

Artigo

Os requisitos da relevância e urgência nas medidas provisórias tributárias: análise crítica da discricionariedade executiva e do controle judicial

The requirements of relevance and urgency in tax provisional measures: a critical analysis of executive discretion and judicial review

Gabriel Terre¹

¹Pós-Graduado em Direito Tributário e Direito Administrativo pela Faculdade de Ensino Superior de Marechal Cândido Rondon, Marechal Cândido Rondon, Paraná. ORCID: 0009-0001-0082-7775. E-mail: gabrielterre@gmail.com.

Submetido em: 03/06/2025, revisado em: 04/06/2025 e aceito para publicação em: 06/06/2025.

Resumo: Este artigo propõe uma análise crítica da aplicação dos requisitos constitucionais de relevância e urgência para a edição de medidas provisórias em matéria tributária no Brasil. Argumenta-se que a discricionariedade executiva na invocação desses critérios tem sido excessiva, com um controle judicial historicamente restrito, resultando em insegurança jurídica e desequilíbrio na separação de poderes. Por meio de revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, o estudo examina a evolução da interpretação desses conceitos e sugere a necessidade de um escrutínio judicial mais rigoroso para assegurar a observância dos princípios constitucionais tributários e a previsibilidade fiscal.

Palavras-chave: Medida Provisória; Relevância e Urgência; Direito Tributário; Controle Judicial; Segurança Jurídica; Separação de Poderes.

Abstract: This article offers a critical analysis of the application of the constitutional requirements of relevance and urgency for the issuance of provisional measures in tax matters in Brazil. It argues that executive discretion in invoking these criteria has been excessive, coupled with historically restricted judicial review, leading to legal uncertainty and an imbalance in the separation of powers. Through a bibliographic review and jurisprudential analysis, the study examines the evolution of the interpretation of these concepts and suggests the need for more rigorous judicial scrutiny to ensure compliance with constitutional tax principles and fiscal predictability.

Keywords: Provisional Measure; Relevance and Urgency; Tax Law; Judicial Review; Legal Certainty; Separation of Powers.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 concedeu ao Presidente da República, em seu artigo 62, a prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei, em casos de relevância e urgência.

Embora concebidas como instrumentos excepcionais para situações de estrita necessidade, a praxe política e fiscal brasileira demonstrou uma utilização massiva e, por vezes, indiscriminada dessas ferramentas, especialmente em matéria tributária. Essa conduta levanta sérias preocupações quanto à adequação das MPs aos princípios fundamentais do sistema tributário e constitucional, notadamente a segurança jurídica e a separação de poderes.

A premissa deste artigo é que a flexibilização na interpretação dos conceitos de relevância e urgência, combinada com um controle judicial que se mostrou, em muitos momentos, deferente ao poder executivo, permitiu uma expansão indevida da prerrogativa presidencial de inovar no ordenamento jurídico tributário. Tal expansão, por sua vez, contribuiu significativamente para um ambiente de instabilidade e imprevisibilidade fiscal, minando a confiança e o planejamento dos contribuintes.

Este estudo visa aprofundar a análise dessa problemática, examinando a doutrina e a jurisprudência que circundam os requisitos do artigo 62 da CF, com foco especial nas medidas provisórias de natureza tributária. Procurar-se-á responder em que medida a exigência constitucional de relevância e urgência tem sido efetivamente controlada pelo Poder Judiciário e quais são

as implicações do atual cenário para a harmonia dos Poderes e a segurança jurídica. Para tanto, será utilizada uma metodologia de revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, notadamente do Supremo Tribunal Federal.

2 OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS AUTORIZADORES DA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

As medidas provisórias, introduzidas na ordem jurídica brasileira pela Constituição de 1988, representam uma exceção ao princípio da separação de poderes, que concentra a função legislativa no Congresso Nacional. Elas permitem que o Poder Executivo, em situações extraordinárias, legisle ad referendum do Poder Legislativo.

