



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Amanda Olivette Monteiro

**Análise Histórica do Controle Parlamentar sobre a
Admissibilidade das Medidas Provisórias: Implicações do
Incidente de Devolução no Processo Legislativo
Constitucional**

Brasília
2025



Amanda Olivette Monteiro

**Análise Histórica do Controle Parlamentar sobre a
Admissibilidade das Medidas Provisórias: Implicações do
Incidente de Devolução no Processo Legislativo
Constitucional**

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, exhibir, 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



Amanda Olivette Monteiro

Análise Histórica do Controle Parlamentar sobre a Admissibilidade das Medidas Provisórias: Implicações do Incidente de Devolução no Processo Legislativo Constitucional

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

Banca Examinadora:

Prof. Me. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Prof. Me. Clay Souza Teles



Análise Histórica do Controle Parlamentar sobre a Admissibilidade das Medidas Provisórias: Implicações do Incidente de Devolução no Processo Legislativo Constitucional

Historical Analysis of Parliamentary Control over the Admissibility of Provisional Measures: Implications of the Incident of Return in the Constitutional Legislative Process

Amanda Olivette Monteiro

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o controle sobre os pressupostos constitucionais de relevância e urgência das Medidas Provisórias (MPs), destacando sua importância para a manutenção do equilíbrio entre os Poderes. A pesquisa concentra-se na atuação do Congresso Nacional durante a fase de admissibilidade, etapa crucial para avaliar a conformidade dessas medidas com os critérios estabelecidos no artigo 62 da Constituição Federal. A análise baseia-se em revisão bibliográfica e documental, com ênfase na redação original da Constituição de 1988 e nas alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001. O estudo investiga a origem, a evolução e os limites do controle parlamentar sobre esses pressupostos, ressaltando os impactos dessa etapa no processo de conversão das MPs em lei. Ao final, examina-se o papel do presidente do Congresso Nacional na verificação dos pressupostos constitucionais, especificamente quando opta por devolver uma MP ao Poder Executivo. Constatou-se que a atuação monocrática enfraquece a deliberação coletiva e compromete o papel fiscalizatório do Poder Legislativo. Os resultados apontam que o controle colegiado da admissibilidade contribui para uma atuação legislativa mais técnica, responsável e transparente, além de limitar o uso excessivo e indevido das MPs pelo Executivo. Conclui-se que a efetividade dessa fase é essencial para evitar a atuação isolada de agentes políticos e garantir uma deliberação ampla e democrática das MPs, promovendo uma governança mais representativa e alinhada aos interesses da sociedade.

Palavras-chave: Medidas Provisórias, Controle de Pressupostos Constitucionais, Devolução



ABSTRACT

This article aims to analyze the control over the constitutional requirements of relevance and urgency for Provisional Measures (MPs), highlighting their importance in maintaining the balance of powers. The research focuses on the role of the National Congress during the admissibility phase, a crucial stage for assessing whether these measures comply with the criteria established in Article 62 of the Federal Constitution. The analysis is based on a bibliographic and documentary review, with emphasis on the original wording of the 1988 Constitution and the amendments introduced by Constitutional Amendment No. 32/2001. The study investigates the origin, evolution, and limits of parliamentary control over these requirements, emphasizing the impact of this stage on the process of converting MPs into law. Finally, it examines the role of the President of the National Congress in verifying constitutional requirements, specifically when opting to return an MP to the Executive Branch. It was found that unilateral action weakens collective deliberation and undermines the oversight role of the Legislative Branch. The results indicate that collegial control of admissibility contributes to a more technical, responsible, and transparent legislative process, while also limiting the excessive and improper use of MPs by the Executive. The study concludes that the effectiveness of this phase is essential to prevent isolated actions by political agents and to ensure broad and democratic deliberation of MPs, promoting more representative governance aligned with the interests of society.

Keywords: Provisional Measures, Control of Constitutional Requirements, Return.

INTRODUÇÃO

As Medidas Provisórias (MPs), previstas no artigo 62 da Constituição Federal de 1988, são normas com força de lei, editadas exclusivamente pelo Presidente da República, cuja validade está condicionada à demonstração dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Embora concebidas como instrumentos excepcionais voltados a situações emergenciais, a experiência constitucional brasileira revela a frequência e o caráter estratégico de seu uso como mecanismo de intervenção direta do Poder Executivo sobre a agenda legislativa.

Essa utilização reiterada tem intensificado o debate jurídico e político acerca da necessidade de um controle mais rigoroso sobre o trâmite legislativo das MPs, sobretudo no que se refere à verificação dos pressupostos exigidos pela Constituição Federal (CF). Nesse cenário, o Congresso Nacional exerce papel central como instância de controle político-jurídico da conformidade da medida editada com os critérios constitucionais. Historicamente, esse controle foi estruturado em etapas colegiadas, conforme estabelecido pela Resolução nº 1, de 1989, do Congresso Nacional, e posteriormente aperfeiçoado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Na última década, contudo, tem ganhado destaque uma prática controversa: o chamado incidente de devolução, por meio do qual o Presidente da Mesa do Congresso Nacional devolve, de forma unilateral, uma MP ao Poder Executivo, sob o fundamento da ausência dos pressupostos de relevância e urgência. Embora parte da doutrina defenda essa prática como um mecanismo de autocontenção institucional, trata-se de um procedimento de controle isolado da admissibilidade,



cuja legitimidade se mostra juridicamente questionável à luz da sistemática constitucional do processo legislativo.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar a inviabilidade jurídica do controle monocrático da admissibilidade das MPs, exercido por meio do incidente de devolução, sustentando que o modelo constitucional de verificação dos pressupostos foi concebido com base em deliberações plurais e instâncias colegiadas. A hipótese que orienta este estudo é a de que a atuação unilateral, sem a deliberação dos órgãos parlamentares competentes, desvirtua o modelo normativo-constitucional e compromete a legitimidade do processo fiscalizatório exercido pelo Congresso Nacional.

Para fundamentar essa investigação, o trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro discute a origem e a consolidação do controle dos pressupostos constitucionais desde a promulgação da Constituição de 1988, com ênfase na institucionalização do papel das comissões mistas, a partir da Resolução nº 1, de 1989, do Congresso Nacional. O segundo capítulo examina as inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001, que ampliaram as exigências técnicas e políticas para o trâmite das MPs, reforçando a atuação colegiada do Parlamento na etapa de verificação da admissibilidade, sem, contudo, prever qualquer mecanismo de intervenção individualizada.

O terceiro capítulo analisa juridicamente o incidente de devolução, com foco nas competências regimentais dos Presidentes das Casas Legislativas e nas repercussões desse procedimento para a legitimidade democrática do processo deliberativo. Argumenta-se que a centralização do juízo de admissibilidade nas mãos de um único ator político viola as etapas do processo legislativo e enfraquece os contornos jurídicos do Estado Democrático de Direito.

Por fim, o artigo apresenta uma conclusão reflexiva sobre as dinâmicas políticas e institucionais que envolvem o controle parlamentar dos pressupostos das MPs, destacando as repercussões dessas práticas para o fortalecimento da atuação do Poder Legislativo. Busca-se, com isso, contribuir para o debate sobre o papel do Congresso Nacional na preservação dos valores democráticos e na consolidação do sistema de freios e contrapesos, com vistas à promoção de um ambiente político mais equilibrado e alinhado aos interesses da sociedade.

1. Controle de pressupostos no modelo originário da Constituição de 1988

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo na consolidação da ordem constitucional democrática no Brasil, ao promover uma reestruturação significativa do ordenamento jurídico e das instituições estatais. Entre as inovações introduzidas, destaca-se a Medida Provisória (MP), instrumento normativo de iniciativa privativa do Presidente da República, cuja edição está condicionada à demonstração simultânea de dois requisitos constitucionais: a relevância e a urgência da matéria.

A definição precisa desses pressupostos tem se revelado uma das principais dificuldades enfrentadas pela doutrina nas últimas décadas. Embora mencionados expressamente no artigo 62 da Carta Política, os termos “relevância” e “urgência” não foram conceituados pelo constituinte originário, o que resultou em um elevado grau de indeterminação semântica. Essa lacuna confere à sua análise um caráter marcadamente subjetivo, sujeito a juízos de valor que variam conforme o contexto político, econômico e institucional em que se insere a medida editada.



Diante da margem interpretativa que envolve a aferição dos pressupostos constitucionais para a edição de MPs, torna-se imprescindível a distinção conceitual entre os critérios de relevância e urgência, sobretudo para fins de controle posterior de admissibilidade. A compreensão desses requisitos deve, inicialmente, estar alinhada a contextos que exijam providências estatais imediatas e excepcionais.

Segundo Galiano (2006), a relevância refere-se à necessidade de atuação do Estado diante de questões que envolvam interesses públicos de grande impacto, enquanto a urgência pressupõe a impossibilidade de se aguardar o curso regular do processo legislativo, sob pena de ocorrência de risco iminente à ordem pública ou à estabilidade social.

