



Centro Universitário de Brasília - Uniceub
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

PABLO COUTO LOURENÇO

**MEDIDA PROVISÓRIA: PODER DE REJEIÇÃO PELO PRESIDENTE DO
CONGRESSO NACIONAL E REEDIÇÃO**

**BRASÍLIA
2022**

PABLO COUTO LOURENÇO

**MEDIDA PROVISÓRIA: PODER DE REJEIÇÃO PELO PRESIDENTE DO
CONGRESSO NACIONAL E REEDIÇÃO**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. José Levi Mello do Amaral Junior.

BRASÍLIA

2022

PABLO COUTO LOURENÇO

**MEDIDA PROVISÓRIA: PODER DE REJEIÇÃO PELO PRESIDENTE DO
CONGRESSO NACIONAL E REEDIÇÃO**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)
Orientador: Professor Dr. José Levi Mello Amaral Junior.

Brasília, 13, de abril de 2022

BANCA AVALIADORA

Professor Orientador: Professor Dr. José Levi Mello Amaral Junior

Professor Avaliador: Professor Dr. André Pires Gontijo

MEDIDA PROVISÓRIA: PODER DE REJEIÇÃO PELO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL E REEDIÇÃO

PABLO COUTO LOURENÇO

Rejeição de Medida Provisória pelo Presidente do Senado e a Contagem de Prazo para a sua reedição.

Resumo: A análise de constitucionalidade preventiva é uma capacidade não só amplamente reconhecida do Congresso Nacional, mas uma obrigação de todos no processo legiferante. Diante desta capacidade/obrigação do Congresso Nacional o presente artigo aprofunda na pouco explorada legitimidade/dever do Presidente do Congresso Nacional de devolver as medidas provisórias e declarar a perda de sua eficácia por não cumprirem os requisitos de constitucionalidade do art. 62 da Constituição na análise prévia de admissibilidade. Se trata de uma prerrogativa de poder quase que equivalente à edição da Medida Provisória em si, como forma de balancear os Poderes visando defender as prerrogativas do Poder Legislativo de forma urgente, tendo em vista que a Medida Provisória é o único instituto normativo que já exerce força de lei antes mesmo da avaliação do Poder Legislativo. É a forma do Congresso Nacional limitar e responder às consequências da concentração de poder de legislar que se encontra nas mãos do Presidente da República.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Legislativo. Congresso Nacional. Presidente do Congresso. Senado Federal. Câmara dos Deputados. Medida Provisória. Requisitos. Presidente da República. Devolução.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.	5
1) O QUE É MEDIDA PROVISÓRIA.	6
2) INÍCIO DO PROCESSO LEGISLATIVO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.	8
3) A PRERROGATIVA DE DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.	15
3.1) O DESENVOLVIMENTO DO ENTENDIMENTO DO CONGRESSO NACIONAL POSTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL NÚMERO 32.	15
3.2) A INTERPRETAÇÃO DEFENDIDA PELO TRABALHO.	24
3.3) O QUE FAZER QUANDO O PRESIDENTE DO SENADO DEVOLVE A MEDIDA PROVISÓRIA E A CÂMARA PROSSEGUE ?	28
4) A CONTAGEM DE PRAZO PARA A REEDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA.	34
CONCLUSÃO.	36
REFERÊNCIAS	38
AGRADECIMENTOS	44

INTRODUÇÃO.

De antemão, o presente trabalho não pretende esgotar o tema ou o alcance das análises possíveis sobre medidas provisórias, pois é um tipo de ato normativo que, a despeito do pouco estudo sobre o tema comparado a outras questões da Teoria Geral do Estado, é extremamente longo e permeado de uma necessidade de análise conjunta com a Ciência Política, o que acabaria inviabilizando o estudo no prazo proposto.

Esclarecida a limitação do trabalho, o escopo do estudo se dará sobretudo no desenvolvimento do processo legislativo *interna corporis* das Casas Legislativas ao ser editado uma medida provisória.

Refere-se ao *interna corporis* porque o processo de criação da Medida Provisória dentro do Poder Executivo até a sua edição, a despeito de não ocorrer no Poder Legislativo, não deixa de ser um processo legislativo, mesmo que no exercício de uma função atípica do Poder Executivo. Trata-se da elaboração da redação de uma norma, no caso a medida provisória, com a aplicação inequívoca da legística.

Dentro do processo legislativo no Congresso será abordado o desenvolvimento do processo legislativo das medidas provisórias, do início logo após a promulgação da Constituição de 1988, passando pela Emenda Constitucional nº32, mas sobretudo das inúmeras questões de ordem e entendimentos que foram moldando como o Congresso regulamenta a tramitação deste peculiar tipo de projeto, peculiar porque exerce força de lei enquanto é avaliado pelos congressistas e tem um rito muito mais célere.

É importante analisar o desenvolvimento do processo legislativo das medidas provisórias para se chegar a um segundo objetivo do trabalho: verificar como a fundamentação legal das devoluções de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional se encaixa na mudança de perspectiva da defesa de um poder de agenda das casas legislativas perante o Executivo.

1) O QUE É MEDIDA PROVISÓRIA.

Medida provisória (MP) 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” (AMARAL JÚNIOR, 2004, p.122). Em outras palavras, trata-se de um instituto legal que o Presidente da República pode lançar mão e que tem como característica o seu efeito muito próximo de uma lei ordinária, mas com aspectos processuais e de limitação próprio.

No campo das limitações materiais, a Medida Provisória fica adstrita a temas que não estejam listados de forma taxativa no art. 62, §1º, I, da Constituição de 1988 e que possam ser legislados por lei ordinária.

O uso de MP exige que venha acompanhada de uma argumentação que sustente a relevância e urgência, requisitos para a validade da norma presentes no art. 62 da CF, pois a lógica da norma é permitir que Poder Público possa fazer frente a uma circunstância que foi imprevisível e é urgente, em que a demora natural do processo legislativo irá acarretar perdas ou mesmo inviabilizar a resposta.

A precariedade ou ato provisório é devido à necessidade da norma ser referendada pelo Congresso em até 120 dias (cento e vinte dias). A vigência depende do aval dos congressistas dentro desta janela temporal.

A despeito de todas essas características únicas em nosso ordenamento, a capacidade de uma só pessoa inovar ou criar o direito ainda é um instituto pouquíssimo estudado pela ciência jurídica, sendo relegada a um assunto de menor importância e que quando ocorre, costuma-se ignorar outros campos do conhecimento, como a Ciência Política, que já tem ampla literatura sobre o assunto.

A Medida Provisória é de origem de sistemas parlamentaristas, seu uso no presidencialismo é mais raro e quase disfuncional, a sua existência no sistema de governo brasileiro é uma das provas da teoria que a Constituição de 1988 foi desenvolvida para que o Brasil assumisse um sistema parlamentarista, sendo o presidencialismo um fato superveniente que veio ocorrer já no final da construção da Constituição de 1988 e que demandou adaptações no instituto legal, adaptações essas que serão estudadas pelo presente trabalho no que concerne às medidas de controle.

A utilização de medidas provisórias é polêmica desde o processo da constituinte, por ser um instrumento legislativo extremamente agressivo. Diante disto, a Ciência Política elaborou diversas análises que são mais fundamentadas e aprofundadas que as análises meramente jurídicas.

O uso do da medida provisória é uma dança entre dois Poderes da República, em uma sequência de passos entre a demonstração de força concentrada em uma só mão, a legitimidade única que cabe ao Presidente da República de editá-la, e do controle quase contra majoritário do Congresso Nacional em avaliar o que o direito chama do processual e do material, fazendo uma analogia com o processo judicial.

2) INÍCIO DO PROCESSO LEGISLATIVO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.

A Medida Provisória é o resultado de um misto de debates e não debates na Constituinte. Na comissão que cuidou do processo legislativo, os constituintes muito debateram se o Presidente da República poderia editar normas de caráter geral e com força imediata de forma unilateral. Ocorre que após alcançado o entendimento que era, sim, crível tamanha concentração de poder, o debate praticamente não avançou em como se operacionalizar esse instituto. Se debateu quanto à existência e pouco em como realizar:

Em geral, as opiniões expressas publicamente por constituintes apontaram para a necessidade de encontrar um sucedâneo para o decreto-lei que mantivesse a prerrogativa do Executivo (editar, em situações de urgência, decretos com força de lei no ato de sua promulgação) sem permitir seu uso abusivo (o recurso do Executivo a prerrogativa extraordinária com vistas a contornar a tramitação ordinária). (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 129).

Devido a velocidade que foi aprovada a operacionalização do poder do Presidente da República de editar normas gerais, não se é possível entender muito bem o porquê maior do uso do sistema que chamamos atualmente de Medida Provisória no presidencialismo, mas é um instituto fortemente inspirado no Direito Italiano, e que era pensado originalmente para o sistema parlamentarista.

