



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Davi Damasceno Sales

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE  
DA DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS SEM ANÁLISE PELAS CASAS  
DO CONGRESSO NACIONAL**

BRASÍLIA  
2022



Davi Damasceno Sales

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE  
DA DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS SEM ANÁLISE PELAS CASAS  
DO CONGRESSO NACIONAL**

Trabalho apresentado à banca  
examinadora do Instituto Legislativo  
Brasileiro como requisito para obtenção do  
título de especialista em Poder Legislativo  
e Direito Parlamentar

Orientador: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk.



## 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 autorais



Davi Damasceno Sales

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE  
DA DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS SEM ANÁLISE PELAS CASAS  
DO CONGRESSO NACIONAL**

Trabalho apresentado à banca  
examinadora do Instituto Legislativo  
Brasileiro como requisito para obtenção do  
título de especialista em Poder Legislativo  
e Direito Parlamentar

Orientador: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Aprovado em Brasília, em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022 por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof Dr Carlos David Carneiro Bichara  
Câmara dos Deputados



# TÍTULO DO ARTIGO: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE DA DEVOUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS SEM ANÁLISE PELAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL

Davi Damasceno Sales

## RESUMO

Este Trabalho busca analisar pontualmente medidas provisórias devolvidas pelo Presidente do Congresso Nacional sem análise da Comissão Mista de Medida Provisória do Congresso Nacional, bem como sem manifestação do Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Busca-se expor os efeitos jurídicos e políticos de tal devolução, bem como a validade de tal ato à luz da legislação brasileira em vigor. Por fim, o trabalho conclui com posicionamento pessoal sobre o tema, em que o autor defende pela inconstitucionalidade da devolução de medidas provisórias sem análise pelas Casas do Congresso Nacional pelo fato de a Constituição Federal ser clara que as medidas provisórias devem ser analisadas, bem como pelo fato de não existir possibilidade de o Presidente do Congresso Nacional exercer controle de constitucionalidade de normas em vigor (medida provisória com força de lei).

**Palavras-chave:** Medidas provisórias. Devolução. Efeitos da devolução.



## 1. INTRODUÇÃO

O tema tratado neste Trabalho de Conclusão de Curso refere-se a medidas provisórias devolvidas pelo Presidente do Congresso Nacional ao Presidente da República, sem manifestação da Comissão Mista de Medida Provisória do Congresso Nacional, bem como sem manifestação do Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Busca-se uma resposta ao problema: é constitucional, legal e regimental a devolução de medidas provisórias pelo Legislativo sem deliberação colegiada pelas Casas do Congresso Nacional?

Pretende-se, com esta pesquisa, esclarecer sobre a validade da devolução de medidas provisórias pelo Legislativo sem deliberação pelas Casas do Congresso Nacional à luz da legislação em vigor.

A pesquisa é desenvolvida em razão do fenômeno que tem ocorrido há algum tempo no Congresso Nacional, mais recentemente com maior frequência: a devolução de uma Medida Provisória (MP) pelo Presidente do Congresso Nacional sem a proposição tramitar por nenhuma das Casas do Congresso Nacional.

Os resultados serão apresentados de modo textual com algumas citações, com emprego de fluxograma de tramitação das medidas provisórias para ficar mais didática a explanação.

## 2. INSTITUTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

As medidas provisórias foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição de 1988. Conforme João Trindade<sup>1</sup>, o modelo de legislação pelo Poder Executivo não era inédito no mundo, muito menos no sistema constitucional brasileiro.

No Brasil, em 1937, surgiu o modelo dos decretos-lei, com força de lei, na Constituição daquele ano outorgada por Getúlio Vargas. O Brasil foi regido exclusivamente pelos decretos-lei de 1937 a 1945, período em que o Congresso Nacional permaneceu fechado.

De acordo com dados históricos trazidos pelo autor, os decretos-lei foram abolidos com a Constituição democrática de 1946 e ressurgiram com o Ato Institucional nº 2, de 1964. Em tal momento, atribuiu-se poder ao Presidente da República para ele editar decretos-lei *ad referendum* do Congresso Nacional, especificamente nas matérias relativas à segurança nacional.

Em seguida, com a Constituição de 1967, as matérias a serem veiculadas por meio dos decretos-lei foram ampliadas para possibilitar a o trato de matérias financeiras e administrativas. Além disso, a não apreciação dos atos pelo Congresso Nacional no prazo a isso destinado implicava em aprovação da matéria por decurso de prazo.

---

<sup>1</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade, 2020.



No campo do direito comparado, a principal fonte inspiradora das medidas provisórias é o direito italiano com os *provvedimenti provvisori* ou *decretos-legge*. O modelo brasileiro das medidas provisórias, no texto original na Constituição de 1988, encontra enorme similaridade com o modelo italiano, que adota o sistema de governo parlamentarista.

Na Constituição brasileira de 1988, as medidas provisórias podiam ser editadas pelo Presidente da República para tratar de quaisquer tipos de matérias, assim como era o inspirador modelo italiano. Até mesmo era possível a edição de medida provisória em matéria penal, desde que benéfica ao réu, o que hoje em dia é vedado de maneira absoluta.

Quanto ao período de vigência das medidas provisórias, elas possuíam um prazo de trinta dias de validade, podendo ser reeditadas pelo Presidente da República quantas vezes fossem necessárias, desde que isso fosse feito dentro do prazo inicial de validade. Tal interpretação foi validada pelo Supremo Tribunal Federal em sua Súmula n<sup>o</sup> 651 (posteriormente convertida na Súmula vinculante n<sup>o</sup> 54 no ano de 2016), *in verbis*:

A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição.

Dessa maneira, era possível que medidas provisórias vigorassem por anos sem nenhum tipo de controle pelo Poder Legislativo, pela simples sequência de revalidações sucessivas. O Congresso, de fato, não realizada nenhuma espécie de controle.

Com o decorrer do tempo, evidenciou-se que o modelo italiano, aplicável a um sistema parlamentarista, não estava se encaixando muito bem no modelo presidencialista brasileiro.

Cabe ressaltar que o modelo foi importando, ao menos em boa parte, do modelo italiano tendo em vista que a Constituição brasileira de 1988 estava sendo trabalhada para implantação de um modelo parlamentarista no Brasil. Por acordos políticos à época, adotou-se o modelo presidencialista, praticamente “em cima da hora”, às vésperas da conclusão da assembleia constituinte. Com isso, o instituto da medida provisória ficou em certo descompasso com a constituição que o regeria.

Nos termos de João Trindade, “Se, num modelo parlamentarista, serve de fórmula para garantir ao Executivo alguma margem de ação independentemente do Parlamento, ao ser inserida no sistema presidencialista a medida provisória serviu para criar uma espécie de ‘hiper-presidencialismo’<sup>2</sup>”.

Assim, buscou-se no ano de 2001, por meio de Emenda à Constituição (EC n<sup>o</sup> 32/2001), modificar as regras relativas às medidas provisórias, cujas principais modificações são descritas a seguir.

Entre as mudanças na tramitação das medidas provisórias encontra-se a modificação do prazo de vigência, que passou a ser de sessenta dias com prorrogação automática por mais sessenta dias, extinguindo-se, assim, as sucessivas e infinitas reedições da norma pelo chefe do Poder Executivo.

