

**MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.964-4**  
**DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. CARLOS BRITTO**  
**REQUERENTE(S)** : **PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA**  
**BRASILEIRA - PSDB E OUTRO(A/S)**  
**ADVOGADO(A/S)** : **AFONSO ASSIS RIBEIRO E OUTRO(A/S)**  
**REQUERIDO(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**ADVOGADO(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

R E L A T Ó R I O

**O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

Cuida-se de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB e pelo Democratas - DEM. Ação que tem por alvo a Medida Provisória nº 394/07, que "dá nova redação ao § 3º do art. 5º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM".

2. Pois bem, os autores sustentam, em síntese, que a medida provisória em causa é "reedição da Medida Provisória nº 379, de 28 de junho de 2007 (...) recente e casuisticamente revogada (ou melhor, reeditada) pela Medida Provisória nº 390, de 18 de setembro de 2007" (fls. 03). Daí concluírem que ela, MP nº 394/07, viola o § 10 do art. 62 da Constituição Federal, bem como a jurisprudência deste Supremo Tribunal, especialmente a consubstanciada na ADI

2.984-MC. Aduzem, por fim, que o ato legislativo posto em xeque (MP nº 394/07) não se reveste dos requisitos constitucionais da urgência e relevância (*caput* do art. 62 da CF/88). Leia-se:

"(...) a matéria objeto da Medida Provisória nº 394, de 2007, constava de outra Medida Provisória, a de nº 379, de 2007, que: (1) ainda estava em curso; e (2) ainda gozava de amplo prazo de vigência - quando da sua casuística revogação, dois dias antes da reedição, perpetrada pelo mesmo Governo que, agora, retoma a matéria em causa no seio de nova — e, por isso mesmo, inconstitucional — decretação de urgência.

(...)"

3. De sua parte, o Presidente da República prestou as informações solicitadas, por meio das quais entende inexistir, na Constituição Federal, dispositivo que vede a reedição de medidas provisórias revogadas. Disse, ainda, que (fls. 33/34):

"(...)

Obcecados com o **desvio de Poder** que praticam no Legislativo, e tentam em vão colar no Executivo, sofrem já os requerentes de um desvio de enfoque, que não lhes permite discernir que a Medida Provisória revogada dispunha de maneira ampla sobre a matéria a ela pertinente, enquanto a **nova, que não repete a outra, limita-se a um único artigo, dispondo sobre prazo para registro de armas de fogo,**

*medida de ordem pública, relevante, e urgente, não atendível por projeto de lei, já que os requerentes não votam sequer Medida Provisória, preferindo à urgência o trancamento da pauta.*

(...)"

4. Prossigo neste relatório para tracejar um quadro comparativo do conteúdo das duas medidas provisórias, na parte que se faz de pomo de discórdia entre os requerentes e a autoridade requerida. Ei-lo:

**MP N° 379, de 28-06-2007**

Altera dispositivos da Lei n° 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm e define crimes.

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. 1° Os arts. 5°, 6°, 11 e 28 da Lei n° 10.826, de 22 de dezembro de 2003, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art.5°

.....  
.....  
...

§ 3° Os registros de propriedade expedidos pelos órgãos estaduais, realizados até a data da publicação desta Lei, deverão ser renovados mediante o pertinente registro federal até o dia 31 de dezembro de 2007.

[...]

Art.3° O Anexo à Lei n° 10.826, de 2003, passa a vigorar na forma do Anexo a esta Medida Provisória.

Art. 4° Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de junho de 2007; 186° da Independência e 119° da República.

**MP N° 394, de 20-09-2007**

Dá nova redação ao § 3° do art. 5° da Lei n° 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm.

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. 1° O § 3° do art. 5° da Lei n° 10.826, de 22 de dezembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 3° Os registros de propriedade expedidos pelos órgãos estaduais, realizados até a data da publicação desta Lei, deverão ser renovados mediante o pertinente registro federal até o dia 2 de julho de 2008." (NR)

Art. 2° O Anexo à Lei n° 10.826, de 2003, passa a vigorar na forma do Anexo a esta Medida Provisória.

