

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO
DECRETI-LEGGE ITALIANO****CONTROL OF THE CONSTITUTIONALITY OF THE ITALIAN DECREE-LEGGE**

Esmar Custódio Vêncio Filho

Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, pela Esmat. Doutorando do Programa de Doutorado Interinstitucional UNICEUB/ESMAT – Escola Superior da Magistratura Tocantinense –, 2021-2024. Juiz de Direito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins, desde 1996. E-mail: esmarfilho@uol.com.br.

RESUMO

O presente artigo comparará os institutos constitucionais do *decreti-legge* italiano e da medida provisória brasileira. Para tanto, verificaremos a estrutura de cada um desses institutos. Comparamos os elementos de cada sistema jurídico em seus vários aspectos, como iniciativa, requisitos, pressupostos, eficácia entre outros. O sistema constitucional da Itália e do Brasil será comparado especificamente quanto ao controle de constitucionalidade do *decreti-legge* e da medida provisória. Para tanto, também faremos uma breve exposição sobre o Tribunal Constitucional italiano e o brasileiro, sua composição e competências. O enfoque constitucional comparativo entre o direito italiano e o brasileiro faz surgir intrigantes questões, mormente no que se referem à natureza jurídica, limitações materiais, eficácia e, especialmente, o contencioso de constitucionalidade. Na esteira dessa perquirição, procederemos à comparação do referido instituto com o correspondente na Constituição Federal brasileira. Utilizaremos o método exploratório/descritivo para comparar aspectos constitucionais. Este método familiariza o pesquisador com o problema o que o torna mais evidente na construção das hipóteses e a descrição permite identificar variáveis (GIL, 2010, p. 27). Tecnicamente utilizamos a coleta bibliográfica e documental, com arrecadação de material doutrinário, assim como levantamento de julgados de tribunais internacional e nacional, especialmente os de competência constitucional.

Palavras-Chave: Direito Constitucional Comparado. Decreto-Lei Italiano. Medida Provisória. Controle de Constitucionalidade.

ABSTRACT

This article will compare the constitutional institutes of the Italian decree-legge and the Brazilian provisional measure. Therefore, we will verify the structure of each of these institutes. We compare the elements of each legal system in its various aspects such as initiative, requirements, assumptions, effectiveness, among others. The constitutional system of Italy and Brazil will be compared specifically regarding the control of constitutionality of the decree-legge and the provisional measure. To this end, we will also make a brief exposition about the Italian and Brazilian Constitutional Court, its composition and competences. The comparative constitutional approach between Italian and Brazilian law raises intriguing questions, especially with regard to legal nature, material limitations, effectiveness and, especially, the litigation of constitutionality. In the wake of this investigation, we will proceed to the comparison of the referred institute with the corresponding one in the Brazilian Federal Constitution. We will use the exploratory/descriptive method to compare constitutional aspects. This method familiarizes the researcher with the problem, which makes it more evident in the construction of hypotheses and the description allows identifying variables (GIL, 2010, p. 27). Technically, we used bibliographic and documentary collection, collecting doctrinal material as well as a survey of judgments from international and national courts, especially those of constitutional competence.

Keywords: Comparative Constitutional Law. Italian Decree-Law. Provisional Measure. Control of Constitutionality.

I INTRODUÇÃO

O estudo comparativo de institutos jurídicos especialmente entre legislações de países que guardam íntima relação na formação de seu direito é extremamente relevante para sua compreensão. Adiante, ao tratarmos da natureza jurídica do decreto-legge e da medida provisória, veremos que o direito comparado influencia diretamente sua conceituação.

Rocha (2006, p. 9) evidencia que a análise comparativa do direito, mormente o constitucional, é primordial para a compreensão da soberania e da dogmática supranacionais. Acresce que a integração do direito constitucional das nações possibilita a separação do poder institucionalizado e permite que boas práticas políticas possam aprimorar o pensamento moderno internacional (Ibid., p. 11).

A utilização de institutos jurídicos por diferentes países advém de um alinhamento cultural e histórico. O Brasil, por essência, adotou o sistema jurídico romano-germânico com subordinação normativa/positivista. Nessa senda, incorporamos vários institutos internacionais de nações baseadas no mesmo sistema jurídico, como os da Itália e da Alemanha.

A comparação entre os vários sistemas jurídicos, independentemente de sua natureza, se anglo-saxão ou romano-germânico, não é fato novo. Essa diferenciação de sistemas é um dos fatores geradores do estudo comparativo. Em nosso sistema jurídico, é nítida essa tendência, assimilada já há muito, quando se permite o uso do common law na omissão legislativa como o faz o artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”(BRASIL, Decreto-Lei 4.657, de 4 de Setembro de 1942).

O direito comparado permite soluções homogêneas com busca na pacificação e solução de conflitos, o que resulta na segurança das relações jurídicas advindas da universalização do direito o que se dá por meio desse método comparativo (BETTINI, 2007, p. 35).

O estudo do direito comparado observa estruturas sociais, históricas e políticas dos sistemas jurídicos estudados (REIS, 2007, p. 267). Esta análise interpretativa se tornou mais acessível, completa e robusta nos dias atuais. A globalização das informações expôs mais facilmente problemas sociais enfrentados pelo direito (crimes, comércio etc.), redundou-o na aproximação e união da tecnologia ao método comparativo (Ibid.).

É nesse universo comparativo que o presente artigo buscará relacionar o decreti-legge italiano e a medida provisória brasileira. Dois institutos unidos pelo mesmo sistema jurídico, mas com alguns pontos de distinção. Após demonstrarmos algumas dessas intersecções, abordaremos as formas de controle de constitucionalidade desses institutos.

2 DECRETI-LEGGE E MEDIDA PROVISÓRIA. DIREITO COMPARADO.

A relação entre sistemas jurídicos semelhantes logicamente acaba por gerar identidade em vários aspectos. O direito comparado é útil para se buscarem soluções para problemas domésticos (Amaral Júnior, 2012, p. 215).

