



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

A devolução de medidas provisórias à luz da teoria e das práticas constitucionais

Brasília, 1 dezembro de 2022.
Kilton José Oliveira Rocha



A devolução de medidas provisórias à luz da teoria e das práticas constitucionais

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 Poder Legislativo e Direito Parlamentar, na área de concentração de Medidas Provisórias

Área de concentração: Medidas Provisórias

Orientadora: Roberta Simões Nascimento

Brasília

2022



Termo Geral 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.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autor



Kilton José Oliveira Rocha

A devolução de medidas provisórias à luz da teoria e das práticas constitucionais

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 Poder Legislativo e Direito Parlamentar, na área de concentração de Medidas Provisórias

Aprovado em Brasília, em de dezembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento
Senado Federal

Prof. Dr. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk
Senado Federal

Brasília
2022



A devolução de medidas provisórias à luz da teoria e das práticas constitucionais

The returning of Executive Decrees to the Executive Branch in the light of constitutional theory and practices

Kilton José Oliveira Rocha

RESUMO

Este trabalho analisa, à luz da teoria e das práticas do Congresso Nacional brasileiro, o instituto da devolução das medidas provisórias. Com o objetivo de problematizar a constitucionalidade, os requisitos, a competência, o prazo, o estudo apresenta a análise de cinco casos concretos de devolução - MPV 33/1989, MPV 446/2008, MPV 669/2015, MPV 979/2020 e MPV 1068/2021 -, assim como o caso da MPV 886/2019, em que houve uma devolução parcial. A análise aponta para uma possível validação do instituto de devolução de medidas provisórias como costume constitucional e para a necessidade de não somente formalizar, por meio de um Projeto de Resolução do Congresso Nacional, as regras que estão sendo utilizadas até o presente, como também de dar celeridade a esse processo de formalização.

Palavras-chave: medida provisória. devolução. constitucionalidade. jurisprudência. Senado Federal. Congresso Nacional. Supremo Tribunal Federal

ABSTRACT

This work analyses, in the light of theory and practices of the Brazilian National Congress, the returning of executive decrees. Aiming at problematizing the constitutionality, the requirements, the competence, the legal deadline, the study presents the analysis of five concrete cases of executive decree devolution - MPV 33/1989, MPV 446/2008, MPV 669/2015, MPV 979/2020 and MPV 1068/2021 -, as well as the case of MPV 886/2019, in which there was a partial devolution. The analysis points to a possible validation of the institute of executive decree devolution as a constitutional custom and to the need of not only formalizing, through a National Congress Draft Resolution, the rules that are being used up to the present, but also of speeding up this formalization process.

Keywords: executive decrees, constitutionality, jurisprudence, Federal Senate, National Congress, Supreme Court.



1. INTRODUÇÃO

Medida Provisória (MPV) é o ato normativo primário que concede, de forma excepcional, função normativa ao chefe do Poder Executivo em matérias relevantes e situações de urgência. Essa concessão, contudo, deve observar o disposto no art. 62 da Constituição de 1988, com a redação dada pela Emenda à Constituição (EC) nº 32/2001, cujo *caput* diz:

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.

O constituinte, nesse mesmo artigo, definiu, além do legitimado e dos pressupostos constitucionais, as vedações materiais e formais (§§ 1º e 2º) das MPVs, os prazos (§§ 3º e 4º, 6º e 7º) para sua tramitação e apreciação e a tramitação do processo legislativo (§§ 5º e 8º a 10). Ademais, tratou sobre a formação de juízo prévio em relação ao atendimento dos pressupostos constitucionais (§ 5º). Não tratou, contudo, da possibilidade de devolução desse tipo de proposição legislativa nem dos legitimados para efetuar-la. Teria o constituinte deixado esse tema, propositadamente, para a regulação interna *corporis* do parlamento?

Na prática, a devolução de MPVs tem sido utilizada desde 1989 - até o presente houve 5 devoluções - como forma de controle de constitucionalidade, fato que tem chamado a atenção do público, de especialistas e acadêmicos. Entre 2020 e 2021, no espaço de tempo de pouco mais de um ano, foram duas MPVs editadas por um mesmo presidente e devolvidas. Mas a história registra três outros casos: o primeiro em 1989 (MPV 33), o segundo, em 2008 (MPV 446) e o terceiro em 2015 (MPV 669). Pode-se ainda acrescentar o caso da MPV nº 886/2019, em que houve devolução parcial.

Em vista desse cenário, em que sobressai a ausência de previsão constitucional - e mesmo legal - a subsidiar, expressamente, uma prática de relevância e efeitos para o nosso modelo da separação (e controle recíproco) de Poderes, empreendemos pesquisa destinada à avaliação da juridicidade da devolução de medidas provisórias e aferição dos efeitos por ela produzidos. Para tanto, valemo-nos das considerações teóricas dos constitucionalistas que têm se manifestado sobre o assunto e do exame das experiências constitucionais observadas até o presente momento.

As reflexões que guiam este trabalho podem ser sintetizadas em dois blocos: (I) acerca da falta de previsão constitucional expressa para a devolução de MPVs, respondendo às seguintes perguntas: a) considerando os casos reais envolvendo a devolução de medidas provisórias, existem elementos que justificam esse expediente? b) quais questões sobre o instituto de devolução de MPVs pendem de regulação por parte do Congresso Nacional? c) a carência de normatividade pode levar à impossibilidade de utilização desse instrumento por completo ou é possível, ao menos, utilizá-lo em caráter cautelar, para obstar efeitos potencialmente irreversíveis de uma medida provisória flagrantemente inconstitucional? d) é possível considerar a devolução de MPVs um “costume parlamentar” consolidado no direito constitucional brasileiro? (II) acerca das consequências da devolução de MPVs, contemplando a questão: pode o ato de devolução, como manifestação de rejeição



sumária de MPV, fazer cessar os efeitos jurídicos da MPV? Em todos os casos, é preciso refletir acerca da necessidade de regulação do expediente de medidas provisórias.

Ganha relevância, nesse curso da investigação, a decisão do STF na ADI nº 6991, sob a relatoria da Min. Rosa Weber, em que se entendeu que a omissão do texto constitucional acerca da devolução de medidas provisórias não é fator impeditivo para tal prática, no caso de violações flagrantes de inconstitucionalidade, especialmente no que concerne à análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, ou de vedações expressas de emprego desse instrumento normativo, na linha compreensão de Nascimento (2020; 2021b).

Diante desse cenário, o presente estudo objetivo analisar o instituto da devolução das Medidas Provisórias, a partir dos casos concretos em que estas foram devolvidas (MPV 33/1989, MPV 446/2008, MPV 669/2015, MPV 979/2020, MPV 1068/2021 e o caso especial da MPV 886/2019), à luz da teoria e das práticas, problematizando os requisitos, a competência, o prazo, os efeitos dessas devoluções e suas consequências para o devido processo legislativo.

Pretende-se, também, somar esforços para a gestação propositiva de contornos normativos mais sólidos para esse expediente, atualmente assentado em uma práxis do Congresso sem previsão explícita em textos positivos, o que gera dúvidas e incertezas sobre sua aplicação.

Para tanto, discorreremos, inicialmente, sobre as medidas provisórias no delineamento original da Constituição de 1988 e naquele trazido pelas importantes alterações apresentadas pela Emenda Constitucional 32/2001 (o atual marco legal). Abordaremos, em seguida, sobre as lacunas existentes na Constituição e analisaremos a devolução das MPVs à luz das normas constitucionais, regimentais, de resoluções do Congresso Nacional, dos costumes e das práticas parlamentares, assim como a jurisprudência pertinente. Exporemos ainda os achados e as sugestões sobre a problemática da devolução de MPVs.

Para esse propósito, a metodologia empregada neste trabalho encontra-se alicerçada em uma pesquisa de análise documental, compreendendo a revisão bibliográfica de autores selecionados, que levou em conta contribuições da teoria, da jurisprudência com a finalidade de identificar as principais questões teóricas. No que tange à doutrina, a metodologia adotada fez uso de argumentos favoráveis e contrários às teses que respaldam posições mais heterodoxas e aquelas mais ortodoxas em relação à constitucionalidade da devolução de medidas provisórias e seus efeitos. Já no que se refere à jurisprudência, fez-se uma pesquisa jurídica exploratória, descritiva, utilizando a dogmática analítica e normativa. Além disso, realizou-se um levantamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), dos Atos Declaratórios editados pelo Congresso Nacional que tenham por objeto a devolução de MPs, bem como das próprias MPs devolvidas.

2. MEDIDAS PROVISÓRIAS

2.1 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NA REDAÇÃO ORIGINÁRIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O constituinte originário estabeleceu, de forma compacta, no *caput* do art. 62 da Constituição Federal que o Presidente da República, em caso de relevância e urgência, poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las



de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, seria convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Além disso, o parágrafo único desse mesmo artigo prescrevia: "as medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação".

A redação original foi, ademais de concisa, omissa em pontos essenciais, fato que acarretou críticas ao instituto da medida provisória. Nesse sentido, ressalta-se que ao Presidente da República coube, por meio de MPVs, a competência de legislar de forma ampla. Além disso, não havia limitação de tema e o prazo de vigência da medida provisória, estabelecido em 30 dias, era a única restrição concreta.

Esse prazo se mostrou sobremaneira frágil com o surgimento da "reedição" de medidas provisórias. Como explica Nascimento (2021a) a redação original do art. 62 da CF/88 não mencionava nada sobre reedição das medidas provisórias, nem quanto à eventual vedação nesse sentido. Quando a dúvida surgiu, o próprio Parlamento respondeu, prontamente, por meio do Parecer 01/1989, da lavra do então Deputado Federal Nelson Jobim, no qual o parlamentar discorre sobre três formas que o Congresso possuía para rejeitar MPVs e afirmava, também, que a inação parlamentar, ainda que intencional, não poderia ser confundida com uma rejeição expressa. Somente no ano seguinte, 1990, obteve-se a chancela do STF, que estabeleceu que era permitida a reedição (ADI 293-MC¹), desde que a medida provisória não fosse convertida em lei no prazo de 30 dias. Dessa forma, a possibilidade de uma "rejeição tácita" por parte do Poder Legislativo foi excluída.

Ainda argumenta Nascimento (2021a) que "essa decisão oportunizou um comportamento estratégico por parte do Presidente da República", o que levou à edição de um grande número de medidas provisórias que dispunham sobre variados assuntos, e com prazo de vigência praticamente indeterminado, gerando insegurança jurídica. Somente no período entre outubro de 1988 e setembro de 2001, cerca de 5.500 medidas provisórias foram reeditadas². Algumas delas chegaram a levar sete anos sem aprovação.

