



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Daniel Lopes Coimbra

**A função de legislar do Executivo face à prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo**

Brasília  
2022



Daniel Lopes Coimbra

## **A função de legislar do Executivo face à prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo**

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

**Orientador: Rodrigo Bedritichuk**

Brasília  
2022



## **Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF**

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

---

Daniel Lopes Coimbra



Daniel Lopes Coimbra

## **A função de legislar do Executivo face à prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo**

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

Aprovado em Brasília, em 14 de dezembro de 2022 por:

### **Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Professor Dr. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk  
Senado Federal

\_\_\_\_\_  
Professor Dr. Carlos Davi Carneiro Bichara  
Câmara dos Deputados



# A função de legislar do Executivo face à prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo

The Executive's function of legislating against the parliamentary prerogative of due legislative process

Daniel Lopes Coimbra

## RESUMO

O artigo parte da análise contextual da medida provisória nº 1.013, de 2020, e o fato de não ter sido pautada pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Partindo do entendimento constitucional pacífico da função atípica do Poder Executivo em participar do processo legislativo, quando de matérias que considera de relevância e urgência, através do instrumento das Medidas Provisórias, em contraponto à prerrogativa do parlamentar em definir a agenda de deliberações das sessões da respectiva Casa Legislativa, prática mais conhecida como Titular da Agenda ou “*Agenda Holder*”. É iniciado, por tanto, uma visitação bibliográfica quanto ao princípio da separação de poderes, base para a possibilidade de função atípica de legislar do executivo; como essa função é exercida dentro do devido processo legislativo; possíveis vícios desse processo e controle interno e externo aos vícios de matéria “*interna corporis*”. Por fim, a sugestão de um projeto de resolução, para previsão do instrumento da autoconvocação, quando da análise de medidas provisórias, rito previsto na Resolução nº 01, de 2002 do Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Prerrogativa Parlamentar. Poder de Agenda. Medidas Provisórias. Matéria Interna. Autoconvocação.

## ABSTRACT

The article starts from the contextual analysis of provisional measure nº 1.013, of 2020, and the fact that it was not guided by the President of the Chamber of Deputies. Based on the peaceful constitutional understanding of the atypical role of the Executive Branch in participating in the legislative process, when dealing with matters that it considers to be of relevance and urgency, through the instrument of Provisional Measures, in contrast to the parliamentary prerogative to define the agenda for deliberations of the sessions of the respective Legislative House, better known as Titular da Agenda or “*Agenda Holder*”. Therefore, a bibliographical visit is initiated regarding the principle of separation of powers, the basis for the possibility of an atypical function of the executive to legislate; how that function is exercised within due legislative process; possible vices of this process and internal and external control to the vices of “*interna corporis*” matter. Finally, the suggestion of a draft resolution, to foresee the instrument of self-convention, when analyzing provisional measures, rite provided for in Resolution No. 01, of 2002 of the National Congress.

**Keywords:** Parliamentary Prerogative. Agenda Holder. Provisional Measure. Interna Corporis. Autocall

**Data de submissão** 14 de dezembro de 2022

**Data de aprovação** 14 de dezembro de 2022



## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por primeiro objetivo revisitar um contexto histórico quanto aos textos constitucionais que fundamenta a garantia constitucional de legislar do Poder Executivo, atualmente exercida por meio do instrumento das Medidas Provisórias – MP, com base no princípio da Tripartição de Poderes. O Segundo alvo do estudo compreende abordar de forma conceitual o que seria o devido processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional, com ênfase nos normativos que regem a tramitação das medidas provisórias. A terceira parte do artigo compreende em delimitar a prerrogativa dos parlamentares ao devido processo legislativo, com base num caso concreto em que o poder de agenda de um único parlamentar (Presidente da Câmara dos Deputados) se contrapôs ao direito dos demais parlamentares em apreciar matéria, considera de relevância e urgência, e à garantia do Executivo em exercer sua função de legislar, conforme à Constituição Federal e demais regramentos jurídicos. Concluindo, na sugestão de um “remédio” regimental, a fim de garantir a plena possibilidade do Poder Executivo ter deliberado pelo Congresso Nacional, matéria o qual entende ser de relevância e urgência.

Metodologicamente, o artigo vale-se de uma visita literária, inicialmente aos conceitos de Repartição dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), do entendimento quanto a função atípica de legislar do poder executivo e da figura das medidas provisórias da teoria à prática em um modelo de governo de presidencialismo de coalizão, explanadas pelos professores Jose Levi e Rodrigo Bedritichuk. E de forma mais aprofundada, com base na obra da professora Bruna Rosa, da conceituação do devido processo legislativo e da prerrogativa parlamentar a esse processo, do entendimento jurisprudencial quanto às matérias “*interna corporis*”, e seu controle internamente no âmbito do Congresso Nacional, que o faz por meio de questões de ordem, recursos e reclamações, e externamente por meio do Supremo Tribunal Federal – STF.

