



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Fábio Henrique Soares Oliveira Marques

**O PROCESSO LEGISLATIVO APLICÁVEL À TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS
PROVISÓRIAS:
ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO INCIDENTE DE DEVOLUÇÃO**

**Brasília
2017**

Fábio Henrique Soares Oliveira Marques

**O processo legislativo aplicável à tramitação de medidas provisórias:
análise da constitucionalidade do incidente de devolução**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Prof. Cristiano Quintela Soares

Brasília
2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: Fábio H S O Marques

Data: 07/05/2018

Marques, Fábio Henrique Soares Oliveira.

O processo legislativo aplicável à tramitação de medidas provisórias [manuscrito] : análise da constitucionalidade do incidente de devolução / Fábio Henrique Soares Oliveira Marques. -- 2018.

73 f.

Orientador: Cristiano Quintela Soares.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Medida provisória, Brasil. 2. Medida provisória, aspectos constitucionais, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 340.135(81)

**O processo legislativo aplicável à tramitação de medidas provisórias:
análise da constitucionalidade do incidente de devolução**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo

1º Semestre de 2017

Aluno: **Fábio Henrique Soares Oliveira Marques**

Banca Examinadora:

Cristiano Quintela Soares

Cristiane Branco Macedo

Brasília, 26 de junho de 2017.

Dedico à minha família,
alicerce de meus ensinamentos nos
primeiros anos de vida e de meus estudos acadêmicos.
Aos meus colegas de trabalho.
Aos colegas da turma que foram grandes companheiros.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a Deus

Aos meus amigos o incentivo conferido.

Aos meus companheiros de trabalho a paciência.

A todos da turma, em especial,

Ao grupo do “Sertão e Mar”, galera da qual sempre guardarei grandes lembranças.

Resumo

A medida provisória é ato normativo primário de edição excepcional pelo Presidente da República e que deve ser submetida, de imediato, ao Poder Legislativo para deliberação. Desde sua instituição pela Constituição Federal de 1988, o excesso na edição das medidas provisórias provocou perplexidades e questionamentos políticos e judiciais. A aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que remodelou completamente esse provimento provisório, foi um primeiro esforço para enfrentar as muitas dificuldades verificadas em nossa prática institucional. Entretanto, ainda que meritória, a Emenda não foi considerada suficiente, e o processo de deliberação das medidas provisórias sofreu diversos influxos e alterações por meio de decisões das Casas Congressuais, que buscavam retomar o poder sobre a agenda legislativa, bem como decisões do Supremo Tribunal Federal, o qual explicitou contornos e novas condições para sua apreciação. O objetivo desse estudo é resgatar o histórico dos principais incidentes que influenciaram o procedimento de apreciação, avaliando sua eficácia; e, especialmente, analisar o extravagante incidente de devolução das medidas provisórias, sua constitucionalidade e consonância com o princípio democrático.

Palavras-Chave: processo legislativo; medidas provisórias; devolução.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	0
CAPÍTULO I - O PODER LEGISLATIVO E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS	3
CAPÍTULO II - REAÇÕES AO ABUSO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS	8
2.1. Os limites impostos pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.....	9
2.2. Os limites impostos por decisões da Presidência.....	15
2.2.1. Questão de Ordem nº 411, de 2009.....	16
2.2.2. Questão de Ordem nº 352, de 2013 (Precedente QO 478).....	20
2.2.3. Questão de Ordem nº 43, de 2015.....	24
2.3. Decisões do Supremo Tribunal Federal.....	26
2.3.1. Obrigatoriedade de funcionamento da Comissão Mista	26
2.3.2. Vedação de inclusão de Matéria Estranha.....	27
2.3.3. Relevância e Urgência: a caracterização dos créditos extraordinários	28
CAPÍTULO III – REFLEXOS À EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 70, DE 2011	31
CAPÍTULO IV – ANÁLISE DO INCIDENTE DE DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS	38
4.1 Incidentes: devolução da MP 33/1989, 446/2008 e 669/2015.....	39
4.2 Competências dos Presidentes das Casas Legislativas	46
4.3 O ato de devolução de medida provisória.....	48
4.4 Inconstitucionalidade do incidente de devolução de medida provisória	54
CONCLUSÃO.....	59
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

A presente investigação pretende avaliar o incidente de devolução de medidas provisórias, perquirindo sobre sua legitimidade e constitucionalidade. Para tanto, temos como ponto de partida a medida provisória e os incidentes processuais da tramitação como forma de reação do Legislativo pelo uso exacerbado desse provimento pelo Executivo.

O número excessivo de medidas provisórias editadas por diferentes governos resultou na banalização desse instrumento que a Constituição da República quis excepcional, por representar uma inversão da primazia do poder de legislar, cujo titular primeiro é o Parlamento. Com efeito, a medida provisória é editada por ato do Presidente da República e, ainda que se exija sua posterior confirmação pelo Congresso, seus efeitos são gerados imediatamente, alterando a esfera de direitos do cidadão de forma abrupta.

No presente trabalho, procedemos à identificação e ao mapeamento de várias estratégias adotadas para defesa das prerrogativas do Congresso, buscando compreender como o ordenamento jurídico brasileiro e os diversos atores políticos têm buscado enfrentar o alto grau de instabilidade causado pelo excesso de medidas provisórias editadas e suas consequências sobre a competência legislativa do Congresso.

Dentre as reações, sejam internas, como nos casos em que as Casas buscam viabilizar o processamento das medidas provisórias, em sede de questões de ordem, visando ao desafogamento da agenda de deliberações; sejam externas, por meio da interferência do Judiciário sobre a tramitação, o incidente da devolução das medidas provisórias sobleva em interesse não tanto pelas críticas que merece a partir de uma análise jurídica, na qual ficam evidenciadas sua inutilidade e incorreção técnica, mas, principalmente, porque o simples gesto de devolução acaba por revelar uma compreensão inadequada do princípio do devido processo legislativo, bem como acerca das regras que integram o estatuto dos congressistas, e fragiliza tanto o poder de deliberação dos Plenários quanto a própria participação popular, em face do princípio democrático.

A pesquisa busca examinar os casos de devolução e as circunstâncias em que ocorreram. Em seguida, serão analisadas as competências dos Presidentes das Casas do Congresso Nacional

no que diz respeito ao processamento das medidas provisórias. O principal objetivo, então, é verificar a adequação do ato de devolução, sob aspecto da constitucionalidade, legitimidade e consonância com o princípio democrático.

Depois de estudadas as competências dos atores envolvidos, as circunstâncias que levaram o cometimento de tal ato e suas consequências, trataremos da constitucionalidade do ato de devolução, buscando responder se há invasão das competências da comissão mista ou usurpação da competência dos Plenários das Casas de apreciarem as medidas provisórias, e os riscos para a segurança jurídica dos cidadãos.

O trabalho será realizado em quatro seções: o primeiro capítulo visa ao exame da natureza jurídica das medidas provisórias, de acordo com as contribuições doutrinárias e jurisprudenciais.

O segundo capítulo destina-se à análise dos instrumentos internos do Congresso Nacional, exemplo de questões de ordem, como forma de reações ao excesso na edição e de medidas provisórias. Abordam-se as alterações no regime de apreciação desse ato normativo, por meio da Emenda à Constituição nº 32, de 2001. Embora o novo mandamento constitucional das medidas provisórias tenha vedado as reedições sucessivas, além de impor limites no âmbito material, esses provimentos continuaram a ser utilizados de maneira abusiva pelo Chefe do Executivo.

Desse modo, as tensões entre Executivo e Legislativo - na medida que um Poder extrapola a edição desses atos normativos, ao passo que o outro busca defender suas prerrogativas legiferantes - são frequentes. Para viabilizar o processo deliberativo, decisões das Presidências das Casas promoveram alterações no processo de discussão e de votação de medidas provisórias. Neste capítulo, apresentamos as questões de ordem trataram da apreciação desses instrumentos normativos.

No terceiro capítulo, aborda-se a recente proposta de aperfeiçoar a tramitação das medidas provisórias: a Proposta de Emenda à Constituição nº 70, de 2011, oriunda do Senado Federal, e, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. Nessa proposição, consolidam-se algumas das estratégias do Legislativo quanto à apreciação das medidas provisórias, tais como, a deliberação de provimentos em sessões extraordinárias, desde que a matéria em votação não

seja passível de ser regulada por medida provisória, a vedação de matéria estranha e a comissão mista, que, pelo texto, será abolida.

O quarto e derradeiro capítulo, auge do trabalho, versará sobre o incidente de devolução de medida provisória como reação exorbitante em relação ao devido processo de apreciação dos atos normativos, e analisará o ato de devolução, descrevendo os casos com os quais o Congresso Nacional se deparou. Daí serão examinadas as competências dos Presidentes das Casas Legislativas, bem como as do Presidente da Mesa do Congresso, no âmbito do processamento das medidas provisórias. Ressalte-se que os Presidentes representam os respectivos colegiados nas hipóteses regimentais, ou seja, eles não substituem os Plenários das Casas. Essa análise se faz necessária, pois será a base para a compreensão do ato de devolução e, em seguida, as consequências, bem como a validade ou não na esfera jurídica.

Portanto, este trabalho trata das reações ao abuso da produção normativa do Presidente da República e da autonomia de o Congresso montar sua própria agenda. No entanto, a devolução das medidas provisórias se revela meio inconstitucional e ilegítimo de reação, além de se mostrar inadequada compreensão dos princípios democráticos e do devido processo legislativo.

CAPÍTULO I - O PODER LEGISLATIVO E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Um dos pontos de discussão na Assembleia Constituinte foi a extinção do decreto-lei, típico instrumento dos governos ditatoriais, retirando-o do rol de atos normativos do processo legislativo, para suprimi-lo de vez da ordem constitucional. No entanto, não se poderia deixar de assegurar ao Chefe do Executivo a possibilidade de exercer a prerrogativa legislativa em casos extraordinários que necessitam de resposta normativa imediata para atender ao interesse público. Por essa razão, o legislador constituinte concedeu ao Presidente da República a competência de deflagrar o processo legislativo por meio de edição de medidas provisórias — MPs (BRANCO, 2014, p. 899; NIEBUHR, 2001, p. 76-77).

As medidas provisórias no direito brasileiro foram inspiradas no *decreto-legge* da Constituição da Itália (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 51-52). Pode-se observar isso pela colação com o texto do artigo 77, da Constituição Republicana da Itália, de 1947, que diz:

“Il Governo [...] Quando, in casi straordinari di necessità e d’urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, **provvedimenti provvisori con forza di legge**, deve il giorno stesso presentarli per la conversione [...].

I decreti perdono efficacia sin dall’inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. La Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti¹ (grifo nosso).

O legislador constituinte substituiu o antigo decreto-lei pela medida provisória, limitando sua edição aos casos de relevância e urgência, sujeitando-a à perda de eficácia após trinta dias, caso não fossem convertidas em lei (BRANCO, 2014, p. 899).

A redação original do art. 62, da Constituição, revela a semelhança com a disciplina italiana:

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

¹O Governo [...] quando, em casos extraordinários de necessidade e urgência, o Governo adota, sob sua responsabilidade, providências provisórias com força de lei, e assim, deve apresentá-las no mesmo dia para sua apreciação nas Câmaras, para sua conversão [...]. Os decretos perdem eficácia retroativamente, se não convertidos em lei no prazo de sessenta dias desde suas publicações. As Câmaras podem, no entanto, regular as relações jurídicas oriundas dos decretos não convertidos em lei [tradução nossa].

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.

Resguardando a prerrogativa legislativa do Congresso Nacional, as medidas provisórias deveriam ser apreciadas de imediato pelo Parlamento que, estando em recesso legislativo, seria convocado para examinar a matéria, no prazo de cinco dias. O parágrafo único estabelecia lapso temporal de trinta dias para apreciação dos provimentos, sob o risco da perda de eficácia. A redação original não trazia limitações quanto às matérias que poderiam ser disciplinadas por meio de medidas provisórias (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 165-173).

No Brasil, ao longo dos anos de vigência da redação original do artigo 62, da Constituição Federal, o Chefe do Executivo ampliou o juízo de discricionariedade dos pressupostos constitucionais que ensejam a edição de medidas provisórias. O aludido artigo possuía uma redação recopilada, ou seja, muito resumida. O Presidente da República detinha grande capacidade de interferência no processo de produção normativa e, como consequência, a prerrogativa constitucional, prevista como de uso excepcional, banalizou-se. Praticamente iniciava-se um procedimento legislativo diário, sendo seu uso empregado sem qualquer controle ou limitação material (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 165-173).

O excesso na edição de medidas provisórias não condiz com sua natureza jurídica, uma vez que seu uso deve se dar em casos excepcionais, visto que são atos normativos primários, com força e eficácia de lei ordinária, inovando a ordem jurídica, apesar de sujeitas à condição resolutiva no Congresso Nacional (BRANCO, 2014, p. 899-900). Os efeitos da medida provisória são gerados a partir da sua publicação, ainda que seja um instrumento provisório e resolúvel (BRANCO, 2014, p. 899-900).

Quanto à natureza jurídica, a medida provisória, segundo o Ministro Celso de Mello, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 293/DF², consiste em “categoria

² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA PROVISÓRIA - [CONSTITUIÇÃO FEDERAL](#) (ART. 62) - NATUREZA JURÍDICA - COMPETÊNCIA NORMATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - REEDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL - SEPARAÇÃO DE PODERES - SUPREMACIA DA ORDEM CONSTITUCIONAL - NECESSIDADE DE SUA PRESERVAÇÃO - MEDIDA PROVISÓRIA N. 190/90 -

especial de atos normativos primários emanados do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei”. Comenta, ainda, que os pressupostos constitucionais de relevância e urgência são de natureza política, ou seja, juízo discricionário do Presidente da República. É poder geral de tutela outorgado pelo legislador ao Chefe do Executivo, tornando-o agente no processo legislativo (NASCIMENTO, 2004, p. 204).

Portanto, a medida provisória tem natureza de ato normativo primário, pois tem força de lei, isto é, inova a ordem jurídica, e pode criar, extinguir e modificar relações jurídicas. Porém, inova o ordenamento jurídico sob condição resolutiva, qual seja, carece de posterior aprovação pelo Congresso Nacional. Desse modo, o Parlamento é instado a deliberar sobre o provimento, convertendo-o ou não em lei (STF, ADI 293-DF).

Desse modo, por inovar o sistema normativo, o Supremo Tribunal Federal – STF entende não haver a possibilidade de retirada de medida provisória editada e submetida ao Legislativo. A impossibilidade de retirada se deve exatamente à natureza jurídica da medida, incidindo sobre relações jurídicas produzindo efeitos imediatos (STF, ADI 221-DF)³.

DISSÍDIOS COLETIVOS - PRESIDENTE DO T.S.T. - POSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE SENTENÇAS NORMATIVAS - REEDIÇÃO CARACTERIZADA DE MEDIDA PROVISÓRIA REJEITADA - LIMINAR CONCEDIDA. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp> Acesso em: 19 mar. 2017 [ADI 293 MC, **rel. min. Celso de Mello, j. 6-6-1990, P, DJ de 16-4-1993.**]

³ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA. REVOGAÇÃO. PEDIDO DE LIMINAR. - POR SER A MEDIDA PROVISÓRIA ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI, NÃO É ADMISSÍVEL SEJA RETIRADA DO CONGRESSO NACIONAL A QUE FOI REMETIDA PARA O EFEITO DE SER, OU NÃO, CONVERTIDA EM LEI. - EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, NÃO SE ADMITE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU DE ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI POR LEI OU POR ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI POSTERIORES. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI OU DOS ATOS NORMATIVOS É DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO. OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, POR SUA CHEFIA - E ISSO MESMO TEM SIDO QUESTIONADO COM O ALARGAMENTO DA LEGITIMAÇÃO ATIVA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -, PODEM TÃO-SÓ DETERMINAR AOS SEUS ÓRGÃOS SUBORDINADOS QUE DEIXEM DE APLICAR ADMINISTRATIVAMENTE AS LEIS OU ATOS COM FORÇA DE LEI QUE CONSIDEREM INCONSTITUCIONAIS. - A MEDIDA PROVISÓRIA N. 175, PORÉM, PODE SER INTERPRETADA (INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO) COMO AB-ROGATÓRIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS N.S. 153 E 156. SISTEMA DE AB-ROGAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DO DIREITO BRASILEIRO. - REJEIÇÃO, EM FACE DESSE SISTEMA DE AB-ROGAÇÃO, DA PRELIMINAR DE QUE A PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTÁ PREJUDICADA, POIS AS MEDIDAS PROVISÓRIAS N.S. 153 E 156, NESTE MOMENTO, SÓ ESTÃO SUSPENSAS PELA AB-ROGAÇÃO SOB CONDIÇÃO RESOLUTIVA, AB-ROGAÇÃO QUE SÓ SE TORNARÁ DEFINITIVA SE A MEDIDA PROVISÓRIA N. 175 VIER A SER CONVERTIDA EM LEI. E ESSA SUSPENSÃO, PORTANTO, NÃO IMPEDE QUE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS SUSPENSAS SE REVIGOREM, NO CASO DE NÃO CONVERSÃO DA AB-ROGANTE. - O QUE ESTÁ PREJUDICADO, NESTE MOMENTO É QUE A AB-ROGAÇÃO ESTÁ EM VIGOR, E O PEDIDO DE CONCESSÃO DE LIMINAR, CERTO COMO É QUE ESSA CONCESSÃO SÓ TEM EFICÁCIA DE SUSPENDER "EX NUNC" A LEI OU ATO NORMATIVO IMPUGNADO. E, EVIDENTEMENTE, NÃO HÁ QUE SE EXAMINAR, NESTE INSTANTE, A SUSPENSÃO

Diante da impossibilidade de retirada de tramitação, o instrumento a ser utilizado pelo Presidente da República é a revogação por meio de outra medida provisória, posto que, em razão do paralelismo das formas, apenas um ato de mesma hierarquia poderia fazê-lo. A medida provisória tem força de para revogar outra medida já editada, ficando sua eficácia suspensa enquanto aguarda a deliberação da revogadora pelo Congresso (BRANCO, 2014, p. 900; STF, ADI 221-DF).

