



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

AILTON CARDOSO DA SILVA

MEDIDAS PROVISÓRIAS
Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução

Brasília

2016

AILTON CARDOSO DA SILVA

MEDIDAS PROVISÓRIAS

Análise quanto a constitucionalidade de sua devolução

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro- ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Senso* de Especialização em Direito Legislativo.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Victor Marcel Pinheiro

Brasília

2016

AILTON CARDOSO DA SILVA

MEDIDAS PROVISÓRIAS

Análise quanto a constitucionalidade de sua devolução

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro- ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Senso* de Especialização em Direito Legislativo.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Victor Marcel Pinheiro

Brasília, ____ de _____ de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

A Thiago, filho amado e inesquecível,
cuja partida deixou profunda saudade que
me acompanhará por toda a vida

A minha amada filha Raquel, exemplo de
amor incondicional e permanente fonte de
inspiração e orgulho, joia restante da
nossa coroa familiar.

RESUMO

Análise de caso sobre a “devolução” da Medida Provisória (MPV) nº 669 de 26 de fevereiro de 2015, que alterava a *Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016*, com o objetivo de analisar a constitucionalidade e regimentalidade da medida adotada pela presidência Senado Federal.

Palavras-chave: Medidas Provisórias. Rito constitucional. Medida Provisória nº 669, de 2015. Devolução. Presidência do Senado Federal. Constitucionalidade. Casa revisora.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AR	Assembleia da República
CN	Congresso Nacional
EC	Emenda Constitucional
MC	Medida Cautelar
MPV	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Delimitação do tema	7
1.2 Problema	7
1.3 Objetivos	7
1.3.1 <i>Objetivo geral</i>	7
1.3.2 <i>Objetivos específicos</i>	7
1.4 Metodologia da pesquisa	8
1.5 Direito comparado	8
1.6 Justificativa	17
1.6.1 <i>MPVs – normas de regência</i>	17
1.6.2 <i>A “devolução” da MPV nº 669, de 2015</i>	18
1.6.3 <i>Justificativa do Presidente do Senado Federal</i>	19
1.6.4 <i>Precedentes de “devolução” de MPVs</i>	21
1.6.4.1. <i>A Medida Provisória nº 33, de 16 de janeiro de 1989</i>	21
1.6.4.2. <i>A Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008</i>	22
1.7. Análise quanto a constitucionalidade da “devolução”	22
1.7.1. <i>Aplicação subsidiária do Regimento do Senado, uma tese possível?</i>	24
1.7.2. <i>O entendimento sufragado pela Câmara dos Deputados</i>	31
1.7.3. <i>O entendimento oscilante no Senado Federal</i>	33
2 CONCLUSÕES	40
REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do tema

A Constituição Federal prescreve, em seu artigo 62, a natureza jurídica das Medidas Provisórias (MPVs), os requisitos necessários para a sua edição, bem como o rito procedimental a ser observado até a sua promulgação, rejeição, extinção ou conversão em projeto de lei (PLV), conforme o destino que lhe impuser o Congresso Nacional.

1.2 Problema

Em nada obstante a literalidade do texto constitucional, a sugerir que o seu artigo 62 não comporta especulações hermenêuticas quanto a hipóteses outras de extinção de MPVs, o Presidente do Senado Federal, no exercício desse cargo, houve por bem “devolver”, por decisão monocrática, a Medida Provisória (MPV) nº 669, de 2015, para tanto invocando, por aplicação subsidiária, disposição do Regimento Interno do Senado Federal acerca das prerrogativas do presidente dessa Casa legislativa.

1.3. Objetivos

1.3.1 *Objetivo geral*

Analisar as disposições constitucionais e regimentais aplicáveis à espécie e confrontá-las com a decisão de “devolução” da Medida Provisória nº 669, de 2015, mediante a publicização de sua perda de eficácia, consubstanciada no Ato Declaratório do Congresso Nacional de nº 5, de 3 de março de 2015¹.

1.3.2 *Objetivos específicos*

Analisar a competência fixada pelo Regimento Interno do Senado Federal (RISF) ao seu presidente para, de ofício, impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou ao próprio RISF.

¹ Anexo I.

Neste contexto, examinar se àquela autoridade é permitido antecipar-se à deliberação prévia da Comissão Mista de Deputados e Senadores e dos plenários de cada uma das Casas do Congresso Nacional, para declarar, monocraticamente e sem deliberação pelos parlamentares, a perda de eficácia de MPVs.

1.4 Metodologia da pesquisa

A análise do caso foi procedida mediante o confronto das prescrições constitucionais, regimentais, anais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, atinentes às MPVs.

Também foi procedida uma análise histórica, mediante o exame das atas das sessões das duas Casas, com o objetivo de verificar eventual oscilação quanto ao procedimento de “devolução” de MPV.

A pesquisa na doutrina forneceu elementos importantes para a compreensão da natureza jurídica das MPVs – proposições-leis dotadas de força de lei desde a sua edição e concebidas para emprego em situações excepcionalíssimas. Tal pesquisa tenha restado infrutífera no que diz respeito à temática de fundo deste trabalho, qual seja, a “devolução” de MPV, algo que pode ser atribuído a sua rara ocorrência: uma tentativa (MPV nº 446, de 2008) e duas consumadas (MPV nºs 33, de 1989, e 669, de 2015).

1.5 Direito comparado

Como ponto marcante do nosso processo de redemocratização após um desmaio democrático que perdurou por vinte e um anos, culminando com o fechamento do Congresso Nacional em 13 de dezembro de 1968 e a reabertura somente após dez meses, em 15 de outubro de 1969, os constituintes de 1987/88 ansiavam por reestabelecer as prerrogativas do Poder Legislativo.

Também havia o sentimento majoritário sobre a necessidade de dotar o Poder Executivo de poder para editar medidas provisórias para o enfrentamento de necessidades urgentes e relevantes, a par da indisposição com a figura do antecedente Decreto-lei.

Szklarowsky² registra que o texto advindo daquela Constituinte, da autoria da Comissão de Sistematização (Comissão X) e idealizado para o frustrado estabelecimento do regime parlamentarista, acabou sendo adaptado ao regime presidencialista por obra de Emenda do constituinte fluminense Brandão Monteiro (PDT).

A adoção das medidas provisórias não é primazia nossa, sendo adotada, com maior ou menor distinção à prevista em nosso diploma constitucional, em especial quanto às matérias de que possam ser objeto, mas sempre voltadas ao atendimento de situações extremas e de grande relevo. Encontramos na obra de Szklarowsky³, referência aos distintos modelos adotados por nações da América Latina e da Europa e suas principais distinções ao em vigor no Brasil. À guisa de ilustração, examinaremos alguns deles.

ITÁLIA

O modelo italiano, o que mais se aproxima do que adotamos, está consignado na Constituição nos seguintes termos:

Art. 77. O governo não pode, sem delegação das Câmaras, emanar decretos que tenham valores de lei ordinária. Quando, em casos extraordinários de necessidade e de urgência, o governo adota, sob a sua responsabilidade, medidas provisórias com força de lei, deve no próprio dia apresentá-los para conversão às Câmaras que mesmo se dissolvidas são especialmente convocadas para se reunirem no prazo de cinco dias. Os decretos perdem eficácia desde o início se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias desde a sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular com a lei as relações jurídicas surgidas com base nos decretos não convertidos⁴.

O Governo Federal no caso é constituído pelo Chanceler Federal e pelos Ministros Federais.

Merece destaque, que pela norma italiana a regulação das relações constituídas durante a sua vigência é facultativa, ao contrário do que se dá entre nós. Entretanto, a despeito do caráter impositivo advindo do § 3º do art. 62 da Constituição Federal, igualmente previsto no parágrafo único da redação originária do mesmo artigo⁵, o comando foi flexibilizado pelo

² SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas Provisórias*: instrumento de governabilidade. São Paulo: NDJ, 2003. p. 60.

³ *Ibidem*, p. 41-56.

⁴ Livre tradução a partir do texto constante em: ITÁLIA. *Constituição*. Roma, 1947. Disponível em: <[http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20\(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano\)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf](http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2016.

⁵ **Art. 62.** [...]

novel § 11, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001⁶. Daí, com a nossa inovação constitucional, os dois modelos adquiriram mais parecença.

Também merece assinalar que no sistema ítalo a regulação das relações jurídicas constituídas na vigência do decreto não convertido em lei cabe às Câmaras, igualmente por meio de lei. No direito brasileiro, a discussão sobre qual meio se daria o disciplinamento de relações jurídicas constituídas por MPV que perdeu eficácia perdurou em nosso País até o advento da EC 32/2001.

Bastante interessante igualmente, é a advertência, típica para o modelo parlamentarista, sobre a possibilidade de responsabilização do Governo no caso de manejo injustificado dessa medida excepcional. Dito isto, se deixa aqui uma mera especulação, haja vista a falta de pertinência direta com o objeto deste estudo. O abuso, consistente não só do excesso de edição das MPVs, mas também em relação a inadequação delas aos limites constitucionais, poderia ser qualificado como crime de responsabilidade, por comprometer o livre exercício do Poder Legislativo, eis que a sua edição sobresta a agenda do Congresso Nacional⁷?

PORTUGAL

Sobre o sistema lusitano e a sua amplidão, que muito lembram os nossos malsinados decretos-lei, impende trazer à colação o escólio de Canotilho⁸:

Os decretos-lei podem disciplinar qualquer matéria. *A priori* (salvo em matérias de reserva da AR) não é subtraída à disciplina dos decretos-lei

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, **devendo** o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes (grifo nosso).

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

⁷ CF: Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

[...]

