



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Fernando Lagares Távora

### **Medidas Provisórias:**

riscos à separação dos poderes, reações institucionais e  
oportunidades de aprimoramento do processo legislativo  
constitucional

Brasília  
2022



Fernando Lagares Távora

## **Medidas Provisórias:**

riscos à separação dos poderes, reações institucionais e oportunidades de aprimoramento do processo legislativo constitucional

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

**Orientador: Prof. Dr. Luís Fernando Pires Machado**

Brasília  
2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública *Creative Commons* – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Fernando Lagares Távora

### **Medidas Provisórias:**

riscos à separação dos poderes, reações institucionais e oportunidades de aprimoramento do processo legislativo constitucional

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 7 de novembro de 2022, por:

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Luís Fernando Pires Machado  
ILB/Senado Federal

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva  
ILB/Senado Federal



**Medidas Provisórias:**

riscos à separação dos poderes, reações institucionais e oportunidades de aprimoramento do processo legislativo constitucional

**Provisional Measures:**

risks to the separation of powers, institutional reactions and opportunities to constitutional legislative process improvement

Fernando Lagares Távora \*

**RESUMO**

O trabalho analisou riscos à separação dos poderes, reações institucionais e o marco jurídico constitucional de medida provisória (MPV). Para seu desenvolvimento, foi realizada revisão bibliográfica recursiva, feita análise de jurisprudência e utilizada a literatura clássica, desenvolvida a partir da Constituição Federal de 1988, como marco teórico para os estudos analíticos desenvolvidos. Os resultados principais indicam que o processo legislativo atual de MPV distorce o equilíbrio e a separação dos poderes, promove disputas entre os Poderes, prejudica o funcionamento eficiente do Congresso Nacional. Diante dessa realidade, considerando os riscos e problemas identificados no modelo atual, as reações institucionais perpetradas às distorções vigentes, e buscando-se reduzir as incertezas e aumentar a previsibilidade e a segurança jurídica, apresentou-se, para debate, sugestão de aprimoramento do processo legislativo constitucional de MPV.

**Palavras-chave:** Medidas Provisórias. Separação dos poderes. Processo Legislativo Constitucional.

**ABSTRACT**

This work analyzed risks to separation of powers, institutional reactions and the constitutional legal framework of provisional measure (MPV). For its development, a recursive bibliographic review was performed, jurisprudence analysis was carried out and the classic literature, developed since the Federal Constitution of 1988 proclamation, was used as a theoretical framework for the developed analytical studies. The main results indicate that the current MPV legislative process distorts the balance and separation of powers, promotes disputes between Powers and harms the efficient National Congress operation. Under this scenario, considering the risks and identified problems in the current model, the institutional reactions perpetrated against the current distortions, and seeking to reduce uncertainties and increase predictability and legal certainty, a suggestion for MPV constitutional legislation improvement was presented for debate.

**Keywords:** Provisional Measures. Separation of powers. Constitutional Legislative Process.

---

\*Engenheiro Civil, Bacharel em Direito e Mestre em Economia (do Setor Público) pela Universidade de Brasília (UnB), Brasil. *Ingenieur (Ir.)*/MSc. in Management, Economics and Consumer Studies pela Wageningen University (WUR), Holanda. Consultor Legislativo do Senado Federal e advogado. E-mail: [tavora@senado.leg.br](mailto:tavora@senado.leg.br).



## 1. INTRODUÇÃO

A medida provisória (MPV), espécie legislativa criada pela Constituição Federal (CF) de 1988, tem sido utilizada como um importante instrumento de atuação do Poder Executivo para aprovação das agendas governamentais e para implementação de políticas públicas no Brasil.

Nos vinte primeiros anos do atual rito de tramitação, iniciado com a Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001, foram emitidas 1.136 medidas provisórias, o que redundou uma média superior a uma peça legislativa por semana (1,04).

Nesse contexto, entre outros, o debate sobre a nocividade do excesso de MPVs emitidas pelo Poder Executivo, dos riscos para o equilíbrio dos Poderes e para a Democracia, e as preocupações com impacto e os efeitos negativos para o Parlamento, sobretudo com possível descumprimento a regras constitucionais têm sido apontados como questões essenciais que ainda merecem reflexões e, eventualmente, correções no âmbito do processo legislativo constitucional brasileiro da espécie (SOARES, 2014; FREIRE, 2008; LOURO, 2014).

Em períodos distintos, mas com o mesmo foco, tanto o presidente do Senado Federal (SF) quanto o presidente da Câmara dos Deputados (CD) já se pronunciaram sobre a problemática do excesso de emissão de MPVs e sobre os danos provocados ao funcionamento do Parlamento brasileiro.

Segundo o então Presidente do Senado Federal, do período de 12/12/2007 a 02/02/2009, senador Garibaldi Alves Filho, havia no Parlamento uma compreensão, praticamente unânime, de que, com as regras vigentes à época, os trabalhos do Poder Legislativo seriam verdadeiramente prejudicados pela demasiada edição de medidas provisórias, tendo em vista o recorrente “trancamento” da pauta de votações. De acordo com o Presidente, em 2007, das 122 sessões deliberativas ordinárias realizadas na Casa Alta, 89 estiveram sobrestadas por MPVs, o que representaria um número significativo, pois impactou quase três quartos de todas as reuniões deliberativas do Senado Federal naquele ano (ALVES FILHO, 2008). Em novembro de 2008, o senador Garibaldi Alves anunciou a devolução ao da MPV nº 446, de 2008, que concedia benefícios tributários a entidades filantrópicas e anistiava instituições suspeitas de fraude. Foi a primeira vez desde 1989 que o Senado Federal devolvia uma medida provisória ao governo federal (G1, 2008).

O presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, afirmou que, com o objetivo de garantir efetividade à competência do Congresso Nacional (CN) de legislar, foi adotada a interpretação constitucional no sentido de que as medidas provisórias continuariam trancando a pauta das sessões ordinárias e a votação dos projetos de lei, mas, a partir daquele momento, não mais a pauta das sessões extraordinárias, nas quais poderiam ser votadas, *exempli gratia*, as emendas à Constituição Federal (CF), leis complementares, decretos legislativos e resoluções. De acordo com o Presidente da Câmara dos Deputados, a adoção dessa interpretação mostraria que o Poder Legislativo teria condições de emitir uma interpretação constitucional consequente que permitisse dar efetividade ao processo legislativo (TEMER, 2009). Esse movimento ficou conhecido como “Doutrina Temer”.

Importante ressaltar que o recorte de debate nesse bojo não está restrito ao trancamento de pauta, mas também ao grande número de MPVs editadas, o comprometimento de atuação das Casas Legislativas e ao risco à própria Democracia, que, no limite, teria a predominância de um Poder sobre o outro em contradição com



o princípio da separação dos Poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Diante desse cenário, considerando, por um lado, que tem sido recorrente a atuação do Poder Executivo por meio de emissão de grande número de medidas provisórias, e, por outro, o risco continuado de prejuízo à atuação do Congresso Nacional, que não só tem que continuar envidando esforços para lidar com um excessivo número de MPVs e com a imposição da pauta do Poder Executivo, em detrimento de limitação de sua atuação legiferante e de fiscalização, com prejuízo para o conjunto da sociedade, o estudo do processo legislativo das medidas provisórias à luz da Carta Magna, da Jurisprudência e da Doutrina deve ser prioridade para garantir o funcionamento independente e harmônico dos Poderes da República e, em determinada extensão, da Democracia no Brasil.

O estudo em questão se justifica para obtenção da forma mais adequada de uso das MPVs pelo Poder Executivo, para garantir o equilíbrio entre os Poderes e, igualmente, para não comprometer o tempo a ser destinado aos instrumentos legiferantes e de fiscalização pelo Congresso Nacional.

As distorções, dessarte, do processo legislativo de MPV trariam, em primeiro lugar, riscos políticos relevantes ao funcionamento do Parlamento, sobretudo com tensionamento de determinadas matérias, o que dificulta a normalidade dos trabalhos das Casas Legislativas e pode representar distorção do mecanismo adequado de produção de leis de uma Democracia.

Outra questão importante a ser destacada, nesse contexto, é o risco de judicialização da política decorrentes de emissão de MPV, o que acaba prolongando os problemas que deveriam ser resolvidos pelas iniciativas e causando insegurança jurídica.

Em consulta ao LEXML (2022), foram encontrados 328 acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) sobre medidas provisórias, de 1989 até 2022 – anos: 2020 (57); 2010 (43); 2000 (59); 1990 (166); 1980 (3). Como nem todas as ADIs já foram julgadas, os dados indicam evidências da alta judicialização. Por exemplo, 45,5% das Ações Diretas de Constitucionalidade questionam normas oriundas de medidas provisórias (VIANNA et al., 2007, p. 76).

Entende-se, também, que existem riscos econômicos já que o tempo investido com a análise de MPVs pode prejudicar a economia brasileira como um todo, na medida em que esse modo de funcionamento do Parlamento, com reiterados trancamentos de pauta e com foco exacerbado na discussão de MPVs, poderia atrasar o necessário debate sobre eventuais Reformas Administrativa e Tributária consistentes para o Brasil. Por exemplo, o Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, registrou que as reformas tributária e do Imposto de Renda ficariam para 2022, bem como admitiu que haveria resistência dentro do Congresso Nacional em relação à reforma administrativa (VALOR ECONÔMICO, 2021). Essas reformas ainda aguardam avaliação do CN.

Adicionalmente, entende-se existir igualmente um risco social relevante, já que muitas iniciativas populares que poderiam reduzir as desigualdades socioeconômicas acabam sendo limitadas e suas consequências acabam levando muito mais tempo para serem implementadas com um custo político e financeiro muito maior.

Portanto, o tema do excesso de emissão de MPVs e interferência no funcionamento do Poder Legislativo dialoga com aspectos constitucionais, legais, regimentais, bem como com aspectos econômicos, políticos e sociais, representa



relevância estratégica, e é discutido como profundo problema do processo legislativo brasileiro, demandando, portanto, necessários estudo, discussão, análise e melhoria.

Uma vez que o tema está fortemente presente no debate acadêmico (SZKLAROWSKY, 2003; SAMPAIO, 2007; CLÈVE, 2010; AMARAL JÚNIOR, 2012; CAVALCANTE FILHO, 2020) e no Parlamento, praticamente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, deve ser tratado como prioridade e demanda a seguinte indagação de pesquisa: de que modo o excesso de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo e sua processualística fragilizariam o papel do Poder Legislativo?

O objetivo geral do trabalho, por sua vez, seria analisar o rito do processo legislativo de medidas provisórias, sua evolução recente, suas consequências para o funcionamento, atuação e autonomia do Parlamento e seus reflexos para a separação dos Poderes. Já os objetivos específicos seriam: (i) identificar os principais problemas e distorções do atual processo legislativo de medida provisória, considerando a legitimidade do Parlamento e a independência dos Poderes; (ii) examinar os riscos para o Parlamento de eventual perda de sua autonomia ou interferência excessiva no seu campo de competência; (iii) levantar possíveis medidas ou soluções para enfrentar os problemas sobre a perspectiva do aprimoramento da atuação do Poder Legislativo na análise das medidas provisórias, tendo como balizas as atuais transformações dinâmicas da sociedade, a Constituição Federal, a doutrina e a jurisprudência constitucionais.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa em questão tem natureza descritiva, aplicada e, majoritariamente, qualitativa, utilizando, no entanto, sempre que possível, dados estatísticos para fundamentar os argumentos apresentados.

Em primeiro lugar, foi realizada uma ampla revisão bibliográfica em base de dados científicas e também coleta de publicações técnicas de referência (livros, artigos, periódicos). Foram pesquisadas palavras-chave como “medida provisória”, “pertinência temática”, “processo legislativo”, “agenda legislativa”, “separação dos poderes”, e outros verbetes que se fizerem necessários ao longo da pesquisa, com foco nas sistemáticas de análise das medidas provisórias pelo Parlamento. Nesse sentido, foram prospectados artigos científicos, em plataformas eletrônicas especializadas, como *google scholar* e *Scientific Electronic Library Online – SciELO*, e “Rede Virtual de Bibliotecas” (<https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca#/>); no Banco de Teses, Dissertações e Monografias do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB (<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/14>); e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (<http://bdtd.ibict.br/>), entre outras, priorizando a utilização de dados oriundos de fontes oficiais, sempre que possível.

Em seguida, foi realizada uma análise da adequabilidade do marco regulatório com os eventuais impactos das alterações de ritos promovidas ao longo dos anos, com pesquisa sempre que compatível, no sítio oficial do governo federal (Portal da Legislação da Casa Civil da Presidência Civil). Para o exame teórico e empírico das questões estudadas, foram utilizados os estudos analíticos de MPVs (CAVALCANTE FILHO, 2020; AMARAL JÚNIOR, 2012; CLÈVE, 2010; COELHO, 2007; SAMPAIO, 2006; SZKLAROWSKY, 2003; entre outros), que avaliaram o desenvolvimento da utilização dessa peça legislativa no Brasil. Foram consultados, informalmente, especialistas em Direito Constitucional que atuam na matéria no CN. Procedeu-se,





também, um amplo estudo da jurisprudência relacionada às MPVs e seu cotejamento com a prática adotada no Parlamento brasileiro. Em seguida, apresentam-se os resultados obtidos e sugestões de ação. Por fim, à luz dos achados da pesquisa, são indicadas possíveis vulnerabilidades da legislação vigente, e, eventualmente, propostas sugestões de melhoria no processo com vistas a um maior equilíbrio legiferante entre os Poderes.

### 3. PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL DE MPV

#### 3.1. *Design* constitucional das MPVs na CF de 1988

A arquitetura do Estado Democrático de Direito demanda a necessidade de reagir às demandas do Poder Executivo e de realizar os postulados democráticos, que pressupõem o controle político, incluindo a atuação das minorias, e judicial. De outra parte, o longo período de regime de exceção por que passou o país, a reiterada emissão de decretos-leis e, em seguida, o desmedido número de MPVs editadas dificultaram a atuação do CN e causaram desconfiança em relação a função extraordinária do Poder Executivo legislar (CLÈVE, 2010, pp. 20-21).

Os contrapontos democráticos e a forte desconfiança de fatores fáticos e históricos geraram sérias preocupações em relação à necessidade de limitar a competência do Poder Executivo de legislar. No entanto, sensível a essencialidade de disponibilizar àquele Poder as condições de efetivar suas funções institucionais, o Poder Constituinte manteve, por meio do art. 59, inciso V, combinado com o art. 62 da CF (BRASIL, 1988), a competência de atuação legiferante imediata ao Poder Executivo.

Por outro lado, esse mesmo Poder Constituinte originário limitou a atuação do Poder Executivo. Clève (2010, pp. 41-43) destaca que o constituinte conciliou o fortalecimento do Legislativo com as necessidades do Executivo, revogando todas as delegações ao Presidente da República no campo normativo individual (art. 25, ADCT, CF), exigindo delegação do Parlamento para projetos de lei (art. 68, § 3º, CF), estatuinto reserva absoluta do Parlamento em certas matérias, entre outras medidas. No entanto, segundo o autor, até a ação do Constituinte Derivado, por meio da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, não havia espaço para emissão de decreto autônomo.

Na prática, até a promulgação dessa EC, o Poder Executivo exercia suas funções de modo quase ilimitado por meio de edição de medidas provisórias, que são normas com força de lei, com produção de efeitos jurídicos imediatos, editadas exclusivamente pelo Presidente da República, nas hipóteses de relevância e urgência, com submissão imediata ao Congresso Nacional (art. 62, CF). Há matérias que são expressamente de veiculação proibida por essa peça legislativa (art. 62, § 1º, CF). Outrossim, há restrições implícitas e constitucionais, como a do art. 68 da CF, que vedaria a edição de MPV para tratar, por exemplo, de atos de competência exclusiva do CN, de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Nas palavras do Ministro Celso de Mello, a edição de medida provisória gera **dois efeitos imediatos**. O **primeiro efeito** é de **ordem normativa**, eis que a medida provisória - que possui vigência e eficácia imediatas - inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O **segundo efeito** é de **natureza ritual**, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira “*provocatio ad agendum*”, estimulando o



Congresso Nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei (ADI 293-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 6/6/1990, Plenário, DJ 16/4/1993).

Para serem convertidas definitivamente em lei ordinária, em regra, devem ser avaliadas por uma Comissão Mista, e, em sequência, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Quando há modificações ao seu texto, um projeto de lei de conversão (PLV) é oferecido, analisado e submetido para sanção do Presidente da República, que, se vetar parcialmente, submete novamente ao Congresso Nacional a parte não sancionada. Caso o veto seja derrubado, a parte vetada é reintegrada à lei já sancionada pelo Chefe do Poder Executivo.

Seu prazo inicial de vigência é de sessenta dias, e será prorrogado automaticamente por igual período, por ato do Presidente do Congresso Nacional, caso não tenha sua votação concluída nas duas Casas do Parlamento. Se não for votada em até quarenta e cinco dias, contados de sua publicação, entrará em regime de urgência na Casa em que se encontrar, ficando sobrestadas, até que se termine a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Conforme já definido em Questão de Ordem (QO) nº 411, 2009, pelo Presidente da Câmara dos Deputados e confirmada pelo STF, somente as sessões ordinárias e de votação dos projetos de lei ficam sobrestadas (Doutrina Temer). O Ministro Celso de Mello, no MS 27.931-MC – STF, indeferiu a medida cautelar contra a QO 411/2009 – CD, em 27/3/2009, e, em 16/12/2009, apresentou voto pela denegação da segurança.