Interessante destacar o apontamento do trabalho de Ailton Silva (2016, p.10), a respeito de medidas provisórias no estudo sobre a Itália, que “Bastante interessante igualmente, é a advertência, típica para o modelo parlamentarista, sobre a possibilidade de responsabilização do Governo no caso de manejo injustificado dessa medida excepcional”. No Brasil não foi aventada a responsabilização por mau uso do instituto, seja de forma intencional ou não, o que se tem é no máximo a rejeição da medida provisória.

O início do processo legislativo da Medida Provisória logo após a constituinte se baseava em um prazo corrido de 30 dias de validade, o que era na realidade inviável quase sempre de ser cumprido. Mas no processo da Constituinte a lógica que imperava era que a reedição não seria possível, então o prazo curto era uma pressão sobre o Governo para desincentivar o seu uso. Entretanto, logo após a

promulgação da Constituição a lógica esperada não imperou e mudou para o lado diametralmente oposto, somente medidas provisórias rejeitadas não poderiam ser reeditadas. Deste momento em diante, o prazo custo deixou de ser problema para o Poder Executivo e passou a ser para o Congresso Nacional, que não conseguia analisá-las em 30 dias e quanto mais medidas provisórias o Executivo editava, mais difícil era de dar vazão a elas. Os 30 dias de prazo se tornaram um atrativo para o Poder Executivo editar o máximo de medidas provisórias.

Mas nem tudo no início foram atropelos do Poder Executivo ao Congresso Nacional, na mesma esteira que se permitiu a reedição foi entendido que uma Medida Provisória ao ser protocolada no Congresso a despeito de já gozar de imperatividade, também é um projeto de lei e com isso pode ser alterado e modificado por emendas parlamentares. A alteração veio por meio da Resolução do Congresso Nacional nº 01/89 que disciplinou o tema.

A possibilidade de alterar as medidas provisórias abriu um novo cenário para os parlamentares, permitiu que o Congresso Nacional detenha um controle mais efetivo do que de fato irá sair da conversão da Medida Provisória em uma lei em *stricto sensu*.

O episódio também mostra que as medidas provisórias podem vir a ser utilizadas pelos próprios congressistas, que solicitam sua edição ao Executivo. Legislação extraordinária não é uma arma exclusiva do Executivo, mas também da maioria do Congresso. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.163).

Entretanto, independente da vitória dos parlamentares em poderem emendar as medidas provisórias, o volume de edições no curto prazo inviabiliza seu controle e com isso sumia a sua principal diferença com o instituto do Decreto-Lei, como observado por Figueiredo e Limongi.

Na prática, o Congresso deixou ao Executivo a definição unilateral da urgência e relevância. E a possibilidade da reedição de MPs que perdem eficácia fez desaparecer a principal diferença entre a medida provisória e o decreto-lei notada pelos constituintes. O decurso de prazo deixou de ser desfavorável ao Executivo, uma vez que ao editar a MP este não precisaria ter certeza de contar com apoio para aprová-la; bastaria ser capaz de evitar que a oposição reunisse maioria. Assim, desapareceu a ameaça que levaria ao uso comedido da prerrogativa. Emitir grande número de MPs deixava de ter riscos

para o Executivo. Sarney recorreu com frequência à edição de MPs no restante de seu mandato, mas esse uso da prerrogativa não levou a qualquer modificação do quadro institucional aqui descrito. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.141).

No início de 1995, diversas Propostas de Emenda à Constituição foram apresentadas buscando corrigir distorções do instituto:

Essas PECs indicavam que o Congresso não estava totalmente acomodado com o status quo. Ao contrário, buscava redefinir suas relações com o Executivo, procurando limitar o recurso deste à legislação excepcional. Mesmo assim, a tramitação dessas PECs não indicava que o assunto figurasse entre as prioridades do Congresso, estando longe de mobilizar amplo apoio entre os parlamentares. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.143).

As propostas de emendas foram analisadas e promulgou-se a Emenda Constitucional nº 32 de 2001, como resultado do diálogo institucional a fim de limitar o Poder Executivo.

A quantidade de medidas provisórias até a Emenda Constitucional nº 32 de 2001 foi abissal como registram diversos artigos, por mais de 5 mil vezes entre edições e reedições no período de 1988 até 2001:

Assim, de 5 de outubro de 1988 até 21 de fevereiro de 2001, entre edições e reedições, foram publicadas 5.702 (cinco mil setecentas e duas) medidas provisórias. Desde planos econômicos, passando por instituição ou majoração de tributos, matéria penal e processual, privatizações, disponibilização de automóvel para o vice-presidente da República, os mais diversos assuntos foram tratados pelo instrumento de caráter provisório. (VALLE JULIANA, 2007, p.165-192)

A Emenda inovou em diversos aspectos para além da vedação à reedição de medida provisória, aumentou o campo de matérias que não podem ser legisladas por medida provisória. O novo ordenamento fez surgir a Resolução n. 01/02 do Congresso Nacional disciplinando o instituto.

Junto com a mudança, a Emenda Constitucional, ao definir o processo legislativo de medidas provisórias, trouxe uma punição às casas do Congresso Nacional (NICOLAU, 2009, p.145, apud GRADVOHL, 2017, p.8) “ [...] Vislumbrou-se, portanto, que referida regra de sobrestamento de pauta se tornou em uma punição ao Parlamento, uma vez que teria seus trabalhos inviabilizados até que a votação de uma Medida Provisória fosse concluída”. O sobrestamento é em outras

palavras a proibição de se votar qualquer coisa que não seja a Medida Provisória após ela estar há mais de 45 dias na Câmara ou no Senado sem ter sido votada, um poder de agenda grande do Poder Executivo que com isso detinha quase a certeza que as medidas provisórias seriam votadas.

Apesar da limitação do escopo de atuação, as medidas provisórias tinham agora uma característica processual que despertava mais o interesse dos parlamentares, pois ao travarem pauta, aumentavam a probabilidade de serem votadas e por conseguinte as emendas, conseqüentemente:

De um lado, é fato que a participação do Congresso nos textos normativos aumentou: houve mais emendas, mais análises em plenário, e um maior número de MPs rejeitadas. Todavia, o entendimento de que o trancamento configurava-se em excelente instrumento de controle da agenda legislativa por parte do Executivo — e também o entendimento de que a MP era veículo rápido e simples para emendas por parte do Congresso — fez com que o número de MPs crescesse, ao contrário do que se esperava. A dinâmica legislativa, e não seu novo desenho constitucional, incentivou seu uso. (PAULO, 2015, apud GRADVOHL, 2017, p. 16).

Um revés de início, que pode ser apontado por alguns como prova do não endurecimento do Congresso em relação às medidas provisórias e por isso não se sustentando a tese da hermenêutica mais restritiva que será abordada ao longo do trabalho. Entretanto, deste trancamento é possível observar que ao longo do tempo ocorreram diversas flexibilizações para mitigar este controle de agenda, o Congresso voltava a se impor ao instituto.

A primeira questão de ordem que objetivava discutir a extensão do sobrestamento de pauta veio logo após a emenda constitucional, por meio da Questão de Ordem nº 688, de 3 de março de 2002: “Nessa questão de ordem, o Deputado Arnaldo Faria de Sá questionou a não aplicação do artigo 62, § 6º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ou seja, o trancamento de pauta às deliberações das Comissões” (SILVA CHRISTIANE, 2013, p. 53). O então presidente da Câmara disse que não seriam sobrestados os trabalhos das comissões por não fazerem, essas, parte do processo legislativo de medidas provisórias, primeira interpretação em resposta ao Poder Executivo.

No dia 20 de março de 2005, o Deputado José Carlos Aleluia protocolou a questão de ordem nº 536 de 2005 para verificar se o sobrestamento atingia ou não

as deliberações de mandato do Tribunal de Contas da União e de cassar mandato. O então presidente da Câmara assim o respondeu:

Deliberações legislativas são decisões de que são produtos normas gerais, abstratas, impessoais, coercitivas e inovadoras do ordenamento jurídico [...] Se é verdade que o Poder Legislativo não é o detentor exclusivo da competência para deliberar sobre matéria legislativa, é também verdadeiro que nem todas suas deliberações são de caráter legiferante [...] Não podendo caracterizar-se como legiferantes, tais decisões não são atingidas pela norma constitucional que determina o sobrestamento das deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional no prazo de 45 dias, contados da publicação "(SILVA CHRISTIANE, 2013, p.55).

Novamente o Congresso flexibilizou o sobrestamento de pauta, a capacidade de agenda.

Dois anos mais tarde, o Deputado José Genoíno formulou a Questão de Ordem nº 53, de 2007, na qual o objetivo era saber se recursos ao plenário ficariam sobrestados por medidas provisórias. O então presidente, Deputado Arlindo Chinaglia, disse que não: não se sobrestava por não ser matéria legislativa. De novo, outra resposta institucional ao Poder Executivo tentar travar as agendas das Casas do Congresso Nacional.

A resposta derradeira por meio da interpretação constitucional aos abusos do Poder Executivo à edição de medidas provisórias veio na gestão do Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, que fora consultado por meio da Questão de Ordem nº 411/2009, do Deputado Régis de Oliveira, se os projetos de resolução da Câmara dos Deputados seriam afetados pelo sobrestamento de pauta.