Lei nº 1.079, de 1950

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

1 - tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou **tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras** (grifo nosso).

⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011. p. 797. Grifos do autor.

matéria de qualquer espécie. A delimitação extensional da competência legislativa do Governo deve fazer-se a partir das normas constitucionais que, de forma heterótona, estabelecem (1) reserva político-legislativa do Parlamento (art. 161.º); (2) reserva absoluta de competência legislativa da AR (art. 164.º); (3) reserva relativa da AR (art. 164.º). Nas restantes matérias existe uma concorrência legislativa do Governo e da AR, podendo os decretos-leis revogar, alterar, suspender e interpretar leis da AR (exceptuando-se as leis de bases e outras leis da AR de valor reforçado) e vice-versa.

Essa competência legislativa atribuída ao Poder Executivo é contrabalançada pela possibilidade de fiscalização cometida à Assembleia da República, como explica o mestre lusitano:

*Todos os decretos-leis (salvo, como é óbvio, os aprovados no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo) podem agora ser submetidos à apreciação da AR (cfr. Art. 169.º/1), para efeitos de cessação de vigência ou de alteração. A **apreciação parlamentar** é, assim, um mecanismo constitucional de controlo através do qual a Assembleia da República pode fiscalizar o mérito político dos diplomas legislativos do Governo. A iniciativa de apreciação dos decretos-leis pertence a um número mínimo de 10 deputados (cfr. 169.º/1) devendo o requerimento ser feito nos 30 dias subsequentes à publicação⁹.*

Por fim, convém anotar o pitoresco fato de que os diplomas aprovados pela Assembleia da República assumem a forma de Decretos da AR, ganhando o status de lei após a sua promulgação e publicação¹⁰.

A iniciativa de lei compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, bem como, no respeitante às regiões autónomas, às respectivas Assembleias Legislativas, e ainda, nos termos e condições estabelecidos na lei, a grupos de cidadãos eleitores. Pode ainda consultar os diplomas aprovados pela Assembleia da República que, antes de promulgados pelo Presidente da República, assumem a forma de Decreto AR e, depois de promulgados, são publicados como lei. A Assembleia aprova ainda resoluções e deliberações.

ALEMANHA

Os alemães disciplinam o tema por sua Lei Fundamental, da qual os seguintes trechos convêm transcrever:

Artigo 68 **[Voto de confiança]**

⁹ *Ibidem*, p. 799. Grifos do autor.

¹⁰ PORTUGAL. Assembleia da República. *Atividade Parlamentar e Processo Legislativo*. [200-]. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

(1) Se uma moção do Chanceler Federal, de que lhe seja expressada a confiança parlamentar, não obtiver a aprovação da maioria dos membros do Parlamento Federal, então o Presidente Federal poderá, por proposta do Chanceler Federal, dissolver o Parlamento Federal dentro do prazo de vinte e um dias. O direito à dissolução expira, tão logo o Parlamento Federal eleja outro Chanceler Federal com os votos da maioria dos seus membros.

(2) Entre a moção e a votação deverá transcorrer um prazo de quarenta e oito horas.

[...]

Artigo 81

[Estado de emergência legislativa]

(1) Se, no caso do artigo 68, o Parlamento Federal não for dissolvido, o Presidente Federal poderá, quando solicitado pelo Governo Federal e com a aprovação do Conselho Federal, declarar o estado de emergência legislativa para um projeto de lei rejeitado pelo Parlamento Federal, apesar de ter sido declarado como urgente pelo Governo Federal. O mesmo se aplica no caso de um projeto de lei que tenha sido rejeitado, apesar de o Chanceler Federal o ter apresentado juntamente com solicitação a que se refere o artigo 68.

(2) Se, depois de declarado o estado de emergência legislativa, o Parlamento Federal rejeitar novamente o projeto de lei, ou aprová-lo numa versão considerada inaceitável pelo Governo Federal, então ele se torna lei, desde que o Conselho Federal o aprove. O mesmo se aplica no caso de o projeto não ser votado pelo Parlamento Federal dentro do prazo de quatro semanas, após ser novamente proposto.

(3) Durante o mandato de um Chanceler Federal, qualquer outro projeto de lei rejeitado pelo Parlamento Federal pode ser igualmente aprovado dentro de um prazo de seis meses, após a primeira declaração do estado de emergência legislativa, segundo os §1 e 2. Terminado este prazo, não pode ser feita outra declaração do estado de emergência legislativa durante o mandato do mesmo Chanceler Federal.

(4) A Lei Fundamental não pode ser emendada, nem revogada ou suspensa, total ou parcialmente, por uma lei promulgada nas condições do §2¹¹.

No modelo germânico as situações de *estado de emergência legislativa* se aproximam um pouco do que a nossa Constituição prevê como *urgência constitucional*¹². O inusitado, como se extrai do dispositivo em análise, fica por conta da possibilidade, de em determinadas circunstâncias, a decretação recair sobre projeto já rejeitado. O mesmo se dará quando o projeto tenha sido apresentado acompanhado de moção do Chanceler Federal para que lhe seja demonstrada a confiança do parlamento. Tal possibilidade está reservada a apenas uma vez à cada mandato da referida autoridade.

FRANCA

¹¹ ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Berlim: Deutscher Bundestag, 2011. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016. Grifo nosso.

¹² **CF: Art. 64.** A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.
§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

O modelo francês pode nos causar perplexidade, em razão da limitação das hipóteses de decretação de urgência a proposições legislativas confiadas à competência do Poder Executivo, confira-se:

ARTIGO 47º

O Parlamento vota a lei de projeto das finanças nas condições previstas por uma lei orgânica. Se a Assembleia Nacional não se pronuncia em primeira leitura no prazo de quarenta dias após a apresentação de um projeto, o Governo convoca o Senado, que deve deliberar em um prazo de quinze dias. Em seguida, é realizado o procedimento de acordo com as condições previstas no artigo 45. Se o Parlamento não se pronunciar em um prazo de setenta dias, as disposições do projeto podem ser postas em vigor por portaria. Se a lei que estabelece os recursos e as despesas de um exercício não for apresentada a tempo para ser promulgada antes do início deste exercício, o governo solicita emergencialmente ao Parlamento a autorização para cobrar impostos e abre por decreto os créditos relativos aos serviços votados. Os prazos previstos nesta seção serão suspensos quando o Parlamento não estiver em sessão¹³.

Mas essa condicionante tem uma razão de natureza prática, como delineia Ráo¹⁴, muito embora os franceses autodenominem o seu sistema de governo como parlamentarista, o que se observa na prática é que, enquanto ao parlamento só é dado legislar sobre temas especificados na Constituição¹⁵, ao Poder Executivo é franqueado fazê-lo de formas e sobre matérias diversas. Isso gera uma supremacia legislativa do Poder Executivo.

¹³ FRANÇA. *Constituição*. França, 03 jun. 1958. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2016.

¹⁴ RÁO, Vicente. *As Delegações Legislativas no Parlamentarismo e no Presidencialismo*. São Paulo: Max Limonad, 1966. p.123-124.

¹⁵ ARTIGO 34º

A lei estabelece as regras relativas:

- aos direitos civis e às garantias fundamentais concedidas aos cidadãos para o exercício das liberdades públicas; liberdade, pluralismo e independência dos meios de comunicação; as restrições impostas pela defesa nacional aos cidadãos em sua pessoa e seus bens;
- à nacionalidade, ao estado e a capacidade das pessoas, dos regimes matrimoniais, das sucessões e liberalidades;
- à determinação dos crimes e delitos, bem como às penalidades que lhes são aplicáveis; ao procedimento penal; à anistia; à criação de novas ordens de órgão jurisdicional e ao estatuto dos magistrados;
- à base, à taxa e às modalidades de cobrança dos impostos de todas as naturezas; ao regime de emissão da moeda.

A lei também estabelece regras para:

- o regime eleitoral das assembleias parlamentares, das assembleias locais e das instâncias representativas dos franceses domiciliados fora da França, bem como as condições de exercício dos mandatos eleitorais e das funções eletivas dos membros das assembleias que deliberam nas coletividades territoriais;
- a criação de categorias de instituições públicas;
- as garantias fundamentais acordadas aos funcionários civis e militares do Estado;

URUGUAI

Dentre os países do nosso continente a Constituição uruguaia atribui ao Presidente da República o poder para, em conjunto com o Conselho de Ministros, solicitar às Câmaras do Parlamento a tramitação urgente de seus projetos. De grande interesse, o disposto veda a apresentação de nova solicitação até que seja encerrada a tramitação de outra eventualmente em curso (art. 168, 7º, a)¹⁶.

- as nacionalizações de empresas e as transferências de propriedade de empresas do setor público ao setor privado.

A lei determina os princípios fundamentais:

- da organização geral da defesa nacional;
- da livre administração das autoridades locais, competências e recursos;
- da educação;
- da preservação do meio ambiente;
- do regime da propriedade, dos direitos reais e das obrigações civis e comerciais;
- do direito do trabalho, do direito sindical e da previdência social.

As leis de finanças determinam os recursos e as despesas do Estado nas condições e sob as reservas previstas por uma lei orgânica.

As leis de financiamento da previdência social determinam as condições gerais do seu equilíbrio financeiro e, levando em conta suas previsões de receitas, estabelecem seus objetivos de despesas, nas condições e sob as reservas previstas por uma lei orgânica.

Leis de programação determinam os objetivos da ação do Estado.

As diretrizes plurianuais das finanças públicas são definidas por leis de programação. Inscrevem-se no objetivo de equilíbrio das contas das administrações públicas.

As disposições do presente artigo poderão ser especificadas e completadas por uma lei orgânica.