#### **EMENTA - MS 27.931/DF**

MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO – IMPUGNAÇÃO DEDUZIDA CONTRA DELIBERAÇÃO EMANADA DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, RESOLVENDO QUESTÃO DE ORDEM, DEFINIU O CONTEÚDO E O ALCANCE DA EXPRESSÃO “DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS ” INSCRITA NO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES “INTERNA CORPORIS” DAS CASAS LEGISLATIVAS – POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DE CARÁTER POLÍTICO, SEMPRE QUE SUSCITADA QUESTÃO DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL – DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO DO PARLAMENTAR À CORRETA ELABORAÇÃO, PELO PODER LEGISLATIVO, DAS LEIS E DEMAIS ESPÉCIES NORMATIVAS – **A ANÔMALA SITUAÇÃO INSTITUCIONAL DECORRENTE DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS – A QUESTÃO PERTINENTE AO PODER DE AGENDA DO LEGISLATIVO – GRAVE COMPROMETIMENTO DA FUNÇÃO PRECÍPUA DO CONGRESSO NACIONAL PROVOCADO PELO BLOQUEIO DA PAUTA DE CADA UMA DE SUAS CASAS**, EM RAZÃO DA EXISTÊNCIA DE MEDIDA PROVISÓRIA PENDENTE DE APRECIACÃO APÓS 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS DE SUA PUBLICAÇÃO – INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA CONFERIDA AO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NO SENTIDO DE QUE O REGIME DE URGÊNCIA PREVISTO EM TAL DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, QUE FAZ SOBRESTAR “TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA” ONDE A MEDIDA PROVISÓRIA ESTIVER TRAMITANDO, **SOMENTE AFETA AQUELAS MATÉRIAS QUE SE MOSTREM PASSÍVEIS DE REGRAMENTO POR MEDIDA PROVISÓRIA** – EXEGESE VEICULADA NO ATO EMANADO DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, APOIADA EM CONSTRUÇÃO ESTRITAMENTE JURÍDICA, TEM A VIRTUDE DE PRESERVAR, EM SUA INTEGRALIDADE, O LIVRE DESEMPENHO, POR ESSA CASA DO CONGRESSO NACIONAL, DA FUNÇÃO TÍPICA QUE LHE É INERENTE : A FUNÇÃO DE LEGISLAR – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO (MS 27.931, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020). (Grifamos).



### 3.2. As três gerações de medidas provisórias

Sinteticamente, houve três gerações de medidas provisórias considerando seu processamento, ou seja, aplicação de três formas de avaliação (ritos e regras jurídicas) da peça legislativa MPV desde seu surgimento com a CF de 1988. A primeira, oriunda do texto original da Constituição Federal, que permitia que o Chefe do Poder Executivo editasse MPV sem restrição de matéria, com reedições infinitas, dentro do prazo de validade de trinta dias, conforme entendimento do STF (vide Súmula Vinculante 54, conversão da Súmula nº 651/STF, data de publicação do enunciado: DJ de 5-7-2004.). Esse fenômeno levou ao grave problema de MPVs vigentes por longo período sem deliberação final pelo Parlamento. Além disso, as matérias eram avaliadas necessariamente pelo plenário do Congresso Nacional (CN), que, se não estivesse reunido, deveria ser convocado, o que causava enormes gastos de convocação (custos administrativos, de oportunidade, ...). Nos casos de perda de eficácia da MPV, os efeitos eram *ex tunc*, ressalvada a possibilidade de regulamentação pelo CN.

#### Súmula Vinculante 54

**A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias,** mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição. (Data de Aprovação: Sessão Plenária de 17/03/2016. Fonte de publicação: DJe nº 54 de 28/03/2016, p. 1; DOU de 28/03/2016, p. 134.). (Grifamos).

Com a promulgação da EC nº 32, de 2001, o regime de tramitação de medidas provisórias mudou drasticamente. Nessa segunda geração, limitaram-se as matérias passíveis de MPVs, proibiu-se a reedição infinita de MPVs, o prazo de validade passou a ser 60 dias, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período. Ademais, a avaliação das MPVs passou a ser feita pelo plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sucessivamente, após a oitiva de Comissão Mista (cf. ADI 4.029). Nos casos de perda de eficácia de MPV, os efeitos são *ex nunc*, caso o CN não regulamente os efeitos em sessenta dias. Outro importante efeito introduzido pela EC nº 32, de 2001, foi o instituto do sobrestamento. Caso a MPV não tenha sido aprovada até o 45º dia, a pauta fica sobrestada, o que significa, no jargão legislativo, trancamento, ou seja, impedimento de votação de outro projeto de lei ordinária, exceto pela aplicação da Doutrina Temer, que, foi adotada também como prática pelo Senado Federal.

#### Excerto da Ementa - ADI 4.029

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, 6º, 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. 1. A democracia participativa delineada pela Carta de 1988 se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais, por isso que é de se conjurar uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de "entidade de classe de âmbito nacional" previsto no art. 103, IX, da CRFB. 2. A participação



da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada, como consectário de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na percepção doutrinária de Peter Häberle, mercê de o incremento do rol dos legitimados à fiscalização abstrata das leis indicar esse novel sentimento constitucional. 3. *In casu*, a entidade proponente da ação sub judice possui ampla gama de associados, distribuídos por todo o território nacional, e que representam a integralidade da categoria interessada, qual seja, a dos servidores públicos federais dos órgãos de proteção ao meio ambiente. 4. **As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.** 5. **O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional.** [...] 11. Ação Direta julgada improcedente, declarando-se incidentalmente a inconstitucionalidade dos artigos 5º, 6º, parágrafos 1º e 2º, da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, postergados os efeitos da decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, para preservar a validade e a eficácia de todas as Medidas Provisórias convertidas em Lei até a presente data, bem como daquelas atualmente em trâmite no Legislativo. (ADI 4.029, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-125 DIVULG 26-06-2012 PUBLIC 27-06-2012 RTJ VOL-00223-01 PP-00203). (Grifamos).

A terceira geração corresponde a um caso *sui generis* que se refere ao modelo de tramitação de peças legislativas em face do Sistema de Deliberação Remota (SDR), introduzido no Brasil em decorrência da crise sanitária mundial de Covid-19 (Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020).

#### **Excertos do Ato Conjunto nº 1, de 2020**

**Art. 1º** Este Ato dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de medidas provisórias editadas durante a vigência da Emergência em Saúde Pública e do estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, ainda pendentes de parecer da Comissão Mista a que se refere o art. 62, § 9º, da Constituição Federal

*Parágrafo único.* Aplicam-se as disposições da Resolução nº 1, de 2002-CN, no que não colidir com o disposto neste Ato.

**Art. 2º** No primeiro dia útil seguinte à publicação, no Diário Oficial da União, de medida provisória, de que trata o art. 1º, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir os respectivos avulsos eletrônicos.

***Parágrafo único.* Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.**

**Art. 3º** À Medida Provisória poderão ser oferecidas emendas perante o órgão competente da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, protocolizadas por meio eletrônico simplificado, até o segundo dia útil seguinte à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, sendo a matéria imediatamente encaminhada em meio eletrônico à Câmara dos Deputados após decorrido esse prazo.



....

**Art. 5º** Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 14º (décimo quarto) dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º A tramitação em cada Casa atenderá às regras estabelecidas para esse período, especificamente no que se refere ao funcionamento dos Sistemas de Deliberação Remota de cada Casa.

**§ 2º Havendo modificações no Senado Federal, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-las no prazo de 2 (dois) dias úteis. .... (Grifamos).**

Sob esse regime de aplicação temporária, o funcionamento da CM ficou suspenso, as MPVs são relatadas por um deputado federal e um senador nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em substituição à CM. O prazo para a apresentação de emendas é de apenas dois dias úteis após a publicação da MPV, com envio direto da matéria à CD, onde começa a tramitar. Ao chegar ao SF, existe a possibilidade de emendamento em plenário por senadores da peça legislativa sob análise. Importante ressaltar que tal medida somente foi tomada com anuência do Poder Judiciário, que por meio da decisão monocrática do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, assim se pronunciou:

CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, em especial dos artigos 2º e 37, *caput*, e, **AUTORIZO, nos termos pleiteados pelas Mesas das Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental**; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental. (Grifamos).

Importante ressaltar que a decisão do Relator não proibiu o funcionamento das comissões mistas, apenas tornou seus trabalhos facultativos, ou seja, caso fosse possível, a instalação e o funcionamento do colegiado, e o rito ordinário poderia ser adotado. A decisão, portanto, permitiria que as MPVs fossem instruídas no Plenário das Casas Legislativas, eliminando a necessidade de passarem obrigatoriamente pelas CMs. De outra parte, suspendeu a decisão adotadas na ADI 4.029, que obrigava a instalação da CM e que tornou obrigatório o seu parecer para o regular atendimento dos pressupostos constitucionais da análise de MPV.

As normas estabelecidas colidem com o teor da CF e da Jurisprudência do Excelso Tribunal, mas foram confirmadas pelo Pleno da Corte, considerando o estado de excepcionalidade. Não há, no entanto, prazo para descontinuidade das regras excepcionais, que poderão continuar em vigor durante a emergência de saúde pública decretada em face da pandemia de Covid-19.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ATOS DAS MESAS DIRETORAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. FUNCIONAMENTO



PARLAMENTAR DURANTE A EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA. PANDEMIA COVID-19. PROCESSO LEGISLATIVO E SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA. ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO AO TRÂMITE DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E SEPARAÇÃO DOS PODERES. RAZOABILIDADE DA APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DIRETAMENTE NO PLENÁRIO DAS CASAS. INTERPRETAÇÃO CONFORME. ARGUIÇÕES PARCIALMENTE PROCEDENTES. 1. O controle legislativo sobre medidas provisórias editadas pelo Presidente da República é tão importante para o equilíbrio entre os poderes da República que a Constituição Federal estabeleceu uma única hipótese excepcional de suspensão do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, durante o recesso do Congresso Nacional (CF, § 4º, art. 62). 2. As alterações no funcionamento regimental das Casas Legislativas, em virtude da pandemia da COVID-19, não caracterizam recesso parlamentar, pois o Congresso Nacional continuará a funcionar e exercer todas as suas competências constitucionais. 3. A Constituição Federal consagrou, juntamente com a necessidade de atuação harmônica do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, o respeito ao princípio da eficiência, como aquele que impõe a todos os poderes de Estado e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios constitucionais, legais e morais necessários para a maior rentabilidade social de suas atividades. 4. Mostra-se razoável, em tempos de estado de emergência decretado em face de grave pandemia, a possibilidade de o Congresso Nacional, temporariamente, estabelecer a apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da impossibilidade momentânea de atuação da comissão mista. **5. Medida Cautelar confirmada e ADPFs julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme aos atos impugnados, delimitando que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer, em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa, sem prejuízo da possibilidade de as Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.** (ADPF 661, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-183 DIVULG 14-09-2021 PUBLIC 15-09-2021).

As grandes diferenças entre as gerações de tramitação de MPV podem ser resumidas no seguinte quadro:



Quadro 1 – Principais diferenças entre a 1ª, 2ª e 3ª geração de tramitação de MPV

Alterações de procedimento	Primeira geração (texto original - CF)	Segunda geração (EC nº 32, de 2001)	Terceira geração (Ato Conjunto nº 1, de 2020)
Restrição de matérias	Não	Sim, art. 62, § 1º, CRFB/88.	Sim, art. 62, § 1º, CF.
Prazo de vigência	30 dias	60 dias	60 dias
Possibilidade de reedição	Sim, infinitamente, dentro do prazo de trinta dias, o que, na prática, eternizava a tramitação da matéria.	Não. Apenas, uma prorrogação de 60 dias.	Não. Apenas, uma prorrogação de 60 dias.
Congresso Nacional em recesso	Convocação extraordinária para deliberação	Prazo da MPV não flui, fica suspenso.	Prazo da MPV não flui, fica suspenso.
Apreciação	Sessão conjunta do Congresso Nacional.	CM, seguida de sessão individual de cada casa legislativa, sucessivamente.	<b>Sem CM, seguida de sessão individual de cada casa legislativa, sucessivamente, com possibilidade de emendamento por senadores em plenário.</b>
Sobrestamento	Não	Sim, a partir do 45º dia sem deliberação do CN (regime de urgência).	Sim, a partir do 45º dia sem deliberação do CN (regime de urgência).
Efeitos da rejeição	<i>Ex tunc</i> , com regulação pelo CN.	<i>Ex nunc</i> , se o CN não regulamentar em 60 dias. Caso disponha de forma diferente nesse período, o CN pode atribuir efeitos <i>ex-tunc</i> , nos termos do art. 11 da Resolução nº 1, de 2002 – CN.	<i>Ex nunc</i> , se o CN não regulamentar em 60 dias. Caso disponha de forma diferente nesse período, o CN pode atribuir efeitos <i>ex-tunc</i> , nos termos do art. 11 da Resolução nº 1, de 2002 – CN.

Fonte: Cavalcante Filho (2020), com ajustes promovidos pelo autor.

Sendo relevante na análise das MPVs, o equilíbrio dos Poderes, ou seja, o controle do poder pelo próprio poder, aperfeiçoado no princípio de limitação recíproca e harmônica dos controles – pesos e contrapesos (*checks and balances*). Esse



princípio deve ser respeitado estritamente. Em adição, o princípio da separação dos Poderes, que determina a independência e harmonia de atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, representa um modelo político de governança do Estado, com respeito mútuo à atuação de cada Poder, que está no bojo da tramitação de MPVs no CN.

Nesse sentido, fundamental destacar o *decisum* na ADI 5.717 que estabeleceu que seria inconstitucional MPV ou lei decorrente de sua conversão cujo conteúdo normativo caracterize a reedição, na mesma sessão legislativa, de MPV anterior rejeitada, de eficácia exaurida por decurso do prazo ou que ainda não tenha sido apreciada pelo Congresso Nacional dentro do prazo estabelecido pela Constituição Federal, sob o argumento de que interpretação jurídica em sentido contrário importaria violação do princípio da separação de Poderes porque, nesse caso, o Presidente da República teria o controle e comando da pauta do CN, por conseguinte, das prioridades do processo legislativo, em detrimento do próprio Poder Legislativo.

#### **Ementa da ADI 5.717**

EMENTA CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. ESTABELECIMENTO DA ORGANIZAÇÃO BÁSICA DOS ÓRGÃOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E DOS MINISTÉRIOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 62, CAPUT e §§ 3º e 10, CRFB. REQUISITOS PROCEDIMENTAIS. REJEIÇÃO E REVOGAÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA COMO CATEGORIAS DE FATO JURÍDICO EQUIVALENTES E ABRANGIDAS NA VEDAÇÃO DE REEDIÇÃO NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA. INTERPRETAÇÃO DO §10 DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. AUSÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE SUPERVENIENTE. ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRECEDENTES JUDICIAIS DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. O Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica no sentido de que apenas a modificação substancial, promovida durante o procedimento de deliberação e decisão legislativa de conversão de espécies normativas, configura situação de prejudicialidade superveniente da ação a acarretar, por conseguinte, a extinção do processo sem resolução do mérito. Ademais, faz-se imprescindível o aditamento da petição inicial para a convalidação da irregularidade processual. Desse modo, a hipótese de mera conversão legislativa da medida provisória não é argumento suficiente para justificar prejudicialidade processual superveniente. **2. Medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, em face do seu caráter transitório e precário. Assim, aprovada a medida provisória pela Câmara e pelo Senado, surge nova lei, a qual terá o efeito de revogar lei antecedente. Todavia, caso a medida provisória seja rejeitada (expressa ou tacitamente), a lei primeira vigente no ordenamento, e que estava suspensa, volta a ter eficácia.** 3. Conversão do exame da medida cautelar em julgamento do mérito da demanda. 4. O argumento de desvio de finalidade para justificar o vício de inconstitucionalidade de medida provisória, em razão da provável direção de cargo específico para pessoa determinada não tem pertinência e validade jurídica, porquanto, na espécie, se trata de ato normativo geral e abstrato, que estabeleceu uma reestruturação genérica da Administração Pública. Esse motivo, inclusive, autorizou o acesso à jurisdição constitucional abstrata. 5. Impossibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória revogada, nos termos do prescreve o art. 62, §§2º e 3º. Interpretação jurídica em sentido contrário, importaria violação do princípio da Separação de Poderes. Isso porque o Presidente da República teria o controle e comando da pauta do Congresso Nacional, por conseguinte, das prioridades do processo legislativo, em detrimento do próprio Poder Legislativo. Matéria de competência privativa das duas Casas Legislativas (inciso IV do art. 51 e inciso XIII do art. 52, ambos





da Constituição Federal). 6. O alcance normativo do § 10 do art. 62, instituído com a Emenda Constitucional n. 32 de 2001, foi definido no julgamento das ADI 2.984 e ADI 3.964, precedentes judiciais a serem observados no processo decisório, uma vez que não se verificam hipóteses que justifiquem sua revogação. 7. Qualquer solução jurídica a ser dada na atividade interpretativa do art. 62 da Constituição Federal deve ser restritiva, como forma de assegurar a funcionalidade das instituições e da democracia. Nesse contexto, imperioso assinalar o papel da medida provisória como técnica normativa residual que está à serviço do Poder Executivo, para atuações legiferantes excepcionais, marcadas pela urgência e relevância, uma vez que não faz parte do núcleo funcional desse Poder a atividade legislativa. 8. É vedada reedição de medida provisória que tenha sido revogada, perdido sua eficácia ou rejeitada pelo Presidente da República na mesma sessão legislativa. Interpretação do §10 do art. 62 da Constituição Federal. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017, resultado da conversão da Medida Provisória n. 782/2017. (ADI 5.717, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 27/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-140 DIVULG 27-06-2019 PUBLIC 28-06-2019). (Grifamos).

Ao tratar da tramitação de proposições legislativas no Parlamento, Cavalcante Filho (2020, pp. 29-30; 228-229) ressalta que, em face dessa parametrização principiológica, a quem faz as leis não poderia ser atribuído a função de executar ou, ainda, que tivesse a prerrogativa de julgá-la. O reflexo na tramitação de proposições legislativas seria separar as funções de legislar, administrar e julgar. No entanto, segundo o autor, esse dogma deve ser mitigado para reconhecer que a função legiferante precípua deve ser do Parlamento, mas que o Executivo deve participar do processo legislativo, sobretudo em períodos de crise profunda como foi no caso do *crack* da bolsa de Nova Iorque e do *New Deal*, em que deveria ter papel mais central. Assim, feitas essas ponderações, existem matérias que para serem deliberadas deve ser atendida sua competência de iniciativa, sob pena invasão de atribuição alheia; não aceitação de emendas parlamentares em determinados projetos de iniciativa dos Poderes Executivo ou Judiciário, sobretudo para aumento de despesas; excepcionalidade de legislação emitida pelo Poder Executivo, que, no caso de MPV, só podem ser emitidas se atendidos os pressupostos de relevância e urgência, atendidas as limitações materiais e submetidas a ritos próprios.