O Presidente da Câmara definiu que propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar e os projetos de decreto legislativo também não estariam impedidos de irem a votação por sobrestamento de medida provisória:

O Presidente Michel Temer aduziu o enfraquecimento da instituição do Parlamento mediante a opinião pública. Afirmou que a quantidade de sessões trancadas pelas medidas provisórias impunha aos parlamentares acatar a agenda legislativa formulada pelo Poder Executivo. O fundamento político, portanto, para a elaboração da decisão nos moldes em que foi proferida foi dar à sociedade brasileira uma resposta. O intuito era apontar ao povo brasileiro uma solução para que o Poder Legislativo pudesse legislar. (SILVA CHRISTIANE, 2013, p.58).

A decisão do Presidente da Câmara logo foi levada ao Supremo Tribunal Federal e que o Ministro Celso de Mello assim colocou:

Se é certo, de um lado, que o diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo há de ser desenvolvido com observância dos marcos regulatórios que a própria Constituição da República define, não é menos exato, de outro, que a Lei fundamental há de ser interpretada de modo compatível com o postulado da separação de poderes, em ordem a evitar exegeses que estabeleçam a preponderância institucional de um dos Poderes do Estado sobre os demais, notadamente se, de tal interpretação, puder resultar o comprometimento(ou, até mesmo a esterilização) do normal exercício, pelos órgãos da soberania nacional, das funções típicas que lhes foram outorgadas.(...) A deliberação emanada do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados parece representar um sinal muito expressivo de reação institucional do Parlamento a uma situação de fato que se vem perpetuando no tempo e que culmina por frustrar o exercício, pelas Casas do Congresso Nacional, da função típica que lhes é inerente, qual seja, a função de legislar. A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois – reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, §1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001 – preserva, íntegro, o poder ordinário de legislar atribuído ao Parlamento (SILVA CHRISTIANE, 2013, p.59).

A Suprema Corte, na decisão, reconheceu três pontos:

- 1) A existência do diálogo institucional para a interpretação de normas.
- 2) A legitimidade das Casas do Congresso Nacional como agentes de interpretação de dispositivos legais.
- 3) Que as mudanças de entendimentos das Casas Legislativas visam dentre outras coisas protegerem as suas prerrogativas.

Diante desta análise do processo legislativo das medidas provisórias, do mais aberto passando para um processo de análise mais restritivo, percebemos que a lógica do Congresso Nacional, da Constituinte até os dias de hoje, não era de soberania inquestionável do Poder Executivo no controle da agenda legislativa, mas sim de uma altivez do Congresso.

O Presidente vem tendo as suas capacidades de impor agendas legislativas restringidas regimentalmente. A título de exemplo pode-se elencar: 1) as medidas

provisórias passam agora por um controle muito mais rígido se comparado à prática original na Constituição Federal de 1988; 2) a capacidade de sobrestamento de pauta foi profundamente limitada; 3) o instituto da urgência constitucional, por não ter um sobrestamento intransponível, perdeu força. Todos esses elementos foram sendo construídos aos poucos, não vieram de uma mudança repentina, mas de uma subida gradual do papel do Congresso Nacional na definição da agenda legislativa não só como agente reativo, que vota o que foi proposto, mas como propositivo das políticas públicas pensadas internamente por seus membros.

Diante dessa análise histórica do processo de conquista do protagonismo do Congresso Nacional no processo legislativo, não é crível defender qualquer hermenêutica que prepondere a dar mais poderes ao Executivo na edição de medidas provisórias ou que expanda a sua atuação.

3) A PRERROGATIVA DE DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.¹

O próximo ponto a ser abordado no artigo utiliza as fundamentações supracitadas e outros conceitos que serão apresentados, a interpretação dos requisitos de relevância e urgência, a legitimidade da hermenêutica restritiva e a interpretação constitucional do Congresso Nacional.

O processo de rejeição de Medida Provisória não é muito polêmico em si para os juristas, mas as divergências ocorreram no momento de um fato raro, o Presidente do Congresso Nacional, que é o Presidente do Senado Federal, de forma preliminar e monocrática, pode rejeitar e devolver uma Medida Provisória por não preencher os pré-requisitos para a edição da mesma, a relevância e urgência (art. 62, caput, CF/88). Fato este que não foi registrado mais que 5 vezes e que está dentro de um controle de constitucionalidade repressivo e preventivo. Repressivo pois retira a validade de uma norma em vigor e preventiva, pois interrompe o processo legislativo.

3.1) O DESENVOLVIMENTO DO ENTENDIMENTO DO CONGRESSO NACIONAL POSTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL NÚMERO 32.

Nestes mais de quinze anos desde a Emenda Constitucional nº 32, por meio de questões de ordem é possível constatar a mudança de entendimento sobre a devolução de medidas provisórias que ocorreu dentro do Poder Legislativo.

Como exemplo de evolução de entendimentos dentro do Poder Legislativo, um interessante questionamento, que foi acatado como questão de ordem, ocorreu no dia 06 de abril de 2005. O Senador Aloizio Mercadante se dirigiu ao Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, e o questionou sobre a possibilidade do Presidente da Câmara, ou qualquer pessoa fora do plenário das Casas Legislativas, de analisar os pressupostos constitucionais da edição de medida provisória e sua consequente devolução.

Pode o Presidente da Câmara dos Deputados, de modo próprio, no meu entender, em usurpação da competência do Plenário da Casa – porque a Constituição no seu art. 62 é muito clara ao dispor que

¹ Antes da Emenda Constitucional n. 32, de 2001, era permitido a reedição de Medidas Provisórias que não fossem rejeitadas formalmente pelo Poder Legislativo. Algumas emendas estão em vigor até hoje, como por exemplo, a MP 2217-3/2001. O motivo de continuarem em vigor é a determinação do art. 2º da Emenda Constitucional supracitada.

caberá ao Plenário de cada uma das Casas decidir, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência devolver à Presidência da República medida provisória por ela editada?

No nosso entender, quem recebe a medida pro visória é o Presidente do Congresso Nacional, que é o Presidente do Senado Federal; quem constitui a comissão mista é o Presidente do Senado Federal; quem acolhe as emendas às medidas provisórias é o Presidente do Senado Federal; e quem pode, sim, democrática e constitucionalmente, devolver, anulando as medidas provisórias, é o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional, que, em apreciação preliminar, atende ou não aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, como sempre fizemos nas votações. Posto isso, entendo que a solução para a questão não é o Presidente da Câmara tomar uma decisão que, a meu ver, não tem nenhum amparo constitucional e legal

(Notas Taquigráficas da Sessão do Senado Federal no dia 06/04/2005, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3203?sequencia=276>)

O questionamento resultou em uma contradita pelo o Senador Arthur Virgílio que exprimiu a visão que eram necessários meios de uma maior defesa da agenda legislativa das interferências constantes do Poder Executivo via medida provisória.

Está na hora de um debate elevado, como pretende o Líder Aloizio Mercadante, um debate qualificado, que nos faça encontrar uma forma de o Congresso Nacional ser funcional sem que passe a ser uma Casa que meramente referende idéias e preceitos que venham de um outro Poder com o qual temos que nos dar bem, conviver harmonicamente, um Poder que não está acima, mas no mesmo patamar do nosso na hierarquia da República, Sr. Presidente.

[...]

E não há nenhuma menção de que essa prerrogativa possa ser, em qualquer cenário, transferida ao Presidente de uma das Casas.

(Notas Taquigráficas da Sessão do Senado Federal no dia 06/04/2005, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3203?sequencia=277>)

O Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal, assim respondeu:

Portanto, Srs. Senadores, Srs. Líderes partidários, da leitura verifica-se que nem o Presidente do Senado Federal, nem o Presidente da Câmara dos Deputados, nem o Presidente do Congresso Nacional têm competência para devolver medida provisória. Essa competência é somente do Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, com fundamento em parecer preliminar da Comissão Mista, previsto na própria Constituição, pelo não-atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, parecer este que, sendo aprovado, a medida provisória estará automaticamente arquivada.

Não foi de entendimento diferente o relatório apresentado perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre a devolução da MP nº 33, de 1989, que concluiu: A decisão,

em síntese, apenas provocou caótica situação para o próprio Congresso Nacional, em face do mandamento do art. 62 da Carta Magna, que impõe a este órgão a deliberação, no prazo de 30 dias, sobre o texto editado pelo Presidente da República.

Essa é uma simples manifestação desta Presidência.

(Notas Taquigráficas da Sessão do Senado Federal no dia 06/04/2005, disponível em

<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3203?sequencia=281>)

Este entendimento perdurou por anos, e durante muito tempo foi agravado porque a regra do sobrestamento de pauta ainda era entendida de forma ampliada, a questão de ordem que seria levada ao Presidente da Câmara dos Deputados que limitou o sobrestamento a matérias passíveis de serem legisladas por medidas provisórias só seria feito dali alguns anos. Logo, o Governo tinha profundo interesse em limitar ao máximo a possibilidade de devolução de medidas provisórias sem que passe pelo plenário, logo podendo sobrestar a pauta.