Por fim, o artigo, após firmado entendimento face à legitimidade de “agenda holder” do Presidente da Câmara dos Deputados em atenção a análise da Medida Provisória nº 1.013, de 2020, mesmo que em inobservância aos instrumentos normativos de ritos deliberativos, apresenta uma sugestão de projeto de resolução, a fim de incluir previsão na Resolução nº 01, de 2002 do Congresso Nacional, mecanismo de “Autoconvocação” explícito quando da deliberação de medidas



provisórias, no intuito de resposta à problemática: Como assegurar a garantia constitucional de legislar do Poder Executivo em contraponto à Prerrogativa do Parlamentar no devido Processo Legislativo.



## FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DE LEGISLAR DO EXECUTIVO

A prerrogativa de se editar, discutir e deliberar proposições legislativas, incontestável aos parlamentares, também deve ser observada quando da competência do Poder Executivo em legiferar quanto à temas que entende por ser de relevância e urgência para sua governabilidade. O princípio de separação de poderes será um ponto de partida suficiente a fim de corroborar essa afirmação.

### Separação entre os Poderes

A ideia da separação de poderes, um dos princípios fundamentais e cláusula pétrea da democracia moderna, visa evitar a concentração absoluta de poderes nas mãos de um soberano. Sistema de freios e contrapesos, que nada mais é que a possibilidade de limitação de um poder por outro, de forma independente e harmônica.

Segundo o professor Ferreira Filho<sup>1</sup>, o princípio da separação entre os poderes, que consiste em distinguir as três funções estatais basilares – legislativa, administrativa (ou executiva) e judiciária, originou-se na obra de Aristóteles , onde talvez sua definição, mesmo que simplória seja suficientemente completa em sua essência, a fim de entende-las como deliberante (tomada das decisões fundamentais), executiva (aplicação pelos magistrados dessas decisões) e judiciária (consiste em fazer justiça). Porém a consolidação da doutrina de separação, advinda da ideia de divisão funcional dessas funções e sua atribuição à três órgãos, reciprocamente independentes e autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade ou preponderantemente, parte apenas da obra de Montesquieu.

Contudo faz-se necessário a inquirição, ainda que se tome por científica a classificação de poderes conforme os autores já citados, se no estado democrático de direito moderno brasileiro tal aplicação é sustentável. Para tal, a seguir uma demonstração da evolução do conceito, enquanto princípio constitucional, observando-se os textos magnos ao longo do tempo.

### A Tripartição de Poderes no tempo

De forma concisa destacam-se, a partir dos apontamentos na obra do professor Ferreira Filho, as definições num formato temporal, ressaltando-se que a

---

<sup>1</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional** – 38. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.



separação dos poderes está presente em todas as Constituições brasileiras, ao ponto que nem sempre relatada em termos ortodoxos. Ou seja, com os três poderes costumeiros delimitados, independentes e harmônicos entre si.

Na Carta Imperial de 1824 previa, além dos três Poderes, um quarto, o Poder Moderador “a chave de toda a organização política” (art. 10), sendo “delegado privativamente ao Imperador” (art. 98), além do Poder Executivo, o qual exercia por seus ministros (art. 102).

Na vigência da Constituição de 1891, dizia em seu (art. 15) “órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”, talvez a definição mais próxima ao entendimento atual. A Constituição de 1934, logo no (art. 3º), aplicou a separação dos poderes, em termos próximos a de 1891. Entretanto, sob essa aparência ortodoxa, previa um papel heterodoxo ao Senado Federal, que além de colaborar com a Câmara dos Deputados (art. 22), seria um órgão de coordenação entre os Poderes, conforme o (art. 88) “promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis”, definição um tanto quanto amenizada do Poder moderador. Ipsis litteris à constituição de 1891, a Lei Magna de 1946, em seu (art. 36, caput), repetia o texto primário, mas acrescentava que o cidadão investido num dos poderes não poderia exercer função em outro, por outro, seria vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

Avançando para o lapso temporal compreendido dentro do Período Militar, no qual prevalecia o entendimento de que a atuação do Presidente da República era acentuada pelo gozar de poderes excepcionais, de 1964 a 1968, a Constituição de 1967 e sua revisão pela Emenda nº 1/1969 adotou a separação dos poderes, mas abandonou a indelegabilidade do poder de legislar (art. 6º). Implicando a possibilidade de edição de lei delegada, bem como o decreto-lei (art. 46).

A partir de 1985, iniciou-se um período de transição, que levaria à Constituição fruto do Congresso Constituinte, que operou em 1987 e 1988 e que perdura até os dias atuais.

### **Partição de Poderes na Constituição Federal de 88**

A Constituição Cidadã, como é chamada, pouco se difere quanto a definição do princípio de repartição dos poderes já apresentados, logo em seu primeiro título,



dos Princípios Fundamentais apresenta no (art. 2) “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, ao ponto que a inovação substancial caracteriza-se pela consagração de não possibilidade de abolição do modelo, que não pode sequer ser objeto de deliberação, mesmo que por Emenda constitucional (art. 60, § 3º). Além da soma de outros eventos de igual importância, como a definição de função essencial à justiça, das figuras do Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Defensoria Pública e uma série de deveres e direitos sociais e políticos.