O pressuposto da relevância indica a existência de uma circunstância social inadiável, de modo que a omissão estatal ou o atraso legislativo possa ensejar prejuízos significativos à coletividade. Como bem observa Clèmerson Merlin Clève, “a relevância mencionada pela Constituição não se limita apenas ao conteúdo da matéria tratada, mas deve também qualificar a situação que a enseja (o estado de necessidade) da medida provisória” (Clève, 2021, p. 76).

Dessa forma, a relevância não pode ser confundida com temas de impacto restrito ou com interesses administrativos pontuais. O uso das MPs deve restringir-se a situações de excepcionalidade, nas quais se identifique uma demanda social ou institucional urgente, como crises econômicas, emergências na segurança pública ou desastres naturais.

À edição da medida provisória deve ser imprescindível o pressuposto da relevância. Não é qualquer relevância, mas uma proeminência para os interesses públicos de caráter imediato, evidentemente analisado, segundo os princípios constitucionais que direcionam a atividade estatal (Massuda, 2001, p. 55).

No que se refere ao pressuposto da urgência, este se apresenta como um critério relativamente mais objetivo em comparação ao da relevância, pois está vinculado à gravidade da situação concreta e à impossibilidade de se aguardar o trâmite legislativo ordinário. Esse requisito não pode ser confundido com mera conveniência política do Poder Executivo. Ao contrário, trata-se de uma necessidade normativa imediata, cuja postergação representaria risco de prejuízos significativos ao interesse público ou o agravamento de um cenário de crise.

O pressuposto urgência admite maior precisão conceitual: “A urgência alia questão de tempo (momento) com a condição social nela constatada. A urgência qualifica o momento e define o tempo de exercício de uma competência. Relaciona-se com a inevitabilidade do provimento, que deve ser tal por impedir o emprego de meios ordinários. Com urgência, está se indicando perigo de dano, a probabilidade de manifestar-se evento danoso; enfim, a situação de periculosidade exigente de *ordinanza extra ordinem* (Clève, 2021, p.76-77).

Sob essa perspectiva, a noção de urgência implica a existência de uma situação excepcional que impõe ao Estado o dever de atuação imediata. No caso das MPs, essa urgência adquire uma particularidade: justifica uma intervenção extraordinária do Poder Executivo sobre uma competência que, em regra, é reservada ao Poder Legislativo.



O pressuposto da relevância do caso para o qual se adote medida provisória expõe a natureza da exigência, enquanto o pressuposto da urgência define, constitucionalmente, o momento da exigência da atuação administrativo-normativa (Rocha, 2001, p.60).

Desse modo, o cumprimento simultâneo dos requisitos de relevância e urgência não se configura como faculdade discricionária do Chefe do Poder Executivo, mas sim como imposição constitucional indispensável à validade da MP e à sua eventual conversão em lei. Embora esses pressupostos apresentem natureza predominantemente política (Amaral Júnior, 2004), tal característica não os torna imunes ao controle institucional. Ao contrário, impõe-se a necessidade de verificação objetiva de sua ocorrência, sob pena de se comprometer a legitimidade do processo legislativo constitucional. No âmbito doutrinário, inclusive, reconhece-se a existência de um sistema de duplo controle sobre os pressupostos constitucionais, exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo (Cavalcante Filho 2024).

O primeiro estágio desse controle é de caráter prévio e ocorre no momento da edição da MP, cabendo ao Presidente da República avaliar a presença dos requisitos constitucionais¹. O segundo, de natureza posterior, é exercido pelo Congresso Nacional, que tem o dever de verificar se o normativo editado atende aos critérios estabelecidos na Constituição. Esse modelo assegura que, além da análise inicial feita pelo Executivo, o Legislativo atue como instância fiscalizadora, prevenindo abusos e reforçando os freios e contrapesos entre os Poderes. Essa lógica se ancora no princípio segundo o qual ninguém pode ser juiz de sua própria causa, justificando a atuação do Parlamento como instância de controle externo e de correção de eventuais excessos.

No que tange à atuação do Poder Judiciário antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, cabe destacar que o controle judicial sobre os pressupostos de relevância e urgência era significativamente restrito. À época, o Supremo Tribunal Federal adotava o entendimento de que a avaliação desses critérios constituía prerrogativa discricionária do Presidente da República². A Corte considerava que, por se tratar de ato de natureza eminentemente política, qualquer intervenção do Judiciário configuraria violação ao princípio da separação dos Poderes e usurpação da competência do Executivo.

Esse posicionamento refletia o ambiente político-jurídico vigente, marcado por incertezas quanto à aplicação prática das MPs. Introduzidas no ordenamento jurídico pela CF de 1988, as MPs surgiram sem clareza conceitual sobre os termos “relevância” e “urgência”, bem como sobre a distribuição de competências entre os Poderes no que se refere à fiscalização e à conversão dessas normas. Diante desse cenário de indefinições normativas e institucionais, a postura de autocontenção

¹ O Decreto nº 2.954/1999 reforçava essa exigência ao determinar que cada medida provisória deveria conter, de forma clara e objetiva, a justificativa para a presença dos pressupostos constitucionais, demonstrando a necessidade legislativa decorrente de uma situação fática ou jurídica de difícil previsão. Esse decreto estabeleceu diretrizes para a redação de atos normativos do Poder Executivo, mas foi posteriormente revogado e substituído por normas mais atualizadas. Atualmente, essa função é exercida pelo Decreto nº 12.002/2024, que incorpora aprimoramentos compatíveis com as exigências da administração pública contemporânea.

² STF, Pleno, ADI 1667 – MC/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ de 21.11.1997. De maneira semelhante: STF, Pleno, ADI 1717 – MC/DF, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ de 25.02.2000.



adotada pelo Judiciário pode ser compreendida como tentativa de preservar a harmonia entre os Poderes e evitar disputas de competência.

Em consonância com esse entendimento, a doutrina exemplificada pelo jurista José dos Santos Carvalho Filho já advertia, em 1999, sobre os riscos decorrentes de uma eventual ampliação do controle judicial sobre os pressupostos das MPs. Segundo Carvalho Filho, a redação original da Constituição de 1988 não conferia ao Judiciário competência para revisar o juízo de valor exercido pelo Presidente da República, a quem caberia determinar o que é urgente e relevante, sendo atribuição do Poder Legislativo, legítimo representante da soberania popular, verificar o preenchimento desses pressupostos. O autor ressalta, ainda, que o exercício simultâneo desse controle pelo Legislativo e pelo Judiciário não apenas se revela desnecessário, como também pode comprometer a estabilidade institucional, especialmente diante da possibilidade de sobreposições ou contradições entre os posicionamentos desses Poderes (Carvalho Filho, 1999, p. 140).

Essa leitura encontra respaldo na própria redação original do artigo 62 da CF de 1988, que, embora mencionasse os requisitos de relevância e urgência, não detalhava os mecanismos institucionais de verificação desses critérios, nem fixava com precisão os papéis dos Poderes envolvidos. O dispositivo dispunha:

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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Redação original. Brasília, 1988).

Nota-se que a redação original era concisa e não fornecia detalhamento específico sobre o trâmite legislativo das MPs. Essa lacuna normativa, caracterizada pelo que Amaral Júnior (2004, p. 177) denominou de “eloquente silêncio constitucional”, evidenciava a insegurança quanto às etapas de verificação dos pressupostos de relevância e urgência.

Nesse cenário, um ano após a promulgação da CF de 1988, a Resolução nº 1/1989 do Congresso Nacional surgiu como uma resposta institucional, assumindo papel fundamental ao estabelecer regras de tramitação processual e, especialmente, ao dispor sobre o controle tanto de admissibilidade quanto de mérito das MPs.

Nos termos da referida Resolução, nas primeiras 48 horas após a publicação de uma MP, cabia ao Presidente da Mesa do Congresso providenciar a distribuição dos avulsos e designar uma comissão mista composta por Deputados e Senadores. Essa comissão era responsável por emitir parecer sobre a medida editada. Uma vez



constituída, deveria ser instalada no prazo de 12 horas, ocasião em que seriam eleitos o Presidente, o Vice-Presidente e o Relator da matéria³.

Entre os pareceres previstos, destacava-se o de admissibilidade, disciplinado no artigo 5º da Resolução⁴. Esse parecer tinha função essencial: verificar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, podendo apresentar análise integral ou parcial da medida. Para sua emissão, a comissão dispunha do prazo de cinco dias, contados a partir da publicação da MP.

A depender do teor do parecer, diferentes desdobramentos processuais poderiam ser desencadeados. Se fosse favorável à admissibilidade, abria-se prazo de 24 horas para eventual interposição de recurso, hipótese em que a matéria seria submetida à deliberação do Plenário do Congresso Nacional⁵. Por outro lado, caso o parecer indicasse a ausência dos pressupostos constitucionais, caberia ao Presidente da Mesa do Congresso convocar sessão conjunta para que o Plenário decidisse, em caráter definitivo, sobre o preenchimento dos pressupostos constitucionais⁶.