O artigo 62 da CF/88 estabelece que o Presidente da República pode editar medidas provisórias em caso de relevância e urgência, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional para apreciação.

A justificativa para a existência desse instrumento reside na necessidade de o Estado reagir rapidamente a situações imprevistas e cruciais que demandem uma intervenção normativa imediata, que o processo legislativo ordinário não seria capaz de prover em tempo hábil. Contudo, essa natureza excepcional impõe limites substanciais à sua utilização, expressos nos próprios requisitos de relevância e urgência.

A doutrina constitucional brasileira dedicou vasto estudo a esses conceitos. Para Alexandre de Moraes

(2016), a relevância está relacionada à importância da matéria a ser tratada, seja no aspecto social, econômico, político ou jurídico, que justifique a excepcionalidade da via da MP. Já a urgência pressupõe uma iminência de dano ou a impossibilidade de aguardar o trâmite legislativo comum, caracterizando uma situação emergencial que exige providências imediatas.

José Afonso da Silva (2011), por sua vez, enfatiza que a urgência deve ser real, demonstrável, não podendo ser fruto da inação do próprio Executivo. A relevância, segundo ele, não se confunde com a simples importância da matéria, mas com sua transcendência e o impacto que a ausência de uma norma imediata poderia causar.

Além dos requisitos de relevância e urgência, a CF/88 elenca um rol de matérias que são vedadas à edição de medidas provisórias, incluindo matéria reservada a lei complementar, direito penal e processual. Essa vedação, entretanto, não impediu a edição de MPs que, de uma forma ou de outra, impactam a arrecadação ou as obrigações tributárias, gerando debates sobre a extensão da discricionariedade executiva.

A despeito das vedações expressas, a prática revelou que o Poder Executivo utilizou as MPs para diversas finalidades em matéria tributária, como alteração de alíquotas de contribuições sociais, instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE), ou a criação de regimes especiais de tributação.

Essa ampla utilização impôs ao Poder Judiciário, em especial ao STF, a tarefa de sindicarem a constitucionalidade dessas medidas, o que necessariamente envolveu a análise dos pressupostos de relevância e urgência.

3 DISCRICIONARIEDADE EXECUTIVA E MEDIDAS PROVISÓRIAS

Tradicionalmente, a análise dos requisitos de relevância e urgência para a edição de medidas provisórias foi marcada por uma postura de deferência do Poder Judiciário em relação à avaliação feita pelo Poder Executivo. Prevaleceu, por um longo período, o entendimento de que a aferição desses critérios constituiria uma questão política ou um juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República, insuscetível de controle jurisdicional.

Essa corrente argumentava que, por envolverem avaliações de natureza política e econômica, a urgência e a relevância seriam intrínsecas ao âmbito de competência do Executivo, e uma interferência judicial poderia configurar indevida invasão de atribuições.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013), embora crítico à ampliação desmedida das MPs, reconhecia a natureza do juízo de urgência e relevância como discricionário, o que tornaria seu controle judicial mais restrito, limitado a casos de flagrante ausência dos pressupostos.

No entanto, essa postura levou a uma banalização do instituto. O que deveria ser um instrumento excepcional para crises e emergências transformou-se em uma ferramenta corriqueira de legislação, permitindo que o Poder Executivo, muitas vezes por inércia ou falta de

prioridade do Legislativo, assumisse um protagonismo legislativo sem a devida deliberação democrática.

Essa prática foi particularmente evidente em matéria tributária, onde alterações fiscais eram introduzidas sem o necessário debate e previsibilidade, gerando um ambiente de profunda insegurança.

A doutrina e parte da jurisprudência, ao longo do tempo, passaram a questionar essa deferência excessiva. Juristas como Gilmar Mendes (2016), embora reconheçam a margem de discricionariedade do Executivo, alertam que essa discricionariedade não é ilimitada. Ela deve ser pautada por um juízo de razoabilidade e proporcionalidade, e a ausência manifesta de relevância ou urgência deveria, sim, ser passível de controle judicial.