Em 2015, o novamente eleito para a Presidência do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, mudou seu entendimento diametralmente ao devolver a Medida Provisória nº 669/2015 editada pela então Presidente Dilma Rousseff.

É inegável que a devolução veio no meio de uma crise política que se avolumava a olhos visto, e mesmo que no campo do subjetivo, criou um ambiente para a mudança de entendimento dez anos depois e sob a mesma presidência que buscou um entendimento jurídico que não consternasse o Poder Executivo, agora lança o grito da independência do Legislativo para proteger o seu poder de agenda.

O Poder Legislativo já havia autorizado emendas às medidas provisórias, vetado a reedição, limitado às matérias legisladas por MP, minimizado o sobrestamento de pauta e agora o Presidente do Poder Legislativo devolveu uma medida provisória. É, sem dúvidas, um dos pontos altos da revolução parlamentar.

A argumentação jurídica agora apresentada pelo Presidente do Senado no exercício da Presidência do Congresso Nacional assim dizia no ofício enviada à Presidência da República:

Utilizando as prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribuem ao Presidente do Senado Federal os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores, bem como de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à

Constituição, às leis ou a este Regimento, devolvo a Medida Provisória nº 669, de 2015, à Presidência da República.
(Ofício enviado à Presidência da República dia 03/03/2015, disponível em:
<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19362?sequencia=9>)

No Plenário da Sessão do dia 03 de março de 2015 assim o Presidente do Senado à época informou aos senadores:

Como é de conhecimento de todos os Senadores, a prerrogativa por excelência desta Casa e do próprio Poder Legislativo, como um dos pilares da República, é a produção legislativa, como assentado no art. 48 da Constituição Federal

O Poder Executivo, no entanto, ao abusar das medidas provisórias, que deveriam ser medidas excepcionais, deturpa o conceito mesmo de separação dos Poderes, invertendo os papéis constitucionalmente talhados a cada um dos Poderes da República.

Assim, o excesso de medidas provisórias configura desrespeito à prerrogativa principal deste Senado Federal.

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

No caso específico da Medida Provisória nº 669, não se pode considerar como urgente a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias, cuja vigência, por força constitucional, deverá aguardar o prazo de noventa dias. Esta matéria poderia ser perfeitamente veiculada por projeto de lei de iniciativa da Presidente da República, que ainda dispõe a seu favor da possibilidade da urgência constitucional. Por essa razão, considero a Medida Provisória nº 669, de 2015, inconstitucional.

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

[...]

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

Sendo assim, Sr^{as} e Srs. Senadores, nos termos do art. 48, incisos II e XI do Regimento Interno do Senado Federal, não recebo a Medida Provisória n° 669, de 2015, e determino a sua devolução à Presidência da República.

(Notas taquigráficas da sessão do Senado Federal no dia 03/03/2015 disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19354?sequencia=446>)

Como se pode notar, a argumentação do Presidente do Senado, seguida em grande parte por este trabalho, mas com outra fundamentação jurídica que será abordada no próximo capítulo, girou no entorno de dois pontos principais, que é prerrogativa sim do Presidente do Congresso Nacional realizar uma análise prévia de constitucionalidade da norma e que o excesso de medidas provisórias viola a separação de poderes.

A interpretação da Constituição, principalmente nos princípios, é uma análise sobretudo política, extremamente carregada dos preceitos pessoais do intérprete e que pode ser profundamente afetada pelo momento político vivido. Por isso, a crise política entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em 2015 sem sombra de dúvidas foi preponderante para naquele momento o Presidente do Senado Federal afirmar que a exacerbação do uso de medidas provisórias estava resultando na interferência do Poder Legislativo. Não era um problema novo a edição de um grande número de MPs, não era um problema de dois ou três anos atrás, mas sim um problema que vinha desde o dia em que se promulgou a Constituição de 1988, e que somente no esgarçamento das relações entre os dois poderes foi utilizado como pretexto.

Pretexto pois segue até hoje, ocorrendo uma enxurrada de medidas provisórias, conseqüentemente interferências do Poder Executivo, e mesmo assim os Presidentes que sucederam ao Senador Renan Calheiros têm resistido à devolução de medidas provisórias.

Cinco anos depois, na Presidência do Senador Davi Alcolumbre ocorreu a devolução da MP 979/2020, e no ano seguinte, na atual presidência, exercida pelo Senador Rodrigo Pacheco, a devolução da MP 1068/2021.

Mesmo que pareça ser um volume alto, trata-se um instituto extremamente raro, a proporção de devoluções frente à edição de medidas provisórias é irrisória,

fazendo no máximo soar ao Poder Executivo que somente questões muito polêmicas e não as atinentes ao dia a dia dos acordos políticos sob o risco da devolução.

A MP 979/2020 autorizava o Ministro da Educação nomear reitores das universidades federais sem que as universidades fossem consultadas. A fundamentação técnica assim dispunha:

Considerando as prerrogativas no art. 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que o atribui ao Presidente o dever de impugnar as proposições contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento.

Considerando o disposto no art. 206, inciso VI, e no art. 207 do texto originário da Constituição da República Federativa do Brasil, que garante gestão democrática do ensino público e autonomia administrativa às universidades.

[...]

Declara o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional.

(Ato declaratório do Congresso Nacional do dia 12/06/2020 disponível em: <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/06/dcn.pdf>)

Como se pode notar o argumento utilizado pelo Presidente do Senado Federal neste caso foi basicamente o mesmo utilizado pelo Senador Renan Calheiros na sua gestão na Presidência do Senado Federal, mas com a diferença que não se analisou a questão de urgência ou relevância e muito menos da invasão das prerrogativas de agenda do Poder Legislativo, focando somente na inconstitucionalidade material e insanável da norma.

No caso da devolução da Medida Provisória 1068/2021, que tratava de limitar a retirada de conteúdos publicados em redes sociais, o atual Presidente do Senado, Senador Rodrigo Pacheco fundamentou para a sua devolução:

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

CONSIDERANDO que, nada obstante integrem o conjunto de atribuições do Presidente da República, as medidas provisórias consistem, por definição diretamente constitucional, em instrumento de uso excepcional, não apenas pela necessária presença dos pressupostos de urgência e relevância, mas também pela impositiva observância do princípio fundamental da separação dos poderes e da consequente proeminência atribuída ao Poder Legislativo na produção legislativa do País, conforme os arts. 2º, 44, 48 e 62, todos da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, embora o exame de adequação jurídica das medidas provisórias seja, de ordinário, realizado pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, há situações

excepcionais em que a mera edição de medida provisória - acompanhada da eficácia imediata de suas disposições, do rito abreviado de sua apreciação, do trancamento de pauta por ela suscitado e do seu prazo de caducidade - é suficiente para atingir, de modo intolerável, a higidez e a funcionalidade da atividade legiferante do Congresso Nacional e o ordenamento jurídico brasileiro;

CONSIDERANDO que, para além do fundamento regimental já invocado, há a prática institucional de se atribuir, ao Presidente do Congresso Nacional, o exame das condições de constitucionalidade, de procedibilidade ou de tramitação de medidas provisórias em situações que revelem um exercício abusivo da competência presidencial, capaz de atingir o núcleo do arranjo institucional formulado pela Constituição Federal;

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

CONSIDERANDO, ainda, que a Medida Provisória traz disposições que impactam diretamente no processo eleitoral, a exemplo da inserção do parágrafo único do art. 8º-A à Lei 12.965, de 2014, cuja disciplina por esta espécie normativa também encontra vedação no art. 62, § 1º, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal;

CONSIDERANDO, ademais, que a Medida Provisória nº 1.068, de 2021, que altera as Leis nº 12.965, de 2021, e nº 9.610, de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais, versa sobre o mesmo tema tratado no Projeto de Lei nº 2.630/2020, que visa a instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, uma matéria de alta complexidade técnica e elevada sensibilidade jurídico-constitucional para a qual o Congresso Nacional já está direcionando o seu esforço analítico e deliberativo;

CONSIDERANDO que o Projeto de Lei nº 2.630/2020 já fora aprovado no Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados, onde foi constituído Grupo de Trabalho composto por parlamentares daquela Casa para exame da matéria, sendo, inclusive, apresentados e aprovados requerimentos de realização de audiências públicas, a revelar a manifesta tentativa de suplantar o desenvolvimento do devido processo legislativo sobre a matéria pela edição da Medida Provisória nº 1.068, de 2021;

CONSIDERANDO que a edição da Medida Provisória nº 1.068, de 2021, ato normativo com eficácia imediata, ao promover alterações inopinadas ao Marco Civil da Internet, com prazo exíguo para adaptação e com previsão de imediata responsabilização pela inobservância de suas disposições, gera considerável insegurança jurídica aos agentes a ela sujeitos, conforme também salientam o Parecer da Ordem dos Advogados do Brasil, encaminhado a esta Casa por meio do Ofício nº 141/2021-PCO, bem como o Parecer da Procuradoria-Geral da República proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.994/DF;

CONSIDERANDO que, nesse caracterizado cenário, a mera tramitação da Medida Provisória nº 1.068, de 2021 já constitui fator de abalo ao desempenho do mister constitucional do Congresso Nacional;

FAZ SABER que foi encaminhada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a Mensagem nº 92 (CN), de 14 de setembro de 2021, que rejeita sumariamente e devolve a Medida Provisória nº 1.068, de 2021, que "Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais", e declara o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-declaratorio-do-presidente-da-mesa-do-congresso-nacional-n-58-de-2021-345112771>

Como é possível observar em primeiro plano, a argumentação da análise prévia de constitucionalidade feita pelo presidente do Senado Federal ser não somente sua prerrogativa, mas uma obrigação, é reincidente em todos os casos aqui tratados e que representam todos os raros casos de devoluções pós Emenda Constitucional 32.