---

<sup>2</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade, 2020, pág. 240.



Ademais, a apreciação da matéria deixou de ser feita pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, passando a ser analisada pela Câmara dos Deputados e Senado Federal separadamente, após parecer obrigatório de uma comissão mista do Congresso Nacional<sup>3</sup>.

Além disso, o prazo da medida provisória (MP) passou a ser suspenso durante os recessos do Congresso Nacional, abolindo-se a convocação extraordinária para apreciação da matéria.

Ainda, um dos novos efeitos foi a introdução do sobrestamento de pauta a partir do 45º dia de tramitação da MP, cuja regra foi estampada no texto constitucional como se mostra a seguir:

Art. 62, § 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.

A interpretação de tal regra foi modificada após decisão do STF no MS nº 27.931/DF, que referendou solução empregada pelo então Deputado Federal Michel Temer, quando Presidente da Câmara dos Deputados. Tal interpretação definiu que somente ficariam sobrestados os projetos de lei ordinária que dispusessem sobre matéria que pudesse tramitar por via de MP.

Dessa forma, a pauta não seria trancada para propostas de emenda à Constituição, nem para projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo, nem projetos de resolução. Seria trancada tão somente para alguns projetos de lei, apenas aqueles que pudessem tramitar por via de MP.

Por fim, de acordo com as regras da EC nº 32/2001, temos que as MP não podem versar sobre as matérias dispostas no § 1º, do art. 62, da CF:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Há outras vedações à edição de MP no texto constitucional, além das mencionadas no § 1º do art. 62, quais sejam:

a) Proibição de edição de MP sobre o Fundo Social de Emergência:

<sup>3</sup> O parecer da comissão mista do Congresso Nacional tornou-se obrigatório por força de decisão do STF na ADI nº 4.029/DF, publicada no DJe de 26/06/2012.





ADCT, Art. 73. Na regulação do Fundo Social de Emergência não poderá ser utilizado o instrumento previsto no inciso V do art. 59 da Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994)

b) Proibição de edição de MP para dispor sobre exploração de gás natural canalizado pelos Estados:

CF, art. 25:

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

c) Vedação de MP para dispor sobre regulamentação de matérias objeto de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001:

ADCT, Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

### 3. NATUREZA JURÍDICA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

As medidas provisórias (MPs) possuem natureza jurídica dúplice, pois ao serem publicadas no meio oficial passam imediatamente a possuírem força de lei e também se tornam proposições a serem apreciadas pelo Poder Legislativo. Assim, possuem simultaneamente natureza jurídica de lei em vigor e de proposição, conforme a Constituição Federal de 1988.

No âmbito federal, compete ao Presidente da República editar medidas provisórias com força de lei, conforme teor do art. 62, da Constituição Federal:

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.

As MPs só podem ser utilizadas para tratar de matérias relevantes e importantes para o Brasil. Com isso, o controle prévio (preventivo) do preenchimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da edição da MP cabe ao Presidente da República.

Além disso, o controle dos pressupostos constitucionais será predominantemente repressivo político, realizados em três momentos pelo Congresso Nacional: na comissão mista destinada a analisar e emitir parecer sobre a MP (sem força de arquivamento da proposição); no Plenário da Câmara dos Deputados; e no Plenário do Senado Federal. O exercício do controle pelo Plenário das Casas possui força negativa na tramitação da MP, causando arquivamento da proposição no caso de serem julgados incabíveis os argumentos do Presidente da República quanto aos pressupostos constitucionais.

Ademais, é possível o controle judicial dos pressupostos de relevância e urgência para a edição de medidas provisórias<sup>4</sup>, porém em tal caso o controle é de domínio estrito. Conforme entendimento pacífico do STF, somente é possível o

<sup>4</sup> Decisões do STF: ADI nº 5.599, j. 26/10/2020; ADI nº 525 MC/DF, j. 12/06/1991; RE 592377, j. 04/02/2015.



controle judicial dos pressupostos constitucionais de MP em caso de abuso de poder de legislar ou de clara falta de razoabilidade da medida.

Dessa maneira, a partir da publicação da MP no Diário Oficial da União, a norma adquire força de lei imediatamente. Em seguida, cabe ao Poder Legislativo, bem como ao Poder Judiciário (este de modo restrito), controlar os pressupostos de relevância e urgência da MP. Simultaneamente, cabe ao Congresso Nacional se debruçar sobre a proposição MP para deliberação.

No âmbito do Congresso Nacional, a tramitação da proposição medida provisória é regulamentada pela Resolução nº 1, de 2002-CN. De modo bastante resumido, a tramitação é iniciada em uma comissão mista do Congresso (Comissão Mista da Medida Provisória – CMMPV) que deverá analisar os pressupostos constitucionais da MP e emitir parecer sobre a matéria, sem poder terminativo/conclusivo. Em seguida, a matéria será encaminhada para análise pela Câmara dos Deputados e, se aprovada, encaminhada à deliberação do Senado Federal.

Dessa forma, fica bastante clara a dualidade da natureza jurídica da MP, que simultaneamente é norma com força de lei e proposição a ser analisada pelo Congresso Nacional.

Por consequência, temos que simultaneamente uma proposição é também norma com força de lei plenamente em vigor. Assim, somente cabe ao Poder Judiciário interromper a força da norma legal em vigor, por meio de controle de constitucionalidade, nos termos da legislação brasileira em vigor.

Dessa maneira, mesmo que o Presidente do Congresso decida interromper a tramitação da proposição em curso no Congresso, não possui ele competência para interromper a força legal da norma em vigor.

Diga-se de passagem, nem mesmo o próprio autor da medida provisória (o Presidente da República) pode retirar uma medida provisória em vigor, retirar a proposição de tramitação do Congresso Nacional. O autor até pode revogar uma MP por outra MP, mas não retirar a norma que segue em vigor.

#### 4. A TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO CONGRESSO NACIONAL

No Congresso Nacional, a tramitação das MPs é regida pela Resolução nº 1, de 2002-CN.

Inicialmente, compete ao Presidente da República editar medidas provisórias com força de lei nos termos da Constituição da República de 1988:

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.

Ao editar a medida provisória, o Presidente faz publicar seu teor no Diário Oficial da União (DOU). A partir dessa publicação a medida provisória passa a vigorar em todo o território nacional e passa a ser contado seu período de validade de sessenta dias prorrogável automaticamente por mais sessenta dias.



Ressalta-se que a tramitação detalhada da tramitação das MP no Congresso pode ser acompanhada através do fluxograma apresentado no Anexo A deste trabalho.

É importante salientar um aspecto acerca da cláusula de vigência. Se a medida provisória não contiver a cláusula padrão “Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação” e apresentar, ao invés disso, um prazo de *vacatio legis*, não restaria atendido o pressuposto constitucional de relevância e urgência da MP. Onde estaria a urgência da norma se ela contém um prazo de *vacatio legis*? É algo que pode gerar um bom debate.

Por exceção, alguns tributos, por força constitucional, podem ser instituídos e majorados por MP, conforme apresentado no Anexo B deste trabalho.