Atualmente nosso complexo jurídico caminha fortemente para o sistema de precedentes originado do common law. O Código de Processo Civil, de 2015, e a Constituição Federal, de 1988, já pavimentaram essa orientação. O primeiro estabelece, em seu Artigo 927 que:

Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal

de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. (BRASIL, Lei 13.105, de 16 de Março de 2015)

Por seu turno a Constituição Federal de 1988 prevê em seu Artigo 103-A que:

O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (BRASIL, Constituição Federal de 1988)

Nesse cenário, a origem romano-germânica de nosso sistema jurídico gradualmente é influenciada pelo sistema anglo-saxão. Conseqüentemente os institutos assimilados de sistemas jurídicos semelhantes adaptam-se à evolução do direito brasileiro.

O Decreto-Lei italiano é precursor de nossa medida provisória com ela mesma, possuindo pontos relevantes em comum, mas com nuances próprias. A medida provisória talhada segundo o modelo italiano a este se assemelha por sua excepcionalidade, seus pressupostos e requisitos (BRANCO, 2021, posição 1.052).

Avaliaremos comparativamente as características referentes ao controle de constitucionalidade das medidas provisórias ante os aspectos do Decreto-Lei italiano.

2.1 Natureza jurídica

O Decreto-Lei italiano foi especialmente previsto na Constituição italiana como instrumento disponível ao chefe do Poder Executivo em situações especiais que necessitam de solução urgente.

Em sua maioria, a doutrina italiana não situa o *decreti-legge* como ato ilegítimo em face de incompetência legislativa do Governo (SOBRINHO, 2017, p 225). A decretação da urgência como fato gerador do *decreti-legge* é elemento rígido de responsabilidade do chefe de Estado, o que não configura ato de governo (*Ibid.*, p. 231). Com a promulgação da Constituição italiana, de 1947, o Decreto-Lei deixou de ser mera gestão negocial do Executivo (Cléve, 2021, posição 1.287).

Sobrinho (*Ibid.*, p. 253-261) entende que o Decreto-Lei italiano é ato primário de governo, aos moldes da lei material, o qual, após sua conversão, se torna lei formal. Destaca-se:

Dessa maneira, o decreto-legge é ato normativo primário do

Governo, ocupando, no sistema de fontes do direito italiano, a mesma posição da lei formal do Parlamento. Deve-se ressaltar que, ainda que tenha a mesma posição da lei formal do Parlamento, o decreto-legge não é formalmente lei. Somente é lei materialmente. Porém, evidentemente, após exitoso processo de conversão em lei, o decreto-legge transforma-se em lei formal do Parlamento.

Nesse sentido, o Decreto-Lei italiano consubstancia-se como ato normativo primário (Lei Material) de Governo situado na mesma posição das leis formais do parlamento (SOBRINHO, 2017, p. 257).

A medida provisória já possuía previsão semelhante em nosso sistema constitucional anterior. A Constituição brasileira, de 1937, introduziu a denominação Decreto-Lei em nosso sistema jurídico. Acontece que naquele momento histórico o referido instrumento jurídico foi previsto para várias situações, a ser manejado pelo presidente da República por autorização do Parlamento. In verbis: “Art. 12 - O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização” (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937).

Amaral Júnior (2012, p. 114), ao discorrer sobre a natureza jurídica da medida provisória e analisando outras posturas doutrinárias, posiciona-se no sentido de que esta é, materialmente, um ato normativo primário e com força de lei. Cita-se:

Segue sendo, a um só tempo, a) em face de seus destinatários, ato normativo primário e provisório em razão da força de lei que lhe é atribuída em quanto não rejeitada expressamente ou caduca por decurso de prazo, e b) em face do Congresso Nacional, projeto de lei de conversão de normas provisórias em normas permanentes, desde a edição.

Por configurar materialmente lei, a medida provisória sempre funcionou como uma antecipação de projeto de lei de excepcional iniciativa do chefe do Executivo e dependente de necessário pronunciamento parlamentar posterior (SOBRINHO, 2017, posição 1.222).

Branco (2021, p. 1053) menciona que a Constituição brasileira, de 1988, ao tratar sobre a natureza jurídica da medida provisória, enfatiza que

[...] sua índole normativa emergencial, como se percebe do *caput* do art. 62. De outro lado, se ela não for aprovada no prazo constitucional, pelo Legislativo, perde a sua eficácia desde a edição (art. 62, § 3º). Ostenta, portanto, o caráter provisório e resolúvel. À medida provisória aplica-se o que disse Pontes de Miranda

do decreto-lei: trata-se de uma 'lei sob condição resolutiva'.

Prosegue Branco (*ibid.*), em excepcional resumo conceitual sobre as medidas provisórias, com destaque para sua natureza jurídica:

[...] as medidas provisórias são atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta o poder de editá-las. Ostentam nítida feição cautelar. Embora produzam o efeito de concitar o Congresso a deliberar sobre a necessidade de converter em norma certo trecho da realidade social, não se confundem com meros projetos de lei, uma vez que desde quando editadas já produzem efeitos de norma vinculante.

Diante desses posicionamentos doutrinários, conclui-se que a medida provisória é ato normativo primário, de natureza material. Possui força de lei advinda da delegação excepcional do poder de legislar cedido ao Executivo, o que configura ferramenta de governabilidade. No entanto, submete-se à condição resolutiva, porque depende da aprovação do Congresso Nacional para que possa confirmar seus efeitos e converter-se em lei.

2.2 Limitações materiais

O Decreto-Lei italiano é admitido nos casos de necessidade e de urgência que possuem força de lei, o qual deve ser convertido no prazo de 60 dias desde sua publicação. A Câmara procederá à regulamentação das relações jurídicas que surgiram quando da vigência do referido Decreto-Lei caso não convertido. Esta previsão constitucional encontra-se prevista no Art. 77 da Constituição italiana nos seguintes termos:

[...] Os decretos perdem eficácia desde o início se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias desde a sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular com a lei as relações jurídicas que surgem na base dos decretos não convertidos. (ITALIA, Constituição da República Italiana, de 22 de Dezembro de 1947)

A princípio, conclui-se que esse instituto pode versar sobre qualquer matéria, como resta exposto no artigo 117 da Constituição italiana ("O poder regulamentar cabe ao Estado nos assuntos de legislação exclusiva, excetuando a delegação às Regiões").