A tripartição definida pela Constituição Federal de 88 é acentuada pelo binômio independência e harmonia que deixa claro a indelegabilidade, a impossibilidade do exercício simultâneo das funções (art. 56) e no fato de que uma norma infraconstitucional não pode subtrair competências. Tal entendimento é evidenciado quando analisado sob um aspecto didático a organização dos poderes, Título IV, respectivamente se encontram nos (art. 44 a 75) do Poder Legislativo, (art. 76 a 91) Poder Executivo e (art. 92 a 135) do Poder Judiciário.

Contudo é certo que se trata de uma separação de poderes heterodoxa. No que concerne à classificação de competências, de fato, ao Legislativo, de modo geral, coube a função legislativa, entretanto a ele são atribuídas muitas outras que seriam da esfera executiva, de fiscalizar (art. 48 e 49), além da função administrativa, relativa à sua própria organização interna e de seus serviços. De igual forma o Judiciário ao qual, por definição simplória, caberia interpretar as leis e julgar os casos de acordo com as regras constitucionais e leis criadas pelo Legislativo, aplicando a lei a um caso concreto, que lhe é apresentado como resultado de um conflito de interesses, adentra às competências que em seu cerne seriam administrativas, quando da sua organização a seus serviços, e de forma um tanto quanto polemica, sobretudo sob um aspecto temporal recente, da proliferação do uso do termo “ativismo judicial”, quando da inércia do Congresso Nacional caberia ao judiciário legislar.

Assim também o Poder Executivo, em sua função atípica legífera, ao menos quando autorizado pelo Legislativo, afora a hipótese de organizar a administração e regulação de seu funcionamento, inclusive extinguindo cargos públicos vagos por decretos autônomos (art. 84, VI, “a” e “b”). Igualmente, edita medidas provisórias com força de lei (art. 62), e foram elas adotadas em substituição à figura do decreto-lei da Constituição anterior. Quanto a medida provisória, faz-se necessário registrar que o



texto inicial da Constituição Federal de 1988 não compreendia uma série de características vigentes ao instrumento atual, alterações trazidas ao texto, decorrente da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Firmado, então, o entendimento quanto a função constitucional de se legislar pelo poder executivo, por base do princípio da separação dos poderes, o entendimento quanto às singularidades do devido processo legislativo torna-se imprescindível a fim de se saber como se dá, e onde encaixa-se a figura da medida provisória.

### **Processo Legislativo**

O Direito Parlamentar, no sentido amplo de sua definição, compreende as relações político-jurídicas que se manifestam no interior das casas legislativas e que conseqüentemente envolvem os órgãos singulares, coletivos e indivíduos que as compõem. Face a essas relações, em posição de destaque está o devido processo legislativo, suprasumo da manifestação de representatividade da sociedade. Faz-se válido, por tanto, destrinchar da estrutura desse conjunto de relações.

#### **Processo Legislativo na Constituição Federal**

O processo legislativo é o conjunto de procedimentos adotados para elaboração de atos normativos formalmente primários (aqueles que formalmente derivam da Constituição), e a Constituição Federal de 88 estabelece as bases do processo legislativo, partindo das conceituações das possíveis proposições (art. 59), compreendendo as emendas constitucionais – EC; leis complementares – LC (destaca-se dentre essas a LC nº 95, de 1998, editada dez anos após a promulgação da Constituição Cidadã, e que dispõe sobre a forma adequada para elaboração, redação, alteração e consolidação das leis); leis ordinárias – LO; medidas provisórias – MP (tema de interesse do artigo, e que será detalhado na sequência); decretos legislativos – PDL; e projetos de resolução – PRC (o qual será apresentado como proposta de conclusão deste artigo), à competência de iniciativa legislativa, chegando a informações processuais como o quórum necessário para aprovação das proposituras, por exemplo.

Em um conceito didático, a professora Bruna Rosa, afirma que o “processo legislativo é um conjunto de atos (iniciativa, emendas, deliberação e sanção)



realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores a fim de promulgar leis”<sup>2</sup>. Já para o professor João Trindade define em seu livro que, “o processo legislativo estabelece a forma de criação e substância das leis e demais normas jurídicas gerais e abstratas”<sup>3</sup>. Vê-se, portanto que o processo legislativo envolve tanto a criação de leis, em sentido amplo, quanto suas modificações, sendo um processo dinâmico, totalmente influenciado por aspectos externos, sociais, econômicos e culturais em seus conceitos mais abrangentes.

Voltando as informações trazidas no seio da Constituição Federal quanto ao processo legislativo, observa-se uma classificação cirúrgica quanto a singularidade de cada proposição, quanto ao tipo, forma, iniciativa, limitações materiais e procedimentos de rito, esses destacados em três grupos, a seguir.