Em razão dos efeitos que se produzem de imediato e porque se trata de norma editada pelo Executivo em substituição ao titular da função típica de legislar — o Parlamento —, este é instado a se manifestar em prazo definido constitucionalmente. Com o passar do tempo, assistimos à instauração da prática reiterada e viciosa de reedições sucessivas de medidas provisórias como forma de prorrogar sua vigência, retirando do Congresso a prerrogativa legiferante para além do limite constitucional (BRANCO, 2014, p. 900).

A usurpação das prerrogativas legislativas pelo Presidente da República, além de causar tensões entre Executivo e Legislativo, vai de encontro ao princípio democrático, uma vez que, na democracia representativa, o povo delega ao representante os poderes decisórios. Desse modo, a função legislativa cabe ao Parlamento e a administrativa ao Executivo, salvo exceções constitucionais.

De acordo com José Afonso da Silva (2012, p. 135), “o que dá essência à democracia é o fato de o poder residir no povo”. Desse modo, o referencial de poder que vem ou o que é do próprio povo. Na democracia, há várias formas de participação do povo: direta, indireta ou representativa e semidireta. No Brasil, há a combinação de duas formas: indireta (art. 1º, da CF)⁴ e direta (art. 14, III)⁵. Temos uma democracia semidireta, conceituada pelo autor como democracia representativa com alguns ajustes, ou seja, há algumas formas em que o povo participa diretamente nas escolhas (SILVA, 2012, p. 139-140).

DO QUE JA ESTA SUSPENSO PELA AB-ROGAÇÃO DECORRENTE DE OUTRA MEDIDA PROVISORIA EM VIGOR. PEDIDO DE LIMINAR JULGADO PREJUDICADO "SI ET IN QUANTUM".

Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266254> Acesso em: 19 mar. 2017 [ADI 221 MC, **rel. min.** Moreira Alves, **j. 16-9-1993, P, DJ de 22-10-1993.**]

⁴ Art. 1º, da CF. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁵ Art. 14, CF. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

No nosso atual contexto, elegemos os governantes por meio do voto direto para que estes representem a vontade da maioria. O povo externa a vontade política, delegando a esses governantes o mandato político. A autoridade eleita possui um mandato representativo concedido pela soberania popular no exercício dos direitos políticos (SILVA, 2012, p. 139-140).

Afirma o autor sobre o princípio democrático:

“reconhecendo a plena vigência da soberania popular e do pluralismo político e dispondo sobre os mecanismos de efetivação do princípio nos arts. 1º e 14 a 17, onde se estatui que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente e estatui que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, vedando a cassação de direitos políticos, ao mesmo tempo que institui regras de inelegibilidades destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, instrumentos de organização livre dos partidos políticos como instrumentos de organização e expressão da vontade popular nas instituições representativas.” (SILVA, 2014, p. 289)

Para Barroso (2009, p. 87-88), o Estado democrático de direito, insculpido na atual Constituição, está balizado em dois conceitos: *constitucionalismo*, ou seja, observância na limitação do poder e o imperativo da lei; e *democracia*, que por sua vez, se estatui na soberania popular e governo da maioria. Desse modo, no princípio democrático, há soberania da lei, que é emanada pelo Parlamento.

Quando falamos do Parlamento e de suas prerrogativas, devemos nos ater que o Legislativo é um órgão colegiado formado por membros eleitos pelo povo. Esses representantes exercem a função legislativa delegada a eles por meio do voto, expressão da soberania popular (SILVA, 2010, p. 137-139).

Entender a prerrogativa legislativa do Parlamento como materialização do princípio democrático justifica algumas das reações do Congresso para manter sua agenda legiferante, bem como as competências no contexto da apreciação de medidas provisórias, tema que será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO II - REAÇÕES AO ABUSO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Neste Capítulo, serão analisadas as reações adotadas pelo Poder Legislativo ou pelo Judiciário para fazer frente ao protagonismo legiferante do Executivo, visando manter as prerrogativas legislativas enquanto agente principal do processo deliberativo constitucional.

Entre o período de 1988 e 2001⁶, foram editadas e reeditadas 6.109 medidas provisórias. Ressalte-se que estes dados contam desde a promulgação da nova Constituição, da vigência do texto originário do artigo 62 até a entrada em vigor do novo dispositivo, em setembro de 2001. (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 205-207)

Observe-se que, no decorrer o prazo de apreciação, havia, em seguida, nova reedição do mesmo texto. Dessa maneira, o Presidente da República se sobrepunha à autonomia do Congresso Nacional, com as sucessivas edições e reedições de medidas provisórias, fazendo com que o Presidente comandasse a pauta de deliberações legislativas (SOUSA, 1999, p. 101).

Os problemas que mais afetavam o Poder Legislativo podem ser representados pela seguinte seleção: a) o número excessivo de medidas provisórias; b) a falta de restrição aos temas passíveis de serem tratados por meio de medidas provisórias; c) reedições sucessivas; e d) sobrestamento da pauta de deliberação das Casas.

Cada um desses problemas encontrou reações específicas. A falta de restrição do âmbito temático das medidas provisórias, bem como as sucessivas reedições foram enfrentadas pela aprovação da EC n° 32, de 2001, que inovou, substancialmente, a tramitação desses provimentos (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 115-136).

⁶ Este período compreende o ano de promulgação da Constituição Federal, em que se inseriu a medida provisória como prerrogativa do Presidente da República, e o ano em que foi promulgada a EC 32, que vedou a reedição e limitou substancialmente as matérias a serem reguladas por medida provisória.

2.1. Os limites impostos pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001

O Congresso Nacional, na situação de mero coadjuvante no processo legislativo e tendo suas proposições paradas em face do excesso de medidas provisórias editadas e reeditadas, começou a discutir maneiras que regulassem a exacerbação legislativa do Executivo. Uma iniciativa merece destaque: a PEC nº 1, de 1995, oriunda do Senado Federal. Discutida e votada naquela Casa, chegou à Câmara dos Deputados em junho de 1997 (NASCIMENTO, 2004, p. 234-243).

Após anos de tramitação da PEC nº 1, de 1995, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a EC nº 32, de 2001, dando novo rito ao processo de apreciação das medidas provisórias. A nova redação do artigo 62, da Constituição, a) proibiu as reedições; b) modificou o rito processual, dispondo, inclusive, sobre o sobrestamento da pauta; c) alterou o prazo de apreciação; além de d) vedar matérias que não poderiam ser tratadas por esses atos normativos primários. Com a Emenda, buscou-se reequilibrar as relações entre Legislativo e Executivo (NASCIMENTO, 2004, p. 234-243).

Eis a redação atual do artigo 62, alterada pela EC nº 32, de 2001:

“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.

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

I - relativa a:

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

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

III - reservada à lei complementar;

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

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

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

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

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

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.”

Na sessão de promulgação da Emenda, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves, registrou a expectativa de restauração das prerrogativas do Legislativo, ao afirmar a intenção da EC nº 32 de restabelecer as funções exercidas pelos dois Poderes dentro da respectiva esfera de competência atribuída constitucionalmente:

“[...] o histórico das medidas provisórias no Parlamento brasileiro desde sua origem no Estado Novo, quando fechou a Constituição e estabeleceu a possibilidade de o Presidente da República legislar por decretos-leis, instrumento que foi extinto com a Constituinte de 1946, mas que depois retornou no ciclo dos governos militares. [...] Hoje é um dia histórico não apenas para o Parlamento brasileiro, mas também para a democracia. Não tenho dúvidas de que, ao promulgarmos hoje essa Emenda à Constituição,

resgatamos a essência do Poder Legislativo: a capacidade de iniciativa para legislar.[...] Não interessa a nenhum governo circunstancial um **Parlamento frágil**. Construímos, através das negociações que nos levaram ao texto ora promulgado, uma proposta de equilíbrio, em que o **Parlamento reassegura esta que é sua ação prioritária e primária** e, ao mesmo tempo, em que o Poder Executivo não se vê manetado, tolhido de instrumentos absolutamente essenciais ao enfrentamento de crises que possam vir. A democracia passa a respirar melhor a partir de hoje, renovada não apenas em suas regras institucionais, mas certamente também no seu espírito, na sua determinação de possibilitar que este País continue avançando, **respeitando o equilíbrio institucional, mas cada um fazendo sua parte: Judiciário, Legislativo e Executivo, repito, com autonomia e independência [...]**⁷.” (*grifamos*)

A EC nº 32, de 2001, quis reforçar a necessidade de controle dos pressupostos de relevância e urgência, condicionando a apreciação do mérito da medida provisória à aprovação expressa do atendimento a esses requisitos⁸. Tal cuidado se justifica: a produção de lei pelo Poder Executivo há de ser excepcional e, ainda, para deixar claro seu limite, deve ser motivada pela existência de matéria relevante e urgente a exigir regramento. De acordo com o *caput* do artigo 62, o que legitima a edição da medida provisória são os pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Esses pressupostos possuem conceito jurídico indeterminado, mas o que se tem visto é a crescente discricionariedade Poder Executivo em editar o provimento legislativo. O excesso de iniciativa legislativa extraordinária já foi e ainda é objeto de controle jurisdicional perante o STF⁹. O objetivo destes instrumentos, seja via ação direta de inconstitucionalidade, seja

⁷ Sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da Emenda Constitucional n. 32, de 2001, oriunda da Proposta de Emenda à Constituição n. 1-B, de 1995, no Senado Federal, e n. 472, de 1997, na Câmara dos Deputados, que altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal e dá outras providências. Em 11 de setembro de 2001.

⁸ Art. 62, § 5º, da CF: “A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais”.

⁹ MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. [...] Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas *imprevisíveis* e *urgentes*. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de *relevância* e *urgência* (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de *imprevisibilidade* e *urgência* (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição

por meio de mandado de segurança, é conter o uso discricionário e a prevalência do Executivo em relação ao Legislativo, pois resta clara a ofensa ao princípio da separação dos Poderes, constante no artigo 2º da Constituição¹⁰.

Um dos marcos mais importante, a vedação constante do §10, do art. 62, da CF, foi a vedação expressa à reedição de medidas provisórias rejeitadas ou já com eficácia vencida pelo decurso do prazo na mesma sessão legislativa. Antes, da EC nº 32, de 2001, na ausência de apreciação dentro do prazo constitucional, o Presidente reeditava o ato normativo seguidas vezes. Era o Executivo legislando ordinariamente, usurpando, portanto, a função legislativa primária do Poder Legislativo, ferindo o princípio da separação dos poderes (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 195-202).

Decerto, era claro o objetivo de barrar o excesso de edições de medida provisória. Para o então Presidente da Casa, a medida provisória se faz necessária e importante, porém, seu uso seria aplicável e “absolutamente essencial ao enfrentamento de crises que possam vir”, ou seja, esse ato legislativo é voltado somente para assuntos que realmente necessitem de um remédio eficaz e de imediata solução¹¹.

A fim de garantir o mais amplo e qualificado debate acerca da matéria versada na medida provisória, a EC nº 32, de 2001, previu o funcionamento de comissão mista destinada a proferir parecer sobre o tema, carecendo de confirmação pelos Plenários das Casas do Congresso. Esse colegiado de fato veio funcionar após a decisão da Suprema Corte no julgamento da ADI 4029¹². Ao relator da comissão, cabe a emissão de parecer quanto à admissibilidade da medida

da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.

Disponível

em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2602344> Acesso em: 31 maio 2017 [ADI 4048 MC, **rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-5-2008, P, DJ de 22-08-2008.**]

¹⁰ Art. 2º, da CF. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹¹ Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Aécio Neves. Congresso Nacional. Discursos e Notas Taquigráficas. Sessão Solene do Congresso Nacional, 11.09.2001.

¹² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 62, *CAPUT* E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, *CAPUT*, E 6º, *CAPUT* E PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO DIRETA

provisória. Se aprovado o relatório, este será tido como parecer da comissão. Em seguida, remetido à Câmara dos Deputados para deliberação pelo Plenário da Casa.

A imposição da sanção de sobrestamento da pauta, em que pese sua virtuosa intenção de forçar a manifestação legitimadora do Congresso, restou por causar grave prejuízo ao Poder Legislativo, impedido de dar seguimento à pauta própria. Nessa situação, fica evidente a interferência legislativa extraordinária do Poder Executivo em relação ao Legislativo, pois o Congresso não poderá seguir com sua agenda legislativa até que se ultime a votação do ato normativo, pois ele só poderá de apreciar as medidas provisórias que estão trancando a pauta (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 249-253; NIEBUHR, 2001, p. 133).

Em relação ao sobrestamento das deliberações, previsto no § 6º do art. 62, da CF, ocorre após o prazo de 45 dias de edição da medida provisória. Esse prazo vale separadamente para a Câmara e para o Senado, sendo o trancamento aplicado somente à Casa na qual a medida provisória esteja pendente de apreciação. Caso esteja na Câmara, a pauta estará sobrestada até que se ultime a votação da medida provisória. Se votada, será encaminhada ao Senado Federal e chegará trancando também a agenda de deliberações, pois o prazo não se estende, não há nova contagem de prazo.

A tramitação das medidas provisórias é iniciada na Câmara dos Deputados (§ 8º, art. 62, da CF), verifica-se que o Senado resta, na prática, penalizado, pois, na qualidade de Casa revisora, já que recebe a matéria com o prazo de 45 dias vencido, o que leva ao trancamento contínuo de pauta, dado o grande número de medidas provisórias editadas. Não por outra razão, Câmara e Senado, por meio de questões de ordem, adotaram procedimentos especiais para destravar ou destrancar suas pautas.

Buscando favorecer a apreciação pelas Casas Congressuais, a EC nº 32, de 2001, deu nova disciplina ao prazo de vigência da medida provisória, inclusive estabelecendo prazos para tramitação interna nas Casas, definindo o alcance de seus efeitos. De acordo com o § 3º, do art. 62, da CF, a medida provisória tem prazo de eficácia de sessenta dias; caso não apreciada pelas Casas do Congresso Nacional no referido prazo, haverá prorrogação, uma única vez, por igual

período, ou seja, mais sessenta dias. Tal prorrogação, que se desejaria excepcional, hodiernamente é uma praxe, visto que, o abarrotamento de medidas provisórias na pauta e o impasse entre base do governo e oposição, dificilmente consegue apreciar em até sessenta dias após a publicação (NIEBUHR, 2001, p. 121-122; AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 235-236). O prazo de eficácia conta da data da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União e é suspenso durante o recesso parlamentar¹³ e se estende durante o período em que a medida provisória aguarda sanção ou veto, podendo, ao final, ter prazo de vigência total superior a 120 dias. Caso não editado o decreto legislativo após a perda de eficácia da medida provisória, os atos regidos por ela serão convalidados. Os efeitos, portanto, são *ex tunc*, em conformidade com o § 11.

Outro avanço foi o estabelecimento um de rol de matérias que não podem ser objeto de medidas provisórias¹⁴. Elas não podem ser objeto de determinadas matérias. Isso se deu, em boa medida, contemplando a jurisprudência do STF e as construções da doutrina majoritária, contribuindo para dar mais segurança jurídica.

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, inaugurou o novo regime das medidas provisórias. Entretanto, o uso desenfreado e polêmico desse instrumento no processo legislativo continuou a desencadear no Congresso novos atos visando resgatar a autonomia, flexibilizar a

¹³ Ressalte-se que, no regime jurídico originário do artigo 62, a medida provisória deveria ser submetida de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, seria convocado extraordinariamente no prazo de cinco dias. O atual regime não prevê a convocação extraordinária do Poder Legislativo por conta da suspensão da contagem do prazo de eficácia

¹⁴ Conforme redação do art. 62, há uma série de matérias em que são vedadas por medidas provisórias, como, por exemplo, que se refiram a direito processual, penal e processual civil que esses dois dispositivos visam a defesa dos direitos e garantias individuais; que permitam a detenção e o sequestro de bens e de poupança popular (consequência da reação do confisco feito pelo então presidente da República, Fernando Collor de Mello, em 1993); que tenham sido alvo de veto pelo Presidente e que estejam pendentes de análise pelo Congresso (modo de resguardar a independência do Legislativo, pois esse tem a palavra derradeira sobre o tema e o processo de apreciação é feito em sessão conjunta); e, por fim, proibiu-se a edição de medidas provisórias que implique a instituição ou majoração de impostos, Com exceção dos artigos 153, I a V, e 154, II, quando seus efeitos recairão somente no exercício financeiro seguinte (§ 1º, do art. 62, da CF), pois seus efeitos serão produzidos no exercício financeiro seguinte. Trata-se do princípio da anterioridade e anterioridade nonagesimal, constantes no artigo 150, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’ da CF: inciso III veda matéria reservada à lei complementar, pois a medida provisória tem status de lei ordinária. No que tange às alíneas ‘a’, ‘c’ e ‘d’ do inciso I, da Constituição, precisamente em seu artigo 68, § 1º, por não serem objetos de delegação, por similitude, não poderão ser objeto de medidas provisórias, por isso, sua vedação pela EC nº 32. Podemos aqui citar ainda a vedação temporal de medidas provisórias que tratam de direito eleitoral em respeito ao princípio da anualidade das leis eleitorais (NASCIMENTO, 2004, p. 252). Art. 16, da Constituição: “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (EC 4, de 1993)”. Isso decorre do risco de, no período eleitoral, ser publicado tal provimento e de se alterar alguma regra política, uma vez que a eficácia é imediata. Por mais que, posteriormente, seja alvo de questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal, evita-se aqui qualquer tipo de insegurança ao processo eletivo (NASCIMENTO, 2004, p. 251-252).

pauta e dinamizar os trabalhos legiferantes. As alterações realizadas pela Emenda não impediram o excesso de edição, gerando outras reações internas no Parlamento visando à manutenção de suas prerrogativas. A edição de medidas provisórias em demasia ensejou outras “estratégias” internas, com vistas a possibilitar a deliberação de outras matérias, uma vez que esses provimentos continuavam a sobrestar a pauta das sessões.

