

## **A reedição de medidas provisórias à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Victor de Ozêda Alla Bernardino<sup>1</sup>

Nos últimos dias ganhou corpo no noticiário a informação de que o Governo Federal poderia reeditar a Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019, usualmente conhecida como contrato verde amarelo, revogada, no último dia de sua vigência, pela Medida Provisória nº 955, de 20 de abril de 2020.

É notório que a revogação da Medida Provisória nº 905, de 2019, se deu pela inadiável possibilidade da sua caducidade, porquanto não seria apreciada pelo Senado Federal dentro do prazo previsto no artigo 62, § 3º, da Constituição da República de 1988, o que se confirma, inclusive, pela sugestão apresentada pelo Senador Davi Alcolumbre, presidente do Senado Federal, no sentido de que a medida provisória fosse reeditada, para conferir mais tempo de análise aos seus pares.

Diante dos pontos noticiados, urge aprofundarmos no estudo da reedição de medidas provisórias, com espeque nas normas constitucionais contidas no artigo 62 da Constituição da República de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, teve o objetivo de reformular o procedimento de edição das Medidas Provisórias, combatendo os abusos nas inúmeras reedições sucessivas levadas a cabo pelo Poder Executivo e assegurando a prerrogativa de legislar do Poder Legislativo.

Dentre as diversas medidas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, destacam-se as vedações temáticas introduzidas no § 1º, bem como a vedação de reedição, prevista no artigo 62, § 10, da Constituição da República de 1988, cuja redação veda *“a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”*.

A praxe legislativa e a interpretação mais comum do excerto normativo acima identificado nos fazem crer que a condição imposta para a vedação, *“mesma sessão legislativa”*, estaria relacionada ao momento da edição da medida provisória, ou seja, não se poderia

---

<sup>1</sup> Procurador da Fazenda Nacional e Pós-graduado em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás.

reeditar a medida provisória somente durante a sessão legislativa em curso no momento da edição originária, pouco importando o momento da rejeição ou perda da eficácia.

Apesar disso, esse não parece ser o caminho trilhado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente pelo que restou decidido na ADI 2984-MC/DF, ADI 3964-MC/DF e ADI 5709/DF.

O Pretório Excelso, ao enfrentar a temática nas ações acima indicadas, fixou como premissa interpretativa a noção de que os dispositivos que tratam da edição de medidas provisórias exigem uma interpretação restritiva, uma vez que a edição de medida provisória é medida excepcional à prerrogativa premente do Poder Legislativo, além do fato da concepção introduzida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, buscar desestimular a prática de reedições *ad eternum*, até então dominante.

Por oportuno, colhem-se trechos dos votos condutores dos acórdãos que bem demonstram a premissa firmada, *in verbis*:

13. 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. (ADI 3964-MC/DF)

Nesse cenário normativo, verifica-se que qualquer solução a ser dada na atividade interpretativa do artigo 62 da Constituição Federal deve ser restritiva, como forma de assegurar a funcionalidade das instituições e da própria democracia. A medida provisória, convém demarcar, é técnica legislativa excepcional a serviço do Poder Executivo, e não faz parte do núcleo funcional desse Poder. (ADI 5709/DF)

Portanto, o Supremo Tribunal Federal, nas oportunidades em que analisou o tema, o fez tendo como parâmetro uma interpretação restritiva dos dispositivos constitucionais, sempre buscando preservar a prerrogativa de legislar do Poder Legislativo.

No julgamento da ADI 2.984-MC/DF<sup>2</sup> a Corte assentou a possibilidade de se revogar uma medida provisória pela edição de uma nova. Ou seja, não poderia o Poder Executivo retirar determinada medida provisória da apreciação do Congresso Nacional. Para tanto teria que revogá-la, pois aquela já produz efeitos de lei desde a sua edição, somente podendo ser extirpada do ordenamento jurídico por outra espécie normativa de mesmo nível ou hierarquicamente superior.

---

<sup>2</sup><http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+2984%2E+NUME%2E%29+OU+%28ADI%2E+ACMS%2E+ADJ2+2984%2E+ACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/kyeeouj>

Outrossim, na ADI 3.964-MC/DF<sup>3</sup> o Supremo Tribunal voltou a enfrentar a problemática da reedição de medidas provisórias anteriormente revogadas, concluindo pela sua impossibilidade, pois a revogação se equivale a uma autorrejeição, de modo que o próprio Poder Executivo, seu autor, atesta que a medida não mais possui serventia, demonstrando a ausência de relevância e urgência para ulterior reedição.