ARTIGO 34º -1

As assembleias podem votar resoluções nas condições previstas pela lei orgânica.

São inadmissíveis e não podem ser incluídas na agenda aquelas propostas de resolução cuja aprovação ou rejeição, segundo o Governo, seria susceptível de ameaçar a sua responsabilidade, ou que contenham liminares que lhes dizem respeito.

ARTIGO 35º

A declaração de guerra é autorizada pelo Parlamento.

O Governo informa ao Parlamento da sua decisão de intervir com as Forças Armadas no exterior, no mais tardar três dias após o início da intervenção. Ele especifica os seus objetivos. Essa informação pode dar origem a um debate que não é seguido de nenhuma votação.

Quando a duração da intervenção excede quatro meses, o Governo submete sua extensão à autorização do Parlamento e pode solicitar à Assembleia Nacional que decida em última instância.

Se o Parlamento não está em sessão, no termo do período de quatro meses, pronuncia-se pela abertura da próxima sessão (FRANÇA, *ibidem*).

¹⁶ **Constituição do Paraguai: Artigo 168.** Al Presidente de la República. actuando con el Ministro o Ministros respectivos. o con el Consejo de Ministros corresponde:

[...]

7º) Proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración. La declaratoria de urgencia deberá ser hecha simultáneamente con la remisión de cada proyecto. en cuyo caso deberán ser considerados por el Poder Legislativo dentro de los plazos que a continuación se expresan, y se tendrán por sancionados si dentro de tales plazos no han sido expresamente desechados. ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo. Su trámite se ajustará a las siguientes reglas: a) **El Poder Ejecutivo no podrá enviar a la Asamblea General más de un proyecto de ley con declaratoria**

Relevante igualmente a vedação de atribuição de urgência para proposições que para a sua deliberação reclamem o voto de três quintos e de dois terços do total dos membros de cada uma das Casas do parlamento (art. 178, 7º, b).

Essa poderia ser uma solução para reduzir o elevado número de MPVs. Em um sistema jurídico no qual é facultado, sem limitação, ao chefe do Poder Executivo impor a urgência na tramitação de projetos de lei de sua autoria (CF, Art. 64, § 1º), com paralização das Casas legislativas no caso ultrapassado o prazo de quarenta e cinco dias (Art. 64, § 2º) ou, ainda, o apelo pela delegação de competência legislativa fixada privativamente ao Congresso Nacional, exsurge injustificado o recurso à volumosa edição de MPVs.

A adoção dessa sistemática de certo imporiria que o Poder Executivo escolhesse com mais apuro quais as matérias que considera, sinceramente, mais urgentes e sobre as quais

de urgente consideración simultáneamente. ni enviar un nuevo proyecto en tales condiciones mientras estén comendo los plazos para la consideración legislativa de otro anteriormente enviado: b) no podrán merecer esta calificación los proyectos de Presupuesto. ni aquéllos para cuya sanción se requiera el voto de tres quintos o dos tercios del total de componentes de cada Cámara; c) cada Cámara por el voto de los tres quintos del total de sus componentes. podrá dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración. en cuyo caso se aplicarán a partir de ese momento los trámites nonnales previstos en la Sección VII; d) la Cámara que reclba en primer lugar el proyecto deberá considerarlo dentro de un plazo de cuarenta y cinco días. Vencidos los primeros treinta días, la Cámara será convocada a sesión extraordinaria y permanente para la consideración del proyecto. Una vez vencidos los quince días de tal convocatoria sin que el proyecto hubiere sido expresamente desechado. se reputará aprobado por dicha Cámara en la forma en que lo remitió el Poder Ejecutivo y será comunicado Inmediatamente y de oficio' a la otra Cámara; e) la segunda Cámara tendrá treinta días para pronunciarse y si aprobase un texto distinto al remitido por la primera. lo devolverá a ésta. que dispondrá de quince días para su consideración. Vencido este nuevo plazo sin pronunciamiento expreso. el proyecto se remitirá Inmediatamente y de oficio a la Asamblea General. Si venciere el plazo de treinta días sin que el proyecto hubiere sido expresamente desechado, se reputará aprobado por dicha Cámara en la forma en que lo remitió el Poder Ejecutivo y será comunicado a éste inmediatamente y de oficio. si así correspondiere. o en la misma forma a la primera Cámara. si ésta hubiere aprobado un texto distinto al del Poder Ejecutivo: t) la Asamblea General dispondrá de diez días para su consideración. Si venciera este nuevo plazo sin pronunciamiento expreso se tendrá por sancionado el proyecto en la forma en que lo votó la última Cámara que le prestó expresa aprobación. La Asamblea General. si se pronunciare expresamente. lo hará de conformidad con el artículo 135; g) cuando un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración fuese desechado por cualquiera de las dos Cámaras, se aplicará lo dispuesto por el artículo 142; h) el plazo para la consideración por la primera Cámara empezará a correr a partir del día siguiente al del recibo del proyecto por el Poder Legislativo. Cada uno de los plazos ulteriores comenzará a correr automáticamente al vencer el plazo inmediatamente anterior o a partir del día siguiente al del recibo por el órgano correspondiente si hubiese habido aprobación expresa antes del vencimiento del término (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituições dos países do Mercosul: 1996-2000: textos constitucionais Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Grifo nosso).*

repouse “[...] prejuízo concreto e certo para os interesses fundamentais cuja a tutela cabe aos Estado”¹⁷.

ARGENTINA

A Constituição argentina prescreve que ao Presidente da nação é vedado, sob pena de nulidade absoluta e insanável, a edição de disposições de caráter legislativo e que a sua participação nesse processo é resumida à promulgação e à publicação (Art. 99, inciso 3).

Entretanto, no mesmo dispositivo que regra essa vedação é previsto que diante de circunstâncias excepcionais nas quais seja impossível o trâmite ordinário previsto na Constituição e nas leis, poderá o Presidente editar, por razões de *necessidade e urgência*, decretos que deverão ser apreciados por uma Comissão Bicameral, cuja composição deverá respeitar a proporcionalidade de cada um dos partidos com representação em ambas as Casas, dentro do prazo de prazo de dez dias¹⁸.

Há limites materiais à edição desses decretos, que não poderão versar sobre Direito Penal, Eleitoral, Tributário e sobre o regime jurídico dos partidos políticos. Antes de serem apresentados à Comissão Bicameral, “[...] esses decretos serão decididos por consenso geral

¹⁷ FIGUEIREDO, Sara Ramos. Processo Legislativo na nova Constituição: Reflexões. In: SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas Provisórias: instrumento de governabilidade*. São Paulo: NDJ, 2003. p. 42.

¹⁸ Tradução livre a partir da coletânea editada pela Câmara dos Deputados sobre as “Constituições dos países do Mercosul” (BRASIL, 2001).

Artículo 99. El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. 2. Expide las Instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución. Las promulga y hace publicar. **El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.** El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición) deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso. 4. Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto (Grifo nosso).

dos ministros, em conjunto com o chefe do gabinete de ministros, como anota Szklarowsky¹⁹.

1.6 Justificativa

1.6.1 MPVs – normas de regência

Da leitura dos dispositivos constitucionais e regimentais que norteiam a edição e o processamento das Medidas Provisórias exsurge que a inadmissão - não “devolução” - de Medidas Provisórias (MPVs) é tarefa cometida pela Carta Magna ao Congresso Nacional (CN), após juízo prévio de admissibilidade de seus pressupostos constitucionais – urgência, relevância –, além do exame do seu mérito e da sua adequação financeira e orçamentária, tarefa a cargo da Comissão Mista e, posteriormente, do plenário de cada uma de suas Casas. Confira-se:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão **comissões** permanentes e temporárias, constituídas na **forma e com as atribuições previstas** no respectivo regimento ou **no ato de que resultar sua criação**.

[...]

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

[...]

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

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002-CN

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a **Presidência da Mesa do Congresso Nacional** fará publicar e distribuir avulsos da matéria e **designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela**.

[...]

¹⁹ SZKLAROWSKY, op cit., p. 49.

Art. 8º O Plenário de cada uma **das Casas** do Congresso Nacional **decidirá**, em apreciação preliminar, **o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais** de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, **antes do exame de mérito**, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

Parágrafo único. 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**.

[...]

Art. 16. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos com vistas à apreciação de Medidas Provisórias pelos respectivos Plenários **de acordo com as disposições e os prazos previstos nesta Resolução** (grifo nosso).

1.6.2 A “devolução” da MPV nº 669, de 2015

Em nada obstante a existência de regência própria a regular a tramitação das MPVs, tanto em sede constitucional como em regimental, o presidente do Senado Federal houve por bem invocar fundamento no RISF para “devolver” a MPV nº 669, de 2015, e, posteriormente, decretar a perda de sua eficácia, o que fez por meio do Ato Declaratório do Congresso Nacional de nº 5, de 2015, nos seguintes termos:

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

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

Congresso Nacional, 3 de março de 2015.

Senador RENAN CALHEIROS

Presidente da Mesa do Congresso Nacional²⁰.

²⁰ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 2015. *Diário Oficial da União*, 5 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Congresso/adc-005-mpv669.htm>. Acesso em: 08 nov. 2016.

Os dispositivos regimentais invocados pelo Presidente do Senado Federal para o referido Ato têm a seguinte redação:

RESOLUÇÃO Nº 93, DE 1970
REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

Art. 48. Ao Presidente compete:

[...]

II - velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores;

[...]