Além do mais, a rejeição de MPV pelo Congresso Nacional produziria efeitos retroativos - *ex tunc* -, devendo o Poder Legislativo regular a perda de eficácia da medida por meio de decreto legislativo. Além disso, não havia qualquer prescrição constitucional alguma ou até mesmo legal para que as MPVs fossem analisadas por uma comissão antes de sua deliberação pelo plenário.

Por fim, vale ressaltar o fato de que as MPVs, quando de seu surgimento, tinham o condão de serem editadas somente em caso de relevância e urgência.

¹ A ADI 293-MC, de junho de 1990, questionava a reedição da MPV 185, sob o número 190. A decisão do STF foi pela aprovação do parecer do Ministro Celso de Mello que vedava a reedição de MPVs expressamente rejeitadas pelo Congresso Nacional, porém permitia a reedição em caso de perda de vigência por decurso de prazo.

² Senado Federal (Brasil). Executivo já editou quase 800 Medidas Provisórias desde 1988, 23/11/2006. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/01/23/executivo-ja-editou-quase-800-medidas-provisorias-desde-1988>. Acesso em: 14 nov. 2022.



Nota-se, contudo, a criação de uma cultura de dependência de MPVs que perpassam quase todos os governos³.

2.2 MEDIDAS PROVISÓRIAS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 32/2001

A Emenda Constitucional (EC) 32/2001, foi responsável por mudanças substanciais no tratamento de MPVs no Congresso Nacional. A EC 32/01, segundo Trindade (2020), tornou o art. 62 mais analítico, limitando o poder do Executivo de editar MPVs – passou-se do “regime de reedição” para o “regime de sobrestamento”. Nela, foram estabelecidos os atuais prazos, etapas e regras do processo de apreciação de MPVs.

A EC 32/01 modificou consideravelmente o processo de tramitação das medidas provisórias e, também, impôs às medidas limites materiais, vedando um rol de temas, que não mais poderiam ser tratadas por elas, e, não menos importante, solucionou a problemática da reedição. Sob o argumento de que no regime da redação originária de MPVs o tempo era curto para a apreciação pelo Congresso Nacional, ampliou-se o prazo para apreciação de MPV, de 30 para 60 dias, podendo ser prorrogável pelo mesmo período. Assim, com a vedação à reedição das medidas provisórias foi sanada toda e qualquer controvérsia acerca do seu cabimento. Com efeito, a EC 32/01 vedou a reedição tanto na hipótese de rejeição tanto tácita, como expressa.

O maior questionamento acerca da reedição, além da própria legalidade de sua existência, era quanto à hipótese de rejeição tácita, que ocorria em não sendo a medida provisória apreciada no prazo legal. Com a emenda constitucional foi dada solução a essa pendência, impossibilitando o seu cabimento.

Uma alteração que impactou sobremaneira o dia a dia dos trabalhos legislativos foi o sobrestamento de pauta; instituto este que impôs forte pressão ao Congresso nas deliberações das MPVs e que, para Bedritichuk (2015), “obstaculiza os trabalhos do parlamento” e permitiu “incentivar mais ainda o uso das medidas provisórias, uma vez que permitia ao Presidente a interferência direta na agenda do Congresso.”. Era algo necessário, porém não tinha sido previsto que o sobrestamento poderia deixar o Poder Legislativo “nas mãos” da vontade do Poder Executivo - o que, possivelmente, pode gerar tensão entre os poderes.

A emenda, também, acarretou outro efeito, necessário e curioso: ela congelou no tempo todas as medidas provisórias que vigoravam na época de sua promulgação, dando-lhes validade perpétua. Desse grupo, 50 ainda vigoram, alguns anos depois de sua edição - e, formalmente, ainda estão tramitando no Congresso.

Vale destacar ainda que, além de a emenda ter instituído limitações no âmbito das matérias reguláveis por MPVs, a EC 32/01 estabeleceu a atual normatização pela qual as MPVs só serão apreciadas se comprovados os pressupostos formais e matérias que a justificam - isto é, se forem comprovadas a relevância e a urgência. É o que se depreende do art. 62, § 5º: “A deliberação de cada uma das Casas do

³ Presidentes como José Sarney (125 MPVs originais e 22 reeditadas), Fernando Collor (87 MPVs Originais e 73 reeditadas, Itamar (141 MPVs originais e 364 reeditadas) e FHC (160 MPVs Originais e 2.449 reeditadas - incluindo 699 reedições de governos anteriores) governaram com o auxílio da edição/reedição de MPVs. Isso promoveu uma situação de incapacidade de o Congresso Nacional funcionar como instituição competente.



Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais”.

Ainda, como expresso no § 9º do art. 62:

Caberá 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.

Desse artigo depreende-se que, após a análise no âmbito das comissões mistas, as MPVs serão apreciadas pelo plenário de cada uma das Casas. O processo de votação será em sessão separada e não mais conjunta, iniciando-se pela Câmara dos Deputados, e tendo o Senado Federal como Casa Revisora. Desse novo regramento, verificou-se que os custos de aprovação de medida provisória aumentaram sobremaneira e que, por isso, esse ato normativo acabou se tornando uma moeda inflacionada, já que perdeu poder de compra (Bedritichuk, 2015).

2.3. AS LACUNAS CONSTITUCIONAIS QUANTO ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS

A EC 32/01 trouxe, sem dúvida, mudanças relevantes ao texto constitucional do art. 62, restringindo, entre outras disposições, o campo material e o prazo de vigência da medida provisória, mas deixou algumas lacunas a serem preenchidas.

Certamente, o legislador estava preocupado com omissões mais evidentes ao instituto da MPV que ensejavam críticas contundentes não somente à competência para o presidente da república legislar de forma ampla, mas também à possibilidade de reedição e à falta de restrição material a serem tratadas pelas MPVs.

O legislador constituinte reformador, no entanto, não previu constitucionalmente a possibilidade de devolução de medida provisória, nem as consequências advindas desse incidente. Em 1989, a devolução da MPV 33 poderia ter ocasionado debates contundentes sobre o assunto quando da deliberação, seis anos depois da PEC nº 1/1995⁴, que tratou do novo rito ao processo de apreciação das MPVs.

A Constituição prevê que em casos de relevância e urgência, o presidente da República editará medida provisória e a submeterá, de imediato, ao Congresso Nacional para que este, no prazo de até 120 dias, sobre ela delibere – podendo: 1) aprová-la em sua integralidade; 2) aprová-la com alterações (projeto de lei de conversão), 3) rejeitá-la; e 4) manter-se em silêncio, e, caso não haja deliberação sobre a MPV no prazo constitucional, ocorre a perda de vigência da norma, deve o Congresso Nacional editar decreto legislativo para regulamentar as relações dela decorrentes (art. 62, § 3º, da CF).

Como se nota, na literalidade do texto constitucional, não há previsão literal da hipótese de devolução. Contudo, para além da disciplina comentada acima, pareceria existir autorização para casos de “inadmissão” (CF, § 5º do art. 62). Não

⁴ Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 1995 deu nova redação ao artigo 62 da Constituição Federal (adoção de medidas provisórias). Teve como primeiro signatário o Senador Esperidião Amim. Tramitou no Congresso Nacional por cerca de 14 anos, transformando-se em EC 32 em 2001.



há, portanto, outra circunstância que, textualmente, permita ao Congresso Nacional impedir ou paralisar a tramitação das MPVs. Vale destacar que nem mesmo ao Presidente da República é permitido fazê-lo, exceto mediante a edição de nova MPV que revogue a anterior, o que tampouco conta com uma previsão constitucional expressa contendo uma autorização nesse sentido, sendo fruto de entendimento jurisprudencial do STF, como explicado em Nascimento (2021a).

Vale sublinhar que as MPVs, diferentemente de outros atos normativos primários, são uma categoria especial que apresenta características de proposições legislativas, mas, ao mesmo tempo, revestem-se de força, eficácia e valor de lei. A MPV é proposição legislativa sujeita à apreciação do Congresso Nacional por rito especificado no art. 62 da Constituição Federal, com vista à sua conversão em lei, mas equivale à lei ordinária - tem força de lei - e, por isso, gera dois efeitos imediatos: o processual e o normativo, respectivamente.

Essa característica peculiar das MPVs - duplo efeito -, foi registrado e descrito pelo ministro Celso de Mello, relator da ADI-MC 293 julgada em 6/6/1990 (DJ de 16/4/1993) no acórdão, que afirmou:

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. (ADI-MC nº 293, p.2)

Por terem "força de lei", elas só perdem a eficácia por decurso de prazo constitucional (art. 62, § 3º, da CF), se forem expressamente rejeitadas pelas Casas Legislativas, se forem objeto de emenda parlamentar durante a tramitação (e, nessa parte, sancionadas pelo presidente da República) ou se forem declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Essa dualidade traz à tona o duplo efeito das MPVs: em sendo ato equivalente a lei ordinária, as MPVs geram um efeito normativo, mas como elas também são proposição submetida à apreciação do Congresso Nacional, produzem efeito processual, consistente na necessidade de que sejam expressamente convertidas em lei para que mantenham a sua vigência.

Dessa forma, "a análise do duplo efeito da medida provisória e desses precedentes leva à convicção de que a devolução - se juridicamente admissível - limita-se à dimensão processual, não alcançando o efeito normativo por ela produzido, o qual somente pode ser cessado, como se sabe, mediante rejeição, perda de eficácia por decurso do prazo ou revogação por ato de mesma hierarquia." (Mohn, 2020).

Outro ponto diz respeito ao já mencionado §5º do art. 62 ("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"). Tal norma constitucional não designou quem seriam legitimados para fazer o "juízo prévio" sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais.

Por fim, tampouco a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, trouxe a definição dos legitimados. Essa lacuna leva parte da literatura a afirmar que tal juízo prévio ficaria a cargo da comissão mista prevista no § 9º do art. 62, como a única legitimada para tanto. Não há julgados nem pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados que tratem



especificamente sobre o tema. Dessa forma, urge, também, esclarecer e trazer à luz de legislação pertinente os legitimados a fazerem o juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais.