No entanto, se o Plenário deixasse de se manifestar após a realização de duas sessões conjuntas, no prazo de até dois dias imediatamente subsequentes, considerava-se presumido o atendimento dos requisitos constitucionais. Nessa hipótese, a omissão parlamentar resultava na aprovação tácita do parecer de admissibilidade. Como observa Amaral Júnior (2004, p. 176), tal prática tornou-se frequente, revelando certa inércia do Poder Legislativo quanto à verificação dos pressupostos constitucionais.

Importa destacar, porém, que essa consequência se aplicava exclusivamente ao parecer inicial, relativo à admissibilidade. O segundo parecer, destinado à apreciação do mérito, permanecia sujeito à deliberação expressa do Congresso Nacional, condição imprescindível para o regular prosseguimento da tramitação da MP.

Uma vez reconhecido o atendimento dos requisitos de urgência e relevância, o normativo seguia o trâmite estabelecido nos artigos subsequentes da Resolução. Caso fosse rejeitado, seria arquivado, competindo ao Presidente do Congresso Nacional expedir Ato declarando a insubsistência do texto normativo editado, com posterior comunicação ao Presidente da República⁷.

Desse modo, a estrutura prevista na Resolução nº 1/1989 – CN apresentava uma incongruência relevante. Embora o artigo 5º tornasse obrigatória a análise da admissibilidade das MPs, o § 5º do mesmo artigo introduzia a figura da admissibilidade ficta, o que, na prática, enfraquecia a intenção de assegurar um controle rigoroso sobre os requisitos constitucionais. Esse dispositivo permitia a aprovação tácita dos pressupostos de relevância e urgência em caso de inércia do Plenário, contribuindo para um cenário de insegurança jurídica, na medida em que a validação das MPs poderia ocorrer sem a devida verificação de sua conformidade com os critérios estabelecidos pela Constituição.

³ Art. 3º da Resolução nº 1/1989- CN.

⁴ Art. 5º da Resolução nº 1/1989- CN: “Art. 5º A Comissão terá o prazo de cinco dias, contado da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, para emitir parecer que diga respeito à sua admissibilidade total ou parcial, tendo em vista os pressupostos de urgência e relevância a que se refere o art. 62 da Constituição”.

⁵ Art. 5º, § 1º, inciso I, da Resolução nº 1/1989 - CN.

⁶ Art. 5º, § 1º, inciso II, da Resolução nº 1/1989 – CN.

⁷ Art. 6º, da Resolução nº 1/1989 – CN.



Além disso, o exíguo prazo de cinco dias conferido às comissões mistas para a emissão do parecer dificultava a realização de uma análise substancial. Considerando as etapas iniciais do processo — como a designação dos membros, a eleição da mesa e a distribuição da relatoria —, é razoável questionar a viabilidade de se efetivar um exame técnico adequado nesse curto espaço de tempo. Na prática, tal limitação favorecia o uso distorcido de um instrumento concebido como excepcional.

Segundo Juliana Valle (2004), essa inconsistência normativa foi determinante para o enfraquecimento da atuação das comissões mistas, uma vez que dispensava, na prática, a obrigatoriedade de um parecer favorável para a admissibilidade das MPs. Essa possibilidade de aprovação tácita, sem manifestação formal e sem o engajamento ativo do Congresso Nacional, resultou em uma lacuna de fiscalização, conferindo ao Poder Executivo considerável liberdade para editar MPs sem o devido escrutínio legislativo. De acordo com a autora, a ausência de um controle efetivo por parte do Legislativo comprometeu a eficácia da etapa de verificação dos pressupostos constitucionais, permitindo que o Executivo recorresse a esse instrumento sem observar os critérios exigidos pela Constituição.

Agravando ainda mais esse cenário, o artigo 8º da mesma Resolução autorizava a designação de um relator em Plenário para apresentação de parecer, caso a comissão mista não o elaborasse, tanto em relação à admissibilidade quanto ao mérito da medida. Esse relator, nomeado pelo Presidente do Congresso Nacional, dispunha de um prazo máximo de 24 horas para apresentar o parecer. Tal dispositivo evidencia a inviabilidade de se realizar, nesse intervalo, uma análise criteriosa sobre a existência de situação fática que justificasse a adoção de uma medida com força de lei e natureza excepcional.

Na análise de Rodrigo Ribeiro Bedritichuk (2015), a Resolução nº 1/1989 revelou-se tímida quanto à avaliação dos critérios de relevância e urgência, por não estabelecer mecanismos claros e rigorosos para garantir a conformidade das MPs com os parâmetros constitucionais. Segundo o autor, a fragilidade do controle exercido pelo Congresso Nacional era, em grande parte, reflexo do contexto político da época, marcado pela pressão em torno da aprovação de planos econômicos emergenciais. Diante disso, o Parlamento adotou uma postura permissiva em relação à atuação normativa do Executivo, priorizando a urgência econômica em detrimento dos mecanismos tradicionais de controle legislativo. Essa conduta comprometeu a função institucional do Congresso de examinar com rigor os pressupostos constitucionais das MPs, contribuindo para um processo legislativo mais célere, porém vulnerável a excessos e deficiências de fiscalização.

Outro ponto controverso dizia respeito à ausência de prazo para a vigência e tramitação das MPs, especialmente no tocante à possibilidade de reedição sucessiva. A Constituição de 1988, em sua redação original, era omissa quanto a esse aspecto, o que gerava dúvidas quanto a sua continuidade após o término de sua eficácia formal.

A junção desses fatores resultou em um quadro de expressiva insegurança jurídica no âmbito do processo legislativo. A fragilidade na verificação dos pressupostos constitucionais para a edição de MPs comprometeu não apenas os mecanismos de controle previstos no ordenamento jurídico, mas também o equilíbrio institucional entre os Poderes da República. O processo de verificação, tal como originalmente concebido, revelou-se incapaz de assegurar a observância rigorosa dos requisitos de relevância e urgência exigidos pelo artigo 62 da CF, permitindo que



um instrumento de natureza excepcional passasse a ser utilizado de forma ordinária pelo Poder Executivo.

Esse cenário de disfunção institucional culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, cujo objetivo central foi aprimorar o processo legislativo das MPs e instituir mecanismos mais eficazes de controle. A emenda refletiu a necessidade premente de conter os abusos no uso desse instrumento, que, ao longo do tempo, passou a ser empregado de maneira inadequada, em detrimento do equilíbrio entre os Poderes da República.

2. Controle de pressupostos no modelo da Emenda Constitucional nº 32/2001

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, foi concebida como resposta à crescente instabilidade legislativa provocada pelo uso recorrente e, por vezes, excessivo, das MPs, o que comprometia o exercício regular das funções constitucionais do Poder Legislativo (Souza, 2024, p. 263). Para tanto, promoveu-se uma reformulação significativa do artigo 62 da Constituição, que passou a contar com 12 parágrafos, conferindo maior detalhamento e precisão normativa em comparação ao tratamento atribuído a esse instrumento pela redação original da Constituição de 1988. O principal objetivo da reforma foi estabelecer normas mais rigorosas para a edição e tramitação das MPs, buscando conciliar a necessidade de ação imediata do Poder Executivo com a observância do devido processo legislativo.

A reforma do instituto trouxe várias novidades, algumas decorrentes de interpretações e jurisprudência do regime anterior, e outras realmente inovadoras. O que se pode considerar, em síntese, é que algumas dessas características tinham origem na própria natureza da medida provisória - e essas foram mantidas - enquanto outras surgiram com a implantação do novo prazo e processo legislativo.

A medida provisória permaneceu como um ato normativo primário e provisório, de iniciativa privativa do Presidente da República, com força, eficácia e valor de lei. Continuou presente o seu duplo efeito normativo e processual. Mantiveram-se os pressupostos de relevância e urgência para sua edição, mas se instituiu previsão de controle parlamentar desses pressupostos, mediante juízo prévio ao de mérito no plenário de cada Casa (art. 62, §5º) - (Souza, 2024, p. 265 - 266).

As alterações promovidas podem ser organizadas em dois grandes blocos. O primeiro refere-se à definição e estruturação das MPs, abrangendo aspectos como o prazo de vigência, as limitações materiais, a vedação à reedição e os efeitos jurídicos dos atos praticados durante sua validade. O segundo bloco concentra-se na atuação do Poder Legislativo, com destaque para os procedimentos internos do Congresso Nacional, regulamentados pela Resolução nº 1, de 2002-CN.

Entre as mudanças que impactam diretamente os mecanismos de controle parlamentar sobre os pressupostos constitucionais, destaca-se o § 5º do artigo 62 da CF, que exige a realização de uma verificação prévia de admissibilidade pelas Casas Legislativas, antes da análise de mérito da MP. Essa exigência deve ser interpretada em conjunto com o § 9º do mesmo artigo, que atribui à comissão mista



a responsabilidade pela análise inicial da proposta, etapa que antecede sua deliberação pelo plenário de cada Casa Legislativa.