Art. 3° Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de setembro de 2007; 186° da Independência e 119° da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA

5. À derradeira, tratando-se de ADI que nos chega aparelhada com pedido de suspensão da eficácia do modelo normativo aqui impugnado, submeto à apreciação do Plenário a pretensão cautelar dos requerentes.

É o relatório.

V O T O

**O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

De pronto, reconheço a legitimidade processual ativa dos requerentes, por se tratar de agremiações políticas de notória participação nos atuais quadros parlamentares federais. O que faz incidir a regra habilitadora do inciso VIII do art. 103 da Constituição Federal<sup>1</sup>, assim como a firme jurisprudência desta Casa no sentido de afastar o reclamo da pertinência temática, nos casos em que a propositura de uma determinada Ação Direta de Inconstitucionalidade é da autoria de partido político. Jurisprudência a que reverencio e modestamente busco reforçar, perguntando e incontinenti respondendo: como recusar entranhado interesse pela depuração da Ordem

---

<sup>1</sup> "Art. 103. Podem propor a ação de inconstitucionalidade: VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;".

Jurídica, seja qual for o assunto posto em debate, a quem se constitui na mais acabada expressão institucional desse princípio jurídico estruturante que é o "**Pluralismo Político**" (inciso V do art. 1º da Constituição Federal)? Pluralismo que se põe como um dos explícitos "**fundamentos**" da República Federativa do Brasil, exatamente por encarnar o reino-em-si da multilateralidade de concepções quanto aos negócios da pólis?

7. Com efeito, se partido político é facção ou corrente de opinião pública, no claro sentido de centro institucional que peculiariza um dos muitos modos de se conceber e praticar o governo da pólis (pluralismo político é isso), **resulta claro que tudo aquilo que disser respeito a esse tipo de governo também diz respeito a cada agremiação partidária.** Um automático respeito, ajunte-se, principalmente quando a função governativa se dá pela expedição de atos materialmente normativos. É que os efeitos de tais atos no interior do Ordenamento Jurídico são duradouramente renováveis. E sendo assim duradouramente renováveis, são atos que perlongam sua eventual predisposição para ofender a Constituição Positiva. Donde o atalho do controle abstrato de constitucionalidade, a que eles, partidos políticos, se acham natural e instantaneamente habilitados a seguir (desde que detentores de representação no Congresso Nacional, foi dito).

8. Noutro modo de dizer as coisas, partido político existe para manter com o Poder Governamental — também apropriadamente chamado de Poder Político — um enlace tão umbilical quanto insuscetível de desfazimento. Pois começa com a própria forma de conceber a estruturação de tal Poder e prossegue, ora com a tentativa eleitoral de assumi-lo, ora com o acompanhamento crítico do respectivo desempenho. Logo, enquanto houver governo da polis, haverá partido político (tirante as hipóteses do mais radical holocausto da Democracia). O que já significa, no plano das ações diretas de inconstitucionalidade versadas pela Magna Carta brasileira de 1988, a titularidade de uma habilitação processual cujo núcleo deôntico se mantém logicamente aberto. **Não aberto no sentido negativo de que não se exige o requisito da pertinência temática, sempre que a autoria do feito couber a organização político-partidária. Mas aberto no sentido positivo de que tal pertinência já existe por antecipação.** Já se presume, então, como corolário do regime jurídico-constitucional de todo partido político brasileiro com representação no Congresso Nacional. É repetir: pertinência material **adrede assegurada** por essa *filha unigênita do Poder Constituinte* que é a Lei Maior de 1988, ao fazer das instituições político-partidárias pessoas jurídicas de permanente vitalização institucional do pluralismo político. Entendido o pluralismo político, já do ângulo dos cidadãos, como o direito de se organizar em pessoas jurídico-eleitorais diferenciadas para conceber por

um modo peculiar o Governo da pólis. Com seus naturais desdobramentos quanto à forma de investidura e sua duração, exercício e acompanhamento crítico desse Poder de abrangência territorial e pessoal máxima. Logo, e em última análise, direito à convivência político-ideológica dos contrários, que é um dos mais visíveis conteúdos da Democracia.