Por fim, o Pretório Excelso examinou novamente o tema na ADI 5.709/DF<sup>4</sup>, de relatoria da Ministra Rosa Weber, na qual, reafirmando os precedentes anteriores da Corte, concluiu pela definição da seguinte tese: *“É inconstitucional medida provisória ou lei decorrente de conversão de medida provisória cujo conteúdo normativo caracterize a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória anterior rejeitada, de eficácia exaurida por decurso do prazo ou que ainda não tenha sido apreciada pelo Congresso Nacional dentro do prazo estabelecido pela Constituição Federal”*.

Infere-se dos julgados apresentados que o Supremo Tribunal Federal dedica significativa atenção ao tema da reedição de medidas provisórias, sempre pautando a análise pela proteção à prerrogativa legislativa do Poder Legislativo e pela excepcionalidade da autorização para que o Poder Executivo inove o ordenamento jurídico por meio da edição de medidas provisórias.

Todavia, a tese fixada no julgamento da ADI 5.709/DF não esclarece, de forma definitiva, sobre qual momento a expressão “sessão legislativa” faz referência: se à sessão legislativa em que é editada a medida provisória ou à sessão legislativa em que a medida provisória caducou, foi rejeitada ou ainda aguarda apreciação pelo Congresso Nacional.

Esse esclarecimento somente é possível com a conjunção do inteiro teor dos votos com as premissas já apresentadas, quais sejam: interpretação restritiva das regras contidas no artigo 62 da Constituição da República de 1988 e a preservação da prerrogativa de legislar do Poder Legislativo.

Nesse contexto, é preciso reconhecer que a Ministra Rosa Weber, ao delimitar o problema jurídico a ser analisado, interpretou que a condição “mesma sessão legislativa” deve ser considerada no momento em que se dá a rejeição ou caducidade e não no momento da edição originária da medida, como se costuma interpretar. Vejamos:

9. O problema jurídico que ora se põe, ênfase, está circunscrito à observância do § 10 do artigo 62, que veicula **proibição de reedição**

---

<sup>3</sup><http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3964%2E+ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3964%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/q6y9gwu>

<sup>4</sup><http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5709%2E+ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+5709%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yyn9y6c5>

**de medida provisória na mesma sessão legislativa em que tenha ocorrido sua rejeição ou perda de eficácia**, como mecanismo procedimental de limitação do abuso no exercício da função legiferante pelo Poder Executivo da União. (ADI 579/DF) Grifo nosso

Ao parafrasear o dispositivo constitucional a Ministra deixa claro que a reedição é proibida na mesma sessão legislativa em que se tenha concretizado a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, independente de quando se tenha dado a edição originária.

O entendimento externado pela Ministra ganha corpo quando aliado à interpretação teleológica do texto constitucional.

Como visto, a intenção da inovação contida no artigo 62, § 10, da Constituição da República de 1988, introduzida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, é evitar a prática indesejada de reedições infinitas de medidas provisórias.

Nesse quadro, a única interpretação aceitável do excerto constitucional é aquela que efetivamente impacta a praxe indesejada de reedições infinitas, ou seja, aquela que preenche o escopo buscado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Assim, entender que a vedação à reedição está relacionada ao momento da edição originária da medida provisória confere menor proteção à prerrogativa de legislar do Poder Legislativo, razão pela qual deve ser evitada.

Explico.

A interpretação menos protetiva resguarda a prerrogativa do Poder Legislativo apenas nas situações em que a edição, rejeição ou caducidade ocorram na mesma sessão legislativa, todavia, permite a reedição nas situações em que a medida provisória é editada em uma sessão legislativa (segundo semestre), mas a rejeição ou perda de eficácia só ocorra na sessão seguinte (primeiro semestre do ano seguinte).

Por outro lado, a interpretação mais protetiva, de que a vedação está relacionada à sessão legislativa da rejeição ou perda da eficácia, pouco importando o momento da edição originária, resguarda a prerrogativa do Poder Legislativo tanto nas situações em que a edição, revogação, rejeição ou perda da eficácia ocorram na mesma sessão legislativa, quanto nos casos em que a edição se dá em uma e a rejeição, caducidade ou revogação em outra.

Dessa forma, tendo por base as premissas estruturadas pelo Supremo Tribunal Federal e já apresentadas nos parágrafos anteriores, não há dúvidas de que a interpretação mais protetiva é aquela que confere maior efetividade à norma constitucional, no sentido de desestimular a nociva prática de reedições infinitas de medidas provisórias.

Ademais, em reforço à conclusão anterior, não haveria motivo para o legislador constitucional reformador prever um mecanismo de controle à reedição de medidas provisórias vinculado apenas à sessão legislativa da edição originária, pois o interesse do Poder Executivo

em reeditar uma medida provisória somente surgiria com a sua rejeição ou caducidade, não tendo relevância, para fins de controle à reedição, o momento compreendido entre a edição originária e o momento da perda de eficácia ou rejeição.