#### 4. O PAPEL DAS MPVs NO SISTEMA LEGISLATIVO BRASILEIRO

A partir do delineamento da seção anterior, emergem duas posições acerca do papel da MPVs no sistema legislativo brasileiro. A primeira seria de que as MPVs seriam necessárias para o equilíbrio de gestão do Estado (SZKLAROWSKY, 2003; SAMPAIO, 2006). A segunda, de que seu uso, geralmente excessivo, prejudica a autonomia e independência do Congresso Nacional (COELHO, 2007; ALVES FILHO, 2008; TEMER, 2009).

O jurista Szklarowsky (2003, pp. 99-100), em sua obra clássica “Medidas provisórias: instrumento de governabilidade” menciona o jurista Calmon Passos que defende que seria inútil eliminar a função legiferante da Administração Pública ou reduzi-la sob o risco de impedir o Poder Executivo de armar-se de mecanismos para atender a premência e imprevisibilidade dos fatos.

A medida provisória teria sido, assim, incrustada no Texto Maior pelo constituinte no lugar de honra ocupado pelo autoritário decreto-lei – DL (SZKLAROWSKY, 2003, p. 57). Adicionalmente, para romper barreiras impostas pela



rígida divisão dos Poderes, a medida provisória, usada com parcimônia e sob os cânones constitucionais, promove a mobilidade do Estado e a segurança jurídica (SZKLAROWSKY, 2003, p. 57). Conclui Szklarowsky (2003, p. 185), mesmo reconhecendo problemas do instituto jurídico, que a medida provisória seria um mal necessário para suprir o exercício da prerrogativa do Poder Legislativo em circunstâncias anômalas e dentro do espírito da Carta Magna.

Em outro espectro, Coelho (2007, p. 57) argui o problema do abuso do poder legiferante do Poder Executivo, argumentando que a Lei Magna manteve a competência para o Executivo editar normas com vigência imediata, sem regulamentação específica, frustrando as expectativas de valorização do Congresso Nacional e contribuindo para o desequilíbrio entre os Poderes. Adicionalmente, o excesso de medidas provisórias editadas, tratando de quase todos os temas, teria exacerbado a crise de relação saudável, harmônica e independente entre os poderes e mesmo que o Poder Legislativo tivesse capacidade de analisar, a tempo e a contento todas as MPVs, teria havido ingerência na seara do Poder Legislativo (COELHO, 2007, pp. 62; 76).

Assim, em síntese, Coelho (2007, pp. 93-98) debate o excesso de MPVs e a independência do Poder Legislativo, criticando o uso indiscriminado do instrumento e o abuso da alegação de existência dos pressupostos constitucionais pelo Executivo como forma de dominar a agenda legislativa comprometendo o princípio da separação dos Poderes. Outro fenômeno igualmente importante, nesse contexto, foi a ação do Poder Executivo que identificava conteúdo de propostas em tramitação no Poder Legislativo para elaborar projetos de lei e direcioná-los para sua própria agenda legislativa, beneficiando-se do debate amadurecido e consolidado no Parlamento, muitas vezes com iniciativas oriundas de parlamentares até da oposição. Trabalho seminal de Silva (2013) apresenta os mecanismos, as estratégias, os tipos de apropriação e análise, em profundidade, dos objetivos da aplicação da apropriação da agenda legislativa no Brasil.

A leitura desses autores (SZKLAROWSKY, 2003; COELHO, 2007) mostra visões, muitas vezes, não antagônicas acerca dos problemas do processo legislativo de medidas provisórias. Entretanto, há uma percepção de que para uma visão, o instrumento dá capacidade de gestão ao Estado; enquanto, para outra, apresenta um dificultador para o funcionamento de parte do Estado, o Parlamento. Mas para ambos ainda há espaço para aprimoramento do seu uso.

## **5. O EXCESSO DE EDIÇÃO DE MPVs E O IMPACTO PARA O PARLAMENTO**

### **5.1. Estatística simplificada de edição de MPVs**

Do governo de Castello Branco até o do Presidente José Sarney, antes da promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1998, foram emitidos 2.481 decretos-lei, uma média de 9,0 por mês.

Da promulgação da CF até a EC nº 32, de 2001, foram adotadas 6.100 MPVs, o que corresponde a uma média mensal de 39,3 MPVs. No auge do processo, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, essa média chegou ao expressivo número de 80,3 por mês, com destaque sobretudo para o enorme número de MPVs reeditadas.

Após a EC nº 32, de 2001, houve significativa redução no uso da peça legislativa, mas o número de edições manteve-se alto. Da EC nº 32, de 2001, até o



dia 11 de setembro de 2022, foram emitidas nada menos do que 1.136 MPVs, média semanal de 1,04 MPVs (vide Quadro 2 a seguir).

Quadro 2 – MPVs editadas pós-EC nº 32, de 2001, por ano, e média semanal

Ano	MPVs	MPVs p/ semana	Ano	MPVs	MPVs p/ semana
2001*	20	1,27	2012	45	0,86
2002	82	1,57	2013	35	0,67
2003	58	1,11	2014	29	0,56
2004	73	1,4	2015	43	0,82
2005	42	0,81	2016	56	1,07
2006	67	1,28	2017	51	0,98
2007	70	1,34	2018	53	1,02
2008	40	0,77	2019	48	0,92
2009	27	0,52	2020	108	2,07
2010	42	0,81	2021	70	1,34
2011	36	0,69	2022**	41	1,13
			<b>TOTAL</b>	<b>1.136</b>	<b>1,04</b>

Fonte: Brasil (2022). Elaboração própria. \* De 12/9/2001. \*\* Até 11/9/2022.

Sob qualquer parâmetro de ponderação e razoabilidade parece um número excessivo de MPVs, o que denotaria uma grande intervenção do Poder Executivo na atuação do Parlamento. Até o fim de outubro, no regime inaugurado pela EC 32/2001, que limitou a uma única vez a prorrogação das MPVs, o presidente Jair Bolsonaro tornou-se o recordista absoluto de edição da espécie com 271 edições, superando até mesmo presidente Lula da Silva, que, no seu primeiro mandato, usou do expediente 240 vezes (ESTADÃO, 2022). Tanto a doutrina quanto o STF destacam o fato de que o número de MPV é considerado alto, com potencial de distorção da separação dos Poderes. Abreu Júnior (2002, p. 50) afirmou que o número de MPVs editadas constituía um abuso, devido ao fato de o Presidente da República utilizar-se de um instrumento extraordinário de forma ordinária, desvirtuando o disposto na Constituição Federal. No mesmo sentido, o Relator do MS 27.931-MC, Ministro Celso de Mello, afirmou que transformar a prática extraordinária dessa competência normativa primária em exercício ordinário do poder de legislar, traria grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes (Para uma visão complementar sobre esses dados, ver: TÁVORA, 2015).

Como destacado pelo Estadão (2022), algumas vezes, as medidas provisórias são necessárias, há assuntos relevantes e urgentes cuja espera do processo legislativo normal poderia causar danos irreparáveis à sociedade. De outra parte, destaca essa fonte, que seria preciso realismo, já que a edição de 271 MPVs, em uma única legislatura, indicaria um uso abusivo dessa atribuição em detrimento da violação das competências do CN.

Entende-se, nesse contexto, que o excesso de medidas provisórias pode pôr em xeque o funcionamento dos Poderes e, no limite, pode comprometer importantes instrumentos da própria democracia.



## 5.2. A fragilização do princípio da separação dos poderes

A soberania do conceito de poder político uno, indivisível e indelegável alcançou seu auge teórico, normativo e positivado na obra “O espírito das leis”, de *Charles de Secondat*, o barão de Montesquieu, que propôs a distinção funcional de poderes em função: i) legislativa – editar normas gerais, abstratas, impessoais, inovadoras na ordem jurídica (leis em sentido material) e fiscalizar e controlar atos do poder executivo; ii) executiva – promover a administração do Estado, nos objetivos serviço público, fomento e intervenção; iii) judiciária – aplicar ou revisar, de forma definitiva, a aplicação das normas jurídicas aos casos concretos (MONTESQUIEU, 2005). Ínsito do sistema proposto estava a *cooperação* entre os poderes constituídos. Essa ideia de divisão de poderes se espalhou pelo continente americano, tendo por referência inicial a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Segundo Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 219), o referido princípio adquiriu *status* essencial no curso de construção e aprimoramento do Estado de Direito.

No sistema constitucional brasileiro atual, o princípio da separação dos poderes está insculpido no art. 2º da Constituição Federal (CF): *são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário* (art. 2º, CF, BRASIL, 1988), e ainda constitui cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso III, CF, BRASIL, 1988), ou seja, não se admite proposta de emenda cujo objeto de deliberação pretenda aboli-lo.

Embora o elemento conceitual “cooperação” previsto na teoria da separação dos poderes de Montesquieu não esteja inserido expressamente na Carta Magna atual, haveria alguns mecanismos de integração no arquétipo institucional com a finalidade de promoção do desenvolvimento econômico, político e social (GOUVEA, 2019, p.12).

Com base nessas considerações, entende-se que o Presidente da República somente deveria emitir medidas provisórias, em casos muito especiais, quando estivessem presentes os pressupostos de *relevância* e *urgência* (art. 62, CF, BRASIL, 1988), para não ocorrer intromissão na função precípua do Poder Legislativo e, outrossim, para evitar insegurança jurídica de mudança de marcos regulatórios em prazos exíguos, o que, não raramente, leva à judicialização da legislação decorrente.

Diante desse dilema em que ocorrem reiteradas disputas de poder entre o Executivo e o Legislativo, com casos relevantes indo para julgamento no âmbito do Poder Judiciário, torna-se fundamental refletir sobre possíveis bases teóricas e pragmáticas para reduzir a tensão política e favorecer uma tomada de decisão mais racional, eficiente e eficaz da aplicação do princípio da separação dos poderes. Estudo de Gouvea (2019, p.3) analisa o modelo teórico clássico de Montesquieu (a separação ou independência, a distribuição de competências e a cooperação como forma de conexão do poder político) e entende serem necessárias ferramentas que promovam o diálogo institucional. Adicionalmente aos efeitos da tentativa de controle de pauta pelo Poder Executivo anteriormente debatidos, a judicialização da política, principalmente devido ao crescimento do papel da jurisdição constitucional, e ao efeito *backlash*, exercido como reações legislativas às decisões do Poder Judiciário, a autora propõe uma revisão da teoria da separação dos poderes, na forma da dogmática concebida inicialmente, com a incorporação do elemento cooperação (GOUVEA, 2019, pp.13; 14; 19).



Nesse contexto, Gouvea (2019, p.1) cita a proposta formulada por Bruce Ackerman, intitulada “Nova separação dos poderes”, que argumenta contra a exportação do sistema americano de poderes e defende a sistemática “parlamentarismo restrito” – quando um primeiro ministro e seu governo estariam autorizados a permanecer no poder enquanto mantiverem o apoio da câmara dos deputados democraticamente eleita (ACKERMAN, 2009). Esse modelo poderia gerar estratégias institucionais que melhor serviriam aos três grandes princípios motivadores da doutrina moderna da separação dos poderes: democracia, governança e proteção dos direitos fundamentais.

A teoria da separação dos poderes defendida deveria contribuir para a concretização da promessa de um judiciário técnico e oferta de serviços típicos de um estado justo e eficiente. Assim, o modelo de parlamentarismo centrado seria limitado pela legitimidade democrática, via eleições e decisões prévias do povo, pela especialização funcional, por um sistema de tribunais independentes e por instâncias de controle e integridade contra a corrupção, e pelo controle dos direitos liberais, com instância de salvaguarda de justiça distributiva e de direitos participativos dos cidadãos (ACKERMAN, 2009, pp. 125; 219-220).

Uma terceira abordagem complementar, de cunho mais pragmático, focando no caso brasileiro, seria o fortalecimento do Poder Legislativo com restrições normativas à adoção de medidas provisórias pelo Executivo e análise mais estrita dos pressupostos de relevância e urgência no Parlamento. Seria uma forma de dar relevo ao povo por meio dos seus representantes eleitos. Nesse sentido, os direitos seriam reconhecidos como necessários em razão das “circunstâncias da justiça”, mas devem ser identificados e interpretados no contexto das “circunstâncias da política”, ou seja, em circunstâncias nas quais é preciso chegar a um acordo coletivo e coercitivo sobre o caráter dos direitos, haja vista a existência de opiniões e interesses divergentes (WALDRON, 2003, p. 116). Nesse bojo, a lição de Amaral Júnior (2012, pp. 151-152) é no sentido de que os requisitos relevância e urgência são de natureza eminentemente política, a juízo inicial do Presidente da República, escrutináveis pelo Congresso Nacional e com possibilidade de controle pelo Poder Judiciário. Para o autor, a “relevância” brasileira assemelha-se à “necessidade” da matriz italiana, ao tempo que a “urgência”, prática institucional parlamentar, não estaria atrelada a um lapso temporal, mas, sim, a um juízo político de oportunidade e conveniência (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 153).

Estudo de Neto et al. (2009, pp. 236-237), analisando a judicialização da política orçamentária no Brasil, apontou diversos temas não enquadrados nos requisitos de urgência e imprevisibilidade para enquadramento de liberação de recursos orçamentários autorizados a título de crédito extraordinário por meio de medidas provisórias. Os autores alegam que a operação foi um *by pass* ao Poder Legislativo, que somente poderiam apreciar a matéria a posteriori, quando já efetivadas as despesas e sem qualquer ganho político na rejeição da política orçamentária implementada pela MPV. Por outra parte, no contexto do MS nº 27.931, que questionou a interpretação dada pelo presidente da Câmara na QO 411/2009, o trabalho de Ribeiro e Muniz (2020, pp. 171-172) sustenta que houve profunda alteração do *status quo* do processo legislativo de MPV, com consequências importantes para atribuição de poderes de agenda e veto dos principais atores do Executivo e do Legislativo que atuam no presidencialismo de coalizão brasileiro. Silva (2019, p. 147-148), por sua vez, pondera que os pressupostos de “relevância e urgência” variaram de acordo com os agentes econômicos e políticos e com a finalidade colimada. Nesse sentido, a autora entende ser inviável a busca por fórmulas



fixas que possam trazer uma definição estável para o conceito porque essa medida nunca foi adotada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, pelo poder constituinte derivado, por regulamentação infraconstitucional ou mesmo por decisões do Poder Judiciário.

Com base nessas ponderações, para a garantia do equilíbrio entre os Poderes, o não comprometimento das funções do Parlamento com instrumentos legiferantes expeditos emitidos pelo Executivo, e, de outra parte, na maior medida possível, para a redução de judicialização da política, seria fundamental uma análise mais criteriosa dos requisitos de admissibilidade de MPV pelo Parlamento brasileiro.

## **6. MARCO JURÍDICO PARA IMPUGNAÇÃO DE MATÉRIA ESTRANHA EM MPV**

### **6.1. Pertinência temática em MPVs: falta de um delineamento teórico consistente**

Em outros sistemas jurídicos, a pertinência temática de matéria à proposição a ser emendada não costuma ser objeto de grandes debates e disputas. Por exemplo, nos Estados Unidos da América, o conceito foi estabelecido em 1789 no âmbito do Comitê de Regras do Parlamento estadunidense (*Germaneness*, germanidade em tradução livre, corresponde aproximadamente à pertinência temática), e apresenta os seguintes princípios: a) uma emenda deve estar relacionada ao assunto em consideração; b) o propósito fundamental da emenda deve ser pertinente ao propósito fundamental do projeto de lei; c) a emenda, quando considerada como um todo, deve estar dentro da jurisdição do Comitê; d) uma proposição individual não pode ser emendada por outra proposição individual, mesmo que sejam da mesma classe; e) uma matéria específica não pode ser alterada por uma disposição de natureza geral; f) uma matéria de natureza geral pode ser alterada por proposições específicas da mesma classe. O Presidente do Comitê decide sobre questões de pertinência temática (USHR, 2022).

Importante frisar que a pertinência é determinada com base na parte do projeto de lei que está sendo considerada no momento da proposta de emenda. Assim, se o projeto está sendo analisado para emenda por título, uma nova seção deve ser pertinente a esse título em particular; mas se o projeto for considerado como um todo e aberto a emendas em qualquer ponto, a emenda precisa apenas ser pertinente ao projeto como um todo e não a um título específico (USHR, 2022).

Dessa forma, em geral, uma emenda deve ser pertinente ao projeto de lei em análise, não à lei subjacente a ser alterada. A determinação se um projeto de lei que altera a lei existente abre toda a lei à alteração segue os princípios de que uma proposição geral pode ser alterada por proposições específicas (ou subconjuntos) da mesma classe (USHR, 2022).

Machado (2018, pp. 38-39) alerta que cada lei ou proposição legislativa deve tratar unicamente de um só objeto, exceção feita aos códigos, que, pela complexidade dos temas, acabam reunindo em um só documento várias matérias, porém do mesmo ramo do direito. Adicionalmente, o autor defende que, na produção legislativa, é necessário se avaliar o alcance e a abrangência das leis para elevar o patamar do ato volitivo de iniciativa legislativa, considerando aspectos redacionais admitidos pela “legística formal”, processo formal de construção das leis, e o conteúdo de mérito, conforme os preceitos da “legística material”, estudos dos efeitos concretos da lei.



No Brasil, entretanto, a “pertinência temática” constitui-se em um conceito jurídico aberto, que comportaria um alto grau de hermenêutica, devendo-se, em regra, ser analisado nos casos concretos.