9. Justificado, por esse prisma afirmativo, o reclamo da pertinência entre os objetivos institucionais dos acionantes e o objeto da ação direta de inconstitucionalidade em causa, passo a examinar o pedido cautelar. Não sem antes averbar que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, o faz de maneira excepcional. Isto porque deixa a sua área própria de expedição de decretos e regulamentos para a fiel execução da lei (inciso IV do art. 84 da CF/88) e passa a editar documento primariamente inovador da Ordem Jurídica. Ainda que provisoriamente. Quero dizer: é a medida provisória uma forma excepcional de o Presidente da República exercer competência normativa primária. Excepcional, não por se traduzir num ato de criação de normas em sentido material (os regulamentos executivos e as instruções ministeriais são leis em sentido material, e, nem por isso, recebem a tarja de normas extraordinárias), **mas porque o fazem fora dos marcos da fiel execução da lei.** É como afirmar: talqualmente a própria lei, as medidas provisórias

conformam situações ainda carentes de previsão legislativa ordinária, ou, havendo tal previsão, elas podem aportar comandos discrepantes. Mas não o fazem por benevolência de uma lei específica. Fazem-no por direta enunciação constitucional, residindo nesse poder de aplicar imediatamente a Constituição o caráter primário da normatividade que elas injetam *nas veias do Ordenamento*<sup>1</sup>.

10. Avanço para dizer que o pressuposto constitucional para essa investidura do Presidente da República em função normativa primária está na ocorrência de um caso, um fato, um acontecimento do *mundo do ser* (Kelsen) que se revista, **ao mesmo tempo, de relevância e urgência**. Mas um fato urgente e relevante, frise-se, no sentido de requerer uma pronta resposta normativo-estatal. Uma solução oficial tão instantânea que não pode esperar sequer a tramitação de um projeto de lei em caráter de urgência (§§ 1º, 2º e 3º do art. 64 da CF/88)<sup>2</sup>.

11. É a medida provisória, portanto, uma regração que o Presidente fica autorizado a baixar para o enfrentamento de certos tipos de anomalia fática. Um tipo

---

<sup>1</sup> Veja-se, a esse respeito, "O perfil constitucional da licitação", livro de minha autoria, Ed. Zênite, 1997, p. 80.

<sup>2</sup> Para a edição de u'a MP, é preciso uma soma de relevância e urgência. Não uma coisa ou outra, alternativamente, como, agora sim, sucedia com os Decretos-leis na Constituição de 67/69, *verbis*: "Art. 55. O Presidente da República, **em caso de urgência ou de interesse público relevante**, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:".



de anormalidade – **este o ponto central da questão** – geradora de instabilidade ou conflito social que não encontra imediato equacionamento nem na Constituição, diretamente, nem na ordem legal já estabelecida. Por isso que demandante de uma reposta normativa que não pode aguardar as formas constitucionais de tramitação dos projetos de lei.

12. Nessa linha de raciocínio, não é de se interpretar à larga ou com generosidade dispositivos constitucionais que disciplinam o exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, dessa atípica função normativa. Ao contrário, toda interpretação que tenha o condão de restaurar a natural ordem legislativa das coisas é que deve ser de pronto homenageada, enaltecida.