A ideia de que relevância e urgência são conceitos jurídicos indeterminados não os retira da esfera do controle judicial, mas exige uma análise mais apurada da motivação e dos fatos que lhes dão suporte.

4 A EVOLUÇÃO DO CONTROLE JUDICIAL DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

A história recente do controle de constitucionalidade das medidas provisórias tributárias no STF reflete uma tensão constante entre a deferência ao Poder Executivo e a necessidade de salvaguardar os princípios constitucionais tributários e a segurança jurídica.

Inicialmente, o STF demonstrava uma postura mais restritiva em relação ao controle dos pressupostos de relevância e urgência. A tese da questão política era frequentemente invocada para justificar a não intervenção no mérito do ato do Presidente.

Contudo, a partir de meados dos anos 2000, e em face da utilização abusiva das MPs, o Tribunal começou a sinalizar uma mudança de postura.

Um marco importante foi a Emenda Constitucional nº 32/2001, que trouxe novas regras para o processo de edição e tramitação das MPs, buscando coibir abusos. Embora não tenha alterado diretamente o Art. 62 no que tange aos requisitos de relevância e urgência, a EC 32/2001 reforçou a ideia de que a MP é um instrumento excepcional.

No que tange especificamente às medidas provisórias tributárias, o STF se viu diante do desafio de conciliar a agilidade legislativa do Executivo com os princípios da legalidade tributária, anterioridade e irretroatividade. Em diversos julgados, a Corte analisou a validade de MPs que instituíam ou majoravam tributos.

A jurisprudência mais recente do STF tem demonstrado uma abertura maior para o controle material dos requisitos de relevância e urgência. O Tribunal tem se afastado da tese da questão política em sua forma mais absoluta, aceitando a possibilidade de análise da aparência ou da manifesta ausência desses pressupostos.

O Tribunal já destacou que, embora o controle não possa ser meramente discricionário ou de mérito, ele deve aferir se a medida provisória não incorre em desvio de finalidade ou em flagrante ausência dos seus requisitos autorizadores.

No âmbito tributário, a discussão sobre a urgência é particularmente sensível. Muitas vezes, o Poder Executivo alega urgência para fins de ajuste fiscal ou para evitar perda de arrecadação.

Contudo, essa urgência financeira nem sempre se traduz em uma urgência constitucional que justifique a supressão do debate legislativo e a imediata entrada em vigor de normas tributárias.

Leandro Paulsen (2017) aponta que a urgência deve ser uma situação excepcional e transitória, e não situação corriqueira da gestão ordinária da política fiscal.

O controle judicial, portanto, não deve se limitar a um exame superficial. O STF tem sido provocado a ir além, a verificar se a motivação apresentada pelo Executivo é plausível e se há uma relação lógica entre a medida provisória e a alegada situação de urgência e relevância. A não conversão em lei da MP, sua reedição constante ou a tramitação lenta no Congresso Nacional também podem ser indicativos da ausência dos requisitos de urgência e relevância.

5 IMPLICAÇÕES PARA A SEGURANÇA JURÍDICA E A SEPARAÇÃO DE PODERES

A flexibilidade na interpretação e o controle judicial limitado dos requisitos de relevância e urgência para as medidas provisórias em matéria tributária têm consequências diretas e severas para a segurança jurídica e a harmonia entre os poderes.

Em primeiro lugar, a insegurança jurídica torna-se a regra, e não a exceção, no ambiente tributário. A possibilidade de que o Executivo altere a legislação fiscal a qualquer momento, com efeitos imediatos (ressalvada a anterioridade, quando aplicável), dificulta sobremaneira o planejamento tributário das empresas e dos indivíduos. Investimentos são postergados, estratégias de negócios são comprometidas e a confiança no ambiente regulatório diminui. A imprevisibilidade gera custos transacionais elevados e afasta o capital.