3. A DEVOLUÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

3.1. A DEVOLUÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS À LUZ DAS NORMAS EXPRESSAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, DAS RESOLUÇÕES E DO REGIMENTO COMUM DO CONGRESSO NACIONAL

O regramento que trata sobre medidas provisórias na Constituição Federal está quase todo amparado nos arts. 58 e 62 (esse último alterado pela EC 32/01). Confira-se:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão **comissões permanentes e temporárias**, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

Art. 62. **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.

[...]

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.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

[...]

§ 9º Caberá 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. [...] (grifo nosso).

Cabe mencionar, também, que a Constituição é clara ao afirmar que é competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49):

“XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.”

De forma subsidiária, há o Regimento Comum do Congresso Nacional, instituído pela Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970, à qual se acrescentam diversas outras resoluções e normas conexas, estabelecendo regras para as sessões conjuntas e para a atividade legislativa mista. Dentre essas resoluções, à Resolução nº 1, de 2002-CN dispõe sobre a apreciação, pelo



Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.⁵

Não se pode olvidar que o art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) estabelece a chamada “subsidiariedade regimental” de forma que:

“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.”

Desse modo, nota-se que nenhuma das normas acima mencionadas proíbe ou autoriza de modo expresso a devolução de medida provisória. Apesar disso, o RISF tem sido utilizado para dar fundamento às devoluções, que vêm sendo embasadas no art. 48, XI, que elenca as competências do Presidente do Senado Federal, dentre elas:

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;

Diante do arcabouço normativo acima, a literatura se divide sobre a juridicidade da devolução, como se passa a analisar na sequência.

3.2. A DEVOLUÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS À LUZ DOS COSTUMES CONSTITUCIONAIS, DAS PRÁTICAS PARLAMENTARES E DA JURISPRUDÊNCIA

Como se acaba de indicar, por um lado, não existe um amparo normativo claro e expresso que dê suporte à devolução de MPVs; por outro lado, tal ausência

⁵ A seguir os principais pontos da referida resolução:

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 2º 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 distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

[...] 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.

Parágrafo único. 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.

[...]

Art. 16. 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 (Resolução nº 1, de 2002-CN, p.1 - p.16).



de normatividade textual não tem impedido que a devolução de MPVs ocorra na prática.

Nesse sentido, seria possível indagar se as devoluções são legítimas por ter-se formado verdadeiro costume constitucional, por meio de práticas parlamentares reiteradas, aplicável quando se está diante de uma flagrante inconstitucionalidade por parte da MPV, na linha do que sugere Nascimento (2020; 2021b).

Importa aqui abrir um parêntese para, de forma breve, entender como o direito trata o “costume”, para, em seguida, formularmos uma compreensão de sua possível relação com a prática de devolução de medida provisória.

Segundo Diniz (1995), o costume é uma das formas de expressão mais antigas do direito e decorre de prática reiterada de certo ato com a convicção de sua necessidade jurídica. Diniz (1995) ainda menciona que é indispensável que a prática reiterada seja acompanhada de convicção em relação à natureza jurídica. O costume supõe uso que se forma lentamente, sujeito a equívocos. É indispensável, contudo, que essa prática apresente convicção jurídica.

Ferraz (1986) trata o costume como uma fonte do direito que se “concretiza na constante uniformidade de um determinado modo de agir, acompanhado da convicção de que tal comportamento seja juridicamente obrigatório”. Afirma ainda que no direito constitucional o costume tem a mesma função que lhe é apontada no campo do direito em geral: costume interpretativo, introdutivo, integrativo e ab-rogatório.”

É de interesse para este trabalho apenas citar o costume interpretativo – aquele que se forma com o objetivo de dar base a uma interpretação de norma escrita – e o integrativo – aquele que visa a preencher lacunas legais ou regular matérias não disciplinadas no texto constitucional, complementar disposições, retificar omissões ou substituir o silêncio do legislador constituinte.

Outro ponto interessante do trabalho de Ferraz (1986) é aquele que trata dos costumes constitucionais formados pela ação dos poderes constituídos. Sabe-se que os Poderes Legislativo e o Executivo – órgãos constitucionais -, sobretudo, participam diretamente na formação de regras costumeiras. Assim:

Os órgãos de representação popular, quer no regime parlamentar, quer no presidencialista, constituem, demonstra a experiência constitucional, inegavelmente, o campo mais propício para a formação de costumes constitucionais e o desenvolvimento de práticas constitucionais. (Ferraz, 1986, p.207).

Acrescenta ainda:

Assim, os usos e costumes parlamentares, tais como a obstrução, o apoio a um projeto, o arquivamento de projetos, o veto *interna corporis*, etc., são formados no seio do Poder Legislativo e têm importância fundamental na dinâmica constitucional. [...] [...] Na lacuna da Constituição os órgãos parlamentares criam normas costumeiras para disciplinar seu próprio funcionamento. (Ferraz, 1986, p.207).

Desse modo, fica evidente que, no dia a dia da prática do Parlamento, podem nascer regras costumeiras que provocam mudanças formais na Constituição, em especial, quando deixam de ser respeitadas. Ferraz (1986) cita o exemplo dos EUA



no qual uma emenda à Constituição originou-se devido à “inobservância de costume preservado durante 150 anos.”

Lisboa (2012) reforça a linha de pensamento de Ferraz (1986) afirmando que “partindo para a análise das normas não escritas decorrentes da prática institucional, inicialmente há que se admitir que é da dinâmica inerente à vida constitucional, também dos países dotados de constituições documentais, o surgimento de normas constitucionais não expressas, a refletir o movimento natural das relações políticas, sociais e econômicas.”

Cabe aqui trazer ponto importante do trabalho de Lisboa (2012) no qual ela, ao tratar da aceitação dos costumes *contra constitutionem*, relaciona-os com a sua legitimidade. Assim, admitido que o costume cumpre um fim político em proveito do Estado e não do sujeito que o cria, é “o respeito aos princípios fundamentais nos quais se projeta o ideal de justiça concebido em uma determinada sociedade o vetor para se identificar a legitimidade das práticas constitucionais consuetudinárias.”

Para Lisboa (2012), “as convenções também conferem efetividade às normas constitucionais escritas ao efetuar sua ligação com a realidade política e social na qual vigoram. A Constituição, não sendo uma mera codificação, mas acima de tudo um sistema ou uma organização de órgãos de poder, depende da ação concreta desses mesmos órgãos para se tornar efetiva. É a interpretação que cotidianamente fazem esses atores institucionais das normas a eles concernentes que dá vitalidade às normas escritas. Essa autoridade de interpretar a Constituição, dando-lhe um sentido concreto, é conatural às competências que a própria Constituição dá a cada um dos órgãos de poder, permitindo a definição do que é de fato vigente na ordem constitucional do Estado.” (p. 183)

Por fim, pode-se depreender que a necessidade de transformação e adaptação frente à realidade social e política pode fazer emergir, de forma silenciosa e constante, costume advindo de cenário político e social circundante. A título exemplificativo, chama-se atenção ao nascimento de outros costumes constitucionais que dão corpo à discussão acima como a Doutrina Temer⁶ e o não funcionamento das comissões mistas de MPVs. O primeiro foi uma interpretação restritiva sobre o trancamento de pauta elaborada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer. Essa interpretação consolidou-se, ao longo dos anos, como costume constitucional e veio a obter a chancela do STF, em 2017, por meio da decisão do julgamento do Mandado de Segurança (MS) 27931, relatado pelo ministro Celso de Mello, que decidiu que o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados por conta de medidas provisórias (MPs) não analisadas no prazo de 45 dias, contados de sua publicação, só alcançaria projetos de lei sobre temas passíveis de serem tratados por MPVs. Da mesma forma, pode-se citar o costume de não funcionamento das Comissões Mistas cujo voto do Ministro Gilmar Mendes (ADI 4.029) chama atenção que essa prática “se tornou um tipo de Direito

⁶ Segundo o art. 62 (CF), a literalidade do trancamento de pauta leva em conta que todas as proposições legislativas deveriam ser sobrestadas. O então deputado Michel Temer, contudo, entendeu que somente os projetos de lei ordinária que tinham por objeto matéria passível de ser tratada por medida provisória seriam alcançados pelo sobrestamento, privilegiando a função de legislar do Poder Legislativo. Desse modo, a Câmara dos Deputados poderia apreciar, sem trancamento de pauta, propostas de emenda constitucional (PEC), projetos de lei complementar (PLC), projetos de resolução (PR) e projetos de decreto legislativo (PDL).



Costumeiro, só que Direito Costumeiro inconstitucional.” (ADI 4.019, p.9). Desse modo, fechando o parêntese, não se pode negar que quaisquer práticas reiteradas, inclusive a de devolução de medidas provisórias, podem ser tratadas como costume constitucional.

Retomando a questão da “legitimidade” e “constitucionalidade” da prática de devolução de MPVs, verificam-se claramente dois grupos de visões quase distintas sobre o tema. Os defensores da inconstitucionalidade, como Maluf (2020) e Mohn (2020), argumentam que o ato monocrático de devolução subtrai o exame do tema, com respectiva emissão de parecer, da Comissão Mista (art. 62, § 9º, da CF), e que, assim, não se sustentaria à luz da Constituição.

Mohn (2020) chama atenção para a ADI-MC 221, relatada pelo ministro Moreira Alves, julgada em 29 de março de 1990, na qual o STF “decidiu - com amparo, sobretudo, na doutrina italiana – que, por ser a MPV um ato normativo com força de lei, ela não pode ser retirada do Congresso Nacional pelo presidente da República”. Nesse sentido, Mohn indaga se, por simetria, o presidente da Mesa do Congresso Nacional, em decisão monocrática, estaria apto para fazê-lo.

Os defensores da inconstitucionalidade acrescentam, em consequência, que os atos declaratórios de devolução somente teriam fundamento constitucional se a deliberação do juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos (art. 62, § 5º, da CF) fosse atribuída à Comissão Mista de Deputados e Senadores (art. 62, § 9º, da CF).

Caberia, então, à Comissão emitir parecer sobre a constitucionalidade - ou, mais precisamente, inconstitucionalidade - da MPV – verificação dos pressupostos materiais e os constitucionais de relevância e urgência - que seria analisado pelo plenário de ambas as Casas Legislativas.

Há, contudo, os que afirmam não fazer “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, atribui 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” (NASCIMENTO, 2020).

Nascimento (2020) ainda argumenta: “a CF, art. 62, § 5º confere uma clara autorização para que as Casas Legislativas realizem juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais. Claramente, portanto, caberia a devolução para as situações em que não restam cumpridos os requisitos de relevância e urgência ou quando a medida provisória viola o princípio da irrepetibilidade do art. 62, § 10º, da CF. Em comum, tratam-se de hipóteses de vícios insanáveis pelo processo legislativo.”