No entanto, a própria Constituição, assim como a Doutrina e a Corte Constitucional não possuem posição pacífica a esse respeito. Diante disso e em busca

de melhor definir a questão, o Legislativo italiano editou a Lei nº 400, de 1988 estabelecendo expressamente as limitações do Governo na expedição do Decreto-Lei. Dentre várias limitações esta normativa prevê que:

Por decreto do Presidente da República, prévio resolução do Conselho de Ministros, ouvido o parecer do Conselho de Estado que deverá pronunciar-se no prazo de noventa dias a contar da pedido, podem ser emitidos regulamentos para regulamentar: a) a execução de leis e decretos legislativos, bem como regulamentos comunitários; b) a implementação e integração de leis e decretos legislação que contenha princípios de princípio, excluindo os relativos a matérias reservadas à competência regional; c) as matérias em que não haja disciplina por lei ou por atos com força de lei, desde que não sejam matéria porém reservado por lei; d) a organização e funcionamento das administrações público de acordo com as disposições ditas por lei [...]. (ITÁLIA, Lei 400, de 23 de Agosto de 1988, Artigo 17)

A Lei ajudou, mas não eliminou totalmente os abusos, o que tem sido alvo constante de pronunciamentos da Corte Constitucional italiana.

Quanto à limitação material do Decreto-Lei, a Doutrina italiana entende ser livre e subjetiva a configuração da extraordinariedade da situação de necessidade e urgência a justificar a edição do referido instituto, independentemente da matéria (SOBRINHO, 2017, posição 334). Outra posição doutrinária exclui do âmbito do Decreto-Lei as matérias referidas no artigo 72, inciso IV, da Constituição italiana, de 1947¹, cita-se:

O procedimento normal de exame e de aprovação direta por parte da Câmara é sempre adotado pelos desenhos de lei em matéria constitucional e eleitoral e por aqueles de delegação legislativa, de autorização para ratificar tratados internacionais, de aprovação dos orçamentos previsionais e dos resultados orçamentais. (ITÁLIA, *IDEN*).

Dessa forma, excluem-se da abrangência do Decreto-Lei os casos em que o processo ordinário de exame e a aprovação da matéria dependem necessariamente da Câmara (SOBRINHO, 2017, *id.*). A considerável abrangência de exclusões materiais do Decreto-Lei italiano exige prudência em sua edição, com ênfase na análise dos pressupostos de necessidade e urgência com a própria Constituição. Essa relativa liberdade do chefe do Executivo em relação ao uso do Decreto-Lei

¹ Op. cit.. No original: “La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione e ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi”.

deve se submeter a rigorosos critérios de admissibilidade como bem restou fixado pela *Legge* nº 400, de 1988 (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 57).

No direito brasileiro, o texto constitucional original, de 1988, não previa nenhuma limitação material à edição da medida provisória. Apenas exigia a ocorrência dos requisitos de relevância e urgência. Com a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, mediante evidentes e maléficos abusos, mormente no que se refere às reedições, estabeleceu-se uma série de limitações materiais inseridas no artigo 62, § 1º, da Constituição Federal, além da redução expressa da possibilidade de reedições (§ 10º). A respeito:

1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. [...] § 10º 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. (BRASIL, *IDEM*, Artigo 62).

Como já referido acima, o Decreto-Lei inserido no texto constitucional, de 1937, é precursor da atual medida provisória e foi utilizado intensamente (cerca de 9.900 de Decretos-Lei foi editado). Ante esse abuso, sua inserção foi rejeitada no texto da Constituição, de 1946, cuja função ficou exclusivamente atribuída ao Congresso Nacional ("Artigo 36 – [...] § 2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições") (SOBRINHO, *id.*, posição 1105).

O Decreto-Lei brasileiro ressurgiu com o golpe militar, de 1964, com a edição dos atos institucionais: "Art. 30 - O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional" (BRASIL, Ato Institucional Nº2, de 27 de Outubro de 1965), e é novamente inserido no texto constitucional na Constituição, de 1967, e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969. A previsão se repetiu na Constituição, de 1988, com posterior refinamento dado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Mesmo que a Doutrina sustente haver limites materiais implícitos para a edição da medida provisória, o texto constitucional original de 1988, não estabeleceu nenhuma limitação. Tal se conclui da leitura e interpretação literal do texto:

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República

poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. (BRASIL, *IDEM*, Art. 62 antes da redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

A Doutrina sempre se inclinou a uma interpretação sistemática da Constituição, de 1988, negando à medida provisória matérias reservadas exclusivamente ao Congresso Nacional como, e.g., atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; matéria reservada à lei complementar; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; legislação sobre nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais e sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (SOBRINHO, 2017, posição 1.394).

Em face dessa autorização genérica para editar medidas provisórias, cresceu no ambiente jurídico e legislativo o anseio pela limitação. Foi nesse cenário que a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, surgiu como freio à excessiva utilização pelo Executivo das medidas provisórias, estabelecendo limites materiais e com disciplina do procedimento de conversão em lei (LIMA E LIMA, 2013, p. 88).

Várias e significativas alterações foram incorporadas ao artigo 62 da Constituição Federal, de 1988, em face da edição da Emenda Complementar nº 32. Sobre essas mudanças, Lima e Lima (*Ibid.*) mencionam que

Essa redação também foi modificada de novo prazo constitucional de vigência (de 30 maneira na nova redação) também modificou de maneira diversa a redação original contida no texto constitucional. Assim, o prazo passou a ser contado a partir da publicação da medida provisória, suspendendo-se, no entanto, durante os períodos de recesso parlamentar, diferentemente do que ocorria antes, quando, no caso de medida provisória durante o recesso parlamentar, o Congresso deveria ser convocado extraordinariamente para reunir no prazo de cinco dias.

Vê-se, pois, que tanto o Decreto-Lei italiano quanto a Medida Provisória brasileira passaram por evoluções e limitações especialmente no que se refere às matérias permitidas a serem objeto destes institutos, justamente em face da excepcionalidade que deles advém já que se trata de atividade constitucional delegada, originária do Poder Legislativo.