2.2. Os limites impostos por decisões da Presidência

O Legislativo, ao buscar outras estratégias para fazer frente ao protagonismo legiferante do Executivo, e visando assegurar uma esfera mínima de disposição sobre a própria pauta, flexibilizou a apreciação das medidas provisórias. Neste tópico, pretende-se apresentar algumas das questões de ordem que promoveram alterações no procedimento legislativo interno de apreciação das medidas provisórias. As Questões de Ordem 411, de 2009; 478, de 2009; 352, de 2013 e 43, de 2015, podem ser consideradas as mais relevantes, em razão das novas práticas que instauraram.

Por meio dessas três decisões, o procedimento de tramitação das medidas provisórias foi significativamente alterado: a decisão que permitiu superar o sobrestamento da pauta; a que tratou da vedação de matéria estranha no texto dos atos enviados à apreciação e, por fim, a que trata da obrigatoriedade de leitura das medidas que chegarem ao Plenário para que, necessariamente, possam vir a trancar de fato as deliberações.

2.2.1. Questão de Ordem nº 411, de 2009

A decisão relativa ao sobrestamento¹⁵ de pauta foi adotada em 2009. Essa decisão decorreu do então presidente Michel Temer¹⁶, em face de indagação do então Deputado Régis de Oliveira (PSC/SP) que questionou à Presidência da Mesa sobre a deliberação de projetos de resolução. O Deputado entendia que as resoluções não se submeteriam ao trancamento da pauta, conforme dispõe o § 6º do artigo 62, da CF, porquanto:

“Sr. Presidente, apresento uma questão de ordem com base no art. 95, entendendo que, quando o § 6º do art. 62 da Constituição da República fala no sobrestamento de todas as deliberações legislativas da Casa, **quando houver o trancamento por medida provisória, as resoluções previstas no inciso VII do art. 59 não estarão aí compreendidas.** [...]”

Diante dessa observação, quero suscitar essa questão de ordem: que, para efeito do trancamento da pauta, todos os itens do art. 59 realmente trancam a pauta, salvo as resoluções. E assim nós poderíamos trabalhar tranquilamente em termos de alteração regimental, em termos de questões de ordem que podem ser solucionadas pelo Plenário. Esta é a questão de ordem que suscito a V. Exa., **entendendo que podemos deliberar sobre resoluções e toda matéria administrativa, como ontem, aliás, deliberamos, tranquilamente, sobre a prorrogação de prazo para término de CPI.** Por consequência, a indagação ou a questão de ordem que suscito, Sr. Presidente, **é que o Plenário não fica com a sua pauta fechada...** É claro que fica com a pauta fechada em todas as matérias, como estamos vendo aqui, **mas resoluções não estão subordinadas ao trancamento da pauta.** Esta é a questão de ordem que apresento a V. Exa.”¹⁷(*grifamos*).

A partir dessa sistemática, a Presidência da Câmara entendeu que a pauta de deliberações não fica sobrestada quando há matérias que não são passíveis de serem tratadas por

¹⁵ Art. 62, § 6º, da CF. Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados da sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

¹⁶ Solicitação de esclarecimento a respeito da forma de condução dos trabalhos legislativos, em caso de dúvida sobre a interpretação do regimento na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição. Da decisão do Presidente da Câmara cabe recurso ao Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, no caso de apresentação em sessão. Em comissão, a questão de ordem será resolvida pelo seu Presidente, cabendo recurso dirigido à Presidência da Casa. Art. 95, RICD. Questão de Ordem. Instrumento de impugnação está previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, no artigo 95, *caput*, e sua regulamentação se estende ao longo de seus dez parágrafos: “Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição”

¹⁷ Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Sessão Extraordinária do dia 11 de março de 2009. Ordem do dia. Questão de Ordem suscitada pelo Deputado Régis de Oliveira, PSC/SP.

medidas provisórias¹⁸. Em outras palavras, as demais espécies legislativas distintas da lei ordinária podem ser votadas, bem como também podem ser apreciados os projetos de lei ordinária, que tratam de temas que não podem ser veiculados por medidas provisórias. Além disso, entendeu que o sobrestamento da pauta se aplica às sessões ordinárias e os demais projetos podem ser aprovados nas sessões extraordinárias, restando destrancada a pauta das sessões extraordinárias.

Em tese, não estão submetidas às regras do sobrestamento as demais proposições. Desse modo, a Câmara estaria livre para apreciar: proposta de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, de decretos legislativos e resoluções, em sessões extraordinárias, por não tratarem de matéria que verse matéria não apreciada por MP. Portanto, as medidas provisórias podem ser examinadas nas sessões ordinárias, entretanto, podem ser convocadas sessões extraordinárias para deliberar sobre as demais espécies normativas que não se sujeitam ao trancamento.

O prazo estabelecido pelo regime de urgência é exíguo. Os 45 dias para sobrestamento estabelecidos pelo § 6º do art. 62, da CF, também prejudicam bastante os trabalhos no Senado Federal. Com o envio demasiado de medidas provisórias para apreciação do Congresso Nacional, que tem seu trâmite iniciado na Câmara dos Deputados. Diante de prazo escasso, ou a Câmara não delibera em tempo hábil, ou, se delibera, o faz já com decurso temporal avançado, pressionando os prazos para deliberação no Senado. O texto aprovado pela Câmara chega ao Senado Federal já trancando a pauta, fazendo com que as deliberações naquela Casa sejam interrompidas. E ainda, dada a exiguidade do prazo, o Senado muitas vezes se vê pressionado a aprovar o texto enviado pela Câmara, sem alterações, pois caso aprove alterações, teria que enviar o novo texto para análise da Casa Iniciadora, o que, muitas vezes, colocaria em risco a vigência da medida provisória, dada a proximidade da data de decadência.

Antes da decisão, ficavam sobrestadas todas as matérias a serem apreciadas pelo Plenário, até que se ultimasse a votação da medida provisória não apreciada após 45 dias de sua edição. Esses dispositivos constitucionais pretendem garantir celeridade à deliberação, uma vez que os pressupostos legitimadores da edição da medida provisória são situações de relevância e urgência, e merecedores de resposta normativa imediata, vigente, desde o seu nascimento, com

¹⁸ Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Sessão Extraordinária do dia 11 de março de 2009. Ordem do dia. Questão de Ordem suscitada pelo Deputado Régis de Oliveira, PSC/SP.

força de lei. Por isso, essas medidas se sobrepõem às demais matérias a serem apreciadas, gozando de preferência para o seu exame sumário pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Ao fundamentar a decisão em sede de questão de ordem, a Presidência da Casa manifestou sua interpretação sob uma ótica política e outra jurídica, buscando reparar o processo legislativo e a credibilidade daquela Casa frente à opinião pública.

Justifica sob o critério político:

“O primeiro fundamento é de natureza meramente política. [...] Portanto, se não encontrarmos uma solução, no caso, interpretativa do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, nós vamos passar, Deputadas e Deputados, praticamente esse ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias. Aqui, estou me cingindo a colocações de natureza política. Eu quero, portanto, dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que nós encontramos, aqui, uma solução que vai permitir legislar [...]”¹⁹.”

A opinião pública, segundo o então Presidente Michel Temer, insatisfeita com a submissão do Legislativo, cobra uma maior atuação e autonomia desse Poder que, além de não cumprir com sua função precípua, é constantemente alvo de escândalos²⁰.

Sob olhar jurídico, as medidas provisórias dispõem sobre temas relativos a leis ordinárias, portanto, somente os projetos de leis ordinárias que são passíveis de assuntos regulados por elas ficam sobrestados. O embasamento, segundo a decisão, decorre no princípio da separação dos poderes, constante no artigo 2º, da Constituição, o Estado tem suas funções legislativa, executiva e jurisdicional atribuídas a Instituições que constituem a União, todas independentes e harmônicas entre si. A decisão, sob o aspecto do Estado Democrático de Direito, é assegurada na Constituição:

“[...] a Constituição — sabemos todos — inaugurou, política e juridicamente, um Estado Democrático de Direito. Não precisamos ressaltar que ela nasceu como fruto do combate ao autoritarismo. Não precisamos ressaltar que ela surgiu para debelar o centralismo. Não precisamos repisar que ela surgiu para igualar os poderes e, portanto, para impedir que um dos poderes tivesse uma atuação política e juridicamente superior a de outro poder, o que ocorria no período anterior ao da Constituinte de 1988.

¹⁹ Sessão Deliberativa Ordinária, de 17 de março de 2009. Ordem do dia. Discurso e notas taquigráficas da Câmara dos Deputados. Discurso do Presidente Michel Temer.

²⁰ *Idem*.

Quando digo que se quis um Estado Democrático de Direito, estou reproduzindo o texto constitucional. A Constituição, logo na sua abertura, diz que o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Bastaria dizer Estado Democrático. Bastaria dizer Estado de Direito, mas repisou: "É um Estado Democrático de Direito." Na sequência, estabeleceu uma igualdade absoluta entre os poderes do Estado. Ou seja, eliminou aquela ordem jurídica anterior, que dava prevalência ao Poder Executivo e, no particular, ao Presidente da República. [...]

Esta interpretação, como V. Exas. percebem, é uma interpretação do sistema constitucional. O sistema constitucional nos indica isso, sob pena de termos que dizer o seguinte: "Olha aqui, a Constituinte de 1988 não produziu o Estado Democrático de Direito; a Constituinte de 1988 não produziu a igualdade entre os órgãos do Poder. A Constituinte de 1988 produziu um sistema de separação de poderes, em que o Poder Executivo é mais relevante, é maior politicamente do que o Legislativo. Tanto é maior que basta um gesto excepcional de natureza legislativa para paralisar as atividades do Poder Legislativo"²¹

Segundo Andrada (2013, p. 190), 92% da legislação produzida pelo Congresso Nacional resultava de medidas provisórias, deixando o Legislativo como mero ratificador da produção legiferante do Executivo. Essa decisão aparentemente concedeu à Casa a organização da agenda legislativa, permitindo o exame das demais propostas em sessões extraordinárias. Ainda com o autor (2013, p. 193), a *decisão "altamente relevante para a vida parlamentar, pois permite que o Congresso venha promover as suas específicas atividades votando matérias de expressiva importância para o país"*.

A Questão de Ordem 411, de 2009, pretendeu viabilizar os trabalhos no Plenário da Câmara dos Deputados. No entanto, apesar de liberar a pauta para deliberação de outras matérias em sessões extraordinárias, essa decisão enseja a não deliberação das medidas provisórias.

²¹ Sessão Deliberativa Ordinária, de 17 de março de 2009. Ordem do dia. Discurso e notas taquigráficas da Câmara dos Deputados. Discurso do Presidente Michel Temer.

2.2.2. Questão de Ordem nº 352, de 2013 (Precedente QO 478)

A segunda decisão diz respeito à inserção de matéria sem pertinência temática, por meio de emendas ao projeto de lei de conversão. Em relação à apreciação das medidas provisórias, a Questão de Ordem nº 352, de 2013, trouxe duas inovações quanto à deliberação. A primeira, diz respeito à inserção de matéria estranha. A segunda, por sua vez, trata do prazo de apreciação no Plenário da Câmara. De fato, essa QO possui precedente na QO 478, de 2009.

A QO surgiu da indagação do deputado Miro Teixeira à Presidência da Câmara sobre a apreciação de matérias estranhas inseridas nas medidas provisórias na comissão mista:

“A Lei Complementar nº 95 define o sistema de elaboração das leis brasileiras. E é uma lei complementar a quê? À Constituição do País. E essa Lei Complementar nº 95 proíbe, veda a mistura de assuntos no mesmo projeto. Eu ontem ouvi V.Exa. dizer que o foro para essa discussão seria a Comissão Especial. Eu peço licença para divergir, e divergir em seu favor, em favor da Presidência da Câmara dos Deputados. V.Exa. tem que mandar separar, mesmo que submetendo ao Plenário a decisão de V.Exa., mesmo que ad referendum no Plenário. Mas, ou V.Exa. usa esse poder regimental e cumpre essa ordem constitucional, cumpre essa ordem da Lei Complementar nº 95, ou nós perderemos toda autoridade. Porque a Câmara dos Deputados, que não cumpre a lei complementar que fez, que não cumpre a Constituição do País, que jurou defender, e permite esse tipo de debate, que resulta em obstrução, cada um querendo, pela dificuldade de iniciar a lei, começa a colocar penduricalhos numa medida provisória, em outra e outra. A medida provisória já é um instrumento estranho no presidencialismo. Quando foi criada pela Constituinte, foi criada lá com tramitação no Congresso Nacional, para não obstruir os trabalhos da Câmara e do Senado. Depois, o art. 62 sofreu diversas alterações. Como V.Exa. não tem que responder agora, peço a gentileza só de travarmos nós aqui esse diálogo²².”

Esse questionamento realizado na Questão de Ordem nº 478, de 2009, ocorreu antes de ser determinada a obrigatoriedade de funcionamento da comissão mista pelo STF. Questionou-se se matéria acrescentada, por meio de emenda, à medida provisória poderia tratar de matéria de lei complementar, uma vez que medida provisória não pode regrear matéria com essa natureza. No caso em tela, não houve decisão no caso concreto, já que o momento de suscitar a questão já havia vencido, ou seja, no momento da análise da admissibilidade e da constitucionalidade do provimento.

²² Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Sessão Deliberativa Extraordinária, de 5 de setembro de 2013. Ordem do dia. Discursos e Notas Taquigráficas.

Entretanto, a QO levantou a discussão acerca da inclusão de matéria estranha no corpo das propostas enviadas pelo Executivo. Na indagação, questiona-se a apresentação de emenda contendo matéria estranha. Como à época não funcionava a comissão mista, a quem caberia indeferir liminarmente (§ 4º, do art. 4º, da Resolução 1, de 2002)²³? Em resposta, foi decidido o seguinte: a) seriam inadmitidas emendas estranhas ao núcleo material das medidas provisórias, inclusive as eventualmente inseridas pelo Relator; b) se acaso não instalar ou não funcionar a comissão mista, caberá ao Presidente da Casa em que tramitar a medida provisória a competência para indeferir a matéria estranha constante da emenda; e c) o autor da emenda indeferida poderá recorrer ao Plenário.

Como visto, os debates acerca de matéria estranha foram sempre ponto de controvérsia no Legislativo. Tempos depois, a QO 352 tratou do mesmo assunto. Ademais, na mesma decisão, foi estipulado prazo para apreciação das medidas provisórias a serem deliberadas no Plenário. Desse modo, a Presidência decidiu que, em relação à matéria estranha por ventura inserida nos projetos de lei de conversão, os textos seriam devolvidos para a comissão mista. Segue a decisão do Presidente:

“DECISÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS ACERCA DA TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Senhoras Deputadas e Senhores Deputados,

A tramitação da Medida Provisória 615, de 2013, expôs, de forma flagrante, um desvirtuamento do processo legislativo que vem se agravando nos últimos anos e que está a merecer uma reação adequada desta Presidência e da Câmara dos Deputados.

Trata-se da desobediência clara e reiterada ao preceituado pela Lei Complementar nº 95, de 1998, que trata da elaboração das leis no Brasil, norma a ser cumprida pelos Três Poderes, a qual estabelece no inciso II, do seu art. 7º, que "a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este nao vinculada por afinidade pertinência ou conexão."

No mesmo sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina, **no §3º, do art. 100, que "nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente."**

Assim, é decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que, doravante, com fundamento no art. 125 do Regimento Interno, devolverá à Comissão Mista a medida

²³ Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. (...) § 4º **É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.** (grifamos)

provisória, as emendas ou projeto de lei de conversão que contrariem esses mandamentos legais, para as devidas adequações.

Do mesmo modo, não será aceita, por esta Presidência, medida provisória encaminhada faltando menos de quinze dias úteis para sua perda de eficácia, a partir da Medida Provisória 618, de 2013, para que a Câmara dos Deputados tenha o mínimo de uma semana para sua apreciação.” (*grifamos*)

Apesar de a decisão da Presidência Câmara visar ao bom funcionamento dos trabalhos, prezando a boa técnica legislativa, ela não deixa de se sobrepor à deliberação de um colegiado, qual seja, a comissão mista. A inserção de matéria tida como estranha também é uma forma de se votar propostas que o Plenário está impedido de apreciar em face do sobrestamento da pauta. Oras, se a matéria foi discutida e votada, com observância dos princípios do processo legislativo não se pode dizer que há algum vício.

Ainda na Questão de Ordem nº 352, estipulou-se o prazo máximo que a medida provisória deve ser pautada no Plenário para que haja tempo hábil de deliberação. Importante ressaltar que esse prazo não consta na Constituição e, tampouco, na Resolução 1, de 2002, que *“dispõe sobre a apreciação pelo Congresso Nacional das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição, e dá outras providências”*.

Entretanto, nessa Questão de Ordem, houve acordo entre os Líderes partidários. Assim, não houve questionamento e nem recursos à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Conforme a decisão a seguir:

“RESULTADO DA REUNIÃO DE LÍDERES - 10.09.13

Após o Presidente discutir o assunto com todos os Líderes presentes, restou acordado que a decisão da Presidência da Casa sobre a tramitação das medidas provisórias dada em Plenário, no dia 09/09/2013, será aplicada, quanto à inclusão de matéria estranha na medida provisória, a partir da MPV 621/13 e, quanto ao prazo máximo para encaminhamento da medida provisória à Câmara dos deputados, a partir da MPV 618/13.” (*grifamos*)

O entendimento surgiu devido ao tempo exíguo para apreciação das matérias vindas da comissão mista. Os Líderes, à época, decidiram conjuntamente com Presidência da Câmara que as medidas provisórias só seriam deliberadas se chegassem ao Plenário com prazo superior a quinze dias antes da perda de eficácia.

Desse modo, a Câmara poderia deliberar os atos legislativos provisórios em prazo “razoável”. Relevante apontar que não há prazo limite para que a medida provisória chegue ao Plenário para que este delibere. O prazo máximo é o de vigência de 120 dias, além de outros, como, por exemplo, prorrogação, entrar em regime de urgência, entre outros regulados tanto no texto constitucional, bem como na Resolução 1, de 2002. A decisão possui viés político. Ademais, ao estipular esse prazo, o Plenário poderia se eximir de votar os textos que chegassem com tempo exíguo ou apreciá-los a tempo para que o Senado os deliberassem. Essa decisão coaduna-se com a decisão semelhante à do Senado Federal.

