



**SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

JOSÉ LUIZ DE MENDONÇA MAHON JUNIOR

**DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: CASUÍSTICA E ANÁLISE DE
CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE**

Brasília/DF

2022



JOSÉ LUIZ DE MENDONÇA MAHON JUNIOR

**DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: CASUÍSTICA E ANÁLISE DE
CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro –ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Processo Legislativo e Direito Parlamentar.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Orientador: Prof. M.Luciano Henrique da Silva
Oliveira

Brasília/DF

2022



Termo de Autorização para publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição – Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

José Luiz de Mendonça Mahon Junior

Mahon Junior, José Luiz.

Devolução de medidas provisórias: casuística e análise de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade / José Luiz de Mendonça Mahon Junior. – 2022.

27 f.

Orientador: Luciano Henrique da Silva Oliveira

Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) – Curso de pós-graduação *lato sensu* em Processo Legislativo e Direito Parlamentar. Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal, Brasília, 2022.

1. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Diretoria-Geral.



JOSÉ LUIZ DE MENDONÇA MAHON JUNIOR

**DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: CASUÍSTICA E ANÁLISE DE
CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro –ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Processo Legislativo e Direito Parlamentar.

Banca Examinadora

Prof.M.Luciano Henrique da Silva Oliveira

Prof.^aM.Marilene Carneiro Matos



RESUMO

Trata-se de análise dos casos precedentes que resultaram na devolução de medidas provisórias por ato do presidente da Mesa do Congresso Nacional, com o objetivo de analisar a subsunção do ato de devolução ao Regimento Interno do Senado Federal, à Resolução n. 1, de 2002, do Congresso Nacional, e à Constituição Federal de 1988. Para tanto, além da análise dos casos, foi feito um estudo sobre a possibilidade do exercício de controle de constitucionalidade prévio pelo presidente do Congresso Nacional na tramitação de medidas provisórias, os efeitos do ato de devolução e a possibilidade de aplicação subsidiária do Regimento Interno do Senado Federal para autorizar o presidente do Congresso Nacional a fazer um juízo prévio de admissibilidade de proposições. Ao final, conclui-se que não há instrumento normativo que possa conferir competência e viabilidade ao ato de devolução de medidas provisórias pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional.

Palavras-chave: Medidas Provisórias. Devolução. Constitucionalidade. Processo Legislativo.



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	7
1.2 METODOLOGIA DE PESQUISA	8
2 DESENVOLVIMENTO.....	8
2.1 PRECEDENTES HISTÓRICOS	8
2.1.1 <i>Medida Provisória n. 33, de 1989</i>	9
2.1.2 <i>Medida Provisória n. 446, de 2008</i>	9
2.1.4 <i>Medida Provisória n. 669, de 2015</i>	11
2.1.4 <i>Medida Provisória n. 886, de 2019</i>	12
2.1.5 <i>Medida Provisória n. 979, de 2020</i>	12
2.1.6 <i>Medida Provisória n. 1.068, de 2021</i>	13
2.2 MANIFESTAÇÃO DA MINISTRA ROSA WEBER EM SEDE DE MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6.991 - DF	14
2.3 ANÁLISE QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE DA DEVOUÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA PELO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL	16
2.3.1 <i>Da impossibilidade de retirada da Medida Provisória pelo Presidente da República</i>	16
2.3.2 <i>Da possibilidade da edição de uma MPV revogando outra MPV</i>	17
2.3.3 <i>Da possibilidade do exercício de controle de constitucionalidade prévio feito pelo Presidente do Congresso Nacional na tramitação de Medidas Provisórias</i>	18
2.3.4 <i>Dos efeitos da devolução de Medida Provisória</i>	22
2.3.5 <i>Aplicação subsidiária do Regimento Interno do Senado</i>	24
3 CONCLUSÃO.....	26
REFERÊNCIAS	27



1 INTRODUÇÃO

A medida provisória é espécie normativa que possui natureza *sui generis*, tendo sido implementada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 62, que abrange as formalidades para sua edição, rito procedimental a ser analisado e observado até que haja sua promulgação, rejeição, extinção ou conversão em projeto de lei (PLV), conforme a decisão do Congresso Nacional determinar.

1.1 Delimitação do tema e problema de pesquisa

A história do Parlamento Brasileiro já testemunhou seis casos precedentes em que os Presidentes do Congresso Nacional decidiram, de forma monocrática, pela devolução de Medidas Provisórias ao Palácio do Planalto. Esses episódios demonstram um conflito entre o Executivo e o Legislativo e, de maneira geral, repercutem na confiança da sociedade nas instituições¹.

Esse tema é importante pelo fato de que a Constituição Federal prescreve, no artigo 62, um procedimento específico e objetivo, não cabendo, *a priori*, interpretação, especulações ou subjetividades na sua utilização². Nesse sentido, a literatura já analisou a temática de maneira pontual, por precedente específico, como é o caso da Medida Provisória (MPV) nº 669, de 2015³⁴.

No entanto, tal expediente, aparentemente, parece conter em si uma verdadeira ruptura com a ordem constitucional, que não prevê expressamente embargos monocráticos do presidente do Congresso Nacional à tramitação da medida, em razão de supostas inconstitucionalidades.

Instrumento normativo por excelência de iniciativa do presidente da República, que deve ser manejado em matérias de relevância e urgência, as medidas provisórias (MPVs)⁵ têm se mostrado, historicamente, como o principal vetor de deliberações do Poder Legislativo. Isso se dá pelo fato de existir a necessidade do cumprimento de prazos para a sua deliberação. O prazo inicial de vigência de uma MPV é de 60 dias e é prorrogado automaticamente por igual período caso não tenha sua votação concluída nas duas Casas do Congresso Nacional. Se não for apreciada em até 45 dias, contados da sua publicação, a MPV entra em regime de urgência, sobrestando as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

¹BACHMANN, R.; INKPEN, A. C. Understanding institutional-based trust building processes in inter-organizational relationships. **Organization Studies**, v. 32, n. 2, p. 281-301, 2011.

²CLÈVE, C. M. **Medidas Provisórias**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. CHIESA, C. **Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional**. 2ª. ed. Curitiba: Juruá, 2002. SILVA, A. C. D. **Medidas Provisórias - Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução**. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. 2016.

³BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. **Medidas Provisórias - Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução**. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. 2016. NUNES JUNIOR, HÉRCULES. **Análise da constitucionalidade da devolução da medida provisória nº 669/2015**. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília-Unb, 2018. SILVA, A. C. D. **Medidas Provisórias - Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução**. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. 2016.

⁴VALADÃO; Marcos Aurélio Pereira; SILVA, Leidson Rangel Oliveira. **Exercício monocrático do controle legislativo de constitucionalidade – estudo de caso da medida provisória nº 669, de 2015**. Vol. 21, n. 2, Revista Argumentum Journal of Law, 2020. SILVA, A. C. D. **Medidas Provisórias - Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução**. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. 2016.

⁵Utilizaremos MPV, no lugar de MP, por exemplo, por ser a sigla utilizada no processo legislativo brasileiro.



Afora duas discussões geradas em razão de medidas provisórias editadas no ano de 2022⁶, que geraram certa pressão política e apenas instigaram a evocação desse expediente excepcional, temos como registro a efetiva ocorrência de seis casos de devolução de medidas provisórias na história do Parlamento. Faremos, oportunamente, uma abordagem a respeito de cada um deles.

O estudo está pautado na descrição dos casos precedentes e, a partir deles, em uma reflexão a respeito da existência de eventual espaço reservado a especulações hermenêuticas ao art.62 da Constituição Federal. Para tanto, duas perguntas merecem ser analisadas. É possível o presidente do Congresso Nacional exercer previamente o controle de constitucionalidade das MPVs e quais os efeitos desse ato? Seria cabível, neste caso, a aplicação subsidiária do Regimento Interno do Senado Federal para fundamentar juridicamente esse controle?

A resposta não é simples, mas analisaremos a questão a partir dos referenciais teóricos encontrados. Conforme dito, a história brasileira já testemunhou a ocorrência de seis casos precedentes. Importante o estudo deles para entendermos como tais fatos podem justificar a prática e mesmo a caracterização de um costume constitucional.

Traçaremos uma trajetória ao presente estudo que se inicia oferecendo substrato fático dos casos precedentes. Neste momento, nosso objetivo será analisar o contexto político, o aspecto material da medida devolvida, a capitulação legal formalizada no ato declaratório e, por fim, a eventual edição de medida provisória revogando os efeitos da anterior. O estudo dos casos precedentes será um ponto de partida para chegarmos a análise jurídica quanto à constitucionalidade da devolução de medidas provisórias.