13. Passo a examinar o pedido cautelar. Fazendo-o, pontuo que o poder de cautela dos magistrados é exercido num juízo prefacial em que se mesclam num mesmo tom a urgência da decisão e a impossibilidade de aprofundamento analítico do caso. Se se prefere, impõe-se aos magistrados condicionar seus provimentos acautelatórios à presença, nos autos, dos requisitos da plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) e do perigo da demora na prestação jurisdicional (*periculum in mora*), perceptíveis de plano. Requisitos a serem aferidos *primo oculi*, portanto. Não sendo de se exigir, do julgador, uma

aprofundada incursão no mérito do pedido ou na dissecação dos fatos que a este dão suporte, senão incorrendo em descabida antecipação do próprio conteúdo da decisão definitiva.

14. No caso, parece-me consistente a alegação de que a MP nº 394, de 20.09.2007 é mera **reedição de parte** da MP nº 379, de 28.06.2007. Isto porque, em essência, a mais recente incorpora tema da mais antiga, **sem aportar modificações substanciais**. São os temas: a) da prorrogação do prazo para renovação de registro de propriedade de armas de fogo, expedidos pelos órgãos estaduais; b) da fixação dos valores das taxas a recolher em caso de registro de armas, renovação do certificado de registro, expedição de porte e arma, etc.

15. Tal verificação, porém, não é suficiente para que este STF defira a pretensão cautelar. É que, uma vez configurada a reedição parcial da MP nº 379/07 pela MP nº 394/07, no curso de u'a mesma sessão legislativa, importa saber se a Lei Maior republicana chancela tal proceder. Sem demora, averbo que, no julgamento da ADI 2.984-MC, da relatoria da Min. Ellen Gracie — ocorrido após a EC nº 32/01 —, este Plenário admitiu a revogação de medida provisória por outra. Contudo, rechaçou a possibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória já revogada. Confira-se:

"MEDIDA PROVISÓRIA. REVOGAÇÃO. POSSIBILIDADE. EFEITOS. SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO PERANTE A CASA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE RETIRADA DE MP DA APRECIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32. IMPOSSIBILIDADE DE REEDIÇÃO DE MP REVOGADA.

(...)

**5. O sistema instituído pela EC nº 32 leva à impossibilidade - sob pena de fraude à Constituição - de reedição da MP revogada, cuja matéria somente poderá voltar a ser tratada por meio de projeto de lei. 6. Medida cautelar indeferida".**

16. Nesse julgamento, assim votou o Min.

Sepúlveda Pertence:

"(...) hoje, da Tribuna, surge como argumento central a viabilidade de que, permitida a revogação da medida provisória em curso de apreciação, se viabilizariam sucessivas edições, e revogações seguidas de novas edições, de medidas provisórias do mesmo teor.

Com efeito, o argumento, uma vez mais, tem por si uma interpretação literal do § 10 do artigo 62:

'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.'

A letra desse parágrafo, efetivamente, não abrangeria a hipótese de ser a medida provisória revogada no curso de sua apreciação, donde, concluem os requerentes, estaria aberto o espaço para o Governo do jogo 'de gato e rato': revoga-se a medida provisória, aprovava-se aquilo que a sua pendência estaria a obstruir e, logo em seguida editava-se nova medida provisória, com o mesmo conteúdo da revogada.

Creio, Sr. Presidente, que isso seria possível, mas tenho fé que não o será enquanto existir o Supremo Tribunal Federal - parafraseando Holmes -, porque o que a Constituição proíbe obter diretamente, não se pode obter por meios transversos, que configuraria hipótese clássica de fraude à Constituição.

Assim, não tenho dúvida - como a eminente Relatora da ação direta também o expressou -, de que seria inválida a reedição substancial da medida provisória revogada na mesma sessão legislativa, tanto quanto o seria a reedição da medida provisória rejeitada ou caduca.