No mesmo sentido, o então Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, resolveu não apreciar as medidas provisórias que chegassem àquela Casa com prazo inferior a sete dias. Não cabe ao Presidente julgar se há ou não a deliberação; essa é uma prerrogativa do Plenário da Casa.

Segue a decisão em questão de ordem do então Presidente do Senado:

“O Presidente Renan Calheiros esclarece que após a análise da MP dos Portos (595, de 2012) qualquer medida provisória que venha com menos de 7 dias da Câmara dos Deputados não será pautada no Senado Federal. Informa que apreciar medida provisória, nas últimas horas de vigência, significa limitar o papel constitucional do Senado. Transcreve-se a fala integral do Presidente: “Eu queria, antes de conceder a palavra pela ordem aos outros Senadores, dizer definitivamente que o Senado Federal não vai concordar mais com a continuidade dessa aberração institucional. **Apreciar medida provisória, nas últimas horas de vigência, significa, em português mais claro, limitar o papel constitucional do Senado. E nós não vamos continuar aceitando que a tramitação se dê dessa forma.** Nós aprovamos, aqui no Senado, uma proposta de emenda à Constituição que teve, como subscritor, o Senador José Sarney e, como relator, o Senador Aécio Neves, e que estabelece prazos de tramitação das medidas provisórias. Essa proposta de emenda à Constituição não tem andado suficientemente na Câmara dos Deputados. E qual a consequência? É a consequência de sempre: nós estamos, novamente, repetindo o que fizemos na semana que passou, quando apreciamos, nas últimas horas, a medida provisória que estende os benefícios do Bolsa Família. Estamos, agora, apreciando outra importante medida provisória, que é a Medida Provisória dos Portos, que o País cobra, que o País quer, mas que não tem tempo suficiente para ser estudada, para ser analisada. **Em nome do Congresso Nacional, especialmente em nome do Senado Federal, que me cabe guardar e defender, eu quero dizer aos Srs. Senadores e ao País que, a partir de hoje, qualquer medida provisória que venha com menos de 7 dias da Câmara dos Deputados não será pautada no Senado Federal, pelo menos enquanto eu for Presidente.** Essa anomalia institucional não vai continuar, não pode continuar; ela apequena o Senado, e o Senado não pode conviver com isso. De modo que, antes de qualquer coisa, eu queria dizer que compreendo e respeito os argumentos que estão sendo levantados pelo Plenário, e, em momento nenhum, eu permitirei que o Regimento seja atropelado, que a oposição seja atropelada. Nós vamos fazer um esforço. Envidaremos todos os esforços para apreciar essa matéria. O Brasil cobra e quer que isso

aconteça, mas esse absurdo institucional, verdadeiramente, não pode continuar²⁴.”
(*grifamos*)

O Presidente daquela Casa arguiu as prerrogativas não só de representante da Casa, mas também na condição de Presidente do Congresso. Ademais, ele remete à aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que trata dos prazos de apreciação das medidas provisórias pelas Casas legislativas, entretanto, em sua fala, avalia que a Câmara não aprecia a tempo os provimentos do Executivo.

Como se sabe, em relação aos prazos estabelecidos, seja na Câmara, seja no Senado, essas decisões refletiram tão somente um momento de tensão entre Legislativo e Executivo quanto à agenda de deliberações daquele Poder e o uso exacerbado de medidas provisórias por este. Atualmente, esse procedimento não está sendo adotado pela Câmara. No mesmo sentido, a decisão do Senado de não apreciar as medidas provisórias que chegassem ao Plenário daquela Casa com prazo inferior a sete dias para a perda de eficácia pode não ser mantida. O Presidente, Senador Eunício Oliveira, disse que a decisão foi tomada de maneira monocrática pela Presidência da Mesa anterior. De acordo com ele, sempre consultará os líderes sobre o procedimento de votação das medidas provisórias que chegarem com prazo exíguo²⁵.

2.2.3. Questão de Ordem nº 43, de 2015

Em relação a esta Questão de Ordem, ela surgiu de um questionamento acerca da necessidade de leitura da medida provisória que chegar ao Plenário da Câmara. No mesmo sentido, é prática oriunda do Senado Federal.

A decisão da Presidência da Câmara²⁶:

²⁴ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2701> Acesso em: 22 maio 2017.

²⁵ Agência Senado. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/eunicio-diz-nao-ter-feito-acordo-sobre-prazo-para-apreciar-medidas-provisorias> Acesso em: 12 jun. 2017.

²⁶ Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas Taquigráficas. Sessão Deliberativa Extraordinária, em 04.04.2015.

“Afirma que é juridicamente defensável a estipulação da leitura das proposições, tal como prevista no art. 132 do RICD, como marco a partir do qual a medida provisória passaria a trancar a pauta das sessões ordinárias até que se ultime a deliberação ou que se opere a perda da eficácia por decurso de prazo, contanto que entre o recebimento e a leitura não transcorra tempo desarrazoado”. (*grifamos*)

Desse modo, como nos prazos definidos pela Presidência para apreciação de medidas provisórias pelos Plenários da Câmara e do Senado, de quinze e de sete dias, respectivamente, a Questão de Ordem nº 43, de 2015, pretendeu uniformizar o tratamento dado à tramitação das medidas provisórias em ambas as Casas.

A partir dessa decisão, a Câmara somente discute e delibera as medidas provisórias que foram votadas e aprovadas na comissão mista e, em seguida, forem lidas no Plenário desta Casa. Sendo assim, a Mesa cria um marco em que a medida passa a sobrestar as deliberações, qual seja, a sua leitura em Plenário.

Desse modo, a decisão da Presidência criou mais um mecanismo que faz frente ao sobrestamento da pauta, podendo organizar a sua agenda legiferante, mesmo que pondo em xeque o prazo de deliberação das medidas votadas pelas Comissões Mistas. Com o controle sobre a leitura do texto, o Presidente pode viabilizar a aprovação de matéria que estaria sobrestada por medidas provisórias.

A EC nº 32/2001 promoveu alterações no processamento interno de apreciação das medidas provisórias. A Câmara dos Deputados promoveu uma série de reações com vistas a organizar o processo de deliberação, seja de medidas provisórias, seja das demais matérias legislativas, buscando retomar com mais autonomia a elaboração da agenda deliberativa.

Entretanto, outras reações vieram de fora do Legislativo, por meio de decisões no STF que serão abordadas no tópico seguinte interferiram também no processo legislativo das medidas provisórias.

2.3. Decisões do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal foi reiteradamente provocado a se manifestar sobre a validade e o processamento das medidas provisórias. Instado a se pronunciar sobre essas matérias tanto no campo material como no campo formal, o STF julgou ações que interferiram no processo legislativo dos provimentos provisórios editados pelo Executivo.

Decisões sobre a obrigatoriedade de funcionamento da comissão mista, sobre os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como a vedação de inclusão de matéria estranha interferiram consideravelmente no processo legislativo das medidas provisórias, alterando determinados procedimentos.

2.3.1. Obrigatoriedade de funcionamento da Comissão Mista

O § 9º do art. 62 da CF atribui à comissão mista a competência para análise e a emissão de parecer sobre a medida provisória:

“Art. 62.

.....
 § 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)”

Conforme o texto constitucional, a medida provisória enviada ao Congresso deve ser apreciada por essa comissão mista. Até março de 2012, as comissões não funcionavam efetivamente. Os pareceres eram proferidos diretamente no Plenário na Câmara.

O STF, a partir do julgamento da ADI 4029²⁷, declarou a inconstitucionalidade do artigo 5º, *caput*, e do 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução n. 1, de 2002, do Congresso Nacional, os quais não se adequam ao rito de tramitação das medidas provisórias descrito pela CF. Desse modo, depois desse julgamento, todas as medidas provisórias enviadas ao Congresso deverão, necessariamente, ser analisadas por uma comissão mista de que trata o § 9º do art. 62 da CF.

Com a decisão, as comissões mistas começaram a funcionar. Como ponto positivo, os pareceres são discutidos e votados no colegiado. Portanto, a medida provisória ou projeto de lei de conversão chegam ao Plenário com conhecimento prévio dos parlamentares e das assessorias.

2.3.2. Vedação de inclusão de Matéria Estranha

Outro julgamento que também repercutiu na tramitação das medidas provisórias foi a vedação de o Congresso Nacional incluir matéria estranha nos textos apreciados. Isso ocorreu na apreciação da ADI 5127²⁸, que tratava de assuntos diversos, entretanto, foi inserido no texto

²⁷ Ação direta de inconstitucionalidade. Lei federal 11.516/2007. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (...) Não emissão de parecer pela Comissão Mista Parlamentar. (...) As comissões mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de medidas provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. O art. 6º da Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. [[ADI 4.029](#), rel. min. **Luiz Fux**, j. 8-3-2012, P, *DJE* de 27-6-2012.]

²⁸ Se a Medida Provisória é espécie normativa de competência exclusiva do Presidente da República e excepcional, pois sujeita às exigências de relevância e urgência – critérios esses de juízo político prévio do Presidente da República –, não é possível tratar de temas diversos daqueles fixados como relevantes e urgentes. Uma vez estabelecido o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de Medida Provisória em lei se limita e circunscreve ao tema definido como urgente e relevante. Vale dizer, é evidente que é possível emenda parlamentar ao projeto de conversão, desde que se observe a devida pertinência lógico-temática. De outro lado, editada a Medida Provisória, compete ao Poder Legislativo realizar o seu controle. Frise-se que este último é, a um só tempo, político e jurídico, pois se debruça sobre a análise das circunstâncias (urgência e relevância) exigidas pela própria Constituição para a sua edição. (...) O uso hipertrofiado de instrumento excepcional – Medida Provisória –, ordinarizando-o, deturpa diuturnamente o processo legislativo desenhado pela Constituição, gerando distorções ilegítimas na arena democrática. Nessa quadra, a prática das emendas parlamentares no processo de conversão de medida provisória em lei com conteúdos temáticos distintos dos nela versados apresenta fortes complexidades democráticas. Pode, até mesmo, ser vista e explicada como uma possível resposta à atuação do Executivo diante do trancamento das demais deliberações da pauta do Legislativo (art. 62, §6º) em razão das diversas

original assunto diferente. Isso já tinha sido alvo de questionamento nos Plenários das Casas. A Questão de Ordem 352, de 2013, tratou do assunto. Assim, o Presidente da Câmara retirava do texto do projeto de lei de conversão matéria divergente à principal tratada no texto enviando pelo Chefe do Executivo.

De acordo com a relatora, Ministra Rosa Weber, a inserção de emendas que tratam de matéria diversa é um verdadeiro “contrabando legislativo”. Desse modo, conforme a relatora, não há possibilidade de inserção de qualquer emenda de parlamentar, na medida em que o texto enviado do Executivo possui caráter urgente de relevante. Portanto, a matéria prevista na emenda tem de ser conexa com o texto enviado para deliberação.

Entretanto, a vedação à inserção de matéria diversa da tratada pelo provimento cerceia o direito de emendamento do parlamentar. Ademais, cabe ao Plenário da Casa decidir sobre a matéria, uma vez que o Plenário é a instância máxima de decisão do colegiado. Além disso, se o processo legislativo obedece aos princípios da publicidade, da separação da discussão e votação, bem como à regra da maioria, não há vício nessa deliberação.

2.3.3. Relevância e Urgência: a caracterização dos créditos extraordinários

Os pressupostos constitucionais são de natureza política, cabendo ao Legislativo o exame de admissibilidade. Ocorre que, apesar de serem discricionários e de caráter político, os requisitos de relevância e urgência, não eximem o Judiciário de julgá-los quando se evidenciam improcedentes. Desse modo, cabe à Corte o controle de atos discricionários, quando, flagrantemente, há ausência dos pressupostos balizadores da edição de medida provisória (ADI

Medidas Provisórias editadas (...) a menção à ausência de vedação expressa no texto da Constituição sobre a possibilidade de emenda com conteúdo diverso daquele que originou a Medida Provisória não afasta qualquer processo de cotejo interpretativo que abranja parâmetros implícitos, decorrentes de sua interpretação sistemática e unitária. Ou seja, não é apenas porque o texto constitucional não veda expressamente essa possibilidade que ela seja permitida, especialmente à luz do princípio democrático e do regular processo legislativo por ele desenhado (estampados, entre outros, nos arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, LIV, CRFB).

[**ADI 5.127**, voto do rel. p/ o ac. min. **Edson Fachin**, j. 15-10-2015, P, *DJE* de 11-5-2016.]

1753/DF²⁹). Até esse julgado, nos casos concretos, não se afastam os pressupostos, na medida em que não se verificou abuso manifesto. Entretanto, nessa ADI, avaliou-se abuso quanto aos requisitos deflagradores.

Já em relação às medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários, o STF manteve no julgamento da ADI 5513³⁰ o que a ADI 4048³¹ já havia decidido, ou seja, a abertura de crédito extraordinário tem de ser feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Esses casos são previstos no art. 167, da CF:

“Art. 167. São vedados:

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.”

No julgamento, o Ministro Gilmar Mendes asseverou que os créditos abertos por medidas provisórias vão de encontro às exigências do artigo 167, § 3º, da CF, quando não observados o que prevê o referido dispositivo. O disposto na norma constitucional determina que a abertura de crédito extraordinário somente será admitida desde que atendidas as despesas

²⁹ Ação rescisória: MProv. 1577-6/97, arts. 4º e parág. único: a) ampliação do prazo de decadência de dois para cinco anos, quando proposta a ação rescisória pela União, os Estados, o DF ou os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas (art. 4º) e b) criação, em favor das mesmas entidades públicas, de uma nova hipótese de rescindibilidade das sentenças - indenizações expropriatórias ou similares flagrantemente superior ao preço de mercado (art. 4º, parág. único): arguição plausível de afronta aos arts. 62 e 5º, I e LIV, da Constituição: conveniência da suspensão cautelar: medida liminar deferida.

[**ADI 1.753**, ministro Relator **Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, j. 16-04-1998, P, *DJE* de 12-06-1998.] Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347250> Acesso em: 15 jun. 2017.

³⁰ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=315645> Acesso em 18 jun. 2017

³¹ Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea *d*, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, I, alínea *d*, da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. [**ADI 4.048 MC**, rel. min. **Gilmar Mendes**, j. 14-5-2008, P, *DJE* de 22-8-2008.] = **ADI 4.049 MC**, rel. min. **Ayres Britto**, j. 5-11-2008, P, *DJE* de 8-5-2009

imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Portanto, de acordo com a jurisprudência do STF, as medidas provisórias que tratam da abertura de crédito extraordinário poderão ser editadas, desde que observado o disposto no art. 167, já que as situações descritas no dispositivo constitucional ensejam a deflagração do processo legislativo por decorrem de situações realmente imprevisíveis e urgentes.

Como visto, as medidas provisórias são atos que sempre geraram discussões no âmbito dos três Poderes, seja na relação entre Legislativo e Executivo, seja entre Legislativo e Judiciário, quando este último é provocado a se pronunciar sobre algum tema. Como foi no caso da obrigação de funcionamento de Comissão Mista, em que uma associação entrou com a ADI 4029. Ou no caso da vedação de matéria estranha e de crédito extraordinário, em que o STF foi instado a decidir por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas por partidos com representação no Congresso.

Analisadas essa série de estratégias que visam à busca pela defesa das prerrogativas legislativas do Congresso, bem como o domínio de sua agenda deliberante, salvo exceções como o incidente de devolução que, além de ferir o princípio democrático dentro da democracia representativa, é flagrantemente inconstitucional e anomalia legislativa, pois usurpação de competência dentro do próprio legislativo, veremos no próximo Capítulo a proposta de consolidação de algumas dessas reações, com vistas a gerir a agenda e a manter as prerrogativas da análise das medidas provisórias.

CAPÍTULO III – REFLEXOS À EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 70, DE 2011

O objetivo deste Capítulo é examinar o conjunto das alterações pelas quais passou o instituto das medidas provisórias em nosso ordenamento, buscando evidenciar a necessidade de compreender esse instituto não apenas de uma perspectiva jurídica, mas assumidamente política. Reconhecer essa dimensão pode contribuir para viabilizar propostas mais consentâneas com a realidade dos trabalhos do Legislativo, que cabe sopesar a correção do exercício do poder de legislar pelo Executivo.

O primeiro grande problema que se colocou no direito brasileiro foi o grande volume de medidas provisórias, atribuindo ao Presidente da República a prerrogativa de deflagração legislativa dentro de critérios tão discricionários. A ele foi acrescida a prática das reedições sucessivas que eternizavam o provimento legislativo que a Constituição quis precário até confirmação definitiva pelo Congresso. Com isso, a situação chegou a tal ponto que a EC nº 32, de 2001, contém regra expressa para regular as medidas provisórias reeditadas anteriores à sua promulgação – ADCT, buscando prestigiar a segurança jurídica³².

Como vimos, o regramento referente à tramitação das medidas provisórias é tema altamente complexo no âmbito da doutrina constitucional e, como questão sensível, é fortemente influenciado por influxos de natureza política. Daí a série de alterações que sofreu, seja fruto de reforma legislativa do texto constitucional, seja por força de decisões judiciais de nossa Corte Constitucional, ou em razão da *práxis* parlamentar que houve por bem revalidar ou afastar algumas de suas regras.

Sobre esse ponto, muitas foram as tentativas de correção. A própria EC nº 32, de 2001, já é uma declaração consistente nesse sentido. A Emenda, como vimos, alterou substancialmente, o rito de tramitação, bem como vedou um rol de matérias que não podem ser objeto de medidas provisórias. Sua principal inovação foi a vedação à reedição desses provimentos. Ocorre que,

³² Constituição Federal de 1988. Redação da Emenda Constitucional 32, de 2001. Art. 1º Os arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: "[Art. 246](#). É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive."(NR)

Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional. (grifamos)

com o tempo, apesar de todo rito formal e mais rígido, a exacerbação de edições continuou a limitar o poder de agenda do Parlamento.