Outro ponto que Nascimento (2021) destaca em artigo mais recente é que “como sabido, as medidas provisórias têm força de lei desde a sua edição, e os atos praticados durante a sua vigência tendem a se tornar permanentes, já que para afastá-los é necessária a aprovação de um decreto legislativo (DLG), à luz da disciplina do art. 62, § 3º, da CF (...)”.

Contudo, Nascimento (2021) argumenta ainda, “ocorre que a prática congressual é a de muito raramente editar esses decretos legislativos”, o que acaba conduzindo a “uma verdadeira ultra-atividade das medidas provisórias rejeitadas de modo expresso, das que caducam (decorso do prazo constitucional em silêncio do



Congresso Nacional), bem como daqueles dispositivos que foram objeto de emendamento pelos congressistas na conversão em lei.” Essa realidade, sem dúvida, é mais um argumento a favor da necessidade e juricidade da devolução.

Em 2021, a pedido de líderes partidários, o presidente do Congresso Nacional, senador Rodrigo Pacheco, devolveu a MPV nº 1.068, de 2021, que buscava alterar o Marco Civil da Internet. O senador Pacheco citou, no plenário da Casa, mais de um motivo para rejeitar de maneira sumária o texto editado pelo presidente da República. Para Pacheco, a MPV tratava de “matérias absolutamente vedadas de regramento por meio do instrumento da medida provisória, conforme expressamente previsto na Constituição Federal”.

A justificação para a devolução da MPV 1.068 não poderia ser muito distinta da das devoluções anteriores: flagrante inconstitucionalidade, com fundamentos concretos de matiz política ou regimental.

Diante de tal realidade, depreende-se que, do ponto de vista político, a devolução de MPVs pelo presidente do Congresso Nacional seria legítima quando justificada a inconstitucionalidade da MPV, levando a suspensão imediata dos efeitos da medida. Do ponto de vista jurídico, contudo, por não haver previsão expressa na Constituição nem no Regimento Comum nem na Resolução do Congresso Nacional que trata sobre MPVs, há aqueles que acreditam que ambos os efeitos (jurídico e processual) ficariam mantidos e outros, como Mohn (2020), que interpretam que somente o efeito processual findaria, mantendo-se o normativo.

É imperioso mencionar que, frequentemente, o inciso XI do art. 48 do RISF é utilizado como fundamento pelos presidentes dessa Casa na devolução de MPVs. Esse dispositivo, já mencionado na segunda parte deste trabalho, confere ao presidente da Casa Alta prerrogativa de impugnar proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição. O inciso XI do art. 48 do RISF tem um correlato constitucional - cabe ao Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes - que pode reforçar a ideia de que caberia ao presidente do Congresso Nacional, face a questões de inconstitucionalidade flagrante, agir como lhe couber.

Faz-se necessário chamar atenção para a decisão, no STF, da Min. Rosa Weber, que concedeu medida cautelar na ADI nº 6991, sustando os efeitos da MPV 1068, de 2021, sob o fundamento de que o presidente da República teria invadido a competência do Congresso Nacional ao tentar mudar o Marco Civil da Internet por meio dessa medida.

Nessa deliberação, em *obiter dictum*, a ministra afirmou que sua decisão se dava sem prejuízo da possibilidade de devolução da medida provisória, o que subjaz um endosso quanto à constitucionalidade do expediente. Eis as palavras da própria ministra:

22. Assinalo, finalmente, por necessário, que **a presente decisão não impede que o eminente Presidente do Congresso Nacional formule, eventualmente, juízo negativo de admissibilidade quanto à Medida Provisória 1.068/2021**, extinguindo desde logo o procedimento legislativo resultante de sua edição. (p. 35).

A decisão da ministra Rosa Weber mostrou, ainda que se considere essa parte um mero *obiter dictum*, ser possível a prática de devolução de medidas provisória. A decisão monocrática em comento foi deferida *ad referendum* do plenário do STF. No entanto, tal julgamento colegiado não chegou a acontecer precisamente em razão de o Presidente do Congresso Nacional, o Senador da



República Rodrigo Pacheco, ter devolvido a MPV 1068 e, por meio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional 58, de 14 de setembro de 2021, ter declarado o encerramento da tramitação da matéria no Congresso Nacional. Com isso, a ministra Rosa Weber lançou um despacho nos autos da ADI 6991 declarando ter havido a perda superveniente de objeto da discussão, restando prejudicada também a submissão da medida cautelar a referendo do Plenário do STF.

4. ANÁLISE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DEVOLVIDAS

4.1 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 33, DE 16 DE JANEIRO DE 1989

A primeira, a MPV 33, de 16 de janeiro de 1989, do presidente José Sarney, tratava da dispensa de servidores civis da Administração Federal e dos extintos Territórios Federais, admitidos sem concurso público e que não tinham adquirido estabilidade. Ao se analisar atentamente sua tramitação, verifica-se que a MPV 33/1989 foi submetida à apreciação do Congresso Nacional e quatro dias após sua edição, foi devolvida - Mensagem CN/ 01, de 20.01.89 - pelo presidente do Senado em exercício, senador José Ignacio Ferreira, que a considerou “flagrantemente inconstitucional”, por se tratar de normatização de matéria de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo – mero ato administrativo -, não requerendo, assim, a manifestação do Poder Legislativo.

Em suas palavras:

A Medida Provisória não pode ser apreciada pelo Poder Legislativo. Ato do Congresso Nacional, que veiculasse a prática dos atos administrativos consumados na medida, resultaria inconstitucional. Isso, evidentemente, ensejando o seu pronto questionamento judicial, o que conduziria, à inocuidade da providência que Vossa Excelência tomou, tendo em vista a realização dos objetivos assinalados pelo Plano Verão. É necessário lembrar que não apenas é inconstitucional o ato do Poder Executivo praticado com violação à Constituição; inconstitucional é, também, o ato do Poder Legislativo que importe violação do preceito consagrado no art. 84, XXV, do texto constitucional.

De outra parte, ato como tal importaria, ainda que decorrente de iniciativa de Vossa Excelência, Violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Nestas condições, no estrito cumprimento do que impõe o princípio da defesa da Constituição, devolvo Vossa Excelência a Mensagem nº 37, de 17 do corrente mês, que submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº33. (Diário do Congresso Nacional, p.52, 1989).

A aludida decisão baseou-se em motivos consubstanciados no art. 84, XXV, da Constituição Federal e respaldado pelo RISF, art. 48, XI, no qual compete ao Presidente do Senado Federal:

“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.”

Quatro dias após a devolução da MPV 33/89, foi apresentado, pelo líder do Governo no Senado Federal, senador Saldanha Derzi (MDB), o Requerimento



(CN) nº 01, de 1989 que, pedia a revogação da decisão tomada pela presidência do senado, na qual fez devolver a MSG nº9, de 1989, que através da mesma o senhor Presidente da República encaminhou aos membros do Congresso Nacional o texto da MPV 33/89.

Nesse dia, foi lido o seguinte:

Considerando que o Regimento Interno do Senado, primeiro subsidiário do Regimento Comum, quando faculta ao Presidente impugnar proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição ou ao Regimento, garante ao autor recurso para o Plenário, após audiência da Comissão de Constituição e Justiça (art. 52, item 11),
Recorro a Vossa Excelência daquela decisão, para Plenário do Congresso Nacional. (Diário do Congresso Nacional, p.52, 1989)

Segundo a tramitação do Requerimento (CN) nº 1, de 1989, foi feito o despacho à CCJ do SF, sendo designado relator o Senador João Menezes. Não obstante o andamento da matéria, não há registro na tramitação do requerimento de continuidade processual. Há registro, contudo, que o requerimento foi arquivado, nos termos dos artigos. 332 e 33 do RISF, no final da legislatura.

Evidencia-se, nesse primeiro caso, que a devolução foi um ato de natureza meramente processual, no qual houve, simplesmente, uma interrupção de sua tramitação no Congresso Nacional. Chama-se atenção, outrossim, ao fato de que a MPV 33/1989 faz parte das medidas provisórias anteriores à redação dada pela Emenda Constitucional 32, de 2001, e que, segundo a Resolução nº. 1, de 1989-CN, as Comissões Mistas eram designadas para “seu estudo e parecer” (RESOLUÇÃO Nº 1, DE 1989-CN, p.1), não havendo obrigatoriedade explícita de análise dos pressupostos de relevância e urgência.

No caso em análise, a devolução teve como resultado a interrupção da tramitação processual da MPV 33/1989, ou seja, só impediu a sua conversão em lei, sem prejuízo da sua vigência, que continuou até que se desse a perda de eficácia normativa por decurso de prazo constitucional em 15.02.89. Essa devolução, apesar de ter sido a primeira de uma série de devoluções, pode ser considerada uma mera curiosidade histórica, um acontecimento sem maiores impactos e consequências. Por fim, vale trazer o registro do site do Congresso Nacional da “situação atual” da MPV 33: tramitação encerrada, sem eficácia (art. 48, II e XI, do RISF)⁷.

4.2 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 446, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2008

O segundo caso ocorreu 19 anos depois, quando se devolveu a MPV 446, de 2008. Publicada no dia 10 de outubro, a MPV 446/2008 dispunha sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social (CEBAS) e regulava os procedimentos de isenção de contribuição para a seguridade social. Nove dias após sua publicação ela foi devolvida pelo presidente do Senado, Senador Garibaldi Alves Filho.

Na tramitação da MPV 446, é possível verificar um esforço para que a medida seguisse percurso legislativo próprio das MPVs: foi instituída a Comissão

⁷ Brasil, Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/8108> . Acesso: 28 de nov de 2022.



Mista para análise dos pressupostos constitucionais e do mérito e teve seus membros designados no 11/11/2008. A MPV chegou a receber 268 emendas.

Não obstante convocação para instalação da Comissão Mista no dia 18/11/2008; a Comissão não se instalou por falta de quórum - sem a presença de membros. No dia 24/11/2008, esgotou-se o prazo regimental e a matéria foi encaminhada à Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Congresso-CN (SSCLCN) para as devidas providências. Claramente, todos esses fatos eram indício de resistência por parte do Congresso em dar procedimento a análise dessa matéria.