XI - impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

1.6.3 Justificativa do Presidente do Senado Federal

Muito embora o Ato Declaratório em exame externe os fundamentos de sua edição, forçoso reconhecer que outros sustentaram a decisão monocrática do Presidente do Senado Federal e que são revelados pelo exame das notas taquigráficas da sessão plenária do dia 3 de março de 2015, das quais merece destaque o seguinte trecho:

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB-AL) – Senhoras e senhores, antes de passarmos ao segundo item da pauta, permitam-me fazer uma importante comunicação. Eu comunico às Sr^{as}. e aos Srs. Senadores que, utilizando as prerrogativas previstas no **art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal**, que atribuem ao Presidente do Senado Federal os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores, bem como de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, **devolvo a Medida Provisória nº 669, de 2015**, à Presidência da República. Como é de conhecimento de todos os Senadores, a prerrogativa por excelência desta Casa e do próprio Poder Legislativo, como um dos pilares da República, é a produção legislativa, como assentado no art. 48 da Constituição Federal.

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

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

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

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

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

Aumentar impostos por meio de medida provisória, poucos meses após ter concedido uma vantagem fiscal que se dizia definitiva, sem a mínima discussão com o Congresso Nacional, é um péssimo sinal para quem deseja vender a imagem da normalidade institucional e econômica do Brasil. Além disso, é apequenar o Parlamento, é diminuir e desrespeitar suas prerrogativas institucionais e, como disse, o próprio Estado democrático de direito.

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

Apenas lamento não ter tido a oportunidade de fazer o mesmo com as Medidas Provisórias nºs 664 e 665, que limitaram o exercício de direitos previdenciários por trabalhadores, porque essas medidas, havendo sido editadas no período do recesso legislativo, já tiveram sua tramitação iniciada, inclusive com oferecimento de emendas, e já se encontram hoje nas respectivas comissões mistas, devendo ser apreciadas pelo Plenário das Casas do Congresso Nacional.

Sendo assim, Sr^{as} e Srs. Senadores, nos termos do art. 48, incisos II e XI do Regimento Interno do Senado Federal, **não recebo a Medida Provisória nº 669, de 2015, e determino a sua devolução à Presidência da República**²¹.

Ou seja, afora os dispositivos regimentais já referidos, o trecho da Ata retromencionada, referente a sessão em que foi anunciada a “devolução” da MPV 669, denota a irresignação do Presidente do Senado com o excesso de edição de MPVs²², componente que não figura na Constituição Federal como ensejador da rejeição dessa atípica proposição-lei.

²¹ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Ata Plenário. Diário do Senado federal, 4 mar. 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119787/pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2016. Grifo nosso.

²² Matérias jornalísticas à época sugeriam razões de natureza política.

Tal constatação, ao menos em princípio, autorizaria concluir que nem à Comissão Mista, nem às Casas do Congresso Nacional, é dada a competência para rejeitar MPVs por excesso de edições, e nesse compasso, muito menos ao Presidente do Senado.

Contudo, também há espaço no trecho transcrito para acolher a ponderação do Presidente do Senado mais como manifestação de inconformismo, ante ao excesso de edição desse tipo excepcional de proposição, do que propriamente como fundamento para a decretação de perda de eficácia da MPV. Nesse sentido, impõe-se reconhecer que o Ato Declaratório CN nº 5 não se alicerça nessa conjetura.

Por essa razão, e por dever de lealdade intelectual, impende examinar, mais adiante, se tal decretação se ajusta ao modelo ditado pela Constituição Federal e pela Resolução 1, de 2002 – CN, bem como se caberia invocar dispositivos do RISF para embasá-la, valendo a lembrança de que os dispositivos invocados no Ato Declaratório nº 5²³, já haviam sido manejados no passado. Antes, importa verificar se essa “devolução” de MPVs conta com precedentes.

1.6.4 *Precedentes de “devolução” de MPVs*

Em pesquisa realizada junto à Mesa do Senado e também junto ao setor de taquigrafia, foi constatado que a ocorrência de restituição de MPV tem apenas outros dois precedentes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando esse instituto jurídico foi incorporado ao ordenamento jurídico pátrio. São eles a MPV nº 33, de 16 de janeiro de 1989 e a MPV nº 446, de 7 de novembro de 2008, que emiucaremos a seguir.

1.6.4.1. *A Medida Provisória nº 33, de 16 de janeiro de 1989*

O primeiro episódio data de 1989, quando da edição da MPV nº 33, de 16 de janeiro daquele ano (“dispensa servidores civis da Administração Federal e dos extintos Territórios Federais, extingue cargos e dá outras providências”), na gestão do Presidente da República José Sarney.

Tal proposição exonerava, a partir de 1º de março de 1989, os servidores da Administração Federal direta, autárquica ou fundacional e dos extintos Territórios Federais, admitidos sem concurso público, que não tinham adquirido estabilidade, nos termos do art.

²³ RISF, art. 48, incisos II e XI.

19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O então Senador José Ignácio Ferreira, presidente em exercício do Congresso Nacional, por meio da Mensagem CN 1, de 20 de janeiro de 1989, devolveu a MPV, por considerá-la *flagrantemente inconstitucional*. Argumentou que a demissão de servidores não estáveis era competência exclusiva do Poder Executivo, por se tratar de mero ato administrativo, que não requeria a manifestação do Poder Legislativo.

Vale registrar que a MPV reproduziu o conteúdo do Decreto 97.457, editado em 15 de janeiro de 1989, e revogado no dia seguinte (Decreto 97.463), o que pode autorizar a conclusão pela existência de um componente “político” inconfessado,²⁴ já que foi transmitido ao Congresso Nacional a incumbência levar a cabo medida tão impopular, cujo desgaste político que adviria era de todo previsível.

1.6.4.2. A Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008

O segundo caso ocorreu em 19 de novembro de 2008, sob a presidência do Senador Garibaldi Alves Filho, ao devolver a MPV nº 446, de 7 de novembro de 2008, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuição para a seguridade social, e dá outras providências”, ao Poder Executivo.

Sustentou a ação nos mesmos dispositivos regimentais posteriormente acionados na devolução da MPV nº 669, de 2015 (RISF, art. 48, incisos II e XI), afirmando que na proposta de alterações na legislação sobre a emissão de certificados de entidades beneficentes de assistência social não foram satisfeitos os requisitos constitucionais de *urgência* e *relevância*.

Deve ser destacado em relação ao caso da MPV nº 446, o fato de que o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, irredimido com a decisão do presidente do Senado Federal de subtrair a apreciação da proposição por aquela Casa, solicitou a extração de cópia integral e autenticada e deu prosseguimento a sua tramitação, encerrada com a rejeição na sessão do dia 10.02.09, decidindo os Deputados pela sua inadmissibilidade, com o conseqüente arquivamento com base no art. 8º, parágrafo único da Resolução nº 1, de 2002 – CN²⁵.

1.7. Análise quanto a constitucionalidade da “devolução”

²⁴ Anexo reportagem.

²⁵ Conforme tramitação no sítio do Senado Federal.

Como já evidenciado no tópico dedicado ao exame dos dispositivos que regem a edição e tramitação das MPVs, é necessário ter em mente que estamos a tratar de tramitação legislativa disciplinada primeiramente pela CF para essa modalidade incomum de proposição legislativa (CF, art. 59, V), cuja iniciativa de apresentação é confiada, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo (art. 62).

Dito isso, para além das possibilidades disciplinadas pela CF, inadmissão (CF, § 5º do art. 62), rejeição (CF, § 10 do art. 62), aprovação e perda de eficácia por decurso de prazo (CF, § 3º do art. 62), não se apresenta na literalidade do texto constitucional outra circunstância de o Congresso Nacional impedir ou paralisar a tramitação das MPVs, valendo o registro de que nem mesmo ao autor da iniciativa, o Presidente da República, é dado fazê-lo, salvo mediante a edição de nova MPV que revogue a primeira.

É nesse sentido o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 2.984, tendo por relatora a Ministra Ellen Gracie, que ao negar a liminar requerida pelo PSDB e outros, proferiu a seguinte decisão:

1 - Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade que possui como objeto a Medida Provisória nº 128, de 01.09.03, que revogou a Medida Provisória nº 124/03, anteriormente editada. Apreciado em Plenário o pedido de medida cautelar, foi este indeferido na Sessão de 04.09.03, em acórdão que possui a seguinte ementa, de minha lavra, publicada no DJ de 14.05.04:

MEDIDA PROVISÓRIA. REVOGAÇÃO. POSSIBILIDADE. EFEITOS. SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO PERANTE A CASA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE RETIRADA DE MP DA APRECIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL EC Nº 32. IMPOSSIBILIDADE DE REEDIÇÃO DE MP REVOGADA.

1. Porque possui força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação, a Medida Provisória não pode ser "retirada" pelo Presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. Precedentes.

2. Como qualquer outro ato legislativo, a Medida Provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. Precedentes.

3. A revogação da MP por outra MP apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a MP ab-rogante.

4. Conseqüentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na MP revogada.

5. O sistema instituído pela EC nº 32 leva à impossibilidade – sob pena de fraude à Constituição – de reedição da MP revogada, cuja matéria somente poderá voltar a ser tratada por meio de projeto de lei.

6. Medida cautelar indeferida.

[...]

Publique-se.

Brasília, 30 de junho de 2004²⁶.

Feita essa advertência, sobrevém que, primeiramente, é imperioso destacar que a MPV 669, de 2015, sequer chegou a ser lida em sessão do Congresso ou do Senado, como determina o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN)²⁷, embora o seu calendário de tramitação já constasse do sistema de acompanhamento eletrônico em data anterior a sua “devolução” (27 de fevereiro de 2015)²⁸. Vale dizer, a matéria não estava submetida à deliberação do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou da Comissão Mista prevista no § 9º do art. 62 da Constituição Federal.