Retornando à tramitação da MP publicada no DOU. Passo seguinte, a MP (que ao mesmo tempo é uma norma em vigor com força de lei e uma proposição) é enviada de imediato ao Congresso Nacional.

A seguir, é designada a Comissão Mista de Medida Provisória (CMMPV) destinada a emitir parecer sobre a matéria e em tal comissão abre-se a fase de emendamento que dura 6 (seis) dias a contar da publicação da MP no DOU.

Interessante notar que a MP tramita nas “três Casas do Congresso Nacional”: no Congresso propriamente dito (na Comissão Mista de Medida Provisória - CMMPV) e nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Primeiramente, na CMMPV são analisados os pressupostos constitucionais de relevância e urgência da MP. Ademais, a CMMPV é obrigada a emitir o parecer sobre a MP por decisão do STF na ADI 4029, que declarou incidentalmente a inconstitucionalidade de dispositivos da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permitia a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente no Plenário da Câmara dos Deputados, dispensando o parecer da CMMPV:

[ADI 4029 / AM - AMAZONAS](#)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. LUIZ FUX

Julgamento: 08/03/2012 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) VIOLAÇÃO DO ART. 62, CAPUT E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR...

(...)

4. As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, **evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.**



**5. O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional.**

**A Doutrina do tema é assente no sentido de que “O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias”.**

**Por essa importância, defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade.**

**Nessa esteira, são questionáveis dispositivos da Resolução 01/2002-CN, na medida em que permitem a votação da medida provisória sem o parecer da Comissão Mista.**

(...)

**A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista; tornou-se praxe a manifestação singular: 'No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional.**

Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro '**império do relator**, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário'.

**Cumpra lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional.** Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte.

(...)

**Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta.**

**Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes.”** (In: CLÉVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. V. tb. CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo – atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: RT, 2008. p. 285)

**6. A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias em hipóteses excepcionais, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República.**

(...)

11. Ação Direta julgada improcedente, **declarando-se incidentalmente a inconstitucionalidade dos artigos 5º, caput, e 6º, caput e parágrafos 1º e 2º, da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional**, postergados os efeitos da decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, para preservar a validade e a eficácia de todas as Medidas Provisórias convertidas em Lei até a presente data, bem como daquelas atualmente em trâmite no Legislativo. (grifo nosso)

Aprovado o parecer da CMMPV, ele pode concluir no mérito:



- pela aprovação total da MP como foi editada pelo Poder Executivo;
- pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV), quando o texto original da MP é alterado por emendas que foram aceitas pela CMMPV;
- pela rejeição da matéria.

Após tal etapa, necessariamente a matéria é encaminhada à Câmara dos Deputados, independentemente do teor do parecer da CMMPV. A comissão não possui a competência para, ao emitir opinião para rejeitar a matéria, arquivá-la (encerrar por definitivo a tramitação legislativa da matéria). A comissão não aprova nem rejeita, apenas aprova um parecer (opinião técnica) não vinculativo, que pode ser favorável ou contrário à MP. Na Câmara se inicia a apreciação do mérito da MP por força de dispositivo constitucional:

Art. 62.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados ocorre pela segunda vez a análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Se a MP não atender tais pressupostos, a Câmara possui o poder decisório de rejeitar a MP e arquivar a matéria de modo definitivo, publicando no DOU ato declaratório de rejeição da MP.

Na Câmara, a matéria não tramita por comissões, somente no Plenário da Casa. Antes da análise de mérito, há um juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais. Caso a Câmara entenda que a MP não atende a tais requisitos, arquivará a matéria.

O quorum para aprovação da MP é de maioria simples e os Deputados podem: rejeitar a MP e arquivá-la definitivamente; aprovar a MP com as emendas aprovadas pela CMMPV (aprovação do PLV); ou aprovar o texto original da MP vindo do Poder Executivo. Em qualquer caso de aprovação, a matéria segue ao Senado.

No Senado Federal ocorre pela terceira vez a análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Se a MP não atender tais pressupostos, o Senado também possui o poder decisório de rejeitar a MP e arquivar a matéria de modo definitivo, publicando no DOU ato declaratório de rejeição da MP.

De modo similar ao que ocorre na Câmara, no Senado a matéria não tramita por comissões, somente no Plenário da Casa. O quorum para aprovação da MP é de maioria simples e os Senadores podem:

- rejeitar a MP: a matéria tem sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada de modo definitivo;
- aprovar a MP na íntegra (nos termos da edição original): a MP é enviada à promulgação pelo Presidente do Congresso Nacional e se torna lei;
- aprovar o PLV recebido da Câmara dos Deputados sem alterações de mérito: o texto é remetido à sanção do Presidente da República;
- aprovar o PLV recebido da Câmara dos Deputados com emendas de mérito: nesse caso, a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre as emendas;
- aprovar a MP, em decorrência de preferência sobre o PLV da Câmara dos Deputados: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória;



- aprovar novo PLV: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre o PLV oferecido pelo Senado Federal.

Por fim, cumpre ressaltar que o prazo inicial de vigência de uma MP é de sessenta dias e é prorrogado automaticamente por igual período caso não tenha sua votação concluída nas duas Casas do Congresso Nacional.

Se não for apreciada em até 45 dias, contados da sua publicação, a matéria entra em regime de urgência, sobrestando algumas deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Trata-se da conhecida solução Temer, já abordada neste trabalho: o trancamento da pauta por causa de MPs não votadas no prazo de 45 dias só alcança projetos de lei que versem sobre temas passíveis de serem tratados por MPs, explicada a seguir por Márcio André Lopes Cavalcante, em seu portal Dizer o Direito, nos comentários acerca do posicionamento do STF no [MS 27931/DF](#), Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29/6/2017 (Informativo 870)<sup>5</sup>:

**Sobrestamento atinge apenas projetos de lei ordinária que possam ser tratados por MP**

Vale ressaltar, no entanto, que, apesar de o dispositivo falar em “todas as demais deliberações”, o STF, ao interpretar esse § 6º, não adotou uma exegese literal e afirmou que ficarão sobrestadas (paralisadas) apenas as votações de projetos de leis ordinárias que versem sobre temas que possam ser tratados por medida provisória.

Assim, por exemplo, mesmo havendo medida provisória trancando a pauta pelo fato de não ter sido apreciada no prazo de 45 dias (art. 62, § 6º), ainda assim a Câmara ou o Senado poderão votar normalmente propostas de emenda constitucional, projetos de lei complementar, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo e até mesmo projetos de lei ordinária que tratem sobre um dos assuntos do art. 62, § 1º, da CF/88. Isso porque a MP somente pode tratar sobre assuntos próprios de lei ordinária e desde que não incida em nenhuma das proibições do art. 62, § 1º.

**Compare**

Redação literal do art. 62, § 6º CF/88	Como deve ser interpretado o dispositivo
Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, 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.	Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas ordinárias, que possam ser tratadas por medida provisória.

Por fim, segue em anexo ilustração, em três páginas, que apresenta o fluxograma da tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional.