No entanto, grande parte das decisões acerca das impugnações ocorridas no Parlamento acabam sendo resolvidas, sem análise, com profundidade, da questão posta. São utilizados, muitas vezes, argumentos genéricos para o indeferimento, a exemplo de se argumentar que a MPV trata de questão tributária, sem enfrentar os aspectos de distinção (vide *Questão de Ordem (QO) 159/2021-CD*), que a matéria teria similaridade com o tema principal da MPV, havendo apenas divergência de mérito, devendo a questão ser enfrentada na votação (conferir *Questão de Ordem 167/2021-CD*), ou como no caso da *Questão de Ordem 133/2021-CD*, que ressalta o mérito da matéria incluída e fundamenta, também, sua inclusão pelo estado de excepcionalidade da crise sanitária de saúde pública provocada pela Covid-19.

De plano, a preocupação dessa última QO parece ter sido evitar a desobrigação de adoção de procedimentos e respeito a prazos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). De outro lado, por parte do governo federal, seria adotar medidas que promovessem, temporariamente, a desburocratização, já que as perícias médicas não seriam realizadas. Não parece que o objetivo foi alcançado.

Do ponto de vista procedimental, é necessário observar que a definição de “pertinência temática” é realmente tormentosa por si só. Por exemplo, uma MPV que trate de licença capacitação no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais (RJU) admitiria emenda sobre outra licença retratada no RJU (licença para atividade política, e.g.)? Caso a emenda tratasse de regras gerais aplicáveis a todas as licenças, haveria uma dúvida sensível, o que mostra que não haveria respostas absolutas *a priori*.

No caso em tela da QO, alteração de percentual máximo de consignação legal autorizaria alterar o marco legal sobre a concessão do benefício de auxílio por incapacidade temporária? Parece que a resposta seria negativa.

Dessa forma, no caso em discussão da QO 133/2021-CD, a decisão parece ter sido tomada inadequadamente, sobretudo porque o artigo impugnado já havia estado presente em outras MPVs anteriormente e não havia sido convertido em lei. Ademais, os institutos jurídicos analisados não guardam quaisquer relações conceitual, teórica ou prática. Assim, se a preocupação fosse manter íntegra a pertinência temática, a *Questão de Ordem* deveria ter sido julgada em outro sentido.

## 6.2. Propósito da impugnação de matéria estranha em MPVs

Em reação ao uso em larga escala pelo Presidente da República, uma das medidas adotadas pelo Poder Legislativo foi, cada vez em escala maior, aproveitando a oportunidade de estar no Parlamento peça legislativa com tramite especial, promover inclusão de matérias sem pertinência temática às MPVs originais.

Em primeiro lugar, por meio de inclusão de matérias estranhas, de interesse dos parlamentares, ao tema original da MPV, o que ficou conhecido no jargão parlamentar como “jabutis”, “rabilongos” “contrabando legislativo” e “caudas orçamentárias”, este último no caso fiscal. Em segundo lugar, por meio de “gravidez” de MPV (ver MPV 615/2013, que recebeu a inclusão de mais de vinte temas estranhos ao seu texto original) e a “autofagia” de MPV, que ocorre quando uma MPV engloba outra *in totum*, às vezes nem sendo relativas à mesma temática. Neste caso, os problemas processuais são múltiplos: a MPV englobada continua tramitando; não há



possibilidade de destaque de emenda para votação de emenda quando da discussão da MPV englobadora; o relator da MPV que sofreu a autofagia fica com enormes dificuldades para preparar seu relatório porque o texto original do Poder Executivo é convertido em lei rapidamente (Para a casuística de alguns casos, ver: TÁVORA, 2015).

No entanto, com a decisão no âmbito da ADI 5.127, da relatoria da Ministra Rosa Weber, Relator para o Acórdão o Ministro Edson Fachin, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento no sentido de que viola a Constituição da República inserção de emenda parlamentar em PLV de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória por ferir o princípio democrático e o devido processo legislativo constitucional.

#### **EMENTA - ADI 5.127**

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). **1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.** 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos. (ADI 5.127, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 Divulg. 10-05-2016, Public. 11-05- 2016). (Grifamos).

Estudos de Araújo (2016) e de Laan (2018) analisaram as consequências da decisão e a observância do devido processo legislativo em relação à obrigatoriedade de emendas parlamentares com pertinência temática ao texto original. Importante ressaltar que os casos de “gravidez” e “autofagia” de MPV tornaram-se inconstitucionais com a decisão do STF. A conclusão parece ser no sentido de que a inclusão de matérias estranhas ao tema original da MPV continua a existir, mesmo que em uma escala mais atenuada que anteriormente.

Nesse contexto, tornou-se preponderante o estabelecimento de regras de extirpação de emendas parlamentares sem pertinência temática ao texto original, o que pode ocorrer, basicamente, em três ocasiões: durante a análise da matéria na Comissão Mista (CM), no Plenário da Câmara dos Deputados e, finalmente, no Plenário do Senado Federal.

### **6.3. Impugnação de matéria estranha em MPV e o devido processo legislativo**

Desde a edição do texto original da Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 1, de 8 de maio de 2002, já se considerava vedada a apresentação de emendas que versassem sobre matéria estranha à medida provisória. Adicionalmente, caberia ao Presidente da CM o indeferimento liminar de tais emendas (§ 4º, art. 4º, RCN nº 1, 2002).





No caso de discordância de seu autor, com o apoio de três membros da Comissão, seria possível recorrer da decisão para o Plenário da CM, que decidiria, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação (§ 5º, art. 4º, RCN nº 1, 2002).

Na prática parlamentar, é menos frequente o indeferimento de emendas por várias razões. Em primeiro lugar, porque, a depender de quando é instalada a CM, o prazo já está exíguo e esse procedimento poderia demandar dilação do processamento da matéria. Em segundo lugar, o indeferimento poderia levar a um recurso e remarcação da reunião em andamento. E, não menos importante, indeferir uma emenda de um colega parlamentar pode causar ruído político, o que, na maioria das vezes, é indesejado.

Na Câmara dos Deputados, ocorre impugnação de matéria estranha, mas não é também muito frequente. Em regra, o Presidente com base na ADI nº 5.127, e nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 1998, e dos arts. 55, parágrafo único, e 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) considera como não escrito tema que não guardar qualquer relação temática com a medida provisória original. O Deputado que discordar apresenta um recurso à decisão e o Plenário decide de forma definitiva a matéria.

No Senado Federal, conforme decidido na Questão de Ordem nº 6, de 3 de junho de 2015, compete ao Plenário da Casa emitir juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de admissibilidade de medida provisória e, ao fazê-lo, poderá deixar de conhecer, considerando não escrita matéria estranha ao texto original ou que aumente a despesa prevista. Dessa forma, a impugnação de matéria estranha não se dá com a iniciativa do Presidente do Senado Federal, mas sim com iniciativa de senador, que propõe a exclusão de matéria sem pertinência temática ou que aumente despesa, com decisão final pelo Plenário da Casa (ver Quadro 3).

Quadro 3 – Resumo do rito de impugnação de matéria estranha em MPV

<b>Impugnação</b>	<b>Autor da impugnação</b>	<b>Recurso</b>
CM	Presidente da CM	Autor com apoio 3 membros ao Plenário da CM
CD	Presidente da CD considerada matéria não lida	Deputado pode apresentar recurso ao Plenário
SF	Requerimento de qualquer Senador	Decisão do Plenário do SF, sem recurso

Fonte: RCN nº 1, 2002; RICD; QO nº 6, 2015. Elaboração própria.

De acordo com o § 3º do art. 7º da RCN nº 1, de 2002, havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações (§ 3º, art. 7º, RCN nº 1, de 2002).

À luz da norma regimental que rege a matéria, existe, em tese, possibilidade de o Senado Federal avaliar as impugnações realizadas na CM e CD, muito embora seria improvável uma restauração de texto original de emenda ou de parte do parecer da CM.

De outra parte, havendo modificação ou supressão no SF, a matéria deveria voltar para a Câmara dos Deputados porque cabe a ela a palavra final em matéria de iniciativa presidencial (§ 8º art. 62; art. 64, CF).



Recentemente, três medidas provisórias levaram ao debate público a questão. No caso da MPV 1.040/21, que tratava da modernização do ambiente de negócios no país, o plenário da CD decidiu enviar para sanção o texto anteriormente aprovado pelos deputados, sem consideração (aceitação) dos dispositivos impugnados pelo SF. O Presidente Rodrigo Pacheco entendeu que foi um procedimento absolutamente indevido da CD, que feria o processo legislativo, a soberania, a independência e autonomia de cada uma das instituições, por ignorar impugnação de dispositivos estranhos à MPV original (AGÊNCIA SENADO, 2021).

Já no caso das MPVs 936/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, e 932/2020, que tratava de alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos, a mesa da CD ajuizou o Mandado de Segurança (MS) nº 37.227 contra a remessa à sanção presidencial dos Projetos de Lei de Conversão n.ºs 15 e 17, de 2020, aprovados no âmbito das MPVs, alegando ilegalidade por falta do retorno das proposições à casa iniciadora ante impugnações feitas no SF (houve desistência do MS antes de decisão final).

Nascimento (2021) entende existir dois tipos emendas: (1) a emenda que propõe a erradicação de uma parte da proposição com vistas a alterar substancialmente seu mérito; e (2) a emenda destinada a sanar o vício de inconstitucionalidade da proposição, a partir da exclusão de "jabutis". Em seu entendimento, a emenda supressiva não implicaria modificação substancial ou rejeição de matéria aprovada pela Casa iniciadora, mas simples "não admissão" por parte da Casa revisora. Ainda, para a Autora, a supressão de trechos por ausência de pertinência temática não teria natureza jurídica de uma emenda, apenas teria esse nome, por ser o mecanismo pelo qual se retiram fragmentos inconstitucionais do texto legal. Seria uma emenda equivalente a uma de redação, sem modificação de mérito.

Em sentido contrário, Fáveri (2018) entende que o requerimento de impugnação de emendas sem pertinência temática, adotado pelo SF, seria uma prática inconstitucional, que feriria o bicameralismo ao permitir a rejeição de dispositivos aprovados pela CD, sem o retorno da proposição à Casa iniciadora para reapreciação.

## **7. HISTÓRICO, FUNDAMENTAÇÃO E MARCO JURÍDICO DE DEVOUÇÃO DAS MPVs**

### **7.1. Breve histórico de devolução das MPVs**

Inicialmente, é fundamental registrar o breve histórico das medidas provisórias devolvidas ao Poder Executivo. De acordo com a pesquisa realizada, foram apenas cinco casos (dados avaliados até setembro de 2022), que apresentam motivações variadas e mesmo fundamentações de devolução diversas (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2021-a; 2021-b):

a) MPV 33/1989, do presidente José Sarney, "exonerava" os servidores da administração federal admitidos sem concurso público e que não tinham adquirido estabilidade, devolvida pelo senador José Ignácio Ferreira, presidente do Senado em exercício, que a considerou inconstitucional, sob o argumento de que a demissão de servidores não estáveis, por se tratar de mero ato administrativo, não requeria a manifestação do Poder Legislativo.

b) MPV 446/2008, do presidente Lula da Silva, alterava as regras para concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social,



devolvida pelo senador Garibaldi Alves, com o argumento de que não atendia aos requisitos constitucionais de urgência e relevância.

c) MPV 669/2015, da presidente Dilma Rousseff, reduzia o benefício fiscal de desoneração da folha de pagamentos concedido a 56 segmentos econômicos, devolvida pelo senador Renan Calheiros, que argumentou no sentido de que aumentar impostos por medida provisória e sem a mínima discussão com o Congresso Nacional seria apequenar o Parlamento, diminuir e desrespeitar suas prerrogativas institucionais e o próprio Estado Democrático de Direito.

d) MPV 979/2020, do presidente Jair Bolsonaro, permitia ao ministro da Educação nomear reitores das universidades federais durante o período da pandemia sem consulta às universidades, devolvida pelo senador Davi Alcolumbre, por ferir a autonomia universitária, garantida pela Constituição Federal.

e) MPV 1.068/21, do presidente Jair Bolsonaro, limitava a remoção de conteúdos em redes sociais, devolvida pelo senador Rodrigo Pacheco, por entender que o texto tratava de questões relativas ao exercício de direitos políticos, à liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, que não poderiam ser tratadas por medida provisória.

## 7.2. Fundamentos de devolução das MPVs

Ao se analisar com mais cuidado a questão, observa-se que a “devolução de MPV” não se constitui um tema ou procedimento uniforme. A primeira devolução apresenta um *distinguishing* muito nítido em relação aos outros quatro casos. Segundo a fundamentação, a Medida Provisória 33/1989 não poderia ser apreciada pelo Poder Legislativo porque Ato do Congresso Nacional, que veiculasse a prática de atos administrativos resultaria inconstitucional, o que ensejaria o seu pronto questionamento judicial e conduziria à inocuidade da providência tomada. Ademais, fundamentou-se que seria inconstitucional, também, o ato do Poder Legislativo que importasse violação do preceito consagrado no art. 84, XXV, da CF, e *violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes* (SENADO FEDERAL, 1989).

Em outro sentido, as outras quatro medidas provisórias tiveram suas devoluções por arguições de inconstitucionais formais ou materiais, como se verá a seguir, e merecem análise mais detida de seus pressupostos e fundamentos.

Somente após quase vinte anos, outra medida provisória foi devolvida ao Poder Executivo: a MPV 446/2008. Dessa feita, o fundamento foi no sentido de que o Presidente da República havia lançado mão de instrumento excepcional para dispor sobre as matérias de competência da União, deixando o Congresso Nacional na função semelhante à de “sancionador” desses diplomas legais. Tal atitude se daria com evidente deturpação de conceitos, redigidos em escorregia língua portuguesa, que não deixariam margens a dúvidas que somente em casos de *urgência* e *relevância* se admitiria a edição de medidas provisórias. Portanto, nesse caso o fundamento seria o não atendimento dos requisitos constitucionais de *urgência* e *relevância*, parâmetros para os quais há disposição constitucional expressa para tratamento e análise (SENADO FEDERAL, 2008).

A MPV 669/2015, por sua vez, foi devolvida sob o argumento de que o Poder Executivo, ao abusar das medidas provisórias, que deveriam ser medidas excepcionais, deturparia o *conceito da separação dos Poderes*, invertendo os papéis constitucionalmente talhados a cada um dos Poderes da República. Adicionalmente, a Presidência da República incorrendo em inconstitucionalidade já que estaria se



furtando à análise da admissibilidade das medidas provisórias quanto aos pressupostos constitucionais de urgência e a relevância. Por fim, A MPV 669/2015 estaria eivada de inconstitucionalidade por afronta ao princípio da segurança jurídica (SENADO FEDERAL, 2015; CONGRESSO NACIONAL, 2015).

A devolução da MPV 979/2020 foi fundamentada com o fulcro no art. 206, inciso VI, e no art. 207 do texto originário da CF, que garante gestão democrática do ensino público e autonomia administrativa às universidades (CONGRESSO NACIONAL, 2020).

Por fim, a última medida provisória devolvida, MPV 1.068/21, teve como fundamento, entre outros, a necessidade impositiva da observância do *princípio fundamental da separação dos Poderes* e da consequente proeminência atribuída ao Poder Legislativo na produção legislativa do País, conforme os arts. 2º, 44, 48 e 62, todos da Constituição Federal; que o conteúdo normativo veiculado disciplinava, com detalhes, questões relativas ao exercício de direitos políticos, à liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, matérias absolutamente vedadas de regramento por meio do instrumento de medida provisória, conforme expressamente previsto pelo art. 62, §1º, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal e que a medida provisória trazia disposições que impactavam diretamente no processo eleitoral (SENADO FEDERAL, 2021; CONGRESSO NACIONAL, 2021).

Bedritichuk (2021) chama a atenção para o fato de, nesse caso, o Presidente do Congresso Nacional, ao invés de meramente devolver a MPV ao chefe do Poder Executivo federal e declarar o encerramento de sua tramitação, como nos casos anteriores, considerou o ato de devolução como manifestação de rejeição sumária da medida provisória. Ocorre que os efeitos da rejeição ocorrem quando realizados pelo Plenário de uma das Casas, conforme delineado no Acórdão da ADI 293-MC, que encerrariam o trâmite processual e material da matéria. Em outras palavras, parece que não estaria adequado esse entendimento. Nesse sentido, merece o escólio do jurista e professor Paulo Mohn, que entende que a análise do duplo efeito de medida provisória e dos precedentes levaria à convicção de que a devolução — se juridicamente admissível — limita-se à dimensão processual, não alcançando o efeito normativo por ela produzido, o qual somente pode ser cessado, como se sabe, mediante rejeição, perda de eficácia por decurso do prazo ou revogação por ato de mesma hierarquia (MOHN, 2020, p. 2).

Adicionalmente, em decorrência do princípio da irrenunciabilidade do Presidente da República, que veda que o Chefe do Poder Executivo federal retire MPV após sua publicação, reforça a necessidade de procedimento próprio para extinguir a eficácia de eventual MPV devolvida.

Nesse diapasão, merece destaque a lição de Machado (2009), que ressalta que por ser a medida provisória ato normativo com força de lei não seria admissível que ela seja retirada do Congresso Nacional, conforme entendimento do STF na decisão de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) nº 221/DF, a que foi remetida para o efeito de ser, ou não, convertida em lei. Adicionalmente, o autor ressalta que a vedação a essa prática comum do Poder Executivo, que editava e submetia a medida provisória e solicitava sua retirada, no intuito de que fosse desconsiderada, com eficácia *ex tunc* - com efeitos retroativos gerando efeitos jurídicos decorrentes desde sua publicação, numa presunção de que não eram boas normas, feria os princípios da legística.

Importante ressaltar que as quatro medidas provisórias, que tiveram como alegação afronta constitucional, utilizaram também como fundamento o inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF (BRASIL, 2019), que atribui



ao Presidente o poder-dever de impugnar as proposições contrárias à Constituição Federal, às leis ou ao próprio Regimento. Especificamente, a MPV 446/2008 e a MPV 669/2015 fundamentaram-se também no inciso II do art. 48 do RISF (BRASIL, 2019), que atribui ao Presidente a competência para velar pelo respeito às prerrogativas do Senado Federal e às imunidades dos Senadores.