Como Leandro Paulsen (2014) ressalta, a segurança jurídica é um pilar da tributação, garantindo a certeza quanto à instituição e cobrança dos tributos. A MP tributária, em muitos casos, abala esse pilar.

Em segundo lugar, observa-se um desequilíbrio na separação de poderes. Quando o Poder Executivo assume um papel de protagonista na produção de normas tributárias, ele se sobrepõe ao Poder Legislativo, que é o foro natural do debate democrático e da representação popular. O processo legislativo de uma MP é célere e restrito, contrastando com o rito ordinário, que permite maior participação, emendas e discussões aprofundadas.

Essa inversão de papéis esvazia a função do Congresso Nacional e fragiliza o sistema de freios e contrapesos. O Executivo, ao legislar por MP, muitas vezes impõe sua agenda fiscal sem a devida legitimidade democrática e sem o rigor técnico-legislativo que a matéria tributária exige.

A falta de um controle judicial mais incisivo sobre os critérios de relevância e urgência contribui para a perpetuação desse cenário. Se o Judiciário não estabelece balizas claras e rigorosas para a atuação do Executivo, ele

tacitamente valida a expansão da discricionariedade presidencial, permitindo a subversão do sistema e transformando a exceção em regra.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da doutrina e da jurisprudência sobre os requisitos de relevância e urgência nas medidas provisórias tributárias revela um cenário de tensão contínua. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha instituído as MPs como instrumentos de caráter excepcional, a prática demonstrou uma utilização extensiva e, em muitos casos, abusiva por parte do Poder Executivo, especialmente em matéria fiscal.

O controle judicial, notadamente exercido pelo Supremo Tribunal Federal, tem oscilado entre uma postura de deferência e uma crescente, ainda que cautelosa, disposição para sindicá-la a constitucionalidade dos pressupostos de relevância e urgência. Contudo, essa mudança de postura ainda não se traduziu em um critério de controle suficientemente robusto para coibir a generalização do uso das MPs tributárias.

A permanência de um controle judicial permissivo dos requisitos de relevância e urgência compromete seriamente a segurança jurídica no campo tributário. A imprevisibilidade das normas fiscais, a constante alteração das regras do jogo e a fragilização do princípio da anterioridade afetam negativamente o ambiente de negócios e a confiança dos contribuintes.

Além disso, a preeminência do Poder Executivo na edição de normas tributárias, por via de MPs, desequilibra a harmonia entre os poderes, esvaziando a competência legislativa do Congresso Nacional e aprofundando o déficit democrático na produção normativa fiscal.

É imperativo que o Poder Judiciário adote uma postura mais ativa e objetiva na análise da presença dos requisitos de relevância e urgência. A aferição não pode se limitar à mera existência formal de uma justificativa, mas deve adentrar na verificação da plausibilidade e da razoabilidade dos motivos alegados, confrontando-os com os fatos e com o espírito da excepcionalidade do instituto.

Somente assim se poderá garantir que as medidas provisórias sejam, de fato, instrumentos de exceção, utilizados apenas em situações de real necessidade, e não ferramentas de gestão fiscal ordinária que subvertem a ordem constitucional e a segurança jurídica.

A solução duradoura para o problema da insegurança jurídica decorrente das MPs tributárias reside tanto em um controle judicial mais rigoroso quanto em uma conscientização do Poder Executivo sobre os limites de sua competência e a importância do respeito à legalidade e à previsibilidade.

Adicionalmente, o Congresso Nacional deve reafirmar seu papel legislativo, agilizando a tramitação de projetos de lei e evitando que a inércia legislativa se torne justificativa para a proliferação de atos com força de lei sem o crivo do devido processo democrático.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. Tributação e Finanças Públicas na Constituição Federal de 1988. In: MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência.** 16. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.