Encaminhada à comissão mista, a MP passa por um controle preliminar quanto ao atendimento dos requisitos constitucionais. Nesse momento, deputados e senadores atuam conjuntamente na elaboração de parecer técnico sobre a admissibilidade da proposta, avaliando seu enquadramento nos critérios formais exigidos para que prossiga regularmente em sua tramitação.

O parecer da comissão mista sobre a medida provisória deve tratar, em itens separados, sobre os seguintes aspectos: i) constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência; ii) de mérito; iii) de adequação financeira e orçamentária; iv) cumprimento do encaminhamento da Mensagem ao Congresso Nacional pelo presidente da República, com a exposição de motivos, no dia da publicação da medida provisória (art. 5º, *caput*, da Res. 1/2002-CN). Mesmo que se manifeste pelo não atendimento dos pressupostos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a comissão mista deve pronunciar-se sobre o mérito (art. 5º, § 2º, Res. 1/2002-CN) - (Souza, 2024, p. 273-274).

Entretanto, na prática, os pareceres emitidos pelas comissões mistas eram frequentemente ignorados durante o processo deliberativo no Congresso Nacional. A Resolução nº 1, de 2002-CN, determinava que a comissão mista responsável pela análise de cada MP deveria apresentar seu parecer no prazo máximo de 14 dias. Caso esse prazo não fosse respeitado, a MP seria automaticamente remetida à Câmara dos Deputados, onde um parlamentar seria designado como relator, substituindo a manifestação colegiada. Procedimento semelhante era adotado no Senado Federal (Bedritichuk, 2021).

De fato, nenhuma comissão mista conseguiu cumprir o prazo estabelecido. Em diversas ocasiões, o próprio Poder Executivo intervinha para impedir a instalação dessas comissões, concentrando o processo decisório na Câmara dos Deputados. Tal conduta favorecia o Executivo, por lhe proporcionar maior controle e previsibilidade sobre o andamento de sua agenda legislativa. Considerando que o plenário é mais suscetível a negociações políticas, bastava ao governo influenciar o relator designado e articular com os líderes partidários para assegurar a aprovação da MP de seu interesse (Bedritichuk, 2021).

Como consequência, após o décimo quinto dia de vigência, as MPs deixavam de ser analisadas pelas comissões mistas e eram automaticamente encaminhadas ao plenário da Câmara, onde permaneciam pela maior parte dos 120 dias disponíveis para tramitação. Nesse contexto, a Câmara dos Deputados passou a assumir protagonismo, especialmente por meio das relatorias atribuídas a seus membros. Em contrapartida, o Senado Federal teve sua influência reduzida, já que as MPs só lhe eram encaminhadas na etapa final do processo, com tempo exíguo para uma análise aprofundada (Souza, 2024).

Instaurou-se, então, o que José Levi Mello do Amaral Júnior (2004) denominou de “império do relator”. O parlamentar responsável pela relatoria passou a exercer controle substancial sobre o conteúdo final das MPs, deslocando as negociações legislativas para fora dos espaços institucionais de deliberação. As tratativas passaram a ocorrer nos gabinetes ministeriais, envolvendo apenas o



relator, líderes partidários e membros da burocracia governamental, em detrimento do debate público e institucionalizado (Bedritichuk, 2015).

Em resposta a essa distorção do processo legislativo, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, em março de 2012, declarou inconstitucional a tramitação das MPs sem a emissão prévia de parecer pelas comissões mistas. A decisão fundamentou-se no § 9º do artigo 62 da CF, que confere caráter obrigatório a essa etapa como elemento essencial do devido processo legislativo.

Diante do *status* constitucional da matéria, a Suprema Corte declarou inválidos o caput do artigo 5º e os §§ 1º e 2º do artigo 6º da Resolução nº 1, de 2002-CN, dispositivos que permitiam a dispensa do parecer após o decurso do prazo de 14 dias. A partir dessa decisão, firmou-se o entendimento de que todas as MPs devem ser, obrigatoriamente, submetidas à análise pelas comissões mistas antes de qualquer deliberação nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Para preservar a segurança jurídica, os efeitos da decisão foram modulados, com eficácia *ex nunc*, de modo a manter válidas as normas aprovadas anteriormente.

Essa alteração não representou um mero ajuste procedimental, mas promoveu uma transformação relevante na dinâmica decisória do Congresso Nacional, ao estabelecer uma nova instância de controle parlamentar. A atuação das comissões mistas passou a constituir um espaço adicional de fiscalização legislativa, voltado especificamente à verificação da admissibilidade das MPs (Bedritichuk, 2021).

As comissões mistas assumiram um papel mais rigoroso na análise das MPs, com o objetivo de assegurar o cumprimento integral dos requisitos constitucionais, com base em justificativas devidamente fundamentadas. Essa avaliação vai além da simples leitura do texto normativo, considerando também o contexto político e social que motivou sua edição. Além disso, essa transformação gerou efeitos concretos: por um lado, promoveu maior transparência, representatividade e especialização nos debates; por outro, reduziu o controle do Poder Executivo sobre as relatorias e o conteúdo final aprovado, exigindo do governo negociações mais diretas com os parlamentares (Bedritichuk, 2021).

Caso, ao final da análise, os argumentos apresentados se revelem frágeis ou insuficientes, o colegiado poderá emitir parecer recomendando a rejeição da MP. No entanto, é importante destacar que as comissões não possuem competência para interromper a tramitação da MP, tampouco para devolvê-la diretamente ao Poder Executivo. Sua função é essencialmente técnica e consultiva, cabendo aos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal deliberar quanto à continuidade do normativo e à sua eventual conversão em lei.

A comissão mista funciona, portanto, como um meio de resolução de divergências previamente à deliberação dos plenários das Casas. As controvérsias sobre os termos da medida provisória surgem e desenvolvem-se nos debates da comissão mista, na qual deve ser construída a orientação sobre a matéria, a ser seguida, pelo menos em linhas, gerais, pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Souza, 2024, p. 274).

Dessa forma, a análise realizada pelo colegiado misto consolidou-se como etapa essencial do processo legislativo. Ao possibilitar que deputados e senadores



examinem previamente os requisitos constitucionais, as comissões contribuem não apenas para a uniformização das votações nas duas Casas, mas também para maior celeridade na apreciação das MPs (Clève, 2021). Durante os debates, são discutidas e esclarecidas as controvérsias em torno dos critérios de relevância e urgência, o que favorece a construção de um entendimento técnico que, embora não vinculante, orienta as deliberações finais nos plenários

Concluída essa análise preliminar, a MP é encaminhada ao plenário da Câmara dos Deputados. Contudo, antes do início da deliberação de mérito, é exigida uma avaliação formal quanto ao cumprimento dos pressupostos constitucionais. Conforme previsto no § 5º do artigo 62 da CF, a apreciação do conteúdo da medida só poderá ocorrer após a verificação da conformidade com os critérios de urgência e relevância. Trata-se, portanto, de uma segunda instância de controle dos pressupostos constitucionais, que representa a primeira manifestação decisória formal do Congresso Nacional sobre a medida editada (Cavalcante Filho, 2024).

Nos termos do artigo 8º da Resolução nº 1/2002-CN, essa etapa inicial inclui, ainda, a análise da compatibilidade da medida com as normas orçamentárias e financeiras. Por se tratar de uma verificação anterior ao exame de mérito, não se admite recurso. Caso o plenário conclua pela inobservância dos critérios constitucionais ou pela inadequação fiscal, a medida será arquivada, o que equivale à sua rejeição definitiva (Souza, 2024).

Se aprovada pela Câmara dos Deputados, a MP será encaminhada ao plenário do Senado Federal, onde seguirá dinâmica semelhante à da Casa iniciadora. Ressalte-se que, ao exercer sua função revisora, o Senado possui autonomia para adotar entendimento divergente. Assim, caso conclua que os pressupostos constitucionais não foram atendidos, poderá rejeitar a medida, o que igualmente resultará em seu arquivamento.

No âmbito do controle judicial dos pressupostos constitucionais, destaca-se o aumento da intervenção do Poder Judiciário após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. A Suprema Corte passou a reconhecer que, apesar de os critérios de relevância e urgência serem tradicionalmente entendidos como discricionários, há espaço para a verificação judicial da constitucionalidade quando esses requisitos são manifestamente desrespeitados⁸. Tal mudança jurisprudencial ampliou a atuação do Judiciário no exame da admissibilidade das MPs, sem, contudo, violar o princípio da separação dos Poderes, uma vez que permanece garantida a prerrogativa do Legislativo de avaliar a adequação das propostas do Executivo.