2.3 Iniciativa

A Constituição italiana estabelece que o Governo (genericamente) está legitimado para a expedição do Decreto-Lei. Sampaio (2007, p. 40) explicita que

O governo, em senso estrito, na Itália, é composto de um gabinete de ministros, chefiado pelo primeiro-ministro, constituindo-se em expressão da maioria parlamentar. Nesse sentido, ainda que se dê análise semelhante ao presidencialismo de coalização, o governo, em regimes parlamentares, é dependente da vontade da maioria do parlamento, porque delegatário seu. Sempre, assim, em princípio, mesmo com a sistemática da excepcionalidade adotada pela redação do art. 77 da constituição da República Italiana, um decreto-lei nasce como ato de delegado do parlamento, porque nasce do governo, que daquele é dependente.

O artigo 77, II, combinado com artigo 87, V, ambos da Constituição italiana conferem institucionalmente a prática italiana que atribui ao chefe de Estado a mesma prerrogativa de reenvio do Decreto-Lei ao Conselho de Ministros. Essa possibilidade de reenvio ao parlamento também ocorre em relação à lei para nova deliberação (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 59).

A adoção do Decreto-Lei italiano advém de deliberação do Conselho de Ministros, porém, formalmente, é editado pelo presidente da República. O presidente edita o Decreto com a indicação da necessidade e urgência que justifique sua adoção, assim como a deliberação do Conselho de Ministros (*Ibid.*). Foi nesse sentido que restou estabelecido no artigo 15, nº 1, da Legge nº 400, de 23 de agosto de 1988, *in verbis*:

As medidas provisórias com força de lei ordinária adaptadas nos termos do artigo 77.º da Constituição são apresentadas para emissão ao Presidente da República com a designação de "decreto-lei" e com a indicação, no preâmbulo, das circunstâncias extraordinárias da necessidade e urgência que justificam a sua adoção, bem como a resolução do Conselho de Ministros.²

No entanto, o chefe de Estado deve agir com prudência no exercício de sua prerrogativa de reenvio do Decreto-Lei ao Conselho de Ministros, a fim de evitar embate partidário e desgaste político (SOBRINHO, 2016, posição 587). A Doutrina italiana posiciona-se no sentido de que o presidente da República não pode

2 Op. cit. Texto original: "As medidas provisórias com força de lei ordinária adoptadas nos termos do artigo 77.º da Constituição são apresentadas para emissão ao Presidente da República com a designação de "decreto-lei" e com a indicação, no preâmbulo, das circunstâncias extraordinárias da necessidade e urgência que justificam a sua adopção, bem como a resolução do Conselho de Ministros".

se negar a editar o Decreto-Lei que fora confirmado pelo Conselho de Ministros, salvo no caso de explícita ilegitimidade (*Ibid.*).

Já na Constituição brasileira há indicação expressa de que a iniciativa para edição da medida provisória é do presidente da República. O artigo 62 e parágrafos estabelecem que:

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. [...] As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, Artigo 62, *caput* e § 3º)

No regime presidencial brasileiro, a verificação dos pressupostos da medida provisória e sua aplicação refletem a própria característica deste regime. Fato peculiar é que o poder legiferante, próprio do regime parlamentarista, excepcionalmente é concedido ao presidente da República para editar medida provisória, rompendo, constitucionalmente, esta independência entre os poderes.

Percebe-se que a principal distinção quanto à iniciativa pela edição do *decreti-legge* e pela medida provisória baseiam-se fortemente no regime de governo dos dois países. Enquanto que no regime parlamentarista italiano a iniciativa depende de ato do Governo advindo do Conselho de Ministros, no regime presidencialista brasileiro a iniciativa é isoladamente atribuída ao presidente da República (CLÉVE, 2021, p. 46).

2.4 Requisitos/pressupostos

No sistema parlamentar italiano, o Governo pode lançar mão do pressuposto de urgência mesmo que não haja confiança do Parlamento. O pressuposto de urgência refere-se mais à questão momentânea a ser provida e verificada mesmo que os efeitos sejam posteriores. Já a necessidade fica sujeita a uma valoração subjetiva exercida pelo próprio Governo. A esse respeito, Sobrinho (*id.* posição 267-276) consigna que:

Assim, a necessidade, conforme faz referência a doutrina italiana, não é objetivamente determinável, não tendo, portanto, caráter absoluto, mas sim relativo, isto é, dependente de uma valoração política confiada ao Governo²⁹. Do mesmo modo, a urgência refere-se ao “prover” e não ao provimento em concreto, o que justifica também a não imediata eficácia do decreto-legge³⁰. De fato, uma dada situação pode ser urgente de modo a requerer

imediate intervenção legislativa, ainda que os respectivos efeitos jurídicos sejam deixados para um momento sucessivo³¹. Esta interpretação é confirmada pela prática do decreto-legge italiano; ademais, conforma-se à leitura lata que se faz da “necessidade”, assim como explica, ao menos em parte, a frequência que a decretação de urgência conheceu na prática italiana³². No entanto, o fato de o decreto-legge veicular medidas não suscetíveis de imediata aplicação enseja o aprofundamento da pesquisa quanto à real ocorrência dos pressupostos constitucionais da decretação de urgência.

No entanto, a frequência com que o Decreto-Lei italiano vinha sendo usado conduziu a doutrina a defender a necessidade de controle mais objetivo quanto aos pressupostos (SOBRINHO, 2017, posição 290). O próprio artigo 15, nº 1, da Legge nº 400, de 1988, estabelece que o preâmbulo do Decreto-Lei deve demonstrar as circunstâncias extraordinárias de necessidade e urgência que evidenciem sua adoção (*Ibid.*).

A inevitabilidade do controle dos pressupostos do *decreti-legge* é matéria recepcionada pela Corte Constitucional italiana ou que este controle seja feito quando de sua conversão em lei (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 67). Mesmo que a urgência encontre-se implícita na necessidade do Decreto-Lei italiano, somente na ocorrência de ambos é que se torna legítima sua edição (*Ibid.*).

Na estrutura constitucional brasileira, mesmo que os pressupostos de relevância e urgência sejam, num primeiro momento, de discricionariedade política do presidente da República, tais ficam submetidos tanto ao controle do próprio Poder Legislativo, como do Poder Judiciário.