O segundo aspecto utilizado para fundamentar a devolução é novamente a separação de poderes, a invasão da prerrogativa de agenda do Poder Legislativo que a MP estava exercendo, entretanto desta vez o Presidente aborda essa questão de forma mais sutil, não dizendo literalmente, mas dando um exemplo claro de projeto de lei em andamento que a MP "atropelava".

É mais um caso também do uso de MP para a apropriação de agenda do Poder Legislativo, uma interessante característica do uso de MP, mas que não é objeto direto deste trabalho, que entretanto não deixa de indicar o ótimo estudo feito pela Cientista Política Suely Araújo em conjunto com o Cientista Político Rafael Silveira, intitulado "Apropriação da Agenda Legislativa: como aferir esse fenômeno" ?

O projeto utilizado para fundamentar é o Projeto de Lei 2.630/2020 que já tinha sido aprovado no Senado Federal e estava sendo objeto de estudo de um Grupo de Trabalho na Câmara dos Deputados, tendo inclusive aprovado audiências públicas que estavam para ocorrer.

Ao deixar a MP tramitar, o Presidente do Senado estaria deixando um projeto de lei perder o seu objeto e colocando os parlamentares em uma situação difícil, pois se foi necessário criar um grupo de trabalho para o tema e solicitar audiências pública, é porque consideraram inviável a rápida tramitação, pois precisariam estudar mais o tema, o que é antagônico ao rito rápido das medidas provisórias.

A análise de constitucionalidade não precisa necessariamente invalidar a Medida Provisória por inteiro, é interessante analisar o caso da MP 886/2019 que trazia uma série de alterações na organização dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, mas que no momento do seu recebimento pelo então Presidente do Senado Davi Alcolumbre, um dos artigos foi declarado como não escrito.

Todas as devoluções de MP por inconstitucionalidade que ocorreram até então foram em seu inteiro teor, entretanto neste caso porque somente um artigo da MP foi considerado inconstitucional pelos argumentos a seguir apresentados, o art. 21, a técnica escolhida pelo então Presidente do Senado Federal foi a considerar como não escrito o artigo e seguir com a tramitação legislativa do restante da norma.

Assim fundamentou o seu ato da Presidência da Mesa do Congresso Nacional exercido pelo Presidente do Senado Federal:

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

I - considera não escritas as alterações ao art. 21 da Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019 promovidas pelo art. 1º da Medida Provisória nº 886, de 2019, que "Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios", negando-lhe tramitação; e

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

(Publicação do Diário Oficial da União dia 25/06/2019
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/ato-declaratorio-do-presidente-da-mesa-do-congresso-nacional-n-42-de-2019-173020534>)

Em suma a mesma argumentação dos outros casos já apresentados, a única mudança considerável foi o fato de ser somente uma devolução parcial. É interessante mencionar que o Senador que ficou incumbido de relatar na Comissão Mista da Medida Provisória foi o Senador Marcos Rogério, que em seu relatório não questionou a decisão da Presidência do Congresso Nacional:

Por força do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 42, de 2019, as modificações propostas no art. 21 da Lei nº 13.844 de 2019, são consideradas não escritas, inexistentes. Portanto, não passíveis de deliberação.

(Relatório do Senador Marcos Rogério a MP 886/2019, página 7, disponível em

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node017p0ltrsn4o74vqydi5l2g9c049469402.node0?codteor=1815398&filename=Tramitacao-MPV+886/2019)

Para concluir o presente subcapítulo, pode-se notar que o Presidente do Senado na sua atribuição de Presidente do Congresso Nacional utiliza fundamentalmente um ponto principal para exercer a sua prerrogativa de devolução das medidas provisórias, a sua atribuição como Presidente do Senado Federal de fazer uma análise prévia de constitucionalidade dos projetos que ingressam no Congresso Nacional, fundamentando no Regimento Interno do Senado Federal.

A fundamentação na Constituição decorre da análise em si da constitucionalidade da norma e não como justificativa da prerrogativa do Presidente do Senado Federal de exercer esse crivo prévio.

Quanto à invasão das prerrogativas do Poder Legislativo sobretudo no seu poder de agenda, é inegável que se trata do argumento mais subjetivo de todos e com o maior cunho político, fazendo crer que somente ele dificilmente sustentaria a posição de devolução da medida provisória em tempos normais, sem uma aguda crise política.

Ocorre que, apesar da argumentação jurídica utilizada nos atos da Presidência do Senado, é possível extrair dos regimentos internos do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados uma fundamentação que dá ainda mais lastro à prerrogativa do Presidente do Congresso Nacional.

3.2) A INTERPRETAÇÃO DEFENDIDA PELO TRABALHO.

O controle de constitucionalidade preventivo² de normas é uma das atribuições do Poder Legislativo:

Ao Poder Legislativo ficou incumbido de analisar a de forma prévia, durante a criação das leis se estas estão adequadas formalmente e

² A despeito da posição do autor do trabalho ser que se trata de um controle de constitucionalidade preventivo, é importante frisar o entendimento contrário do professor orientador e do professor avaliador. Os professores defendem que é um controle repressivo, porque se retira a validade da MP após o início da sua vigência, posterior a publicação no Diário Oficial da União.

materialmente perante a constituição, é uma análise jurídica no uso das técnicas hermenêuticas como política, pois cabe aos representantes eleitos também a interpretação política da constituição, tendo em vista uma das suas maiores características que é “mais do que uma simples lei, a Constituição é um projeto dinâmico de vida, que não pode ser reduzida a uma mera apreciação hierárquica” (CUNHA JUNIOR, 2012, p.317, apud VALADÃO MARCOS; SILVA LEIDSON, 2019, p.5)

No processo legislativo padrão, um projeto de lei passa por análises de constitucionalidade ao menos duas vezes durante a sua tramitação na casa iniciadora e uma vez na casa revisora. O primeiro, considerando o início na Câmara, onde grande parte dos projetos começa, cabe ao Presidente da Casa a análise preliminar, no ato de despacho do projeto de lei para comissões temáticas, dizer previamente se o projeto é ou não minimamente constitucional. O Regimento interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que: I - não estiver devidamente formalizada e em termos;

II - versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara;
b) evidentemente inconstitucional;
c) anti-regimental.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004, conforme republicação determinada pelo Ato da Mesa nº 71, de 2005)

§ 3º Consideram-se distribuídos os avulsos, para todos os fins, uma vez disponibilizados no Sistema de Tramitação e Informação Legislativas.

Sendo o projeto despachado, independente da temática do projeto, passará pela segunda análise de constitucionalidade em uma comissão específica para isso, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. No Senado Federal a lógica de tramitação do projeto iniciado nesta Casa segue a mesma, sendo que uma Casa

será a revisora do projeto iniciado pelo outra, e conseqüentemente os projetos sempre irão passar pelas respectivas Comissões de Constituição e Justiça.

Na medida provisória, a resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional coloca no art. 2º como responsabilidade do Presidente do Congresso Nacional recebê-la, sendo o Presidente do Congresso Nacional o Presidente do Senado.

Diante deste ponto, utiliza-se o regimento da Câmara e do Senado para a análise de forma subsidiária do Regimento do Congresso Nacional, como dispõe o art. 151 do Regimento Comum.

O primeiro pressuposto a ser compreendido é que a Medida Provisória a despeito de exercer força de lei durante o seu processo legislativo, algo único, tramita nas Casas Legislativas, isso faz que ela seja ao mesmo tempo um projeto de lei de acordo com o Regimento da Câmara dos Deputados no art. 116 parágrafo 1º:

Art.1 Por matéria legislativa em trâmite entende-se a que seja objeto de proposta de emenda à Constituição, de projeto de lei ou de decreto legislativo ou de medida provisória em fase de apreciação pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou Comissões.

Regimentalmente o processo legislativo da Medida Provisória dar-se-á tal qual um projeto típico em tudo que os Regimentos Internos, que têm força da lei, da Câmara e do Senado, e a Constituição não dispuserem especificamente para as medidas provisórias.