#### Procedimento comum ordinário

O procedimento legislativo ordinário, que se enquadra para leis ordinárias e leis complementares (sendo que nesse caso o constituinte explicitou de a necessidade da matéria ser abordada por tal instrumento normativo), pode ser dividido em cinco fases, a fim de facilitar didaticamente seu entendimento:

- i) Iniciativa - Em regra, a Câmara dos Deputados é a casa iniciadora e o Senado Federal a revisora. A exceção ocorre quando o projeto de lei é de autoria de senador ou de comissão do Senado. Pode ser classificada em:
  - a. Parlamentar ou extraparlamentar;
  - b. Comum ou Exclusiva (é exclusiva quando a Constituição der atribuição a um órgão, a exemplo do Supremo Tribunal Federal, para projeto de lei que fixe seus subsídios);
  - c. Geral ou Reservada (é geral quando expressamente a Constituição Federal o disser).

---

<sup>2</sup> ROSA, Bruna Borghetti Camara Ferreira. **Prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

<sup>3</sup> TRINDADE, João, **Processo Legislativo Constitucional**. Bahia: JusPodivm, 2017.



- ii) Discussão e Votação - O projeto de lei ordinária é considerado aprovado no Congresso Nacional quando passa pelo menos<sup>4</sup> uma vez em cada Casa, aprovado por maioria relativa<sup>5</sup> (exigida a presença da maioria absoluta e, deve-se obter o primeiro número inteiro depois da metade dos presentes. Caso a maioria absoluta não estiver presente à sessão, é encerrada por falta de quórum).
- iii) Sanção e Veto – Fase exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Sendo a sanção a concordância com o texto aprovado nas casas legislativas, podendo ser expressa ou tácita em razão do decurso do prazo de quinze dias úteis. Já o veto, que pode ser total ou parcial,<sup>6</sup> é a discordância do Chefe do Poder Executivo com o projeto de lei e é sempre expressa, supressivo e fundamentado para que o Congresso possa apreciá-lo em sessão conjunta, podendo rejeitá-lo por voto da maioria absoluta.
- iv) Promulgação e Publicação - A promulgação também é de competência do Chefe do Poder Executivo e ocorre com a numeração da lei dentro da sua espécie, sendo uma certidão de que ordenamento jurídico foi inovado. Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República<sup>7</sup>, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado. No caso de veto parcial, a parte sancionada vai para a promulgação e publicação. Rejeitado o veto, a lei com a mesma numeração é republicada com adição de outros dispositivos. A publicação é um ato de quem promulgou.

---

<sup>4</sup> Frisa-se o termo “pelo menos uma vez” face a necessidade de retorno para a Casa Legislativa anterior em razão de acatamento de emendas aditivas, substitutivas e modificativas, ficando assim dispensado o retorno no caso de emenda de redação e a supressiva (Art. 65. Parágrafo único – CF/88).

<sup>5</sup> Quando de lei complementar, exige-se o voto da maioria absoluta e não apenas a sua presença como no caso de lei ordinária (RICD).

<sup>6</sup> A CF/88 limitou mínimo para a supressão face ao veto parcial presidencial, o Chefe do Poder Executivo deve suprimir o artigo, o parágrafo, o inciso ou a alínea, sendo vedado suprimir palavra ou conjunto de palavras (Art. 66, § 2º).

<sup>7</sup> Na forma do art.66, §7º, da CF/88.



### Procedimento comum sumário

Ocorre quando o Presidente da República solicita urgência em projeto de lei de sua iniciativa (art.64, §1º, CF). É a chamada urgência constitucional. Nesse caso, a deliberação tem prazo determinado, passando em cada Casa no prazo de quarenta e cinco dias e a Casa Iniciadora tem 10 dias para apreciar emendas da Casa Revisora. Se os prazos forem superados, há o trancamento da pauta legislativa ordinária, mas não há trancamento face aos procedimentos especiais.

### Procedimento especial

Os processos legislativos especiais são aqueles destinados às seguintes modalidades legislativas:

- i) Emendas Constitucionais: Alterações feitas à Constituição Federal, seu processo de alteração é mais complexo<sup>8</sup>;
- ii) Leis delegadas: CF, art. 68: As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.
- iii) Medidas Provisórias: Está prevista no artigo 60 da CF/88, e como será objeto mais aprofundado de conceituação e do estudo de caso, será detalhada na sequência.
- iv) Decreto legislativo: Trata-se de ato normativo elaborado para a veiculação de matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (previstas no artigo 49, da CF/88). Por este motivo, seu procedimento de elaboração é disciplinado pelo próprio Congresso Nacional.
- v) Projetos de Resoluções: São de uso da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional para veicular matérias de suas

---

<sup>8</sup> Na forma do art. 60 da CF/88. Que prevê competência para propositura da emenda; Vedação para emenda em vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; Rito procedimental de apreciação diferenciado, como discussão em dois turnos e quórum de três quintos dos respectivos membros para aprovação; Promulgação se dá no âmbito do Congresso Nacional, por tanto não possui prerrogativa de sanção e veto por parte do Poder Executivo, entre outras vedações quanto aos objetos das Propostas de Emendas Constitucionais.



competências que estão previstas nos respectivos regimentos internos, por fim instrumento que pretendo apresentar à conclusão do estudo, com objetivo de responder à problemática inicial.