Segundo a Agência Senado⁸, a decisão de devolução da MPV 446/2008 veio após amplo debate em Plenário, durante o qual o presidente do senado, Garibaldi Alves, anunciou:

[...] ao Plenário que decidi lançar 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, devolvendo a Medida Provisória nº 446 ao seu autor. (Diário do Senado Federal, p. 46.697, 2008)

Para o Presidente Garibaldi Alves, a MPV 446/2008 continha dispositivos inaceitáveis e não poderia ser votada da forma apresentada. Ele evoca as prerrogativas do Parlamento, nas seguintes palavras:

Ora, na linha do recente entendimento do Supremo Tribunal Federal, e conforme há muito já era sentido e denunciado pelos Srs. Senadores, o que vem ocorrendo com a utilização das medidas provisórias, objetivamente, é uma inversão desses papéis, em que o Presidente da República lança mão desse instrumento excepcional para dispor sobre as matérias de competência da União, deixando ao Congresso função semelhante à de "sancionar" os diplomas legais adotados por Sua Excelência. Isso se dá com evidente deturpação de conceitos que, redigidos em escorreita língua portuguesa, não deixam margens a dúvidas: somente em casos de urgência e relevância admite-se a edição de medidas provisórias. Por todos esses motivos, julgamos estar amparado no ordenamento jurídico o entendimento de que tais medidas provisórias, utilizadas da forma como vinham sendo, são contrárias à Constituição Federal, hipótese já acolhida pelo já citado inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal. (Diário do Senado Federal, p. 46.697-46698, 2008)

Na falta de amparo textual constitucional e regimental expresso mais claro, com vistas a orientar parlamentares em decisão que envolvesse devolução de medida provisória, novamente, utilizou-se o art. 48 do RISF com o argumento de que compete ao presidente do Senado Federal "velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às prerrogativas dos Senadores" e "impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento"⁹.

Malgrado o fato de o senador Garibaldi ter se sentido amparado no ordenamento jurídico, houve oposição ferrenha a sua atitude: o líder do governo

⁸Brasil, Senado Federal, 19/11/2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/11/19/garibaldi-decide-devolver-ao-executivo-mp-das-filantropicas>. Acesso: 28 de maio de 2022.

⁹ Brasil, Senado Federal. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/663?sequencia=115>. Acesso: 28 de maio de 2022.



Romero Jucá (PMDB-RR) e outros senadores da base governista criticaram a decisão e contestaram sua validade regimental, bem como suas consequências legais. O Senador Romero Jucá questionou à Mesa se poderia:

[...] recorrer da decisão de V. Ex^a para o Plenário. Preocupa-me essa decisão, porque ela abre um precedente. Amanhã, poderá ser invocada, na defesa do Senado, a devolução de qualquer matéria. Na constitucionalidade, a decisão de definir ou não constitucionalidade cabe ao Plenário das duas Casas, posteriormente, por meio de parecer de relator e das Comissões de Constituição e Justiça. [...]

[...] Como V. Ex^a já estava com decisão tomada, lamento não ter ouvido minhas explicações, porque o voto e a decisão de V. Ex^a já estavam colocados por escrito. Portanto, infelizmente, cheguei atrasado. Se soubesse da posição de V. Ex^a, eu teria falado ontem, mas, infelizmente, esta matéria só foi colocada hoje. (Diário do Senado Federal, p. 46.698, 2008)

Outros parlamentares, como o Senador Aloisio Mercadante, contrário à decisão do presidente, também, argumentou que:

A medida provisória tem força de lei. A Constituição é claríssima. No art. 62, inciso V e IX, a Constituição diz que apenas o Plenário do Senado e o Plenário da Câmara podem recusar uma medida provisória se considerarem que não há urgência e relevância. Na Constituição brasileira, não é dada atribuição a V. Ex^a no sentido de, durante a tramitação de uma matéria que tem força de lei no Congresso Nacional, poder chamar a si a responsabilidade que é do Plenário, de decidir sem ouvir o Plenário e de devolver aquilo que V. Ex^a já havia acolhido, encaminhado, instituído. V. Ex^a não poderia devolvê-la. O Senado pode fazer isto e já o fez: o Senado já votou “não” à medida provisória, já disse que não havia urgência e relevância ou que, no mérito, ela deveria ser alterada ou transformada em projeto de lei, para ser encaminhada. Mas o Plenário não pode ser substituído pela Presidência, muito menos nessas condições.” (Diário do Senado Federal, p. 46.703, 2008)

Para o senador Romero a decisão não caberia somente ao plenário do Senado Federal, mas sim ao Plenário da Câmara dos deputados e, também, às Comissões de Constituição e Justiça. Dessa forma, contra a decisão foi apresentado recurso ao Plenário pelo Líder do Governo o Líder que:

“Invocando o art. 48, questiono se pode haver uma chamada de decisão para o Plenário ou para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.” (Diário do Senado Federal, p. 46.698, 2008)

Apesar de o recurso ter sido enviado à CCJ, nos termos do artigo 48, inciso XI, do RISF, o Presidente do Senado Federal deu procedimento a devolução da MPV e comunicou ao Presidente da Câmara dos Deputados sua decisão.

Mesmo com o anúncio da devolução, seu ato não impediu que a Câmara dos Deputados, por discordar do ato unilateral de devolução, apreciasse e rejeitasse a medida. A Câmara dos Deputados, sob a presidência do então deputado Michel Temer, solicitou cópia do processado e deu seguimento à tramitação. Na sessão do dia 10.02.09 o Plenário da Câmara dos Deputados rejeitou por inadmissibilidade a Medida Provisória nº 446 – votando pelo não atendimento dos pressupostos constitucionais - e determinou seu arquivamento (art. 8º, parágrafo único da Resolução nº 1 / 02 - CN.). Vale destacar que a devolução não acarretou efeito sobre a tramitação nem sobre sua eficácia, que, com a rejeição por parte da Câmara



Baixa, foi dada por encerrada. No registro do site do Congresso Nacional referente à “situação atual” da MPV 446, encontra-se: “tramitação encerrada, rejeitada pelo Plenário”¹⁰. Sem dúvida alguma, essa devolução pode ser considerada como um ato eminentemente político.

4.3 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 669, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2015

A terceira MPV devolvida - MPV nº 669, de 26 de fevereiro de 2015 - reduzia a desoneração da folha de pagamento para 56 segmentos da economia. À devolução dessa MPV, o presidente do Congresso Nacional à época, Senador Renan Calheiros, argumentou que a criação ou elevação de tributos têm um prazo de 90 dias para entrar em vigor e que a matéria poderia ser veiculada por meio de projeto de lei de iniciativa da Presidente da República, que ainda dispunha a seu favor a possibilidade de apresentação de proposta legislativa com pedido de urgência constitucional. Considerando-a inconstitucional, o Senador Renan Calheiros em Ato Declaratório da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 2015, fez saber que:

...utilizando as prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribuem ao Presidente do Senado Federal os deveres 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, foi encaminhada à Excelentíssima Senhora Presidente da República a Mensagem nº 7 (SF), de 3 de março de 2015, que **devolve a Medida Provisória nº 669, de 2015**, que "Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016", e **declara a perda de eficácia da referida norma**. (grifo nosso)

Observando mais detalhadamente a tramitação dessa medida provisória, verificou-se a inobservância em relação aos prazos constitucionais de emendamento, de indicação de membros para a Comissão Mista e de sua instalação. Como chama atenção Nascimento (2021), “com frequência, a comissão mista não era instalada e seus membros sequer designados, cabendo ao relator designado a obrigação de emitir parecer substitutivo à Comissão Mista já em plenário. Já se havia criado um costume constitucional contra legem no descumprimento do art. 62, § 9º, da CF.”

A não indicação dos membros da Comissão Mista, por parte dos líderes, em até 12 horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União já tinha sido questionada no STF na Declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 5º, caput, art. 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução do

¹⁰ Brasil, Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/88135> . Acesso: 28 de nov de 2022.



Congresso Nacional nº 1/2002, com eficácia *ex nunc* - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029¹¹ (DOU de 16/3/12).

Como nos casos de devolução analisados até aqui, verifica-se que os mesmos fundamentos regimentais foram utilizados. Destaca-se, entretanto, que ao formalizar a decisão, o Presidente do Congresso Nacional no Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 2015, comunicou o encaminhamento de devolução e “declarou a perda de eficácia da referida norma”. Em um primeiro momento, o Planalto aceitou o ato declaratório, que inclusive foi inserido no seu Portal de Legislação (Nascimento, 2020, p.4). Salienta-se, contudo, que o Governo editou medida provisória, a MPV 671, de 19/3/15, revogando a MPV 669/15 – art. 37.

No caso em análise, vale reforçar o registro da atuação dos diferentes atores na devolução da MPV 669: o presidente do Congresso devolve, por meio de Ato Declaratório, a medida provisória; a liderança do governo não recorre da decisão do Presidente do Congresso e o governo que, ao editar nova MPV 671 revogando a MPV 669, demonstra sua insatisfação com a decisão do Congresso Nacional.

Para Mohn (2020), “aparentemente, o Executivo nem reconheceu a perda de eficácia referida no ato declaratório nem admitiu que a devolução tivesse produzido tal efeito. A MPV 671/15 foi convertida, com modificações, na Lei 12.155, de 2015, e

¹¹ A ADI 4.029 pleiteava a inconstitucionalidade formal e material do ato de criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - a Medida Provisória nº 366 de 2007, posteriormente, convertida na Lei nº 11.516/2007. Para o presente estudo, faz-se necessário apontar que a inconstitucionalidade formal residiu na ausência de parecer proferido pela Comissão Mista – constituída com esse objetivo – no procedimento de tramitação das medidas provisórias (§9º do art. 62), confira-se:

Art. 62. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (...)

§ 9º Caberá 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Desse modo, a necessidade evidente de obediência às regras constitucionais foi corroborada pela decisão do pleno do STF da ADI nº 4.029 no qual os ministros entenderam que a tramitação da Medida Provisória 366/2007, que deu origem à Lei 11.516/2007, não respeitou a tramitação legislativa prevista na Constituição Federal. Para a autora da ADI, a norma seria formalmente inconstitucional, uma vez que o ICMBio foi criado a partir de uma MPV do governo convertida na lei questionada, sem ter sido apreciada por uma comissão mista de deputados e senadores, como prevê a Constituição Federal em seu artigo 62, parágrafo 9º. A MPV, diz a associação, foi convertida em lei com a emissão de parecer individual do relator, sem manifestação da comissão.

Além do mencionado acima, o pleno do STF julgou que a matéria não possuiria as características de urgência e relevância a justificar a edição de medida provisória.