Logo, realizar levantamento dos casos existentes e analisá-los de maneira conjunta e crítica e confrontar esses casos com as disposições constitucionais e regimentais aplicáveis contribui para o conteúdo já produzido sobre o assunto.

1.2 Metodologia de pesquisa

Buscamos desenvolver a análise dos casos precedentes de devolução de medidas provisórias confrontando suas ocorrências com a prescrição constitucional e regimental aplicável, bem como com os registros feitos pelos anais do Senado Federal e, por fim, com a única oportunidade, até então, de manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o problema em destaque.

2.DESENVOLVIMENTO

2.1 Precedentes históricos

Fazemos a seguir um estudo aprofundado de cada um dos casos, com suas respectivas justificativas presidenciais. Para tanto, descrevemos as matérias veiculadas pelas medidas provisórias e acrescentamos elementos políticos e históricos que tornassem legítima a utilização deste polêmico e poderoso expediente que é a devolução das medidas provisórias ao Palácio do Planalto, por exemplo, o registro dos debates travados em plenário pelos Senadores quando do anúncio da medida pelo presidente do Congresso Nacional.

⁶MPV n. 1136, de 2022, que reduzia recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e MPV n. 1.135, de 2022, que adia o pagamento de benefícios para o setor cultural, determinado pelas leis Paulo Gustavo (Lei Complementar 195, de 2022) e Aldir Blanc 2 (Lei 14.399, de 2022).



Em cada um dos casos descritos, colocamos os argumentos que motivaram o respectivo ato declaratório do presidente do Congresso Nacional, além de trazer reflexões a respeito dos efeitos em relação à eventual cessação formal da eficácia da medida provisória.

2.1.1 Medida Provisória n. 33, de 1989

Em 1989, o senador José Ignácio Ferreira, vice-presidente do Senado no exercício da presidência, devolveu a MPV n. 33, de 1989, que extinguiu cargos e dispensava servidores civis da Administração Federal e dos territórios.

Pela forma exposta no art. 1º da referida MPV, seriam tidos por exonerados ou dispensados, a partir de 1º de março de 1989, os servidores da administração federal direta, autárquica ou fundacional e dos extintos territórios federais, admitidos sem concurso público, que não tivessem adquirido estabilidade, nos termos do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por fim, em seu art. 2º, a medida provisória determinou a extinção automática dos cargos e empregos vagos em decorrência dos efeitos normativos da medida.

Na justificativa da devolução, o senador José Ignácio lembra que incumbe ao Poder Legislativo legislar sobre matérias de competência da União, inclusive para “criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas” (art. 48, X, da Constituição Federal de 1988 – CF/88). Prossegue refletindo que, quando assim o faz, o Poder Legislativo produz normas jurídicas abstratas e gerais a serem observadas pelo Poder Executivo quando em caso de ato administrativo que faça subsumir o comando executivo à norma.

A Constituição Federal em seu art.84, XXV, confere legitimidade aos atos que objetivem prover ou extinguir os cargos públicos, na forma da lei, no âmbito da União, privativamente, ao presidente da República. A medida provisória, segundo ele, nitidamente, veiculou a prática de atos administrativos quando promoveu administrativamente a exoneração e a dispensa de determinados servidores públicos.

Com essas razões, conclui pela inconstitucionalidade do ato do Congresso Nacional que eventualmente rejeitasse o ato administrativo consumado na medida. Causaria a violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes e, por conseguinte, a judicialização da medida, o que culminaria num ambiente de insegurança jurídica, o que se buscou evitar de forma liminar com o ato de devolução da medida provisória.

Na sequência, houve recurso por parte do líder do governo, senador Rachid Saldanha Derzi, o que fez com que a matéria fosse encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça. No entanto, não houve manifestação da comissão temática em relação à sistemática ineditamente adotada, passando a constar na tramitação da medida provisória que ela teria perdido a eficácia pelo decurso do prazo constitucional.

Este último ponto nos leva a entender que a norma não teve a cessação da eficácia com o ato de devolução, pois se estendeu até o último dia do prazo constitucional. Apenas a tramitação legislativa da medida provisória foi impactada, ou seja, seu aspecto procedimental.

2.1.2 Medida Provisória n. 446, de 2008

Em 2008, na segunda oportunidade em que foi invocado o instituto da devolução de medida provisória, o então presidente do Congresso Nacional Garibaldi Alves Filho devolveu a MPV n. 446, de 2008, que alterava regras para concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e de procedimentos de isenção de contribuição para a seguridade social.

Na longa justificativa subscrita pelo então ministro Guido Mantega, acompanhado por Fernando Haddad, José Barroso Pimentel e Patrus Ananias, resta claro que a principal



novidade da norma é que a tarefa da certificação das entidades não seria mais do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ao passo que, pela leitura do art.22, esse mister passaria a ser de competência dos Ministérios da Saúde, da Educação ou do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme as entidades sejam da área da saúde, educacionais ou de assistência social, respectivamente.

Aqueles que defendiam a medida manifestavam seu entendimento de que o objetivo seria dar agilidade ao sistema, uma vez que restou comprovado um procedimento muito moroso, ineficiente, postado num sistema burocrático e centralizado no CNAS. O tombamento ao novo modelo teria por consequência facilitar o serviço das filantrópicas, que tanto auxiliavam o Estado no desempenho das suas atividades relativas ao assistencialismo, à saúde e à educação.

No entanto, houve grande polêmica levantada por aqueles que a rejeitavam. Justificavam seu posicionamento com o receio manifestado pelos artigos 37 a 39, que determinava que os pedidos de certificação pendentes seriam deferidos sem análise, mesmo aqueles com manifesta irregularidade. Neste sentido, pareciam existir muitos processos nessa fase de tramitação, cujo corte proposto pela medida atenderia, equivocadamente, aos interesses de filantropias tidas como falsas e que buscavam a condição de isentas da contribuição da seguridade social, preconizada pelo art.195 da Constituição Federal.

Seja nos debates travados no Congresso Nacional, seja nas matérias veiculadas pela grande mídia, nasceu um ambiente instável para um texto que acabou não sendo compreendido nem mesmo por parlamentares da base do governo do presidente Lula, como foi o caso do senador Flavio Arns, que buscava fortalecer o setor das filantropias e que manifestou entendimento de que “o caminho escolhido pelo Governo foi totalmente equivocado” (Diário do Senado Federal, 20/11/2008, pág. 46696), conforme palavras proferidas na sessão que culminou na decisão da presidência de devolução da medida.

Surpreendentemente, o presidente do Senado Federal, Garibaldi Alves Filho, após longa defesa da medida pelo líder do governo, senador Romero Jucá, na sessão do dia 19 de novembro de 2008, tomou a palavra e proferiu a decisão que culminou na devolução da medida provisória, provocando grande alvoroço em plenário.

Para tanto, expressamente em sua decisão, o presidente lança mão das competências previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribui ao presidente do Senado Federal os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores, bem como impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento. Segue adiante traçando uma forte crítica ao uso abusivo de medidas provisórias pelo presidente da República, o que deixaria em suas palavras “*ao Congresso função semelhante à de ‘sancionar’ os diplomas legais adotados por Sua Excelência*”⁷. Reforça, por fim, que somente em casos de urgência e relevância admite-se a edição de medidas provisórias.

Vê-se, portanto, que a instabilidade evidenciada dentro da própria base do governo em cima de um texto confuso e de certa forma contraditório firmou um terreno bastante sólido para que o presidente do Congresso lançasse mão do expediente objeto do presente estudo. Oportuno registrar que houve recurso do líder do governo para a CCJ.

Ocorre que o presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, respondendo a uma questão de ordem, mostrou importante discordância regimental à solução dada, pelo fato de que a MPV já trancava a pauta da Câmara, impedindo a votação de outros projetos.

Para resolver o problema, Temer, recém-empossado no cargo de presidente da Câmara dos Deputados, liderou a primeira reunião de líderes daquela legislatura e acordou com os mesmos pela derrubada da MPV n. 446, de 2008, pelo voto em plenário. Dessa forma,

⁷ Diário do Senado Federal, 20/11/2008, pág. 46697.



solicitou ao novo presidente do Senado, José Sarney, que enviasse a MPV para votação na Câmara. Sugeriu, portanto, a revogação do ato de devolução feito pelo antecessor, cercado de diversas dúvidas jurídicas. Agindo conforme o acordado, “*o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, irressignado com a decisão do presidente do Senado Federal de subtrair a apreciação da proposição por aquela Casa, solicitou a extração de cópia integral e deu prosseguimento a sua tramitação*” (SILVA, 2016, p. 22)⁸.