A esse respeito, Sobrinho (*id.*, posição 1328-1332) se refere aos pressupostos de relevância e urgência nos seguintes termos:

[...] são circunstâncias de natureza puramente política. Num primeiro momento, dizem respeito ao Presidente da República, mas são passíveis de verificação, em toda sua extensão, pelo Congresso Nacional [...] quando a medida provisória versa assunto próprio de lei, na grande maioria das vezes é indiscutível a ocorrência de relevância a legitimar a adoção da medida³⁰. Por isso, dos dois requisitos constitucionais, o juízo político de relevância é o menos suscetível de discussão nos tribunais. [...] Por outro lado, entende-se que era possível extrair do próprio texto constitucional – inclusive no modelo originário previsto na Constituição brasileira de 1988, critérios objetivos para demonstrar a ocorrência, ou não, da urgência a legitimar a adoção de medida provisória em matéria tributária.

Destaca-se do permissivo constitucional brasileiro que os pressupostos autorizadores da medida provisória funcionam como fontes legitimadoras da atuação

extraordinária e atípica do presidente da República (CLÉVE, 2021, p. 67). Em face dessa ressalva quanto ao poder de legislar, mesmo que em procedimento legislativo atípico, Cléve (2021, p. 67) destaca que a medida provisória reclama pressupostos formais e circunstanciais.

O doutrinador enumera como pressupostos formais os seguintes: “(i) edição pelo presidente da República; e (ii) submissão imediata ao Congresso Nacional”, e pressupostos circunstanciais: “(i) a relevância; e (ii) a urgência” (Ibid.).

Mesmo que a previsão constitucional brasileira tenha substituído a “necessidade” italiana pela “relevância”, temos que tanto esse requisito como a urgência possuem natureza eminentemente política de alta discricionariedade dentro dos limites materiais estabelecidos pela própria Constituição Federal (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 152).

2.5 Eficácia

Na Constituição italiana, o artigo 77 prevê que

Os decretos perdem eficácia desde o início se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias desde a sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular com a lei as relações jurídicas que surgem na base dos decretos não convertidos. (ITÁLIA, Constituição da República Italiana, de 22 de Dezembro de 1947, Art. 77)

Amaral Júnior (Ibid., p. 57), ao discorrer sobre a eficácia e não a validade do Decreto-Lei italiano menciona que “Logo, o decreto-legge trata-se de um ato legítimo em face da ocorrência de um caso extraordinário de necessidade e urgência, cuja ulterior eficácia – e não validade – subordina-se à conversão em lei no prazo constitucional”.

No sistema constitucional brasileiro, restou previsto no artigo 62, § 3º, da Constituição Federal que

As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorren-

tes.³(BRASIL, Constituição Federal de 1988)

O prazo de eficácia da medida provisória adotou critério objetivo o qual começa a contar a partir de sua publicação no Diário Oficial da União o que evita qualquer burla na fruição de seu prazo, porque esse é de extrema importância para seus efeitos posteriores (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 158).

Há algumas situações expressamente previstas no texto constitucional brasileiro prevendo a ampliação do tempo de eficácia da medida provisória. A Constituição Federal, após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, estabelece os seguintes prazos de prorrogação: durante o recesso do Congresso Nacional (“O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional”); uma única vez e pelo mesmo prazo se sua votação não tiver sido encerrada no Congresso Nacional (“Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional”) e no período entre a sanção presidencial e sua publicação em lei (BRASIL, Constituição Federal de 1988, Artigo 62, §§ 4º e 7º).

Mesmo que o Decreto-Lei italiano assim como a medida provisória brasileira representem uma excepcionalidade legiferante, sua eficácia é temporal se não submetidos à apreciação do Poder Legislativo.

3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

3.1 Direito comparado

Nos controles constitucionais italiano e brasileiro, a análise do Decreto-Lei e da Medida Provisória, respectivamente, podem se dar tanto em face de seus requisitos de necessidade e urgência/relevância e urgência, como nos aspectos político (pelas Câmaras/Congresso ou pelo presidente no momento da aprovação) e judicial (pelo Tribunal Constitucional/Supremo Tribunal Federal). Adiante restarão

3 O dispositivo acima foi alterado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, cuja redação original era: “*Parágrafo único.* As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes”. Portanto, houve aumento do prazo para conversão e sua prorrogação.

demonstradas estas e outras questões referentes ao controle de constitucionalidade destes institutos, fazendo-o comparativamente.

3.1.1 Direito constitucional italiano

No que se refere ao controle de constitucionalidade italiano, o já citado artigo 134 da Constituição da República Italiana estabelece que compete ao Tribunal Constitucional julgar, dentre outras ocorrências, “as controvérsias relativas à legitimidade constitucional das leis e dos atos, com força de lei, do Estado e das Regiões”, aqui logicamente incluído o Decreto-Lei.

O Tribunal Constitucional italiano é composto por 15 juízes, para mandato de nove anos, originados e indicados pelos três poderes.

O Tribunal Constitucional é composto por quinze juízes nomeados por um terço pelo Presidente da República, por um terço pelo Parlamento em sessão comum e por um terço pelas supremas magistraturas ordinárias e administrativas. Os juízes do Tribunal Constitucional são escolhidos por entre os magistrados também reformados das jurisdições superiores ordinárias e administrativas, os professores catedráticos de universidades em matérias jurídicas e os advogados após vinte anos de exercício. Os juízes do Tribunal Constitucional são eleitos por nove anos, a contar a partir do dia do juramento para cada um, não podendo ser novamente eleitos. (ITÁLIA, Constituição da República Italiana, de 22 de Dezembro de 1947, Artigo 135).

Além do Juízo da legitimidade constitucional, a Corte Constitucional italiana é ainda competente para decidir a respeito dos conflitos de atribuições entre os poderes do Estado (CICCONETTI E TEIXEIRA, 2018, p. 149). Os autores ainda chamam a atenção para o perigo dessa competência, tendo em vista não somente o princípio da imparcialidade do juiz como o fato de depositar essa função a um órgão (Corte Constitucional) cujos componentes pertencem a um só poder. (*Ibid.*).

O controle de constitucionalidade italiano tanto pode se dar de forma concentrada, sendo a matéria arguida diretamente perante o Tribunal Constitucional, como de forma difusa, em qualquer juízo. Porém, caso esse incidente seja aceito pelo magistrado e não sendo manifestamente infundado, será instruído e remetido à Corte Constitucional para julgamento.