Celso Antônio Bandeira de Mello já defendia, de forma precursora, a legitimidade do controle judicial sobre os pressupostos constitucionais das MPs. Segundo seu entendimento, admitir que a avaliação da relevância e da urgência seja uma prerrogativa exclusiva do Presidente da República, sujeita apenas ao seu juízo político, implicaria esvaziar o papel normativo da própria Constituição, que condiciona expressamente o uso desse instrumento à presença cumulativa desses requisitos. Ou seja, se tais critérios fossem inteiramente insuscetíveis de controle, a própria limitação constitucional à edição de MPs se tornaria inócua. Ilustrando esse entendimento, vale destacar o seguinte trecho:

⁸ Essa posição foi adotada em decisões como a ADI 2150/DF, relatada pelo Ministro Ilmar Galvão (publicada no DJ de 29.11.2002), e na ADI 4048-MC/DF, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes (publicada no DJe de 21.08.2008).



O Judiciário não sai de seu campo próprio nem invade discricção administrativa quando verifica se os pressupostos normativamente estabelecidos para delimitar uma dada competência, existem ou não existem. Uma vez que a Constituição só admite medidas provisórias em face de situação relevante e urgente, segue-se que ambos são, cumulativamente, requisitos indispensáveis para a irrupção da aludida competência. É dizer: sem eles inexistirá poder para editá-las. (...) Segue-se que têm de ser judicialmente controlados, sob pena de ignorar-se o balizamento constitucional da competência para editar medidas provisórias (Mello, 2008, p. 133-134 *apud* Cléve, 2021, p.181-182).

No entanto, a atuação do Judiciário deve ser sempre excepcional e condicionada à provocação por parte legítima, em respeito ao princípio da inércia da jurisdição e à separação dos Poderes. O controle judicial dos pressupostos constitucionais não se exerce de forma automática ou preventiva, mas apenas em casos concretos, nos quais haja alegação consistente de violação à Constituição. Essa limitação visa assegurar que o Judiciário atue como garantidor da legalidade, sem invadir a esfera de deliberação fiscalizatória reservada, prioritariamente, ao Poder Legislativo.

Nessa perspectiva, observa-se que a verificação dos pressupostos constitucionais das MPs ocorre, de forma concreta e obrigatória, no âmbito do Congresso Nacional, em três momentos distintos: inicialmente, pelas comissões mistas; em seguida, pelo Plenário da Câmara dos Deputados; e, por fim, pelo Plenário do Senado Federal (Cavalcante Filho, 2024). Esses procedimentos, expressamente previstos na Constituição, devem ser interpretados com rigor e respeito aos seus limites. Cada uma dessas etapas exerce papel essencial no controle político-legislativo da admissibilidade, funcionando como salvaguarda institucional contra o uso abusivo ou desvirtuado desse instrumento normativo.

Apesar dessa estrutura, surgem propostas que atribuem ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional a responsabilidade de exercer esse controle. No entanto, tal sugestão carece de respaldo teórico consistente e demanda uma análise mais aprofundada, pois a introdução de um mecanismo alheio às etapas constitucionais pode comprometer a integridade do processo deliberativo.

Essa proposta ganhou destaque, sobretudo, após os episódios de devolução de MPs, os quais desencadearam intensos debates na doutrina. Parte da crítica sustenta que a devolução não configura uma reação política legítima aos eventuais abusos do Executivo, mas sim uma distorção do devido processo legislativo e das normas regimentais que orientam a atividade parlamentar. Nesse contexto, mais do que um instrumento de verificação, a prática da devolução, tal como vem sendo aplicada, pode refletir um entendimento equivocado quanto aos limites constitucionais do controle parlamentar sobre os pressupostos.

3. Controle monocrático exercido pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional

A possibilidade de devolução de MPs pelo Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência da Mesa do Congresso Nacional, suscita um debate relevante sobre os limites de sua competência constitucional. A controvérsia gira em



torno da legalidade de se impedir, de forma unilateral, a tramitação dessas normas sem submetê-las previamente à análise dos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sob o argumento de que não estariam presentes os pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

Embora essa prática seja frequentemente justificada como um mecanismo de contenção ao uso excessivo das MPs pelo Poder Executivo, o chamado incidente de devolução levanta sérias dúvidas quanto à sua compatibilidade com o modelo constitucional do processo legislativo. Em vez de reforçar a autonomia institucional do Parlamento, a devolução unilateral pode comprometer o equilíbrio entre os Poderes da República. Isso ocorre, em primeiro lugar, pela ausência de previsão normativa expressa que a fundamente; e, em segundo, pela excessiva centralização da decisão na figura do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, em detrimento do necessário debate coletivo e da atuação conjunta dos parlamentares das duas Casas.

Entre 1988 e 2024, foram registradas cinco situações em que medidas provisórias foram integralmente devolvidas: a MP nº 33, de 16 de janeiro de 1989; a MP nº 446, de 7 de novembro de 2008; a MP nº 669, de 26 de fevereiro de 2015; a MP nº 979, de junho de 2020; e a MP nº 1068, de 6 de setembro de 2021. Além dessas, ocorreram duas devoluções parciais: a MP nº 886, de 19 de junho de 2019, e a MP nº 1227, de 4 de junho de 2024. Com exceção do primeiro caso⁹, todas as demais decisões resultaram na interrupção da tramitação legislativa de medidas ainda vigentes, com fundamento, sobretudo, no artigo 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal¹⁰.

Importa ressaltar que, em quatro dessas situações, a devolução não resultou, de forma imediata, na extinção dos efeitos jurídicos das medidas editadas. A MP nº 33 teve sua eficácia encerrada pelo decurso do prazo constitucional; a MP nº 446 foi rejeitada expressamente pela Câmara dos Deputados; enquanto as MPs nº 669 e nº 979 foram revogadas por novos atos normativos editados pelo Poder Executivo. Esses casos evidenciam que a simples devolução de uma MP não equivale à sua revogação, tampouco implica na perda automática de seus efeitos.

Importa ressaltar que, em quatro das situações analisadas, a devolução não resultou, de forma imediata, na extinção dos efeitos jurídicos dos normativos editados. A MP nº 33 teve sua eficácia encerrada pelo decurso do prazo constitucional; a MP nº 446 foi expressamente rejeitada pela Câmara dos Deputados; enquanto as MPs nº 669 e nº 979 foram revogadas por novos atos normativos editados pelo Poder Executivo. Esses exemplos demonstram que a simples

⁹ O primeiro episódio ocorreu em 1989, com a publicação da MP nº 33, em 16 de janeiro, que tratava da dispensa de servidores civis da Administração Federal e dos Territórios Federais extintos, admitidos sem concurso público e que ainda não haviam adquirido estabilidade. A MP foi enviada ao Congresso Nacional, mas, poucos dias após sua publicação, foi devolvida pelo presidente do Senado em exercício, senador José Ignacio Ferreira. Ele a considerou "flagrantemente inconstitucional", argumentando que a matéria abordada era de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, configurando um simples ato administrativo que não demandava a intervenção do Legislativo, com base no artigo 84, inciso XXV, da Constituição Federal.

¹⁰ "Art. 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal: Ao presidente compete: XI- impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvando ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania."



devolução de uma MP não equivale à sua revogação, tampouco implica, de forma automática, na cessação de seus efeitos.

Do ponto de vista jurídico, essa distinção revela-se essencial. A revogação constitui um ato formal e definitivo que exclui a norma do quadro normativo, extinguindo seus efeitos de maneira imediata. Já a devolução configura um mecanismo de controle político-legislativo, utilizado como resposta à alegada inconstitucionalidade de uma MP, sem, no entanto, possuir força normativa suficiente para invalidar retroativamente os efeitos produzidos durante sua vigência. Em outras palavras, embora interrompa a tramitação legislativa, a devolução não tem, por si só, o condão de extinguir os efeitos jurídicos gerados pela MP.

Nesse contexto, torna-se fundamental considerar a natureza dual das MPs, conforme assinalado pelo ministro Celso de Mello na decisão cautelar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293, em 6 de junho de 1990. De acordo com o entendimento consolidado e nos termos do artigo 62 da CF, as MPs possuem um duplo efeito: normativo e processual. O efeito normativo confere à MP força de lei desde sua edição, enquanto o efeito processual a qualifica como uma proposição legislativa sujeita à deliberação do Congresso Nacional, com vistas à sua conversão definitiva em lei.

Com base nessa distinção, parte significativa da doutrina entende que, enquanto proposição legislativa, a MP poderia ser devolvida pelo presidente do Senado Federal, diante de vício de inconstitucionalidade evidente. No entanto, tal ato possuiria efeitos exclusivamente processuais, não sendo apto, por si só, a invalidar os efeitos normativos já produzidos. Isso porque um ato declaratório da Presidência da Mesa não é o instrumento adequado para revogar norma primária com força de lei, como é o caso das MPs enquanto vigentes.

Entre os que defendem essa tese estão Paulo Fernando Souza Mohn¹¹ e Rodrigo Ribeiro Bedritichuk¹², os quais sustentam que o duplo efeito da MP confere à devolução natureza estritamente processual, não operando sua revogação no campo normativo.