Conforme acordado, a medida foi sumariamente rejeitada na sessão do dia 10 de fevereiro de 2009, oportunidade na qual os deputados federais votaram pela sua inadmissibilidade, com o consequente arquivamento, com base no art.8º, parágrafo único, da Resolução n. 1, de 2002-CN⁹.

2.1.4 Medida Provisória n. 669, de 2015

A Medida Provisória 669, de 2015, foi editada no dia 26 de fevereiro pela então presidente Dilma Roussef. A medida trazia um bojo de temáticas que abrangia deliberações quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta. Tratava, ainda, da tributação de bebidas frias e, por fim, dispunha a respeito de medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos do mesmo ano.

Na prática, o Governo buscava a redução da desoneração da folha de salários, vigente no ordenamento desde 2011. A presidente Dilma Roussef buscava dar continuidade ao ajuste fiscal que estava em desenvolvimento, assegurando mais receitas à União. Alguns estudos apontavam que as medidas poderiam gerar recursos da ordem de R\$ 25 bilhões aos cofres públicos.

A história lembra que o período que antecedeu a campanha de reeleição da presidente Dilma Roussef foi um momento em que a presidente buscava uma aproximação com o empresariado, que estava descontente e ensaiava apoio ao candidato Aécio Neves. A indústria, por exemplo, passava por um momento de recuo na produção. Desta forma, optou por tornar permanente a desoneração da folha, mesmo sabendo que poderia não ser sustentável tal medida sob o prisma da política econômica.

Esta contextualização com o encaminhamento da MPV em comento criou o ambiente propício para que a decisão que culminou na sua devolução fosse referendada na Casa por diversos senadores, que aplaudiram a decisão do presidente do Senado Renan Calheiros.

Em seu discurso, o presidente Renan Calheiros releva importância a prerrogativas do próprio Poder Legislativo, como é o caso da produção legislativa, conforme assentado no art. 48 da Constituição Federal. Com base nessa defesa, ele reafirma que o Poder Executivo tem abusado do uso de medidas provisórias, que deveriam ser de caráter excepcional, o que causa desbalanceamento no conceito da separação de poderes.

Na sequência, o presidente Renan Calheiros adentra numa temática muito pertinente ao presente trabalho, a análise prévia da admissibilidade da medida provisória quanto aos pressupostos constitucionais¹⁰.

Pela parte dispositiva do manifesto presidencial, observamos que a capitulação legal que embasou o estudado ato de devolução da medida provisória foi o mesmo da devolução anterior, ou seja, da MPV n. 446, de 2008, qual seja, o uso das prerrogativas conferidas pelo art.48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, somado ao argumento de que

⁸ SILVA, A. C. D. **Medidas Provisórias – Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução. Instituto Legislativo Brasileiro.** Brasília, 2016, p 22.

⁹ BRASIL. **Resolução n. 1, de 2002-CN.** Diário Oficial da União, 9 de maio de 2002. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-norma-actualizada-pl.html>> Acesso em: 01 nov. 2022

¹⁰ Diário do Senado Federal, 04/03/2015, págs. 446 e seguintes.



a norma padecia de injuridicidade por tratar no mesmo instrumento de temas diversos, desrespeitando o disposto na Lei Complementar n. 95, de 1998, especialmente a previsão do art. 7º, inciso II, que determina que a lei não conterà matéria estranha a seu objeto.

Por fim, o presidente Renan Calheiros ainda faz referência ao juízo de admissibilidade previsto no texto constitucional de relevância e urgência. Não credita ao instrumento tal atendimento, uma vez que o início da vigência da alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias deveria, por força constitucional, aguardar o prazo de noventa dias. Com esse argumento, impôs monocraticamente à medida a pecha da inconstitucionalidade. Do ponto de vista jurídico, o argumento de que o aumento de tributo não é urgente poderia até ter sustentação. Apesar disso, a verdade é que o caso não abriu divergência histórica, uma vez que propor modificações à carga tributária é algo costumeiro em sede de medidas provisórias.

2.1.4 Medida Provisória n. 886, de 2019

O presidente Jair Bolsonaro editou a MPV n. 886, de 2019, que complementava uma anterior (MPV n. 870, de 2019), já aprovada pelo Congresso e transformada na Lei n. 13.844, de 2019. Essa lei mudou a estrutura da Presidência da República e extinguiu ministérios.

Entre outras mudanças, a MPV n. 886, de 2019, transfere da Secretaria de Governo para a Casa Civil o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que reúne investimentos prioritários para o governo em conjunto com a iniciativa privada. O texto confirma o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) no âmbito do Ministério da Economia, conforme decisão anterior dos congressistas sobre a MPV n. 870, de 2019, mas que havia sido vetada pelo presidente.

Ocorre que o presidente Davi Alcolumbre, respondendo a uma questão de ordem apresentada pelo senador Randolfe Rodrigues, impugnou o trecho dessa MPV que transferiu a identificação e da demarcação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio (Funai) para a alçada do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Com a devolução parcial desta matéria, a Funai permanece ligada ao Ministério da Justiça e com a competência para tratar de reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, da Amazônia Legal e de terras quilombolas. Originalmente, além de o texto prever a demarcação a cargo da pasta da Agricultura, ainda subordinava a Funai à pasta da Mulher, Família e Direitos Humanos.

Davi afirmou que o trecho devolvido é igual ao que já havia sido rejeitado pelo Congresso na votação da MPV n. 870, de 2019 e, portanto, contrariava o art. 62 da Constituição Federal, que proíbe a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. Note-se assim, que se tratou de um caso de devolução apenas parcial da MPV ao Executivo, tendo o restante da medida tramitado regulamente.

2.1.5 Medida Provisória n. 979, de 2020

O presidente Jair Bolsonaro editou a MPV n.979, de 2020, que buscava dispensar a consulta à comunidade e desobrigar a formação de lista tríplice para a escolha de reitores e vice-reitores durante a pandemia. A medida previa que os dirigentes designados pelo Ministro da Educação deveriam atuar enquanto durasse o período da emergência de saúde pública, mas os mandatos poderiam se estender “pelo período necessário para realizar a consulta à comunidade”, até a nomeação dos novos dirigentes. Os reitores temporários poderiam nomear dirigentes dos *campus* e diretores de unidades.

A medida provocou reação de senadores de vários partidos, iniciando uma forte pressão da ala opositora ao governo pela imediata devolução da medida provisória, indicando,



ainda, que recorreriam perante o Supremo Tribunal Federal contra a medida proposta pelo Governo.

Com poucos dias de recebimento da MPV pelo Congresso Nacional, o então presidente Davi Alcolumbre anuncia a devolução ao Palácio do Planalto com as seguintes palavras: “Acabo de assinar o expediente de devolução da MPV 979, que trata da designação de reitores, por violação aos princípios constitucionais da autonomia e da gestão democrática das universidades. Cabe a mim, como presidente do Congresso Nacional, não deixar tramitar proposições que violem a Constituição Federal. O Parlamento permanece vigilante na defesa das instituições e no avanço da ciência”, informou Davi. No ato declaratório do presidente da Mesa do Congresso Nacional n. 66, de 2020, invoca o artigo 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribui ao presidente o dever de impugnar as proposições contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento.

Neste caso, no entanto, o governo revogou a medida provisória devolvida por meio da MPV n. 981, de 2020, o que pôs fim à eventual discussão que se impõe a respeito da continuidade ou cessação da eficácia do comando normativo veiculado pela medida provisória devolvida.

2.1.6 Medida Provisória n. 1.068, de 2021

O presidente da república, Jair Bolsonaro, editou, no dia 06 de setembro de 2021, a Medida Provisória n. 1.068, que alterava o Marco Civil da Internet com o fito de explicitar direitos e garantias dos usuários de redes sociais, entre os quais a necessidade de os provedores indicarem justa causa e motivarem decisões relacionadas à moderação de conteúdo.

Constam na exposição de motivos da MPV afirmações no sentido de fortalecer a defesa dos direitos e garantias dos usuários das redes sociais, e que o ato normativo proposto seria conduzido com os princípios do devido processo legal e das liberdades de expressão, comunicação e manifestação de pensamento. Por fim, registra-se que “*em 2021, cerca de 150 milhões de brasileiros são usuários de redes sociais no Brasil, o que corresponde a mais de 70% da população*”¹¹.