Para precisa compreensão da questão, segue voto do Min. Luiz Fux:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei federal nº 11.516/07. Criação do instituto chico mendes de conservação da biodiversidade. Legitimidade da associação nacional dos servidores do Ibama. Entidade de classe de âmbito nacional. Violação do art. 62, caput e § 9º, da constituição. Não emissão de parecer pela comissão mista parlamentar. Ausência do requisito da urgência para a edição da medida provisória. Inconstitucionalidade configurada apenas no prisma formal. Modulação dos efeitos temporais da declaração de Nulidade (art. 27, p. U., lei 9.868/99). Ação direta parcialmente procedente. (ADI 4.029, VOTO, p. 1)



manteve a revogação da MPV 669/15 (artigo 53).” Nada obstante, fica o registro de que, ao menos nesse episódio, o Congresso Nacional além de ter interrompido a tramitação da MPV, acreditou necessário fazer cessar definitivamente a eficácia da MPV. Fato corroborado pelo registro no site do Congresso Nacional referente à “situação atual” da MPV 669: “sem eficácia (art. 48, II e XI, do RISF)”¹²

4.4 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 979, DE 9 DE JUNHO DE 2020

A MPV nº 979, de 9 de junho de 2020 foi a quarta a ser devolvida e a primeira no período da pandemia de COVID-19. Ela dispunha sobre a designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da COVID-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

O texto previa a suspensão de qualquer processo de consulta pública para a escolha dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) - incluindo cargos de reitor, vice-reitor, dirigentes dos campi e diretores de unidades -, enquanto perdurar o estado de pandemia causado pela COVID-19, decretado pelo Ministério da Saúde nos termos da Lei 13.979/2020.

Para a comunidade acadêmica e diversas entidades da área¹³, essa MPV era uma forma, inconstitucional, injustificável e desnecessária, de interferência do Ministério da Educação nas universidades federais brasileiras sob o frágil argumento de preservar a saúde dos integrantes da comunidade universitária da exposição ao coronavírus.

Um dia após a sua publicação, já havia inúmeras manifestações de parlamentares à Mesa Diretora do Congresso Nacional com pedido de devolução da matéria. As razões para o pedido de devolução eram as mais variadas, das quais se destacam: violação do § 10 do art. 62 da CF - “vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo” -, o princípio da separação de Poderes, cláusula pétrea da Constituição de 1988 e do art. 207 da Constituição Federal, que estabelece o instituto da autonomia universitária e a falta de qualquer sinalização que justifique o cumprimento real do requisito de urgência (art. 62, CF).

Vale chamar atenção que à época, a MPV 914, de 2020 havia perdido seus efeitos em 1 de junho de 2020, por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional dentro do prazo constitucionalmente estabelecido. Essa MPV, de suposta urgência, também, tratava sobre a forma de escolha dos dirigentes das IFES.

O Senador Humberto Costa na justificção de seu requerimento¹⁴ no qual pede imediata devolução da MPV 979/2020 afirma que:

¹² Brasil, Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119787>. Acesso: 28 de nov de 2022.

¹³ Organizações como o Sindicato dos Docentes da Universidade de Brasília, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG) demonstraram repúdio à intervenção em universidades e institutos federais por meio da MP 914, de 2021.

¹⁴ Requerimento s/nº, de 10 de junho de 2020, de autoria do senador Humberto Costa (PT/PE), contendo manifestação acerca da matéria. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8120228&ts=1630442988319&disposition=inline>. Acesso em: 15 out. 2022.



[...] a MPV 979/2020 não atende ao requisito essencial de validade da sua tramitação legislativa posto que não há urgência que justifique sua edição.
 [...] o conteúdo da MPV 979/2020 atenta contra o disposto no Art. 207 da Constituição Federal, que consagra a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades.

Em Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, a MPV 979 foi devolvida ao Presidente da República.

O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL:
 CONSIDERANDO as prerrogativas previstas no art. 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que o atribui ao Presidente o dever de impugnar as proposições contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento-;
 CONSIDERANDO o disposto no art. 206, inciso VI, e no art. 207 do texto originário da Constituição da República Federativa do Brasil, que garante gestão democrática do ensino público e autonomia administrativa às universidades;
 FAZ SABER que foi encaminhada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a Mensagem nº 40 (CN), de 12 de junho de 2020, que devolve a Medida Provisória nº 979, de 2020, que " Dispõe sobre a designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020", e declara o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional.

Nesse caso, diferentemente, de qualquer outra devolução, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional além de comunicar a devolução da MPV 979/2020, declarou "o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional".

O Presidente da República, após a devolução da medida provisória em análise, determinou a revogação da MPV 979/2020, por meio de edição de nova medida provisória, a MPV nº 981/2020. A revogação foi publicada em edição extra do Diário Oficial da União na tarde do dia 12 de junho de 2020. Com isso, a medida perdeu seus efeitos. Na sessão "situação atual" do site do Congresso Nacional está registrado: sem eficácia (art. 48, II e XI, do RISF)¹⁵

Por fim, vale destacar na devolução da MPV 979 a atuação dos atores envolvidos na devolução, que apresentou um aspecto distinto das outras devoluções até o momento analisadas: além do Presidente do Congresso, da Liderança do Governo e do Governo em si, notou-se a participação de mais um ator: diversos parlamentares que se manifestavam, por meio de requerimentos, contra a MPV 979 e pediam sua devolução. Foram 11 requerimentos pedindo a devolução da MPV, sendo que um deles foi assinado por diversos líderes - Líder da Minoria, da Oposição, do PCdoB, do PT, do PDT, da Rede Sustentabilidade e do PSB. A atuação dos parlamentares demonstra claramente que o pedido de devolução da MPV 979 não é mais, a partir desse momento, um ato unilateral centrado na vontade do presidente do Congresso, mas sim um crescente no qual diversos parlamentares demonstram sua insatisfação com a medida provisória enviada pelo governo.

4.5 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1068, DE 6 DE SETEMBRO DE 2021

¹⁵ Brasil, Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119787>. Acesso: 28 de nov de 2022.



A quinta e última medida provisória a ser devolvida foi a MPV nº 1068, de 6 de setembro de 2021, que altera o Marco Civil da Internet com o propósito de explicitar direitos e garantias dos usuários de redes sociais. O Executivo a editou sob a argumentação de combate à remoção arbitrária de contas, perfis e conteúdo das redes sociais por parte das empresas provedoras de aplicações de internet.

Por se tratar ainda de uma MPV editada em período pandêmico, vale lembrar que o parecer da Comissão Mista foi substituído por parecer em Plenário – rito abreviado instituído pelo Ato Conjunto nº 1, de 2020, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Na verdade, o juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais e a emissão de parecer foram etapas que se aglutinaram e passaram diretamente a ser feitas nos Plenários das Casas legislativas, o que colocou grandes poderes nas mãos dos relatores de plenário das medidas provisórias.

Por força dessa mudança, um considerável número de manifestações que, provavelmente teria sido apresentado na Comissão Mista, foi levado a plenário – todos, sem exceção –, pediam a devolução de MPV devido a sua, possível, inconstitucionalidade. A MPV 1068, também, foi alvo de fortes críticas em razão das alterações promovidas ao Marco Civil da Internet. Além disso, houve diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade por partidos políticos questionando a validade da norma.

Nesse momento, faz-se necessário chamar atenção para a decisão, no STF, da Min. Rosa Weber que deferiu medida cautelar em sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) para suspender, na íntegra, a eficácia da MPV 1.068/21, que restringe a exclusão de conteúdo e de perfis de usuários das redes sociais.

No dia 14, foi enviado o Ofício CN nº 229, de 14/09/21, ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, encaminhando a Mensagem CN nº 92/21, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, comunicando a publicação do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 14/09/21, que declara o encerramento da tramitação da matéria no Congresso Nacional, bem como comunicando a devolução da presente Medida Provisória, nos termos do art. 48, inciso XI, do RISF, e dos arts. 2º, 44, 48 e 62, todos da Constituição Federal.

O Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 14/09/21, aborda a competência originária segundo o RISF, o instrumento regimental utilizado para a devolução:

CONSIDERANDO o disposto no inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, que atribui ao Presidente o poder-dever de impugnar as proposições contrárias à Constituição, às Leis ou ao Regimento; [...]

E outros fatores que deram força e consistência à devolução da MPV 1068:

[...] CONSIDERANDO que o conteúdo normativo veiculado na Medida Provisória nº 1.068, de 2021, disciplina, com detalhes, questões relativas ao exercício de direitos políticos, à liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, matérias absolutamente vedadas de regramento por meio do instrumento da Medida Provisória, conforme expressamente previsto pelo art. 62, § 1º, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal;
[...]



FAZ SABER que foi encaminhada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a Mensagem nº 92 (CN), de 14 de setembro de 2021, que **rejeita sumariamente** e devolve a Medida Provisória nº 1.068, de 2021, que "Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais", e declara o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional. (grifo nosso)

Faz-se notar, também, que, como sugere Bedritichuk (2021), "a devolução da MPV 1068 inovou ao conferir roupagem jurídica mais robusta ao ato de devolução. Alicerçado no mesmo artigo 48, XI, do RISF, o presidente Rodrigo Pacheco expôs as razões pelas quais considera a matéria inconstitucional, mas, ao invés de meramente devolver a MPV ao Executivo e declarar o encerramento de sua tramitação, como nos casos anteriores, considerou o ato de devolução como manifestação de rejeição sumária da medida provisória." Nascimento (2020) argumenta que "se o Parlamento pode rejeitar a medida provisória em até 120 dias, *a fortiori* também pode fazê-lo de plano, devolvendo-a no início da tramitação."

Bedritichuk (2021) alerta que, ao declarar a rejeição sumária da MPV, o presidente do Congresso Nacional teria superado o "questionamento de que a devolução não tem o condão de fazer cessar os efeitos jurídicos da MPV, já que, nesse caso, a devolução foi interpretada, para todos os efeitos, como a rejeição de admissibilidade da MPV". Esse efeito jurídico da devolução já era defendido por Nascimento (2020), para quem o instituto equivale a uma rejeição sumária justificada por razões de natureza cautelar. Por fim, chama-se atenção ao registro no site do Congresso Nacional sobre a "situação atual" da MPV 1068: "rejeitada a matéria (decisão terminativa), impugnada pela Presidência (art. 48, inc. XI, do RISF)¹⁶".