A esse fato se acresça a necessária remissão ao art. 2º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que regula a tramitação das MPVs, do qual se extrai que nas quarenta e oito horas que se seguirem a publicação de MPV caberá à Presidência da Mesa do Congresso Nacional – leia-se, ao Presidente do Senado Federal – publicar e distribuir avulsos da matéria e designar Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

1.7.1. *Aplicação subsidiária do Regimento do Senado, uma tese possível?*

Diferentemente que prescrevem a Constituição Federal e a Res. 1, de 2002 – CN, que condicionam a apreciação do mérito das MPVs ao juízo prévio de admissibilidade dos colegiados da Comissão Mista (CF, art. 62, § 9º; *c.c.* Res. 1, de 2002, art. 2º) e de cada uma das Casas do Congresso Nacional (CF, art. 62, § 5º; *c.c.* Res. 1, de 2002, art. 8º), o Presidente do Senado optou por invocar disposição do RISF que lhe comete o dever de “[...] velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores e de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania”, constantes, respectivamente dos incisos II e XI do art. 48.

²⁶ SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). ADI 2984/DF. *Diário da Justiça*, 02 ago. 2004.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+2984%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/dyyp8yq>>. Acesso em: 02 nov. 2016. Grifo nosso.

²⁷ Res. 1, de 2002 – CN: Art. 2º [...] § 7º A constituição da Comissão Mista e a fixação do calendário de tramitação da matéria poderão ser comunicadas em sessão do Senado Federal ou conjunta do Congresso Nacional, sendo, no primeiro caso, dado conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente.

²⁸ BRASIL. Senado Federal. *Medida Provisória nº 669, de 2015*. Brasília, 2015. Disponível em:

<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/119787>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

Desde já impõe o registro de na hipótese em análise, não está em causa a defesa das *imunidades dos Senadores*, da qual se ocupa a segunda parte do inciso II do art. 48 do RISF, e que é disciplinada pela Resolução do Senado Federal nº 40, de 1995, que *institui a Procuradoria Parlamentar e dá outras providências*.

Assim, resta a primeira parte do dispositivo, que impõe ao Presidente do Senado o dever de zelo pelas prerrogativas do Senado, devendo esse comando ser compreendido em seu mais amplo espectro. Todavia, como a discussão que interessa neste caso diz respeito à tramitação legislativa apenas, torna-se indissociável aferir esse comando regimental com o seu correlato constitucional, a saber, o art. 49, que tem a seguinte redação:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

Essa leitura caminhará para a conclusão da correção da decisão de “devolução” da MPV, emanada na forma do Ato Declaratório do Congresso Nacional nº 5. Todavia há um embargo a esse raciocínio. É que todas hipóteses de que trata o art. 49 da CF se consumam e são exteriorizadas na forma de Decretos Legislativos do Congresso Nacional, em nenhuma hipótese como Atos Declaratórios.

Diante da impossibilidade de atalhar a tramitação da MPV tida como usurpadora da competência legislativa do Congresso Nacional, porquanto disciplinada, originária e diretamente, pela Constituição Federal, restaria agilizar a emissão de parecer por sua rejeição pela Comissão Mista e pelo plenário da Câmara dos Deputados.

Deve ser lembrado que antes do advento da EC nº 32, de 2001, que introduziu nova sistemática à tramitação das MPVs, findo o prazo de trintas dias sem conclusão da sua deliberação ou ocorrendo a sua rejeição, produzia-se, automaticamente, efeitos retroativos (*ex tunc*) desconstituindo-se as relações jurídicas eventualmente regidas pela MPV, hipótese em que cabia ao Congresso Nacional, a adoção de decreto legislativo para regular a eficácia dela²⁹.

Na atual sistemática, a lógica relativa à produção de efeitos foi invertida. A partir da EC 32/2001, a rejeição ou o decurso de prazo sem votação faz cessar a eficácia da MPV, mas os efeitos já produzidos por ela mantêm-se. Não há, portanto, retroação do efeito da decisão sobre as relações jurídicas constituídas ou os atos praticados sob a égide da MPV, desde a

²⁹ TRINDADE, João. *Processo legislativo constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodium, 2016. p. 187.

sua edição até a declaração da perda de eficácia. Ou seja, a decisão gerará apenas efeitos *ex tunc*.

Todavia, se o Congresso Nacional não expedir o decreto legislativo para a regulação de efeitos³⁰, por omissão, decurso de prazo ou entender da sua desnecessidade, aquelas relações ou atos serão regidos pelo disposto pela própria MPV. Trindade³¹, registra essa dinâmica de forma precisa em concisa:

[...] Por fim, restou explicitado na Constituição que a MP rejeitada perde os efeitos *ex tunc*, mas, se o Congresso não regular, em até 60 dias, os efeitos da medida rejeitada, a rejeição valerá *ex nunc*.

Embora se reconheça a utilidade do conciso escólio desse brilhante constitucionalista pernambucano, há que ser feito um necessário acréscimo a ele. Trata-se da hipótese de a rejeição expressa se dar pelo reconhecimento da inconstitucionalidade material, no todo ou em parte, da MPV. Nesse caso, não há que se falar de efeitos válidos, pois a norma dela derivada será de inquinada de absoluta nulidade e, portanto, plenamente ineficaz, porquanto incompatível com a soberania da Constituição Federal. Rui Barbosa há muito já advertia a esse respeito:

Assim, onde quer que se levante o principio federativo, a superioridade da Constituição ás leis ordinarias concretiza-se logo na funcção judicial de custodiar a primeira contra as segundas. ‘Aos olhos dos estadistas europeus esse poder dos nossos tribunaes parece uma maravilha em permanencia; mas, para o americano, não é mais que o resultado natural e obvio de toda Constituição escripta. Elle é, de feito, corollario imperioso das fórmas limitadas de governo. **Si a legislatura se acha investida apenas desses limites, é desautorizado, *ultra vires* (em lingua forense), isto é, exorbitante das forças do poder legislativo, e baldo, portanto, de vigor. Qualquer pessoa poder-lhe-ha negar obediencia, porque esse acto é nullo de todo o ponto, e os tribunaes, evidentemente, não lhe podem attribuir effeito**’. Professa-se essa regra da superioridade da Constituição ás leis diz outro escriptor respeitavel deste continente, um publicista chileno (142) ‘onde quer que haja uma Constituição escripta, e naturalmente se desprende destes dois elementos: 1º que a Constituição, dada por meios especiaes e extraordinarios crea o poder legislativo do mesmo modo que os demais; 2º. que o introduzir de alterações na Constituição requer processo especial e distincto do que se emprega, para fazer as leis secundarias. **Permittir a applicação de uma lei inconstitucional o mesmo seria que autorizar reformas operadas pelos meios communs de legislar,**

³⁰ CF: Art. 62. [...]

[...]

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

³¹ TRINDADE, op. cit., p. 187-188.

sancionar um contraprinípio, destruir por negligência e timidez o que resolutamente se estabeleceu com pleno conhecimento de causa³².

Nesse caso, se apresenta necessário recepcionar de forma cautelosa a faculdade constitucional de *transformação de efeitos* de *ex tunc* para *ex nunc* pela simples omissão congressual. Por essa razão, de se intuir que a faculdade conferida pelo § 11 do art. 62 da CF, deve dar lugar ao comando cogente do seu § 3º, “[...] **devendo** o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes” (grifo nosso).

A respeito dessa possibilidade de preservação dos efeitos jurídicos da MPV rejeitada, tão-somente pela omissão do Legislativo, MORAES dirige severas críticas, por entender se tratar de algo similar a reprecinação da figura do Decreto-lei. Confira-se:

Assim, diferentemente do texto original da Constituição da República, a EC nº 32/01 estabeleceu prazo de 60 dias para o exercício da competência congressual em regulamentar as relações jurídicas na hipótese de rejeição de medidas provisórias.

A inércia do Congresso Nacional no exercício de sua competência acarretará a conversão dos tradicionais efeitos *ex tunc* (retroativos), decorrentes da rejeição de medida provisória, para efeitos *ex nunc* (não retroativos). Trata-se, pois, de *envergonhado retorno aos efeitos não retroativos decorrentes da rejeição expressa do antigo Decreto-lei*. Ressalte-se, porém, que essa *transformação de efeitos* somente ocorrerá caso o Congresso Nacional não edite o necessário Decreto Legislativo no prazo constitucionalmente fixado³³.

Fruto dessa análise, é cogitável a elaboração de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para disciplinar que na hipótese de rejeição de MPV por inconstitucionalidade material, inaplicável a hipótese concebida pelo § 11 do art. 62 da CF, devendo a Casa em que primeiro for reconhecida essa condição, comunicar à Mesa do Congresso Nacional, para que seja formada Comissão Mista para esse desiderato.

O propósito de estabelecer a parametrização constitucional visa surtir o mesmo efeito advindo da decisão do STF, na Ação Direta e Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029, da qual nos ocuparemos mais detidamente adiante, que determinou a observância compulsória da exigência constitucional de instalação das Comissões Mistas (Crf. CF, Art. 62, § 9º).

Outra questão considerada de interesse adentrar, é a da via cabível à regulação de efeitos da MPV rejeitada formal ou tacitamente rejeitada, encetada antes da Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001, tendo por objeto a necessidade de lei ordinária para

³² BARBOSA, Rui. *A Constituição e os atos inconstitucionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlântida, 1893. p. 86-87.