### **Medidas Provisórias**

A função de legislar, atípica para o Poder Executivo, é exercida por meio do instrumento das Medidas Provisórias, que consiste num ato normativo editado pelo Presidente da República, que deve ser submetido a uma conversão em lei pelo Congresso Nacional. Equivalente a um projeto de lei de eficácia imediata, prevendo-se a perda desta, de modo retroativo desde sua edição (desfazimento *ex tunc*), se não for convertida em lei em prazo determinado.

O professor José Levi Mello do Amaral Junior<sup>9</sup> traduz em sua obra que a medida provisória face à CF/88 e Emenda Constitucional n ° 32 de 2001 tem por natureza ser um ato normativo primário, provisório, privativo da competência do Presidente da República e com valor, força e eficácia de lei. E mesmo caracterizado por ser um ato simples, dependendo apenas do juízo da figura do Presidente da República, o processo de sua conversão em projeto de lei torna inegável o controle do Congresso Nacional (Poder Legislativo) sobre o exercício da função de legislar, conforme expresso na Constituição.

O que é evidenciado pelas colocações do professor Rodrigo Bedritichuk<sup>10</sup>, que num contexto de presidencialismo de coalizão (ou seja, quando o executivo necessita do aporte de influência das figuras chaves que integram o legislativo, a fim de sucesso em sua governabilidade e deliberação à pautas de interesse), as medidas provisórias vão além da possibilidade de dar celeridade à matérias de interesse, mas são, tanto no aspecto jurídico quanto político, uma ferramenta que se molda com maestria à essência da política, como arte de se fazer o possível para alcançar objetivos em prol da sociedade, independente do contexto que a permeia, seja o de desequilíbrio entre os poderes, ativismo em excesso ou inércia de legiferar.

---

<sup>9</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória: teoria e prática; edição e conversão em lei**, 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>10</sup> BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Medidas Provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão**, Brasília: IELP, 2021.



## Medida Provisória – Previsão Constitucional

Dentre as diversas opções de proposituras legislativas, a Medida Provisória destaca-se por possuir características particulares e complexas, no texto originário da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, porém não havia nenhuma limitação material explícita quanto a sua edição, de forma implícita a doutrina identificava limitação quanto às matérias de competência exclusivas do Congresso Nacional (Câmara e Senado), matérias reservadas ao objeto de lei complementar, organização do Poder Judiciário, matéria eleitoral, direito penal e processual penal e matéria tributária. Vedações essas que seriam contempladas na emenda constitucional - EC nº 32 de 2001.

Além disso, a EC nº 32 vedou as reedições dentro do período compreendido por uma sessão legislativa, estabeleceu a tramitação sequencial em cada uma das casas legislativas, alterou o prazo de vigência de 30 para 120 dias e foi criado o mecanismo de trancamento de pauta: o sobrestamento das demais deliberações legislativas após o 45º dia de vigência da MP, com o objetivo de forçar a deliberação congressual e evitar a inação dos parlamentares, tensão essa revertida com a chamada “Reforma Temer”, abordada pelo professor Bedritchuk, quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer firmou o entendimento de que o sobrestamento da pauta do Congresso por medida provisória não era absoluto, e que havia matérias, como propostas de emenda à Constituição e projetos de leis complementares, que poderiam ser apreciados mesmo com a pauta trancada.

### Da edição presidencial

Além do texto constitucional originário de 88, art. 62, o processo de apreciação legislativa das medidas provisórias obedecia inicialmente, o disposto na Resolução nº 01, de 1989 do Congresso Nacional, e em fase de iniciativa (que confere a legitimidade de edição do texto pelo Executivo) o Decreto nº 2.954/1999, parâmetros e orientações, norteando em especial à Casa Civil da Presidência da República, a fim de evitar devolução do texto juridicamente inadequado pelo Congresso Nacional. Atualizado posteriormente para o Decreto nº 9.191, de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.



Na literalidade do texto constitucional, originário ou a partir das emendas, a edição de medidas provisórias é subordinada à dois requisitos iniciais, que sejam relevância e urgência. Em sua essência requisitos de natureza política, pelo menos inicialmente, destacando a necessidade de intimidade do chefe do Poder Executivo com as peças chaves do Congresso Nacional, com já grifado pelo professor Rodrigo.

O Presidente da República possui legitimidade de edição das medidas provisórias, geralmente o texto de proposta legislativa segue acompanhando de justificativa técnica e jurídica de determinada pasta ministerial, consultoria jurídica e notas técnicas das respectivas áreas fins, dependendo da política pública objeto do texto.

#### Do prazo de eficácia

O prazo de eficácia das medidas provisórias, essa desde a sua edição, se não convertida em lei, era inicialmente (previamente à EC n° 32) de trinta dias a partir de sua publicação, não obstante na prática, a medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional, poderia ser reeditada dentro do prazo inicial e mantido os efeitos de lei desde a primeira edição, a lembrar do exemplo da Medida Provisória n° 542, de 1994<sup>11</sup> que instituiu o Plano Real, reeditada dezenas de vezes até sua conversão na Lei n° 9.069, de 1995<sup>12</sup>.