À luz do direito positivo brasileiro, os regimentos internos são atos normativos primários – com força de lei, portanto –, veiculados por Resoluções da respectiva Casa e do Congresso Nacional (artigos 51, inciso III; 52, inciso XII; e 59, inciso VII, todos da Constituição da República) (NETO JOSÉ TRINDADE, 2020, p.55).

A medida provisória difere primordialmente de um projeto de lei comum nos pontos de prazo de análise, do uso de uma comissão mista, ao invés das comissões permanentes de ambas as casas legislativas, e o fato de que é de competência única do Presidente da República a sua iniciativa.

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, determina que o Presidente do Congresso Nacional é o responsável por receber a medida provisória, e dar o despacho para o início do processo legislativo para as comissões responsáveis, neste caso uma comissão mista.

O processo do despacho é dividido em duas etapas. Na primeira é feita uma análise prévia de constitucionalidade. Não é uma análise pormenorizada, mas sim de se verificar se não há uma afronta direta à Constituição. A segunda etapa é a de determinar o envio para a comissão mista.

O despacho é dividido em dois atos com base no Regimento Interno do Senado no art. 48. Nele está consignado no inciso X e XI de forma taxativa que cabe ao Presidente a distribuição da matéria, mas também impugnar inconstitucionalidades.

Se a Medida Provisória tramita como se projeto de lei fosse, passando inclusive por um despacho, é possível afirmar que não existindo exceção à regra do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, não só a possibilidade mas o dever do Presidente do Senado em avaliar os requisitos da norma.

O despacho não é meramente protocolar, exige a análise completa, pois se assim fosse não haveria sentido estabelecer a necessidade que seja assinado pelo Presidente do Senado, o protocolo na Mesa do Congresso Nacional já seria o suficiente. Ainda mais que não existe comissão possível de designação além da comissão mista, sendo este sim um ato meramente burocrático.

Por ser então o despacho pelo Presidente do Senado uma obrigação sua, conseqüentemente a norma passa por todas as possibilidades do art. 48 do Regimento Interno, fazendo assim a sua devolução à mera consequência do uso da prerrogativa estabelecida de algum dos incisos, normalmente o inciso XI.

A despeito de toda fundamentação legal supracitada que dá sustentação à possibilidade do Presidente do Congresso Nacional em não receber a medida provisória, esse fato é algo muito raro na história da Constituição de 1988. Isso permite de início elaborar duas teorias, ou o Poder Executivo tem uma análise esmiuçada de constitucionalidade antes de utilizar do instituto legal, ou o Presidente do Congresso Nacional prefere lançar mão do plenário das Casas legislativas para avaliar esta questão, o que de toda maneira não vincula o seu sucessor no posto a abrir mão da prerrogativa da análise prévia. Esse direito irá subsistir enquanto estiver no regimento das Casas Legislativas e na Constituição.

3.3) O QUE FAZER QUANDO O PRESIDENTE DO SENADO DEVOLVE A MEDIDA PROVISÓRIA E A CÂMARA PROSSEGUE?

No dia 10 de novembro de 2008, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 446 que dispunha acerca das certificações das entidades beneficentes. No mesmo dia 10, foi protocolado no Congresso Nacional a Medida Provisória e o seu despacho padrão com os prazos internos do trâmite legislativo, data da comissão mista, prazo de emendas e similares.

No dia 11 de novembro foi constituída a Comissão Mista incumbida de redigir o primeiro parecer a respeito da medida provisória, e até o dia 18 foram protocoladas 268 emendas, mostrando assim que era uma matéria que despertava a atenção dos parlamentares.

A Comissão Mista nunca foi instalada, no dia 18 de novembro foi convocada uma reunião, mas por falta de quórum não foi possível o seu início e no dia 24 de novembro, como o seu prazo regimental havia se encerrado, a Medida Provisória tramitou para a próxima fase sem a análise da Comissão Mista.

Ocorre que, no dia 19 de novembro, o Presidente do Senado Federal à época, o Senador Garibaldi Alves Filho, informou na sessão plenária do Senado Federal a respeito da sua decisão de devolver a Medida Provisória número 446. Isto é, a sua decisão ocorreu nove dias após a edição da norma.

Assim argumentou o presidente do Senado Federal, argumentos esses que, anos depois, seriam utilizados outras vezes, podendo então dizer que foi o momento da virada de jurisprudência do Poder Legislativo.

Sr^{as} e Srs. Senadores, quero anunciar ao Plenário que decidi lançar mão das competências previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribui ao Presidente do Senado Federal os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores, bem como impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, devolvendo a Medida Provisória nº 446 ao seu autor.

Dentre as prerrogativas do Senado e, por que não dizê-lo, do Parlamento como um todo, certamente a mais relevante é a da produção legislativa, que lhe é conferida pelo art. 48 da Carta Magna, segundo o qual cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

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

(Notas taquigráficas da sessão do Senado Federal no dia 19/11/2008, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/663?sequencia=116>)

Como se pode notar, a fundamentação é praticamente igual ao que seria utilizado anos depois, o uso do regimento interno para defender a legitimidade do Presidente do Senado em fazer o filtro constitucional somado à insatisfação do uso exacerbado de medidas provisórias como meio de interferência da agenda do Poder Legislativo.

A singularidade deste caso se dá nos fatos que ocorreram logo posteriormente à decisão do Presidente do Senado Federal. O Líder do Governo na época era o Senador Romero Jucá, que logo em seguida questionou a Mesa Diretora do Senado sobre a possibilidade de recorrer da decisão do Presidente do Senado para o Plenário.

O Presidente do Senado Federal respondeu que é possível o recurso ao Plenário após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Então, como consta nas notas taquigráficas, o Senador Romero Jucá solicitou que a sua Questão de Ordem fosse enviada para a Comissão.

O recurso foi feito de forma oral, por isto não consta um número de identificação ou mesmo arquivado junto ao material da medida provisória.

O Senador Romero Jucá alegou que cabe ao Plenário das duas Casas a análise de constitucionalidade para a rejeição da Medida Provisória e não um ato do Presidente seja do Senado ou da Câmara dos Deputados.

O recurso apresentado pelo Senador Romero Jucá foi, até o presente momento, mesmo que de forma oral, o único, aparentemente, apresentado contra uma decisão de devolver uma MP. Nas buscas no sistema da Câmara dos Deputados ou do Senado, além da leitura de notas taquigráficas, nunca se localizou uma ocorrência parecida.

O fato de ser um recurso oral não impediu de entrar na pauta para ser analisado pela Comissão, mas infelizmente por um acordo, como consta nas notas taquigráficas da reunião do dia 2 de março de 2010, o recurso foi retirado de pauta da reunião do dia e nunca mais foi analisado.

O Senhor Senador MARCO MACIEL, Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, comunica às Senhoras Senadoras, aos Senhores Senadores e a todos os interessados que não foi designado relator para o recurso formulado pelo Senador Romero Jucá referente à Medida Provisória nº 446, de 2008, que “dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências”, a pedido do líder do Governo, que está construindo acordo para a retirada do Recurso. A Presidência declara encerrada a Reunião às treze horas e dezenove minutos, ficando adiados os demais itens. (Notas taquigráficas da sessão do Senado Federal no dia 02/03/2010, p. 325 disponível em:<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=2075&paginaInicial=&paginaFinal=>)

A despeito da fundamentação para a devolução ser fundamentalmente a mesma utilizada anos depois, é importante frisar a diferença de lapso temporal entre a edição da Medida Provisória e a sua efetiva devolução, dentro desse lapso temporal ocorreu um considerável andamento das etapas do processo legislativo, como o período completo para a apresentação de emendas e do funcionamento da Comissão Mista.

Esse ponto foi abordado de forma clara pelo Senador (governista) Aloizio Mercadante, que a despeito de também questionar a possibilidade de devolução da Medida Provisória pelo Presidente do Senado, dizendo que o art. 48 do regimento interno não confere essa prerrogativa, o foco da análise foi na segunda parte da sua argumentação quando se refere ao risco de não se estabelecer um limite temporal para que o Presidente do Senado faça o seu crivo de admissibilidade.

Segundo, porque foi acolhida por V. Ex^a, encaminhada por V. Ex^a, que constituiu comissão, estabeleceu prazo de emenda, iniciou debate inclusive na Câmara dos Deputados. Encerrado o prazo de

emenda, a Presidência acha que tem o direito de simplesmente inviabilizar toda a tramitação em curso, substituir o Plenário e encaminhar a decisão. Não vejo amparo legal, sinceramente, Senador. Não vejo amparo legal, não vejo amparo constitucional, não vejo amparo regimental, e vamos instituir um caos Legislativo.

Quer dizer que, em qualquer futura proposição que tramite nesta Casa, qualquer medida provisória, a qualquer tempo, o Presidente da Casa pode tomar a decisão de devolver. Como? Que segurança jurídica vamos ter no País? Uma medida provisória que tem força de lei.