Essa medida provisória causou muita polêmica. Aqueles que a rejeitavam entendiam que ela flexibilizava instrumentos de combate às chamadas *fakenews*, e, por conseguinte, trazia mais liberdade ao famigerado discurso de ódio e a abusos na liberdade de expressão.

Como bem referiu Roberta Simões em artigo sobre o tema¹², o que se apresentava como objeto de crítica eram os bloqueios das contas de usuários das redes sociais e a chamada “moderação” de conteúdo pelos provedores de redes sociais. Ela lembra que, atualmente, não existem regras legais aplicáveis para essas condutas, as quais já vêm sendo realizadas pelas plataformas, tomando como parâmetro sua própria política e seus termos de uso, a que o usuário anui e concorda como condição para se cadastrar na plataforma.

Roberta Simões lembra ainda, no mesmo artigo, que o projeto de lei (PL) nº 2.630, de 2020, que pretende instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, apelidado de PL das *Fake News*, trouxe disposições parecidas às da MPV nº 1.068/2021.

O presidente do Senado Federal, senador Rodrigo Pacheco, no dia 15 de setembro de 2021, anunciou a devolução da medida provisória ao Poder Executivo. Negou, portanto, a tramitação da medida provisória pelo Congresso Nacional.

¹¹ Justificativa da MPV n. 1.068, de 2021. EMI nº 00072/2021 MTur MCTI MJSP

¹² NASCIMENTO, Roberta Simões. **O Costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/de-novo-sobre-a-devolucao-de-medidas-provisorias-15092021>> 15 set. 2021. Acesso em 11 nov. 2022.



No ato declaratório do presidente da Mesa do Congresso Nacional n. 58, de 2021, o presidente também considerou a interpretação da prerrogativa conferida pelo art.48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal, além de uma extensa justificativa que invocou seu entendimento quanto à frequência de edições de medidas provisórias, que deverão ser entendidas como de uso excepcional, não apenas pela necessária presença dos pressupostos constitucionais, como também pela observância do princípio fundamental da separação dos poderes e da consequente proeminência atribuída ao Poder Legislativo na produção legislativa do país.

No mesmo instrumento que veicula formalmente a sua decisão, inova, em relação aos casos anteriores, anuindo que a adequação jurídica é matéria que compete à Comissão Mista e plenários das Casas Legislativas. No entanto, considera que haveriam situações excepcionais em que, pela própria natureza intrínseca das medidas provisórias, como é o caso da eficácia imediata e do trancamento de pauta por ela suscitado, seria possível atingir de modo intolerável a funcionalidade da atividade legislativa no Congresso Nacional e o ordenamento jurídico brasileiro.

Destaque-se que ele traz o argumento de que existe a prática institucional de se atribuir ao presidente do Congresso Nacional o exame das condições de constitucionalidade, de procedibilidade ou de tramitação de medidas provisórias em situações que revelem um exercício abusivo da competência presidencial, capaz de atingir o núcleo do arranjo institucional formulado pela Constituição Federal.

Por fim, manifesta o entendimento de que o conteúdo normativo veiculado pela medida provisória disciplina, com detalhes, matérias absolutamente vedadas de regramento por meio de medidas provisórias, conforme previsto pelo art. 62, § 1º, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, como o exercício de direitos políticos e a liberdade de expressão.

2.2 Manifestação da Ministra Rosa Weber em sede de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.991 - DF

Assim que o presidente da República editou a Medida Provisória n. 1.068, de 2021, que buscava restringir a exclusão de conteúdo e de perfis de usuários das redes sociais, o Supremo Tribunal Federal recebeu sete ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), ajuizadas por partidos políticos e pelo Conselho Federal da OAB¹³.

Os feitos foram regularmente distribuídos à ministra Rosa Weber, relatora, que, por estar diante de uma questão que tinha bastante relevância jurídica e constitucional, num momento de relativa instabilidade política, de imediato despachou requisitando informações prévias ao presidente da República, Jair Bolsonaro, além de abrir prazo comum para manifestação do advogado-geral da União e do procurador-geral da República.

Os partidos políticos almejavam a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da MPV, sustentando a ausência de relevância e urgência que justificasse a edição da medida, que validasse promover relevantes alterações na Lei do Marco Civil da Internet.

O fato é que, após manifestações das autoridades governamentais e da procuradoria-geral da República, a ministra opinou pelo deferimento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.991/DF, com a suspensão dos efeitos da Medida Provisória n. 1.068, de 2021.

No entanto, o que torna imprescindível o estudo da referida decisão monocrática ao presente artigo, é que, no item 22 do julgado, já chegando na parte dispositiva, a ministra

¹³ Partido Socialista Brasileiro (ADI 6.991/DF); Partido Solidariedade (ADI 6.992/DF); Partido da Social Democracia Brasileira (ADI 6.993/DF); Partido dos Trabalhadores (ADI 6.994/DF); Partido Novo (ADI 6.995/DF); Partido Democrático Trabalhista (ADI 6.996/DF); e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 6.998/DF).



assinala que *“a presente decisão não impede que o eminente presidente do Congresso Nacional formule, eventualmente, juízo negativo de admissibilidade quanto à Medida Provisória n. 1.068/2021, extinguindo desde logo o procedimento legislativo resultante de sua edição”*¹⁴. (negritamos)

Há uma curiosidade no caso. A decisão monocrática da relatora é datada de 14 de setembro de 2021, mesma data em que foi publicado o ato declaratório do presidente da Mesa do Congresso Nacional n.58, de 2021, que declara o encerramento da tramitação da matéria no Congresso Nacional, bem como comunica a devolução da presente Medida Provisória, nos termos do art. 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal, e dos arts. 2º, 44, 48 e 62, todos da Constituição Federal.

É claro que a posição adotada pela ministra relatora não traduz o entendimento de todo o Tribunal a respeito da constitucionalidade ou não do ato de devolução de medidas provisórias. Inclusive, na decisão da Medida Cautelar na ADI 6.991/DF, não houve uma justificação com argumentos que trouxessem uma maior profundidade a esse debate, nem ao menos houve manifestação do plenário do STF, uma vez que, após a certificação nos autos da ADI n. 6.991/DF à existência do Ato Declaratório do presidente do Congresso Nacional, a ministra relatora entendeu por bem julgar prejudicadas as ações diretas de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, extinguindo os processos sem resolução do mérito¹⁵.

O caso trouxe esse elemento novo e que precisa ser registrado no presente trabalho. De qualquer forma, permanecemos sem uma orientação por parte do plenário da Corte Suprema.

Sobre a questão João Trindade orienta qual seria juridicamente o meio mais adequado para que o Executivo impugnasse o ato de devolução do presidente, o qual o autor classifica como uma usurpação de competência:

E qual seria a saída para o Executivo impugnar essa usurpação de competência? O mandado de segurança, impetrado no STF (CF, art. 102, I, d) pelo presidente da República, em defesa de seu direito líquido e certo à deliberação congressional sobre a MPV. E porque isso não foi feito? No caso específico da MPV n. 669, de 2015, porque a Presidência da República não desejou enfrentar o presidente do Senado Federal: preferiu recuar e enviar o conteúdo via projeto de lei em regime de urgência¹⁶.

Roberta Simões, no entanto, entende em sentido oposto, ao consignar que: *“ao que parece, o trecho (...) da decisão proferida na ADI nº 6.991 é o aval do STF que faltava para o reconhecimento da devolução das medidas provisórias como um costume parlamentar consolidado no direito constitucional brasileiro”*¹⁷.

¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 6.991, 6.992, 6.993, 6.994, 6.995, 6.996 e 6.998, decisão monocrática. Min. Rel. Rosa Weber, data da publicação 15/09/2021, item 24.

¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 6.991, 6.992, 6.993, 6.994, 6.995, 6.996 e 6.998, decisão monocrática. Min. Rel. Rosa Weber, data da publicação 16.09.2021.

¹⁶ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 2ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 200.

¹⁷ NASCIMENTO, Roberta Simões. **O Costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias**. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/de-novo-sobre-a-devolucao-de-medidas-provisorias-15092021> > 15 set. 2021. Acesso em 11 nov. 2022.



2.3 Análise quanto à constitucionalidade da devolução da Medida Provisória pelo Presidente do Congresso Nacional

2.3.1 Da impossibilidade de retirada da Medida Provisória pelo Presidente da República

Um ponto que merece ser destacado é o poder de ação, ou a falta dele, do próprio presidente da República sobre a tramitação da medida provisória editada e que passa a tramitar perante o Congresso Nacional.