## 5. CASOS DE DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

A legislação em vigor, sobretudo a Constituição Federal de 1988, o Regimento Comum do Congresso Nacional (incluindo a Resolução nº 1, de 2002-CN, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se

<sup>5</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. O trancamento da pauta por conta de MPs não votadas no prazo de 45 dias só alcança projetos de lei que versem sobre temas passíveis de serem tratados por MP. Disponível em <<https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2017/07/info-870-stf.pdf>>. Acesso em 18 de novembro de 2022.



refere o art. 62 da Constituição Federal), o Regimento Interno do Senado Federal, bem como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não possibilitam a devolução de medidas provisórias pelo Legislativo sem deliberação pelas Casas do Congresso Nacional.

Recentemente, ocorreu, mais uma vez, um fenômeno no Legislativo brasileiro: a devolução de uma Medida Provisória (MP) pelo Presidente do Congresso Nacional sem que a proposição tramitasse por nenhuma das Casas do Congresso Nacional.

Em tal caso, tratou-se da MP nº 1068/2021, que alterava 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.

Para a devolução de tal MP, o Presidente do Congresso Nacional basicamente invocou o inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF):

Art. 48. Ao Presidente compete:

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

Entende-se que tal dispositivo é trazido à baila em decorrência de ausência de disposição sobre o tema no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), que remete o caso ao RISF:

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

Tal devolução trata-se de uma prática adotada no seio do Legislativo Federal há anos e já ocorreu outras vezes: MP 33/89, do presidente José Sarney; MP 446/08, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva; MP 669/15, da presidente Dilma Rousseff; e MP 979/20, do presidente Jair Bolsonaro.

Porém, temos um problema: Essa prática que vem sendo adotada é regimental?

Vejam os processos legislativos regimentais das MP sob a ótica do Regimento Comum do Congresso Nacional e do Regimento Interno do Senado Federal.

Conforme já exposto, a devolução, pelo Presidente do Congresso Nacional, da MP nº 1068/2021 se deu sob a justificativa do que dispõe o XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

De fato, é possível ao Presidente do Congresso Nacional rejeitar a tramitação de uma proposição que lhe pareça contrária às regras da Constituição Federal. Em que pese tal regra estar insculpida no RISF, o Art. 151 do RCCN possibilita a utilização, pelo Congresso Nacional, de dispositivo do RISF em caso de omissão do RCCN. E foi exatamente o que foi feito.

Essa espécie de controle prévio de constitucionalidade é cabível aos Presidentes das Casas do Congresso Nacional. No Regimento Interno da Câmara dos Deputados também encontramos possibilidade similar, *in verbis*:

Art. 137.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, **a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:**

I - não estiver devidamente formalizada e em termos;



II - versar sobre matéria:

- a) alheia à competência da Câmara;
- b) evidentemente inconstitucional;
- c) anti-regimental. (grifo nosso)

Corroborando com a decisão aqui tratada, a Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, concedeu uma cautelar para suspender os efeitos da MP nº 1068/2021 por entendê-la materialmente inconstitucional.

Na MC ADI nº 6991/DF<sup>6</sup>, quanto ao tema aqui tratado, restou esclarecido, ao menos em sede cautelar, que é constitucional a devolução ao Poder Executivo, pelo Presidente do Congresso Nacional, de medida provisória, extinguindo desde logo o procedimento legislativo resultante de sua edição:

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

6.991 DISTRITO FEDERAL

RELATORA: MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) :PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

(...)

**3. As vedações inscritas no art. 68 da Constituição Federal relativas às leis delegadas são igualmente aplicáveis no âmbito das medidas provisórias.**

(...)

**6. Os direitos fundamentais, sobretudo os atinentes às liberdades públicas, são pressupostos para o exercício do direito à cidadania. Portanto, cidadania e direitos individuais são conceitos indissociáveis.** Precedentes.

**7. A Constituição Federal, ao vedar, expressamente, em seu art. 62, § 1º, a, a edição de medida provisória que verse sobre cidadania, umbilicalmente afastou do âmbito de normatividade do instituto disposições referentes a direitos fundamentais.**

**8. Os direitos individuais objetivam, especialmente, a proteção dos cidadãos frente aos arbítrios do Estado. Possibilitar ao Presidente da República, Chefe do Poder Executivo, a restrição de direitos fundamentais por meio de instrumento unilateral – a medida provisória –, sem qualquer participação ativa de representantes do povo e da sociedade civil, revela-se incompatível com o propósito de contenção do abuso estatal.**

**9. Medida Provisória que dispõe, entre outros temas, sobre questões concernentes a direito processual. Inadmissibilidade ante a norma inscrita no art. 62, § 1º, I, b, da Constituição Federal.**

(...)

**11. Hipótese excepcional que permite constatar, *ictu oculi*, a ausência do requisito da urgência (art. 62, caput, CF), pela caracterização do abuso do poder normativo presidencial.**

(...)

Colho da lição da eminente Ministra Cármen Lúcia, em obra doutrinária, o que se deve compreender a partir da expressão constitucional veiculadora dos requisitos formais para edição de medidas provisórias...

“Relevante é o que tem importância, é o que se põe como essencial, como dotado de qualidade indispensável à essência de um ato, de algo ou de alguém.

<sup>6</sup> STF. MC ADI nº 6.991/DF, Rel. Min. Rosa Weber, em 14/09/2021.





**Quando se configurar, pois, uma circunstância constatada como de necessidade imperiosa na sociedade e a ser objeto de um cuidado normativo, é que se poderá, então, cogitar de adoção de medida nos moldes do art. 62 da Constituição da República.**

Pressupõe-se, então, que a relevância prevista constitucionalmente concerne à circunstância social a tornar exercitável a competência descrita no art. 62, da Lei Fundamental da República brasileira. **Esta circunstância tem de ser objetivamente demonstrativa de uma necessidade social de importância insuperável por outra medida que não aquela de natureza normativa (com força de lei) adotada, provisoriamente, pelo Presidente da República.**

(...)

A resposta a essa segunda questão é oferecida, expressamente, pela própria Constituição: **somente quando a necessidade social imperiosa for urgente e demandar uma imediata resposta por meio da adoção da medida normativa presidencial haverá de ser legitimada a atuação excepcional da autoridade titular do Poder Executivo.**

A urgência alia questão de data (momento) com a condição nela constatada. **A urgência qualifica o momento e define o tempo de exercício de uma competência. Note-se que a urgência pode ser preventiva ou reparadora, e tal qualidade demonstrada altera a análise da constitucionalidade da declaração de urgência para o exercício da competência.**

(...)

**A relevância a que alude o texto constitucional há, pois, de guardar imprescindível correlação com interesse público e com necessidade social. Por outro lado, a urgência precisa ser qualificada, ou seja, há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público** (MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 994).

Consabido competir, exclusivamente, ao Presidente da República, no momento da edição da medida provisória, justificá-la adequadamente, com a demonstração dos requisitos autorizadores, viabilizando, dessa forma, o controle de sua legitimidade política e constitucional.

(...)

**Somente quando manifesta a inexistência de relevância e de urgência é que se tem reconhecido a inconstitucionalidade formal de medidas provisórias, evidenciada, sobretudo, pela caracterização de abuso do poder legiferante pelo Presidente da República:**

“1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, **o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência.**”

(RE 592.377-RG/RS, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 04.02.2015, DJe 20.3.2015)

“1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei.

**2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e**



**urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso.”**

(ADI 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 05.4.2018, DJe 15.02.2019)

(...)

**Nesse sentido, inclusive, as vedações inscritas no art. 68 da Constituição Federal (leis delegadas) são igualmente aplicáveis no âmbito das medidas provisórias. Se aquelas matérias são impassíveis de delegação ao Presidente da República, tampouco podem ser objeto de tal espécie normativa.**

(...)

**19. Salta aos olhos, ainda, a indubitável ausência de urgência nos moldes impostos pela Constituição Federal.**

É certa – como explicitarei acima – a absoluta excepcionalidade do controle jurisdicional dos requisitos constitucionais da relevância e da urgência inscritos no art. 62, caput, da Carta Política, mas estamos diante de hipótese na qual o abuso do poder normativo presidencial está, aparentemente, configurado.

**Não obstante tenha entrado em vigor na data de sua publicação, o art. 3º da Medida Provisória 1.068/2021 concede o prazo de 30 (trinta) dias para as redes sociais se adequarem ao que nela disposto, ou seja, mesmo em vigor os seus efeitos foram postergados no tempo. Acaso efetivamente urgente a adoção de referido instrumento normativo, seus efeitos seriam imediatos, sem a concessão de qualquer lapso temporal para sua concreta efetivação.**

(...)

**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.** (Grifo nosso)

Com a decisão da Ministra Rosa Weber, acima descrita, entende-se que o STF vem caminhando no sentido de admitir a possibilidade de devolução de MP. Ao menos em sede cautelar e de maneira monocrática, temos que a Corte Suprema se expressou sobre a validade da devolução de medidas provisórias. Assim, podemos inferir, ao menos de modo inicial, pela regimentalidade de tal ação, salvo posterior posicionamento contrário de colegiado de membros do STF.

Portanto, em análise prévia, à luz da regimentalidade, restou esclarecido que a ação do Presidente do Congresso Nacional, de negar a tramitação de uma MP, devolvendo-a ao Executivo e fazendo cessar imediatamente sua vigência, não viola os preceitos regimentais sobre tal proposição legislativa, posição essa assegurada pela literalidade do RCCN c/c RISF e por decisão cautelar do STF.

Quanto à constitucionalidade de tal devolução, entende-se que há controvérsias, tendo em vista o próprio texto constitucional (expressamente nos §§ 5º ao 9º, do art. 62) determina a tramitação da MP nas duas Casas do Congresso nacional:

CF, 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, subseqüentemente, 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.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, **contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional**.

§ 8º As medidas provisórias terão sua **votação iniciada na Câmara dos Deputados**.

§ 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)

O texto da CF/88, caput do art. 62, é bastante claro ao informar que as medidas provisórias adotadas pelo Presidente da República possuem imediata força de lei. Uma ação unilateral do Presidente do Congresso parece esvaziar um poder que foi criado pela própria Carta Maior.

Ao devolver uma MP ao Executivo, o Presidente do Congresso Nacional parece esvaziar o texto constitucional ao negar às MPs sua força de lei concedida pelo legislador constituinte.

Ademais, o texto constitucional não deixa opção quanto à hipótese de haver ou não a deliberação das Casas do Congresso Nacional quanto à MP, esclarece que haverá uma deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias (§ 5º, do art. 62, CF).

No § 6º do art. 62, CF, o texto da Magna Carta também evidencia que o texto da MP será apreciado em cada uma das Casas do Congresso Nacional. Não há espaço para que isso não aconteça. Outrossim, esclarece que se isso não acontecer em até 45 dias, a matéria entrará em regime de urgência.

Ora, então, há indícios de que o Presidente do Congresso Nacional está exorbitando de seus poderes quando interrompe abruptamente o curso do processo legislativo das MPs e as devolve ao Poder Executivo.

No § 7º do art. 62, CF, mais uma vez, vemos que o legislador constituinte deu a entender que uma MP será deliberada nas duas Casas do Congresso Nacional. Não há alternativa, pois se a MP não tiver sido votada nas duas Casas, ela será automaticamente prorrogada por mais 60 dias.

A CF determina uma obrigação no § 8º do art. 62, CF: as MP **terão** sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. O verbo destacado carrega consigo uma determinação, uma obrigação, uma ordem: as MPs deverão ser votadas e isso deve começar na Câmara dos Deputados. Ora, se isso não acontece, se essa votação não ocorre, pode ser que haja desrespeito ao texto constitucional. Assim, pode o modelo de tripartição de Poderes não estar sendo respeitado.

Situação ainda mais interessante ocorre quanto à comissão mista de Deputados e Senadores destinada a examinar as medidas provisórias. O STF já se pronunciou quanto ao tema, no julgamento da ADI nº 4.029/DF, que tornou obrigatório



o parecer prévio da comissão mista de medida provisória (CMMPV) antes da deliberação da MP pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Ou seja, o próprio STF já endossou a obrigatoriedade da tramitação das MPs conforme determina a Constituição Federal, com o ciclo completo da tramitação legislativa, iniciando-se na CMMPV com posterior deliberação nas Casas do Congresso Nacional.

A Corte Suprema já se pronunciou sobre a indispensabilidade do parecer emitido pela comissão mista de Deputados e Senadores sobre as MP. Então, ao negar o prosseguimento de uma MP, o Presidente do Congresso Nacional não descumpre apenas uma determinação constitucional, mas também vai contra decisão da Suprema Corte brasileira.

Assim, em primeira análise, à luz da CF/88, restou esclarecido que a ação do Presidente do Congresso Nacional, de negar a tramitação de uma MP, devolvendo-a ao Executivo e fazendo cessar imediatamente sua vigência, viola os preceitos constitucionais sobre tal proposição legislativa, havendo desrespeito à tripartição de Poderes.

É compreendido, dessa forma, que há apenas três caminhos para uma MP ser tida por inconstitucional:

- ADI no STF para suspender a vigência da MP;
- mandado de segurança de parlamentar questionando descumprimento de aspectos constitucionais do processo legislativo na tramitação da MP;
- o Plenário da Câmara dos Deputados e/ou do Senado Federal rejeitar a MP por inconstitucionalidade.

Passemos à análise dos outros casos de devolução de medidas provisórias.

A MP nº 33/89, do presidente José Sarney, exonerava, a partir de 1º de março de 1989, os servidores da administração federal admitidos sem concurso público e que não tinham adquirido estabilidade.

A MP foi devolvida pelo presidente do Senado em exercício, senador José Ignacio Ferreira, que a considerou “flagrantemente inconstitucional”, com o argumento de que a demissão de servidores não estáveis, por se tratar de mero ato administrativo, não requeria a manifestação do Poder Legislativo.

Sobre tal MP, não é possível encontrar na página (sítio) do Congresso Nacional<sup>7</sup> os documentos que compõem o processo, mas encontramos no sítio Congresso em Foco<sup>8</sup> detalhes interessantes sobre os motivos que levaram à devolução de tal MP:

A própria medida provisória, ademais, repetia o conteúdo de um Decreto (94.457) editado em 15 de janeiro de 1989, e revogado no dia seguinte (Decreto 97.463), **o que revelava, sobretudo, a disposição de o presidente da República**

<sup>7</sup> Congresso Nacional. Medida Provisória nº 33, de 1989. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/8108>>. Acesso em 18/11/2022.