(Notas taquigráficas da sessão do Senado Federal no dia 19/11/2008, disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/663?sequencia=121>)

Não há como negar que deve existir um limite temporal para a análise de admissibilidade, sob o risco de manter uma incerteza a todo tempo do trâmite legislativo da validade ou não da proposta, sem contar com a insegurança no meio jurídico que se forma porque será inviável afirmar que a Medida Provisória seguirá valendo tantos dias com base na previsão de votação dela se o Presidente do Senado Federal pode devolvê-la a qualquer tempo. Além de que é uma forma que desprestigiara o trabalho feito pelos senadores e deputados nos trabalhos legislativos envolvidos na análise da norma.

Diante disso, é possível afirmar que a despeito de regimentalmente ser, sim, prerrogativa do Presidente do Senado a análise de admissibilidade de medidas provisórias, ao contrário do que foi afirmado pelo Senador Aloizio Mercadante, de fato o prazo para rejeição já tinha sido ultrapassado.

Ultrapassado porque a MP ao ir para a Comissão Mista, sinaliza que já ocorreu o despacho do Presidente do Senado dando a sua aquiescência do cumprimento dos requisitos de constitucionalidade, não tendo previsão para revogação com efeitos repristinatórios.

Entendimento diverso por analogia ao processo judiciário seria compreender que o juiz a qualquer tempo poderia rever ato jurídico perfeito e acabado ou que jamais uma decisão se estabilizará.

A despeito da devolução da Medida Provisória pelo Presidente do Senado Federal, informado via ofício do Senado Federal nº 1875/2008 no dia 19 de novembro de 2008, no dia 03 de fevereiro de 2009, o Secretário Geral da Mesa da Câmara dos Deputados envia o ofício nº 57/2009 para a Mesa do Senado Federal

solicitando que seja enviado a cópia integral autenticada do processado da Medida Provisória nº446, de 2008.

A Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal respondeu a solicitação da Câmara por meio do ofício nº 30 no dia 04 de fevereiro, contendo em anexo cópia autenticada do processado da medida provisória. É interessante notar que dentro do processado inclui as notas taquigráficas da sessão em que o Presidente do Senado informou a sua decisão de devolver a medida provisória.

No dia 05 de fevereiro no Diário da Câmara dos Deputados é publicado o despacho do Presidente da Câmara determinando a tramitação da Medida Provisória e no mesmo dia a designação do Deputado Ricardo Barros para ser o seu relator na Câmara, sendo responsável por proferir um relatório em plenário pela Comissão Mista.

No dia 10 de fevereiro de 2009 a análise da Medida Provisória foi pautada, mas no meio de alguns debates posteriores à leitura do relatório, o Deputado Devanir Ribeiro fez a pergunta fulcral para se saber o argumento que fora utilizado pela Presidência da Câmara dos Deputados para seguir com o trâmite legislativo e consequentemente pautar um projeto que havia sido ordenada a devolução pelo Presidente do Senado Federal, mas pendente de recurso.

Assim disse o então presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Michel Temer.

A Presidência esclarece a V.Exa.

O Presidente do Senado devolveu a medida provisória. Essa devolução foi objeto de recurso do Líder do Governo, e esse recurso teve efeito suspensivo. Portanto, a medida provisória continuou a produzir seus efeitos.

Estou colocando desde já essa medida provisória em votação exatamente para eliminar um foco de tensão entre o Legislativo e o Executivo. Pedi a medida provisória de lá — enviaram até uma fotocópia autenticada dela — para que a colocássemos em votação. De modo que ela está produzindo efeitos. Para que efeitos outros não produza, nós a estamos votando no dia de hoje.

(Notas taquigráficas da sessão da Câmara dos Deputados no dia 10/02/2009 disponível

em:<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?eta pa=3&nuSessao=006.3.53.O&nuQuarto=133&nuOrador=2&nulnsercao=0&dtHorarioQuarto=18:24&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20>

[%20%20%20%20&Data=10/02/2009&txApelido=PRESIDENTE&txEtpa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final\)](#)

Como visto, o recurso só entrou na pauta da CCJ após a decisão do Presidente da Câmara, no mês de março, por isso foi possível a análise pela Câmara dos Deputados. Enquanto perdurasse a análise do recurso na comissão, não era possível que a decisão do Presidente fosse cumprida, com isso formalmente a Medida Provisória ainda estava dentro, mesmo que parada, do Congresso Nacional. Bastando então que o Presidente da Câmara solicitasse uma cópia, como fez, para seguir com o andamento.

A Medida Provisória foi rejeitada por ampla maioria dos Deputados, sendo efetivamente arquivada no dia onze de fevereiro. Se tratando de um verdadeiro caso singular em que a Câmara seguiu pautando uma Medida Provisória a despeito do questionamento da sua devolução.

O recurso apresentado pelo Senador Romero Jucá serve para demonstrar que a capacidade de devolução do Presidente do Senado não é absoluta, como já dito, sendo sim passível de recursos internos no Senado, o que fragiliza a argumentação que se trata de um autoritarismo permitir que unilateralmente o Presidente do Senado devolva uma medida provisória. Não é um ato monocrático irrecorrível, levando a última possibilidade se trata de uma decisão colegiada da Casa legislativa.

4) A CONTAGEM DE PRAZO PARA A REEDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA.

A vedação a reedição de Medidas Provisórias foi um ganho muito concreto do Poder Legislativo na capacidade de manter a sua agenda de trabalho com menos interferências do Poder Executivo, a vitória adveio da já citada Emenda Constitucional n. 32 de 2001 que expressamente estipula a proibição de edição de medida provisória.

Ocorre que é interessante abordar para a conclusão deste trabalho sobre o que ocorre quando da possibilidade de uma Medida Provisória editada em meados de setembro, com a prorrogação ter vigência até fevereiro do ano seguinte, ser reeditada logo em seguida por perda de eficácia por decurso do prazo. Se trata de uma ocorrência de uma Medida Provisória que terá efeitos em duas sessões legislativas distintas (o ano legislativo dentro da legislatura).

Será impossível a reedição devido a hermenêutica do art. 62, §10º da Constituição, pois o artigo é claro quanto ao estabelecimento da sessão legislativa como marco temporal para a contagem da reedição.

Ocorre que é possível em uma situação muito específica a reedição no mesmo ano em que a Medida Provisória perdeu os efeitos por decurso de prazo. Para se chegar ao caso hipotético é necessário explicar que as sessões legislativas têm calendário distinto, pois se iniciam no dia 2 de fevereiro e vão até o dia 22 de dezembro (art. 57 da Constituição). O segundo ponto é estabelecer que os prazos para medidas provisórias são suspensos no recesso parlamentar, art. 62, § 4º, neste exemplo entre dezembro e fevereiro.

Aproveitando o exemplo supracitado, uma medida provisória editada em meados de setembro teria a validade prolongada caso não fosse votada até o dia 22

de dezembro, pois entraria o recesso legislativo em vigor e não incidiria a contagem dos dias restantes de vigência da norma. Mas se até o dia 2 de fevereiro fosse convocada uma sessão extraordinária do Congresso Nacional, essa data da convocação extraordinária iria incidir na contagem dos dias de vigência da norma.

Na situação hipotética, caso a norma tivesse mais um ou dois dias de vigor antes de entrar no recesso legislativo, e sendo convocadas três sessões extraordinárias em janeiro, se não apreciada pelo Congresso Nacional até no segundo dia de sessão extraordinária a norma perderia o seu efeito.

Por ser janeiro sessão legislativa distinta, o ano legislativo inicia-se no dia 02 de fevereiro, reedição sendo feita em fevereiro não estará dentro das vedações do art. 62, §10º da Constituição. O dispositivo constitucional é claro em estabelecer a sessão legislativa e não o ano corrente como marco temporal, sendo assim janeiro e fevereiro para o calendário legislativo são por analogia ao calendário comum os meses de virada do ano.

CONCLUSÃO.

É possível inferir como resultado do trabalho da análise histórica do processo legislativo das medidas provisórias que o Poder Legislativo como forma de proteção da sua principal prerrogativa, legislar, vem limitando o alcance do uso das medidas provisórias.

A limitação está ainda ocorrendo sobretudo em duas frentes, seja na positivação de elementos de controle do uso das medidas provisórias, a Emenda Constitucional nº 32 é um dos fortes elementos que consubstanciam esse argumento, como o visto, e com o uso de entendimentos das Casas Legislativas explanados sobretudo por questões de ordem.

Nesse diapasão do cerceamento histórico por meio de limitações ao uso desse instrumento legislativo do Poder Executivo se pode arguir que a capacidade do Presidente do Congresso Nacional de devolver medidas provisórias existe e se faz necessária, pois a hermenêutica aplicada pelo parlamento desde 1988 é sempre de enlarguecer o alcance das normas de controle e porque sem essa forma rápida de resposta do parlamento é impossível um controle eficiente a medida provisória, ela exercer força de lei no momento da sua publicação, sendo assim a depender da gravidade poderá gerar uma grave instabilidade jurídica, social e econômica até serem cumpridos os ritos legislativos para a votação em plenário.