³³ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Comentada e legislação constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 1.149. Grifo nosso.

disciplinar as relações jurídicas constituídas com embase em MPV rejeitada, Clève³⁴ assinala a versatilidade desse tão pouco usado Decreto Legislativo, o que faz nos seguintes termos:

[...] A discussão agora perde sentido. Frente à redação da Emenda Constitucional nº 32/2001, resta claro ser o decreto legislativo o instrumento apto a regular as relações jurídicas que se sustentavam com a medida provisória. Destarte, abandona-se o entendimento adotado na edição anterior, quanto à necessidade de a regulamentação ser operada por meio de lei ordinária.

Apesar da dicção constitucional, saliente-se, como bem observa Leonardo Galeano, que o decreto legislativo não cabe apenas quando a medida provisória é rejeitada. **Pode servir para adaptar a nova lei (medida provisória convertida) ao sistema normativo.** É justamente no caso de aprovação (total ou parcial) da medida provisória que Paulo de Barros Carvalho situa o campo do decreto legislativo: Aqui, sim, há não só campo fecundo para o desempenho da função legislativa, como necessidade de imediatas providências de teor interativo. Com efeito, **ao converter-se em lei, perde a medida seu caráter provisório e ingressa, definitivamente, na ordem jurídica, suscitando adaptações imprescindíveis para que se mantenha a harmonia e o bom funcionamento do direito positivo**".

Trata-se de:

‘(...) editar outras normas jurídicas que promovam os ajustes inerentes ao ingresso das primeiras, consolidando-se o equilíbrio e a funcionalidade do sistema. Daí a concluir que **a produção de regras disciplinadoras, por via de decreto legislativo, das relações jurídicas delas decorrentes se aplica às medidas que encontram apoio no Parlamento e destina-se a adaptara a nova lei “resultado da conversão” às exigências do sistema de que passou a fazer parte, o que certamente requer acertos internormativos de índole axiológica, sintática e semântica.**

Outra situação que também justificaria o **uso do decreto legislativo é aquela de emenda modificativa ao projeto de lei de conversão vetada pelo Presidente da República.** Nesse caso, apesar de o texto não ser introduzido no ordenamento, surgirá espaço ao legislador para exercer a sua competência exclusiva por meio do decreto legislativo. Todavia, apesar dessa versatilidade dos decretos, na prática a sua potencialidade não se manifesta, limitando-se “quando editados” a reproduzir a medida provisória rejeitada.

Por ser a **regulação das relações jurídicas decorrente da medida provisória não convertida matéria de competência indelegável do Congresso Nacional**, padecerá de nulidade absoluta eventual cláusula de convalidação dos efeitos pretéritos providenciada em normativa de urgência.

A par dessas judiciosas ponderações, exsurge a que o instrumento apto a “substituir” a “proposição-lei”, condição da qual se investe a medida provisória, é o decreto legislativo, assim como se dá para a sustação de extrapolações porventura praticadas pelo Presidente da República com desvio dos limites à delegação legislativa estabelecidos em resolução do

³⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 222-223. Grifo nosso.

Congresso Nacional³⁵, haja vista que em ambas as hipóteses se está a tratar do controle da atuação legislativa do Poder Executivo a cargo do Poder Legislativo.

Outra razão que sugere a inadequação de aplicação subsidiária do RISF, para sustentar a declaração de perda de eficácia na forma idealizada pelo Presidente do Senado Federal, advém do disposto no art. 16 da Res. nº 1, de 2002 – CN, que determina que “[...] **A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos** com vistas à apreciação de Medidas Provisórias pelos respectivos Plenários **de acordo com as disposições e os prazos previstos nesta Resolução**” (grifo nosso).

Não há que se falar em hierarquia entre a Resolução do Congresso Nacional e o RISF, até porque decorre do § 7º do art. 7º daquela a expressa aplicação dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado a respeito dos *procedimentos de votação*. Mas o mesmo dispositivo ressalva que essa subsidiariedade se dará *no que couber*, ante eventual omissão no tocante exclusivamente ao processo de votação.³⁶

Dito isso, cabe indagar se há omissão *no processo de votação* prescrito pela Res. 1, de 2002 – CN, a justificar o uso de previsão do RISF para delegar ao Presidente do Senado decidir pela inadmissão da MPV. A resposta que se apresenta é a negativa, diante da determinação do já referido art. 16, para que se proceda a adaptação dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao nela disposto, além da expressa definição desse processo diretamente pela Carta Magna.³⁷

Também labora em desfavor da tese de aplicação subsidiária do RISF a inaplicabilidade da parte final do inciso XI do seu art. 48 ao caso em apreço. Com efeito, a outorga de discricionariedade ao Presidente do Senado para exercer o controle de constitucionalidade político e preventivo das proposições legislativas em trâmite na Casa não

³⁵ **CF:**

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]V - **sustar os atos normativos** do Poder Executivo **que exorbitem** do poder regulamentar ou **dos limites de delegação legislativa**;

[...]**Art. 68.** As **leis delegadas** serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

[...]§ 2º A **delegação** ao Presidente da República terá a forma de **resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício** (grifo nosso).

³⁶ **Res. nº 1, de 2002 – CN**

Art. 7º [...] § 7º Aplicam-se, **no que couber**, os demais procedimentos de votação previstos nos Regimentos Internos de cada Casa (grifo nosso).

³⁷ **CF: Art. 62.** [...]

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

se dá de forma absoluta, posto que é “[...] ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania”. Cabe gizar que a decisão de “devolver” a MPV 669 se deu de forma monocrática e durante sessão do Senado e que tal decisão não foi submetida à deliberação do Plenário.

E o que dizer da limitação regimental ao exercício do controle de constitucionalidade político e preventivo das proposições legislativas, consistente do direito assegurado ao autor da proposição de submeter a decisão pelo arquivamento ao crivo do plenário após a análise cometida à Comissão de Constituição e Justiça? Caberia à Presidência da República a interposição do recurso na condição de não membro do parlamento? A resposta que se apresenta, à toda obviedade, é negativa.

Pelas mesmas razões, é possível sustentar quanto a existência de impedimento à aplicação dessa regra regimental até mesmo às proposições originárias da Câmara dos Deputados.

A baliza legal que legitima a ação do Presidente da Câmara e do Senado de devolver ou impugnar proposições legislativas reside na faculdade conferida ao seu autor de submeter a decisão a outra instância, soberana, que é o plenário. Qualquer tentativa de flexibilizar o comando regimental neste caso contaminará a decisão com a eiva da ilegitimidade.

É de total pertinência trazer à baila que as disposições do RISF só podem ser “flexibilizadas” pela concordância unânime, manifestada pelo voto nominal, de pelo menos cinquenta e quatro dos membros da Casa, a saber:

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

[...]

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

[...]

III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa.

Parafraseando Meirelles, há que se distinguir aqui o poder discricionário do puro arbítrio. Aquele designa a liberdade de ação balizada pelos limites impostos pela *lei*, enquanto este último assinala a ação contrária ou excedente da lei. A discricionariedade,

quando exercida dentro das balizas legais, é legítima e válida. Já o arbítrio sempre se apresentará como ilegítimo e inválido.³⁸

É de toda a pertinência registrar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) não faculta ao Presidente daquela Casa prerrogativa *impugnar* proposições, mas a *devolver* ao seu autor caso ela verse sobre matéria estranha à competência da Câmara, seja *evidentemente* inconstitucional ou antirregimental. Pode ele, também, recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre tema alheio ao da proposição a que ela se dirige ou contrarie o RICD³⁹. Em qualquer dessas hipóteses é facultado ao autor da proposta devolvida o recurso ao Plenário.

1.7.2. *O entendimento sufragado pela Câmara dos Deputados*

A temática versada neste trabalho pode ser enriquecida com o chamamento à colação da **Questão de Ordem nº 586, de 2010**, suscitada na Câmara dos Deputados, perquirindo o seu Presidente sobre a possibilidade de ser devolvida a Medida Provisória nº 472, de 15 de dezembro de 2009, que “[...] institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE;

³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 120.

³⁹ **RICD: Art. 17.** São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:

[...]

II - quanto às proposições:

[...]

e) devolver ao Autor a proposição que incorra no disposto no § 1º do art. 137;

[...]

Art. 125. O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico.

[...]

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

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

[...]

II - versar sobre matéria:

a) alheia à competência da Câmara;

b) evidentemente inconstitucional;

c) antirregimental.

prorroga benefícios fiscais, constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências”, na qual se postulava a sua devolução e que tem a seguinte Ementa:

Presidente: MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Autor: Deputado SANDRO MABEL (PR-GO)

Ementa: Tendo em vista a recente decisão da Presidência, de inadmitir liminarmente emendas consideradas estranhas ao núcleo material das medidas provisórias, levanta **questão de ordem para solicitar a devolução ao Poder Executivo, nos termos do art. 17, II "e", da Medida Provisória n. 472**, de 2009, por entender que a mesma contraria a Lei Complementar n. 95, de 1998, ao tratar concomitantemente de diversos assuntos; alternativamente, sugere que se permita a apresentação de emendas relativas a todos os temas abarcados pela Medida Provisória, não deixando de considerar a amplitude e a dimensão de cada núcleo material envolvido.

Indexação: medidas provisórias; emenda; indeferimento liminar; devolução ao autor; inconstitucionalidade; inadmitida; inadmissão;

Decisão

Presidente: MICHEL TEMER (PMDB-SP)

Ementa decisão: Indefere a questão de ordem do Deputado Sandro Mabel tendo em vista que **a possibilidade de devolução de proposição ao Autor mostra-se incompatível com a natureza da medida provisória, que, por ter força de lei desde a sua edição, somente deixará de produzir efeitos nas hipóteses de rejeição, perda de eficácia pelo decurso de prazo ou revogação** (grifo nosso).