O controle de constitucionalidade sobre os *decreti-leggi* italianos sempre foram aceitos pela doutrina, até mesmo por respaldo constitucional como acima se vê da leitura do artigo 134, que estabelece o juízo constitucional para dirimir “as controvérsias relativas à legitimidade constitucional das leis e dos atos, com força de lei, do Estado e das Regiões”.

Esse controle constitucional italiano incidente sobre o Decreto-Lei conta com a particularidade de se dar em face da “lei de conversão”. No entanto, como já mencionado acima, a doutrina e os julgados italianos entendem que o controle da lei convertida não ratifica o Decreto-Lei antecedente, podendo tanto este ser apreciado, como a lei convertida.

A conversão não impede seja declarada a inconstitucionalidade do Decreto-Lei de origem com reflexos na referida Lei convertida. Por consequência, a análise judicial dos pressupostos de necessidade e urgência, mesmo que integrem o instituto como uma espécie de discricionariedade política do expedidor, também podem se sujeitar ao controle de constitucionalidade quanto às suas adequações.

Sobre este particular, Clève (2021, p. 173) destaca que:

Na Itália, há doutrina no sentido de que os pressupostos de habilitação da medida provisória substanciam conceitos cuja valoração compete, exclusivamente, ao Governo, que a edita, e ao Parlamento, que a converte em lei. A doutrina mais recente, entretanto, admite a possibilidade de controle jurisdicional. É o caso de Zagrebelsky, por exemplo, para quem o controle, por parte da Corte Constitucional, haverá de ater-se não ao mérito da valoração política em relação à necessidade e urgência, mas à congruência em relação ao escopo constitucionalmente estabelecido. Este tipo de controle, que atende a uma hipótese de excesso de poder, na forma de desvio, foi entendido como admissível quando os pressupostos “revelem-se manifestamente insubsistentes, ou quando ocorra um contraste evidente entre a alegada situação de necessidade e o conteúdo do próprio provimento”.

Vê-se, portanto, que esse controle jurisdicional de constitucionalidade previsto no sistema incidente italiano opera-se não somente sobre o Decreto-Lei e sua Lei de conversão, mas especialmente sobre os pressupostos de necessidade e urgência, tanto na fase legislativa primária daquele, quanto em face da lei ulterior, o que aponta claramente a intenção de se evitar o excesso no uso do excepcional poder legiferante do Governo.

3.1.2 Direito constitucional brasileiro

A Constituição brasileira, em seu artigo 102, inciso I, letra “a”, delega a competência de controle de constitucionalidade nos seguintes termos:

Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. (BRASIL, Constituição

Federal de 1988)

O Supremo Tribunal Federal é composto, como estabelecido pelo artigo 101 da Constituição Federal por onze ministros, nomeados pelo presidente da República, com mandato até completar 75 anos de idade (“O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada”) (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Ao sistema constitucional brasileiro são atribuídos os controles concentrado e difuso, aqui incluídas também as medidas provisórias editadas pelo presidente da República. Esse controle pode se dar tanto de forma prévia, pelo Supremo Tribunal Federal, até mesmo liminarmente, como por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei de Conversão, com permissivo de análise da constitucionalidade desta Lei ou da própria medida provisória que lhe deu origem. Ou seja, neste último caso a Lei de Conversão não convalida eventuais inconstitucionalidades da medida provisória originária.

A considerar a natureza jurídica da medida provisória, cabe ao presidente da República, no seu poder discricionário, assim como ao Congresso Nacional, quando da apreciação da conversão em lei da medida provisória editada, a legitimidade de controle constitucional do referido instituto. Por força de nosso sistema constitucional, o Supremo Tribunal Federal pode exercer o controle de constitucionalidade material das medidas provisórias por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Argumenta-se a respeito da análise da constitucionalidade da medida provisória já convertida em lei. Debate havia em torno da viabilidade de o Supremo Tribunal Federal verificar, valorativamente, a ocorrência dos pressupostos de relevância e urgência para a edição da respectiva medida provisória. Isso se dava especialmente porque, mesmo que se trate de normativa primária com força de lei, esses requisitos orbitariam na esfera da discricionariedade do presidente da República em face da natureza política do referido instituto. Esse raro diagnóstico também objetiva aferir a ocorrência de patente desvio ou abuso do poder legiferante excepcionalmente delegado ao presidente da República.

Essa possibilidade ficou patenteada segundo extrai-se do teor do voto do ministro Sepúlveda Pertence, exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.753, o que fez nos seguintes termos:

O caso faz retornar à mesa do Tribunal a questão de sindicabilidade jurisdicional da concorrência dos pressupostos de relevância e urgência para a edição de medida provisória. Jamais lhes conferiu a Corte a carta de total imunidade à jurisdição; pelo contrário, desde a primeira vez – malgrado lhes reconhecendo o inegável coeficiente de discricionariedade – o Tribunal advertiu – invocando Biscaretti di Ruffia – a possibilidade de controlar o abuso de po-

der, que no ponto se manifestasse (ADIn/MC 162, 14/12/1989, Moreira Alves e também na ADInMC 1130, 21/9/1994, Velloso), fácil compreender, no entanto, que se cuide de reserva para hipóteses excepcionalíssimas – o que explica – malgrado a existência de votos vencidos em casos diversos – jamais haja o Plenário admitido a relevância das arguições a propósito suscitadas. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Plenário, ADI 1753/DF, em 17 de Setembro de 1998).

No mesmo sentido, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.717/DF, o Supremo Tribunal Federal entendeu, por unanimidade, a possibilidade de a Corte, excepcionalmente, analisar formalmente as medidas provisórias. De relatoria da ministra Carmem Lúcia, essa possibilidade estendeu-se mesmo após sua conversão em lei, declarando sua inconstitucionalidade no caso de abuso e/ou desvio do poder normativo do presidente. *In verbis*:

Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Plenário, ADI 4.717/DF, em 05 de Abril de 2018).