“Nesse caso, como se vê, a devolução das medidas provisórias assume a natureza jurídica de uma “medida cautelar” legislativa, em franco favor à segurança jurídica, para evitar os referidos efeitos concretos inconstitucionais indesejáveis. Inclusive, nessa qualidade de cautelar, a devolução de medidas provisórias sequer dependeria de previsão legal ou constitucional expressa, na linha do que foi decidido na ADC 4 (que reconheceu a constitucionalidade poder geral de cautela dos juízes, mesmo na ordem pré-constitucional quando inexistia técnica processual que o contemplasse).”(SIMÕES ROBERTA NASCIMENTO, 2020).

Constata-se que ainda mais excepcional quanto deve ser o uso das medidas provisórias é a capacidade do Presidente do Congresso Nacional em rejeitar um ato do Presidente da República, mas tal qual este pode enfrentar momentos de urgência

e relevância para justificar a edição do ato, o Presidente do Congresso no mesmo escopo pode ser compelido a responder institucionalmente na mesma força.

Não se trata de fazer sempre, mas de poder fazer. O Presidente do Congresso Nacional deve ter em suas mãos a capacidade de defender a institucionalidade do Poder Legislativo na mesma ênfase dos instrumentos do Poder Executivo.

No que concerne a reedição de medidas provisórias, excetuando o caso extremamente excepcional, uma Medida Provisória não poderá ser editada em mais de uma legislatura, é a resposta do Poder Legislativo ao abuso da reedição por meio de texto conciso mas extremamente eficiente, deixando praticamente nenhuma brecha a ser explorada no que concerne a essa questão. Não pode e ponto.

REFERÊNCIAS

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **Medidas Provisórias O Poder Quase Absoluto**. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, ISBN 85-7365-231-4, Brasília, p. 1-79, 2002.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e a Sua Conversão em Lei: A Emenda Constitucional nº 32 e o Papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas S.A, 2009.

ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. **Apropriação da Agenda Legislativa: como aferir esse fenômeno?**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília, p. 1-40, set. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 32, de 2001**. Altera dispositivos dos art. 48,57,61,62,64,66,84,88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2032&text=Altera%20dispositivos%20dos%20arts.,do%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art. Acesso em: 28 de novembro de 2020.

BRASIL. **Resolução N° 1, de 1989. Congresso Nacional. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal**. Brasília, 1989. Disponível em: <

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html> > Acesso em: 28 de novembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário Virtual). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5599**. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE. Recorrido: Presidência da República. Relator: Min. Edson Fachin, 28 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo996.htm>

BRASIL. **Resolução Nº 17, de 1989. Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 28 de novembro de 2020.

BRASIL. **Resolução Nº 93, de 1970. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 1970.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 28 de novembro de 2020.

BRASIL. **Questão de Ordem 411/2009. Câmara dos Deputado**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:3:::> Acesso em 28 de novembro de 2020.

BRASIL. **Questão de Ordem 688/2002. Câmara dos Deputado**. Brasília, 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:5:::> Acesso em 28 de novembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Acórdão. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.172 Distrito federal**. Processo legislativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória Nº 886/2019. Reedição do teor de Medida Provisória Anterior, na mesma sessão legislativa. Violação ao art. 62, §10 da Constituição. Deferimento da Cautelar. Requerente Rede Sustentabilidade. Relator

Min. Roberto Barroso, 1 de agosto de 2019. Disponível <http://redir.stf.ius.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751390063>.

Acesso dia 03 de abr. 2021

BRASIL. **Ato do Congresso Nacional nº 66 de 2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/06/dcn.pdf>. Acessado em: 04/03/2022

CARDOSO SILVA, Ailton. **Medidas Provisórias: Análise Sobre a Constitucionalidade de sua Devolução.2016**. Monografia de Conclusão de Curso de Mestrado – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2016.

CARNEIRO, A.C.S; SANTOS, L.C.A; NETTO, M.G.N. **Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**.5. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Notas Taquigráficas**. Disponível em: Acessado em <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=006.3.53.O&nuQuarto=133&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=18:24&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=10/02/2009&txApelido=PRESIDENTE&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final> no dia 04/03/2022

FIGUEIREDO, A.C; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FERNANDES, Gabrielle do Nascimento. **O Poder de Emenda no Processo Legislativo das Medidas Provisórias: A Vedação à Inserção da Matéria sem Pertinência Temática**. 2017. Monografia de Conclusão de Curso de Mestrado – Câmara dos Deputados Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Brasília, 2017.

GRADVOHL, Albert Fernandes. **Limites ao Poder de Emendar: Uma decisão do Supremo Tribunal Federal**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, Distrito Federal, 2017.

MACEDO, Adriana Soares Padilha. **Medidas Provisórias e o Controle pelo Poder Legislativo**. 2016. Monografia de Conclusão de Curso de Mestrado – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2016.

MORITSUGU SILVA, Christiane Satiê. **Os Motivos Políticos e Jurídicos que Ensejaram as Mudanças na Tramitação das Medidas Provisórias**. 2013. Monografia de Conclusão de Curso de Mestrado – Câmara dos Deputados Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2013

NETO, José Trindade Monteiro. **O Conceito Judicial do Devido Processo Legislativo**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito: Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, 2020.

NUNES JÚNIOR, Hércules. **Análise da Constitucionalidade da Devolução da Medida Provisória Nº 669/2015**. 2018. Monografia de Conclusão de Curso de Graduação – Universidade de Brasília, Brasília, 2018

PEREIRA, Rodrigo Silva. **Ações Estratégicas do Poder Executivo no Encaminhamento de Sua Agenda de Políticas públicas ao Legislativo: Medidas Provisórias e Projeto de Lei**. 2018. Monografia de Conclusão de Curso de Mestrado – Câmara dos Deputados Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2018.

SENADO FEDERAL. **Notas Taquigráficas**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19354?sequencia=446>. Acesso em: 05/03/2022.

SENADO FEDERAL. **Ato Declaratório**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19362?sequencia=9>. Acesso em: 05/03/2022.

SENADO FEDERAL. **Notas Taquigráficas**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3203?sequencia=281>. Acesso em: 05/03/2022.

SENADO FEDERAL. **Notas Taquigráficas.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3203?sequencia=277>. Acesso em: 05/03/2022.

SENADO FEDERAL. **Notas Taquigráficas.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3203?sequencia=276>. Acesso em: 05/03/2022.

SENADO FEDERAL. **Notas Taquigráficas.** p. 325 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=2075&paginaInicial=&paginaFinal=>. Acesso em: 20/03/2022.

SENADO FEDERAL. **Relatório da Medida Provisória.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node017p0ltrsn4o74vqydi5l2q9c049469402.node0?codteor=1815398&filename=Tramitacao-MPV+886/2019. Acesso em: 05/03/2022

SENA, Lívia dos Santos. **Neoinstitucionalismo, Comportamento Parlamentar e Interpretação Constitucional.** E-legis, Brasília, n.33, p.13-30, set/dez, 2020.

SIMÕES NASCIMENTO, Roberta. **Sobre a constitucionalidade da “devolução” de medidas provisórias.** Jota, *São Paulo*, 29 de jun. de 2020. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sobre-a-constitucionalidade-da-devolucao-de-medidas-provisorias-29062020 .Acesso em: 5 de out. de 2020.

SIMAS SILVA, Beatriz. **Medidas Provisórias e diálogo entre poderes: A articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional nº 32. 2001.** Dissertação de Mestrado – Câmara dos Deputados Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento: Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo, Distrito Federal, Brasília, 2019.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Exercício Monocrático do Controle Legislativo de Constitucionalidade-Estudo de Caso de Medida Provisória nº**

669, de 2015. Revista Argumentum, Marília/SP, v.21, n.2, p. 58 –605, Mai/Ago. 2020.

VALLE, Juliana. **Medida Provisória e Usurpação da Função Legislativa.** Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.9, n.14, p.165–192, jan/dez. 2007

AGRADECIMENTOS

É impossível terminar o presente trabalho sem que, e infelizmente de maneira póstuma, agradecer por todo o empenho e dedicação que a minha avó, Maria Amélia, teve por mim desde o início da minha formação.

O trabalho é fruto de um empenho incansável de uma avó para com o seu neto, independente de quaisquer circunstâncias ou dúvidas. Tamanho empenho que jamais agradei como se deveria.

No dia em que passei no vestibular, eu estava em profunda felicidade, mas a minha avó era puro êxtase. E tal qual aquele ciclo começava, hoje eu o encerro mas com a dor no coração de não poder compartilhar com ela essa conquista, mas nunca deixando de lembrar ou prestar a minha gratidão por tudo.

Ao meu tio, Antônio Wagner, que de forma tão repentina nos deixou. Por diversas vezes as nossas conversas foram um alento, um momento de refletir sobre planos, decisões e conceitos.

O meu trabalho é resultado de diversas pessoas, mas aqui deixo o agradecimento em especial aquelas que partiram sem que pudessem ter visto as suas contribuições.