### **7.3. Discussão do critério de fundamentação das devoluções, o devido processo legislativo constitucional e (in)compatibilidade com o princípio da separação dos poderes**

Em primeiro lugar, entende-se que a devolução da MPV 33/1989 seria defensável. Nesse primeiro caso, o fundamento foi no sentido de se o Poder Legislativo aceitasse o tratamento injurídico do encaminhamento, verificar-se-ia inconstitucionalidade, o que não chegou a ocorrer no caso concreto, já que o CN analisou a matéria. Essa devolução do Presidente do Senado Federal em exercício parecia compatível com sua função, já que a matéria não seria da alçada do Poder Legislativo. Não obstante, posteriormente, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal opinou que tal ato caberia exclusivamente ao Plenário da Casa (AGÊNCIA SENADO, 2005).

Acerca das quatro medidas provisórias citadas, entende-se que existe rito específico para a devolução, o que não foi adotado. A análise de medidas provisórias é regida pelo processo legislativo constitucional estabelecido na Constituição Federal de 1988 (arts. 59 e 62, CF, BRASIL, 1988). Em outras palavras, 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 da relevância e urgência (§ 5º do art. 62 combinado com o seu *caput* CF, BRASIL, 1988).

Adicionalmente, o art. 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN determina que o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito. Já o Parágrafo único do mesmo artigo estatui que se o **Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal** decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada (BRASIL, 2002).

Ademais, a devolução de MPV, como ressaltado por MOHN (2020), não tem previsão expressa na Constituição Federal, no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) ou na Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 1, de 8 de maio de 2002, que regula a apreciação das MPVs. O autor destaca que, em todos os precedentes de devolução analisado em seu trabalho, o efeito normativo teve encerramento distinto do ato de devolução: primeiro, pelo decurso do prazo; segundo, pela rejeição da CD; e terceiro, pela revogação por outra MPV, confirmada na conversão da revogadora em lei. Assim, o autor chama a atenção para o fato que ainda haveria necessidade de estabelecimento de ato institucional próprio do CN para cessar os efeitos de uma MPV devolvida de forma imediata. De outro modo, ocorreria o risco de a MPV voltar a ter efeito, pelo menos, até o final do prazo constitucional, conforme inteligência do precedente pretoriano: ADI-MC 221, que admitiu a possibilidade de o presidente da República revogar uma MPV em tramitação por outra,



na condição de que essa revogação apenas suspenderia a eficácia da MPV revogada, que voltaria a vigorar pelo tempo que lhe restasse para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a MPV revogadora.

O *caput* do art. 11 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, combinado com o item 2 do *decisium* da ADI 5.717, prevê a possibilidade de disciplinamento das relações jurídicas de medida provisória com finalização de prazo de vigência, o que possibilitaria a aplicação da tese retroativa. O problema destacado aqui seria que a MPV ficaria vigente, se tiver sido publicada, por exemplo, em outubro por até 160 dias, devido ao recesso parlamentar, para só depois ocorrer a possibilidade de aplicação de efeito *ex tunc* pelo lapso do fim do prazo procedimental. Se foi devolvida imediatamente, seria incompatível com o determinado pelo art. 11, do RCN, devendo existir um procedimento próprio e imediato.

Nascimento (2020), entretanto, argumenta que a prática de devolução, apesar de não expressa em qualquer normativo pátrio, vem se consolidando como um **costume** constitucional, com reconhecimento do Supremo Tribunal Federal (STF) a partir da medida cautelar no âmbito da ADI 6.991, de relatoria da Ministra Rosa Weber.

Ao suspender cautelarmente os efeitos da MPV 1.068/2021, a relatora afirmou que sua decisão não impediria que o presidente do Congresso Nacional formulasse, eventualmente, juízo negativo de admissibilidade da Medida Provisória 1.068/2021, extinguindo desde logo o procedimento legislativo resultante de sua edição.

#### **Excertos da ADI 6.991**

**5. Assinaei, ao deferir o pedido de medida cautelar, que a decisão proferida não impediria que o eminente Presidente do Congresso Nacional formulasse, eventualmente, juízo negativo de admissibilidade quanto à Medida Provisória 1.068/2021,** extinguindo, desde logo, o procedimento legislativo resultante de sua edição. 6. Constitui fato público e notório - independente de prova nos autos (art. 374, I, CPC), portanto -, que o eminente Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, devolveu a Medida Provisória 1.068/2021 e, por meio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa congressional 58, de 14 de setembro de 2021, declarou o encerramento da tramitação da matéria no Congresso Nacional. Certo, ainda, que a Mensagem 92/2021 (CN) foi recebida, em 14.9.2021, na Presidência da República. Tal fato produz significativo efeito de ordem jurídica, acarretando a perda superveniente de objeto das presentes ações diretas de inconstitucionalidade, nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal. 7. Ante o exposto, julgo prejudicadas as presentes ações diretas de inconstitucionalidade (art. 21, IX, do RISTF), por perda superveniente de objeto, extinguindo os processos sem resolução do mérito. (ADI 6.991, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Decisão monocrática, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-186 DIVULG 16-09-2021). (Grifamos).

Ambos os argumentos são interessantes e mesmo defensáveis. No entanto, admitir que a devolução já se constitua em um uso reiterado, de repetição constante e uniforme de determinado ato social, parece ainda precoce, sobretudo, como apresentado anteriormente, porque as devoluções foram realizadas por motivações distintas. Bedritichuk (2021) analisou a questão, mas se silenciou, pelo menos por ora, quanto à tese de consolidação de costume constitucional. Em relação a posição da eminente Relatora, entende-se que sua adoção é de relevância e que pode ainda vir a ser consubstanciada na posição da Corte. Teremos, entretanto, que aguardar qual seria o fundamento que o STF usaria para permitir ao Presidente do Congresso Nacional o juízo monocrático de constitucionalidade das MPVs e tão preocupante quanto considerar revogada MPV devolvida.



Importante, nesse sentido, a ponderação de Bedritichuk (2021) no sentido de que a rejeição sumária da MPV, por juízo negativo de admissibilidade ou controle inconstitucionalidade material, poderia suscitar questionamentos sobre a violação do devido processo legislativo.

Estudo detalhado de Silva (2016), realizado até o advento da devolução da MPV 669/2015, entende que inexistente respaldo jurídico para se cogitar que o Regimento Interno do Senado Federal contemple ao seu Presidente poder para devolver MPV submetida ao exame daquela Casa, que, mesmo na posição de Presidente do Congresso Nacional, lhe faltaria competência para esse tipo de devolução e que que a Constituição Federal reservou às Casas do Congresso Nacional, com ou sem acolhimento à decisão da Comissão Mista, tal função.

Dessa forma, entende-se que a devolução da MPV 446/2008, sob alegação de não atendimento aos pressupostos de relevância e urgência, realizada monocraticamente, configurou-se em inconstitucionalidade procedimental e ofensa à Resolução nº 1, de 2002-CN. Curiosamente, essa devolução contrariou ao precedente de questão levantada, em 2005, pelo líder do governo no Senado Federal e resolvida, com base arts. 62 da Constituição Federal e 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN, no sentido de que somente o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal poderia decidir se uma medida provisória atenderia aos pressupostos de *urgência* e *relevância* (AGÊNCIA SENADO, 2005).

Percebe-se que os Presidentes do Congresso Nacional, nas MPVs 669/2015, 979/2020 e MPV 1.068/21, tiveram uma ampliação argumentativa significativa para defenderem a devolução. Bedritichuk (2021), nesse sentido, reconhece essa mudança de padrão e afirma que a devolução da MPV 1.068/21 inovou ao conferir roupagem jurídica mais robusta ao ato de devolução, com exposição das razões pelas quais se considerava a matéria inconstitucional.

Assim, em relação às essas outras três MPVs devolvidas por inconstitucionalidade material, em que pese os importantes posicionamentos em contrário, a ação seria incompatível com devido processo legislativo constitucional, porque não há qualquer previsão regimental, legal ou constitucional para tanto, e, sobretudo porque se entende que um juízo de constitucionalidade prévio somente poderia ser realizado monocraticamente se houvesse autorização expressa na Carta Magna.

Importante ressaltar que três das medidas provisórias devolvidas tiveram como alegação *violação do princípio da separação dos Poderes*: a MPV 33/1989 (SENADO FEDERAL, 1989), a MPV 669/2015 (SENADO FEDERAL, 2015; CONGRESSO NACIONAL, 2015), a MPV 1.068/21 (SENADO FEDERAL, 2021; CONGRESSO NACIONAL, 2021).

O que se discute aqui não seria se os fundamentos alegados nesses casos, do ponto de vista material, estariam ou não corretos. Defendeu-se que a devolução monocrática, sem a oitiva de Plenário de uma das Casas, fere o devido processo legislativo constitucional (arts. 59 e 62, CF, BRASIL, 1988) e o disposto na Resolução que rege a matéria (art. 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN, BRASIL, 2002).

Outro argumento presente no debate seria que, a teor art. 137, § 1º, inciso II, alínea “b” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, uma proposição que versar sobre matéria “evidentemente inconstitucional” autorizaria o presidente da CD a devolver ao seu autor. Em sentido, similar teria respaldo o presidente do Senado Federal, por força do art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional, para a tomar a decisão de devolver uma MPV. Essa tese do poder devolutivo é de caráter



hermenêutico e encontra decisões contrárias pronunciadas nos Plenários de ambas as Casas Legislativas.

No dia 6 de abril de 2005, o Senador Aloizio Mercadante, então líder do Governo no Senado Federal, respaldado nos arts. 403 a 405 do Regimento Interno do Senado Federal, e tendo em vista o disposto no art. 151 do Regimento Comum, apresentou, em síntese, a seguinte QO nº 6, de 2005, ao Presidente da Casa:

**Excerto da QO nº 6, de 2005**

Pode o Presidente da Câmara dos Deputados, de modo próprio, no meu entender, em usurpação da competência do Plenário da Casa – porque a Constituição no seu art. 62 é muito clara ao dispor que caberá ao Plenário de cada uma das Casas decidir, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência – devolver à Presidência da República medida provisória por ela editada?

A resposta do Presidente do Senado Federal, em resumo, foi a seguinte:

**Excerto da resposta à QO nº 6, de 2005**

O art. 62, por exemplo, diz o seguinte:

“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.”

O § 5º diz o seguinte:

“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.”

O § 9º diz:

“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.”

O próprio Congresso Nacional editou resolução que dispõe sobre a apreciação de medidas provisórias.

O art. 8º dessa resolução diz:

“O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, sobre o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da medida provisória.”

O parágrafo único diz o seguinte:

“Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais da medida provisória (...), esta será arquivada.”

Portanto, Srs. Senadores, Srs. Líderes Partidários, da leitura **verifica-se que nem o Presidente do Senado Federal, nem o Presidente da Câmara dos Deputados, nem o Presidente do Congresso Nacional têm competência para devolver medida provisória.**

**Essa competência é somente do Plenário das duas Casas do Congresso Nacional**, com fundamento em parecer preliminar da Comissão Mista, previsto na própria Constituição, pelo não-atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, parecer este que, sendo aprovado, a medida provisória estará automaticamente arquivada (Grifamos).





Importante ressaltar que, em 5 de abril de 2005, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Severino Cavalcanti, solicitou à Secretaria-Geral da Mesa daquela Casa parecer sobre a possibilidade de serem devolvidas ao Poder Executivo medidas provisórias que não atendessem os pressupostos constitucionais de urgência e relevância, com base no que determina o art. 137 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O Parecer da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados foi divulgado pelo Presidente daquela Casa, no dia 12 de abril de 2005, ao Plenário e concluía pela impossibilidade de ocorrer a devolução das medidas provisórias (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2005):

O presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, informou hoje no plenário que a Câmara dos Deputados não pode devolver ao Poder Executivo as medidas provisórias (MPs) que forem editadas sem atender aos princípios constitucionais da urgência e relevância.

.....

De acordo com o parecer de Mozart Vianna – assinado também pelo chefe da Assessoria Técnico-Jurídica da Secretaria-Geral da Mesa, Fernando Sabóia Vieira –, **a Câmara não pode devolver as MPs porque elas já produzem efeitos jurídicos imediatos ao serem publicadas. Assim, não é possível aplicar às MPs o instituto da devolução de proposição ao autor, previsto no artigo 137, § 1º, do Regimento Interno da Câmara.** “A MP não se trata, pois, de uma simples iniciativa legislativa configurada em uma proposição passível de ser admitida ou não à tramitação, mas de um ato de natureza complexa, de efeitos imediatos decorrentes da sua publicação”, diz o texto do parecer.

Ainda segundo o texto, **cabe a uma comissão mista e ao Plenário de cada uma das Casas do Congresso o exame da constitucionalidade das MPs. Elas só deixam de produzir efeitos se forem rejeitadas ou se houver decurso de prazo** (Grifamos).

Há uma diferença muito grande na aplicação do art. 137 do RICD em relação à MPVs porque estas já estão produzindo efeitos e a utilização da previsão do referido artigo que se destina a proposições ainda em fase de discussão legislativa. Não se tem registro da aplicação do art. 137 do RICD para nenhuma peça legislativa com eficácia. Assim, entende-se incabível a aplicação do art. 137 do RICD combinado com o art. 151 do RCCN para devolução de MPVs.

Em adição, necessário registrar que nos casos das três primeiras MPVs, a “devolução” não cessou a tramitação da matéria. No primeiro caso, a MPV nº 33, de 1989, recebeu recurso à CCJ contra sua devolução, que foi acatado pelo Presidente do Senado Federal. A matéria, no entanto, conforme previa a redação original do parágrafo único do art. 62 da Constituição, perdeu a eficácia em 15 de fevereiro de 1989, por decurso do prazo constitucional.

No segundo caso, a CD requereu cópia do processado e processou normalmente a MPV nº 446, de 2008, designou o Deputado Ricardo Barros para proferir parecer em plenário pela Comissão Mista. O parecer do relator foi pela inadmissibilidade da matéria. Assim, o Plenário rejeitou a MPV e a matéria foi encaminhada ao arquivo.

No terceiro caso, a MPV nº 669, de 2015, foi revogada pela MPV nº 671, de 2015. Seguindo o entendimento consolidado do STF, a MPV nº 669, de 2015, teve a sua vigência suspensa a partir de então e, posteriormente, com a conversão da MPV



nº 671, de 2015, na Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, cujo art. 53 determinou a revogação daquele primeiro ato, desapareceu do mundo jurídico.

No quarto caso, a MPV nº 979, de 2020, foi revogada pela Medida Provisória nº 981, de 12 de junho de 2020, que perdeu sua eficácia sem edição de decreto legislativo para disciplinamento de suas relações jurídicas em 8 de outubro de 2020. Em tese, seguindo a decisão do STF (ADI-MC 221), a MPV nº 979, de 2020, deveria voltar a tramitar até o fim de sua vigência. Atualmente, haja vista o lapso de tempo, acredita-se que a MPV já estaria sem eficácia. Mohn (2020) entendeu, à época da edição da MPV, que, se o CN quisesse ver extintos em definitivo os efeitos da MPV 979/2020 deveria aprovar a MPV 981/2020. Se não o fizesse, ao final da tramitação da MPV 981/2020, ocorreria a restauração da eficácia da MPV 979/2020, pelo menos até o final de seu prazo constitucional.

No quinto caso, consta no Boletim de Acompanhamento Eletrônico, consultado em 21/09/2022, a informação de que foi publicado o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 14/09/21, comunicando o encerramento da tramitação da matéria no CN, bem como a devolução da MPV 1.068/2021. Em outras palavras, não houve tratamento específico em relação à eficácia, muito embora a fundamentação é no sentido de que o Ato Declaratório teria tido efeito de revogação. Dessa forma, não se verifica uniformidade no tratamento dos efeitos da devolução de MPVs.

Portanto, à luz dessas ponderações, entende-se que, em respeito à independência, harmonia e separação dos Poderes (art. 2º, BRASIL, 1988), o Presidente do Senado Federal, monocraticamente, não deteria a competência para devolver uma MPV ao chefe do Poder Executivo federal.

## **8. A PEC Nº 91, DE 2019: A QUARTA GERAÇÃO DE TRAMITAÇÃO DE MPV?**

A introdução de eventual quarta geração de análise de MPV aguarda o desfecho da PEC nº 91, de 2019, enviada à promulgação em 2019 e ainda à espera de uma decisão da CD e do SF ou do Poder Judiciário. A seguir, apresenta-se a síntese da problemática

O texto do Relator, Senador Antonio Anastasia, aprovado pelo Senado Federal em segundo turno em 12 de junho de 2019, destacou o histórico de evolução do processo legislativo de MPVs. Em síntese, a EC nº 32, de 2001, promoveu as seguintes alterações:

(i) a vedação da edição de medidas provisórias sobre determinadas matérias (art. 62, §1º, CF); (ii) a irrepetibilidade absoluta da medida provisória na mesma sessão legislativa (art. 62, §10, CF); (iii) a previsão de a Comissão Mista se manifestar previamente sobre os pressupostos constitucionais de urgência e relevância (art. 62, §9º, CF). Importante ressaltar que a EC 32/2001 não traz expressamente a previsão de a própria CM se manifestar sobre os pressupostos, mas sim os Plenários (art. 62, § 5º, CF). O § 9º do art. 62 se refere genericamente que a CM deverá examinar a MPV e sobre elas emitir parecer. Na prática, no entanto, é usual a CM se pronunciar sobre os pressupostos; (iv) o sobrestamento da pauta das Casas Legislativas, após quarenta e cinco dias da edição de medida provisória (art. 62, §6º, CF); (v) a possibilidade de prorrogação do prazo de sessenta dias de vigência por igual período (art. 62, §7º, CF).