A medida provisória editada regularmente tem, a partir de sua publicação, a força de inovar a ordem jurídica como ato normativo com eficácia imediata, bem como de instaurar a tramitação legislativa perante o Parlamento. Com a sua publicação, desvinculam-se do poder de ação do presidente da República e passam a gozar de autonomia em sua tramitação legislativa.

João Trindade, nessa linha, orienta que o presidente tem o poder discricionário de editar ou não a medida provisória. Todavia deve submeter imediatamente à apreciação do Congresso Nacional quando a mesa for editada. Caso contrário, estaria usurpando o poder do Congresso Nacional¹⁸.

O Supremo Tribunal Federal já foi instado a se posicionar a respeito dessa possibilidade. A Suprema Corte não admite a possibilidade de o chefe do Executivo Federal requerer a retirada do Congresso da medida provisória editada anteriormente pelo próprio presidente da República, senão vejamos:

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

1. Porque possui força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação, a Medida Provisória não pode ser "retirada" pelo presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. Precedentes.
2. Como qualquer outro ato legislativo, a Medida Provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. Precedentes.
3. A revogação da MPV por outra MPV apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque, ou seja, rejeitada a MPV ab-rogante.
4. Consequentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na MPV revogada¹⁹.

O julgamento do Supremo Tribunal Federal consignou um importante ponto: as medidas provisórias não podem ser objeto de retirada pelo presidente da República por possuir força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação.

Veremos mais a frente que este é o principal obstáculo jurídico que impede reconhecermos a regularidade na devolução de medidas provisórias, uma vez que não se

¹⁸CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional, 2ª edição ver., ampl. e atual.** –Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, pág. 237.

¹⁹ STF, Pleno, ADI 2984 MC, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 14.05.04



poderia invocar o art. 48, XI, do RISF porque, nesse caso, o dispositivo regimental trata de proposições e, portanto, não trata de ato que possui força de lei e eficácia imediata desde a edição, como é o caso das medidas provisórias.

Em artigo publicado sobre o tema, Rodrigo Bedritichuk conclui que “o *raciocínio invocado para impedir que o presidente da República possa retirar uma MPV também pode ser aplicado para impedir que a devolução da MPV pelo presidente do Senado opere efeitos jurídicos*”²⁰.

Este ponto merece uma consideração especial. Se nem àquele que se encontra na condição de estar legitimado ativamente a proposição é dada a oportunidade da retirada, que dirá ao preposto do poder pelo qual sua análise está condicionada. Fatalmente, haveria um desbalanceamento na harmonia e independência dos poderes, valor este condicionado pelo texto constitucional em seu art. 2º quando trata da separação de poderes.

Todavia, o argumento que trouxe o pressuposto de que não seria possível a retirada da MPV pelo próprio presidente da República fez crescer um debate que garantisse uma alternativa de controle em face da MPV já publicada. Dessa forma, poderá ser editada nova MPV revogando os feitos da anterior, uma vez que são normas de mesma hierarquia. Trataremos disso com mais detalhes no próximo tópico.

2.3.2 Da possibilidade da edição de uma MPV revogando outra MPV

Se, por um lado, o Supremo Tribunal Federal firmou posição de que não seria possível a retirada de medida provisória editada pelo presidente da República, conforme estudamos no capítulo anterior, de outro, interpreta favoravelmente à possibilidade de se editar uma MPV revogando outra MPV, a chamada MPV revogatória.

Vejamos duas ementas de julgados da Suprema Corte que tratam do tema:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. - Já se firmou a jurisprudência desta Corte (assim, nas ADIMCs 1204, 1370 e 1636) no sentido de que, quando Medida Provisória ainda pendente de apreciação pelo Congresso nacional é revogada por outra, fica suspensa a eficácia da que foi objeto de revogação até que haja pronunciamento do Poder Legislativo sobre a Medida Provisória revogadora, a qual, se convertida em lei, tornará definitiva a revogação; se não o for, retomarão os seus efeitos a Medida Provisória revogada pelo período que ainda lhe restava para vigorar²¹.

No caso da devolução da MPV n.669, de 2015, o Palácio do Planalto houve por bem editar a MPV n.671, de 2015, cujo art. 37 revogou expressamente a medida provisória objeto do ato de devolução. Devidamente processada a tramitação da MPV revogadora, o texto proposto pelo projeto de lei de conversão, que mantinha a revogação expressa, agora no art. 53, foi sancionado e convertido na Lei n. 13.155, de 2015.

O estudo do caso citado acima, pode trazer o entendimento de que tanto o Congresso Nacional quanto o Palácio do Planalto poderiam estar compartilhando posição de que o ato de devolução resultaria apenas na suspensão da tramitação legislativa (efeitos processuais), sendo necessária a votação de uma nova MPV revogadora para que fosse operada a cessação de sua eficácia (efeitos materiais).

²⁰ BEDRITICHUK, Rodrigo. **Considerações sobre a devolução de medidas provisórias no Brasil**. 2021, Consultor Jurídico

²¹ STF, Pleno, ADI 1659-MC/DF, Relator Moreira Alves, DJ de 08.05.1998.



No caso de devolução imediatamente seguinte, ou seja, o ato declaratório de devolução da MPV n. 979, de 2020, já estudado em capítulo próprio, observamos mais uma vez o cuidado do Palácio do Planalto com a formalização dos efeitos normativos pretendidos pelo ato do presidente do Congresso Nacional, quando optou pela revogação da medida provisória por meio da MPV 981, de 2020, o que pôs fim a eventual discussão que se impõe a respeito da continuidade ou cessação da eficácia do comando normativo veiculado pela medida provisória devolvida.

Paulo Mohn²², ao analisar o caso de devolução da MPV n. 979, de 2020, posteriormente revogada pela MPV n. 981, de 2020, trouxe importante reflexão: a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657, de 4/09/1942) dispõe que “não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue” (artigo 2º). Assim, para dar fim à eficácia da MPV, seria preciso conferir ao ato declaratório do presidente do Congresso efeito de lei, o que não se afigura possível.

Os casos previstos de cessação de eficácia de medida provisória, mencionados por Mohn em seu artigo, são a rejeição e o decurso de prazo, aqueles expressamente descritos no § 10 do art. 62 da CF/88²³. Outro caso possível seria a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

Ou seja, ainda que a MPV pudesse ser devolvida pelo presidente do Congresso – o que se admite apenas *ad argumentandum* –, isso geraria apenas efeitos **processuais**, ou seja, a ausência de sua análise pelo Parlamento com vistas à sua conversão em lei. Porém, sendo a MPV um ato com força de lei desde a edição, ela não poderia ser invalidada por um ato monocrático do presidente do Congresso, ou seja, a devolução não causaria efeitos **materiais** à MPV devolvida, que continuaria a vigorar até perder sua eficácia ou ser, antes disso, revogada por outra MPV.

2.3.3 Da possibilidade do exercício de controle de constitucionalidade prévio feito pelo Presidente do Congresso Nacional na tramitação de Medidas Provisórias

Inicialmente, é bom referir que ao Poder Legislativo estão dispostas competências pelas quais poderá ser invocado o juízo de constitucionalidade das leis. Esse mister de fiscalização da constitucionalidade é, inclusive, uma das razões de existir das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados²⁴ e do Senado Federal²⁵. O exercício desse controle confere segurança jurídica às proposições deliberadas pelas Casas, uma vez que há o exercício do controle de forma prévia às deliberações pelas comissões de mérito, ou mesmo pelo Plenário.

²²MOHN, Paulo. **Devolução de Medida Provisória não afasta por completo os seus efeitos**. 2020, Consultor Jurídico.

²³Constituição Federal, art. 60, § 10 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.

²⁴Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas: (...) II - excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída: (...) c) **obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa**, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso. (grifamos)

²⁵Regimento Interno do Senado Federal (RISF), art. 101. À CCJ compete: I - **opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário; (...) V - opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente, de ofício, ou por deliberação do Plenário, ou por outra comissão. (grifamos)



Pelo exercício dessa competência, a CCJ poderia opinar pelo arquivamento da proposta legislativa, em caso de inconstitucionalidade total, ou, se for o caso, acatar a sugestão de emendas que saneiem a alegada inconstitucionalidade. Ressalte-se, porém, que o juízo da Comissão é, em geral, opinativo, sujeito à confirmação do plenário.