Mas podemos afirmar que, dentre as alterações propostas pela EC nº 32, de 2001, o sobrestamento da pauta foi a regra que mais profundamente impactou os trabalhos do Poder Legislativo, não apenas pressionando fortemente o Congresso a uma deliberação, o que era desejável visando fazer frente à inércia diante das reedições sucessivas, porém, persistindo o excessivo número de edição, o sobrestamento restou por imobilizar o Legislativo, amarrando seu destino às vontades do Executivo.

Oras, o Poder Legislativo deve exercer sua função precípua, qual seja, a função de legislar, de forma autônoma e livre. O sobrestamento, mantida a prática anterior, tolheu a liberdade de pauta, na medida em que o Legislativo, avolumando-se as matérias em apreciação, ficava adstrito à votação dos temas na forma preconizada pelo Executivo e premido pelos prazos. A forma encontrada para resgatar o poder de agenda do Legislativo, dando-lhe o poder de minimamente organizar seus trabalhos, foram as decisões em sede de questão de ordem. Seja condicionando o trancamento à leitura da medida provisória em Plenário, seja permitindo-se apreciar temas que não concorrem com os que podem ser versados em medidas provisórias, o Legislativo agiu em defesa de sua autonomia.

Em relação à deliberação de matérias não tratadas por medidas provisórias, a QO 411, de 2009, foi um marco importante. A partir dessa decisão, a Câmara aprecia as demais matérias não normatizadas por medidas provisórias nas sessões extraordinárias. Entre as questões de ordem examinadas, esta foi um marco na apreciação das medidas provisórias. Essa decisão foi objeto de impetrado junto ao STF³³, que confirmou a decisão da Presidência da Câmara.

Também considerada um ajuste mínimo, já que decorre de simples aplicação de dispositivo regimental expresso³⁴, a possibilidade de inversão entre as medidas provisórias editadas na mesma data e que sobrestam a pauta, permite garantir a apreciação das matérias para as quais há consenso (QO 43, de 2015). Importante ressaltar que a Câmara já realizava a leitura de medidas provisórias antes dessa questão de ordem; ocorre que, a partir dessa decisão, a

³³ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS27931CM.pdf> Acesso em 7 jun. 2017. [MS 27.931, rel. min. Celso de Melo, j. 27-03-2009, Tribunal Pleno, P, DJ de 31-03-2009.]

³⁴ Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 132. Apresentada e lida perante o Plenário, a proposição será objeto de decisão: (...)

Câmara somente discute e delibera as medidas provisórias que foram votadas e aprovadas na comissão mista e, em seguida, depois de serem lidas no Plenário desta Casa. Desse modo, a Mesa cria um marco em que a medida passa a sobrestar as deliberações.

Outra decisão que potencialmente pode gerar conflito na aplicação e certa instabilidade no processo legislativo é a vedação à inserção de matéria estranha, cuja implementação pelas Casas tem gerado uma sucessão de alterações sobre a matéria passível de ser votada pelos Deputados. Isso foi tratado na QO 352, de 2013, na qual se decidiu, a partir de então, que nenhuma outra matéria diversa da analisada nas medidas provisórias em tramitação deveriam ser inclusas. Como visto, essa questão de ordem é um precedente da QO 478, de 2009, que tratava do procedimento de impugnação de matéria estranha.

Em relação a esse ponto, o STF foi instado a decidir também sobre esse assunto³⁵. A inserção de matéria diversa pode-se dizer que seria uma maneira de deliberar propostas que estavam à espera de votação pelo Plenário. Seria uma maneira de driblar o sobrestamento por medidas provisórias da pauta do Plenário das duas Casas. Apesar de a discussão sobre esse assunto ainda ocorrer, a decisão do STF foi o ápice. O Judiciário decidiu sobre a atribuição Legislativa do Parlamento. O assunto matéria estranha tem a ver com técnica legislativa e com a forma, ou seja, é um caso de atecnia no processo de feitura da lei.

Ressalte-se, ainda, que a QO nº 352 também tratava do procedimento de análise das medidas provisórias que chegassem com prazo superior a quinze dias ao Plenário. Desse modo, as matérias seriam analisadas a tempo para que fossem enviadas ao Senado Federal. Atualmente esse procedimento não está sendo adotado. No mesmo sentido, a decisão do Senado de não apreciar as medidas provisórias que chegassem ao Plenário daquela Casa com prazo superior a sete dias para a perda de eficácia também está em desuso. Na prática atual, o Presidente consulta os líderes sobre a votação das medidas provisórias que chegarem com prazo exíguo³⁶.

³⁵ DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). Disponível em: [file:///C:/Users/P.121889/Downloads/texto_309458851%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/P.121889/Downloads/texto_309458851%20(1).pdf) Acesso em: 7 jun. 2017. [ADI 5127 MC, **rel. min. Edson Fachin, j. 15-10-2015, Tribunal Pleno, P, DJ de 21-10-2015.**]

³⁶ Agência Senado. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/eunicio-diz-nao-ter-feito-acordo-sobre-prazo-para-apreciar-medidas-provisorias> Acesso em: 12 jun. 2017.

Outra decisão que modificou a prática legislativa foi a obrigatoriedade de funcionamento da comissão mista³⁷, determinada por decisão do STF. A realização de audiências públicas nas quais a contribuição de diversos atores políticos pode ser registrada e favorece o esclarecimento de dúvidas (SILVA, 2007, p. 98-105).

Ainda em relação às interferências do Poder Judiciário, este foi instado a examinar a ocorrência dos requisitos de relevância e urgência. O julgamento da ADI nº 1753 preconizou a competência do Judiciário na análise dos pressupostos constitucionais que, apesar de serem atos políticos, acaso haja flagrante abuso na edição. Já em relação à ADI 4048³⁸, que examinou os casos de abertura de créditos extraordinários por medida provisória, a Corte decidiu que o Presidente da República deve observar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Salientou: “*O chefe do poder Executivo da União transformou-se em verdadeiro legislador solitário da República*”³⁹ (grifamos).

Nesse caso, os requisitos para edição de medida provisória que abre crédito extraordinário são expressos no texto constitucional⁴⁰. Para a Corte, os critérios são políticos⁴¹,

³⁷ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 62, CAPUT E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, E 6º, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202191> Acesso em: 31 maio 2017.

Acesso em: 31 maio 2017 [ADI 4029 MC, **rel. min. Luiz Fux, j. 08-03-2012, Tribunal Pleno, P, DJ de 17-06-2012.**]

³⁸ Julgamento da ADI 4048, em que o STF decidiu que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, deve observar os requisitos de relevância e urgência. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2602344> Acesso em: 31 maio 2017 [ADI 4048 MC, **rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-5-2008, P, DJ de 22-08-2008.**]

³⁹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=88830> Acesso em: 4 jun. 2017.

⁴⁰ Constituição Federal. Art. 167. São vedados: § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

⁴¹ Se a Medida Provisória é espécie normativa de competência exclusiva do Presidente da República e excepcional, pois sujeita às exigências de relevância e urgência – critérios esses de juízo político prévio do Presidente da República –, não é possível tratar de temas diversos daqueles fixados como relevantes e urgentes. Uma vez estabelecido o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de Medida Provisória em lei se limita e circunscreve ao tema definido como urgente e relevante. Vale dizer, é evidente que é possível emenda parlamentar ao projeto de conversão, desde que se observe a devida pertinência lógico-temática. De outro lado, editada a Medida Provisória, compete ao Poder Legislativo realizar o seu controle. Frise-se que este

ou seja, o juízo é do Presidente da República. O Legislativo, por sua vez, faz o exame da admissibilidade, ou seja, deve-se sempre interpretar de forma a mais restritiva para evitar subtrair mais competências dos Poderes Executivo e Legislativo. Conforme a jurisprudência do STF, somente em casos excepcionais a Corte se pronuncia acerca dos pressupostos deflagradores da medida provisória⁴².

Apesar de alguns desses incidentes não serem utilizados à risca hoje em dia, como, por exemplo, o prazo de apreciação das medidas que chegam ao Plenário da Câmara com prazo inferior a quinze dias para expirar o prazo de vigência, outros foram consolidados e inseridos no texto da Proposta de Emenda Constituição nº 70, de 2011.

Por fim, em consonância com os aspectos já tratados neste trabalho, concernentes aos principais problemas e as reações do Poder Legislativo ao excesso e abuso na edição de medidas provisórias, trazemos à colação o texto da PEC 70, que pretende abordar os temas: sobrestamento das sessões deliberativas, sistematizado pelo QO 411, a vedação à matéria estranha e o fim do funcionamento das Comissões Mistas. O texto é mais uma alternativa para viabilizar o processamento das medidas provisórias no Legislativo.

último é, a um só tempo, político e jurídico, pois se debruça sobre a análise das circunstâncias (urgência e relevância) exigidas pela própria Constituição para a sua edição. (...) O uso hipertrofiado de instrumento excepcional – Medida Provisória –, ordinarizando-o, deturpa diuturnamente o processo legislativo desenhado pela Constituição, gerando distorções ilegítimas na arena democrática. Nessa quadra, a prática das emendas parlamentares no processo de conversão de medida provisória em lei com conteúdos temáticos distintos dos nela versados apresenta fortes complexidades democráticas. Pode, até mesmo, ser vista e explicada como uma possível resposta à atuação do Executivo diante do trancamento das demais deliberações da pauta do Legislativo (art. 62, §6º) em razão das diversas Medidas Provisórias editadas (...) a menção à ausência de vedação expressa no texto da Constituição sobre a possibilidade de emenda com conteúdo diverso daquele que originou a Medida Provisória não afasta qualquer processo de cotejo interpretativo que abranja parâmetros implícitos, decorrentes de sua interpretação sistemática e unitária. Ou seja, não é apenas porque o texto constitucional não veda expressamente essa possibilidade que ela seja permitida, especialmente à luz do princípio democrático e do regular processo legislativo por ele desenhado (estampados, entre outros, nos arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, LIV, CRFB). [[ADI 5.127](#), voto do rel. p/ o ac. min. **Edson Fachin**, j. 15-10-2015, P, *DJE* de 11-5-2016.] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=809> Acesso em: 4 jun. 2017.

⁴² Esta Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. [[ADI 2.527 MC](#), rel. min. **Ellen Gracie**, j. 16-8-2007, P, *DJ* de 23-11-2007.]

Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de "relevância" e "urgência" (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF) ([ADI 2.213](#), Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 23-4-2004; [ADI 1.647](#), Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 26-3-1999; [ADI 1.753-MC](#), Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 12-6-1998; [ADI 162-MC](#), Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 19-9-1997). [[ADC 11 MC](#), voto do rel. min. **Cezar Peluso**, j. 28-3-2007, P, *DJ* de 29-6-2007.] = [ADI 4.029](#), rel. min. **Luiz Fux**, j. 8-3-2012, P, *DJE* de 27-6-2012 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=809> Acesso em: 4 jun. 2017.

Apenas como exercício que, entendemos, pode demonstrar a dinâmica dos processos políticos no rito de apreciação das medidas provisórias, a PEC 70⁴³ é mais um instrumento de reação ao processo de tramitação desses provimentos no Congresso Nacional. Atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados e já pronta para apreciação do Plenário, a Proposta inseriu no texto decisões políticas em sede de questão de ordem, bem como matérias que foram levadas à contenda do Supremo Tribunal Federal. No substitutivo oferecido pela Câmara, as medidas provisórias terão o prazo máximo para apreciação pelo Congresso de até 120 dias. Esse prazo poderá ser reduzido em até vinte dias, ou seja, até cem dias, conforme o trâmite de apreciação.

No que diz respeito à construção do texto, a Proposta extingue a atual exigência de constituição de comissão mista. Cada Casa terá de constituir uma comissão especial própria para proferir juízo prévio dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Ressalte-se que a decisão da Comissão, seja pela inadmissibilidade, seja pela admissibilidade da medida provisória ou das emendas apresentadas não dispensa a competência do Plenário. Desse modo, continua soberana a decisão do colegiado em relação à admissibilidade das medidas provisórias submetidas ao Congresso.

Outro ponto abordado no substitutivo é que as proposições que não tratem de matérias passíveis de regulação por medida provisória não sobrestarão a pauta de deliberações do Plenário. Como se vê, o texto aborda a Questão de Ordem 411, de 2009. Desse modo, as demais matérias não normatizadas pelo provimento provisório poderão ser deliberadas sem que haja trancamento da pauta das sessões.

Conforme o texto em discussão, há a vedação a apresentação de emendas que tratem de matéria estranha àquela proposta na medida provisória editada. Portanto, vê-se aqui outra incorporação de decisões em sede de questão de ordem que vedava a inclusão de matérias diversas ao texto enviado pelo Executivo. Ademais, abrange a decisão do STF, que vedou a inserção de “jabutis” no projeto de lei de conversão. Além disso, atribui aos presidentes de ambas as Casas a competência de impugnar, liminarmente, qualquer texto que aborde matéria estranha.

Outro ponto relevante na proposta diz respeito à admissibilidade da medida provisória. Se acaso seja o provimento inadmitido, ele será transformado em projeto de lei em regime de

⁴³ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516111> Acesso em: 7 jun. 2017

urgência. Com esse dispositivo, as Casas deixam de ser meras chanceladoras de medida provisórias. A análise dos pressupostos poderá ser mais criteriosa, uma vez que inadmitida, a medida continuará tramitando só que em forma de projeto de lei. Atualmente, se inadmitida, a medida provisória é arquivada.

Portanto, a redação apresentada pelo substitutivo costura várias decisões e as incorpora. Desse modo, casos que vão além do jogo político, como os aqueles que estabeleceram prazos não constitucionais de deliberação visando pressionar o Executivo a não interferir na agenda do Congresso, não constam da proposta. A PEC consolida questões que visam ao desenrolar dos trabalhos, incorporando algumas dentre várias reações do Legislativo mais especificamente na Câmara dos Deputados.

No atual contexto constitucional, há uma preponderância do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo. Isso decorre, especialmente, da prerrogativa constitucional de editar medidas provisórias (LIMONGI, 2010, p. 169 e 170). Em face do excesso na edição desse provimento, gera-se uma tensão entre esses Poderes. De um lado, há o abuso da produção normativa do Presidente da República e, por outro, há a necessidade de o Congresso construir uma agenda própria. Em face da manutenção das prerrogativas do Legislativo, que é o titular do processo legiferante, esse Poder tenta viabilizar sua agenda, seja por meio de interpretações regimentais ou constitucionais para desafogar a pauta dominada por propostas do Presidente, seja alterando a própria Constituição visando à manutenção da prerrogativa legislativa.

Como se sabe, as medidas provisórias são atos normativos primários que nascem com força de lei, editadas pelo chefe do Executivo. Elas inovam a ordem jurídica assim como a lei, porém, são um ato normativo precário, carecendo de chancela pelo Poder Legislativo. Em razão dessa inversão de deflagração legislativa, devem ser apreciadas pelo Parlamento. Sendo assim, elas possuem regras especiais quanto à apreciação, vigência, produção de efeitos e, além disso, vedações materiais.

Desse modo, as medidas provisórias nascem inovando a ordem jurídica, já que possuem força e eficácia de lei, o que ocorre então com esses provimentos quando devolvidos pelo Presidente de uma das Casas do Congresso? Quais efeitos? Eles têm essa competência? Qual instrumento jurídico é cabível para fazer frente a esse ato? A seguir, no Capítulo 4, veremos outra reação à exacerbação de edição desses atos normativos: a devolução de medida provisória.

CAPÍTULO IV – ANÁLISE DO INCIDENTE DE DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Dentre as reações citadas no Capítulo anterior, uma destaca-se: **a devolução de medidas provisórias.**

Mesmo que o incidente tenha ocorrido tão pouco no processo legislativo federal, que de certo modo passou despercebido pela doutrina, poucos autores escreveram sobre o assunto, e pelo Judiciário, que não foi provocado para examinar o caso, entretanto, requer uma análise mais detalhada.

Apesar de serem poucos os casos de devolução, recentemente, o Congresso deparou-se ainda que superficialmente com o tema. A discussão veio à tona com a edição da MP 782, de 31 de maio de 2017, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios⁴⁴. Em relação à MP, houve indagação, em sede de questão de ordem, sobre a possibilidade de devolução por ausência dos pressupostos de relevância e urgência⁴⁵. Entretanto, o questionamento ainda não foi respondido pelo Presidente do Senado.

O incidente da devolução de medidas provisórias sobreleva em interesse não tanto pelas críticas que merece a partir de uma análise jurídica, na qual ficam evidenciadas sua inutilidade e incorreção técnica, mas, principalmente, porque o simples gesto de devolução, longe de servir como símbolo político e heróico de insurgência do Legislativo contra excessos ou abusos, acaba por revelar uma compreensão inadequada do princípio do devido processo legislativo, bem como acerca das regras que integram o estatuto dos congressistas, e fragiliza tanto a corporação quanto a própria participação popular. Isso porque o ato de devolução fere o princípio democrático.

⁴⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv783.htm acesso em: 7 jun. 2017.

⁴⁵ Agência Senado. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/06/01/randolfe-mp-que-recria-secretaria-geral-da-presidencia-e-inconstitucional> Acesso em: 12 jun. 2017.

4.1 Incidentes: devolução da MP 33/1989, 446/2008 e 669/2015

Como se sabe, a medida provisória, desde a sua publicação, gera efeitos imediatos, já que possui força e eficácia de lei, no entanto, carecendo de ratificação posterior. Ocorre que dentre as reações do Legislativo frente à exacerbação e ao apoderamento da agenda legiferante, em três oportunidades, os Presidentes do Congresso Nacional julgaram por bem devolver medidas provisórias, ou seja, não deram recebimento ou não distribuíram para tramitação e deliberação, sob a alegação de as matérias não serem urgentes e relevantes.