No sistema vigente, Sr. Presidente, o Presidente da República há de optar: se a pendência da medida provisória anterior obsta a votação de alguma proposição subsequente, ou o Chefe do Executivo mantém a pauta bloqueada - e, assim, se submete à inviabilidade da aprovação rápida da proposta subsequente, seja ela uma outra medida provisória, seja um projeto de lei, seja uma proposta de emenda constitucional -, ou revoga a medida provisória anterior, desobstruindo com isso a pauta. Mas,

*nesta hipótese, fica-lhe vedada, na mesma sessão legislativa, a edição de medida provisória de conteúdo similar à revogada, e, portanto, a matéria só poderá ser objeto, em curto prazo, mediante projeto de lei.*

*(...)"*

17. Sem destoar desse entendimento, também expus, pessoalmente, que:

*"(...) uma vez revogada a medida provisória, é evidente que ela não poderá ser reeditada no curso da presente sessão legislativa. Não há como fazê-lo. O Presidente da República decaiu do seu poder de dispor sobre a matéria mediante medida provisória. É uma consequência natural.*

*(...)"*

18. Convém repetir: ao julgar a ADI 2.984-MC, este STF deu pela possibilidade, sim, da revogação de medida provisória ainda pendente de apreciação pelo Congresso Nacional. Todavia, por enxergar "fraude" à EC 32/01, afastou a possibilidade de o Presidente da República reeditar, no curso de uma única sessão legislativa, medida provisória com identidade de conteúdo daquela já formalmente revogada. E a minha leitura da Constituição é abonadora desse julgado, pois a tese contrária implicaria violação ao princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88). Violação do protoprincípio da Separação dos Poderes, na medida em que o Presidente da República

passaria, com tais expedientes revocatório-reedicionais de medidas provisórias, a organizar e a operacionalizar a pauta mesma dos trabalhos legislativos. Pauta que se inscreve no âmbito do funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo certo que dispor sobre esse funcionamento é competência material privativa de cada qual dessas duas Casas Legislativas. É como está no inciso IV do art. 51 e no inciso XIII do art. 52 da Constituição, sem o que ficaria empobrecido o postulado de autogoverno da Câmara e do Senado. Confira-se:

**"Art. 51.** *Compete privativamente à Câmara dos Deputados:*

*(...)*

*IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"*

*(...)"*

**"Art. 52.** *Compete privativamente ao Senado Federal:*

*(....)*

*XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;*

*(...)"*

19. Vou além nessa interpretação reverente à pureza do princípio da Separação dos Poderes para afirmar que a autonomia das duas Casas do Congresso Nacional para organizar e operar suas pautas de trabalho é a própria razão de ser do interdito à "reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo" (§ 10 do art. 62 da CF/88). Razão de ser que também transparece na proibição a que estamos a confirmar neste voto, pois o ato de revogação pura e simples de u'a medida provisória outra coisa não é senão uma auto-rejeição; ou seja, o autor da medida a se antecipar a qualquer julgamento da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal para proclamar, ele mesmo (Poder Executivo), que sua obra normativa já não tem serventia. Decaiu de sua prestimosidade regulatória da matéria que lhe servia de recheio fático e direção axiológica. Com o que reeditá-la significa artificializar os requisitos constitucionais de urgência e relevância (já categoricamente desmentidos pelo ato de revogação em si) e *balburdiar* ou introduzir no funcionamento das duas Casas Legislativas um tão perigoso quanto intolerável elemento de perturbação institucional.

20. À derradeira, não se argumente que, ao se impedir a reedição de medidas provisórias na mesma sessão legislativa (duração ânua dos trabalhos legislativos, a

teor do art. 57 da Lei Republicana<sup>3</sup>), ficará o Presidente da República impedido de acudir a supervenientes situações de urgência. É que poderá ele se utilizar do processo legislativo sumário a que aludem os §§ 1º, 2º e 3º do art. 64 da Lei Maior<sup>4</sup>.

21. Este o quadro, renovo o entendimento que expus quando do julgamento da ADI 2.984-MC, para votar pelo deferimento da medida cautelar. É dizer: voto pela suspensão da eficácia da MP 394/07, até o julgamento de mérito desta ação direta.

22. É como voto.

\*\*\*\*\*

---

<sup>3</sup> "Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro".

<sup>4</sup> "Art. 64.

§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior."