



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Hugo Ferreira Rodrigues

**A Devolução de Medidas Provisórias no Brasil:
entre o controle político e a controvérsia jurídica**

Brasília
2025



Hugo Ferreira Rodrigues

A Devolução de Medidas Provisórias no Brasil: entre o controle político e a controvérsia jurídica

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

Orientador: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Brasília

2025



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.

Hugo Ferreira Rodrigues



Hugo Ferreira Rodrigues

A Devolução de Medidas Provisórias no Brasil: entre o controle político e a controvérsia jurídica

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

Aprovado em Brasília, em 30 de abril de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. MSc. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk
Instituto Legislativo Brasileiro

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento
Instituto Legislativo Brasileiro



A Devolução de Medidas Provisórias no Brasil: entre o controle político e a controvérsia jurídica

The Return of Provisional Measures in Brazil: between political control and legal controversy

Hugo Ferreira Rodrigues

RESUMO

O presente estudo trata sobre a devolução monocrática de medidas provisórias por presidentes do Congresso Nacional, prática que tem se tornado um costume constitucional cada vez mais recorrente no Brasil, funcionando como um mecanismo adicional de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo. Essa prática ganhou algum respaldo jurídico a partir da decisão proferida pela Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6991, em sede de medida cautelar, que reconheceu a legitimidade do Presidente do Congresso Nacional para devolver os dispositivos que não atendam aos critérios constitucionais. A partir desse entendimento, a tendência é que esta decisão seja frequentemente utilizada para validar a legalidade dos atos de devolução, reforçando o papel do Legislativo na análise prévia das medidas editadas pelo Presidente da República. O estudo argumenta, contudo, que apesar do suposto respaldo do STF, o ideal, sob a ótica jurídica, seria a positivação expressa e minuciosa dessa competência, a fim de assegurar maior segurança jurídica e previsibilidade institucional, mitigando assim eventuais controvérsias interpretativas.

Palavras-chave: Devolução de Medidas Provisórias; ADI 6991; Processo Legislativo.

ABSTRACT

This study addresses the monocratic return of provisional measures by the Presidents of the National Congress, a practice that has increasingly become a constitutional custom in Brazil, functioning as an additional mechanism of legislative control over the Executive Branch. This practice gained some legal support following the decision issued by Minister Rosa Weber of the Federal Supreme Court in the context of Direct Action of Unconstitutionality nº 6991, in a preliminary injunction ruling, which recognized the legitimacy of the President of the National Congress to return provisions that do not meet constitutional criteria. Based on this understanding, the trend is that this decision will be frequently used to validate the legality of such returns, reinforcing the role of the Legislative Branch in the prior analysis of measures enacted by the President of the Republic. This study argues, however, that despite the alleged support from the Supreme Court, the ideal – under a legal perspective – would be the express and detailed codification of this power, in order to ensure greater legal certainty and institutional predictability, thus mitigating potential interpretative controversies.

Keywords: Return of Provisional Measures; ADI 6991; Legislative Process.



1. INTRODUÇÃO

As Medidas Provisórias (MPs) são normas com força de lei, editadas pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência devidamente justificadas. Introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, as MPs substituíram os antigos decretos-leis — instrumentos utilizados em contextos autoritários anteriores — com o objetivo de conferir ao Poder Executivo a capacidade de responder rapidamente a situações excepcionais, sem abrir mão do controle democrático exercido pelo Poder Legislativo.

Nos termos do artigo 62 da Constituição, as medidas provisórias devem ser submetidas de imediato à apreciação do Congresso Nacional, que possui competência para deliberar sobre sua conversão em lei no prazo estabelecido. Esse dispositivo constitucional estabelece os pressupostos materiais (relevância e urgência), os limites temáticos, os prazos de vigência e as vedações materiais que devem ser observados para a edição e tramitação de uma MP.

Uma vez editada, inicia-se o processo legislativo específico destinado à sua conversão em lei. A tramitação das medidas provisórias segue um rito legislativo próprio, estruturado basicamente da seguinte forma:

Quadro 1 – Rito legislativo simplificado para tramitação de Medidas Provisórias

Ação	Consequência
Publicação e Entrada em Vigor	A MP tem eficácia immediata assim que é publicada no Diário Oficial da União.
Análise pela Comissão Mista	Uma comissão composta por deputados e senadores analisa a MP, podendo propor alterações ou rejeitá-la. Ao final, é apreciado parecer opinativo.
Votação na Câmara dos Deputados	Aprovada na comissão, a MP segue para a Câmara dos Deputados, onde deve ser votada antes de ir ao Senado.
Votação no Senado Federal	Caso seja aprovada na Câmara, segue para o Senado, onde também precisa ser aprovada.
Conversão em Lei ou Rejeição	Se ambas as Casas aprovarem o texto, a MP é convertida em lei. Caso seja rejeitada ou não seja votada no prazo, perde sua eficácia.

Fonte: Regimento Comum do Congresso Nacional

As medidas provisórias possuem prazo inicial de vigência de 60 dias, prorrogável uma única vez por igual período, caso sua apreciação pelo Congresso Nacional não tenha sido concluída. Se não forem aprovadas dentro do prazo total de 120 dias, perdem sua eficácia *ex tunc*, ou seja, desde a sua edição. Cada uma das Casas Legislativas — Câmara dos Deputados e Senado Federal — dispõe de até 45 dias para deliberar sobre a matéria. Ultrapassados os primeiros 45 dias sem



manifestação, a medida provisória passa a trancar a pauta de votações, independente de qual Casa esteja tramitando, conferindo-lhe assim prioridade na Ordem do Dia.

O acúmulo de medidas provisórias editadas e pendentes de deliberação, no entanto, vinha causando frequente obstrução da pauta legislativa, paralisando os trabalhos do Congresso e dificultando a apreciação de outras proposições igualmente relevantes. Diante desse cenário, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, adotou uma interpretação regimental específica com o objetivo de mitigar os efeitos do trancamento de pauta, em resposta à Questão de Ordem nº 411/2009. Segundo esse entendimento, o sobrerestamento não deveria incidir sobre todas as proposições legislativas, mas apenas sobre aquelas que tratassesem de matérias que, em tese, poderiam ser objeto de medida provisória.

Essa interpretação baseou-se na própria natureza das MPs, que só podem ser editadas pelo Presidente da República em casos de comprovada relevância e urgência, e apenas sobre matérias específicas, conforme delimitado pelo artigo 62 da Constituição Federal. Assim, Temer concluiu que o trancamento da pauta deveria restringir-se às proposições legislativas que tratassesem de temas compatíveis com o escopo das medidas provisórias, preservando o rito de tramitação das demais matérias.

Para além do rito normativo estabelecido para a tramitação das MPs, destaca-se uma prática que, embora excepcional, vem sendo reiteradamente adotada em momentos distintos da nossa história recente: a devolução de medidas provisórias ao Poder Executivo por decisão monocrática do presidente do Congresso Nacional, antes mesmo de seu trâmite regular.

É nesse contexto que se insere o objetivo do presente estudo: realizar uma análise qualitativa das medidas provisórias que foram objeto de devolução, confrontando os aspectos materiais, regimentais e constitucionais que motivaram essas decisões. Pretende-se, com isso, responder à seguinte pergunta central: **é suficiente o atual arcabouço jurídico e normativo para legitimar a devolução de medidas provisórias pelos presidentes do Congresso Nacional?**

Para responder a essa indagação, adotaremos uma abordagem baseada em análise documental, revisão bibliográfica e pesquisa jurídica exploratória, buscando identificar os fundamentos normativos que possam sustentar e validar essa prática, bem como avaliar suas perspectivas, impactos e implicações no funcionamento do processo legislativo.

A análise do arcabouço legal que possibilita a devolução de medidas provisórias é de fundamental importância para a compreensão dos limites e das prerrogativas do Poder Legislativo no ordenamento constitucional brasileiro. Ainda que a Constituição Federal de 1988 não trate expressamente do instituto da devolução, o tema tem ganhado relevância à luz de precedentes históricos e da



necessidade de preservação do equilíbrio entre os Poderes, especialmente diante da utilização excessiva ou inadequada das MPs pelo Poder Executivo.

Compreender os fundamentos jurídicos e regimentais que embasam essa prática é essencial não apenas para conferir legitimidade às decisões dos presidentes do Congresso Nacional, mas também para evitar controvérsias jurídicas e institucionais que possam comprometer a estabilidade do sistema político.

Ao esclarecer os contornos legais da devolução de MPs, este estudo pretende contribuir para a segurança jurídica e para o fortalecimento do processo legislativo, oferecendo subsídios técnicos e normativos que orientem a atuação dos atores políticos envolvidos.



2. MEDIDAS PROVISÓRIAS

2.1 Um breve histórico sobre as Medidas Provisórias

A Constituição de 1988 estabeleceu as medidas provisórias como uma ferramenta legislativa do Poder Executivo para o enfrentamento de cenários emergenciais. No texto original, as MPs entravam em vigor imediatamente após sua publicação e tinham um prazo de validade de 30 dias. Caso não fossem votadas pelo Congresso Nacional dentro deste prazo, poderiam ser reeditadas pelo Presidente da República sucessivamente, mantendo sua vigência sem deliberação formal do Legislativo.

Esta prática acabou por deformar o instituto das medidas provisórias. Neste sentido, Ferreira Filho (2012) pontua:

Realmente, por um lado, o Supremo Tribunal Federal veio a admitir a reprodução, ou reedição, da medida provisória que, não tendo sido convertida em lei no prazo de trinta dias, não fora expressamente rejeitada pelo Legislativo. (...) Assim, apenas a que tivesse sido expressamente rejeitada perdia a eficácia, pois, do contrário, era “convalidada” pela medida provisória que a reiterava.

Essa possibilidade de reedição gerou, por anos, certo desconforto, pois permitia ao Executivo governar por meio de leis provisórias, contornando o papel do Congresso Nacional. Dessa forma, uma MP poderia ser reeditada inúmeras vezes, mantendo seus efeitos por prazo indeterminado, o que enfraquecia a separação de poderes e a prerrogativa do Poder Legislativo de fiscalizar e debater a legislação.

Nos anos de 1990, a prática de reedição indiscriminada das MPs se intensificou, levando a uma situação em que diversas normas passaram a vigorar indefinidamente sem análise legislativa efetiva. Esse abuso do mecanismo legislativo gerou uma distorção no processo democrático, provocando forte reação do Congresso Nacional, que via sua competência usurpada pelo Executivo.

Além disso, este modelo de tramitação original presente na Constituição de 1988 não previa regras claras sobre a tramitação das MPs, o que resultava em insegurança jurídica e instabilidade normativa. Com isso, tornou-se evidente a necessidade de uma reforma que disciplinasse melhor o uso das medidas provisórias, garantindo que o seu caráter emergencial fosse respeitado e evitando a sua utilização como um substituto do processo legislativo ordinário.

2.1.1 A Emenda Constitucional nº 32/2001

Diante da crescente insatisfação com o modelo inicial das Medidas Provisórias, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que trouxe mudanças significativas para o regime de tramitação das MPs. As principais alterações promovidas pela EC 32 foram:



Quadro 2 – Alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001

Alteração	Consequência
Proibição da reedição	A emenda eliminou a possibilidade de reedição sucessiva das MPs. Caso uma medida fosse rejeitada ou perdesse sua eficácia por decurso de prazo, o Presidente da República não poderia editá-la novamente com o mesmo conteúdo, na mesma sessão legislativa.
Ampliação do prazo de vigência	O prazo de validade das MPs foi estendido de 30 para 60 dias, com a possibilidade de prorrogação automática por mais 60 dias, caso o Congresso Nacional não concluisse sua apreciação no período inicial.
Obrigatoriedade de análise por Comissão Mista	A EC 32 instituiu a necessidade de uma comissão mista composta por deputados e senadores para analisar a MP antes de sua votação nos plenários das duas Casas, garantindo um debate prévio e estruturado sobre sua pertinência.
Restrições a determinadas matérias	A reforma proibiu a edição de MPs sobre temas específicos, como nacionalidade, cidadania, direitos políticos, direito penal, direito processual penal e civil, organização do Poder Judiciário e Ministério Público, entre outros.
Possibilidade de edição de Decreto Legislativo	Caso uma MP perca sua eficácia sem ter sido convertida em lei, o Congresso poderá disciplinar seus efeitos jurídicos por meio de decreto legislativo, evitando um vácuo normativo.
Sobrestamento de pauta	A EC 32/2001 também trouxe a previsão do sobrestamento da pauta legislativa, caso a MP não seja apreciada dentro do prazo estabelecido. Isso significa que, vencido o período de 45 dias sem que a MP tenha sido analisada, todas as demais deliberações da Casa Legislativa onde a matéria estiver tramitando ficam suspensas até que a medida seja votada. Essa mudança teve o objetivo de evitar que as MPs se acumulassesem sem análise, forçando o Congresso a dar prioridade à sua tramitação.

Fonte: Emenda Constitucional nº 32, de 2021.



A aprovação da EC 32/2001 representou um avanço no equilíbrio entre os Poderes da República, conferindo maior previsibilidade ao processo legislativo e impedindo que o Executivo governasse indefinidamente por meio de medidas provisórias. Ao restringir a possibilidade de reedição e ampliar a participação do Congresso Nacional na tramitação das medidas, a reforma acabou por fortalecer a função legislativa do Parlamento.

No entanto, ainda há críticas ao uso das MPs, especialmente no que se refere à definição dos critérios de relevância e urgência. Em diversos momentos, o Executivo tem sido questionado por editar medidas provisórias sobre temas que poderiam ser tratados por projetos de lei ordinários, o que mantém o debate sobre a sua aplicação no sistema legislativo brasileiro. De fato, como bem discorre Amaral Junior (2012), a relevância e urgência “são requisitos de natureza eminentemente política. Tocam, inicialmente, ao Presidente da República, mas são plenamente escrutináveis pelo Congresso Nacional”.

Além disso, o rito acelerado da apreciação das MPs no Congresso Nacional continua sendo um desafio, já que a necessidade de aprovação em curto prazo pode comprometer um exame mais detalhado de seu conteúdo, limitando o espaço para deliberação democrática e o aprimoramento do texto normativo.

É certo que as medidas provisórias foram concebidas para garantir uma resposta rápida do Executivo a situações emergenciais, porém, sua utilização abusiva no passado demonstrou a necessidade de um controle mais rigoroso sobre sua tramitação. A Emenda Constitucional 32/2001 representou um marco nesse processo, ao estabelecer limites à reedição, à ampliação do prazo de vigência e ao fortalecimento da análise parlamentar.

Não obstante os avanços introduzidos pela EC 32/2001, ainda persistem lacunas relevantes no texto constitucional. Entre elas, destaca-se o objeto do presente estudo: a possibilidade de devolução de medidas provisórias ao Poder Executivo por decisão monocrática do Presidente do Congresso Nacional.

2.1.2 A natureza jurídica da medida provisória

Como sabemos, a medida provisória possui uma natureza jurídica singular dentro do ordenamento jurídico brasileiro, sendo caracterizada por seu duplo efeito: de um lado, possui vigência imediata; de outro, depende de aprovação pelo Congresso Nacional para ser definitivamente convertida em lei. Trata-se, portanto, de um instrumento excepcional. Sobre a natureza das medidas provisórias, Amaral Junior (2012) assim discorre:

A medida provisória – tanto no texto originário da Constituição de 1988, como no modelo da EC n. 32, de 2001 – é ato normativo primário e provisório – circunscrito à esfera privativa de competência do Presidente da República, possuindo, desde logo, força, eficácia e valor de lei. Em



suma, é materialmente lei. Na prática, a medida provisória funcionava – e continua a funcionar – como um projeto de lei com eficácia antecipada, circunstância essa “que impõe, em caráter inafastável, a necessidade do pronunciamento parlamentar”.

Complementarmente, o Professor Rodrigo Bedritichuk discorre no mesmo sentido, quando fala sobre uma decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293:

a MP possui natureza dúplice, tanto inovando a ordem jurídica como ato normativo quanto provocando a atuação do parlamento como proposição. Sob esse fundamento, a Suprema Corte estabeleceu que o presidente da República não pode retirar uma medida provisória de tramitação da mesma forma que pode fazer com projetos de lei de sua autoria, uma vez que a MP consiste, também, num ato normativo de vigência imediata. Se não pode retirar a MP por essas razões, o presidente da República, no entanto, pode revogá-la, mediante a edição de outra medida provisória, eis que se trata de ato normativo de mesma hierarquia. (Bedritichuk, 2021)

Esse duplo efeito é o que distingue a medida provisória de uma proposição legislativa tradicional. Enquanto proposições como projetos de lei, emendas constitucionais ou projetos de lei complementar precisam seguir todo o processo legislativo ordinário para que possam produzir efeitos jurídicos, a MP já nasce com força de lei, sob condição resolutiva. Assim, sua eficácia é imediata, e os efeitos jurídicos produzidos por ela são válidos desde a sua publicação, independentemente de apreciação inicial pelo Parlamento.

Ainda assim, a MP é um ato normativo com força de lei e natureza provisória, que somente se torna lei em sentido formal após a aprovação pelo Congresso. Seu uso requer cautela e respeito aos limites constitucionais, pois seu caráter excepcional não pode servir como substituto da atividade legislativa regular, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes.



3. DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

3.1 Arcabouço jurídico e normativo

A devolução de Medidas Provisórias ao Poder Executivo, por decisão monocrática do Presidente do Congresso Nacional, tem sido objeto de intensos debates no âmbito político e jurídico. Tal prática, embora venha sendo adotada em algumas ocasiões, carece de amparo expresso no texto constitucional, especialmente no artigo 62 da Constituição Federal, que disciplina o instituto das medidas provisórias.

O artigo 62 da Constituição Federal estabelece que o Presidente da República pode adotar medidas provisórias com força de lei, em casos de relevância e urgência. Ademais, define que tais medidas devem ser apreciadas pelo Congresso Nacional, seguindo um rito legislativo específico, incluindo prazos e exigências formais. Contudo, o artigo não concede, expressamente, ao Presidente do Congresso Nacional, a prerrogativa de devolver unilateralmente uma Medida Provisória ao Executivo antes de sua apreciação pelo Parlamento.

No que concerne à normatização infraconstitucional, o Regimento Comum do Congresso Nacional e a Resolução nº 1, de 2002-CN, dispõem sobre o processamento das MPs. Em seu artigo 151, o Regimento Comum estabelece que, em casos omissos, aplicam-se, supletivamente, as disposições do Regimento do Senado Federal e, na sua ausência, as do Regimento da Câmara dos Deputados.

A controvérsia em torno da devolução monocrática de medidas provisórias encontra respaldo, então, na interpretação do artigo 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal. Esse dispositivo confere ao Presidente do Senado a atribuição de impugnar proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento. Assim está escrito:

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;

Com base nessa previsão acessória, os Presidentes do Congresso Nacional têm entendido que podem recusar de plano medidas provisórias que considerem inconstitucionais. Contudo, tal interpretação vem sendo alvo de críticas. A alegação é de que o artigo 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal não poderia ser invocado de maneira isolada para fundamentar a devolução de uma Medida Provisória.

A este respeito, estudiosos como o Professor Paulo Mohn entendem que esta recusa, se admitível juridicamente, não afastaria os efeitos normativos gerados pela MP. Para Souza (2020), “análise do duplo efeito da medida provisória e desses



precedentes leva à convicção de que a devolução (...) limita-se à dimensão processual, não alcançando o efeito normativo por ela produzido”.

Ainda de acordo com o Professor Paulo Mohn e Souza, “embora a devolução possa se impor politicamente, ela não se mostra capaz de afastar, por completo, os efeitos de uma MP” (Souza, 2020). Na mesma linha de raciocínio, o Professor João Trindade Cavalcante Filho entende que “quem deve deliberar sobre o preenchimento dos pressupostos constitucionais é o Plenário de cada Casa” (Cavalcante Filho, 2023, p. 281).

A devolução monocrática de medidas provisórias, neste sentido, poderia comprometer a harmonia entre os Poderes, pois interferiria na prerrogativa do Poder Executivo de legislar por meio desse instrumento excepcional. Caso houvesse dúvidas sobre a constitucionalidade de uma medida provisória, o correto, nesta linha de raciocínio, seria permitir que o Congresso Nacional deliberasse sobre a matéria, ou ainda que eventuais questionamentos fossem levados ao Supremo Tribunal Federal, instância competente para julgar a constitucionalidade de atos normativos.

Por outro lado, uma corrente interpretativa distinta, bem representada pela Professora Roberta Simões Nascimento, sustenta que “a devolução de medidas provisórias pelo presidente do Congresso Nacional entra como um importante instrumento de controle de constitucionalidade prévio por parte do Poder Legislativo” (Nascimento, 2020), funcionando em complementariedade ao controle realizado pelo colegiado parlamentar.

Ao defender a legitimidade dessa prática, Nascimento argumenta que, embora não haja previsão expressa na Constituição Federal ou nos regimentos internos das Casas Legislativas, a devolução de medidas provisórias pode ser considerada um expediente constitucional, especialmente quando utilizada como uma espécie de “medida cautelar legislativa”. Essa analogia seria justificada pelo risco iminente de que disposições manifestamente inconstitucionais venham a produzir efeitos concretos indesejáveis, antes mesmo de qualquer deliberação formal do Congresso Nacional (Nascimento, 2021).

Mais adiante, a autora reforça esse entendimento ao afirmar que “não há por que concluir que a falta de um dispositivo específico prevendo a devolução das medidas provisórias possa conduzir à impossibilidade dessa decisão, nem que seja como entendimento que preenche uma lacuna constitucional”. Segundo Roberta Simões, se o Parlamento tem o poder de rejeitar a medida provisória no prazo de até 120 dias, com ainda mais razão poderia fazê-lo de imediato, mediante a devolução da proposta no início de sua tramitação (Nascimento, 2020).

No ano de 2021, o tema ganhou um precedente bastante relevante. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6991, julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse caso, a Ministra Rosa Weber concedeu medida cautelar para suspender, na íntegra, a eficácia da Medida Provisória nº 1.068/2021. Mais além, a decisão acabou por reconhecer a prerrogativa do Presidente do Congresso Nacional



de devolver Medidas Provisórias que apresentassem vícios evidentes de inconstitucionalidade.

De acordo com a Ministra, a omissão do texto constitucional não representaria um fator impeditivo para a devolução de medidas provisórias pelo presidente do Congresso Nacional. Desde então, tal decisão tem sido interpretada como uma espécie de autorização judicial ou “jurisprudência” para a devolução de Medidas Provisórias, consolidando a possibilidade de atuação monocrática do Presidente do Congresso Nacional nesse sentido.

É certo, no entanto, que tal interpretação ainda gera debates, tanto pela falta de previsão constitucional expressa que atribua tamanho poder ao Presidente do Congresso, quanto pela própria decisão do STF, estabelecida monocraticamente em sede de medida cautelar.

3.2 As medidas provisórias devolvidas

Até o final da elaboração deste trabalho, sete MPs se enquadravam nesta condição, contando tanto devoluções integrais, quanto parciais. Analisaremos cada uma delas a seguir.

Quadro 3 – Medidas Provisórias devolvidas pelo Congresso Nacional

Medida Provisória	Tipo de devolução
Medida Provisória nº 33, de 16 de janeiro de 1989	Devolução integral
Medida Provisória nº 446, de 07 de novembro de 2008	Devolução integral
Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015	Devolução integral
Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019	Devolução parcial
Medida Provisória nº 979, de 09 de junho de 2020	Devolução integral
Medida Provisória nº 1.068, de 06 de setembro de 2021	Devolução integral
Medida Provisória nº 1.227, de 04 de junho de 2024	Devolução parcial

Fonte: Site do Congresso Nacional



3.2.1 Medida Provisória nº 33, de 16 de janeiro de 1989

A primeira das sete medidas provisórias devolvidas pelo Congresso Nacional remonta ao ano de 1989. Trata-se da MP nº 33, de 1989, editada pelo então Presidente da República, José Sarney, cujo conteúdo dispunha sobre a dispensa de servidores civis da Administração Pública Federal e dos extintos Territórios Federais.

Com fundamento no artigo 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o então 1º Vice-Presidente do Senado, Senador José Ignácio Ferreira, no exercício da Presidência, decidiu pela devolução da Medida Provisória ao Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 37, de 1989.

Tal dispositivo regimental foi utilizado de forma subsidiária, tendo em vista que nem o artigo 62 da Constituição Federal, nem o Regimento Comum do Congresso Nacional preveem expressamente a possibilidade de devolução sumária de medida provisória. A ausência de previsão normativa, no entanto, não impediu a adoção da medida, interpretada à luz do controle de admissibilidade exercido pela Presidência da Casa Legislativa.

Na justificativa encaminhada por meio da Mensagem CN nº 01, de 20 de janeiro de 1989, o Senador José Ignácio Ferreira argumentou que a MP nº 33/1989 violava o artigo 84, inciso XXV, da Constituição Federal, o qual atribui ao Presidente da República a competência privativa para prover e extinguir cargos públicos federais, quando vagos. Segundo sua interpretação, tal atribuição não poderia ser delegada ao Congresso Nacional por meio de medida provisória, o que configuraria evidente inconstitucionalidade da norma.

Em reação ao ato de devolução, o então Líder do Governo no Senado, Senador Rachid Saldanha Derzi, apresentou recurso contra a decisão, nos termos do Requerimento nº 001, de 1989-CN. O requerimento foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), mas jamais chegou a ser apreciado, sendo arquivado ao final da legislatura, o que consolidou a decisão inicial da Presidência do Senado.

Importa destacar, por fim, que a MP nº 33/1989 teve apenas sua tramitação legislativa interrompida pela devolução. Conforme observa Bedritichuk (2021), “a MP 33 continuou vigente até que se desse a perda de eficácia por decurso de prazo, tendo a devolução natureza meramente ritual, de interromper a tramitação da matéria no Congresso, mas não seus efeitos jurídicos”. Assim, o ato de devolução não impediu, por si só, a produção de efeitos normativos pela medida provisória, enquanto vigente, tendo efeito mais político do que propriamente jurídico.

3.2.2 Medida Provisória nº 446, de 07 de novembro de 2008



A MP nº 446, de 2008, foi a segunda medida provisória devolvida pelo Congresso Nacional. Editada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a medida tratava da certificação das entidades benfeitoras de assistência social (CEBAS), da regulação dos procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, além de outras providências relacionadas ao tema.

Embora a Comissão Mista tenha sido formalmente instituída, nos termos da Resolução nº 1, de 2002-CN, com a devida indicação de seus membros e até mesmo a apresentação de emendas parlamentares, a comissão jamais chegou a ser efetivamente instalada.

Sob o argumento de que a medida provisória não atendia aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o então Presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho, determinou a devolução da matéria, com fundamento nos incisos II e XI do artigo 48 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Em 19 de novembro de 2008, foi formalizado o encaminhamento do Ofício SF nº 1.875/2008, do Presidente do Senado Federal ao Presidente da Câmara dos Deputados, comunicando sua decisão.

Na ocasião, o líder do Governo no Senado, Senador Romero Jucá, apresentou recurso contra a decisão da Presidência, o qual foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). No entanto, assim como ocorreu em 1989, o recurso nunca foi apreciado, sendo arquivado sem deliberação.

Posteriormente, a Câmara dos Deputados, por meio do Ofício nº 57/2009/SGM, datado de 3 de fevereiro de 2009, solicitou cópia autenticada de todo o processado referente à medida provisória. Em sessão plenária realizada no dia 10 de fevereiro, presidida pelo Deputado Michel Temer, a Casa deliberou sobre a admissibilidade da MP, decidindo por sua rejeição, com base na ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Assim, observa-se que, na prática, a MP nº 446/2008 teve sua tramitação encerrada não pelo ato de devolução do Senado, mas pela decisão final da Câmara dos Deputados, que encerrou seus efeitos jurídicos. Como destaca Souza (2020), “a devolução, dessa vez, não teve efeito nem sobre a tramitação da MP nem sobre a sua eficácia, que se encerrou com a rejeição dela na Câmara dos Deputados”.

3.2.3 Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015

A Medida Provisória nº 669, de 2015, foi editada durante a gestão da Presidente Dilma Rousseff. Em sua ementa, propunha alterações na Lei nº 12.546, no que se referia à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; na Lei nº 12.469, na Lei nº 12.995 e na Lei nº 11.196, quanto à tributação de bebidas frias; e na Lei nº 12.780, que tratava de medidas tributárias relacionadas à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.



Contudo, o principal ponto de controvérsia — e que motivou a devolução da MP — dizia respeito à redução da desoneração da folha de pagamentos, benefício concedido a 56 setores da economia poucos meses antes, por meio da MP nº 651/2014. Foi esse o aspecto central que levou o então Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, a não admitir o recebimento da medida.

Em pronunciamento realizado no plenário em 3 de março de 2015, Renan Calheiros sustentou que a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias, cuja eficácia está condicionada à observância do princípio da anterioridade nonagesimal (prazo de 90 dias), não poderia ser considerada urgente, como exige o artigo 62 da Constituição Federal. Ainda segundo o senador, tal proposição poderia ter sido encaminhada como projeto de lei, com pedido de urgência constitucional por parte do Executivo, recurso que lhe é facultado.

Dessa forma, mais uma vez com fundamento nos incisos II e XI do artigo 48 do Regimento Interno do Senado Federal, um Presidente do Congresso Nacional decidiu monocraticamente pela devolução da medida provisória à Presidência da República, por entender ausentes os requisitos constitucionais para sua admissibilidade.

Diferentemente das duas primeiras devoluções, o caso da MP nº 669/2015 apresentou contornos inéditos. No Ato Declaratório do Presidente da Mesa nº 5, de 3 de março de 2015, o Senador Renan Calheiros não apenas devolveu a medida provisória, mas também declarou a perda de sua eficácia, inovação que extrapolava os precedentes existentes até então.

Em reação, o Poder Executivo optou por incluir, em uma nova medida provisória — a MP nº 671/2015, de conteúdo temático distinto — um dispositivo que revogava formalmente a MP nº 669/2015. Tal conduta foi interpretada como um sinal de inconformismo do Executivo diante da decisão do chefe do Poder Legislativo. Como observa Souza (2020), “aparentemente, o Executivo nem reconheceu a perda de eficácia referida no ato declaratório nem admitiu que a devolução tivesse produzido tal efeito”.

De todo modo, ao devolver a matéria e, simultaneamente, declarar sua perda de eficácia, o Presidente do Congresso Nacional inovou em relação à prática até então consolidada. Apesar da ausência de previsão expressa na Constituição ou nos regimentos internos das Casas Legislativas, o ato buscou preencher uma lacuna sobre o momento e a forma de cessação da eficácia de medidas provisórias inadmitidas, anteriormente condicionada apenas ao decurso de prazo sem conversão em lei.

3.2.4 Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019

A Medida Provisória nº 886, de 2019, representa o primeiro caso de devolução parcial de uma medida provisória pelo Congresso Nacional. Editada pelo então Presidente Jair Bolsonaro, a MP visava alterar a Lei nº 13.844, de 18 de junho de



2019, que dispunha sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

O ponto de maior controvérsia entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional dizia respeito à transferência de competências da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A medida alterava, entre outros dispositivos, o artigo 21 da Lei nº 13.844/2019, incluindo entre as atribuições do MAPA temas sensíveis como reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e terras quilombolas.

Sob o fundamento de que tal dispositivo configuraria reedição, na mesma sessão legislativa, de matéria constante de medida provisória anteriormente rejeitada, o Presidente do Congresso Nacional à época, Senador Davi Alcolumbre, determinou sua exclusão por meio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa nº 42, de 25 de junho de 2019. A decisão teve por base o disposto no artigo 62, § 10, da Constituição Federal, que veda a reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa. De fato, alteração semelhante já havia sido tentada na MP nº 870/2019, apresentada ao Congresso Nacional alguns meses antes.

Importa destacar que a devolução se restringiu apenas ao trecho considerado inconstitucional, permitindo que o restante da medida provisória prosseguisse normalmente em sua tramitação legislativa. Assim, a parte remanescente da MP nº 886/2019 foi convertida no Projeto de Lei de Conversão nº 24, de 2019, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional e encaminhado à sanção presidencial ao final do mês de outubro daquele ano.

3.2.5 Medida Provisória nº 979, de 09 de junho de 2020

O quinto episódio envolvendo a devolução de medidas provisórias ocorreu em 2020, com a MP nº 979/2020, que tratava da designação de dirigentes *pro tempore* para instituições federais de ensino durante o período de emergência em saúde pública de importância internacional, em razão da pandemia da Covid-19.

Na exposição de motivos que acompanhava a medida, o Poder Executivo — então sob a chefia do Presidente Jair Bolsonaro — argumentava que, diante da necessidade de isolamento social como principal forma de contenção da disseminação do vírus e da dificuldade de realizar processos de consulta à comunidade acadêmica para a escolha de novos gestores, seria necessário adotar medidas excepcionais. Assim, a proposta previa que o Ministro da Educação pudesse designar reitores e vice-reitores *pro tempore* para as universidades federais, bem como reitores *pro tempore* para os institutos federais e para o Colégio Pedro II, sem a necessidade de consulta prévia à comunidade acadêmica.

A proposta, contudo, gerou forte reação negativa por parte de parlamentares e de setores da sociedade civil, que a interpretaram como uma violação à autonomia



universitária. Diante da repercussão, o Presidente do Congresso Nacional à época, Senador Davi Alcolumbre, decidiu pela devolução integral da MP 979/2020.

A decisão foi formalizada por meio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa nº 66, de 12 de junho de 2020, no qual Alcolumbre fundamentou sua decisão nos artigos 206, inciso VI, e 207 da Constituição Federal, que garantem, respectivamente, a gestão democrática do ensino público e a autonomia administrativa e de gestão das universidades. Ao final do ato, declarou encerrada a tramitação da medida provisória no âmbito do Congresso Nacional.

A controvérsia sobre os efeitos jurídicos da devolução foi, entretanto, superada pela revogação formal da medida por meio da MP nº 981/2020, encerrando qualquer discussão acerca da manutenção ou cessação da eficácia normativa da MP 979/2020.

3.2.6 Medida Provisória nº 1.068, de 06 de setembro de 2021

Sob a justificativa de explicitar os direitos e garantias dos usuários de redes sociais — especialmente quanto à exigência de que os provedores apresentem justa causa para decisões de moderação de conteúdo — o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, editou a Medida Provisória nº 1.068/2021, com o objetivo de alterar o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014).

A edição da medida provocou ampla controvérsia, não apenas no Congresso Nacional, mas também no Poder Judiciário e na sociedade civil. De um lado, aliados do governo defendiam a proposta com base nos preceitos constitucionais da liberdade de manifestação do pensamento e da livre expressão da informação. De outro, opositores e diversas entidades apontavam que as alterações pretendidas poderiam fomentar abusos sob o pretexto da liberdade de expressão, facilitando a propagação de discursos de ódio e notícias falsas (fake news) nas plataformas digitais.

Em 16 de setembro de 2021, por meio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa nº 58, o Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, rejeitou sumariamente a MP 1.068/2021, determinando sua devolução ao Poder Executivo e o encerramento de sua tramitação legislativa.

Paralelamente, o Supremo Tribunal Federal também foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da matéria. Diversas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) foram ajuizadas e distribuídas à Ministra Rosa Weber, culminando no deferimento de medida cautelar na ADI nº 6.991/DF, que suspendeu os efeitos da MP.

Contudo, no contexto do presente estudo, o aspecto mais relevante da decisão da Ministra não reside apenas na concessão da cautelar, mas em sua expressa autorização ao Presidente do Congresso Nacional para exercer controle prévio sobre a admissibilidade da MP.



Com tal manifestação, ainda que monocrática, o Supremo Tribunal Federal acabou por reconhecer a legitimidade da devolução de medida provisória por decisão do Presidente do Congresso Nacional, conferindo-lhe respaldo jurídico e político para encerrar a tramitação de matérias consideradas inconstitucionais de plano.

Esse entendimento teve desdobramentos concretos no episódio mais recente de devolução — ainda que parcial — de medida provisória, ocorrido com a MP nº 1.227/2024, cujos fundamentos encontram eco direto na construção jurisprudencial iniciada com a análise da MP 1.068/2021.

3.2.7 Medida Provisória nº 1.227, de 04 de junho de 2024

Editada durante o terceiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Medida Provisória nº 1.227/2024 previa, em sua ementa, condições para a fruição de benefícios fiscais, delegava competência para o julgamento de processos administrativos fiscais relativos ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), limitava a compensação de créditos relativos a tributos administrados pela Receita Federal do Brasil e revogava hipóteses de resarcimento e compensação de créditos presumidos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

Em síntese, a medida foi publicada com o propósito de aumentar a arrecadação federal. No entanto, sob o argumento de flagrante inconstitucionalidade, o então Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, decidiu devolver parte da medida, com fundamento no § 6º do artigo 195 da Constituição Federal, que dispõe:

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

No Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 36, de 2024, Rodrigo Pacheco justificou a decisão ao afirmar que a medida provisória impunha um “ônus imediato e abrupto a importantes setores da economia, sem franquear prazo razoável para que as empresas adaptem seu fluxo financeiro às novas normas restritivas a direitos vigentes”. Segundo o Presidente do Congresso, tal situação afrontaria o princípio da não surpresa e seu corolário, o princípio da anterioridade nonagesimal.

Nesse sentido, Nascimento (2024) observa:

No caso da MP 1227, a devolução se baseou no fato de que, ao limitar a compensação de créditos tributários de forma imediata, a partir de sua publicação (art. 7º), a MP implicou majoração da carga tributária sem a observância do art. 195, § 6º, da CF, pelo qual as contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado. Trata-se da anterioridade nonagesimal.



Para além das justificativas constitucionais, o Ato Declaratório nº 36 apresenta duas passagens que merecem especial atenção.

Primeiramente, há o reconhecimento expresso da decisão da Ministra Rosa Weber, proferida no âmbito da ADI nº 6.991/DF, como fundamento jurídico para a devolução da medida provisória. No texto, o Senador Rodrigo Pacheco registra:

CONSIDERANDO que o procedimento de rejeição sumária e devolução das Medidas Provisórias realizado pelo Presidente do Congresso Nacional resulta no encerramento de sua vigência e eficácia, desde sua edição, e na finalização de sua tramitação no Congresso Nacional, efeitos reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar prejudicadas, por perda superveniente do seu objeto, as Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nºs 6.991, 6.992, 6.993, 6.994, 6.995, 6.996 e 6.998.

Em segundo lugar, o ato declaratório comunica a rejeição sumária de parte da medida provisória, declarando encerrada sua vigência e eficácia desde a data de sua edição, além de considerá-la não escrita, negando-lhe tramitação no âmbito do Congresso Nacional.

Ao final, destaca-se a leitura de Nascimento (2024), que interpreta a devolução da MP 1.227/2024 como expressão do fortalecimento democrático. Para a autora, a rejeição da MP 1227 “endossa o caráter democrático da medida por parte do presidente do Congresso Nacional, que (...) simplesmente atendeu à pressão dos próprios parlamentares para a devolução”.

O fato é que a rejeição parcial da MP 1.227/2024, com base na decisão proferida no contexto da ADI 6.991, representa um novo marco interpretativo sobre os limites constitucionais, regimentais e legais da devolução de medidas provisórias pelo Congresso Nacional, inaugurando novos horizontes para a atuação do Legislativo frente ao controle político de constitucionalidade das normas editadas pelo Executivo.



4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.991/DF

Após a apresentação histórica das devoluções de medidas provisórias, torna-se necessário aprofundar a análise da decisão proferida pela Ministra Rosa Weber na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6991/DF. A ação, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) no Supremo Tribunal Federal, teve como objetivo questionar a constitucionalidade da Medida Provisória nº 1.068/2021.

Referida medida provisória promovia alterações significativas no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e na Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/1998), tendo como foco principal a regulamentação das redes sociais. De modo geral, a MP buscava restringir a possibilidade de exclusão, suspensão e cancelamento de contas e conteúdos por parte das plataformas digitais, condicionando tais ações à existência de "justa causa" e impondo novas obrigações aos provedores de serviços.

A relevância do tema resultou na propositura de sete ações diretas de inconstitucionalidade contra a MP 1.068/2021, protocoladas por diversos partidos políticos e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), demonstrando o amplo questionamento jurídico e político em torno da medida:

Quadro 4 – Ações Diretas de Inconstitucionalidade apresentadas contra a MP 1.068/2021

ADI	Requerente
6.991/DF	Partido Socialista Brasileiro (PSB)
6.992/DF	Partido Solidariedade
6.993/DF	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
6.994/DF	Partido dos Trabalhadores (PT)
6.995/DF	Partido Novo
6.996/DF	Partido Democrático Trabalhista (PDT)
6.998/DF	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Na ação, o PSB alegou que a medida provisória violava diversos princípios constitucionais e tratava de matérias incompatíveis com o uso do instrumento da MP. A relatora, Ministra Rosa Weber, entendeu que a medida provisória afrontava a Constituição tanto do ponto de vista formal quanto material, especialmente por não haver demonstração dos requisitos de relevância e urgência exigidos para sua edição.



Quadro 5 – Argumentos centrais apresentados pelo PSB na ADI 6991/DF

Princípio / Dispositivo	Alegação de Violação
Liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX, CF)	A MP criaria obstáculos ao combate à desinformação e ao discurso de ódio nas redes sociais.
Cidadania e dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III, CF)	A norma dificultaria a proteção de direitos fundamentais nas plataformas digitais.
Legalidade (art. 5º, II, CF)	A medida permitiria práticas arbitrárias ao limitar a atuação das plataformas.
Proporcionalidade e vedação ao retrocesso	A MP fragilizaria avanços regulatórios anteriores em matéria de internet.
Segurança jurídica e eficiência (art. 5º, XXXVI e art. 37, caput, CF)	A imposição de novas obrigações sem clareza traria incerteza regulatória.
Limitação ao uso de MPs (art. 62, §1º, I, a e b, CF)	A medida tratava de direitos políticos, cidadania e processo civil, matérias vedadas a MPs.