Outra forma de controle de constitucionalidade que o Poder Legislativo também exerce, igualmente de forma prévia, acontece na apreciação das medidas provisórias. Nesse caso, a decisão pela inconstitucionalidade poderá sujeitar a medida provisória à inadmissibilidade. E isso pode acontecer pelo desatendimento dos pressupostos constitucionais que deverão estar presentes na sua edição, quais sejam a relevância e a urgência, bem como caso qualquer das Casas Legislativas entenda que a medida contraria formal ou materialmente a Constituição Federal por algum outro motivo. Vale lembrar que o juízo opinativo na fase de comissões para as MPVs é feita por uma Comissão Mista, não pelas CCJs de cada Casa, conforme o art. 62, § 9º, da CF/88, adiante comentado.

No caso das medidas provisórias, o art. 62 da Constituição Federal estabelece 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”*.

Para a sua validade, as medidas provisórias precisam estar conformadas e adequadas a pressupostos constitucionais que poderão ser formais ou materiais. Materiais seriam aqueles concernentes às matérias que podem ser reguladas por esse instrumento normativo, respeitando as vedações expressas no § 1º do art. 62 da CF/88²⁶. Como pressuposto formal, além de todas as regras do processo legislativo das MPVs, temos a legitimidade ativa em sua proposição como sendo do presidente da República, além dos comandos de relevância e urgência. Aprofundando o estudo nos pressupostos formais, temos as regras de procedimento, dispostas nos parágrafos do art. 62 da CF/88, e, sobre estas, releva importância o cumprimento do § 9º, quando diz que *“cabera à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”*.

Dessa forma, existem três instâncias dentro do Poder Legislativo que analisam os pressupostos constitucionais e a respectiva constitucionalidade da medida provisória: a Comissão Mista e os Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Em todas elas, a constitucionalidade e a adequação financeira e orçamentária são requisitos preliminares ao exame de mérito da medida²⁷. A Resolução n. 1, de 2022-CN, estabelece, no parágrafo único do art. 8º, que *“se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada”*.

Quanto aos trabalhos que deverão ser promovidos em sede da Comissão Mista, a resolução n. 1, de 2022-CN, prevê em seu art. 2º, que *“nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo presidente da República, a presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e*

²⁶CF/88, art. 62, § 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.

²⁷ Resolução n. 1, de 2002-CN, art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.



distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela. (negritamos)

A leitura do dispositivo transcrito acima nos conduz à conclusão de que não há previsão expressa para que o presidente da Mesa do Congresso Nacional possa fazer juízo prévio da constitucionalidade e dos pressupostos de relevância e urgência em relação às medidas provisórias.

Mesmo sem ter essa competência conferida legalmente, acabou se tornando ordinária a inclusão na justificativa dos atos declaratórios que veiculam a devolução de medidas provisórias a defesa pelas prerrogativas do presidente do Senado Federal expressas pelos incisos II e XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado, quando confere competência ao presidente de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos senadores, bem como de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou ao Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Oportuno trazer ao estudo os ensinamentos publicados por Luciano Henrique da Silva Oliveira²⁸, o qual faz referência à prerrogativa do presidente de impugnar as proposições inconstitucionais ou antirregimentais, senão vejamos:

Trata-se de um controle de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade feito pelo próprio presidente da Casa. Com base nesse dispositivo, é possível o presidente não receber para tramitação projetos de lei, inclusive oriundos da Câmara dos Deputados, e até medidas provisórias, especialmente quando há desrespeito à Constituição Federal. Foi o caso da Medida Provisória (MPV) n. 669/2015, devolvida ao Poder Executivo pelo presidente do Senado (na qualidade de presidente do Congresso Nacional), sob o argumento de que ela era inconstitucional, por não atender os pressupostos constitucionais de urgência (art. 62, *caput*, CF), e injurídica, por ofender o princípio da segurança jurídica nas relações econômicas, já que a MPV promovia novas mudanças de regras da desoneração de impostos, com o aumento de alíquotas que, poucos meses antes, haviam sido diminuídas. Na ocasião, o presidente do Senado invocou ainda o artigo 42, II, do RISF, justificando que o uso abusivo de MPVs pelo Executivo deturpa a separação de poderes, pois a produção legislativa compete principalmente ao Poder Legislativo, de modo que o excesso de MPVs configura desrespeito às prerrogativas do Senado Federal. É possível também o presidente do Senado impugnar apenas parte da proposição apresentada (ex.: MPV n. 886/2019).

Para dar fundamento jurídico ao ato de devolução, buscar-se-ia, ainda, uma interpretação extensiva à previsão do § 5º do art. 62 da Constituição Federal, quando o texto faz menção a “*juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais*”, senão vejamos:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo

²⁸OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal: regras e práticas da Câmara Alta da República**, volume 1 – Organização e funcionamento do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2021, pág. 122.



submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

(...)

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (sublinhamos)

De fato, o transcrito parágrafo inovou garantindo a previsão de um juízo prévio dos pressupostos de admissibilidade. Aqui, o debate ganha novos contornos de hermenêutica. Na linha de interpretação que confere ao presidente do Congresso Nacional a possibilidade de fazer um juízo prévio à própria análise pela Comissão Mista, encontra-se Roberta Simões²⁹, que, em artigo publicado sobre o tema, faz algumas considerações que merecem reflexão. Por isso, pela importância, a seguir, colacionamos excerto de sua tese:

Além disso, não faria sentido limitar o “juízo prévio” do art. 62, § 5º, da CF, à competência da Comissão Mista. Em momento algum a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, atribuiu a esse órgão colegiado fracionário “exclusividade” na apreciação do cumprimento dos pressupostos constitucionais para a edição de medidas provisórias. Assim, a competência da Comissão Mista não exclui nem é incompatível com a possibilidade de devolução das medidas provisórias pelo presidente do Congresso Nacional.

A autora segue em sua defesa, agora fazendo provocações em relação aos efeitos danosos que a medida provisória poderia gerar, uma vez que gozam de eficácia imediata, vejamos:

Em tese, o conteúdo dessas disposições normativas poderia ser modificado durante o processo de conversão da medida provisória em lei. No entanto, as alterações parlamentares não teriam efeito imediato, mesmo o procedimento mais célere de conversão das medidas provisórias em lei leva seu tempo. Assim, tendo em vista a possibilidade de uma medida provisória inconstitucional ter efeitos imediatos concretos e indesejados, a resposta à pergunta formulada é positiva, de forma a permitir o cabimento da devolução também diante de conteúdo descabido, por manifesta inconstitucionalidade material no juízo do presidente do Congresso Nacional³⁰.

Roberta Simões defende que *a devolução das medidas assume a natureza jurídica de uma “medida cautelar” legislativa, em franco favor à segurança jurídica, para evitar os referidos efeitos concretos inconstitucionais indesejáveis*. Conclui refletindo que *na qualidade de cautelar, a devolução de medidas provisórias sequer dependeria de previsão legal ou constitucional expressa*³¹.

²⁹ NASCIMENTO, Roberta Simões. **O costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias: Devolução da MP n. 1.068/2021 mostra dupla necessidade de regulamentação**. 2021, Jota.

³⁰ NASCIMENTO, Roberta Simões. **Sobre a constitucionalidade da “devolução” de medidas provisórias**. 2020, Jota.

³¹ NASCIMENTO, Roberta Simões. **Sobre a constitucionalidade da “devolução” de medidas provisórias**. 2020, Jota.



Trata-se de uma interpretação bastante ousada pela falta de previsão normativa expressa. As únicas possibilidades indicadas expressamente pela Constituição Federal são de inadmissão (§ 5º do art. 62), rejeição (§ 10 do art. 62), aprovação (§ 3º do art. 62) e perda de eficácia por decurso de prazo (§ 3º do art. 62).

A inconveniência de determinada medida provisória não nos parece ser suficiente para justificar o ato de devolução de uma medida provisória. Admitir essa hipótese representaria a derrubada do princípio da legalidade, o que certamente traria um flagrante ambiente de insegurança jurídica. O próprio poder cautelar dos juízes, que – a propósito – não é estendido aos parlamentares, é garantido por previsão legal expressa no Código de Processo Civil.

Sob o ponto de vista jurídico, para criar um ambiente sadio que admita a regularidade do ato de devolução, seria preciso uma alteração constitucional ou, ao menos, regimental, para expressamente criar juridicamente o instituto que poderia conferir ao presidente do Congresso Nacional a competência para devolução de medidas provisórias ao Poder Executivo.

2.3.4 Dos efeitos da devolução de Medida Provisória

Já tratamos anteriormente, porém de forma abreviada, a respeito dos efeitos do ato de devolução de medidas provisórias. Pertinente se faz, portanto, fazermos uma maior reflexão sobre o tema.