Questão interessante e relacionada a essa matéria foi tratada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.58-9/DF. De relatoria do então ministro Aldir Passarinho, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, havendo alteração da medida provisória quando convertida, não há como proceder ao aditamento da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada. Não foi reconhecida a possibilidade de converter a referida ação para se contrapor à Lei de Conversão. Isso, mesmo que a ação estivesse em fase embrionária, ou seja, antes de notificado o presidente para manifestar inicialmente sobre a ação direta de inconstitucionalidade. Assim ficou redigida a Ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA PROVISORIA N. 160/90 – SUA CONVERSAO SUPERVENIENTE, COM ALTERAÇÕES, NA LEI N. 8.033/90 – IMPOSSIBILIDADE DE ADITAMENTO DA INICIAL. A lei de conversão, derivada de medida provisória objeto de ação direta de inconstitucionalidade, tendo operado alterações no conteúdo material desse ato normativo editado pelo Presidente da Republica, constitui espécie jurídica diversa, não podendo ser impugnada na mes-

ma ação, mediante simples aditamento da petição inicial. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 258/DF, em 26 de Abril de 1991).

Quando a lei é convertida intercorrentemente, ou seja, durante o processamento da ação direta de inconstitucionalidade em face da medida provisória, se for de ordem material a ação poderá prosseguir desde que o conteúdo da Lei de Conversão seja exatamente o mesmo da medida provisória. Caso haja mudança de conteúdo nesta Lei a ação direta de inconstitucionalidade estará prejudicada, devendo ser ajuizada nova ação em face da lei convertida. Se a questão de ordem for formal, mesmo com a conversão em lei, a ação direta de inconstitucionalidade em face da medida provisória terá prosseguimento, porque tal conversão não convalida a inconstitucionalidade da referida medida provisória.

Este entendimento restou assentado pela Corte Constitucional brasileira quando do julgamento da ADI 6217 onde o relator destacou vários precedentes do referido tribunal pelo que destaco o seguinte:

[...] A conversão em lei de medida provisória impugnada, mesmo se introduzidas alterações substanciais, não necessariamente acarretará em perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade, cabendo a esta Corte prosseguir no julgamento da respectiva ação, quando forem questionados os pressupostos constitucionais – urgência e relevância – para a edição daquele ato normativo. Nesse sentido: AgR na ADI 5.599, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática proferida em 01.08.2017, DJe 03.08.2017. [...] (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 6217/DF, Min. Relator Ricardo Lewandowski, voto em 30 de abril de 2021).

O Supremo Tribunal Federal tem atuado de forma pontual e precisa na análise da regularidade de tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional para que ambas as casas que o compõem repudiem medidas provisórias com matérias em desacordo com sua própria essência constitucional (CRUZ, 2017, p. 201).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, não obstante a ressalva da discricionariedade na motivação dos requisitos de relevância e urgência da medida provisória, admite a análise de sua constitucionalidade. O excepcional caráter político do referido instituto não inviabiliza essa possibilidade mesmo após a conversão da medida provisória. Ressalva-se que isso se dá para resguardar a inalterabilidade do texto convertido, assim como a verificação da adequação constitucional da própria Lei de Conversão. Os controles concentrado e difuso das medidas provisórias impedem a automática convalidação de eventuais inadequações constitucionais o que pode se dar mesmo liminarmente.

O Tribunal Constitucional brasileiro também se manifestou sobre a possibilidade de manter a análise da medida provisória mesmo após sua conversão em lei.

Como se extrai da decisão exposta no voto do ministro Edson Fachin, exarada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.599:

[...] É pacífico o entendimento, nesta Suprema Corte, que da apreciação de medida provisória pelo Congresso Nacional e sua posterior conversão em lei não decorre imediato óbice ao prosseguimento de ação que questione a constitucionalidade de seu teor. Entretanto, ocorrendo alterações significativas de forma e matéria entre a medida provisória e seu projeto de lei de conversão, permite-se extinguir a ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto. [...] Resta, portanto, patente que as alterações introduzidas pelo Projeto de Lei de Conversão nº 34/2016, posteriormente transformado na Lei nº 13.415/2017 são significativas a ponto de interromper a continuidade normativa do texto primitivo da medida provisória ora impugnada, resultando na perda do interesse de agir por parte do partido político proponente. Ante o exposto, julgo extinta, por perda de objeto, a presente ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento no inciso IX, do art. 21 do RISTF. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 5599/DF, Min. Relator Edson Fachin, voto em 20 de Abril de 2017).

Vê-se, pois, que o posicionamento é no sentido de que a mera conversão da medida provisória não convalida eventuais vícios contidos nela. Nesse caminho e como já mencionado alhures, não havendo alterações do texto da medida provisória quando de sua conversão em lei, a referida conversão não é, grosso modo, motivo que obste a análise da alegação de inconstitucionalidade da medida provisória originária.

4 QUADRO COMPARATIVO

A história do Brasil nos mostra que sempre bebemos em fontes jurídicas estrangeiras. Holanda (2014, p. 35) escreve: “Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas ideias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra”. Com efeito, deve-se ter bastante cuidado na análise de institutos de direito estrangeiro, pois se sujeitam a desenvolvimento distinto dos comparados (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 214).

Nosso complexo jurídico baseado no sistema romano-germânico assimilou vários institutos, dentre eles o modelo do *decreti-legge* italiano que evoluiu na medida provisória inserida em nosso direito constitucional. Diante da análise constitucional comparativa entre o Decreto-Lei italiano e nossa medida provisória, mesmo diante da íntima relação de origem e de identidade de sistema jurídico, em alguns

pontos se distinguem, especialmente em face do regime de governo da Itália e do Brasil.

QUADRO COMPARATIVO

	Medida Provisória	Decreti-Legge
Pressupostos	Relevância e urgência	Necessidade e urgência
Matéria	Limitações (EC32/2001)	Sem limitações
Processo legislativo	Deliberação bicameral	Deliberação bicameral
Sistema de governo	Presidencialismo	Parlamentarismo
Iniciativa	Presidente da República	Conselho de Ministro, mas editado pelo Chefe de Estado
Natureza jurídica	Ato normativo primário de natureza material e com força de lei	Ato normativo primário de natureza material e com força de lei
Eficácia (prazo)	60 dias	60 dias

5 CONCLUSÃO

Nosso sistema positivo, de raízes e de modelo romano-germânico, por conseqüência lógica buscou, no Decreto-Lei italiano, a inspiração para a inserção da medida provisória no nosso sistema constitucional. Como visto acima, ao compararmos os dois institutos em face de seu arcabouço constitucional, há várias identidades entre ambos, mas, da mesma forma, existem nuances próprias de cada um.