Em decisão liminar proferida em 14 de setembro de 2021, a ministra suspendeu integralmente os efeitos da medida, ressaltando o risco de grave lesão à ordem democrática e à liberdade de expressão. O ponto de maior destaque na decisão para o presente estudo, porém, encontra-se no item 22 do voto da relatora, em que a Ministra Rosa Weber autorizou expressamente o Presidente do Congresso Nacional a promover, de forma unilateral, a devolução da medida provisória ao Presidente da República.

Essa autorização se baseou na constitucionalidade manifesta da MP, o que permitiria ao Legislativo agir preventivamente para conter os efeitos de uma norma que violava a Constituição. Assim escreveu a 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.** (grifo nosso)

Concomitantemente, o Presidente do Senado e do Congresso Nacional, Rodrigo Pacheco, exerceu essa prerrogativa e devolveu formalmente a MP 1.068/2021, o que resultou em sua perda imediata de eficácia, conforme previsto no §5º do art. 62 da Constituição Federal. Diante da devolução da medida pelo Congresso, o STF julgou prejudicada a ADI nº 6991/DF, extinguindo o processo sem resolução de mérito por perda superveniente de objeto.

Apesar de não ter havido julgamento final de constitucionalidade, o caso reafirmou a importância do controle prévio exercido pelo Legislativo – e pelo Judiciário – sobre atos normativos que possam comprometer direitos fundamentais. A atuação coordenada entre os Poderes serviu como exemplo de contenção de iniciativas que buscam restringir liberdades públicas sob pretexto de regulação.

Mais além, a decisão abriu um precedente único que, até o presente momento, preenche a lacuna existente no arcabouço legal das devoluções de medidas provisórias.



5 ANÁLISE

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as medidas provisórias têm sido um instrumento recorrente — e frequentemente controverso — utilizado pelo Poder Executivo. Apesar das críticas ao seu uso excessivo, são ainda raras as ocasiões em que os presidentes do Congresso Nacional optaram por devolver medidas provisórias, seja de forma total ou parcial. Como demonstrado, essas devoluções ocorrem em situações excepcionais, geralmente quando a medida é considerada inconstitucional, abusiva ou fora dos parâmetros estabelecidos pelo artigo 62 da Constituição, que define os requisitos de relevância e urgência para sua edição.

Até o momento, as sete medidas provisórias devolvidas evidenciam que esse mecanismo vem sendo utilizado como uma forma efetiva de controle institucional pelo Poder Legislativo. Tais devoluções representam um esforço para equilibrar os poderes da República e impedir que o Executivo ultrapasse os limites constitucionais ao legislar por meio de MPs.

Nesse contexto, a decisão da Ministra Rosa Weber, ao conceder medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6991, marcou um ponto de inflexão importante. A ministra reconheceu expressamente a autoridade do presidente do Congresso Nacional para devolver medidas provisórias que apresentem vícios insanáveis, como a ausência dos pressupostos de relevância e urgência. Como destaca Nascimento (2021), “até o STF parece ter chancelado o instituto da devolução *in limine* de medidas provisórias, reconhecendo-o, ainda que implicitamente, como costume *praeter legem*”.

A decisão reforça a concepção de que o presidente do Congresso não exerce apenas uma função protocolar, mas sim atua como agente ativo na fiscalização da constitucionalidade das medidas provisórias. Ao reconhecer essa competência, a ministra estabeleceu um precedente relevante, conferindo maior objetividade e respaldo jurídico às futuras devoluções.

Esse entendimento fortalece o papel do Congresso Nacional como guardião da Constituição, especialmente num cenário em que o uso excessivo das MPs pelo Executivo é alvo constante de críticas. A possibilidade de devolução, nesse sentido, contribui para o aprimoramento do sistema de freios e contrapesos, pilar do modelo constitucional brasileiro.

Embora ainda não exista regulamentação específica sobre o tema, o reconhecimento dessa prática pelo STF — mesmo que em decisão monocrática — tende a influenciar futuras posturas tanto do Judiciário quanto do próprio Legislativo, como se observou na devolução parcial da MP nº 1.227/2024. Ademais, essa decisão poderia, em tese, estimular o Congresso a estabelecer regras mais claras para o procedimento de devolução, promovendo maior transparência e segurança jurídica.



É evidente, contudo, que a devolução de medidas provisórias, enquanto instrumento excepcional, ainda carece de fundamento jurídico mais sólido. Como aponta Nascimento (2021):

não se nega a necessidade de uma disciplina mais objetiva das hipóteses de cabimento (e dos efeitos) da devolução das medidas provisórias para retirar a impressão de que se trata de um ato estritamente político (ou mesmo arbitrário) que carece de qualquer base jurídica. De fato, essa é matéria que poderá ser veiculada via emenda constitucional ou mesmo resolução do Congresso Nacional.

Nesse sentido, a proposta da Professora Roberta Simões Nascimento, de regulamentar a devolução por meio de emenda constitucional ou resolução do Congresso Nacional, revela-se pertinente e necessária. Uma normatização clara poderia estabelecer critérios objetivos para a análise preliminar das MPs, delimitando fundamentos para a devolução e conferindo maior segurança jurídica ao processo legislativo. Isso proporcionaria previsibilidade e transparência na dinâmica entre os Poderes, sem prejudicar a função constitucional do Executivo de legislar em situações de comprovada urgência e relevância.

No caso de eventual proposta de emenda constitucional, o conteúdo poderia incluir um novo parágrafo ao artigo 62 da Constituição Federal, ou ainda a modificação de seu § 9º, prevendo expressamente a possibilidade de devolução de MPs pelo presidente do Congresso Nacional nos casos de flagrante descumprimento dos pressupostos constitucionais ou em matérias vedadas.

Outra alternativa seria a aprovação de projeto de resolução do Congresso Nacional, alterando as disposições da Resolução nº 1, de 2002-CN. A conversão dessa prática em norma jurídica eliminaria a necessidade de recorrer, de forma subsidiária, ao Regimento Interno do Senado Federal, como se verificou nos casos de devolução analisados neste estudo.

Em pesquisa realizada por este autor, com o apoio do Núcleo de Suporte Técnico-Legislativo da Consultoria Legislativa do Senado Federal, não foi identificada, porém, nenhuma proposição legislativa em tramitação, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, com o objetivo de disciplinar a devolução de medidas provisórias pelo presidente do Congresso Nacional.

Este dado chama atenção, na medida em que revela aparente desinteresse do Legislativo em avançar sobre a matéria. Ressalte-se, contudo, que esse "desinteresse" pode ser compreendido como uma decisão política concreta, e não como mera omissão.