<sup>8</sup> DOS SANTOS, Luiz Alberto. A “DEVOLUÇÃO” DA MP 669: ERRO JURÍDICO E INSTABILIDADE INSTITUCIONAL. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/a-%E2%80%9Cdevolucao%E2%80%9D-da-mp-669-erro-juridico-e-instabilidade-institucional>. Acesso em 18/11/2022.



**receber o “aval” do Legislativo para medida – meramente administrativa – cujo caráter tinha, como teve, repercussão negativa.**

Além disso, entendeu o presidente do Senado que **a extinção dos cargos cujos ocupantes seriam demitidos somente poderia ser feita “pelo Congresso Nacional, através de projeto de lei específico, de iniciativa do Poder Executivo”**, nos termos do que dispunha o art. 48, X da CF.

Assim, **submeter ao crivo do Legislativo algo que o Executivo poderia fazer sem a sua permissão prévia, afirmava a mensagem, importaria em “violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes”**.

Em 24 de janeiro de 1989, o presidente do Senado acolheu recurso do então líder do Governo, senador Saldanha Derzi, e encaminhou a matéria à Comissão de Constituição e Justiça do Senado, mas esse recurso não chegou a ser apreciado em vista do decurso de prazo da Medida Provisória, que perdeu a sua validade após 30 dias da sua edição, como determinada a Constituição à época. (...) (Grifo nosso)

Assim, vimos que, na MP nº 33/89 o Presidente da República buscou apenas uma validação pelo Legislativo de ato administrativo de sua própria competência. De fato, a medida era flagrantemente inconstitucional, por violação à independência e harmonia entre os Poderes.

Quanto aos efeitos jurídicos de tal devolução, observa-se que nada chegou a se concretizar, pois o objetivo pretendido pelo chefe do Poder Executivo não foi atingido, visto que a MP apenas tratava de medida administrativa que não foi executada durante o curto período de 30 dias de validade da MP. Além disso, a devolução não gerou a interrupção da validade da MP, visto que o presidente do Senado ainda chegou a acolher recurso de parlamentar sobre seu ato. Dessa maneira, observa-se que a devolução da MP nº 33/89 operou apenas efeitos políticos entre os Poderes Legislativo e Executivo, apenas gerou desconforto para ambas as partes, visto que o chefe do Executivo se mostrava ciente de que a competência do que estava disposto na MP era tão somente sua, que inclusive tinha editado decreto com tal teor dias antes.

A MP nº 446/08, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, alterava as regras para concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. Foi devolvida pelo então senador Garibaldi Alves, com o argumento de que não atendia aos requisitos constitucionais de urgência e relevância.

Sobre tal MP, observa-se em sua tramitação no sítio do Congresso<sup>9</sup> que a CMMPV chegou a ser designada, porém nunca chegou a ser instalada. Posteriormente, em 19/11/2008, o Presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho, informou ao Plenário da Casa sua decisão de devolver ao Presidente da República a Medida Provisória nº 446, de 2008:

O SR. PRESIDENTE (Garibaldi Alves Filho. PMDB – RN) – Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, quero anunciar 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

<sup>9</sup> Congresso Nacional. Medida Provisória nº 446, de 2008. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/88135>. Acesso em 18/11/2022.



contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, devolvendo a Medida Provisória nº 446 ao seu autor. (Palmas.)<sup>10</sup>

Na mesma data, houve recurso de decisão e seu encaminhamento à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal.

Em sequência, em 03/02/2009 o Secretário-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, solicitou cópia integral autenticada do processado da Medida Provisória e em 16/02/2009 o Presidente da Câmara dos Deputados, comunicou que na sessão do dia 10.02.09 o Plenário daquela Casa rejeitou por inadmissibilidade a Medida Provisória nº 446 e determinou o seu arquivamento (art. 8º, parágrafo único da Resolução nº 1 / 02 - CN.)

Dessa maneira, não chegaram a ser observados efeitos jurídicos da devolução, visto que a rejeição da MP pela Câmara dos Deputados operou o encerramento da tramitação da proposição legislativa e o encerramento da vigência da norma com valor legal.

A MP nº 669/15, da presidente Dilma Rousseff, que reduzia o benefício fiscal de desoneração da folha de pagamentos concedido a 56 segmentos econômicos. Foi devolvida pelo senador Renan Calheiros. Ele argumentou que “aumentar impostos por medida provisória” e “sem a mínima discussão com o Congresso Nacional é apequenar o Parlamento, é diminuir e desrespeitar suas prerrogativas institucionais e o próprio Estado Democrático de Direito”.

Na tramitação da MP no sítio do Congresso Nacional<sup>11</sup>, conseguimos ler os motivos completos que levaram o Presidente do Congresso Nacional a devolver a MP em 03/03/2015:

Na sessão deliberativa ordinária do Senado Federal realizada nesta data, o Sr. Presidente Senador Renan Calheiros faz a seguinte comunicação ao Plenário:

“O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Senhoras e senhores, antes de passarmos ao segundo item da pauta, permitam-me fazer uma importante comunicação.

Eu comunico às Sr<sup>as</sup> e aos Srs. Senadores 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 a este Regimento, devolvo a Medida Provisória nº 669, de 2015, à Presidência da República.

(...)

**Por outro lado, não pode a Presidência se furtar à análise da admissibilidade das medidas provisórias quanto aos pressupostos constitucionais de sua edição, a saber: a urgência e a relevância.**

**No caso específico da Medida Provisória nº 669, não se pode considerar como urgente a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias, cuja vigência, por força constitucional, deverá aguardar o prazo de noventa dias. Esta matéria**

<sup>10</sup> Diário do Senado Federal, 20/11/2008. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/663?sequencia=115>>. Acesso em 18/11/2022.

<sup>11</sup> Congresso Nacional. Medida Provisória nº 669, de 2015. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119787>. Acesso em 18/11/2022.



**poderia ser perfeitamente veiculada por projeto de lei de iniciativa da Presidente da República, que ainda dispõe a seu favor da possibilidade da urgência constitucional. Por essa razão, considero a Medida Provisória nº 669, de 2015, inconstitucional.**

A inconstitucionalidade desta Medida Provisória nº 669 também se revela pela afronta ao princípio da segurança jurídica. Não podemos nos olvidar que há poucos meses aprovamos neste Congresso Nacional a Medida Provisória nº 651, de 2014, que foi sancionada como Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. Essa lei possibilitou a desoneração da folha de pagamento de cerca de 60 setores da nossa economia. Agora somos surpreendidos por nova mudança nas regras da desoneração, com o aumento de alíquotas anteriormente diminuídas. Esta situação gera, todos sabem, instabilidade nas relações jurídicas, colocando em risco a confiança da sociedade nos atos emanados pelo Estado. Não posso, dessa forma, dar seguimento a tal medida atentatória a princípio constitucional basilar do Estado democrático de direito.