Não se olvida que prática, às vezes, descontrói a teoria, emergindo interesse onde não se imaginava existir. É o que ocorreu quando o Poder Executivo se deparou com a necessidade de retirar a eficácia de determinada medida provisória antes mesmo de sua apreciação pelo Congresso Nacional, seja para destrancar a pauta da Casa de Leis ou para fazer frente a mudanças conjunturais supervenientes.

No entanto, para essas situações, a princípio inimagináveis ao legislador constituinte reformador, o Supremo Tribunal Federal indicou o caminho, ou seja, assentou que o Poder Executivo deve revogar a medida provisória anteriormente editada por meio de uma nova medida provisória ou outra espécie normativa hierarquicamente equivalente ou superior<sup>5</sup>.

Mas não só, o Supremo Tribunal Federal definiu, ainda, sob pena de desconstrução do sistema de proteção instituído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, ser vedada, na mesma sessão legislativa em que se deu a revogação, reeditar a matéria constante da norma ab-rogada, seja por meio da própria norma revogadora ou por outra medida provisória superveniente.

Até porque, para o Supremo Tribunal Federal, a revogação de medida provisória se equivale à hipótese de rejeição, isto é, verdadeira hipótese de autorrejeição, o que avoca a regra esculpida no artigo 62, § 10, da Constituição da República de 1988<sup>6</sup>.

Destarte, não há outra interpretação senão aquela que vincula a análise da condição “mesma sessão legislativa” ao momento em que se dá a rejeição, caducidade ou revogação da medida provisória, pouco importando o momento da sua edição originária.

Vale lembrar, ainda, que a edição de nova medida provisória na pendência da apreciação da primeira, disciplinando determinado tema de forma diversa, ainda que não haja previsão expressa, sempre tem o condão de revoga-la, pois incompatível com a novel legislação, nos termos do artigo 2º, § 1º, da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro - LINDB.

Por fim, definida que a reedição de medida provisória é vedada na mesma sessão legislativa em que rejeitada, caducada ou revogada, resta delimitar o conceito de reedição.

---

<sup>5</sup> “... 2. Como qualquer outro ato legislativo, a Medida Provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. Precedentes...” (ADI 2984-MC)

<sup>6</sup> “... De outra parte, o ato de revogação pura e simples de uma medida provisória outra coisa não é senão uma auto-rejeição; ou seja, o autor da medida a se antecipar a qualquer deliberação legislativa para proclamar, ele mesmo (Poder Executivo), que sua obra normativa já não tem serventia. Logo, reeditá-la significaria artificializar os requisitos constitucionais de urgência e relevância, já categoricamente desmentidos pela revogação em si...” (ADI 3964-MC)

À luz do que ponderou o Supremo Tribunal Federal na ADI 3964-MC/DF, a nova medida provisória, para não ser considerada mera reedição da anterior, precisa se diferenciar substancialmente da primeira, não sendo permitida meras alterações minimalistas, sob pena de se romper com o sistema introduzido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

A propósito:

Mas o quadro, aqui, realmente, é outro, conforme demonstrou o Ministro-Relator. Independentemente da relevância e da urgência da matéria, que me parece infofismável, se nós pudéssemos cancelar a idéia de que uma reedição mínima, minimalista ou até uma reedição mediante paráfrases seria aceitável. A rigor, nós poderíamos estar incorrendo, realmente, já na revogação do modelo da Emenda nº 32, que foi tão almejado porque se queria romper com o sistema anterior, especialmente no que diz respeito ao § 3º e ao § 10 do artigo 62. A partir daí, bastaria uma alteração cosmética num dispositivo, para, revogada uma medida provisória, fazer-se a reedição. Não haveria mais mãos a medir. Nós estaríamos regressando ao modelo de reedição de medidas provisórias, o qual, obviamente, a Emenda nº 32 procurou coibir. Parece-me ser esse um dado objetivo. (ADI 3964-MC/DF)

No mesmo julgamento, restou vencida a divergência suscitada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, segundo a qual a vedação contida no artigo 62, § 10, da Constituição de 1988, não seria aplicável ao caso em julgamento, pois, na sua visão, a revogação parcial de uma medida provisória por outra não configura reedição, de modo que inaplicável o precedente firmado na ADI 2.984-MC/DF, porquanto naquela assentada tratou-se de revogação por completo.

Portanto, para o Supremo Tribunal Federal, configura reedição a edição de medida provisória que, ao revogar a anterior, ainda que apenas parcialmente, disciplina a matéria já enfrenada pela norma *ab-rogada*, sem trazer distinções substanciais para com a primeira.

Ainda no contexto de delimitar o alcance da exigência “diferenças substanciais”, esclarecedoras são as ponderações realizadas pelo Ministro Alexandre de Moraes, quando do julgamento da ADI 5.709/DF, que alertou a Corte para a possibilidade de se estar fechando em demasiado o campo de atuação do Poder Executivo.