Ante às dificuldades provocadas pelo trancamento de pautadas das Casas Legislativas e pelo não funcionamento das CMs, foi apresentada na Casa Alta tendo como primeiro signatário o ex-Presidente da República e do Senado Federal, senador



José Sarney, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 11, de 2011, que tinha por objetivo o aperfeiçoamento dos procedimentos de apreciação das MPVs pelo Congresso Nacional, com vistas a preservação da legitimidade do processo legislativo. Segundo a justificação da PEC, a sistemática de edição e análise de medidas provisórias restringiria a atuação das duas Casas Legislativas no exame desse instrumento normativo que excepcionalmente confere ao Presidente da República o poder de legislar, atribuindo-lhe função própria do Parlamento. Entre as principais sugestões de alteração constavam: (i) prazo único de vigência da MPV, não prorrogável, de cento e vinte dias de vigência da norma, contado da data de sua publicação; (ii) fim da existência da CM; (iii) 55 dias para análise pela CD, casa iniciadora; (iii) se não encerrada sua análise, encaminhamento para Casa revisora, SF; (iv) 55 dias para análise do SF; (v) retorno da matéria à Casa iniciadora, se o SF tiver apostado emenda ou se a CD tiver deixado passar *in albis* o seu prazo inicial para deliberação no prazo de vigência total da MPV de 120 dias.

As modificações propostas pela Câmara dos Deputados no texto original da PEC nº 70, de 2011 (na CD, sucessora da PEC nº 11, de 2011), atual PEC nº 91, de 2019, foram elencados, pelo Relator no SF, da seguinte forma: (i) o Presidente da República editaria a MPV com eficácia imediata e, no 2º dia útil seguinte à sua edição, inicia-se o prazo de 40 dias para a Comissão Mista emitir o parecer; (ii) aprovado o parecer na Comissão Mista ou decorrido o prazo, no 2º dia útil seguinte ao recebimento do parecer, inicia-se o prazo de 40 dias para a Câmara dos Deputados aprovar a MPV ou o Projeto de Lei de Conversão (PLV), sob pena de perda de eficácia. Não apreciada em 30 dias, a MPV entra em regime de urgência; (iii) aprovados a MPV ou o PLV pela Câmara dos Deputados, no 2º dia útil seguinte à aprovação, inicia-se o prazo de 30 dias, para o Senado Federal aprovar a MPV ou o PLV, sob pena de perda de eficácia. Não apreciada em 20 dias, a MPV entra em regime de urgência; (iv) aprovada pelo Senado Federal sem mudanças em relação à Câmara dos Deputados, a matéria seria convertida em lei (se for o texto original da MPV) ou remetida à sanção (se for na forma de PLV); (v) aprovada a MPV ou o PLV pelo Senado Federal com emendas, no 2º dia útil seguinte à aprovação, inicia-se o prazo de 10 dias para a Câmara dos Deputados aprovar ou rejeitar as emendas, sob pena de perda de eficácia; (vi) adoção do entendimento da regra de que o trancamento da pauta pelas medidas provisórias só valha para as proposições cujo objeto poderia ser tratado em MPV (Doutrina Temer); (vii) positivação, na Carta Magna, da definição de que a MPV e o PLV não contenham matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão (cf. ADI nº 5.127/DF). (viii) continuidade da exigência de edição de decreto legislativo para regulamentar as relações jurídicas decorrentes da MPV no caso de perda de eficácia; (ix) manutenção da suspensão dos prazos durante o recesso parlamentar. O Quadro 4 apresenta, em síntese, as principais diferenças entre a PEC nº 11, de 2011, a PEC nº 70, de 2011, e a PEC nº 91, de 2019.



Quadro 4 – Principais diferenças entre as PECs 11/2011, 70/2011 e 91/2019

<b>Temas</b>	<b>PEC nº 11, de 2011</b>	<b>PEC nº 70, de 2011</b>	<b>PEC nº 91, de 2019</b>
CM	Propõe sua extinção.	Propõe sua obrigatoriedade.	Propõe sua indispensabilidade.
Prazo de tramitação da MPV	Prazo único de 120 dias	Prazo variável, contagem a partir do segundo dia útil (foco em 120 dias).	Prazo variável, contagem a partir do segundo dia útil, considerada a publicação de cada etapa (foco em 120 dias).
Especificação do prazo de tramitação da MPV	CM – Inexistente; CD – 55 dias; SF – 55 dias; Revisão final – 10 dias.	CM – 40 dias; CD – 40 dias; SF – 30 dias; Revisão final – 10 dias. Contagem partir do 2º dia útil.	CM – Indispensável (interpretação); CD – Até 80 dias (sem manifestação da CM); SF – 30 dias; Revisão final – 10 dias. Contagem partir do 2º dia útil.
Sobrestamento	A partir de 45º dia da publicação.	A partir do 30º dia de tramitação na CD. A partir do 20º dia de tramitação no SF.	Sem a obrigatoriedade de parecer da CM (hipótese): A partir do 70º dia da emissão da MPV; A partir do 20º dia de tramitação no SF.
Continuidade do rito de tramitação	CM – Inexistente. CD – Sem manifestação em seu prazo processual, a matéria é enviada ao SF; SF – Sem manifestação no prazo total de vigência da MPV, perda de vigência. Se alterada a MPV/PLV ou se a CD não tiver se manifestado em seu prazo inicial, a matéria volta à CD.	CM – Sem manifestação em seu prazo processual (previsão de recebimento do parecer da CM para continuidade da tramitação), a MPV perde vigência; CD – Sem manifestação em seu prazo processual, a MPV perde vigência; SF – Sem manifestação em seu prazo processual, a MPV perde vigência.	CM – Sem manifestação em seu prazo processual, a MPV segue para a CD; CD – Sem manifestação em seu prazo processual, a MPV não segue para o SF e permanece em análise na Casa até o fim de sua vigência; SF – Sem manifestação em seu prazo processual, a MPV perde vigência.

Fonte: PEC nº 11, de 2011; PEC nº 70, de 2011; a PEC nº 91, de 2019. Elaboração própria.



Segundo o Relator, a principal inovação da PEC nº 91, de 2019, seria o estabelecimento de prazos individuais para cada fase da apreciação das medidas provisórias. No entanto, houve estabelecimento de regras claras de perda de eficácia da medida provisória, no caso do descumprimento de prazos estabelecidos nas fases do processo legislativo de análise da MPV.

No entendimento do parecer, teria ocorrido um lapso manifesto, em relação ao papel da CM prevista no § 9º do art. 62 da CF, porque: (i) a comissão mista não aprecia as medidas provisórias (aprovando-as ou rejeitando-as), mas apenas as examina e emite parecer; (ii) o estabelecimento de prazo para que este colegiado se manifeste deveria ocorrer no dispositivo que já tratava da comissão mista; (iii) adicionalmente, o Relator entendeu serem necessários ajustes em prazos e referências.

Em que pese o texto ter sido aprovado pelo Plenário do SF, entende-se inexistir a diferenciação (léxica e/ou teórica) proposta e menos ainda ser problema o argumento topográfico apontado uma questão a justificar a adoção da emenda como “de redação” para reestruturação do texto relativo à Comissão. Sendo, portanto, uma matéria de fundo, ou seja, de mérito.

No entendimento de Cavalcante Filho (2022), o Senado Federal teria duas opções: (1) poderia aprovar a PEC com modificações, o que significaria atribuir muito poder às comissões mistas de MPV, já que a CD inserira regra segundo a qual a não emissão de parecer do colegiado geraria a rejeição da MPV; (2) modificar a regra, extirpando esse poder sem precedentes da CM, mas tendo que devolver a PEC para nova análise da CD. No entanto, a Casa Alta optou por um terceiro caminho: aprovar a PEC com emenda “de redação”. Segundo o autor, a PEC criou a Emenda à Constituição que foi sem nunca ter sido.

Na visão do relatório, para correção de erros de técnica legislativa e lapsos manifestos, foi apresentada emenda de redação, com a finalidade de: (i) deslocar a previsão do prazo para a comissão mista, do inciso I do § 3º para o § 9º, com a necessária renumeração e adaptação dos demais incisos; (ii) em virtude disso, corrigir a remissão aos incisos no § 6º e ao § 9º, no § 4º; (iii) desmembrar o § 6º em três incisos; (iv) alterar as referências a dias, de algarismos para citação por extenso; e (v) modificar o verbo que trata da análise das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados, de “aprovar” para “apreciar”.

Santos (2019, p. 2) entendeu que a PEC nº 91, de 2019, foi apreciada em regime especial de tramitação, ou seja, sem cumprir as etapas regulares do processo legislativo, sem a devida análise na CCJ, remetida diretamente ao plenário do SF em 12 de junho de 2019, e, nessa mesma data, aprovada em dois turnos, com a “quebra de interstício” por acordo.

Atualmente, a PEC nº 91, de 2019, encontra-se em uma situação indefinida juridicamente. Embora aprovada pelo Senado Federal em segundo turno em 12 de junho de 2019, com emendas “de redação”, e enviada à promulgação, a Mesa da Câmara dos Deputados parece se recusar a participar da sessão conjunta de promulgação por considerar que as alterações promovidas pelo SF foram de mérito. Em outras palavras, a PEC deveria retornar à CD para nova análise, e não seguir à promulgação, como consta do Boletim Eletrônico de Acompanhamento a PEC desde 12/06/2019, conforme parece ser o entendimento da Casa Baixa.

Santos (2019, pp. 3-4), ao analisar a matéria, elenca os principais pontos do novo texto e aponta alguns problemas da interpretação dada pelo Senado Federal à condução da matéria (envio à promulgação):



(i) A Emenda “de redação”, no parecer de plenário, do Relator que suprimiu o inciso I do § 3º do art. 62 da CF, proposto pela CD, remetendo o seu conteúdo ao § 9º, seria uma clara mudança de mérito, o que demandaria o envio da matéria para análise da CD. Com essa medida se retira a perda de eficácia na falta de análise da matéria na CM em seu prazo estabelecido; (ii) em tese, aumento de prazo para tramitação das MPVs, se utilizado todo o lapso de tempo disponível, podendo a vigência chegar até 126 dias, ou seja, mais do que os 120 dias máximos para vigência atual da MPV; (iii) o texto aprovado mantém a suspensão dos prazos durante o recesso. Em tese, o prazo máximo de vigência de uma MPV editada a partir de meados de outubro poderá ser acrescido de 42 dias, dada a duração do recesso de final de sessão legislativa ao passo que as editadas a partir de meados de março poderão ter a sua vigência ampliada em outros 14 dias; (iv) O § 6º do art. 62 da CF foi também alterado pela Emenda “de redação”, fixando em incisos, prazos para que a MPV entre em regime de urgência. (v) O texto incorpora, na Carta Magna, pela PEC, a Doutrina Temer, e, se houver emenda no SF, a matéria já retorna a CD obstruindo a pauta; (vi) O texto reforça a constitucionalização à vedação à adoção de matérias estranhas na tramitação de MPVs; (vii) a PEC mantém vedação à reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que perdeu eficácia ou foi rejeitada; (viii) a PEC revoga o § 7º do art. 62, de modo que as MPVs não mais vigorarão por 60 dias, renováveis por mais 60 dias; ou seja, o prazo de vigência único, em regra, de 120 dias deixa de existir. Assim, o Congresso Nacional deverá concluir a apreciação da MPV, observando os ritos e limites fixados pela PEC.

De acordo com Agência Senado (2021), o presidente do Senado Federal, senador Rodrigo Pacheco, estaria buscando uma solução de “mediação e compreensão” com o presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira, para resolver o impasse sobre os curtos prazos de apreciação das medidas provisórias no SF. De acordo com o Presidente, dois caminhos estavam sendo analisados: a promulgação da chamada PEC das MPVs (PEC 91/2019) ou um acordo de procedimentos com a CD.

Nesse contexto, paira outro risco relevante de judicialização da PEC nº 91, de 2019, que já foi aprovada nas duas Casas e encontra-se num impasse para sua promulgação. De acordo com Santos (2019, p.5): trata-se de situação que, em tese, pode ser configurada como ato de improbidade, ou mesmo prevaricação, visto que a sanção ou promulgação de atos legislativos se configura como poder-dever dos diretamente responsáveis.

Para Cavalcante Filho (2022), a PEC vai continuar no “limbo”, aguardando eternamente a promulgação que nunca virá. Necessário aguardar, já que sempre persiste a possibilidade de a PEC ser objeto de “promulgação fatiada”, situação na qual a PEC é promulgada em fatias e a parte considerada discordante é enviada para a casa legislativa anterior, já que, para mudanças na Constituição Federal, é necessário concordância integral entre as decisões de ambas as Casas do CN.

No estágio atual, parece não se ter uma solução fácil nem do ponto de vista jurídico nem político para a resolução da questão da PEC nº 91, de 2019, aprovada desde 2019, encaminhada para promulgação, mas ainda no limbo jurídico e político. Com o entendimento exarado a partir do texto final aprovado no SF, a CM passaria a não ser obrigatória (ser indispensável) e a MPV perderia sua eficácia se a CD não respeitasse o seu prazo para análise. Há controvérsias sobre esse entendimento, já que o Senado Federal incluiu que a manifestação da CM passaria a ser indispensável via emenda de redação, o que pode ser interpretado como “não obrigatória” ou “não compulsória”.



## 9. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 9.1. Síntese dos achados de pesquisa

O Constituinte originário criou uma nova espécie legislativa “medida provisória” para substituir o decreto-lei no art. 62 da CF, que permitia ao Poder Executivo ser, na prática, um verdadeiro legislador, quase de forma irrestrita, o que caracterizava um caráter autoritário na atuação do Presidente da República e destoava da independência e harmonia dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

No entanto, o Poder Executivo reagiu para manter sua parcela de poder e adotou uma postura de atuação com edição excessiva de MPVs. Essa sistemática provocou interferência e colocou em risco o funcionamento adequado do Poder Legislativo, abalando a harmonia entre os Poderes e, no limite, com potencial de risco de prejudicar à própria democracia brasileira. Nessa primeira geração, aceitava-se reiteradas reedições de MPVs, com normas vigendo por períodos muito longos, sem, no entanto, uma aprovação do Parlamento.

Muito embora não tenha atuado de forma incisiva na rejeição de MPVs editadas em larga escala, a reação do Poder Legislativo para conter o fenômeno foi aprovar a EC nº 32, de 2001, e instituir uma nova processualística de análise de MPV no Parlamento, com limitação temática, prazo para vigência das matérias e sobrestamento de pauta. Uma nova sistematização que contava com a necessidade de funcionamento de uma Comissão Mista foi pensada para evitar que as matérias objeto das MPVs fossem analisadas diretamente pelo Plenários da CD e do SF, solução adotada para substituir a apreciação das MPVs diretamente pelo Plenário do CN, como na primeira geração.

Na prática, como os prazos são exíguos e as prioridades parlamentares múltiplas, com apoio do Poder Executivo, as CMs não funcionavam e as matérias recebiam pareceres em substituição à CM diretamente no Plenário das Casas Legislativas. Esse cenário era muito preocupante e reduzia sobremaneira o debate e instrução das matérias, com grandes inovações normativas promovidas pelos relatores em plenário, não raramente causando surpresas impactantes aos congressistas. Foi a vez do Poder Judiciário, uma vez provocado, reagir e determinar que o funcionamento das CMs era obrigatório (ver. ADI 4.029 / DF).

Mesmo com a alteração constitucional, o Poder Executivo continuou com forte influência na pauta do Congresso Nacional. Em reação à segunda geração de análise de MPVs, o Poder Legislativo também aproveitou o fato de existir uma peça legislativa com tramite especial no Parlamento para promover/intensificar inclusão de matérias sem pertinência temática às MPVs originais. Essas matérias estranhas, em tese, não eram urgentes e relevantes, nos termos constitucionais, mas sim do interesse parlamentar e constituía uma forma de contraposição à força de agenda do Poder Executivo. Em alguma medida, em verdade, essa atuação foi utilizada desde a promulgação da CF.

O Poder Judiciário foi suscitado novamente e reagiu firmando o entendimento de que viola a CF a inserção de emenda parlamentar em PLV de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória por ferir o princípio democrático e o devido processo legislativo constitucional (cf. ADI 5.127).

O Poder Legislativo, ante à grande celeuma em torno de MPVs com número enorme de matérias estranhas (e.g. MPV nº 615, de 2013), criou (passou a aplicar)



sistemática para impugnação de matéria sem pertinência temática. Os procedimentos diferem a depender do momento de tramitação (CM, CD e SF). Mesmo tendo em conta críticas existentes, sobretudo à prática no SF, em que a matéria pode não ser encaminhada à CD, o modelo representa uma tentativa de conter excessos no processo legislativo de MPV.

Tomando-se por base o estudo desta questão, não se vislumbra maiores problemas na impugnação de matéria estranha em MPV na CM e na CD. Eventuais problemas, mesmo se existentes, poderiam ainda ser rediscutidos em outras etapas do processo legislativo. A impugnação no SF, na sistemática corrente, merece, entretanto, pontos para reflexão.

Ao agir de forma isolada, mesmo sendo por decisão do Plenário da Casa Alta, a impugnação de matéria estranha à medida provisória não permite revisão da decisão tomada por outra instância no âmbito do processo legislativo constitucional, se a matéria não retornar à CD. E, outrossim, é medida preocupante uma vez que não está disciplinada na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, ao nosso juízo, é contrária expressamente à Resolução do Congresso Nacional.

Dessa forma, em que pese a posição doutrinária de relevo (NASCIMENTO, 2020), a simples apresentação do MS 37.227 para contestação de um caso específico por si só já mostra que a impugnação não foi entendida como emenda equivalente à de redação e, ainda, a ação hermenêutica da emenda, contrária a norma clara (§ 3º, art. 7º, RCN nº 1, 2002) seria incompatível com devido processo legislativo constitucional, sobretudo porque se entende que um juízo prévio dessa natureza somente poderia ser realizado se houvesse autorização expressa na Carta Magna. Em adição, diferentemente das outras impugnações que haveria possibilidade de revisão, a supressiva de “jabuti” pelo SF não caberia possibilidade de recurso. Portanto, entende-se que a matéria mereceria ser revisada e ser regulamentada de forma mais precisa pelo Congresso Nacional.

Outra reação do Poder Legislativo a distorções no trâmite de medidas provisórias refere-se à “devolução de MPV”. Ao se analisar atentamente a questão, observa-se que a sistemática não se constitui em um tema ou procedimento uniforme, que foram poucas as devoluções e que há grandes discussões acerca de sua adequabilidade.