De forma mais aprofundada, Clèmerson Merlin Clève (2021) também endossa esse entendimento, mas avança ao enfatizar a inconstitucionalidade do próprio incidente de devolução, diante da ausência de qualquer previsão expressa ou implícita na Constituição. Para o autor, trata-se de um expediente carente de amparo constitucional que, além de desprovido de validade formal, acarreta sérios problemas jurídicos ao comprometer o devido processo legislativo e o equilíbrio entre os Poderes. Segundo Clève:

Na verdade, não há autorização constitucional expressa ou implícita para isso, tratando-se de prática inconstitucional que, ademais, traz não poucos problemas. É que a devolução não cessa nem a vigência nem a eficácia da providência de urgência, que permanece operando efeitos no mundo jurídico. Ora, assim como, uma vez editada, não pode o Presidente da República pedir ao Legislativo, como está

¹¹ MOHN, Paulo. Devolução de Medida Provisória não afasta por completo os seus efeitos In: CONJUR. Artigos, Brasília, DF: Conjur, 2020 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-28/paulo-mohn-efeitos-devolucao-medida-provisoria/>.

¹² BEDRITICHUK, Rodrigo. Considerações sobre a devolução. Consultor Jurídico, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-20/rodrigo-bedritichuk-devolucao-medidas-provisorias-brasil/>.



facultado em relação aos projetos de lei, a devolução da normativa, parece certo que falece ao Presidente do Senado encaminhar a devolução, subtraindo competência dos plenários. No plano normativo, a providência continua viva pelo tempo previsto no documento constitucional (Clève, 2021, p. 137).

Desse modo, a análise dos precedentes e da estrutura bifásica das MPs permite concluir que, caso a devolução fosse juridicamente admissível, sua aplicação deveria restringir-se exclusivamente à dimensão processual da medida, isto é, à sua tramitação no Congresso Nacional. Já os efeitos normativos da medida permaneceriam válidos, podendo ser extintos apenas pelos mecanismos expressamente previstos na Constituição (Mohn, 2020).

Atualmente, a extinção de uma MP somente pode ocorrer por meio de sua rejeição expressa pelo Congresso Nacional, pelo decurso do prazo de vigência constitucional ou por sua revogação mediante norma de hierarquia equivalente (Souza, 2024). Segundo Paulo Mohn, para que o Parlamento possa invalidar os efeitos de uma MP que não atenda aos requisitos constitucionais, é indispensável a observância dos §§ 5º e 9º do artigo 62 da Constituição. O autor enfatiza que a aplicação eficaz desses dispositivos pode representar uma resposta jurídica adequada ao enfrentamento de MPs manifestamente inconstitucionais. Contudo, a efetividade desse mecanismo depende de uma atuação colegiada e célere, tanto das comissões mistas quanto dos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Sobre os limites da atuação do Presidente da Mesa Congresso Nacional quanto à devolução de MPs e à possibilidade de exercer controle prévio sobre os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, impõe-se a análise dos regimentos internos das Casas Legislativas, a fim de elucidar os contornos normativos dessa competência.

As normas regimentais, além de organizarem o funcionamento interno e disciplinarem as atividades parlamentares, têm por finalidade assegurar que o processo legislativo seja conduzido de forma transparente, justa e eficiente. Nesse contexto, a atuação dos presidentes das Casas Legislativas vai além da simples condução das sessões: cabe-lhes zelar para que os debates se desenvolvam dentro dos limites legais e que as proposições legislativas sejam devidamente apreciadas. Isso implica garantir não apenas a ordem e a formalidade dos procedimentos, mas também o pleno debate das matérias, em conformidade com os preceitos constitucionais e com as demandas da sociedade.

As competências atribuídas ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional concentram-se, essencialmente, na condução do trâmite legislativo das MPs. De acordo com o Regimento Comum do Congresso Nacional, destaca-se entre suas atribuições a designação das comissões mistas responsáveis pela análise preliminar das MPs e, quando necessário, a nomeação de seus membros, conforme dispõe o artigo 9º. Trata-se de funções de natureza eminentemente administrativa e organizacional, voltadas à coordenação das etapas formais do processo legislativo. As decisões de mérito ou de admissibilidade, por outro lado, são prerrogativas exclusivas do colegiado parlamentar, não havendo qualquer previsão regimental que autorize seu exercício de forma monocrática pelo Presidente da Mesa.

Além disso, o artigo 151 do Regimento Comum estabelece que, na ausência de norma específica, aplica-se subsidiariamente o Regimento Interno do Senado



Federal e, em seguida, o da Câmara dos Deputados. Este último, em seu artigo 137, § 1º, autoriza o Presidente da Câmara a devolver proposições que tratem de matérias alheias à competência da Casa ou que contrariem a Constituição ou o próprio Regimento Interno. No entanto, tal dispositivo não menciona expressamente a devolução de MPs, tampouco confere autorização clara para um exame monocrático de sua admissibilidade. Esse silêncio normativo evidencia a distinção entre proposições legislativas ordinárias e MPs, que seguem rito próprio e excepcional, regulado diretamente pela CF.

De forma semelhante, o Regimento Interno do Senado Federal, em seu artigo 48, estabelece as competências do Presidente da Casa. O inciso XI desse artigo tem sido frequentemente citado como base para a devolução de MPs, uma vez que prevê caber ao Presidente "velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e impugnar proposições que considere contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento". Embora esse dispositivo, de fato, confira certa margem para o controle da conformidade das matérias em tramitação, sua aplicação no contexto das MPs exige extrema cautela.

Isso porque a MP, diferentemente das proposições legislativas ordinárias, é um ato normativo com força de lei desde sua edição, cuja validade é diretamente respaldada pela CF (Amaral Júnior, 2004). Essa natureza híbrida — situada entre o ato do Executivo e a norma legislativa — demanda um regime processual próprio, cuidadosamente delineado pelo legislador constituinte.

Nesse contexto, a sua estrutura normativa evidencia seu caráter excepcional: tratam-se de instrumentos de uso exclusivo do Poder Executivo, voltados à disciplina de matérias revestidas de comprovada urgência e relevância. Em razão dessa singularidade, as MPs submetem-se a um rito legislativo específico, mais célere e diferenciado daquele aplicável às demais proposições legislativas. Por essa razão, não se pode aplicar, de forma automática ou por analogia, as mesmas regras e prerrogativas conferidas às demais espécies normativas, sob pena de se comprometer a lógica constitucional que rege sua tramitação.

Assim, a prerrogativa de devolução atribuída aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, válida no tratamento de proposições legislativas em geral, não pode ser estendida às MPs sem que isso represente uma indevida usurpação das competências do colegiado parlamentar, notadamente no que diz respeito à apreciação coletiva dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

As medidas provisórias consubstanciam, a teor do art. 62, caput, da Constituição Federal, espécie normativa com força de lei, editada, unilateralmente, pelo Presidente da República para **os casos de relevância e urgência**. São atos normativos com aptidão para inovar o ordenamento jurídico, de modo que possuem natureza legislativa (CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 60).

Configuram verdadeira **exceção** ao princípio de que os atos normativos primários devem provir do Poder Legislativo, o que impõe interpretação **restritiva** do instituto (ADI 6991-MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j.14.09.2021, DJe 15.09.2021).

Ademais, o fundamento frequentemente invocado no artigo 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal — que autoriza o Presidente da Casa a



indeferir proposições que considere inconstitucionais — não pode ser interpretado de forma ampliativa a ponto de justificar a interrupção unilateral da tramitação de uma MP. Como bem observa Cavalcante Filho (2024, p. 297), "não se pode ler a Constituição à luz dos regimentos". Em outras palavras, nenhum ato de natureza regimental pode se sobrepor às normas estabelecidas pelo legislador constituinte. A própria CF já prevê, de maneira clara e exaustiva, os mecanismos de controle político-legislativo necessários à sua proteção. Assim, qualquer juízo quanto à admissibilidade das MPs deve ocorrer no âmbito das instâncias constitucionalmente competentes, com rigorosa observância às etapas do devido processo legislativo.

Com efeito, descabe à Mesa do Congresso indeferir, liminarmente, o processamento da medida provisória. Semelhante atitude configuraria violação ao devido processo legislativo e, mais, usurpação das atribuições da Comissão Mista e dos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Clève, 2021, p.136-137).

Portanto, não há qualquer previsão expressa na CF, nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tampouco na Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que atribua ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional a prerrogativa de exercer, de forma monocrática, o controle de admissibilidade das MPs. A análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência deve ser realizada, inicialmente, pelas comissões mistas, e, em seguida, submetida à deliberação dos plenários de ambas as Casas Legislativas, não podendo ser concentrada na atuação isolada de um único agente político.

Por outro lado, Roberta Simões Nascimento (2020) sustenta que, embora a devolução não esteja expressamente prevista em nenhum dispositivo normativo brasileiro, ela vem se consolidando como um costume constitucional, com respaldo do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 6991. Segundo a autora, o Presidente do Senado poderia exercer, de maneira monocrática, um juízo prévio de admissibilidade da MP antes da análise de seu mérito, funcionando como uma espécie de medida cautelar legislativa, configurando, assim, um controle de constitucionalidade prévio.