Em síntese, na devolução da MPV 1068, verifica-se toda uma gama de atores: parlamentares e lideranças requerem a devolução da MPV 1068; a Associação Latino Americana de Internet (ALAI) manifesta-se, também, por meio de requerimento enviado ao Congresso, a favor da devolução, a liderança do governo não recorre da decisão nem o Governo atua para tentar reverter a situação. Nessa devolução ainda se verifica que o Governo não optou por editar nova medida provisória revogando a anterior. Ainda vale destacar, o papel do STF com a decisão da Ministra Rosa Weber.

4.6 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 886, DE 19 DE JUNHO DE 2019

Por último, mas não menos importante, trataremos de um caso de devolução distinto dos demais no qual a MPV 886/2019 foi devolvida parcialmente. A MPV 886 tratava da organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. O Governo, no entanto, tentava por meio da edição de uma medida provisória, mais uma vez, atribuir a demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura, retirando a competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O Congresso Nacional, não havia muito tempo, tinha votado e rejeitado a MPV 870/2019 que, também, abordava a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Nesse sentido, a reedição, no mesmo ano, de nova MPV que tenha sido rejeitada pelo Congresso ou perdido eficácia por

¹⁶ Brasil, Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149726>. Acesso: 28 de nov de 2022.



decurso de prazo, conforme prevê o artigo 62, § 10, da Constituição Federal, configura-se conduta proibida pelo texto constitucional.

O presidente do Congresso Nacional, senador Davi Alcolumbre, defendendo a necessidade da devolução afirma que: “havendo sido incluída nova disposição neste sentido [atribuir a demarcação de terras indígenas ao Ministério da Agricultura], quando este Congresso Nacional já havia se manifestado no sentido de mantê-la no Ministério da Justiça e Segurança Pública, promoveu-se grave ofensa ao texto constitucional, o que é meu dever evitar e por ele zelar”¹⁷.

A devolução do trecho da MPV 886 formalizou-se por meio do Ato Declaratório do presidente da Mesa do Congresso Nacional 42/2019 que segue:

O Presidente da Mesa do Congresso Nacional faz saber que, utilizando-se das prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que o atribuem os deveres de zelar pelo respeito às prerrogativas do Senado e as imunidades dos Senadores, bem como - impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou ao Regimento, foi encaminhado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a Mensagem nº 61 (CN), de 25 de junho de 2019 que:

I - considera não escritas as alterações ao art. 21 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 promovidas pelo art. 1º da Medida Provisória nº 886, de 2019, **negando-lhe tramitação**, e

II - **declara a perda de eficácia da referida norma**, por ofensa ao art. 62, § 10, da Constituição Federal. (Grifo nosso)

Por coincidência, trechos do art. 1º da MPV nº 886/2019 também tinham sido objeto de suspensão por força de medida cautelar do ministro Luís Roberto Barroso no âmbito das ADIs 6062, 6172, 6173 e 6174. A decisão foi referendada e seu fundamento foi precisamente a violação do art. 62, § 10, da Constituição. Assim, se certa forma, a decisão do STF facilitou” a devolução parcial em comento.

5. ACHADOS E SUGESTÕES SOBRE A DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Ao se fazer uma retrospectiva dos casos analisados, verifica-se que o fundamento para a devolução de todas as medidas provisórias foi o art. 48 do RISF. Claramente, o RISF tem sido utilizado, por simetria, para suprir falta de regramento específico que defina, no âmbito do Congresso Nacional, a possibilidade ou não de se devolver MPVs. Esse uso recorrente do art. 48 do RISF pode ter respaldo constitucional no inciso XI, art. 49 – compete ao Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

Esse fato é corroborado, ainda, pelos registros encontrados no site do Congresso Nacional referente à “situação atual” de cada MPV. Para a MPV 33, encontra-se registrado “tramitação encerrada, sem eficácia (art. 48, II e XI, do RISF)”, já para a MPV 446, “tramitação encerrada, rejeitada pelo Plenário”; para as MPVs 669 e 979, “sem eficácia, (art. 48, II e XI, do RISF)”. Para a MPV 1068, no entanto, registrou-se “rejeitada matéria (decisão terminativa), impugnada pela Presidência (art. 48, inc. XI, do RISF) ”.

¹⁷ Brasil, Senado Federal, 25/06/2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/presidente-do-senado-devolve-trecho-de-mp-que-trata-da-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso: 20 de nov de 2022.



A partir dessa retrospectiva geral, observa-se, também, que no primeiro caso, a devolução teve como resultado a interrupção da tramitação da MPV 33/1989 - interrupção processual -, que continuou vigendo até que se desse a perda de eficácia normativa por decurso de prazo constitucional. No segundo caso, mesmo havendo a devolução, seu ato não impossibilitou que a Câmara dos Deputados, solicitasse cópia do processado para dar seguimento à tramitação que culminou com a rejeição da MPV por inadmissibilidade pelo Plenário da Câmara Baixa. Já nos dois casos seguintes, apesar de ter havido formalmente devolução das MPVs, o Executivo viu necessário revogar as medidas provisórias por meio de edição de nova MPV.

No quinto caso, diferentemente dos anteriores, o STF foi instado a se pronunciar na ADI 6991. O caso da MPV 1068 tornou-se emblemático, pois além de a ministra relatora afirmar que sua decisão não impedia a possibilidade de devolução da medida provisória – endossando, assim, a constitucionalidade do expediente - a devolução da MPV 1068 inovou ao conferir roupagem jurídica mais robusta ao ato de devolução, com a manifestação de rejeição sumária da medida provisória por parte do Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco. Aqui vale chamar atenção a uma consequência da decisão de rejeição sumária por parte do Presidente do Congresso Nacional, a forma que ficou registrada a “situação atual” da MP 1068 no site do Congresso Nacional: matéria rejeitada em decisão terminativa – impugnada pela Presidência.

No sexto e último caso analisado, houve algo inédito por parte do Legislativo: o Presidente do Congresso Nacional devolveu parcialmente a MPV, por afronta flagrante ao art. 62, § 10 da CF. A parte que restou da MPV 886/2019 tramitou normalmente em ambas as Casas congressuais.

Além disso, cabe destacar que, nas medidas provisórias analisadas neste trabalho, em todos os cinco casos, o efeito normativo teve encerramento distinto daquele do ato de devolução. No caso da MPV33, foi por decurso de prazo; no da MPV 446, pela rejeição da Câmara dos Deputados; no da MPV 669 e no da MPV 981, pela revogação por outra MPV; e no caso da MPV 1068 o efeito foi suspenso (ADI 6991), mas com a decisão do presidente Rodrigo Pacheco o efeito normativo teve seu desfecho na rejeição sumária de admissibilidade da MPV.

Aqui chama-se atenção à solução encontrada pelo senador Rodrigo Pacheco – de rejeição sumária – que pode, sem dúvida, servir de exemplo a ser adotado como forma de rejeição de admissibilidade da MPV, abrindo novo precedente para futuras deliberações sobre casos semelhantes. Além disso, como visto, a decisão da Min. Rosa Weber (ADI 6991) endossa a possibilidade de essa prática reiterada de devolução poder se tornar costume constitucional.

Em suma, a partir dos casos explorados neste trabalho, percebe-se claramente que a carência de normatividade não tem impossibilitado a utilização do instrumento de devolução por completo. Pelo contrário, a devolução de MPVs tem sido utilizada, ao menos, em caráter cautelar - como mencionado em Nascimento (2020) -, com o propósito de obstar efeitos potencialmente irreversíveis de medidas provisórias flagrantemente inconstitucionais.

Antes de se passar às sugestões, vale destacar que não se pode negar que a ação concreta dos poderes Legislativo (atuando na devolução de MPVs) e Judiciário (decisões do STF, em específico, na esfera da ADI 6991) tem conferido efetividade à prática da devolução de MPVs. Desse modo, constata-se que a interpretação diária que esses poderes fazem das normas a eles concernentes dá força à criação de



costume constitucional. Nessa lógica, pode-se afirmar que a prática de devolução de medidas provisórias vem se consolidando como um costume constitucional, o que ampara as devoluções.

Com base nos casos de devolução de MPVs analisados neste trabalho, pode-se sugerir que: em face de evidente e manifesto descumprimento dos requisitos constitucionais, sejam eles de relevância e urgência, sejam eles os da estrita observância de vedação à reedição de MPV na mesma legislatura ou sejam eles oriundos de condição inadmissível por conteúdo de mérito flagrantemente inconstitucional - o que Nascimento (2020a) chama de “hipóteses de vícios insanáveis pelo processo legislativo” -, cabe ao Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes (CF art. 49, XI) e ao presidente do Senado Federal impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou ao Regimento Interno do Senado Federal (art. 48, XI).

Nesse sentido, no controle do exercício da função legislativa do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, é premente formalizar, na forma de Projeto de Resolução do Congresso Nacional, o exercício antecipado do juízo prévio de admissibilidade, decidindo pela devolução de uma MPV, que seria de competência do presidente do Senado Federal, na qualidade de presidente do Congresso Nacional. Analogamente, seria de sua competência devolver partes de MPVs que deliberadamente desrespeitam a Constituição.

O que se propõe aqui não é inovador. Hoje, de fato, já é possível constatar algo semelhante no exercício de devoluções de MPVs. Nota-se, contudo, uma incerteza jurídica devido à falta de respaldo legal escrito ou expresso. Por um lado, constatou-se, neste trabalho, que houve apresentação, na maioria dos casos de devolução, por parte de parlamentares de ambas as Casas Legislativas, de requerimentos de pedido de devolução de MPVs consideradas, por eles, inconstitucionais e, por outro, consulta informal de parte do Presidente do Senado à Câmara Alta antecedendo à comunicação da decisão de devolução de MPV. Essa prática de “consulta”, portanto, já é feita, mas ainda não é regulamentada.

Em vista disso, é mister que os casos de flagrante inconstitucionalidade sejam listados e que a competência para o ato de devolução seja do Presidente do Senado, após consulta ao Congresso Nacional ou à Comissão Mista de Medidas Provisórias – caso tenha sido instituída - de forma a não infringir o princípio da colegialidade nem a levantar questionamentos sobre possível violação do devido processo legislativo.

Como mencionado anteriormente, o caso da devolução da MPV 1068/2021 parece ter aberto precedente no direcionamento da formalização da prática de devolução de MPV. A decisão da ministra Rosa Weber no âmbito da ADI 6991 somada à manifestação de **rejeição sumária** (grifo nosso) de medida provisória conferiu admissibilidade jurídica ao ato, não se limitando à dimensão processual, mas alcançando, também, a dimensão normativa. O que se faz necessário, contudo, é a regulamentação de tal prática, por meio de uma resolução do Congresso Nacional, para evitar quaisquer desentendimentos quanto à extinção do efeito de ordem jurídica.