A interpretação dada pelo ex-Deputado Michel Temer sinaliza para a impossibilidade de submeter a MPV ao juízo de admissibilidade que os Regimentos das duas Casas do Congresso atribuem aos seus presidentes para as demais proposições legislativas. Pela veemência dos argumentos arrolados para chegar a essa decisão, mostra-se conveniente trazer à lume alguns excertos:

É o Relatório.

Decido.

[...]

Em prestígio ao poder de iniciativa legislativa outorgado pela Constituição Federal, as normas referentes à devolução de proposições devem ser interpretadas restritivamente, constituindo-se a devolução de proposições como verdadeira exceção.

Vê-se que **a possibilidade de devolução de proposição ao Autor**, aplicável às proposições em geral, **mostra-se incompatível com a natureza da medida provisória, que, por ter força de lei desde a sua edição, somente deixará de produzir efeitos nas hipóteses de rejeição, perda de eficácia pelo decurso de prazo ou revogação, cabendo ao Congresso Nacional regular as relações jurídicas dela decorrentes.**

Não se trata, pois, de iniciativa legislativa convencional, passível de ser admitida ou não à tramitação, mas de ato normativo provisório, de efeitos

imediatos, decorrentes de sua publicação, submetido, de pronto, ao exame do Congresso Nacional, que, diga-se, ante ao regramento constitucional vigente, não tem o poder de determinar o conteúdo material das medidas provisórias, exceto quando atua na condição de poder constituinte derivado.

Nesse sentido, não se sujeita a medida provisória ao juízo prévio de processabilidade apontado pelo Autor, não se encontrando entre as normas que disciplinam a sua edição impedimento para que ela veicule diferentes objetos, diferentemente do que ocorre com as emendas a ela oferecidas, que, em vista do que dispõe o art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, c/c o art. 125 e o art. 137, § 1º, II, "c", todos do RICD, conforme ficou assentado na resposta às Questões de Ordem n. 478 e 480, ambas de 2009, são passíveis de serem inadmitidas pelo Presidente da Câmara dos Deputados por versarem sobre matéria estranha à contida na proposição principal.

Ademais, como norma jurídica em vigor, a medida provisória somente deixará de produzir efeitos, conforme já mencionado, nas hipóteses de sua rejeição, perda de eficácia pelo decurso de prazo ou revogação, não podendo, nessa condição, ser meramente retirada de tramitação, em face das consequências legais já produzidas.

No que diz respeito à apresentação de emendas a medida provisória que verse sobre mais de um tema, nada obsta a admissão das emendas que respeitem os diferentes núcleos materiais, devendo ser devolvidas aquelas cuja matéria não tenha sido originalmente tratada pela respectiva medida provisória.

Posto isso, recebo a presente Questão de Ordem para, no mérito, indeferi-la. Publique-se. Oficie-se.

Em: // 2010.

MICHEL TEMER

Presidente⁴⁰ (grifo nosso).

Como se pode inferir da leitura do texto reproduzido, restou rechaçada na Câmara dos Deputados, já que não houve recurso ao Plenário contra a decisão, a tese de aplicação do Regimento Interno em detrimento da Resolução nº 1, de 2002 – CN e da Constituição Federal.

1.7.3. O entendimento oscilante no Senado Federal

A despeito de o Senado já ter devolvido, por três vezes, MPVs (nº 33, de 1989; nº 446, de 2008; nº 669, de 2015), sendo que em uma dessas oportunidades a ação foi invalidada pelo então Presidente da Câmara, o ex-Deputado Michel Temer (MPV Nº 446), ocasião já houve em que a Presidência da Casa manifestou contrária à esta prática.

O fato se deu na sessão do dia 6.4.2005, quando da apreciação do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 2, de 2005, mas não recaiu sobre ele. Naquela oportunidade, foi

⁴⁰ <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:3>. Visualização em 4.11.2016.

apresentada Questão de Ordem para consultar o Presidente da Casa sobre quem recaía a competência para proceder ao exame da admissibilidade das MPVs.

Isso se deu em razão de o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Severino Cavalcanti, ter divulgado à imprensa a ameaça de devolver MPVs que, a seu juízo, não atendessem aos requisitos constitucionais⁴¹.

Da Questão merecem destaques os seguintes pontos:

O SR. ALOIZIO MERCADANTE (Bloco/PT – SP). Para uma questão de ordem. Sem revisão do orador.) – Solicito esta questão de ordem amparado nos arts. 403 a 405 do Regimento Interno, e tendo em vista o disposto no art.151 do Regimento Comum.

Considerando que:

1) O art. 57, §5º, da Constituição Federal, dispõe que a Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal;

2) **O art. 58 do Texto Constitucional dispõe que as comissões, temporárias ou permanentes, do Congresso Nacional e suas Casas são constituídas na forma e com atribuições previstas no respectivo Regimento ou no ato de que resultar a sua criação;**

3) **O art. 62, também da Carta Magna, que trata da edição de medidas provisórias em seu § 9º, diz que 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, que, com base no § 5º do mesmo artigo, se manifestam, previamente, a partir do parecer da comissão mista, sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais autorizativos da adoção da medida provisória;**

[...]

8) **O art. 8º da Resolução nº 1, de 2002-CN, é de meridiana clareza, ao dispor, na esteira do § 5º do art. 62 da Constituição Federal, que “o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência”.**

Indago, portanto, a V. Exª:

Pode o Presidente da Câmara dos Deputados, de moto 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?

No nosso entender, quem recebe a medida provisória é o Presidente do Congresso Nacional, que é o Presidente do Senado Federal; quem constitui a comissão mista é o Presidente do Senado Federal; quem acolhe as emendas às medidas provisórias é o Presidente do Senado Federal; e quem pode, sim, democrática e constitucionalmente, devolver, anulando as medidas provisórias, é o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional, que, em apreciação preliminar,

⁴¹ REUTERS. Severino ameaça devolver MPs ao governo federal. *Terra*, 05 abr. 2005. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI505271-EI1194,00-%20Severino+ameaca+devolver+MPs+ao+governo+federal.html>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

atende ou não aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, como sempre fizemos nas votações.

Posto isso, entendo que a solução para a questão não é o Presidente da Câmara tomar uma decisão que, a meu ver, não tem nenhum amparo constitucional e legal. A solução para a questão das medidas provisórias é o trabalho que a Comissão Mista presidida pelo Senador Antonio Carlos Magalhães e relatada pelo Senador Sigmaringa Seixas estabelece.

[...]

Mas não posso compreender que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, de moto próprio, recusar o recebimento de uma medida provisória, pois é o Presidente do Congresso que a recebe, que constitui a Comissão Mista e instala as Comissões. E é o Plenário – de acordo com o art. 62, §5º da Constituição Federal –, tão-somente o Plenário de cada uma das Casas, que pode dar o parecer sobre constitucionalidade, urgência e relevância.

Portanto, é a questão de ordem que ofereço à Presidência da Mesa⁴² (grifo nosso).

Muito embora fosse descabida a apresentação de Questão de Ordem, posto que não visava elucidar dúvida sobre a interpretação ou aplicação do RISF⁴³, o então Presidente da Casa, o Senador Renan Calheiros (PMDB-AL), decidiu responder ao questionador, nos seguintes termos:

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB – AL) – Darei a palavra pela ordem a V. Ex^a. No entanto, primeiro eu gostaria de dizer que a isenção que devo ter na Presidência do Senado Federal, e terei sempre essa isenção, exige de mim não uma resposta concreta a uma questão de ordem, mas uma manifestação sim. Claro que devo fazer uma manifestação sobre um assunto que tem a ver com as duas Casas do Congresso Nacional, embora seja uma questão que não esteja aqui, está tramitando na Câmara dos Deputados. Como já me manifestei nos jornais, publicamente, nos órgãos de comunicação, devo ter uma manifestação sobre o assunto até porque entendo com muita clareza o que a Constituição e o Regimento do Senado Federal dizem.

Com a palavra, o Senador Arthur Virgílio.

[...]

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB – AL) – Sr^{as} e Srs. Senadores, há um claro exagero com relação à edição de medidas provisórias. Claro que há. Todos os dias, sem exceção, dizemos isso. Há também outro grande exagero: medidas provisórias continuarem veiculando matéria tributária – imposto novo, contribuição nova – ou alterando contrato em vigor, o que dificulta, afugenta capitais e atravanca o próprio desenvolvimento do Brasil.

Ontem mesmo nos reunimos na Presidência do Senado Federal com os Líderes Partidários e com o Senador Antonio Carlos Magalhães para construirmos saídas para isso, para alterar, mudar a tramitação das medidas provisórias com relação a prazos e regras mais claras para que tenhamos assim uma fácil percepção dos pressupostos de constitucionalidade,

⁴² Notas fornecidas pela Secretaria de Taquigrafia do Senado Federal.

⁴³ **RISF: Art. 403.** Constituirá questão de ordem, suscetível em qualquer fase da sessão, pelo prazo de cinco minutos, qualquer **dúvida sobre interpretação ou aplicação deste Regimento.** (Grifei)

relevância e urgência, com relação ao que as medidas provisórias significam para a Câmara dos Deputados, para o Senado Federal. Precisamos fazer alguma coisa; se não encaminharmos uma mudança rapidamente vai acontecer o pior: vamos abrir espaço para todo tipo de interpretação.