Posteriormente à emenda constitucional n° 32, de 2001, a MP passou a ter vigência inicial de sessenta dias, prorrogável por uma única vez por igual período. Já a reedição de medidas provisórias passou a ser de forma expressa, categoricamente vedada, dentro do período que compreende uma mesma sessão legislativa. Seja por rejeição pelos parlamentares ou perda de eficácia por decurso do prazo, entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, da impossibilidade de reedição de Medida Provisória rejeitada, dentro da mesma sessão legislativa – conforme voto da Ministra Rosa Weber em atenção ao julgado das Ações Diretas de Inconstitucionalidade<sup>13</sup>: ADI 5709; ADI 5716; ADI 5717 e ADI 5727.

---

<sup>11</sup> Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9069.htm)

<sup>12</sup> Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9069.htm)

<sup>13</sup> Fonte: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750209044>



## Da apreciação no Congresso Nacional

No âmbito do Congresso Nacional o rito atual para apreciação das medidas provisórias está previsto na Resolução nº 01 de 2002, instrumento que prevê diversos comandos procedimentais para a tratativas à proposta enviada pelo Poder Executivo. Desde o prazo inicial em horas (48 horas) após publicação do texto, para que o Presidente da mesa do Congresso Nacional distribua a matéria e designe Comissão Mista de Deputados e Senadores para emissão de parecer, prazos para emendamento, até o período pós legislativo, seja na culminação de sanção ou veto presidencial e por consequente sessão conjunta do Congresso Nacional, de análise de eventuais vetos.

Na atual conjuntura, depreende-se das linhas gerais da Resolução do Congresso Nacional, que o rito não traz detalhamentos expressivos, face à apreciação individualizada de cada casa legislativa, após o período conferido aos trabalhos da comissão mista de Deputados Federais e Senadores da República – o que para os estudiosos, assim como aos práticos do tema, prevalece o entendimento, de forma pacífica, ser prejudicial aos trabalhos realizados pelo Senado Federal no processo, visto que a Câmara dos Deputados, mesmo com previsão de prazo par análise da devida casa do parecer emitido pela comissão mista, assim como a antevisão do trancamento de pauta, não tem como praxe a observância aos prazos impostos, diminuindo consideravelmente o tempo de análise por parte do Senado Federal.

Em atenção aos já mencionados dispositivos legais, do prazo inicial de vigência de sessenta dias, e possível prorrogação por igual período, caso não tenha sua votação concluída nas duas Casas do Congresso; Se não for apreciada em até quarenta e cinco dias, contados da sua publicação, entra em regime de urgência, sobrestando as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, salvo como já exposto pelo professor Rodrigo Bedritichuk, o entendimento da “Reforma Temer”.

Destaca-se que essa inconsistência de período mínimo de cada casa legislativa no rito de apreciação de medidas provisórias é objeto que foi amplamente debatido no âmbito do Congresso, haja visto a Proposta de Emenda Constitucional nº 11 de 2011, de autoria do então Senador José Sarney (MDB/AP) e outros, que visa alterar os procedimentos de apreciação das medidas provisórias no Congresso Nacional; identificada como PEC nº 70 de 2011, na Câmara dos Deputados, e



posteriormente PEC n° 91 de 2019<sup>14</sup>, quando de retorno para o Senado Federal, e aprovada em plenário.

Pronta para a promulgação desde 2019, após seguir os ritos necessários para apreciação de emendas à Constituição, a PEC n° 70, de 2011 vislumbra alterações relevantes ao processo de tramitação das MPV, e justamente um dos pontos que mais beneficia os trabalhos no Senado Federal, alterando a cenário atual, no qual não é raro ter na prática um prazo de horas para apreciação pela Casa Federativa, e que justamente é o que tem provocado impasse e atraso na promulgação da Proposta de Emenda, que ainda após três anos, caracteriza-se pendente.

As divisões do tempo de tramitação entre as Casas do Congresso, com as alterações previstas na PEC, se tornam consistentemente mais justas. Determinando 40 dias úteis para a comissão mista de deputados e senadores analisar a admissibilidade, a constitucionalidade e o mérito da medida provisória, contados do 2º dia útil seguinte à edição da MP, porém sem perda de eficácia se não for apreciada nesse prazo; mais 40 dias para o Plenário da Câmara aprovar ou rejeitar a matéria, contados do decurso de prazo da comissão mista ou do 2º dia útil seguintes ao recebimento do parecer da comissão, sob pena de caducidade; e 30 dias para o Senado aprovar, rejeitar ou modificar o texto, contados do 2º dia útil seguinte à aprovação pela Câmara dos Deputados, sob pena de perda de eficácia; por fim, 10 dias para a Câmara apreciar eventuais emendas do Senado, contados do 2º dia útil seguinte à apreciação pelo Senado Federal, também sob pena de caducidade.