Por fim, com o propósito de se restabelecer a normalidade da ordem jurídica, urge-se determinar um prazo limite para a devolução, evitando-se, assim, de quaisquer “efeitos concretos inconstitucionais indesejáveis” (Nascimento, 2020) Ao se verificar as MPVs analisadas neste trabalho, nota-se que todas elas tiveram sua



devolução efetuada de forma célere: a MPV 33/1989 foi devolvida em 4 dias; a MPV 446/2008, em 9 dias; a MPV 669/2015, em 5 dias; a MPV 886/2019, em 7 dias; a MPV 979/2020, em 3 dias e a MPV 1068/2021, em 8 dias. Desse modo, com base na celeridade dada nos exemplos analisados, propõe-se determinar um prazo limite para a devolução das MPVs não superior a 15 dias a contar da data de sua publicação.

7. CONCLUSÃO

O presente trabalho procedeu a uma análise descritiva e exploratória do instituto da devolução de medidas provisórias, a partir do qual foram extraídos achados e formuladas sugestões. Como foi possível perceber, o experiente tem sido tema de debates, notadamente quanto à sua juridicidade, haja vista a falta de um texto normativo claro que forneça amparo inquestionável à devolução, seja na Constituição, seja nos regimentos internos. Considerando a controvérsia sobre a questão, procedeu-se à análise dos argumentos dos dois lados da discussão, bem como foi realizada a exposição dos casos concretos em que já ocorreu a devolução de medidas provisórias.

Após tudo o que foi visto, estudado e analisado, observa-se que, nada obstante a ausência de previsão autorizando expressamente a devolução de medidas provisórias, esse fato não tem impedido, na prática, os diversos episódios em que essa figura vem sendo utilizada, o que naturalmente gera questionamento sobre os efeitos jurídicos dessa prática.

Como observado, diante das mesmas disposições normativas, parte da literatura entende que a devolução é simplesmente inconstitucional ou um mero ato político sem efeitos jurídicos, ao passo que outra parte da literatura concebe na vagueza das disposições constitucionais – sobretudo a do art. 62, § 5º, que menciona a necessidade um “juízo prévio” sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais como condição da deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional – uma permissão para tal atuação monocrática do presidente do Senado Federal, na qualidade de presidente de Congresso Nacional.

O fato de o texto constitucional não trazer expressamente os legitimados, e tampouco tê-lo feito a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso, abre uma brecha para interpretação literal e, assim, ao entendimento que, monocraticamente, o presidente do Congresso Nacional, em caso de flagrante inconstitucionalidade, tem competência para devolver MPVs.

Esse entendimento juntamente com as prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI, do RISF vêm sendo utilizados, de forma reiterada ao longo dos anos, pelos presidentes do Congresso Nacional para justificar, monocraticamente, a devolução de MPVs.

Nesse sentido, pode-se cogitar a viabilidade de que a ação dos poderes constituídos juntamente com as vicissitudes sociais e políticas do momento podem dar concretude a formação de costumes constitucionais. Costumes que se validariam devido, também, à extrapolação de parte do Poder Executivo de sua prerrogativa de edição de MPVs.

Nos casos analisados, a formação do costume constitucional foi validado, certamente, pela atuação progressiva de atores distintos nas devoluções de medidas provisórias. Primeiramente, na devolução da MPV 33, verificou-se o registro de um simples acontecimento histórico com a participação do presidente do



Congresso Nacional. Já na devolução da MPV 446, um ato eminentemente político e unilateral que teve novamente a participação de um único ator, o presidente do Congresso Nacional, na edição do Ato Declaratório.

Logo depois, na devolução da MPV 669, nota-se nitidamente a atuação de um número maior de agentes envolvidos: o presidente do Congresso, senador Renan Calheiros edita um Ato declaratório, parlamentares e lideranças manifestam seu apoio à devolução; a liderança do governo não contesta e o governo não atua de forma a reverter a situação, simplesmente edita nova MPV revogando a anterior. Esse crescente atinge seu ápice com a devolução da MPV 1068. Nessa devolução, existe toda uma gama de atores na expectativa de materialização da devolução da medida provisória 1068: parlamentares requerem a devolução, agentes externos ao Congresso exigem a devolução, a liderança do governo novamente não recorre da decisão, o STF decide por endossar a devolução e o governo letargo não toma nenhuma providência. Essa evolução gradativa da força crescente da atuação dos agentes na devolução de MPVs corrobora a existência do costume que, ao passar dos anos, nasce, cresce e se consolida constitucionalmente.

De fato, ao longo dos anos, como se verificou neste trabalho, a prática de devolução de MPV tem sido adotada e, como consequência, com a decisão do presidente do Congresso Nacional, tem-se aceitado a perda do efeito da MPV, desde a data em que foi editada. Em alguns casos, tem se verificado, por parte do Chefe do Executivo, a revogação da MPV.

Por fim, tudo leva a crer que na percepção dos parlamentares, a devolução de medidas provisórias por parte do presidente do Senado Federal é justificada quando a inconstitucionalidade da MPV é flagrante. Assim, tem-se, como consequência, a suspensão imediata dos efeitos da medida. Contudo, verifica-se a necessidade premente de se trazer regras concretas e sólidas para o Congresso Nacional.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS PROVISÓRIA

BEDRITICHUK, Rodrigo. **Conjur**, 2021: 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>. Acesso em: 6 dez. 2021

BEDRITICHUK, Rodrigo. **Medida Provisória – uma moeda inflacionada: a inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas provisórias e o aumento dos custos de aprovação**. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 66, de 12 de junho de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-declaratorio-do-presidente-da-mesa-do-congresso-nacional-n-66-de-2020-261353669>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 14 de setembro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9016003&ts=1640021246414&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.



BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 5 de março de 2015. Brasília, 2015.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19362?sequencia=9>. Acesso em: 10 de out. 2022.

_____. **Medida Provisória nº 33, de 16 de janeiro de 1989.** Brasília, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1988-1989/033.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008.** Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/446imprensa.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015.** Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv669imprensa.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 979, de 9 de junho de 2020.** Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv979imprensa.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 1068, de 6 de setembro de 2021.** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.068-de-6-de-setembro-de-2021-343277275>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 1135, de 29 de agosto de 2022.** Brasília, 2021. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/154574>. Acesso em: 10 nov. 2022.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. ADI 221/DF. Diário da Justiça, 16/9/1993. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1496202>. Acesso em: 02 out. 2022.

_____. ADI 293/DF. Diário da Justiça, 16/04/1993. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1500588>. Acesso em: 02 out. 2022.

_____. ADI 4.029/DF. Diário da Justiça, 27/06/2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2595890> Acesso em: 29 set. 2022.

_____. ADI 6.991/DF. Diário da Justiça, 18/03/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6253041> Acesso em: 2 nov. 2022.

_____. ADI 7.232/DF. Diário da Justiça, 09/11/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6470680>. Acesso em: 13 nov. 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional.** 4. ed. Salvador: Jus Podium, 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo.** Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Compendio de Introdução à Ciência do Direito.** Ed. Saraiva, 1995.

FERRAZ, Anna Cândida. **Processos Informais de Mudança da Constituição: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais.** 1a. Ed: Editora Max Limonad, 1986.

LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. **Normas Constitucionais não escritas: costumes e convenções da constituição.** Tese (Doutorado em Direito) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.



NASCIMENTO, Roberta Simões. Sobre a constitucionalidade da 'devolução' de medidas provisórias. **Jota**, 29/06/2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sobre-a-constitucionalidade-da-devolucao-de-medidas-provisorias-29062020>. Acesso em: 6 dez. 2021.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Análise econômica do processo legislativo: a teoria da escolha pública, a racionalidade coletiva e o comportamento estratégico na política brasileira. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (Coords). **Temas em direito e economia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021a, pp. 297-349.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias. **Jota**, 15/09/2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columas/defensor-legis/de-novo-sobre-a-devolucao-de-medidas-provisorias-15092021>. Acesso em: 6 dez. 2021b.

MALUF, André Luiz. A inconstitucionalidade da devolução de Medidas Provisórias. **Jota**, 29/06/2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-inconstitucionalidade-da-devolucao-de-medidas-provisorias-29062020>. Acesso em: 22 dez. 2021.

MARQUES, Fábio Henrique Soares Oliveira. **O processo legislativo aplicável à tramitação de medidas provisórias: análise da constitucionalidade do incidente de devolução**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36365>. Acesso em: 22 dez. 2021.

MELO, Teresa. **Devolução de medidas provisórias pelo Congresso Nacional: Desafios do mais recente instrumento de controle recíproco entre os Poderes**. **Jota**, 15/09/2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/devolucao-de-medidas-provisorias-pelo-congresso-nacional-15092021>. Acesso em: 22 dez. 2021.

MOHN, Paulo. Devolução de Medida Provisória não afasta por completo os seus efeitos. **Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-28/paulo-mohn-efeitos-devolucao-medida-provisoria>. Acesso em: 10 dez. 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 15ª ed. Ver. Atual e ampl., São Paulo: Editora Método, 2011.

QUINTILIANO, Leonardo David. **MIGALHAS DE PESO**, 2021: A possibilidade de devolução de medidas provisórias pelo presidente do Congresso Nacional e seus efeitos. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/351443/devolucao-de-medidas-provisorias-pelo-presidente-do-congresso-nacional>. Acesso em: 6 dez. 2021.

SILVA, Ailton Cardoso. **Medidas provisórias: Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução**. Brasília, Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535909/TCC_Ailton%20Cardoso%20da%20Silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535909>. Acesso em: 22 dez. 2021.

ZAULI, Eduardo Meira; RODRIGUES, Marta M. Assunção. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: relação Executivo-Legislativo e política de saúde no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 25, jun./dez. 2002. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/67/77>. Acesso em: 22 jan. 2023



AGRADECIMENTOS

Agradeço, em especial, à minha mãe pela força na realização deste trabalho. Agradeço, também, à orientadora, Roberta Simões, por de pronto aceitar conduzir minha pesquisa e por sua paciência e dedicação. Por fim, sou grato, também, aos professores da Pós-Graduação, aos colegas da Pós e, em especial, às colegas do Gabinete Marcelo Castro, Felícia Ibiapina e Roberta Pontes, que compartilharam desta experiência comigo.