De 1988 a 2017, os Presidentes do Senado Federal devolveram três medidas provisórias: MP 33, de 16 de janeiro de 1989, MP 446, de 7 de novembro de 2008, e a MP 669, de 27 de fevereiro de 2015⁴⁶. Nesses casos, as autoridades, de maneira drástica, impediram a tramitação de medidas provisórias em plena vigência e com seus efeitos gerados⁴⁷.

A Medida Provisória 33, de 16 de janeiro de 1989⁴⁸, que “*dispensa servidores civis da Administração Federal e dos extintos Territórios Federais, extingue cargos e dá outras providências*”, foi devolvida pelo então vice-presidente do Senado, no exercício da presidência da Casa, Senador José Ignácio Ferreira. A justificativa da devolução deu-se pelo fato de o ato normativo ser inconstitucional, devendo o Presidente da República exonerar os servidores por meio de ato administrativo. De acordo com o entendimento, não cabia ali, a edição de medida provisória, uma vez que não compete ao poder Legislativo dispor sobre a organização da Administração. No *site* da Presidência da República, consta como medida provisória sem eficácia.

⁴⁶ Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/a-%E2%80%9Cdevolucao%E2%80%9D-da-mp-669-erro-juridico-e-instabilidade-institucional/> Acesso em: 19 mar. 2017

⁴⁷ Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/a-%E2%80%9Cdevolucao%E2%80%9D-da-mp-669-erro-juridico-e-instabilidade-institucional/> Acesso em: 19 mar. 2017

⁴⁸ No que diz respeito à pesquisa tanto sobre a MP 33/1989 como a MP 446/2008, foi utilizada a NOTA INFORMATIVA Nº 4.043, DE 2008 - Referente à STC nº 2008-25759, da Consultoria Legislativa, sobre o episódio da devolução da Medida Provisória nº 446, de 2008, pelo Presidente do Senado Federal. De autoria de Gilberto Guerzoni Filho - Consultor Legislativo do Senado Federal. Essa nota embasou boa parte da pesquisa sobre a devolução desses dois provimentos.

Desse modo, a MP 33 foi devolvida, porque o supostamente o Congresso não teria a competência de analisá-la por se tratar de matéria meramente administrativa — competência exclusiva do Executivo, devendo fazê-lo por ato próprio por meio de decreto. A MP acabou perdendo a eficácia. Como o regramento era diferente, anterior à Emenda à Constituição 32, de 2001, o Executivo poderia reeditá-la, entretanto, não o fez. À época, o ato de devolução da matéria legislativo não teve repercussão⁴⁹.

Passados cerca de vinte anos da devolução da MP 33, e após a inauguração do novo rito de tramitação das medidas provisórias instituído pela EC 32, o Congresso deparou-se com o segundo caso: a Medida Provisória 446, de 7 de novembro 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*”. O então Presidente do Senado, senador Garibaldi Alves, resolveu devolvê-la, porque, de acordo com o seu entendimento, a proposição não se revestia dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

Ressalte-se que, meses antes, na Decisão 7, de 27 de agosto de 2008⁵⁰, o próprio Presidente Garibaldi alegou que não cabia a ele, na qualidade de Presidente da Casa, devolver medida provisória, sob a alegação de vício de constitucionalidade.

Vejamos:

“[...] Ninguém falou mais do que eu a respeito do que significam as medidas provisórias. Agora, acho que é hora de agir, mas vou agir à minha maneira. **Não vou, de maneira nenhuma, ferir a Constituição, que não me permite devolver pura e simplesmente as medidas provisórias.** Compreendo o apelo, mas não vou recomendar que votem contra ou a favor de nenhuma medida provisória. Vou apenas determinar à Secretaria-Geral da Mesa que, durante 45 dias, não sejam lidas medidas provisórias nesta Casa, [...]”
(*grifamos*)

Todavia, após questões de ordem apresentadas por Parlamentares, em que foi suscitado que somente cabe aos Plenários das Casas — Câmara dos Deputados e Senado Federal — a

⁴⁹ No que diz respeito à pesquisa tanto sobre a MP 33, de 1989, como a MP 446, de 2008, foi utilizada a Nota Informativa nº 4.043, de 2008, enviada em 14 de outubro de 2016, de autoria de Gilberto Guerzoni Filho - Consultor Legislativo do Senado Federal. A nota embasou boa parte da pesquisa sobre a devolução desses dois provimentos.

⁵⁰ A decisão do Presidente, Senador Garibaldi Alves Filho, refere-se à impossibilidade de devolução de medidas provisórias que não atendam aos pressupostos constitucionais de urgência e relevância. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem/-/q/detalhe/2597>. Acesso em: 28 maio 2017.

pronúncia sobre os pressupostos constitucionais das medidas provisórias submetidas pelo Presidente da República ao Congresso; após isso, a MP 446 seguiu o seu processamento. No Plenário da Câmara, o relator manifestou no parecer a inadmissibilidade da medida provisória. O relatório foi aprovado, e, por conseguinte, a matéria enviada ao arquivo⁵¹.

Cabe ressaltar que a medida provisória foi devolvida, ocorreu o ato de devolução, todavia, por formalidades, já que não há previsão constitucional para tanto, conforme disposto no artigo 62, foi ela então encaminhada à Câmara dos Deputados para ratificar a “devolução”, rejeitando-a na análise dos pressupostos constitucionais deflagradores do ato. Desse modo, não se chegou a apreciar o mérito, mas, tão somente, os requisitos constitucionais. Consta no parecer o acordo para votação da admissibilidade: *“Em face do exposto e tendo em vista o acordo construído pelos Senhores Líderes Partidários na referida reunião, voto pela inadmissibilidade da Medida Provisória nº 446, de 2008⁵²”*.

Outro ponto a ser discutido é a apresentação de emendas à referida MP. A devolução ocorreu logo após o encerramento do prazo de emendamento. Há o flagrante de cerceamento do direito ao devido processo legislativo garantido aos parlamentares pelo STF. Ora, como se impugna, de maneira deliberada, as emendas apresentadas no prazo regimental estipulado pela Resolução nº 1, de 2002?

Por seu turno, a MP 669, de 2015, que *“altera a Lei n.º 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei n.º 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei n.º 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei n.º 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016”*, conhecida como MP das desonerações, diferentemente com o que aconteceu na MP 446, foi, de fato, devolvida pelo então Presidente do Senado, Renan Calheiros, que também alegou inconstitucionalidade.

Curioso lembrar que o próprio Senador Renan Calheiros, que devolveu a MP 669, em 2005, quando também ocupava a Presidência do Senado Federal, assumiu posição contrária ao

⁵¹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=415127> Acesso em: 25 maio 2017.

⁵² Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=632451&filename=PPP+3+MPV44608+%3D%3E+MPV+446/2008 Acesso em: 26 maio 2017.

incidente de devolução de medida provisória. Naquela oportunidade, ao ser instado falar sobre notícia divulgada pela imprensa de que o então Presidente da Câmara, Dep. Severino Cavalcanti, havia solicitado à Assessoria Jurídica da Mesa estudo sobre a possibilidade de devolução de medidas provisórias por desatendimento dos requisitos de relevância e urgência, o Senador respondeu que haveria usurpação de competência, uma vez que compete aos Plenários a palavra final sobre matéria e não aos Presidentes das Casas Legislativas⁵³. Sabe-se que o parecer Assessoria Jurídica da Mesa da Câmara dos Deputados concluiu pela impossibilidade de devolução de medidas provisórias⁵⁴.

O Senador Renan Calheiros, ao responder à questão acerca da possibilidade ou impossibilidade de devolver medida provisória, asseverou que não cabe nem ao Presidente do Senado, nem ao presidente da Câmara e, tampouco, ao Presidente da Mesa do Congresso devolver esse instrumento normativo de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Como se vê:

“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 arquivada⁵⁵”. (*grifamos*)

Passados dez anos, a MP 669 foi devolvida. Neste caso, após o gesto de devolução, em 3 de março de 2015, a MP 669 acabou sendo revogada pela MP 671, de 19 de março de 2015, que “*instituiu o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro*”. Importante ressaltar que a MP vigeu durante o lapso temporal entre a edição e a devolução, já que, quando editada pelo Executivo, produziu efeitos desde a sua publicação,

⁵³ GUERZONI FILHO, Gilberto. Senado Federal. Nota Informativa nº 4.043, de 2008. Referente à STC nº 2008-25759, da Consultoria Legislativa, sobre o episódio da devolução da Medida Provisória nº 446, de 2008, pelo Presidente do Senado Federal. Consultoria Legislativa. Brasília. 2008.

⁵⁴ Há parecer da Assessoria Jurídica da Secretaria Geral da Mesa (SGM) sobre o caso. Entretanto, não conseguimos obter cópia, sob a alegação de que esse material não é disponibilizado ao público.

⁵⁵ Diário do Senado Federal. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3203&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=372>
Acesso em: 3 jun. 2017

inovando o ordenamento jurídico, ou seja, apesar de carecer de ratificação pelo Legislativo, a MP se reveste dos três planos de existência de uma norma: existência, validade e eficácia.

O mesmo Parlamentar que, anteriormente, havia alegado incompetência dos Presidentes do Congresso de devolver medida provisória, posteriormente, o fez, ao devolver a MP 669, de 2015⁵⁶.

Comunicado ao Senado acerca da devolução da 669:

“Senhoras e senhores, antes de passarmos ao segundo item da pauta, **permitam-me fazer uma importante comunicação. Eu comunico às Sr^{as} e aos Srs. Senadores que, utilizando as prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribuem ao Presidente do Senado Federal os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores, bem como de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, devolvo a Medida Provisória nº 669, de 2015, à Presidência da República.** 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 congura 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 conança da sociedade nos atos emanados pelo Estado. **Não posso, dessa forma, dar seguimento a tal medida**

⁵⁶ O Presidente Renan Calheiros devolve a MPV nº 669/2015 à Presidência da República, utilizando as prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI do RISF, para impugnar a proposição que analisou como contrária à Constituição, concluindo pela sua inadmissibilidade, dada a ausência dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância. E, na condição de Presidente do Congresso Nacional, editou o Ato Declaratório nº 5, de 2015, de perda da eficácia da MPV nº 669/2015. A Presidente da República enviou à Câmara dos Deputados Projeto de Lei nº 863, de 2015, que trata da mesma matéria.

“atentatória a princípio constitucional basilar do Estado democrático de direito”⁵⁷.”
(grifamos)

A devolução foi formalizada por meio de Ato Declaratório nº 5, de 2015, no qual *se declarou a perda de eficácia da norma:*

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

O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL faz saber que, utilizando-se das prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que o atribuem os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e as imunidades dos Senadores, bem como de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento, foi encaminhada à Excelentíssima Senhora Presidente da República a Mensagem nº 7 (SF), de 3 de março de 2015, que **devolve a Medida Provisória nº 669, de 2015**, que "Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016", e **declara a perda de eficácia da referida norma.**” (grifamos)

Trata-se de uma inovação significativa, que suscita dúvidas quanto à sua constitucionalidade, uma vez que permitiria criar nova hipótese de perda de eficácia da norma, extrapolando o texto da Constituição.

A MP 669 foi editada no dia 26 de fevereiro e publicada no dia 27. Portanto, da data de edição até o ato de devolução, correu o prazo para emendamento do referido provimento (de 28/2 a 5/3/2015). Foram oferecidas sete emendas, todas apresentadas no dia 3, de março de 2015.⁵⁸ No entanto, em ato unilateral — em contradição com o entendimento proferido em 2005 — em que havia afirmado acerca da incompetência de devolução de medida provisória, o Presidente do Congresso⁵⁹, de maneira arbitrária, em gesto meramente político, ou seja, sem embasamento

⁵⁷

Disponível

em:

<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiarioPorNumero?datDiario=04/03/2015&tipDiario=1&numPaginalInicial=446&numPaginaFinal=461> Acesso em: 10 jun. 2017

⁵⁸ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=949325> Acesso em: 4 jun. 2017.

⁵⁹ O Presidente do Senado Federal é também o Presidente do Congresso Nacional.

jurídico algum, impediu de tramitação a MP, inibindo o emendamento da proposição⁶⁰, em função da inovadora “declaração de ineficácia da norma”.

Diferentemente dos demais atos, em que há aquiescência do Parlamento, mesmo que não unânime (decisão da maioria), o incidente de devolução requer atenção. Ao longo desses quase trinta anos de existência de medidas provisórias, a devolução ocorreu em três oportunidades, em que pesem as ressalvas apontadas pelos órgãos técnicos quanto à constitucionalidade e juridicidade. É patente que essa iniciativa fere a ordem constitucional, pois:

- a) extrapola o texto constitucional, criando nova hipótese de ineficácia não prevista;
- b) fere o devido processo legislativo, pois obsta a tramitação da matéria, cerceando o direito de emenda e de participação e deliberação pelos congressistas; e
- c) atenta contra a segurança jurídica, gerando para o destinatário da norma incerteza quanto à aplicabilidade e aos efeitos. É ato anômalo ao processo de apreciação desses provimentos.

Diante da relevância desse incidente, principalmente quando tratamos da competência dos agentes envolvidos, seja dos Plenários de cada Casa, seja de seus respectivos Presidentes, analisaremos, no próximo tópico, as competências da Presidência da Câmara, do Senado e da Mesa do Congresso atinentes às medidas provisórias, de modo a identificar os efeitos e a constitucionalidade da devolução.

⁶⁰ A Medida Provisória 669, de 2015, foi editada no dia 26/2/2015 e publicada no dia 27/2/2015. Assim, o prazo de emendas de 28/2/2015 (sábado) a 5/3/2015 (quinta-feira), podendo ser apresentadas a partir da publicação. Ocorre que a devolução da MP e a publicação do ato declaração de perda de eficácia no dia 3/3/2015, inibindo a apresentação de mais emendas pelos Parlamentares, uma vez que a edição do provimento ocorreu às vésperas de um final de semana. Desse modo, foram somente apresentadas sete emendas.

4.2 Competências dos Presidentes das Casas Legislativas

Os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e este na qualidade de Presidente da Mesa do Congresso Nacional, possuem competências e prerrogativas inscritas nos respectivos regimentos internos. Neste tópico, essas competências serão examinadas, com enfoque naquelas que tratam, direta ou indiretamente, do processamento de medidas provisórias.

Quanto ao Presidente da Câmara, o Regimento Interno, no artigo 17, concede, expressamente, seis atribuições, além das que estão na norma interna ou as que decorram da natureza das suas funções e prerrogativas, quais sejam: quanto às sessões da Câmara, quanto às proposições, quanto às Comissões, quanto à Mesa, quanto às publicações e à divulgação e quanto à sua competência geral.

Em relação às sessões, ele decide as questões de ordem. Como vimos, as questões de ordem analisadas em relação à tramitação de medidas provisórias foram decididas pelo Presidente. Em relação à Ordem do Dia, ele anuncia as matérias. Como se sabe, é praxe da Casa a leitura da medida para que ela venha trancar a pauta de deliberação, desde que esteja em urgência.

Quanto às proposições⁶¹, o Presidente da Câmara pode devolver ao autor, desde que ocorram em matérias alheias à competência da Casa, aquelas que sejam inconstitucionais ou antirregimentais. Nessa situação, ele pode devolver proposições que atentem a Constituição. Ressalte-se que medida provisória não é proposição, mas sim, um ato normativo com força de lei, portanto, não possui o Presidente da Câmara competência para a devolução de medidas provisórias. Em relação às demais atribuições, ele substitui o Presidente da República. Nessa circunstância — substituição —, ele pode editar medidas provisórias durante o exercício do cargo de Chefe do Executivo.

⁶¹ RICD, 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) antirregimental. 190§ 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.

Por sua vez, o Presidente do Senado tem suas atribuições descritas no artigo 48 do Regimento Interno daquela Casa. Dentre as atribuições previstas, resolver questão de ordem é uma delas. Como visto, o prazo estabelecido para apreciação de medidas provisórias que chegarem faltando apenas sete para perder a vigência do prazo foi estabelecido por meio de questão de ordem. Ademais, relevante ressaltar que a devolução da MPV 669, de 2015, teve como suporte os incisos II e XI da Norma Interna⁶².

Ocorre que, “velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e impugnar proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento”, não faz conexão com a medida provisória. A MP é ato primário que se reveste de eficácia e vigência de lei, que depende da ratificação do Legislativo a que compete de fato legislar. Conforme alega Amaral (2012, p. 106-107), a medida provisória possui valor de lei, porquanto, é materialmente uma lei em vigor.

Em suma, o artigo em análise não atribui ao Presidente do Senado decisões em relação às medidas provisórias. Essas atribuições estão previstas na RCCN nº 1, de 2002.

De acordo com a Constituição, a Presidência da Mesa do Congresso é exercida pelo Presidente do Senado⁶³. As medidas provisórias são apreciadas em cada Casa separadamente. Ao Presidente da Mesa do Congresso cabe meramente as atribuições procedimentais em relação ao processamento, como, por exemplo, a designação de constituição de Comissão Mista, bem como a designação, de ofício, dos respectivos membros⁶⁴, quando não feito pelos líderes partidários.

Portanto, cabe ao Presidente da Mesa a atribuição meramente procedimental das medidas provisórias. Não há, de acordo com a Resolução, interferência na deliberação na decisão da Comissão Mista. A prerrogativa da Mesa do Congresso diz respeito somente às diretrizes de

⁶² RISF, Art. 48. Ao Presidente compete: II - velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores; XI - impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania;

⁶³Art. 57, § 5º A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

⁶⁴ RCCN nº 1, de 2002. Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela. § 4º A indicação pelos Líderes deverá ser encaminhada à Presidência da Mesa do Congresso Nacional até as 12 (doze) horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União.

§ 5º Esgotado o prazo estabelecido no § 4º, sem a indicação, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional fará a designação dos integrantes do respectivo partido ou bloco, recaindo essa sobre o Líder e, se for o caso, os Vice-Líderes.

tramitação da matéria enviada pelo Poder Executivo, deixando a cargo da comissão mista a análise, a discussão, a apreciação e a votação. Cabe a ela a análise dos pressupostos constitucionais e do mérito. Após esse exame, o relatório é enviado ao Plenário da Câmara para que se pronuncie sobre a matéria.