O ex-ministro do STF Celso de Mello, por ocasião da relatoria na ADI 293 MC³², trouxe importante ensinamento a respeito dos efeitos imediatos gerados pela edição de uma medida provisória. Em suas palavras, “*o primeiro efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória, que possui vigência e eficácia imediatas, inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira provocatio ad agendum, estimulando o Congresso Nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei*”.

Resta entendermos quais desses efeitos podem ser afetados pelo ato de devolução de uma medida provisória.

Já colacionamos neste trabalho importante argumento publicado por Paulo Mohn³³, quando ele sustenta que apenas o efeito processual poderia sofrer influência pela devolução da medida provisória, uma vez que o ato do presidente da Mesa poderia suspender a tramitação desse instrumento normativo, evitando até o cumprimento do art. 2º da Resolução n. 1, de 2002-CN, que determina que, nas primeiras 48 horas que se seguirem a publicação no Diário Oficial da União, o presidente do Congresso Nacional designará comissão mista para emitir relatório sobre ela.

De fato, juridicamente, para que o efeito de ordem normativa fosse atingido, seria necessário reconhecer ao ato do presidente da mesa do Congresso Nacional força de lei, isso à luz do art. 2º da Lei de Introdução Normativa do Direito Brasileiro³⁴ e do próprio princípio da legalidade, que consta no art. 37, *caput*, da Constituição Federal³⁵. Ato da Mesa é norma

³² ADI 293 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 6-6-1990, DJ de 16-4-1993.

³³ MOHN, Paulo. **Devolução de Medida Provisória não afasta por completo os seus efeitos**. 2020, Consultor Jurídico.

³⁴ Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

³⁵ Constituição Federal, art. 37, *caput*. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).



jurídica editada pela Mesa ou Comissão Diretora da Casa legislativa sobre matéria de sua competência.

Não é da competência do presidente da Mesa regular matérias que tenham sido veiculadas com efeito de lei, seja pela deliberação conclusiva do processo legislativo, seja pela edição de medidas provisórias. Se não pode regular, extinguindo ou modificando os termos de uma lei, também não pode cassar a sua eficácia.

No caso do ato de devolução de medidas provisórias, o referido ato nem mesmo seria norma administrativa, posto que não possui caráter abstrato. É ato administrativo de caráter concreto.

Aprofundando um pouco mais, agora buscando como fonte os precedentes históricos de devoluções de medidas provisórias, vamos observar que, em todos os casos, a cessação do efeito normativo se deu em momento distinto ao ato da presidência da Mesa, que sustou o efeito procedimental. Senão vejamos:

- 1) A MPVn. 33, de 1989, somente perdeu a eficácia pelo decurso do prazo constitucional;
- 2) A MPVn. 446, de 2008, perdeu sua eficácia quando da rejeição da matéria pelo voto dos deputados federais no plenário da Câmara dos Deputados;
- 3) A MPVn. 669, de 2015, teve sua eficácia suspensa com a edição da MPVn. 671, de 2015, convertida na Lei n. 13.155, de 2015, que manteve no seu texto a revogação expressa da MPVn. 669, de 2015;
- 4) A MPVn. 886, de 2019, foi parcialmente devolvida. Tais trechos foram desconsiderados na sequência do processo legislativo e não voltaram mais à discussão da matéria;
- 5) A MPVn. 979, de 2020, teve sua eficácia suspensa pela edição da MPVn. 981, de 2020, editada no mesmo dia da devolução e que exclusivamente teve por objetivo a revogação expressa da MPVn. 979, de 2020;
- 6) Por fim, a MPVn. 1.068, de 2021, teve sua eficácia suspensa com a decisão monocrática da Ministra Rosa Weber, em sede de medida cautelar, na ADI 6.991-DF. Neste caso específico, a ação não fez coisa julgada material, tendo em vista a perda do objeto com a devolução da medida provisória objeto do litígio. Após a impugnação da decisão monocrática, mais uma vez a Ministra se posicionou pelo arquivamento em razão do decurso do prazo da medida provisória. Logo, não houve um enfrentamento da matéria pelo plenário do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, outro argumento pode contribuir com a análise. Trata-se do quanto seria temeroso que o presidente da Mesa do Congresso Nacional exercesse concorrência com a declaração de inconstitucionalidade que pode ser emanada pelo órgão judicial competente ou pelos Plenários das Casas Legislativas.

Neste sentido, como bem observa Rodrigo Bedritichuk³⁶, tal ato “*poderia suscitar questionamentos sobre a violação do devido processo legislativo, eis que a ação individual e inapelável do presidente do Congresso pode ser vista como atentatória ao princípio da colegialidade, princípio esse basilar da estrutura do Poder Legislativo*”.

Sobre o princípio da decisão colegiada, Luciano Henrique da Silva Oliveira³⁷ observa que o Parlamento é um órgão colegiado, composto por vários membros com o mesmo

³⁶ **Considerações sobre a devolução de medidas provisórias no Brasil.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-set-20/rodrigo-bedritichuk-devolucao-medidas-provisorias-brasil>> 20 set. 2021. Acesso em 11 nov. 2022.

³⁷ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal: regras e práticas da Câmara Alta da República.** Vol. 1. Organização e funcionamento do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2021.



poder de decisão. Em regra, as decisões são colhidas por maioria de votos nas proposições que tramitam nas Comissões ou mesmo no Plenário.

O art. 412, IX,³⁸ do RISF trouxe para o Regimento do Senado a previsão do princípio da colegialidade. No entanto, tal dispositivo trouxe um gatilho de exceção que são as competências específicas estabelecidas no próprio Regimento. Uma dessas exceções é o próprio artigo 48 que, atribuindo competências ao presidente do Senado Federal, estabelece a possibilidade de decisões monocráticas, dentre as quais aquela constante no inciso XI, que lhe confere o poder de “*impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania*”.

A questão a ser compreendida é a força da exceção do dispositivo citado anteriormente. Teria ele o condão de anular a prerrogativa constitucional do presidente da República de fazer tramitar medidas provisórias regularmente editadas? E mais, não estando expressa a previsão de devolução de medidas provisórias, teria o inciso IX do art. 412 do RISF a força de inviabilizar o princípio consagrado pelo próprio RISF das decisões colegiadas?

A resposta positiva seria dar uma interpretação muito extensiva ao dispositivo. Melhor seria oferecer aparato jurídico mais qualificado, com previsão específica em emenda constitucional, ou pelo menos em norma regimental.

2.3.5 Aplicação subsidiária do Regimento Interno do Senado

Inicialmente é forçoso fazer referência a prescrição do art.16 da Resolução n. 1, de 2002-CN, que determina que “*A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos com vistas à apreciação de Medidas Provisórias pelos respectivos Plenários de acordo com as disposições e os prazos previstos nesta Resolução*”.

A aplicação subsidiária do Regimento Interno do Senado Federal encontra guarida no §7º do art.7º da citada Resolução, senão vejamos:

Art. 7 (...)

(...)

§ 7º Aplicam-se, no que couber, os demais procedimentos de votação previstos nos Regimentos Internos de cada Casa.

Da mesma forma, encontra conformação na previsão do art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), quando este determina que, em caso de omissão, ocorre a aplicação do RISF de forma subsidiária ao Regimento Comum³⁹.

Frise-se, no § 7º do art. 7º acima citado, a expressão “*no que couber*”, cujo significado mais razoável é a aplicação dos Regimentos em caso de omissão por parte da Resolução no tocante ao procedimento de discussão, análise e votação. Nesta linha, Ailton Cardoso da Silva⁴⁰ faz tempestiva observação:

(...) cabe indagar se há omissão no procedimento de votação prescrito na Resolução n. 1, de 2002 – CN, a justificar o uso de previsão do RISF para delegar ao presidente do Senado decidir pela inadmissão da MPV. A resposta que se apresenta é negativa, diante da determinação

³⁸ RISF, art. 412, IX Decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento.

³⁹ RCNN, Art. 151. Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissos, as do da Câmara dos Deputados.

⁴⁰ SILVA, A. C. D. Medidas Provisórias – Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. 2016.



do já referido art. 16, para que se proceda à adaptação dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao nela disposto, além da expressão definição desse processo diretamente pela Carta Magna.

Outro ponto que tornaria sem razão a possibilidade da aplicação subsidiária do Regimento da Casa autorizando o presidente a devolver medida provisória, seria a impossibilidade de aplicação da parte final do artigo 48, XI, do RISF, que, pela importância, segue transcrito:

Art. 48 Ao Presidente compete:

(...)

XI - impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, **ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.** (negritamos)

Pela leitura mais acurada deste dispositivo, observamos que a prerrogativa do presidente não é absoluta, uma vez que sua decisão poderá ser objeto de recurso ao Plenário, que decidirá após ouvir a CCJ.