Este trabalho analisou todas as devoluções de medida provisória (cinco casos apenas, até setembro de 2022) ao Poder Executivo federal pelo Presidente do Senado Federal: MPV 33/1989, MPV 446/2008, MPV 669/2015, MPV 979/2020, MPV 1.068/21. Argumentou-se que as devoluções apresentam motivações e fundamentações variadas e diversas.

Entendeu-se que o Presidente do Senado Federal não detém competência para devolver uma MPV. No entanto, exclusivamente no mérito, a devolução da primeira medida provisória (MPV 33/1989) era defensável e, até certo ponto, lógica (muito embora a CCJ do SF tenha opinado, posteriormente, que tal ato caberia exclusivamente ao Plenário da Casa e sua tramitação foi regular até sua perda de eficácia), e, ainda, que as quatro medidas provisórias seguintes não seguiram o rito constitucional adequado.

No caso da devolução da MPV 446/2008, sob alegação de não atendimento aos pressupostos de *relevância* e *urgência*, realizada monocraticamente, teria ocorrido inconstitucionalidade procedimental e ofensa à Resolução nº 1, de 2002-CN e mesmo contrariedade de precedente do SF que indicava que a devolução deveria ser determinada pelo Plenário da Casa.

Em relação às outras três MPVs devolvidas (MPV 669/2015, MPV 979/2020, MPV 1.068/21) por inconstitucionalidade material, a ação seria incompatível com





devido processo legislativo constitucional, porque não há qualquer previsão regimental, legal ou constitucional para tanto, e, sobretudo porque se entende que um juízo de constitucionalidade prévio somente poderia ser realizado monocraticamente se houvesse autorização expressa na Constituição Federal.

Na devolução de três medidas provisórias (MPV 33/1989, MPV 669/2015, MPV 1.068/21), foi alegada violação ao princípio da separação dos Poderes. No entanto, argumenta-se que a devolução do Presidente do Senado Federal, monocraticamente, que não deteria competência para função, foi, de fato, a violação à separação dos Poderes. Defendeu-se, também, que a forma adequada de devolução, para atendimento ao devido processo legislativo constitucional e ao disposto na Resolução nº 1, de 2002-CN, seria por meio da oitiva do Plenário de uma das Casas. Por derradeiro, entende-se que a devolução de MPVs carece de uma regulamentação específica para se evitar burla ao devido processo legislativo, para garantia da segurança jurídica e para efetividade do princípio da separação dos poderes.

Uma falta de avaliação mais contundente dos pressupostos de relevância e urgência constitui elemento central na problemática de emissão excessiva de MPVs pelo Poder Executivo. Aqui, haveria a necessidade de uma autocrítica pelo próprio Poder Legislativo, que deveria fazer uma avaliação mais firme desses requisitos ou, de outra parte, buscar uma forma de regulamentar tal questão, ainda que se reconheça sua dificuldade.

Recentemente, com a terceira geração de avaliação de MPVs, **temporária**, no âmbito do SDR, registra-se a redução da análise das matérias pelo não funcionamento das CMs e uma maior propensão a distensão política com tendência de maior impugnação de matérias estranhas sensíveis, em um contexto de prazo exíguo para que a peça legislativa não perca sua vigência, sobretudo no SF.

Adicionalmente, observa-se as dificuldades para a promulgação da PEC nº 91, de 2019, em face da não aceitação da interpretação dada à emenda apresentada, como sendo de redação. O impasse político e jurídico, que pode levar à judicialização da matéria, mostra que ainda não se encontrou uma solução definitiva para um novo rito de análise de MPV no Parlamento.

## **9.2. Necessidade de construção de uma nova processualística de análise de MPVs?**

À luz dos achados de pesquisa, parece existir possibilidade de aprimoramento da processualística de MPVs, com vistas por um lado, eliminar a possibilidade de judicialização crescente das lides, e, por outro, dar maior efetividade ao princípio da separação e harmonia dos Poderes.

Nesse espectro, à título de discussão, aventam-se as contribuições seguintes. O funcionamento do SDR levou a sérias contestações da necessidade da existência das CMs para MPV. Em síntese, alguns defendem sua extinção em face do açodamento de muitas de suas decisões, realizadas na undécima hora para encaminhamento da matéria para a casa iniciadora. Outros entendem que, na CM, há maior espaço para o debate democrático das matérias em relevância e urgência, já com força de lei no mundo real.

Em que pesem fundados argumentos de ambos os lados, a nosso ver, as CMs podem representar importante arena para realização de audiências públicas, debates, aprimoramento das proposições, e maior participação e controle social. Os plenários das Casas Legislativas seriam menos propícios a essas iniciativas.



Entretanto, é discutido não ser adequada a instalação de dezenas de CMs, com membros variáveis, eleição de presidente, vice-presidente e, ainda, escolha de relatores. Parece ser um processo, muitas vezes, confuso e ineficiente, mesmo no contexto de maior uso de tecnologia pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, uma possibilidade seria tornar a CM de MPV permanente ou atribuir sua função para as comissões de Constituição e Justiça da CD e/ou do SF, com a alegação de que a medida poderia promover ganho de tempo, eficiência e foco no processo inicial de análise da MPV. A falta de especialidade, no entanto, da CM seria o grande ponto crítico da alteração. Adicionalmente, com temas muito diversos, a Comissão poderia correr o risco de não ter capacidade de analisar adequadamente todas as matérias em tramitação, carecer da participação de congressistas especialistas e ficar sobrecarregada. Ademais, os membros de eventual CM permanente poderiam concentrar muito poder político. Dessa forma, a alteração da estrutura da CM poderia ser muito sensível, com riscos significativos associados, o que leva ao entendimento de que a análise e elaboração do parecer da CCJ (no papel de CM) seria mais crítico do que a formação do colegiado, já que, com a experiência do SDR, emerge a expectativa de que a instituição das futuras CMs possam ser feitas com presença remota de parlamentares.

Historicamente, tem havido uma compressão muito grande do Senado Federal no papel de Casa revisora. Muitos dos problemas recentes de impugnação de matérias demonstram tais fatos. Assim, considerando a peculiaridade do processo excepcional de MPVs, dos enormes riscos de judicialização e das disputas entre o SF e a CD, seria importante, para apaziguar os problemas da processualística atual, que houvesse alternância na análise inicial das matérias entre a CD e o SF. Ante à redução de problemas inerentes ao modelo atual, parece que o fato de a CD não ficar com a palavra final sempre nesse processo não apresenta o impacto propalado de redução de poder e, adicionalmente, faria com que o processo ficasse mais eficiente e fortaleceria o Parlamento e a independência e autonomia dos Poderes. No entanto, percebe-se um risco relevante: o Poder Executivo teria o poder de decidir em que Casa a MPV iria iniciar sua tramitação, o que poderia causar distorções políticas relevantes no processo de tramitação. Outra preocupação relevante seria no sentido de que a CD poderia não aceitar a alternância, já que, no modelo atual, a última palavra em matéria de iniciativa presidencial sempre é sua (art. 64, *caput*, CF). Essa alteração demanda emenda à Constituição Federal e deve ter aceitação de ambas as Casas Legislativas.

A questão da impugnação de matérias sem pertinência também teria que ser adequadamente tratada. A proposta para debate seria no sentido de manter a impugnação já existente, com recurso ao plenário da própria CM. No entanto, para um maior controle das impugnações, com decisão em fórum Legislativo diverso do da impugnação final. Uma forma alternativa de lidar com a questão seria que a impugnação de matéria estranha na Casa revisora ocorresse na forma de tramitação de um Destaque para votação em separado (DVS). Deveria haver o requerimento e depois votação da matéria. A parte da proposição a ser votada só integraria o texto da matéria depois de aprovada na chamada votação, em separado, do destaque. Se o DVS for proposto e aprovado na Casa revisora e modificar o PLV, a matéria deveria ter o mesmo tratamento de uma emenda supressiva e voltar à Casa iniciadora. Pondera-se que submeter a impugnação, apenas, por meio de DVS poderia fragilizar a minoria. Ainda seria necessário ponderar algumas exceções para matérias que possam ser suprimidas na Casa revisora sem que o texto remanescente devesse voltar para exame na Casa iniciadora. Essa dificuldade tem levado, na prática



parlamentar, a que sejam feitos acordos de veto, ou simplesmente aprovadas matérias sem o devido questionamento, apenas para evitar caducidade da MPV. Em outras palavras, buscar uma solução que pudesse preservar a natureza congressional original das MPVs, ou seja, deveria prevalecer o conteúdo aprovado em ambas as Casas, e não a prevalência de uma casa sobre outra.

O estabelecimento de prazo para atuação da CM parece ponto nevrálgico no processo de tramitação de MPV: como estabelecê-lo de modo a garantir o funcionamento da CM e qual poderia ser o prazo adequado. De outra parte, somente se o colegiado fosse permanente ou tivesse sua atribuição a uma CCJ seria mais viável o estabelecimento de um prazo próprio para análise da matéria no colegiado.

Para um adequado funcionamento dessa sistemática, deveria haver alguns ajustes de prazo de tramitação. A ideia seria no sentido de que a CM deveria se manifestar em prazo determinado (30 dias, incluídos aqui 6 dias para emendamento. Esse último prazo é o praticado atualmente). Caso não atendido, a matéria seria enviada imediatamente para a Casa iniciadora, conforme sequência de ordem. Não nos parece que estabelecer a possibilidade de caducidade da MPV na CM seja adequada, já que o Colegiado só instrui a matéria. De outra parte, a eventual aceitação de alternância de iniciação da matéria poderia fomentar o funcionamento da CM e a cooperação entre as Casas.

Nas Casas iniciadoras e revisoras, as MPVs seriam analisadas em sequência, detendo cada uma 30 dias para sua manifestação. Havendo necessidade de análise de modificação de PLV, a Casa iniciadora disporia de mais 10 dias para finalização do processo. Não haveria “aprovação” de matéria tampouco encaminhamento da matéria para a próxima Casa Legislativa, sem a devida anuência dos plenários da CD ou do SF, tão somente ocorreria o sobrestamento como existe atualmente, considerando os novos marcos, e, se vencido o prazo de vigência da peça legislativa, o encerramento de sua tramitação. Nesse contexto, o sobrestamento ocorreria após o 30º dia na Casa iniciadora. Adicionalmente, os prazos não correriam em recesso legislativo, como já ocorre nos dias atuais (art. 62, § 4º, CF). No entanto, em havendo convocação extraordinária do Congresso Nacional, as medidas provisórias em vigor devem automaticamente ser incluídas na pauta da convocação (art. 57, § 8º, CF). Atualmente, muitas vezes, a CM fica com a matéria por muito tempo, a CD com um prazo adicional grande e o SF recebe a matéria com prazo exíguo. A ideia seria dar mais equilíbrio à tramitação das MPVs, como o prazo para revisão passaria a ser mandatório, poder-se-ia pensar que o prazo máximo da Casa iniciadora seria de 40 dias, sob risco de perda de vigência da MPV se ultrapassados esse prazo. Portanto, a MPV encerraria sua vigência antecipadamente na Casa iniciadora, se esta não cumprir o prazo máximo. Esse mecanismo daria, pelo menos, 40 dias para a Casa revisora e garantiria os 10 dias para revisão final da matéria, na Casa iniciadora, caso necessário. A crítica à proposta seria no sentido de que, na realidade, a CM não iria emitir parecer, deixando passar *in albis* seu prazo, como ocorria antes da decisão do STF (cf. ADI 4.029), e que a Casa iniciadora iria emitir parecer de plenário em substituição à CM e, também, iria usar o prazo de 40 dias, restando 40 dias para a Casa revisora e mais 10 dias para análise final da matéria na Casa iniciadora. Importante ressaltar que, como as matérias seriam iniciadas alternadamente, a prática somente se perpetuaria se houvesse um consenso nesse sentido e seria uma possível adoção política que, na prática, representaria o fim da função da CM. Outro ponto relevante seria seguir a sugestão da PEC nº 91, de 2019, para que os prazos da CM, da CD, do SF, se iniciassem no segundo dia útil seguinte ao recebimento da matéria. Essa medida possibilitaria eventuais ajustes na gestão do processo legislativo, uma



vez que tal medida daria um dia útil a mais para cada colegiado. Em relação ao sobrestamento, é importante destacar que, com a aplicação da Doutrina Temer em ambas as Casas Legislativas, o funcionamento das sessões passou por uma ressignificação importante, com possibilidade de análise de um conjunto de matérias. Nesse sentido, poder-se-ia pensar em um sobrestamento apenas a partir do 30º dia de tramitação da matéria na Casa Legislativa. Isso evitaria, por exemplo, que a MPV ou PLV já chegasse à Casa revisora trancando a pauta ordinária de votações. Na prática, as MPVs são decididas ao final do tempo disponível na Casa Legislativa. Então, não parece razoável a criação de um óbice de natureza constitucional para uma tramitação, que, na esmagadora maioria das vezes, ocorre somente na undécima hora.

Restaria o tratamento adequado da sistemática para devolução de MPV, que deveria ser proibida monocraticamente. Assim, o procedimento ordinário de tramitação deveria ser seguido normalmente. Qualquer Casa que entendesse que a matéria não atenderia os pressupostos constitucionais poderia devolvê-la ou rejeitá-la. No caso de devolução, como salientado por Mohn (2020), deveria ocorrer a revogação expressa dos efeitos da MPV devolvida, como forma de garantir a segurança jurídica do ato. Nesse bojo, restaria uma dúvida a diferenciar o fato gerador da devolução do da rejeição. Talvez, o parlamento deseje ter um instrumento de ação política para devolução de MPV. Caso seja essa a opção, deveria ser criada sistemática específica para a devolução de MPV, que, pelo teor atual da CF, teria apenas o condão de encerrar a fase de natureza ritual, uma vez que a MPV continuaria em vigência e com eficácia. Nessa mesma linha de preocupação, considera-se importante a vinculação da sustação dos Decretos editados para regulamentar eventual MPV devolvida. De outro modo, poderia ainda ser necessário procedimento para sustar os referidos atos normativos do Poder Executivo por exorbitarem do poder regulamentar (art. 49, inciso V, CF). O Quadro seguinte sintetiza os pontos para debate.

Quadro 5 – Tópicos para debate de aprimoramento do rito de tramitação de MPV

<b>Tópicos</b>	<b>Debate</b>	<b>Reflexões</b>
Casa iniciadora	Alternância entre CD e SF	O Poder Executivo poderia escolher onde iniciar matérias de interesse; Distorções políticas; Possibilidade de recusa da proposta pela CD por ser iniciadora de matéria presidencial. Possibilidade de indução do funcionamento da CM, em esta não sendo obrigatória. Maior possibilidade de cooperação entre as Casas Legislativas.
CM	Extinção, tornar a Comissão permanente ou atribuir sua função à CCJ da Casa iniciadora.	Dificuldade para fortalecimento da CM. Perda da capacidade de debate das matérias, no caso de concentração ou permanência da CM. Falta de especialidade, sobrecarregamento, concentração de poder político. De outra parte,



		seria mais fácil estabelecer um prazo próprio para o colegiado.
Início de contagem dos prazos	Como proposto na PEC nº 91, de 2019, os prazos da CM, da CD, do SF, poderiam ser contados do segundo dia útil seguinte ao recebimento da matéria no colegiado.	Maior previsibilidade para um eventual ajuste na gestão do processo legislativo em cada um dos colegiados.
Sobrestamento de votações	Após o 30º dia da matéria tramitando na Casa Legislativa.	Para evitar que a MPV ou PLV já chegasse à Casa Revisora trancando a pauta ordinária de votações.
Prazo de tramitação da MPV	<u>CM</u> : 30 dias, incluídos 6 dias para emendamento, com decurso de prazo em caso de descumprimento (matéria deve ser enviada a Casa iniciadora). <u>Casa iniciadora</u> : 40 dias, com sobrestamento após o 30º dia na Casa. Fim da vigência da MPV se vencidos esses 40 dias; <u>Casa revisora</u> : 40 dias, com sobrestamento após o 30º dia na Casa; Fim da vigência da MPV se vencidos esses 40 dias; <u>Revisão final</u> : 10 dias.	Risco de não funcionamento da CM; Possibilidade de adoção do prazo de tramitação (CM/CI/CR/RF) 30/40/40/10 dias como regra (deve-se considerar os 2 dias úteis por colegiado a partir da chegada da matéria). A alternância das Casas Legislativas poderia determinar se o funcionamento da CM seria uma decisão política. Garantia de prazo mínimo para as Casas Legislativas se manifestarem. Suspensão de prazo regular de tramitação de MPV nos recessos parlamentares, como é atualmente.
Impugnação de matérias sem pertinência	Manutenção da sistemática atual da CM e a da Casa Iniciadora, nos moldes da prática da CD; na casa revisora, a impugnação deveria ocorrer na forma de DVS.	Envio de eventual DVS à Casa iniciadora na forma de emenda supressiva.
Devolução de MPV	Manutenção do rito ordinário de análise da MPV, podendo o plenário da CD ou do SF rejeitar ou devolver a MPV.	Necessidade de distinção entre os fatos geradores da devolução ou da rejeição; Necessidade de criação de sistemática de devolução de MPV. Necessidade de criação de regra para revogação expressa da MPV devolvida, se for o caso. Vinculação da sustação dos decretos da MPV expedidos “quase” que no momento de sua edição.



Outros pontos para análise	Seguindo o modelo da PEC nº 91, de 2019, incorporação, na CF, da Doutrina Temer, reforço da vedação à adoção de “jabutis” em MPVs, manutenção da vedação à reedição, na mesma sessão legislativa, de MPV que perdeu eficácia ou foi rejeitada.	Incorporação da jurisprudência com o fim de dar maior segurança jurídica.
----------------------------	--	---

Elaboração própria.

## 10. CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS FINAIS

Na análise do processo legislativo, a separação de poderes e o *checks and balances* determinam as balizas do Estado democrático de Direito, não só limitando o poder de cada ente, mas garantido a plena liberdade política dos cidadãos, a dignidade da pessoa humana e o respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos no regime constitucional brasileiro.