A formação e a estruturação dos próprios países (Itália e Brasil), a começar pelo regime de governo, já configuram sensível diferença a influenciar o uso do Decreto-Lei italiano e da medida provisória brasileira. O parlamentarismo italiano e o presidencialismo brasileiro, enquanto regimes em que a relação entre os poderes, mormente entre o Executivo e o Legislativo, são essenciais no uso/abuso destes institutos e pouco influenciam em seu controle judicial.

Outras diferenças também se apresentam fundamentais, mas se correlacionam a questões meramente procedimentais como limitações materiais, processamento ante o Poder Legislativo, reedições, eficácia etc.

Porém, ao se tratar dos controles desses institutos há, com um ou outro descompasso, identidades entre eles. Genericamente tal pode se dar tanto pelo próprio Poder Legislativo, quando da apreciação dos institutos expedidos, quanto pelo Poder Judiciário. Vimos que isso ocorre especialmente em face do Decreto-Lei/

Medida Provisória e sua respectiva Lei de Conversão, assim como a ocorrência dos requisitos específicos.

A evolução do Decreto-Lei italiano e a Medida Provisória brasileira e a redução de distorções não configuram enfraquecimento da estrutura institucional e política dos respectivos países (SOBRINHO, 2017, posição 4.381). Esses institutos não ofendem o princípio da separação dos poderes nem ferem a legitimidade do processo legislativo, tampouco abalam a confiança dos cidadãos. Seu uso com lealdade constitucional não viola, mas garante a efetividade da segurança jurídica (*Ibid.*).

Portanto, os dois institutos configuram excepcional delegação do poder legiferante, o qual, mesmo que submetido a limitações materiais e controles legislativo e judicial, representa, independentemente do regime de governo, importante ferramenta de governabilidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi de Mello. **Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei. Teoria e Prática.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BETTINI, Lúcia helena Polleti. O direito constitucional comparado: breve análise das Sociedades tribais e suas instituições. **Estudos de Direito Constitucional Comparado.** Garcia, Maria; Amorim, José Roberto Neves (Coord.). São Paulo: Elsevier Editora Ltda. 2007.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 2021. 16. ed. São Paulo: Saraiva.

BRASIL. **Ato Institucional Nº 2, de 27 de Outubro de 1965.** Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 22 set. 2022.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 23 nov. 2021.

_____. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acessado em: 21 ago. 2022.

_____. **Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 22 set. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 258/DF.** Julgamento em plenário em 26.04.91. Publicação em 28.2.1992. Disponível em: <https://jurisprudencia.juristas.com.br/jurisprudencias/post/stf-adi-258-qq-df-distrito-federal-questc3a3o-de-ordem-na-ac3a7c3a3o-direta-de-inconstitucionalidade>. Acesso em: 25 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1753.** Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Julgamento em 17.9.1998. Publicação em 23.10.1998. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14698181/questao-de-ordem-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1753-df>. Acesso em: 26 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4717/DF.** Relatora Ministra Carmem Lucia. Julgamento em 05.4.2018. Publicação em 13.4.2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768149784/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4717-df-distrito-federal-9940164-1720121000000>. Acessado em: 28/11/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5599.** Relator Ministro Edson Fachin. Julgamento em 20.4.2017. Publicação em 24.4.2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12777867&prclD=5061012&ad=s#>. Acessado em: 24 nov. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6217/DF.** Relator: Ricardo Lewandowski, Data do Julgamento: 30/04/2021, Data de Publicação: 04/05/2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1202683505/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6217-df-0027291-2220191000000/inteiro-teor-1202683512>. Acesso em: 28/11/2021.

CICCONETTI, Stefano Maria; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Jurisdição constitucional comparada.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias** (livro eletrônico). 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Edição do Kindle.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **Medida provisória: dogmas e realidades**. São Paulo: Editora dos Tribunais. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor. 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2014.

ITALIA. **Constituição da República Italiana de 22 de Dezembro de 1947**. Disponível em: https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_POR-TOGHESE.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

_____. Corte Costituzionale. Sentença 29/1995. **Giudizio di legittimità costituzionale in via principale**. Relator: Antonio Baldassarre. Julgamento em: 12/11/1995. Publicado em: 01/02/1995. Disponível em: <https://www.cortecostituzionale.it/actionRicercaSemantica.do>. Acessado em: 23 nov. 2021.

_____. **Legge 400, de 23 de agosto de 1988**. Disciplina da atividade governamental e organização da Presidência do Conselho de Ministros. Publicada em 12/9/1988. Em vigor a partir de 27/9/1988. Disponível em: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1988-09-12&atto.codiceRedazionale=088G0458&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qld=2b10&qld=2b95d102-1333-4c88-b2d5-dcf18457b68b&tabID=0.22510467627873076&title=lbl.dettaglioAtto&generaTabId=true>. Acesso em: 24 nov. 2021.

LIMA, Eduardo Martins de; LIMA, Virgínia Silame Maranhão. **Medidas provisórias e sistemas de controle**. Medidas Provisórias no Brasil. Origem, Evolução e Perspectivas. José Alfredo Baracho Júnior e Eduardo Martins de Lima (coord.). Belo Horizonte: Editora Fórum. 2013.

POGREBINSCHI, Thamy. **Controle de constitucionalidade dos decreti-legge: uma experiência italiana**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bdsf/>

tream/handle/id/611/r147-09.PDF?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 23 nov. 2021.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Prefaciante. **Direito constitucional comparado**. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor. 2006.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.: 2007.

SOBRINHO, Osvaldo. **Medida Provisória**: um paralelo entre os direitos brasileiro, italiano e argentino, sob a perspectiva da segurança jurídica. Edição digital. Cuiabá: Carlini & Caniano Editorial. 2017.

POGREBINSCHI, Thamy. **Controle de constitucionalidade dos decreti-legge**: uma experiência italiana. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bits-tream/handle/id/611/r147-09.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 23 nov. 2021.

Recebido em: 25/09/2022
Aprovado em: 20/04/2023