Segundo o Ministro, não seria possível limitar um determinado tema genérico, de tal forma, que não fosse mais possível ao Poder Executivo sobre ele dispor por meio de medida provisória. Para o Ministro, o que importaria, para fins de restrição, seria o intuito de burlar o prazo de 60 mais 60 dias previsto no artigo 62, § 3º, da Constituição da República de 1988, ou seja, o mais relevante é saber se a reedição se deu com intenção de prorrogar a vigência de uma medida provisória em seus últimos dias de eficácia, em fraude ao texto constitucional, *in verbis*:

[...] Então, entendo que nós não poderíamos limitar de tal forma que o assunto, em tese, genérico, não pudesse ser novamente discutido.

O que aqui ocorreu foi que, verificando que faltavam dois dias para se esgotar a validade de uma medida provisória, que não poderia ser reeditada, porque já era a reedição, conseqüentemente, a suspensão da vigência do texto anterior da Lei nº 13.502 seria levantada e voltaria à disciplina anterior, o que fez o Presidente da República? Editou uma nova medida provisória com uma parte que poderia ser realmente normatizada, a meu ver, objeto de Medida Provisória nº 782, mas, de novo, colocou a questão dos Ministérios da Justiça, Segurança e Direitos Humanos e da Secretaria-Geral da Presidência.

**Aqui, não é questão de poder, a meu ver, só repetir o dispositivo constitucional; aqui, a questão é delimitar que não se pode burlar o § 3º do artigo 62, o prazo de 60 mais 60 dias, com a mesma matéria, disciplina específica daquela matéria, porque senão, obviamente, vamos voltar ao que era antes da Emenda nº 32: medidas provisórias reeditadas; a campeã de audiência foi reeditada 78 vezes; à época eram 30 dias, quando veio a Emenda nº 32 e prorrogou eternamente a vigência e está aí até hoje.**

**Então, é o cuidado que temos que ter, a meu ver, e é o que coloco no meu voto: se deixarmos absolutamente genérico, estaremos repetindo a Constituição; se deixarmos muito genérico, fica a questão: "mas agora a medida provisória desse assunto 'reorganização' não tem nada a ver com as anteriores; é reorganização, mas diz respeito a outros ministérios".**

Nós temos que ser bem específicos, obviamente, para não se permitir que se burle o prazo ou se reedite a medida provisória rejeitada na mesma sessão legislativa. Não se pode reeditar medida provisória disciplinando a matéria da mesma forma que fora disciplinada. É disso que se trata aqui. Dois dias a mais, acabariam a vigência e a eficácia dessa medida provisória. Então, dentro de uma outra medida provisória mais ampla, foram encaixados o mesmo assunto, a mesma matéria, disciplinada da mesma forma, obviamente isso pretendeu estender dos 120 dias para mais 60 e 60, como foi, e acabou sendo convertida em lei. (ADI 5.709/DF)

Assim, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para determinada medida provisória não ser considerada reedição da anterior é preciso que, ainda que trate do mesmo tema *lato sensu*, confira tratamento substancialmente diverso do conferido pela primeira medida, não bastando simples alterações ou aglutinações com outras matérias.

Dessa forma, do que se extrai dos julgados do Supremo Tribunal Federal e das considerações acima apresentadas é possível concluir que:

- a) As regras do artigo 62 da Constituição da República de 1988 devem ser interpretadas de forma restritiva, com o objetivo de garantir a prerrogativa de legislar do Poder Legislativo e desestimular as reedições *ad eternum* das medidas provisórias;
- b) A retirada de medida provisória da análise do Congresso Nacional quando ainda não esgotado seu prazo de vigência constitucional somente pode

ocorrer com a sua revogação, levada a efeito pela edição de uma espécie normativa equivalente ou hierarquicamente superior;

- c) É vedada, na mesma sessão legislativa, a reedição de medida provisória revogada;
- d) A revogação de uma medida provisória por outra se equivale à autorrejeição da primeira;
- e) A condição “mesma sessão legislativa” deve ser ponderada no momento em que se deu a rejeição, perda de eficácia ou revogação, ou seja, é vedada a reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa em que se concretizou quaisquer dos eventos anteriores, pouco importando o momento em que se deu a sua edição originária;
- f) A edição de uma segunda medida provisória de mesmo objeto durante o prazo constitucional de apreciação da primeira implica a revogação desta, nos termos do artigo 2º, § 1º, da LINDB, o que, como visto, impede a sua reedição, ainda que seja a própria norma *ab-rogante*;
- g) Para não incorrer em reedição é preciso que a nova medida provisória, ainda que trate do mesmo tema *lato sensu*, seja substancialmente diferente da primeira, não bastando simples alterações ou aglutinações com outros temas; e
- h) A reedição não deve ser instrumento para que se viole o prazo constitucional previsto no artigo 62, § 3º, da Constituição da República de 1988.