Para Nascimento, a devolução equivale à rejeição sumária da MP, acarretando a perda imediata de sua eficácia. Contudo, por se tratar de uma medida extrema, a autora adverte que sua aplicação deve ser restrita a casos de inconstitucionalidade flagrante, em que a urgência de restabelecer a ordem jurídica justifique a atuação imediata. Tal cenário se mostra particularmente relevante quando o tempo necessário para a tramitação legislativa regular inviabiliza uma resposta eficaz por meio de decreto legislativo. Nesse contexto, a devolução da MP pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional encontraria fundamento na necessidade urgente de mitigar os efeitos de um ato normativo evidentemente inconstitucional.

No entanto, em contraponto a essa corrente minoritária, é necessário ressaltar que a ADI 6991 não trata diretamente do incidente de devolução de MPs, abordando o tema apenas de forma tangencial. O julgamento não oferece respaldo explícito à tese de que a devolução teria se consolidado como costume constitucional. A atuação do Supremo Tribunal Federal, nesse caso, foi pontual e motivada por preocupações específicas quanto aos impactos da MP em questão



sobre a coletividade. Não houve, portanto, um exame aprofundado sobre a competência do Presidente da Mesa para exercer, de forma monocrática, o controle de admissibilidade das MPs.

No voto da ministra Rosa Weber, que deferiu medida cautelar para suspender integralmente os efeitos da MP nº 1.068/2021, a qual restringia a exclusão de conteúdos e perfis em redes sociais, destacou-se a centralidade dos direitos fundamentais, especialmente das liberdades públicas, como pilares do pleno exercício da cidadania. A ministra fundamentou sua decisão no artigo 62, § 1º, inciso I, alínea “a”, da CF, que veda a edição de MPs sobre matérias relativas a direitos e garantias fundamentais.

Ademais, Rosa Weber ressaltou que a natureza transitória das MPs é incompatível com os requisitos de segurança jurídica e previsibilidade exigidos pelo princípio do devido processo legal. Embora tenha concordado com o ato de devolução da MP em questão, a ministra enfatizou o caráter eventual dessa prática, destacando a necessidade de se privilegiar a deliberação colegiada, sobretudo em matérias complexas e de elevado impacto social.

No que tange aos costumes legislativos, até 2012, era prática consolidada no Congresso Nacional a não instalação das comissões mistas, sob a justificativa de que essa etapa poderia ser suprimida mediante a apresentação de parecer diretamente em Plenário. Contudo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade desse costume, reafirmando que a prática legislativa não pode se sobrepor ao texto constitucional, especialmente quando este impõe, de forma expressa, a obrigatoriedade de análise prévia pelas comissões mistas (artigo 62, §9º, da Constituição Federal).

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, teve como um de seus principais objetivos o fortalecimento da institucionalidade do Poder Legislativo, princípio que também tem sido respeitado pelo Poder Judiciário. Embora as decisões citadas tratem de aspectos distintos das MPs, vem se consolidando o entendimento sobre a necessidade de respeito ao processo legislativo constitucional. Ao estabelecer o controle dos pressupostos em três etapas distintas, o constituinte derivado conferiu ao Parlamento a responsabilidade de examinar tais requisitos. Não há, até o momento, qualquer decisão judicial que regule formalmente o incidente de devolução de MPs, tampouco que autorize um costume legislativo em contrariedade a um comando constitucional expresso.

De maneira análoga, Rodrigo Ribeiro Bedritichuk levanta a seguinte reflexão:

Além disso, se se quer combater o abuso da prerrogativa legiferante do presidente da República mediante a atribuição de uma prerrogativa irrecorrível a um ator individual, isto é, ao presidente do Congresso, o que garante que esse ator não abusará de sua prerrogativa mais à frente? Sendo ele um ator político, é no mínimo questionável se o ato de devolução seria a melhor solução para fazer cessar os efeitos normativos de uma MP flagrantemente inconstitucional, ou se a suspensão liminar da eficácia da MP, declarada pelo órgão judicial competente, não continua sendo o caminho mais eficiente, posto que constitucional, regulamentado e exercido por um órgão não político, o que pode trazer menos incerteza ao cenário político e preservar a segurança jurídica.



Assim, a rejeição sumária da MP pelo presidente do Congresso, seja como decorrência do juízo negativo de admissibilidade, seja eventualmente como fruto da constatação de inconstitucionalidade material, pode suscitar questionamentos sobre a violação do devido processo legislativo, eis que a ação individual e inapelável do presidente do Congresso pode ser vista como atentatória ao princípio da colegialidade, princípio esse basilar da estrutura do Poder Legislativo (Bedritichuk, 2021, p.1)

Dessa forma, a rejeição sumária de uma MP pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, seja por meio de um controle negativo de admissibilidade ou em razão de inconstitucionalidade material, suscita questões complexas acerca da possível violação do devido processo legislativo (Bedritichuk, 2021). Embora a MP produza efeitos imediatos, deve ser submetida aos trâmites previstos na CF, garantindo-se sua apreciação por meio de procedimento colegiado, com a participação efetiva das duas Casas do Congresso Nacional. A exclusão dessa análise por decisão unilateral compromete não apenas a regularidade formal do processo, mas também princípios constitucionais fundamentais, tais como a participação democrática e a publicidade. Esses princípios exigem que toda matéria legislativa seja submetida a um processo deliberativo amplo, transparente e plural, no qual diferentes perspectivas possam ser consideradas antes da tomada de decisão definitiva.

Nesse sentido, quando o controle dos pressupostos constitucionais das MPs é centralizado em um único agente político, sem a devida participação do Plenário e das comissões temáticas, há risco concreto de comprometimento da integridade do processo legislativo. A ausência de debate parlamentar plural, que envolva a divergência de opiniões e a atuação institucionalizada dos órgãos legislativos, enfraquece tanto a transparência quanto a legitimidade das decisões, tornando o processo mais vulnerável a pressões de interesses particulares. A força do processo legislativo reside justamente na diversidade de opiniões e na contribuição de diferentes vozes sociais e políticas, elementos indispensáveis para a construção de decisões representativas e autenticamente democráticas.

A própria Suprema Corte já reconheceu a importância de um debate legislativo amplo como condição para a legitimidade do processo normativo. Nesse sentido, destaca-se trecho do voto da Ministra Rosa Weber, proferido na supracitada ADI 6991, em que se reafirma a centralidade do Parlamento como espaço legítimo de formulação normativa:

Não por outra razão este Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral e o Congresso Nacional têm enfrentado, cada um dentro de suas competências constitucionais, tais temas com a promoção de debates públicos, instauração de Comissão Parlamentar, dentre outros métodos e expedientes. Abrangem eles questões de elevadíssima complexidade, que não prescindem, por óbvio, de ampla, transparente, plural -inclusive com a participação de especialistas técnicos da sociedade civil -, e aberta deliberação legislativa. O aperfeiçoamento da legislação já existente encontra no Congresso Nacional a arena política por excelência, o locus adequado para discussão, elaboração e desenvolvimento – a partir dos dados científicos coletados, dos debates promovidos, das



negociações engendradas – da legislação pertinente às questões suscitadas (ADI 6991-MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j.14.09.2021, Dje 15.09.2021).

Esse entendimento reforça a ideia de que o devido processo legislativo não pode ser reduzido a decisões monocráticas, especialmente quando se trata do controle sobre os pressupostos constitucionais, cuja natureza excepcional exige uma verificação criteriosa e participação institucionalizada.

Portanto, não compete à Presidência da Mesa do Congresso Nacional exercer controle liminar sobre os pressupostos de admissibilidade no processamento de uma MP, uma vez que tal conduta viola o devido processo legislativo previsto na CF. A tramitação das MPs deve observar a sequência procedimental constitucionalmente estabelecida, que se inicia com a análise por comissão mista, composta por representantes de ambas as Casas do Congresso Nacional, e, posteriormente, segue para a apreciação dos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

“Questões prejudiciais referentes à constitucionalidade, ou não, da medida provisória, poderão até influir e condicionar a decisão plenária. Jamais legitimarão, no entanto, a ocorrência de incidentes procedimentais que impeçam a regular instauração do processo de conversão ou, então, operem sua anômala extinção, sem possibilidade de apreciação do ato pelo Plenário do Congresso Nacional” (Ramos, 1990, p. 540 *apud* Cléve, 2021, p.136).

À vista disso, surge a questão sobre a legitimidade do Poder Executivo para contestar eventual usurpação de competência decorrente do controle exercido por meio da devolução da MP. João Trindade Cavalcante Filho (2024) sugere que uma possível resposta institucional seria o ajuizamento, pelo Presidente da República, de mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal, com fundamento no artigo 102, I, alínea “d”, da CF, visando assegurar seu direito à apreciação da MP pelo Congresso Nacional. Contudo, essa via tem sido raramente utilizada na prática, uma vez que o Chefe do Executivo tende a evitar confrontos diretos com o Presidente do Senado, que, em regra, conta com apoio político expressivo entre os parlamentares (Cléve, 2021).