Com essa breve análise das competências dos Presidentes das Casas, conclui-se que, em relação à Câmara, o Presidente não pode interferir no processamento. No que diz respeito ao Senado e à Mesa do Congresso, eles apenas detêm a interferência meramente procedimental. Desse modo, não há decisão em relação ao mérito. A competência atribuída é formal, ou seja, atuam na designação de membros e da constituição da Comissão Mista. Esses atos estão descritos na resolução nº 1, de 2002, a qual integra o RCCN. São atos com prazos delimitados na norma, não cabendo interferência diversa do que está delineado, na medida em que o ato normativo do Executivo está em vigência e possui força de lei.

Descritas as competências dos Presidentes, resta tratar do problema da devolução das medidas provisórias. Isso porque, se as reações anteriores estão ancoradas nas regras do ordenamento jurídico ou no consenso do colegiado em cada uma das Casas, a mesma situação não se pode dizer do ato de devolução das medidas provisórias.

4.3 O ato de devolução de medida provisória

O princípio democrático, derivado do Estado democrático de direito, insculpido no art. 1º de nosso texto constitucional, do qual decorrem a supremacia da lei, bem como a delegação do poder do povo a agentes políticos, pode-se contestar a legitimidade do incidente de devolução de medida provisória. Este tópico tem como objetivo estudar os efeitos da devolução, isto é, se realmente uma medida provisória, quando devolvida, perde a eficácia e a vigência. Além disso, discutir o direito do parlamentar ao devido processo legislativo como prerrogativa do estatuto dos congressistas.

O ato de devolução de medida provisória vai de encontro ao que está regulado no texto constitucional, bem como no ordenamento infraconstitucional. A Constituição prevê que em

casos de relevância e urgência o Presidente da República editará medida provisória e a submeterá, de imediato, ao Congresso Nacional para que este, no prazo de até 120 dias, delibere, sob as condições de aprovar em sua integralidade, aprovar com alterações (projeto de lei de conversão), rejeitar ou, caso extrapolado o prazo de vigência, em que ocorre a perda de eficácia, edite um projeto de decreto legislativo para regulamentar as relações dela decorrentes (art. 62, CF). Portanto, não há previsão na Constituição o acometimento de tal incidente.

Nos casos relatados, os Presidentes do Senado usaram das prerrogativas regimentais para justificar a devolução das medidas provisórias. O Regimento do Senado, quando trata de matéria tida como inconstitucional, refere-se à proposição. Entretanto, medida provisória não é proposição; é ato normativo primário e provisório, revestido de força e eficácia de lei, sob a condição resolutiva do Congresso (AMARAL, 2012, p. 105-106).

De acordo com Gilmar Mendes (2014), a medida provisória, diferentemente do projeto de lei, produz efeitos imediatamente. Por conseguinte, o projeto de lei pode ser retirado de tramitação e ter sua urgência constitucional (art. 64, CF) também retirada pelo Presidente. Isso não ocorre com MP. Ambas as espécies possuem processamentos diferentes, ou seja, cada um possui sua particularidade.

O STF afirma que somente outro ato normativo, editado pelo Executivo, tem o poder de revogar medida provisória em vigência. A medida provisória revogadora, por possuir eficácia imediata, suspende os efeitos da medida em tramitação. Desse modo, para o Tribunal, revogar medida provisória não retira a competência de o Congresso Nacional apreciá-la.

Porquanto, esse é o entendimento da Corte: medida provisória não pode ser retirada de tramitação por causa dos efeitos que estão vigendo. Ademais, ela somente pode ser revogada por outro instrumento de mesma característica, ou seja, outra medida provisória, que suspenda a eficácia até que seja apreciada pelo Legislativo (ADI 221)⁶⁵.

⁶⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA. REVOGAÇÃO. PEDIDO DE LIMINAR. - **POR SER A MEDIDA PROVISÓRIA ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI, NÃO É ADMISSÍVEL SEJA RETIRADA DO CONGRESSO NACIONAL A QUE FOI REMETIDA PARA O EFEITO DE SER, OU NÃO, CONVERTIDA EM LEI.** - EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, NÃO SE ADMITE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU DE ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI POR LEI OU POR ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI POSTERIORES. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI OU DOS ATOS NORMATIVOS E DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO. OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, POR SUA CHEFIA - E ISSO MESMO TEM SIDO QUESTIONADO COM O ALARGAMENTO DA LEGITIMAÇÃO ATIVA NA AÇÃO DIRETA DE

Portanto, após a análise de sucessivos julgamentos sobre o instituto da medida provisória, a conclusão a que se chega é que qualquer medida provisória devolvida, seja pelo Presidente da Mesa do Congresso, seja pelos Presidentes das Casa (Câmara e Senado), continua em plena vigência e seus efeitos válidos no ordenamento jurídico.

Como já tratado, a medida provisória, quando publicada, gera efeitos imediatos; e, de acordo com o STF não cabe ao Presidente da República retirar de tramitação. O chefe do Executivo possui a prerrogativa de editar o ato normativo. Entretanto, não pode ele retirar de tramitação, como o faz com projeto de lei (ADI 221). Assim, não pode retirar medida provisória em tramitação, cabendo somente revogá-la por meio de outro diploma de igual hierarquia; desse modo, não pode o Presidente de quaisquer das Casas do Parlamento devolvê-la, já que, com a edição, o ato normativo possui força de lei e eficácia imediata.

Para o STF, portanto, cabe revogação, que suspende os efeitos da medida provisória editada, até que a MP revogadora passe pelo crivo do Legislativo; é atribuição dele a análise do ato publicado, aquiescendo ou não; aprovando-a integralmente ou alterando-a. Das espécies normativas constantes do art. 59, da Constituição, a medida provisória deve passar por essa deliberação para, se for o caso, legitimá-la como lei.

No mesmo sentido, a Corte reiterou o entendimento ao julgar a ADI 2984, ao reafirmar que só cabe ao Legislativo deliberar medida provisória revogada⁶⁶, caso a revogadora caduque, já

INCONSTITUCIONALIDADE -, PODEM TÃO-SÓ DETERMINAR AOS SEUS ÓRGÃOS SUBORDINADOS QUE DEIXEM DE APLICAR ADMINISTRATIVAMENTE AS LEIS OU ATOS COM FORÇA DE LEI QUE CONSIDEREM INCONSTITUCIONAIS. - A MEDIDA PROVISORIA N. 175, POREM, PODE SER INTERPRETADA (INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO) COMO AB-ROGATÓRIA DAS MEDIDAS PROVISORIAS N.S. 153 E 156. SISTEMA DE AB-ROGAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISORIAS DO DIREITO BRASILEIRO. - REJEIÇÃO, EM FACE DESSE SISTEMA DE AB-ROGAÇÃO, DA PRELIMINAR DE QUE A PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTA PREJUDICADA, POIS AS MEDIDAS PROVISORIAS N.S. 153 E 156, NESTE MOMENTO, SÓ ESTAO SUSPENSAS PELA AB-ROGAÇÃO SOB CONDIÇÃO RESOLUTIVA, AB-ROGAÇÃO QUE SÓ SE TORNARA DEFINITIVA SE A MEDIDA PROVISORIA N. 175 VIER A SER CONVERTIDA EM LEI. E ESSA SUSPENSÃO, PORTANTO, NÃO IMPEDE QUE AS MEDIDAS PROVISORIAS SUSPENSAS SE REVIGOREM, NO CASO DE NÃO CONVERSAO DA AB-ROGANTE. - O QUE ESTA PREJUDICADO, NESTE MOMENTO EM QUE A AB-ROGAÇÃO ESTA EM VIGOR, E O PEDIDO DE CONCESSÃO DE LIMINAR, CERTO COMO E QUE ESSA CONCESSÃO SÓ TEM EFICACIA DE SUSPENDER "EX NUNC" A LEI OU ATO NORMATIVO IMPUGNADO. E, EVIDENTEMENTE, NÃO HÁ QUE SE EXAMINAR, NESTE INSTANTE, A SUSPENSÃO DO QUE JA ESTA SUSPENSO PELA AB-ROGAÇÃO DECORRENTE DE OUTRA MEDIDA PROVISORIA EM VIGOR. PEDIDO DE LIMINAR JULGADO PREJUDICADO "SI ET IN QUANTUM". (grifamos) [ADI 221 MC, rel. min. **Moreira Alves**, j. 29-03-1990, P, DJE de 22-10-1993.]

⁶⁶ Porque possui força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação, a medida provisória não pode ser "retirada" pelo presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. (...). Como qualquer outro ato legislativo, a medida provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. (...). A

que, quando revogada a eficácia fica suspensa, voltando a ter a eficácia pelo tempo que lhe resta. Porquanto, apesar de o chefe do Executivo possuir a prerrogativa legislativa para editar o ato normativo, ele mesmo não possui a competência para retirá-lo de tramitação.

É atribuição do Parlamento examinar a matéria. Isso porque a medida provisória não é um projeto de lei. Ela possui força normativa imediata. Não pode o Presidente retirá-la do ordenamento, cabe a ele editar outro provimento, suspendendo a eficácia da outra já editada. Somente outro diploma legal, de mesma hierarquia, pode revogar outra MP, ademais, cabe ao Legislativo a manifestação final sobre a conversão ou não em lei (BRANCO, 2014, p. 900; ADI 221-DF).

O Congressista tem direito ao devido processo legislativo. As prerrogativas dos parlamentares não se atêm somente às imunidades decorrentes do cargo. Legislar faz parte desse conjunto. Esse direito é assegurado pelo STF⁶⁷. Para José Afonso da Silva (2007, p. 18-19), a lei emana do Legislativo, assim como a sentença judicial, que é a concretização do ato do Judiciário. As prerrogativas inerentes à função parlamentar são outorgadas aos membros do Congresso Nacional para que estes decidam pelo povo e para o povo que delega esse poder por meio do voto. Isso é a concretização do princípio democrático.

A medida provisória é submetida de imediato ao Congresso. A ele cabe a análise da matéria. Essa apreciação possui um rito formal e rígido, observado desde a edição e apreciação na

revogação da medida provisória por outra apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a medida provisória ab-rogante. Consequentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na medida provisória revogada. [ADI 2.984 MC, rel. min. Ellen Gracie, j. 4-9-2003, P, DJ de 14-5-2004.]

⁶⁷ DIREITO CONSTITUCIONAL. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. CONTROLE JUDICIAL. CABIMENTO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM EXCLUSIVA DO PARLAMENTAR EM EXERCÍCIO. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO. LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA ACERCA DO VETO PRESIDENCIAL. ART. 66, §§ 4º E 6º, DA CF/88. SOBRESTAMENTO DAS DEMAIS PROPOSIÇÕES ATÉ A DELIBERAÇÃO DO VETO PENDENTE. POSSIBILIDADE. EXISTÊNCIA DE MAIS DE 3.000 VETOS AINDA NÃO APRECIADOS. *INERTIA DELIBERANDI* CONFIGURADORA DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE COMUNICAÇÃO DOS VETOS PARA FINS DE DELIBERAÇÃO. OFENSA AO PODER DE AGENDA POLÍTICA DO LEGISLATIVO NÃO CONFIGURADA. REVISITAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE QUESTÕES *INTERNA CORPORIS*. ESTADO DE DIREITO E PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO A NORMAS REGIMENTAIS. CONHECIMENTO. DELIBERAÇÃO ACERCA DE MATÉRIA NÃO CONSTANTE DA ORDEM DO DIA. OFENSA À PREVISIBILIDADE E À CONFIANÇA RECÍPROCA NO FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE RELATÓRIO PRÉVIO DE COMISSÃO MISTA. OFENSA AOS ARTS. 104 E 105 DO REGIMENTO COMUM DO CONGRESSO NACIONAL. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* CONFIGURADOS. LIMINAR DEFERIDA. [MS 31.816 MC / DF rel. min. Luiz Fux, j. 27-03-2013, P, DJ de 27-5-2013.]

Comissão Mista até o envio ao Plenário da Câmara dos Deputados. Aqui, o exame se dá em duas fases: *a)* análise da admissibilidade (atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência); e *b)* se aprovada a admissibilidade, passa-se à apreciação do mérito da matéria.

A medida provisória carece da análise do Legislativo para se tornar lei. Nesse sentido, de acordo com o entendimento do STF, a medida deve ser submetida ao Congresso para que a delibere, pois, para a medida provisória ser convertida em lei, deve passar pelo crivo dos Parlamentares, que detém a prerrogativa para ratificação ou não do ato normativo. Afinal de contas, legislar é consequência do mandato parlamentar (MS 22.503)⁶⁸.

Isso decorre do direito subjetivo ao devido processo legislativo a que o parlamentar tem direito, prerrogativa decorrente da própria Constituição. E, nesse sentido, o incidente de devolução de medidas provisórias destaca-se porque um só agente usurpa as funções dos Plenários das Casas Legislativas. Enquanto que as demais incidentes aos excessos de edição de medidas provisórias se justificam pelo princípio democrático, pois, em alguma medida restaram confirmadas, expressa ou tacitamente, pelos Plenários, a devolução retira do Legislativo a legitimidade e a prerrogativa de apreciar.

Enquanto que os demais incidentes não ferem o devido processo legislativo, na medida em que as normas essenciais estão mantidas, ou seja, há apenas meras adaptações quanto à condução da apreciação em face do poder de agenda, a mesma coisa não ocorre quanto ao ato de devolução, que cerceia do Plenário a apreciação das medidas provisórias. Para Amaral (2012, p. 106), uma das características essenciais da medida provisória é a necessidade de deliberação pelo Parlamento. É isso que a legitima como lei.

No MS 22.503, o STF assevera que não se pode retirar do Legislativo o direito de apreciar “*dentro das normas rituais pré-estabelecidas*” as propostas submetidas à deliberação do

⁶⁸ MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA INTERNA CORPORIS QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO; CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. MÉRITO: REAPRESENTAÇÃO, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA, DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO, QUE MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE NORMAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (PEC Nº 33-A, DE 1995). [MS 22.503 MC / DF rel. min. Maurício Corrêa, j. 08-05-1996, P, DJ de 06-06-21997]

Parlamento. Nesse sentido, na ADI 2.984-MC/DF, o Tribunal entende que o Executivo não pode retirar uma medida provisória em tramitação, uma vez que incorre num “*ilegítimo impedimento ao exercício da prerrogativa conferida ao Poder Legislativo de examinar, plena e integralmente, a medida provisória editada*”.⁶⁹

Portanto, conforme assevera a Corte, o processamento dos atos que compreendem o processo legislativo (art. 59, CF) deve obedecer às normas regimentais e às constitucionais. No que diz respeito às medidas provisórias, esses atos normativos possuem um modelo rígido de apreciação pelo Congresso, isso porque esses atos, ao serem editados, já produzem efeitos (art. 62, CF).

Por isso que a Suprema Corte atesta que o próprio autor da medida provisória não pode retirá-la de tramitação, já que os efeitos já alteração no mundo jurídico, devendo o Legislativo se pronunciar sobre a matéria, mesmo em casos de revogação de diploma anteriormente editado (ADI 2.984-MC/DF). Corrobora a doutrina, para Amaral (2012, p. 106), a característica essencial da medida provisória é a necessidade de deliberação pelo Parlamento. Para o Tribunal Superior, o processamento de elaboração das normas não diz respeito somente a questões de interesse interno da Casa legisladora, mas também ao interesse público. Para tanto, questões em que há flagrante desrespeito ao processo legiferante extravasam a esfera de *interna corporis*.

Em respeito ao princípio democrático, o exercício de um mandato representativo requer o uso das atribuições a ele concedidas. O estatuto dos congressistas não se resume somente às prerrogativas de foro. Cabe também, o poder de apresentação de proposições legislativas, bem como poder de emendamento. Ademais, deve-se garantir o direito de discussão e votação de matérias submetidas à deliberação pelo Parlamento. Trata-se, portanto, da defesa da garantia do pluralismo no processo de produção normativa, na defesa da própria democracia enquanto respeito às regras estabelecidas na Constituição Federal.

A partir desse pressuposto, questiona-se: o ato do Presidente da Casa Legislativa é constitucional? Há usurpação de prerrogativa dentro do próprio Poder Legislativo, na medida em

⁶⁹CF, Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

que o provimento legislativo editado gera efeitos de imediato. O que ocorre com a medida provisória devolvida? Os efeitos ficam suspensos? Ela continua no plano normativo? Perde a eficácia? Essas indagações serão analisadas de forma concisa no tópico à frente.

4.4 Inconstitucionalidade do incidente de devolução de medida provisória

A medida provisória, apesar de não ser lei, gera efeitos a partir da sua edição. Tendo isso como premissa, cabe agora analisar a juridicidade do incidente de devolução. Esse ato incorre em excessos ou abusos por parte do agente que o provoca, acabando por revelar uma compreensão inadequada do princípio do devido processo legislativo, bem como das regras que integram o estatuto dos congressistas, além de fragilizar o Parlamento e a própria sociedade, que fica refém da insegurança jurídica, por se tratar de um atentado às regras do processo legislativo.

Deflagrado o processo legislativo com a edição de uma medida provisória, o Congresso é instado a se pronunciar. Isso ocorre devido à produção dos efeitos que a medida gera. A partir da publicação, o Presidente do Congresso, conforme as regras vigentes na Resolução nº 1, de 2002, deve constituir a comissão mista, a qual compete analisar a medida provisória, bem como preferir parecer quanto a admissibilidade nos quesitos de relevância e urgência.

Diante disso, a primeira análise constata que é inconstitucional o ato de devolução, uma vez que não compete ao Presidente do Congresso o exame da matéria, mas à Comissão Mista que, após apreciar o ato, o parecer da Comissão à Câmara dos Deputados.

De acordo com o art. 62 da Constituição, essa é a regra:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))”

As medidas provisórias possuem força e eficácia de lei. Desse modo, seus efeitos já geram de imediato consequências do mundo jurídico. Portanto, cabe ao Congresso deliberar sobre a matéria. Para Amaral (2012, p. 106), é inafastável a deliberação pelo Parlamento.