Mas eu gostaria de lembrar – o Secretário da Mesa me faz recordar – que **esse não é um assunto novo. Em 20 de janeiro de 1989, foi devolvida pelo então Vice-Presidente do Senado Federal no exercício da Presidência do Senado Federal a Medida Provisória nº 33, de 1989.** E hoje nos debruçamos sobre o mesmo problema. Por quê? Porque a Constituição trata de prazos e de tramitação de forma diferente a respeito das medidas provisórias:

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.**

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

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

Passada menos de uma década esse entendimento “evoluiu” para conceber possível a “devolução” de MPVs por decisão monocrática do Presidente do Senado.

Nessa mesma senda, advoga Clève, ao defender que o parecer prévio a cargo da Comissão Mista é condição *sine qua non* para o regular desenvolvimento do processo

legislativo em razão de proporcionar “[...] a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias”. Para ele, “[...] qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade”⁴⁴.

Ao se referir ao § 1º do art. 6º da Resolução nº. 1, de 2002 – CN, que faculta à Comissão Mista a remessa à apreciação da Câmara dos Deputados Medida Provisória que não apreciada no prazo de quatorze dias, Clève antecipou a decisão que o Supremo Tribunal Federal viria a proferir sobre o tema, com os seguintes argumentos:

Nessa esteira, são questionáveis dispositivos da Resolução 01/2002-CN, na medida em que permitem a votação da medida provisória sem o parecer da Comissão Mista. [...] A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista; tornou-se praxe a manifestação singular: 'No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário'. Cumpre lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte. [...] Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta.

A resposta aos anseios de Clève viria na forma do acórdão proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.029 Distrito Federal, no qual foi reconhecida a inconstitucionalidade dos arts. 5º, caput, 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução nº 01/2002, com modulação de efeitos *ex nunc*:

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

[...]

4. As **Comissões Mistas** e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias **decorrem da necessidade,**

⁴⁴ CLÈVE, op. cit., p. 178-180. Ver também: CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008. p. 285.

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**. A Doutrina do tema é assente no sentido de que **'O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias'**. Por essa importância, defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade. Nessa esteira, **são questionáveis dispositivos da Resolução 01/2002-CN, na medida em que permitem a votação da medida provisória sem o parecer da Comissão Mista**. [...] A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista; tornou-se praxe a manifestação singular: 'No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: **com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário**'. Cumpre lembrar que **a apreciação pela Comissão é exigência constitucional**. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte. [...] **Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo**, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. **Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes**. (In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. V. tb. CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo – atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: RT, 2008. p. 285) 6. **A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias em hipóteses excepcionais, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República**. Precedentes (ADI 1910 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 22/04/2004; ADI 1647, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/1998; ADI 2736/DF, rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 8/9/2010; ADI 1753 MC, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/1998). [...]

7. A segurança jurídica, cláusula pétrea constitucional, impõe ao Pretório Excelso valer-se do comando do art. 27 da Lei 9.868/99 para modular os efeitos de sua decisão, evitando que a sanatória de uma situação de

inconstitucionalidade propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional.

[...]

9. A modulação de efeitos possui variadas modalidades, sendo adequada ao caso sub judice a denominada **pure prospectivity**, técnica de superação da jurisprudência em que “**o novo entendimento se aplica exclusivamente para o futuro, e não àquela decisão que originou a superação da antiga tese**” (BODART, Bruno Vinícius Da Rós. Embargos de declaração como meio processual adequado a suscitar a modulação dos efeitos temporais do controle de constitucionalidade. RePro, vol. 198, p. 389, ago/2011). 10.

[...]

11. Ação Direta julgada improcedente, **declarando-se incidentalmente a inconstitucionalidade dos artigos 5º, caput, e 6º, caput e 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**⁴⁵ (grifo nosso).

Por abundância, convém assinalar, que do ponto de vista prático a declaração de perda de eficácia – e não decretação de perda de eficácia - pretendida pelo referido Ato nº 5, publicado no Diário Oficial da União de 05 de março de 2015, restou estéril, eis que ela se manteve em vigor até 19 de março de 2016, quando foi revogada pela MPV 671⁴⁶, portanto, catorze dias após a publicação daquele Ato.

Trindade chega a sugerir que poderia o Presidente da República ter adotado ação extrema contra a declaração de perda de eficácia da MPV nº 669, por decisão isolada do Presidente do Senado Federal, o que faz nos seguintes termos:

[...] E qual seria a saída para o Executivo impugnar essa usurpação de competência? O mandado de segurança impetrado no STF (CF, art. 102, I, d), pelo Presidente da República, em defesa de seu direito líquido e certo à deliberação congressual sobre a MP. E por que isso não foi feito? No caso específico da MP nº 669, de 2015, porque a Presidente da república não desejou enfrentar o Presidente do Senado Federal: preferiu recuar e enviar o conteúdo via projeto de lei em regime de urgência⁴⁷.

Como se verifica, é absolutamente descabida de amparo jurídico a providência adotada pelo Presidente do Senado Federal - no exercício desse cargo, de maneira isolada, de ofício, e ao suposto amparo do art. 48 do RISF - interromper, mediante devolução, MPV em trâmite naquela Casa. Ademais, para prevenir arbítrios, o mesmo dispositivo prevê ao autor

⁴⁵ SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). ADI 4029/DF. *Diário da Justiça*, 27 jun. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

⁴⁶ BRASIL, 2015.

⁴⁷ TRINDADE, João. *Processo legislativo constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodium, 2016. p. 200.

da proposição a faculdade de recorrer dessa decisão ao Plenário, algo obviamente inaplicável à espécie em exame.

Deixaremos de fazer maiores comentários ao inciso XI do art. 49 da CF, eis que a competência normativa a que ele se refere é a legislativa de natureza secundária, na qual não se enquadra a MPV.

Em conclusão, podemos afirmar que a decisão consubstanciada no Ato Declaratório nº. 5, de 2015, que devolveu MPV nº. 669/2015, norma editada com força de lei e eficácia imediata, desrespeitou a Constituição Federal, subtraiu, de maneira arbitrária, o poder/dever dos demais senadores de proceder ao exame pleno e integral daquela proposição, além de ter menosprezado a atuação da Comissão Mista e do Plenário da Câmara dos Deputados.

2 CONCLUSÕES

Focando no tema que concerne ao presente trabalho, impende reconhecer que mesmo a possibilidade de renovação do exame de admissibilidade não autoriza a devolução de MPV, cabendo aos plenários da CD e do SF apenas inadmiti-la, aprová-la, no todo ou em parte, neste último caso convertendo-a em Projeto de Lei de Conversão (PLV), ou rejeitá-la, nesta última hipótese procedendo-se ao conseqüente arquivamento e a edição de Decreto Legislativo do Congresso Nacional, para disciplinar as relações jurídicas eventualmente constituídas na vigência da MPV (CF, art. 62, § 3º).

Dito de outra forma, inexistente respaldo jurídico para se cogitar que o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) contemple ao seu Presidente poder para devolver MPV submetida ao exame daquela Casa.

Ainda que no exercício da sua incumbência correlata, a de Presidente do Congresso Nacional, à referida autoridade falta, reiterar-se, poder para, isoladamente e de ofício, inadmitir

- quiçá devolver - MPVs. Essa é tarefa que a CF reservou às Casas do Congresso Nacional - leia-se: do colegiado dessas Casas -, em acolhimento à decisão da Comissão Mista ou em exame próprio.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Berlim: Deutscher Bundestag, 2011. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

BARBOSA, Rui. *A Constituição e os atos inconstitucionais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlântida, 1893.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Constituições dos países do Mercosul: 1996-2000: textos constitucionais Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

_____. Resolução nº 1, DE 2002-CN. *Diário Oficial da União*, 9 maio 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

Brasil. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970*. Brasília: Senado Federal, 2015.

_____. *Medida Provisória nº 669, de 2015*. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119787>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 5, DE 2015. Diário Oficial da União, 5 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Congresso/adc-005-mpv669.htm>. Acesso em: 08 nov. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Ata Plenário. Diário do Senado federal, 4 mar. 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119787/pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. *Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015*. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv669.htm>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. *Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989*. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1988-1989/032.htm>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. *Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/446.htm>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. *Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. *Diário Oficial da União*, 12 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. *Decreto nº 97.457, de 15 de janeiro de 1989*. *Diário Oficial da União*, 16 jan. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97457.htm>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. *Decreto nº 97,463, de 16 de janeiro de 1989*. *Diário Oficial da União*, 17 jan. 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-97463-16-janeiro-1989-448028-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. *Medida Provisória nº 671, de 10 de março de 2015*. *Diário oficial da União*, 20 mar. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv671.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FIGUEIREDO, Sara Ramos. Processo Legislativo na nova Constituição: Reflexões. In: SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas Provisórias: instrumento de governabilidade*. São Paulo: NDJ, 2003.

FRANÇA. *Constituição*. França, 03 jun. 1958. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2016.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ITÁLIA. *Constituição*. Roma, 1947. Disponível em: <[http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20\(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano\)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf](http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20(a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano)/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Comentada e legislação constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

PORTUGAL. Assembleia da República. *Atividade Parlamentar e Processo Legislativo*. [200-]. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

RÁO, Vicente. *As Delegações Legislativas no Parlamentarismo e no Presidencialismo*. São Paulo: Max Limonad, 1966. p.123-124.

REUTERS. Severino ameaça devolver MPs ao governo federal. *Terra*, 05 abr. 2005. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI505271-EI1194,00-%20Severino+ameaca+devolver+MPs+ao+governo+federal.html>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). ADI 2984/DF. *Diário da Justiça*, 02 ago. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+2984%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/dyyp8yq>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

_____. ADI 4029/DF. *Diário da Justiça*, 27 jun. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

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

TRINDADE, João. *Processo legislativo constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodium, 2016.