Segundo o autor, a solução mais recorrente tem sido o recuo estratégico por parte do Executivo, mediante o reenvio do conteúdo da MP por meio de projeto de lei em regime de urgência. Dessa forma, busca-se evitar o desgaste político decorrente de um conflito institucional direto, ao mesmo tempo em que se garante a deliberação legislativa sobre o tema, respeitando-se as competências de cada Poder e preservando o sistema de freios e contrapesos.

Por outro lado, Cavalcante Filho (2024) argumenta que, caso o Congresso Nacional deseje suspender de forma imediata os efeitos e a tramitação de uma MP considerada flagrantemente inconstitucional, uma alternativa juridicamente adequada seria a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, nos termos do artigo 102, I, alíneas “a” e “p”, da CF. Essa estratégia foi empregada no caso da MP 1.068/2021. Nessa hipótese, a Mesa do Senado Federal possui legitimidade ativa para propor a ADI, requerendo a suspensão dos efeitos da medida editada até que a Suprema Corte manifeste sobre sua constitucionalidade.



Tal alternativa revela-se como instrumento eficaz de controle dos pressupostos constitucionais, permitindo resposta institucional imediata à alegada inconstitucionalidade da MP, sem recorrer a mecanismos não expressamente previstos na Constituição, como a interferência isolada de um único ator político por meio da devolução. Assim, o procedimento proposto preserva o equilíbrio entre os Poderes, assegurando que o controle sobre os pressupostos das MPs ocorra dentro dos limites constitucionais e com a participação das instâncias competentes.

CONCLUSÃO

A análise histórica e normativa do uso das MPs no Brasil revela uma trajetória marcada por avanços institucionais e desafios persistentes, especialmente no que diz respeito ao controle de sua admissibilidade. Criadas como instrumentos excepcionais do Poder Executivo, as MPs exigem, para sua validade, a demonstração dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Contudo, a ausência de critérios objetivos e claros para definir tais pressupostos, aliada à permissividade legislativa observada nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, contribuiu para o uso excessivo e, por vezes, distorcido desse instrumento normativo.

Na redação original da Constituição, o controle de admissibilidade das MPs foi atribuído às comissões mistas, conforme estabelecido pela Resolução nº 1/1989. Embora esse arranjo tenha representado um avanço institucional, o sistema apresentava falhas significativas, como a possibilidade de aprovação tácita dos pressupostos de admissibilidade. Essa omissão gerava insegurança jurídica, pois permitia que MPs fossem validadas sem deliberação efetiva e sem análise rigorosa por parte do Parlamento. Ademais, o curto prazo concedido às comissões mistas para a emissão de pareceres dificultava a realização de uma avaliação substancial, favorecendo, na prática, o uso indevido de um instrumento que deveria ser reservado a situações verdadeiramente excepcionais.

Esse cenário foi substancialmente alterado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que fortaleceu o papel do Congresso Nacional ao instituir etapas claras e obrigatórias para a tramitação das MPs. A emenda acrescentou os §§ 5º e 9º ao artigo 62 da CF, tornando obrigatória a análise da admissibilidade antes da apreciação do mérito. Desde então, a verificação dos pressupostos passou a ocorrer em três fases distintas: pelas comissões mistas, pelo plenário da Câmara dos Deputados e pelo plenário do Senado Federal. O controle dos requisitos de urgência e relevância, anteriormente previsto apenas em normas regimentais, passou a ter respaldo constitucional, reforçando tanto a necessidade de sua observância quanto o papel fiscalizatório do Poder Legislativo.

À luz do contexto histórico-constitucional, constata-se que o controle monocrático dos pressupostos constitucionais, exercido pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, carece de amparo constitucional e regimental. Primeiramente, porque o ato de devolução não está expressamente previsto na legislação e, por si só, não possui efeito jurídico de extinguir a MP devolvida. Em segundo lugar, porque inexistente previsão legal que autorize a verificação da admissibilidade por um único agente político.

A CF, seja em sua redação original ou emendada, sempre estabeleceu etapas de verificação colegiada para o controle da admissibilidade. O constituinte



determinou, de forma clara, as formas e a ordem cronológica das etapas de deliberação parlamentar sobre os pressupostos constitucionais. Interpretar a devolução como um costume constitucional, à revelia das disposições expressas pelo texto constitucional, compromete a função precípua do Poder Legislativo, convertendo-se em instrumento de arbítrio e instabilidade normativa, além de tornar o processo legislativo mais suscetível a pressões de interesses particulares.

Portanto, a vontade do constituinte quanto à verificação dos pressupostos das MPs não se materializa por meio de decisões monocráticas, como o incidente de devolução, mas sim mediante a consolidação de um processo legislativo alinhado aos mandamentos constitucionais, pautado pelo debate colegiado e pela efetiva representatividade. A Emenda Constitucional nº 32/2001 teve como objetivo justamente assegurar esse equilíbrio, atribuindo ao Congresso Nacional, de forma integral, a responsabilidade pelo controle da admissibilidade. Afastar-se desse caminho, ainda que sob o pretexto de proteger o interesse público, não fortalece o Estado Democrático de Direito; ao contrário, contribui para sua fragilização.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. **Medida provisória e sua conversão em lei: A Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BEDRITICHUK, Rodrigo. **Medida Provisória uma moeda inflacionada**: a inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas provisórias e o aumento dos custos de aprovação. 2015. Monografia (Especialização em Ciência Política) - Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2015.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Medidas provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Legislativos e Políticas Públicas**. Brasília, n.1, p. 32-42, 2021. Disponível em: https://www.ielp.org.br/wp-content/uploads/2021/02/BOOK_REVISTA_IELP.pdf. Acesso em: 5 abr. 2025.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro; VERONEZE, Guilherme Marques. Casa carimbadora?: a revisão das medidas provisórias pelo Senado Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 60, n. 239, p. 91-114, 2023.

BEDRITICHUK, Rodrigo. Considerações sobre a devolução. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-20/rodrigo-bedritichuk-devolucao-medidas-provisorias-brasil/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.



_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o regimento interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2024]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 33, de 16 de janeiro de 1989.** Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/8108>. Acesso em: 20 fev. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008.** Brasília, DF: Congresso Nacional [2024]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/88135>. Acesso em: 20 fev. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015.** Brasília, DF: Congresso Nacional [2021]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/119787>. Acesso em: 20 fev. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 886, de 19 de junho de 2019.** Brasília, DF: Congresso Nacional [2021]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/137363>. Acesso em: 20 fev. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 979, de 9 de junho de 2020.** Brasília, DF: Congresso Nacional [2024]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/142445>. Acesso em: 20 fev. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 1068, de 6 de setembro de 2021.** Brasília, DF: Congresso Nacional [2024]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149726>. Acesso em: 20 fev. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 1227, de 4 de junho de 2024.** Brasília, DF: Congresso Nacional [2025]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/163954>. Acesso em: 20 fev. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 1989-CN.** Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2002]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html>. Acesso em: 20 mar. 2025.



_____. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2002-CN**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2008]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 20 mar. 2025.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Dá nova redação ao regimento interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, [2023]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>. Acesso em: 10 abr. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Regimento comum e normas conexas**. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/933b504d-a653-4df5-9329-d4f38c42f64f>. Acesso em: 10 abr. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6991**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 15 set. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6253041>. Acesso em: 22 abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O controle da relevância e urgência nas Medidas Provisórias. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 9, p.133-145, jan./jun. 1999.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo legislativo constitucional. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2024.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?. **Novos Estudos Cebrap**, v. 47, p. 127-154, 1997.

GALIANO, Leonardo de Faria. **As Medidas Provisórias como Veículo Introdutor de Normas Tributárias**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2006.

MASSUDA, Janine Malta. **Medidas Provisórias: Os Fenômenos na Reedição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.

MOHN, Paulo. Devolução de Medida Provisória não afasta por completo os seus efeitos *In*: CONJUR. Artigos, Brasília, DF: Conjur, 2020 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-28/paulo-mohn-efeitos-devolucao-medida-provisoria/>. Acesso em 25 fev. 2025.



NASCIMENTO, Roberta Simões. Sobre a constitucionalidade da “devolução” de medidas provisórias. *In*: JOTA. **Artigos**. Brasília, DF: Jota, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/sobre-a-constitucionalidade-da-devolucao-de-medidas-provisorias>. Acesso em 25 fev. 2025.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O Costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias. *In*: JOTA. **Artigos**. Brasília, DF: Jota, 2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/de-novo-sobre-a-devolucao-de-medidas-provisorias>. Acesso em: 25 fev. 2025.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas provisórias e princípio da separação de poderes. *In*: **Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Côrrea**, p. 44-69. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **Processo legislativo bicameral no Brasil**: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?. 1 ed. – Rio de Janeiro: GZ, 2024.

VALLE, Juliana Carla Freitas do. **Medidas provisórias**: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos. Brasília, DF: FDK, 2004.

