANTOS, Lucas Custódio. **Medidas provisórias no STF**: entre a política e a jurisdição. Monografia – Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público, 2017. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/publication/medidas-provisorias-no-stf-entre-a-politica-e-a-jurisdicao/>. Acesso em: 14 jun. 2020.

SANTOS, Lucas Custódio *et al.* O controle de medidas provisórias nos dez primeiros anos da Constituição de 1988. In: RELATÓRIO de Pesquisa do Núcleo de Justiça e Constituição da Fundação Getúlio Vargas. [São Paulo]: FGV Direito SP, Núcleo de Justiça e Constituição, [2019].

TAYLOR, Matthew M; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **DADOS**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/250027352_Os_partidos_dentro_e_fora_do_poder_a_judicializacao_como_resultado_contingente_da_estrategia_politica. Acesso em: 9 maio 2022.

TSEBELIS, George. **Veto players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999. 270 p.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal**: jurisprudência política. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 2002. 233 p.

Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.721/DF**. Relator: Min. Ayres Britto, 11 de outubro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469598>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.976/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 28 de março de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=456058>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.425/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Relator para acórdão: Min. Edson Fachin, 14 de março de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748413029>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.736/DF**. Min. Cezar Peluso, 8 de setembro de 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621140>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029/DF**. Min. Luiz Fux, 8 de março de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.717/DF**. Min. Cármen Lúcia, 5 de abril de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 162/DF**. Relator: Min. Moreira Alves, 14 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346219>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 525/DF**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 12 de junho de 1991. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346441>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.130/DF**. Relator: Min. Carlos Velloso, 21 de setembro de 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346839>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.397/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 28 de abril de 1997. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347029>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.417/DF**. Relator: Min. Octavio Gallotti, 7 de março de 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347044>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.441/DF**. Relator: Min. Octavio Gallotti, 28 de junho de 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347060>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.516/UF**. Relator: Min. Sidney Sanches, 6 de março de 1997. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347107>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.675/DF**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 24 de setembro de 1997. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347205>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.700/DF**. Relator: Min. Nelson Jobim, 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347218>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.753/DF**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 16 de abril de 1998. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347250>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.754/DF**. Relator: Min. Sydney Sanches, 12 de março de 1998. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347251>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.790/DF**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 23 de abril de 1998. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347269>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.910/DF**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 16 de junho de 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347324>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.081/DF**. Relator: Min. Octávio Galloti, 21 de outubro de 1999. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347419>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.213/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 4 de abril de 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.227/DF**. Relator: Min. Octavio Gallotti, 14 de setembro de 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347492>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.251/DF**. Relator: Min. Sidney Sanches, 15 de março de 2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347500>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.348/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 7 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347557>. Acesso em: 9 maio 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.527/DF**. Min. Ellen Gracie, 16 de agosto de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495496>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048/DF**. Min. Gilmar Mendes, 14 de maio de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 9 maio 2022.

Legislação citada

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 32, de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2 de maio de 1989**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o artigo 62 da Constituição Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561107>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o artigo 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561120>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2226**, de 4 de setembro de 2001. Acresce dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e à Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Presidência da República, [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2226.htm. Acesso em: 9 maio 2022.