Em relação ao § 3º, do art. 62, Constituição:

“§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)”

Se acaso não deliberada e, em decorrência disso, conseqüentemente há perda de eficácia, o Congresso deverá editar o decreto legislativo que discipline as relações jurídicas delas decorrentes, sendo evidente a produção de efeitos da medida. O ato de devolução não retira a eficácia e, tampouco, os efeitos já produzidos. A devolução também usurpa a competência dos Plenários de analisar o ato normativo e seus pressupostos.

Determina o § 5º, do art. 62:

“§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)”

Ainda de acordo com o §9º, do art. 62 da Constituição, compete à Comissão Mista o exame das medidas provisórias e a aprovação de parecer que será deliberado pelas Casas do Congresso, separadamente. Em nenhum momento, a Constituição atribui aos Presidentes das Casas a análise dos pressupostos e, tampouco, decidirem sobre a tramitação de maneira unilateral.

Tanto a doutrina (AMARAL, 2012, p. 106) como a jurisprudência (ADI 2.984-MC/DF) entendem que nem o autor da medida provisória, o Presidente da República, pode retirar de tramitação a medida já editada, pois:

- a) ela gera efeitos desde a edição; e
- b) compete ao Congresso a pronúncia sobre a matéria.

Também, não compete ao Presidente da Câmara, ao Presidente do Senado ou a este, na qualidade de Presidente do Congresso, retirar ou devolver esses atos normativos com força de lei

(ADI 2.984-MC/DF). O exame de admissibilidade e de mérito⁷⁰ compete aos Plenários da Câmara e do Senado. Por fim, conforme Amaral (2012, p. 106), a medida provisória carece de chancela parlamentar.

Analisada prática do ato de devolução de medida provisória por esses agentes políticos, conclui-se que eles não têm competência para provocar tal ato. Resta agora averiguar que instrumento poderá ser usado para fazer frente à decisão de devolução. Trata-se de um ato inconstitucional, porque, além de não haver previsão no ordenamento, usurpa a competência do Legislativo de deliberar. A medida provisória possui força e eficácia de lei e além de gerar repercussão no mundo jurídico.

O STF reconhece, no caso dos parlamentares, o direito ao devido processo legislativo. No julgamento do MS 22.503-3 DF, a Corte conclui:

“que qualquer artifício que vise a frustrar ou a fraudar a própria legitimidade do processo de elaboração legislativa deve ser repellido pelos Tribunais, eis que não se admite que as leis ou as emendas à Constituição resultem afetadas pelos vícios gerados durante as fases de formação de tais atos normativos”

“e o comportamento abusivo dos grupos majoritários e dos órgãos de direção do Parlamento, de um lado, afrontam o direito público subjetivo dos congressistas – notadamente dos que compõem as minorias parlamentares – à exata observância das regras disciplinadoras da elaboração legislativa e, de outro, afetarem, de modo radical a própria integridade jurídica das leis e das emendas à Constituição, atos que traduzem o momento culminante do livre, correto e democrático debate parlamentar”

“o desrespeito às formalidades que inerem ao processo legislativo, o desprezo às cláusulas regimentais mandatórias e constitucionais que condicionam o processo de formação das leis e das emendas à Constituição, as interpretações que frustrem os direitos essenciais dos grupos parlamentares [...] e os comportamentos institucionais que concretizam ofensa aos atos de elaboração parlamentar das normas jurídicas qualificam-se como procedimentos intoleráveis, destituídos de qualquer legitimidade jurídica [...]” (grifamos).

Resta ao Parlamento recorrer da decisão arbitrária de devolução, uma vez que esse ato cerceia o direito ao devido processo legislativo. Neste caso, a via eleita para fazer frente ao ato destituído de legitimidade será o mandado de segurança⁷¹, visando resguardar a soberania dos

⁷⁰ A votação da medida provisória ocorre em duas etapas: a primeira – pressupostos constitucionais, que diz respeito à admissibilidade; a segunda fase, por sua vez, é a votação do mérito da matéria.

⁷¹ O parlamentar no pleno exercício do mandato eletivo ostenta legitimidade ativa *ad causam* para impetrar mandado de segurança com a finalidade de prevenir atos no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizem com o processo legislativo constitucional. Precedentes do STF: MS nº 20.257, rel. Min. Moreira

Plenários das Casas aos quais cabe a pronúncia final, já que eles cabem a decisão final sobre as medidas provisórias, podendo até alterar o texto do PLV, além de garantir aos congressistas o poder de emendamento, discussão e votação.

Por outro lado, pode-se discutir o cidadão, que teve ferido eventual direito adquirido atingido por medida provisória publicada. Em relação ao direito do cidadão, a Corte assegura que:

“não se trata de questão exclusiva de natureza política. Não se trata de matéria de interesse apenas das corporações legislativas onde ele é diminuto em relação ao interesse da coletividade sobre a qual vão incidir suas normas.

O interesse da coletividade aí, na elaboração legislativa é enorme.

Estranho seria que o poder legislativo, apenas, para a satisfação de interesse de seus membros e do funcionalismo que o integra, esquecesse do grande, do enorme interesse público.

a elaboração legislativa não diz respeito apenas à vida e ao interesse interno do órgão legiferante. É matéria que diz respeito ao interesse público. Não se trata, portanto, de matéria de jura *interna corporis*.

.....
Se o modo e a forma da realização dessas garantias fossem deixados ao critério dos interesses ocasionais, ao arbítrio de quem lhes deve obediência, estar-se-ia implantando a anarquia dentro do poder e a insegurança dos cidadãos⁷².” (*grifamos*)

Portanto, a Corte assegura ao cidadão que é parte interessada no processo de elaboração de leis, quando ocorre inobservância às regras que balizam o processo legislativo. O direito de agir do cidadão a quem a lei é afeta. Como visto, no princípio democrático, o poder emana do povo que o transfere a seus representantes. Esses agentes tem a obrigação de cuidado em relação aos preceitos constitucionais e regimentais.

Se o ato fere o princípio democrático, no qual o limite é a lei (BARROSO, 2009, p. 87-88), ao atingir direito do cidadão, a devolução de medida provisória será passível de ataque. As regras constitucionais e regimentais podem ser utilizadas também como garantia da própria sociedade contra arbitrariedades cometidas no próprio Parlamento.

Alves, Tribunal Pleno, j. 08/10/1980, DJ de 27.02.1981; MS nº 21.642, rel. Min. Celso de Mello, RDA 191/200; MS nº 21.303, Min. Octavio Galloti; MS nº 24.356, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 13/02/2003, DJ 12.09.2003; e MS nº 24.642, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 18/02/2004, DJ 18.06.2004. [MS 31.816 MC / DF rel. min. Luiz Fux, j. 27-03-2013, P, DJ de 27-5-2013.]

⁷² [MS 22.503 MC / DF rel. min. Maurício Corrêa, j. 08-05-1996, P, DJ de 06-06-21997]

Em resumo, conclui-se que o incidente de devolução de medida provisória:

- a) é inconstitucional, já que a medida provisória gera efeitos a partir da edição, causando impactos no plano jurídico, não podendo ser expurgada de maneira deliberada dessa esfera normativa;
- b) os Presidentes das Casas não possuem competência e nem legitimidade resguardadas nos regimentos e na Constituição para legitimar o ato, pois compete aos Plenários a pronúncia sobre a admissibilidade e sobre o mérito da medida provisória;
- c) o Presidente da República não pode retirar medida provisória em tramitação, cabendo somente revogá-la por meio de outro diploma de igual hierarquia; assim, não pode o Presidente de quaisquer das Casas do Parlamento devolvê-la, já que, com o edição, o ato normativo possui força de lei e seus efeitos estão em plena vigência;
- d) o ato de devolução é nulo e não contém qualquer efeitos, visto que a medida provisória possui força de lei e eficácia imediata, não podendo ser “devolvida” ao Poder Executivo, usurpando a prerrogativa do Poder Legislativo, uma vez que cabe ao Parlamento a deliberação da matéria;
- e) o Parlamentar tem direito ao devido processo legislativo, cabendo, portanto, ajuizar mandado de segurança contra o ato de devolução, na medida em que o incidente de devolução é destituído de qualquer legalidade;
- f) as normas constitucionais e regimentais são instrumentos que podem ser utilizados para garantia ao devido processo legislativo. São instrumentos que, segundo o Supremo Tribunal Federal, não se atêm à questão *interna corporis*, mas também para a segurança jurídica dos cidadãos.

Portanto, o incidente de devolução de medida provisória não gera efeitos, sendo tão somente um gesto político. É um ato é inconstitucional. A prerrogativa da análise da matéria é dos Plenários das Casas, ou seja, da instância máxima de decisões do Legislativo. Uma vez editada, a medida provisória gera efeitos no ordenamento jurídico. Sendo assim, esse ato não se sobrepõe aos efeitos que a medida já produziu e nem tampouco tem o poder de substituir os Plenários que compete a deliberação.

CONCLUSÃO

O campo de discussão sobre medida provisória é vasto. Falar da competência extraordinária do Presidente da República para deflagrar o processo legislativo sempre gera discussões. Ainda mais se ligarmos o uso exacerbado do provimento provisório com força de lei e ao processo deliberativo dentro das Casas do Congresso Nacional. A tramitação das medidas provisórias é tema altamente complexo no âmbito da doutrina constitucional e, além de ponto sensível, é fortemente influenciado por influxos de natureza meramente política. Daí a série de alterações que sofreu, seja fruto de reforma na Constituição, seja por forças externas, tais como as decisões judiciais da Corte Superior, ou em razão da *práxis* parlamentar no que diz respeito aos procedimentos em sede de questão de ordem, visando conter ou até mesmo provocar atrito entre os Poderes.

Reformas no texto constitucional, a exemplo da EC 32, são reações à exacerbação legiferante do Executivo, que acaba comandando a agenda do Legislativo. Por ser uma Casa pluralista, em que há atualmente 28 partidos políticos, aprovar um simples projeto de lei não é tão fácil. O processo de análise das matérias dentro do Congresso é lento. No que tange às medidas provisórias, o Legislativo se vê obrigado a deliberar, uma vez que os efeitos jurídicos estão em pleno vigor, cabendo a esse Poder a ratificação ou não em lei, pois a lei nasce no Legislativo.

Partindo dessas considerações, vimos nesta apresentação, algumas reações ao excesso de medidas provisórias instaram o Legislativo a se opor à invasão legiferante. Tivemos como grande marco a EC 32, que alterou substancialmente o regime desses atos normativos primários. Ocorre que não foi suficiente para conter o domínio externo da agenda legislativa. Disso, decisões sucessivas das Presidências das Casas buscaram mitigar a tramitação desses atos normativos. Em função do princípio democrático e com base na democracia representativa, procurar a manutenção das prerrogativas legislativas do Congresso foi a intenção dessas estratégias internas. Isso sem contar as decisões da Corte Suprema as quais delimitaram o processo decisório dentro do Legislativo.

Entretanto, o incidente de devolução de medidas provisórias, ocorrido apenas três vezes durante a história constitucional das medidas provisórias, apesar de ter passado despercebido pela doutrina e pelo Judiciário, suscita uma séria discussão não só quanto à edição desenfreada de MP,

mas também a afronta ao princípio democrático, bem como às prerrogativas dos próprios parlamentares a quem delegamos o poder de legislar.

Desse modo, usurpar a competência decisória dos órgãos máximos de deliberação das Casas, ou seja, os Plenários, como houve no caso de devolução de medidas provisórias, causa anomalia dentro do processo legislativo desses provimentos normativos que, por afetarem de imediato o ordenamento, merecem rito de apreciação especial. As prerrogativas dos parlamentares não se resumem a apenas ao foro por prerrogativa de função, mas também ao direito subjetivo ao devido processo legislativo com repercussão em toda sociedade que delega aos representantes o poder de legislar.

Ao analisarmos os atos de devolução, concluímos que a usurpação da competência legislativa por parte do Presidente do Congresso, além de afronta ao direito subjetivo ao devido processo legislativo dos parlamentares, infringiu, também, o regramento constitucional atinente ao processo de apreciação especial das medidas provisórias. Desse modo, o ato de devolução é um flagrante de inconstitucionalidade, uma vez que compete aos Plenários a deliberação das medidas provisórias. Pode-se afirmar também que é um ato sem efeito, pois, por ser inconstitucional, não substitui a decisão das Casas.

Portanto, além de inconstitucional, o incidente de devolução de medida provisória é também um atentado às instituições democráticas, na medida em que fere a separação dos Poderes, cerceia o direito dos congressistas ao devido processo legislativo, além de causar instabilidade no sistema jurídico e enfraquecer o Parlamento.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e a sua Conversão em Lei – A Emenda Constitucional n. 32 e o Papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória: edição e conversão em lei : teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ANDRADA, Bonifácio de. **Direito constitucional moderno e a nova redação da Constituição**. Edições Câmara. Brasília, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 16. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Sessão Deliberativa Extraordinária, de 5 de setembro de 2013. Ordem do dia. Discursos e Notas Taquigráficas**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=263.3.54.O&nuQuarto=55&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=11:42&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20&Data=05/09/2013&txApelido=MIRO%20TEIXEIRA&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final> Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4> Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional imento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4> Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Discursos e Natas Taquigráficas, Sessão solene do Congresso Nacional, em 11.09.2001**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=014.3.51.N%20%20%20%20%20%20&nuQuarto=13&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:40&sgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=11/09/2001&txApelido=A%C3%89CI O%20NEVES,%20PSDB-MG&txFaseSessao=Breves%20Comunica%C3%A7%C3%B5es%20%20%20%20%20%20%20%20&txTipoSessao=Extraordin%C3%A1ria%20->

[%20CN%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&dtHoraQuarto=15:40&txEtapa=](#)
Acesso em: 31 maio. 2017

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Discursos e Natas Taquigráficas, Sessão Extraordinária do dia 11 de março de 2009. Ordem do dia. Questão de Ordem suscitada pelo Deputado Régis de Oliveira, PSC/SP.** Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=031.3.53.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=85&nuOrador=2&nuInsercao=40&dtHorarioQuarto=11:48&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=11/03/2009&txApelido=REGIS%20DE%20OLIVEIRA.%20PS-C-SP&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&txTipoSessao=Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&dtHoraQuarto=11:48&txEtapa=> Acesso em: 31 maio 2017.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil : texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais n. 1/1992 a 93/2016, pelo Decreto legislativo n. 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão n. 1 a 6/1994.** 50 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293-7/600-DF.** Julgado em: 06.06.1990. D.J. 16.04.1993. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295> Acesso em: 19 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 221-DF.** Julgado em: 16.09.1993. D.J. 22.10.1993. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266254> Acesso em: 19 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048-DF.** Julgado em: 14.05.2008. D.J. 26.06.2012. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4029%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4029%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a96kpra> Acesso em: 31 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029-DF.** Julgado em: 08.03.2012. D.J. 27.06.2012. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2602344> Acesso em: 31 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127-DF.** Julgado em: 15.10.2015. D.J. 11.05.2016. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301437&caixaBusca=N> Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5513-DF**. Julgado em: 30.04.2016. D.J. 16.12.2016. Decisão Monocrática. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5513&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1753-DF**. Julgado em: 16.04.1998 D.J. 12.06.1998. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347250> Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2984-DF**. Julgado em: 04.09.2003 D.J. 14.05.2004. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387218> Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.931-DF**. Julgado em: 27.03.2009 D.J. 16.12.2009. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387218> Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.503-DF**. Julgado em: 08.05.1996 D.J. 06.06.1997. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766> Acesso em: 21 jun. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Livraria Almedina, Coimbra, 1993.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição – direito constitucional positivo**. 18 ed. rev. e atual. e ampliada. Belo Horizonte: DelRey, 2012.

COELHO, Mário. **Câmara promete devolver MPs com mais de um tema**. 2013. Congresso em Foco. Disponível em: <http://m.congressoemfoco.uol.com.br/noticias/camara-quer-prazo-para-analisar-medidas-provisorias/>. Acesso em: 12 nov. 2016.

GÓIS, Fábio. **Renan devolve medida provisória que reduz desoneração de pagamentos**. 2015. Congresso em Foco. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/renan-devolve-medida-provisoria-que-desonera-folha/>. Acesso em: 12 nov. 2016.

GÓIS, Fábio. **Senadores ameaçam devolver MPs sem votar**. 2012. Congresso em Foco. Disponível em: <http://m.congressoemfoco.uol.com.br/noticias/senadores-ameacam-devolver-mps-sem-votar/>. Acesso em: 12 nov. 2016.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Senado Federal. **Nota Informativa nº 4.043, de 2008. Referente à STC nº 2008-25759, da Consultoria Legislativa, sobre o episódio da devolução da Medida Provisória nº 446, de 2008, pelo Presidente do Senado Federal**. Consultoria Legislativa. Brasília. 2008.

LIMONGI, F. (2010). **Estudos Legislativos**. In: C. B. Martins, & R. Lessa, Horizontes das Ciências Sociais no Brasil (pp. 163 - 240). São Paulo: Barcarola -Discurso Editorial.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Luiz Alberto dos. A “**devolução**” da MP 669: erro jurídico e instabilidade institucional. 2015. Congresso em Foco. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/a-%E2%80%9Cdevolucao%E2%80%9D-da-mp-669-erro-juridico-e-instabilidade-institucional/>. Acesso em: 12 nov. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2 ed. 2 tiragem. São Paulo : Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo**. Brasília a. 47 n. 187 p. 137-139, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf?sequence=1> Acesso em: 20 jun. 2017.

TEMER, Michel. [**Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão Ordinária de 17/03/2009**]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=MICHEL+TEMER&txPartido=&txUF=&dtInicio=16%2F03%2F2009&dtFim=18%2F03%2F2009&txTexto=&txSumario=&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=DESC&btnPesq=Pesquisar#> Acesso em: 13 nov. 2016

TORRES, R.; GÓIS, F. **Governo busca alternativas para “MP devolvida”**. 2008. Congresso em Foco. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/governo-busca-alternativas-para-mp-devolvida/>. Acesso em: 12 nov. 2016.