A adoção da MPV, nova espécie legislativa criada pela CF de 1988, afetou valores fundamentais e gerou alguns riscos de fragilização do papel do Poder Legislativo. Podem ser citados como atingidos: o princípio democrático ao alterar, por exemplo, critério de competência ao possibilitar a parlamentares inclusão de matérias não constante na MPV original; do pacto de participação social, nos casos em que não foram, e.g., emitidos pareceres na CM; o comprometimento do princípio da separação dos Poderes, com atuação excessiva do Poder Executivo na emissão de MPVs; redução da autonomia do Parlamento, nos casos de interferência no controle da pauta legislativa e mesmo no funcionamento das sessões legislativas; incompatibilidades de procedimentos com devido processo legislativo constitucional, nos casos de análise atenuada de urgência e relevância, de impugnação de matérias estranhas, de devolução de MPVs.

Houve reações significativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em grandes linhas, o Poder Legislativo criou a MPV para substituir o decreto-lei, peça legislativa que dispunha de larga área de atuação autônoma do Poder Executivo e que apresentava aprovação por decurso de prazo; em outras palavras, na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos na Constituição Federal de 1967, o decreto-lei era considerado definitivamente aprovado.

No entanto, o Poder Executivo reagiu à sua limitação ao dispor em excesso do novo instrumento, ao tentar controlar a agenda legislativa e, em consequência, interferiu na autonomia e separação dos Poderes.

O Poder Legislativo apresentou contrarreação estruturada com inclusão de matéria sem pertinência em MPV para fazer valer os interesses parlamentares, com impugnação de matérias estranhas, de interesse parlamentar ou mesmo do Poder Executivo, e, no limite com a própria devolução de algumas MPVs.

Ao desbalanceamento entre os Poderes, o Poder Judiciário foi instado e determinou a obrigatoriedade de emissão de parecer das CMs nas MPVs emitidas pelo Poder Executivo, entendeu como inconstitucional a inclusão de matéria estranha em MPV e validou o entendimento exarado na QO 411/2009 – CD, adotado também no SF, acerca do sobrestamento de pauta (Doutrina Temer).



A esse conjunto de riscos e reações, ainda persistem a judicialização frequente e os embates interinstitucionais que põem em risco o funcionamento eficiente, célere e harmônico entre os Poderes (vide MS 37.227, apresentado pela CD).

As próprias Casas Legislativas reagiram mutuamente uma em face da outra. A tramitação da PEC nº 91, de 2019 (e suas antecedentes) representa a reação e contrarreação à tentativa de extinção, fixação de prazo para a CM, e decurso de prazo em análise de MPV. Da PEC inicial (PEC nº 11, de 2011), que propunha a extinção da CM e decurso de prazo na CD, se não ocorresse suas respectivas manifestações, com a possibilidade de retorno da matéria após a manifestação do SF, passando pela versão que chegou ao SF (PEC nº 70, de 2019), que fixava prazos sucessivos para queda da MPV, até a atual PEC nº 91, de 2019, que retira a obrigatoriedade da manifestação da CM, não se verifica consenso para determinação de qual seria o melhor modelo para análise de MPV. A interpretação a emendas, como sendo de redação, parece não ter sido aceita pela CD, o que pode levar a questão à nova judicialização, já que a matéria se encontra no limbo jurídico e político desde 2019.

Como consequência, é necessária a reflexão acerca do aprimoramento institucional do processo legislativo constitucional de análise de MPV para garantia de previsibilidade e segurança jurídica.

De uma parte, uma solução radical seria a extinção do uso de MPV, já que o Brasil já dispõe de instituições consolidadas e o instrumento deveria funcionar em estados excepcionais, não como instrumento legiferante dominante, ainda mais com iniciativa ampla pelo Poder Executivo. Ao longo do trabalho, ponderou-se que o Poder Executivo precisa, no entanto, de um instrumento célere para ação em casos de relevância e urgência constitucionais, como, por exemplo, nos casos extremos como ocorreram com a pandemia mundial de Covid-19.

Nesse sentido, do ponto de vista material, seria importante, talvez, que houvesse uma maior restrição do escopo de emissão de MPVs, com regras adicionais ao § 1º do art. 62 da Carta Maior para que não só fosse vedada a emissão de MPV sobre certas matérias, mas também que outros requisitos condicionais estivessem presentes, com maior foco para os casos de severa crise econômica, ambiental, social, de calamidade pública, de estado de defesa e de estado de sítio, por exemplo. A solução alternativa ao Poder Executivo seria pedir urgência constitucional a um projeto de lei de sua autoria (§ 1º do art. 64 da CF).

De outra parte, do ponto de vista processual, parece ser fundamental que ocorresse aprimoramento do processo legislativo constitucional de análise de MPV. Em primeiro lugar, seria fundamental uma análise mais criteriosa dos requisitos de admissibilidade de MPV pelo Parlamento brasileiro. Há um grande número de judicialização de MPV, embate entre a CD e o SF, sobretudo em impugnação de matéria sem pertinência, mal-estar entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, nos casos de devolução de MPV, sem mencionar as intervenções no Poder Legislativo, como no caso da exigência do funcionamento de CM (tema de cunho regimental), de declaração de inconstitucionalidade nos casos de inclusão de matérias estranhas em MPV e aceitação da Doutrina Temer.

A conclusão principal do trabalho indica que o processo legislativo atual de medida provisória distorce o equilíbrio e a separação dos poderes, promove disputas entre os Poderes, mesmo entre as Casas Legislativas, prejudica o funcionamento eficiente do Congresso Nacional e não contribui para efetivação plena dos princípios democráticos estatuídos na Constituição Federal de 1988.



Dessarte, considerando os riscos e problemas identificados do atual modelo de análise de MPV, as reações institucionais perpetradas, avaliou-se possíveis sugestões para debate de um novo modelo constitucional de tramitação de MPV em que fossem reduzidas, ao máximo, as incertezas e aumentada a previsibilidade e segurança jurídica, com considerações sobre os seguintes tópicos: apreciação mais estrita dos pressupostos de relevância e urgência, casa iniciadora, papel da CM, reflexão dos prazos de tramitação, garantia de prazo mínimo para cada Casa Legislativa, tratamento da impugnação de matéria sem pertinência temática, devolução de MPVs.





## REFERÊNCIAS

ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias: o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

ACKERMAN, Bruce. **A Nova Separação dos Poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Câmara não pode devolver MPs, diz parecer técnico**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/62152-camara-nao-pode-devolver-mps-diz-parecer-tecnico/>>. Publicação em: 12 abr. 2005. Acesso em: 20 set. 2022.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Presidente do Congresso devolve ao governo a MP que limita remoção de conteúdos em redes sociais**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/805965-presidente-do-congresso-devolve-ao-governo-a-mp-que-limita-remocao-de-conteudos-em-redes-sociais/>>. Publicação em: 14 set. 2021. Acesso em: 10 mai. 2022.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Outras medidas provisórias devolvidas ao Poder Executivo**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/806167-outras-medidas-provisorias-devolvidas-ao-poder-executivo/>>. Publicação em: 15 set. 2021. Acesso em: 10 mai. 2022.

AGÊNCIA SENADO. **Pacheco diz que busca mediação com a Câmara para definir tramitação de MPs**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/24/pacheco-diz-que-busca-mediacao-com-a-camara-para-definir-tramitacao-de-mps>>. Publicação em: 24 fev. 2021. Acesso em: 1º set. 2022.

AGÊNCIA SENADO. **Pacheco considera ilegal decisão da Câmara de ignorar impugnação de dispositivos estranhos à MP 1.040**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/08/05/pacheco-afirma-ser-ilegal-decisao-da-camara-de-ignorar-impugnacao-de-dispositivos-estranhos-a-mp-1.040>>. Publicação em: 5 ago 2021. Acesso em: 13 mai. 2022.

AGÊNCIA SENADO. **Renan afirma que só Plenário pode devolver medida provisória**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/04/06/renan-afirma-que-so-plenario-pode-devolver-medida-provisoria>>. Publicação em: 6 maio 2005. Acesso em: 11 mai. 22.

ALVES FILHO, Garibaldi. O processo legislativo do Senado a serviço da cidadania. **Em Pauta**: n. 47, 26 maio/30 maio 2008, 26/05/2008.

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



ARAÚJO, Patrícia Almeida. **Medidas provisórias e a vedação de apresentação de matéria estranha ao seu objeto**. Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, 2016.

BEDRITICHUK, Rodrigo. Devolução de Medida Provisória não afasta por completo os seus efeitos. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de setembro de 2021.

BRASIL. **Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970**. Brasília: Senado Federal, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União (DOU)**, 5 de outubro de 1988, pág. nº 1.

BRASIL. **Resolução nº 1, DE 2002-CN**. Diário Oficial da União, 9 maio 2002.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A emenda 'supressiva de jabutis' e o devido processo legislativo. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de setembro de 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

COELHO, Silvia Regina dos Santos. **O excesso de medidas provisórias e o problema da autonomia e independência do poder legislativo: impasses e dilemas**. Monografia – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CONGRESSO NACIONAL. **Ato Declaratório nº 5, de 3 de março de 2015**, do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Senador RENAN CALHEIROS. Diário do Congresso Nacional nº 5, de 2015, pag. 9, 2015.

CONGRESSO NACIONAL. **Ato Declaratório nº 66, de 12 de junho de 2020**, do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Senador DAVI ALCOLUMBRE. Diário do Congresso Nacional nº 25, de 2020, pag. 3, 2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 2021**, do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Senador RODRIGO PACHECO, 2021.

ESTADÃO. **O ativismo das medidas provisórias**. Disponível em: <<https://www.msn.com/pt-br/noticias/brasil/o-ativismo-das-medidas-provis%C3%B3rias/ar-AA13G1Oh>>. Publicação em: 3 nov. 2022. Acesso em: 4 nov. 2022.

FÁVERI, João Paulo Recco de. **Análise da (in)constitucionalidade do procedimento de impugnação de emendas sem pertinência temática oferecidas aos Projetos de Lei de Conversão no Senado Federal**. Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, 2018.



FREIRE, Nilzete Mendes de Medeiros. **Medida provisória**: o que representa para o equilíbrio entre os poderes. Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, 2008.

G1. **Garibaldi devolve MP das filantrópicas.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL868456-5601,00-GARIBALDI+DEVOLVE+MP+DAS+FILANTROPICAS.html>>. Publicação em: 19 nov. 2008. Acesso em: 20 set. 2022.

GOUVÊA, Carina. “A TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES EM 30 ANOS DE CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA: O ESQUECIDO PAPEL DA COOPERAÇÃO PARA CONTEMPLAR O TODO PERFEITO DO DESENHO INSTITUCIONAL” (The Theory of the Separation of the Powers in 30 Years of Brazilian Democratic Constitution: The Forgotten Role of Cooperation to Contemplate the Perfect All in Institutional Design). **The Theory of the Separation of the Powers in**, v. 30, 2019.

LAAN, Cesar Rodrigues van der. Um panorama recente da apresentação de emendas sem pertinência temática a medidas provisórias pós-ADI 5.127. **Texto para Discussão** nº 244, Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2018.

LEXML – REDE DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA E JURÍDICA. **ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade em Medidas provisórias.** Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/busca/search?keyword=%22medida%20provis%C3%B3ria%22;f1-tipoDocumento=Jurisprud%C3%Aancia;f2-acronimo=ADI%C2%A0%E2%80%93%C2%A0%C3%A7%C3%A3o%C2%A0Direta%C2%A0de%C2%A0Inconstitucionalidade;expandGroup=date-1980s>>. Acesso em: 20 set. 22.

LOURO, Dênio José Rodrigues. **Medidas provisórias**: o impacto e os efeitos negativos produzidos para o Parlamento Brasileiro à luz da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, 2014.

MACHADO, Luís Fernando Pires. **Legística aplicada às medidas provisórias e seus complementos.** Senado Federal, Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS: Brasília, 2009.

MACHADO, Luís Fernando Pires. **Lei que ensina a fazer Leis.** Belo Horizonte: Edições Superiores, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2010.

MOHN, Paulo. Devolução de Medida Provisória não afasta por completo os seus efeitos. **Revista Consultor Jurídico**, 28 de junho de 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, baron de. **O espírito das leis.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.



NASCIMENTO, Roberta Simões. Sobre a constitucionalidade da 'devolução' de medidas provisórias: Natureza de 'medida cautelar' legislativa justifica o expediente. **Jota**, 29 de junho de 2020.

NASCIMENTO, Roberta Simões. A emenda 'supressiva de jabutis' e o devido processo legislativo. **Revista Consultor Jurídico**, 6 de julho de 2020.

NETO, José Mário Wanderley Gomes et al. Governabilidade, Urgência e Relevância: medidas provisórias e a judicialização da política orçamentária no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, 2009.

RIBEIRO, Leandro Molhano; MUNIZ, Mariana Novotny. Judicialização descentralizada e individualizada da política: mudanças nas regras de tramitação de medidas provisórias a partir da Emenda Constitucional 32. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, 2020.

SAMPAIO, Marco Aurélio. Medida provisória, diálogo constitucional e a falácia de usurpação de poderes legislativos pelo executivo. **Revista de Direito do Estado – RDE**, n. 4, p. 107-139, out./dez. 2006.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, Luiz Alberto dos. A PEC 91/2019 e as MPs: a quem interessa a sua não promulgação? **Congresso em Foco**, edição de 16.11.2019.

SENADO FEDERAL. **Expediente de 20 de janeiro de 1989**, do Primeiro Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência, Senador JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA, ao Presidente da República, 1989.

SENADO FEDERAL. **Fala do Presidente do Senado Federal**, Senador GARIBALDI ALVES FILHO, na sessão do dia 19 de novembro de 2008. Diário do Senado Federal nº 190, de 1989, pag. 46697, 2008.

SENADO FEDERAL. **Fala do Presidente do Senado Federal**, Senador RENAN CALHEIROS, na sessão 3 de março de 2015. Diário do Senado Federal nº 22, de 2015, pag. 446, 2015.

SENADO FEDERAL. **Fala do Presidente do Senado Federal**, Senador RODRIGO PACHECO, na sessão 14 de setembro de 2021. Diário do Senado Federal nº 148, de 2021, págs. 58-59, 2021.

SILVA, Ailton Cardoso da. **Medidas Provisórias: análise sobre a constitucionalidade de sua devolução**. Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, 2016.

SILVA, Beatriz Simas. **Medidas provisórias e diálogos entre poderes: a articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001**. Dissertação (mestrado) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2019.



SILVA, Rafael Silveira. **Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do Executivo**: o fenômeno da Apropriação. Tese de Doutorado (Ciências Políticas) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2013.

SOARES, Fábio Harlan Barbosa. **A Medida Provisória como instrumento de controle da pauta do Legislativo pelo Poder Executivo**. Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, 2014.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas provisórias**: instrumento de governabilidade. São Paulo: NDJ, 2003.

TÁVORA, Fernando Lagares. **Processo legislativo de medida provisória**: casuística e análise de regimentalidade, juridicidade, legalidade e constitucionalidade. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2015.

TEMER, Michel. Deixem o legislativo legislar. **Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação**, v. 7, n. 1, p. 12-13, jul. 2009, 07/2009.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (USHR). Committee on rules. **Germaneness: an overview**. Disponível em: <[https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/germane\\_over.htm#:~:text=In%20general%2C%20an%20amendment%20must,subsets\)%20of%20the%20same%20class](https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/germane_over.htm#:~:text=In%20general%2C%20an%20amendment%20must,subsets)%20of%20the%20same%20class)>. Acesso em 10 ago. 2022.

VALOR ECONÔMICO. **Pacheco indica que reformas tributária e do Imposto de Renda devem ficar para 2022**. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/11/29/pacheco-indica-que-reformas-tributaria-e-do-imposto-de-renda-devem-ficar-para-2022.ghtml>. Acesso em: 17 dez. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo social**, v. 19, p. 39-85, 2007.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.



## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradecemos a Deus a chance de concluir essa pós-graduação no contexto crítico da crise sanitária mundial de Covid-19, que, infelizmente, vitimou milhares de brasileiros e que acometeu tantos outros cidadãos no mundo e no país, como alguns alunos do Curso, inclusive a mim. Em janeiro de 2022, sofremos com os fortes sintomas decorrentes da doença.

De outra parte, foi uma imensa alegria ter tido a chance de conviver, mesmo que virtualmente, com colegas de alto nível profissional e intelectual, com excelentes professores, com dedicados servidores técnicos do ILB, a exemplo de César Resende e Telma Venturelli, com as coordenações acadêmica e pedagógica, na pessoa dos professores Victor Marcel Pinheiro e Beatriz Simas Silva, e, outrossim, aproveitar o extraordinário padrão do Curso, que mesmo comprimido pela sua curta duração, mostrou-se ser de qualidade, utilidade e aplicabilidade para a continuidade de nossas atividades no Parlamento brasileiro.

É forçoso reconhecer que a demanda de estudos exigiu a subtração de inúmeras horas do convívio familiar, que tanto afetaram, no nosso caso, à Gilda, Maria Helena e Valentina. Não obstante essa realidade, a elas, agradecemos a compreensão, o amor e o apoio sempre altivos para o cumprimento dessa missão.

Ao nos propormos a realização deste complexo trabalho, acabamos ficando em débito com a generosidade de várias pessoas. De partida, agradecemos ao Prof. Dr. Luís Fernando Pires Machado pelo ensinamento, pela dedicação e pela gentileza durante o processo de orientação do trabalho.

Somos gratos aos especialistas em Processo Legislativo Constitucional Gilberto Guerzoni Filho, Paulo Fernando Mohn de Souza e Luiz Alberto dos Santos pelas discussões, pelos aconselhamentos, pelos materiais fornecidos e pelas entrevistas que nos concederam e, também, pela disponibilidade para debaterem pontos específicos do trabalho. Como de praxe, estão isentos de quaisquer impropriedades remanescentes no texto.

Por fim, mas igualmente importante, agradecemos ao Consultor Legislativo-Geral Danilo Augusto Barboza Aguiar por apoiar nossa participação no Curso e, também, pelos vários colóquios acerca de processo legislativo durante essa jornada educacional.