Neste sentido, quem estaria legitimado a oferecer o recurso ao Plenário? A Presidência da República? A resposta negativa parece ser óbvia, uma vez que não é membro da Casa Legislativa. A devolução de medida provisória de forma monocrática pelo presidente do Congresso Nacional traz um elemento de arbitrariedade ao ato, uma vez que sobre ele não cabe recurso. *A contrario sensu*, o que legitima a aplicação do dispositivo regimental é a possibilidade do recurso para reanálise por instância colegiada.

Coroando essa interpretação, o Regimento Interno do Senado Federal no *caput* do art.412, abrindo capítulo dos princípios gerais do processo legislativo, estabelece que “*a legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais(...)*”, e segue com alguns princípios que eleger de estrita observação.

O RISF deixou no art.412, III, um gatilho para que a aplicação de seus dispositivos fosse flexibilizada, todavia exigiu que para tanto fosse observada a unanimidade mediante voto nominal, resguardando o *quórum* de três quintos dos votos dos membros da Casa.

Ademais, é importante ressaltar que a interpretação que mais se harmoniza com o entendimento que o Supremo Tribunal Federal consignou na ADI 2984 MC/DF é a que não se pode invocar o art. 48, XI, do RISF para as medidas provisórias, porque estas não são meras proposições. Medidas provisórias não podem ser objeto de retirada pelo presidente da República por possuir força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação. Exatamente nesta linha de raciocínio é que podemos concluir que, com base nesse mesmo fundamento, não poderia a MPV ser objeto de devolução pelo presidente do Congresso Nacional.

Por fim, registre-se a provocação feita por Rodrigo Bedritichuk⁴¹:

Demais, poderia o presidente da Câmara se valer da mesma prerrogativa de impugnar matérias que lhe pareça inconstitucionais quando a medida provisória estiver em tramitação naquela Casa? Ora, o regimento interno da Câmara lhe outorga esta prerrogativa (art. 137, § 1º, II, “b”). Se o juízo de admissibilidade pode ser exercido

⁴¹ BEDRITICHUK, Rodrigo. **Considerações sobre a devolução de medidas provisórias no Brasil.** Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2021-set-20/rodrigo-bedritichuk-devolucao-medidas-provisorias-brasil> > 20 set. 2021. Acesso em 11 nov. 2022.



antecipadamente pelo presidente do Congresso quando do recebimento da medida provisória pelo parlamento, teria o presidente da Câmara a mesma faculdade quando a MPV fosse recebida naquela Casa?

A interpretação teleológica das normas parece nos conduzir ao entendimento de que, neste caso, haveria uma brecha cuja aplicação causaria grave desbalanceamento na harmonia entre os Poderes no processo legislativo das medidas provisórias. A hipótese da aplicação do RISF para legitimar a devolução de medidas provisórias poderia sugerir, ainda, que o presidente do Senado Federal (agora nesta qualidade, e não mais na de presidente do Congresso) teria o poder de inadmitir a MPV (ou o projeto de lei de conversão – PLV – dela decorrente) mesmo após a sua aprovação na Câmara dos Deputados, quando a medida chegasse para apreciação do plenário do Senado.

3. CONCLUSÃO

É possível concluir, a partir das motivações elencadas no presente trabalho, que cabe ao Congresso Nacional a análise da constitucionalidade das medidas provisórias editadas pelo presidente da República. E são várias as instâncias nas quais a constitucionalidade da medida provisória será auferida. O texto constitucional e a Resolução n. 1, de 2002-CN, oferecem à Comissão Mista e aos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal tal prerrogativa indispensável e indissociável à sua função.

No entanto, não nos parecer haver respaldo jurídico que confira ao presidente do Congresso Nacional a prerrogativa de fazer cessar a tramitação, muito menos os efeitos jurídicos, de uma medida provisória editada regularmente.

Nem a Constituição Federal, muito menos o Regimento Interno do Senado Federal, cuja aplicabilidade seria bastante discutível, trouxeram previsão expressa que desse ao presidente do Congresso Nacional a autorização de mitigar a competência constitucional do presidente da República neste sentido.

O ato de devolução de medidas provisórias pelo presidente do Congresso Nacional esbarra formalmente na falta de uma roupagem constitucional ao ato declaratório, o que poderia ser equacionado pela promulgação de uma emenda constitucional, ou mesmo por uma posição firmada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal. Não é o caso. A ocorrência de hipóteses de devolução ocorridas ao longo da história da República não parece convalidar a limitação de uma prerrogativa constitucional do presidente da República, com a criação de um perigoso ambiente de insegurança jurídica.

No âmbito do Parlamento brasileiro, a eventual responsabilidade de modificações e rejeição da medida caberá sempre à Comissão Mista criada especificamente para a análise da medida e aos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respeitados os princípios do devido processo legislativo e da colegialidade, amparados pelo Regimento Interno do Senado Federal e pela Constituição Federal.

Finalmente, parece-nos que o mais forte argumento contra a possibilidade dessa atribuição do presidente do Congresso Nacional, diante do atual quadro normativo, seria o fato de que, assim como as medidas provisórias não podem ser objeto de retirada pelo presidente da República por possuir força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação (conforme decidido pelo STF na ADI 2984 MC/DF), então, pelo mesmo motivo, não seria possível ao presidente do Congresso Nacional promover a devolução de uma MPV.

Note-se que o art. 48, XI, do RISF confere ao presidente do Senado (e, por extensão, ao do Congresso – art. 151 do RCCN), o poder de impugnar as **proposições** que lhe pareçam contrárias à Constituição. Ocorre que as MPVs não são meras proposições. São proposições e



também lei em vigor. Esse caráter dúplice impediria a aplicação do mencionado inciso XI do art. 48 do Regimento para embasar a devolução monocrática de medidas provisórias pelo presidente do Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

BACHMANN, R.; INKPEN, A. C. Understanding institutional-based trust building processes in inter-organizational relationships. **Organization Studies**, v. 32, n. 2, p. 281-301, 2011.

BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. **Medidas Provisórias - Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução**. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. 2016.

_____. **Considerações sobre a devolução de medidas provisórias no Brasil**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-set-20/rodrigo-bedritchuk-devolucao-medidas-provisorias-brasil>> 20 set. 2021. Acesso em 11 nov. 2022.

BRASIL. Resolução n. 1, de 2002-CN. Diário Oficial da União, 9 de maio de 2002. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-norma-Atualizada-pl.html>> Acesso em: 01 nov. 2022.

_____. Medida Provisória n. 33, de 1989. Brasília, 1989. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/8108>> Acesso em: 11 nov. 2022.

_____. Medida Provisória n. 446, de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/88135>> Acesso em 11 nov. 2022.

_____. Medida Provisória n. 669, de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119787>> Acesso em 11 nov. 2022.

_____. Medida Provisória n. 979, de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/142445>> Acesso em 11 nov. 2022.

_____. Medida Provisória n. 1.068, de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149726>> Acesso em 11 nov. 2022.

CLÈVE, C. M. **Medidas Provisórias**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CHIESA, C. **Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional**. 2ª. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 2ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2016.



MOHN, Paulo. **Devolução de Medida Provisória não afasta por completo os seus efeitos.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-28/paulo-mohn-efeitos-devolucao-medida-provisoria>> 28 jun. 2020. Acesso em 11 nov. 2022.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O Costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias.** Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/de-novo-sobre-a-devolucao-de-medidas-provisorias-15092021>> 15 set. 2021. Acesso em 11 nov. 2022.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Sobre a constitucionalidade da “devolução” de medidas provisórias.** Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sobre-a-constitucionalidade-da-devolucao-de-medidas-provisorias-29062020>> 29 jun. 2020. Acesso em 11 nov. 2022.

NUNES JUNIOR, HÉRCULES. **Análise da constitucionalidade da devolução da medida provisória nº 669/2015.** Faculdade de Direito, Universidade de Brasília-UnB, 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/23739/1/2018_HerculesNunesJunior_tcc.pdf>. Acesso em 17 nov 2022.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal: regras e práticas da Câmara Alta da República.** Vol. 1. Organização e funcionamento do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2021.

SILVA, A. C. D. **Medidas Provisórias - Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução.** Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. 2016.

VALADÃO; Marcos Aurélio Pereira; SILVA, Leidson Rangel Oliveira. **Exercício monocrático do controle legislativo de constitucionalidade – estudo de caso da medida provisória nº 669, de 2015.** Vol. 21, n. 2, Revista Argumentantum Journal of Law, 2020.