**Aumentar impostos por meio de medida provisória, poucos meses após ter concedido uma vantagem fiscal que se dizia definitiva, sem a mínima discussão com o Congresso Nacional, é um péssimo sinal para quem deseja vender a imagem da normalidade institucional e econômica do Brasil. Além disso, é apequenar o Parlamento, é diminuir e desrespeitar suas prerrogativas institucionais e, como disse, o próprio Estado democrático de direito.**

Não fosse apenas isso, a referida medida, ao tratar de temas diversos, tais como aumento de carga tributária sobre as empresas (na forma da mencionada alteração nas alíquotas de contribuição previdenciária sobre a receita bruta), alteração nas normas sobre tributação de bebidas frias e alteração das medidas tributárias referentes à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, padece de injuridicidade, pois desrespeita o disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, especialmente a previsão do art. 7º, inciso II, que determina que a lei não conterá matéria estranha a seu objeto. Ou seja, a lei não pode conter mais de um assunto. Obviamente, por força do parágrafo único do art. 1º da referida lei complementar, o mesmo mandamento aplica-se às medidas provisórias.

(...)

Sendo assim, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, nos termos do art. 48, incisos II e XI do Regimento Interno do Senado Federal, não recebo a Medida Provisória nº 669, de 2015, e determino a sua devolução à Presidência da República.” (Grifo nosso)

Do Diário Oficial da União de 5 de março de 2015, Seção 1, pág. 1, extraímos o conteúdo do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 2015, referente à devolução da MP nº 669/2015:

ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 5, DE 2015

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 velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e as 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.**

Congresso Nacional, 3 de março de 2015.



Senador RENAN CALHEIROS

Presidente da Mesa do Congresso Nacional (Grifo nosso)

Dessa vez, a devolução de uma MP declarou expressamente seus efeitos jurídicos, encerrando a tramitação da proposição legislativa e declarando a perda de eficácia da norma jurídica, da MP que vigorava com força de lei. De fato, um poder não concedido pela Constituição Federal ao Presidente do Congresso Nacional, que operou de modo similar ao STF ao julgar uma ação direta de inconstitucionalidade, retirando a norma declarada inconstitucional do mundo jurídico com efeitos *erga omnes*.

A MP nº 979/20, do presidente Jair Bolsonaro, que permitia ao ministro da Educação nomear reitores das universidades federais durante o período da pandemia sem consulta às universidades. Foi devolvida pelo senador Davi Alcolumbre, por ferir a autonomia universitária, garantida pela Constituição.

Vejamos o teor do Ato Declaratório que devolveu a MP, publicado no Diário Oficial da União de 12/06/2020 - Edição Extra B, Seção 1, pág. 1:

ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL  
Nº 66, DE 2020

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.**

Congresso Nacional, 12 de junho de 2020.

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Mesa do Congresso Nacional. (Grifo nosso)

Dessa vez, notamos que a devolução fez encerrar a tramitação da matéria no Congresso Nacional, mas nada foi falado sobre o encerramento da norma jurídica com eficácia de lei que permaneceu em vigor.

## 6. CONCLUSÕES

Como se pôde observar, basicamente as devoluções invocam o inciso XI, do art. 48, do Regimento Interno do Senado Federal, aplicado de modo subsidiário conforme permite o art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional:





RISF:

Art. 48. Ao Presidente compete:

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

RCCN:

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

Além disso, não é encontrado um padrão quanto ao encerramento da norma jurídica em vigor. Apesar de ser encerrada a tramitação da proposição medida provisória, em regra a norma com força de lei permanece em vigor, permanecendo o caso em verdadeiro limbo jurídico por falta de previsão quanto aos efeitos jurídicos da devolução da medida provisória.

O fato é que a Constituição Federal não ampara a devolução de medidas provisórias, visto que ela esclarece de modo expresso os traços básicos da tramitação legislativa da matéria.

Ademais, a legislação nacional não contempla atribuição ao Presidente do Congresso Nacional para encerrar uma norma com força de lei por mero despacho de ato ordinatório.

É de se imaginar como seria uma devolução de vetos do Presidente da República no caso de o Presidente do Congresso discordar das razões do veto. Causaria uma problemática similar à devolução de medidas provisórias, já que ambas são hipóteses inexistentes na legislação. Causaria similar insegurança jurídica.

Portanto, a devolução de medidas provisórias tem causado um problema enorme no âmbito jurídico nacional, por não encontrar amparo na Constituição Federal e por não haver nenhuma regulamentação quanto aos efeitos jurídicos da norma que está em pleno vigor.