6 CONCLUSÃO

A consolidação da devolução monocrática de medidas provisórias como prática institucional revela, por um lado, a maturidade do Congresso Nacional na defesa de suas prerrogativas e, por outro, escancara o desinteresse do próprio Legislativo em disciplinar formalmente um instrumento que, embora relevante, segue envolto em incertezas normativas.

Não nos parece razoável que um mecanismo com impacto direto sobre a relação entre os Poderes da República permaneça sustentado apenas por precedentes e práticas reiteradas ou ainda por regulamentações assessórias e decisões judiciais em medida cautelar.

É inegável que tais devoluções cumprem um papel importante ao impor freios a eventuais abusos na edição de medidas provisórias. No entanto, sua adoção sem parâmetros claros transforma o que deveria ser uma exceção justificada em uma faculdade ampla e, potencialmente, arbitrária. A depender da conjuntura política e da interpretação da presidência do Congresso, esse poder pode ser usado tanto para proteger a ordem constitucional quanto para manobras de conveniência institucional.

Se o Parlamento reconhece a importância dessa ferramenta – e os fatos pretéritos indicam que sim –, é sua responsabilidade conferir-lhe contornos normativos adequados. Seja por meio de emenda constitucional, seja por resolução do Congresso Nacional, é urgente estabelecer critérios mínimos para sua aplicação, com transparência, motivação e possibilidade de controle.

Deixar a prática à mercê da discricionariedade de uma única autoridade, por mais qualificada que seja, compromete a legitimidade do processo legislativo e mina a confiança nas instituições democráticas. Regulamentar a devolução monocrática de medidas provisórias pelo presidente do Congresso Nacional não é limitar o poder do Congresso, mas fortalecê-lo.



REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória: edição e conversão em lei: teoria e prática.** São Paulo: Saraiva, 2012.

BEDRITICHUK, Rodrigo. **Considerações sobre a devolução de medidas provisórias no Brasil.** In: Consultor Jurídico, 20.09.2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-set-20/rodrigo-bedritichuk-devolucao-medidas-provisorias-brasil/>. Acesso em 20 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 mar. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 33, de 16 de janeiro de 1989. **Diário Oficial da União.** Poder Executivo, Brasília DF, 17 jan. 1989.

BRASIL. Medida Provisória nº 446, de 07 de novembro de 2008. **Diário Oficial da União.** Poder Executivo, Brasília DF, 10 nov. 2008. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial da União.** Poder Executivo, Brasília DF, 27 fev. 2015. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019. **Diário Oficial da União.** Poder Executivo, Brasília DF, 19 jun. 2019. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Medida Provisória nº 979, de 09 de junho de 2020. **Diário Oficial da União.** Poder Executivo, Brasília DF, 10 jun. 2020. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.068, de 06 de setembro de 2021. **Diário Oficial da União.** Poder Executivo, Brasília DF, 06 set. 2021. Edição Extra, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.227, de 04 de junho de 2024. **Diário Oficial da União.** Poder Executivo, Brasília DF, 04 jun. 2024. Edição extra, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.991 Distrito Federal.** Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Medida provisória 1.068/2021. Alterações no Marco Civil da Internet e na Lei dos Direitos Autorais. Veiculação de matérias pré-excluídas do âmbito temático das medidas provisórias. Extensão às medidas provisórias das vedações atinentes às leis delegadas. Impossibilidade de dispor, por meio de MP, sobre direitos individuais (art. 68, § 1º, ii, CF). Direitos fundamentais como ferramenta de contenção do arbítrio Estatal. O regime de liberdades públicas submete-se à reserva de lei congressual. Relação de conexidade entre a cidadania e os direitos individuais. Inidoneidade, em consequência, da Medida Provisória para dispor sobre tais temas (art. 62, § 1º, i, a, cf). Direito Processual. Inadmissibilidade (art. 62, § 1º, i, b, CF).



Manifesta e indubitável ausência do requisito constitucional da urgência (art. 62, caput, cf). Medida Cautelar deferida, ad referendum do Plenário. Recorrente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Recorrido: Presidente da República. Relator: Ministra Rosa Weber, 14 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6991deciso.pdf>. Acesso em 28 fev. 2025.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. São Paulo: JusPODIVM, 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAHON JUNIOR, José Luiz de Mendonça. **Devolução de medidas provisórias: casuística e análise de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade**. 2022. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) - Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, 2022.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Devolução parcial de MP e mudanças no controle da ética parlamentar na Câmara**. In: JOTA, 19.06.2024. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/de-novo-sobre-a-devolucao-de-medidas-provisorias>. Acesso em 30 out. 2024.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias**. In: JOTA, 15.09.2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/devolucao-parcial-de-mp-e-mudancas-no-controle-da-etica-parlamentar-na-camara>. Acesso em 13 mar. 2025.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Sobre a constitucionalidade da 'devolução' de medidas provisórias**. In: JOTA, 29.06.2020. Disponível em <https://www.jota.info/artigos/sobre-a-constitucionalidade-da-devolucao-de-medidas-provisorias>. Acesso em 13 mar. 2025.

ROCHA, Kilton José Oliveira. **A devolução de medidas provisórias à luz das teorias e das práticas constitucionais**. 2022. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) - Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, 2022.

SALES, Davi Damasceno Sales. **Análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da devolução de medidas provisórias sem análise pelas casas do Congresso Nacional**. 2022. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) - Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, 2022.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **Devolução de medida provisória não afasta por completo os seus efeitos**. In: Revista Consultor Jurídico, 28 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-28/paulo-mohn-efeitos-devolucao-medida-provisoria/>. Acesso em 30 out. 2024.



SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **Processo legislativo bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?**. Rio de Janeiro: GZ, 2024.



AGRADECIMENTOS

A jornada acadêmica é sempre um desafio que se torna mais leve quando compartilhada com aqueles que nos inspiram e nos apoiam.

Agradeço e dedico este trabalho à minha esposa Patrícia, minha grande fonte de inspiração, por estar sempre ao meu lado, me incentivando e acreditando no meu potencial. E aos meus filhos, Felipe e Gustavo, cuja ternura e alegria renovam a minha motivação para me tornar um ser humano – e um profissional – cada dia melhor.

Agradeço igualmente à Senadora Teresa Leitão e ao ex-Deputado Carlos Abicalil pela oportunidade ímpar de aprendizado contínuo no exercício das minhas funções laborais. A troca de experiências e os ensinamentos recebidos estão sendo fundamentais para o meu crescimento acadêmico e profissional.

Aos professores e colaboradores do Instituto Legislativo Brasileiro, pelo acolhimento e pelo conhecimento transmitido ao longo desta jornada. A dedicação de cada um contribuiu significativamente para a minha formação.

Aos colegas de curso, pelo apoio, pela troca de experiências e pelo espírito de cooperação que tornou essa caminhada ainda mais enriquecedora. O aprendizado compartilhado e as amizades construídas ao longo desse percurso foram essenciais para tornar essa jornada acadêmica mais leve e significativa.

Ao Senado Federal, pela nobre iniciativa de proporcionar aos seus servidores o acesso a um ensino de excelência, demonstrando o compromisso com a capacitação e o aperfeiçoamento profissional.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, meu sincero agradecimento.