A despeito de ser muito justa a reivindicação dos senadores, inclusive necessária do ponto de vista das assessorias em sua maioria, atuantes práticos no processo, que precisam de um maior prazo para estudar previamente à deliberação sobre os temas, o fato é que a grande maioria da Câmara dos Deputados não concorda que as alterações realizadas naquela Casa, provavelmente pela obrigatoriedade de unificar esforços dentro de um intervalo de tempo consideravelmente menor ao qual se é de costume, ao ponto que a redação que aguarda promulgação ainda carece de aperfeiçoamento, pois atribuiu ao Governo a necessidade de uma habilidade de negociação impecável, desde a Comissão Mista inicial, onde o texto já poderia perder a eficácia nos primeiros 40 dias, assim como no Congresso em um todo, que dificilmente teria a capacidade de cumprir tais prazos.

---

<sup>14</sup> Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/137178>



## Medidas provisórias em tempo de pandemia

A fim de dar celeridade à tramitação das medidas provisórias durante a pandemia mundial ocasionada pelo Coronavírus – Covid19, as mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados assinaram ato o conjunto nº01, de 2020<sup>15</sup>, que prevê os moldes para apreciação das medidas provisórias editadas durante a vigência do estado de emergência e que ainda não tenham seu parecer aprovado em comissão mista.

De acordo com o novo rito, as medidas provisórias serão relatadas por um Deputado e um Senador nos Plenários da Câmara e do Senado, em substituição à comissão mista de parlamentares. O prazo para a apresentação de emendas é de dois dias. Na sequência a matéria deve ser imediatamente encaminhada por meio eletrônico à Câmara, onde começa a tramitar. A Câmara dos Deputados deve analisar o texto até o nono dia de vigência e encaminhá-la ao Senado Federal, que precisa votar a medida até o décimo quarto dia, no caso de alterações pelo Senado, a Câmara tem apenas dois dias para apreciar as mudanças.

As medidas provisórias pendentes de parecer na comissão mista serão encaminhadas para a Câmara dos Deputados, para que o parecer seja proferido em Plenário. Os atos de instrução já realizados e vigentes, como a designação de relatores e eventuais pareceres já votados na comissão mista, permanecem válidos. Caso a Câmara e o Senado não consigam votar uma MP no prazo de dezesseis dias, cabe ao presidente do Congresso Nacional decidir se a matéria será prorrogada.

Para fins de didática, as alterações significativas entre a Resolução e o Ato da Mesa são apresentadas na tabela que segue:

Tabela 1 – Comparativo dos normativos de tramitação das medidas provisórias

<b>Etapa da Apreciação</b>	<b>Resolução nº 01, de 2002</b>	<b>Ato Conjunto CD e SF nº 01, de 2020</b>
Publicação e Distribuição	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	Art. 2º No primeiro dia útil seguinte à publicação, no Diário Oficial da União, de medida provisória, de que trata o art. 1º, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará

<sup>15</sup> Fonte: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-conjunto-das-mesas-da-camara-dos-deputadose-do-senado-federal-n-1-de-2020-250639870>



	<p>fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.</p>	<p>publicar e distribuir os respectivos avulsos eletrônicos. Parágrafo único. Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.</p>
Apresentação de emendas	<p>Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.</p>	<p>Art. 3º À Medida Provisória poderão ser oferecidas emendas perante o órgão competente da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, protocolizadas por meio eletrônico simplificado, até o segundo dia útil seguinte à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, sendo a matéria imediatamente encaminhada em meio eletrônico à Câmara dos Deputados após decorrido esse prazo.</p>
Trâmite na Câmara dos Deputados	<p>Art. 5º, § 5º Aprovado o parecer, será este encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado do processo e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo mencionados no § 4º.</p>	<p>Art. 4º A medida provisória será examinada pela Câmara dos Deputados, que deverá concluir os seus trabalhos até o 9º (nono) dia de vigência da Medida Provisória, a contar da sua publicação no Diário Oficial da União.</p>
Trâmite no Senado Federal	<p>Art. 7º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 42º (quadragésimo segundo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.</p>	<p>Art. 5º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o dia 14º (décimo quarto) dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.</p>



Apreciação das alterações	§ 4º O prazo para que a Câmara dos Deputados aprecie as modificações do Senado Federal é de 3 (três) dias.	§2º Havendo modificações no Senado Federal, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-las no prazo de 2 (dois) dias úteis.
---------------------------	--	--

Fonte: Elaborada pelo Autor, com base nas informações disponíveis no portal da Câmara dos Deputados.

As alterações ao rito de tramitação das medidas provisórias acompanharam a liminar do Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal – STF, que autorizou excepcionalmente durante o estado de calamidade pública, a instrução pelos Plenários da Câmara e do Senado das medidas provisórias, em substituição às comissões mistas. As decisões foram proferidas em duas arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs 661 e 663)<sup>16</sup>, ajuizadas pelo diretório nacional do PP e pela Advocacia-Geral da União - AGU.

#### Medida Provisória 1.013, de 2020

A medida provisória nº 1.1013, de 2020, que consistia em prorrogar o prazo de recebimento de gratificações por servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União - AGU, com o mesmo objeto de outras quatro MP aprovadas na íntegra (MP nºs 872/2019, 765/2016, 602/2012 e 521/2010), a proposta de alteração da Lei nº 10.480, de 2002 visava garantir o cumprimento do princípio da continuidade do serviço público, de modo a assegurar que uma eventual carência de pessoal não cause prejuízos à qualidade dos serviços prestados pela AGU.