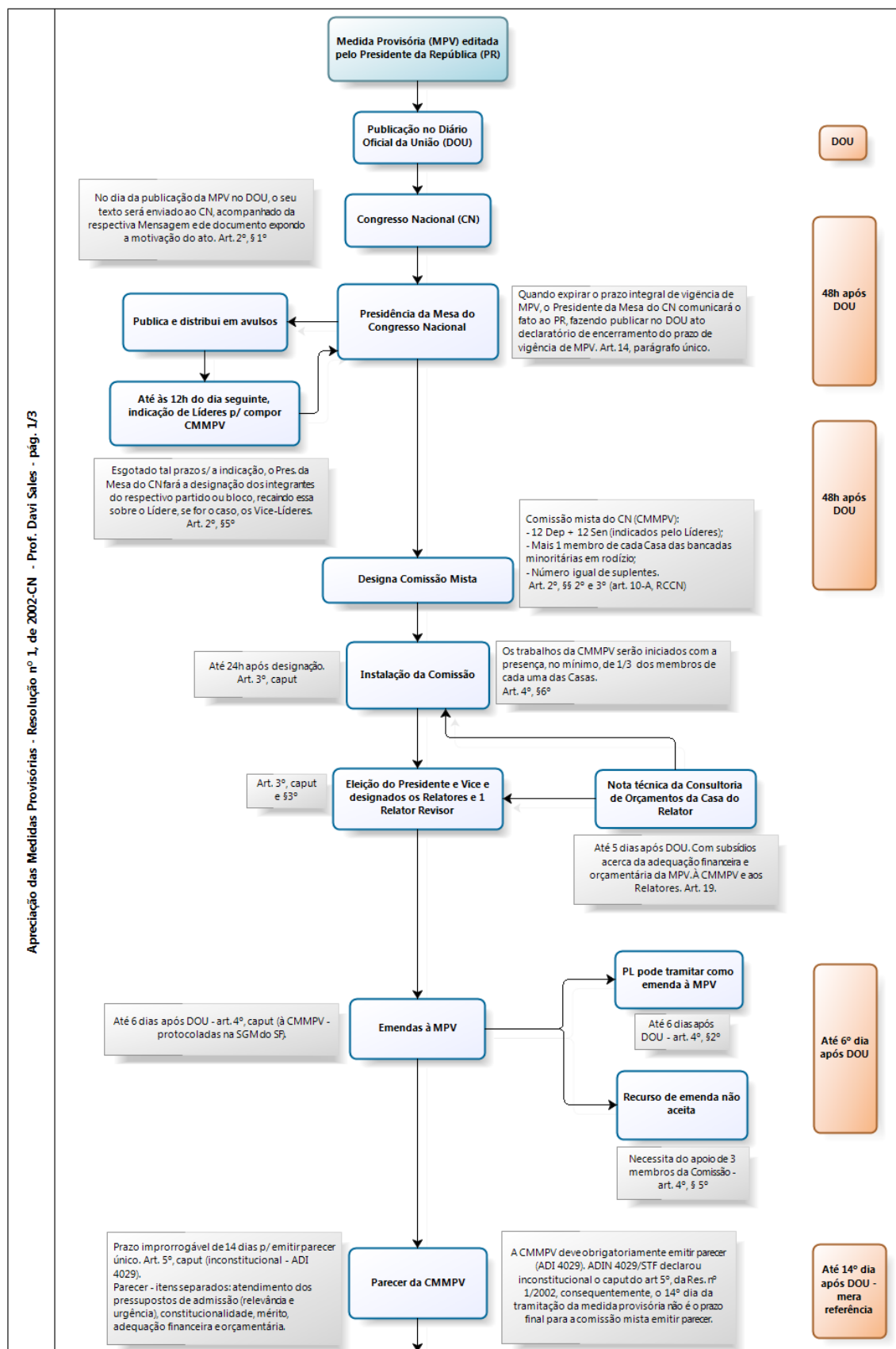


## 7. REFERÊNCIAS

1. CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo legislativo constitucional. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.
2. STF. MC ADI nº 6.991/DF, Rel. Min. Rosa Weber, em 14/09/2021.
3. Congresso Nacional. Medida Provisória nº 33, de 1989. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/8108>>. Acesso em 18/11/2022.
4. DOS SANTOS, Luiz Alberto. A “DEVOLUÇÃO” DA MP 669: ERRO JURÍDICO E INSTABILIDADE INSTITUCIONAL. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/a-%E2%80%9Cdevolucao%E2%80%9D-da-mp-669-erro-juridico-e-instabilidade-institucional>. Acesso em 18/11/2022.
5. Congresso Nacional. Medida Provisória nº 446, de 2008. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/88135>. Acesso em 18/11/2022.
6. Diário do Senado Federal, 20/11/2008. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/663?sequencia=115>>. Acesso em 18/11/2022.
7. Congresso Nacional. Medida Provisória nº 669, de 2015. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119787>. Acesso em 18/11/2022.



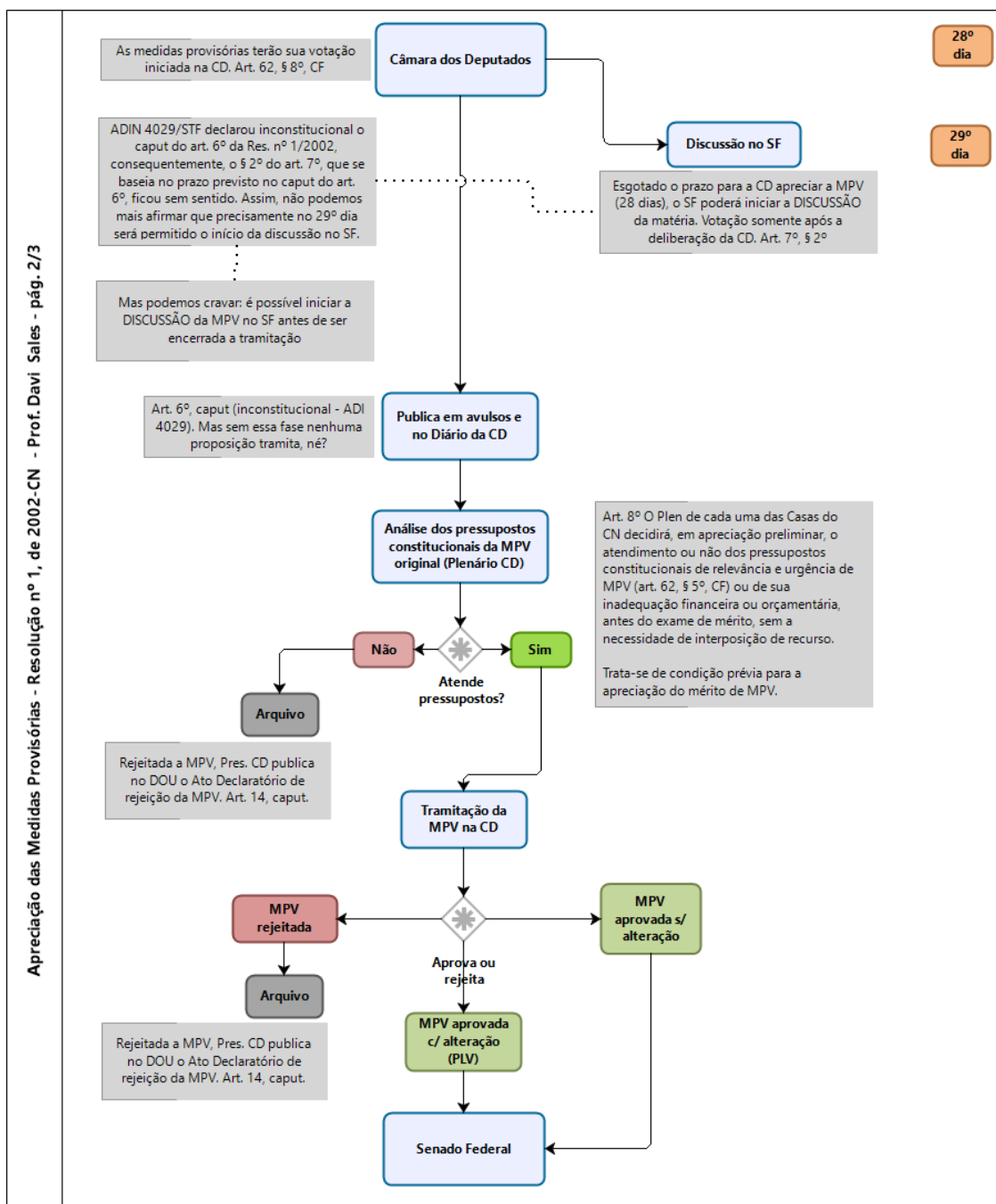
## ANEXO A



Fluxograma de autoria própria deste aluno.



## ANEXO A



Fluxograma de autoria própria deste aluno.





## ANEXO B

Imposto	CF/88 (art.)	Exceção à anterioridade e anual	Exceção à anterioridade e nonagesima I	MP que institui produz efeito imediato (cobrança imediata)	MP que institui produz efeito 90 dias depois e no mesmo ano (cobrança depois de 90 dias)	MP que institui só produz efeito no exercício financeiro seguinte ao que tiver sido convertido em lei*	Não cabe MP (LC)
II	153, I	X	X	X			
IE	153, II	X	X	X			
IPI	153, IV	X			X		
IOF	153, V	X	X	X			
IEG	154, II	X	X	X			
IR	153, III		X			X	
Base de cálculo do IPVA	155, III		X			X	
Base de cálculo do IPTU	156, I		X			X	
CIDE combustível	177, § 4º, I, "b"	X				X	
ICMS combustível	155, § 4º, IV	X				X	
Empréstimos compulsórios	148, I	X	X				X
IGF	153, VII						X
Imposto Residual da União	154, I						X
Contribuições da Seguridade Social Residuais	195, § 4º	X					X

\* MP que implique instituição ou majoração dos impostos dessa coluna só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

Competência da União: II, IE, IPI, IOF, IR, ITR, IGF.

Competência dos Estados e DF: ICMS, IPVA e ITCMD.

Competência dos Municípios e DF: IPTU, ISS e ITBI.