A situação do quadro efetivo de serviço de apoio administrativo da AGU vem deteriorando-se rigorosamente face à diversos fatores, seja pela elevada expectativa de aposentadorias, chegando ao percentual de 51,9% em 2020<sup>17</sup>, considerando o critério conservador de servidores efetivos que já percebem o abono permanência. Sem falar da possibilidade de inativação de funcionários requisitados e cedidos, os quais compõem expressiva força de trabalho de apoio à AGU, não tendo a Advocacia ciência das respectivas expectativas de aposentadoria.

<sup>16</sup> Fonte: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=472722&tip=UN>

<sup>17</sup> Conforme exposição de motivos encaminhada a Presidente da República, de autoria do Ministério da Economia e da Advocacia-Geral da União, a fim de justificativa para edição da Medida Provisória nº 1.013, de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1013-20.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1013-20.pdf)



Em números publicados, os requisitados para atuar na área de apoio administrativo representam 71% (setenta e um por cento) do conjunto de servidores administrativos de todos os órgãos da AGU. São 3.138 (três mil, cento e trinta e oito) servidores que não pertencem ao quadro próprio da AGU, aos quais são atribuídas as Gratificações de Representação de Gabinete e Gratificações Temporárias<sup>18</sup>.

Nesse contexto, frente à iminente evasão de parte da força de trabalho com a interrupção da percepção das gratificações, em decorrência da proximidade do termo final constante da redação atual do caput do art. 7º da Lei nº 480, de 2002, qual seja, a data de 4 de dezembro de 2020, foi constatada por parte da Presidência da República a urgência e relevância da Medida Provisória editada.

A MP chama atenção pelo fato de destacar-se de todas as outras medidas provisórias editadas pela Presidência da República após início da vigência do ato conjunto nº 01, de 2020 (até o levantamento de informações para esse artigo), como a única na qual não houve encaminhamento por parte do Presidente da Câmara dos Deputados, salvo é claro, as medidas provisórias de objeto “incremento orçamentária”, as quais sabidamente, é de praxe a caducidade após o empenho do montante previsto.

A singularidade na análise dessa MP, classificada pelo Presidente da República como relevante e urgente, contendo respaldo jurídico da Advocacia-Geral da União e interesse público pelo Ministério da Economia face ao texto encaminhado ao Congresso, acende um alerta quanto a sobreposição da prerrogativa de um único parlamentar no devido processo legislativo face às garantias dos demais em deliberar o tema, assim como do Poder Executivo em ter sua pauta discutida em âmbito dos plenos. Alerta esse, o qual conduz o artigo a aprofundar entendimento quanto às prerrogativas dos parlamentares, em destaque ao poder de definição de pauta por parte do Presidente da Câmara dos Deputados, em contrapartida aos normativos referentes ao rito de apreciação das medidas provisórias.

### **Prerrogativa Parlamentar ao devido processo legislativo**

Sendo o processo legislativo federal um conjunto de ações políticas e jurídicas entre os órgãos que compõem o poder legiferante, sejam internos ou externos, em

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/04/medida-provisoria-estende-ate-2022-gratificacoes-para-requisitados-da-agu>



busca da inovação ou atualização de normativos em prol dos interesses da sociedade. Caracterizam-se os parlamentares eleitos como representantes das mais amplas gamas de grupos sociais, e seu interesse comuns.

Por isso, é fundamental que os legisladores (deputados e senadores) entendam seus direitos (prerrogativas) e obrigações como representantes do povo e da sociedade, a fim de promover o desenvolvimento social de acordo com seu direito de cumprir seu dever público. Como representante do povo, o parlamentar exige o processo legislativo adequado para defender a democracia, o estado de direito e a segurança jurídica.

Para prevenir qualquer violação do processo legislativo ou qualquer abuso dos direitos de um membro durante o processo apropriado, é essencial que existam controles internos e externo (judiciário).

A sociedade pode e deve influenciar as políticas públicas por meio da contribuição com ideias, experiências sociais, experiências pessoais e profissionais e participação. Além de acompanhar e solicitar mais audiências públicas e debates para discutir e implementar novas políticas sociais, fortalecer e apoiar as que já existem e estão funcionando e dar sugestões de projetos com sucesso comprovado em outras cidades, estados ou países, vide plataforma e-Cidadania<sup>19</sup>, disponibilizada pelo Senado Federal para interação da cidadão com o parlamento.

Infere-se das principais competências (funções) do Congresso Nacional não só a de legislar, mas também a de fiscalizar<sup>20</sup>, isso inclui as fiscalizações ao Executivo, visto a submissão das contas do Presidente da República para a sua aprovação, as informações solicitadas sobre políticas públicas, programas, ações para controle e para subsídio de elaboração legislativa, o controle via Comissão Parlamentar de Inquérito, audiências públicas, peças orçamentárias.

A totalização de todas competências já listadas, e outras não mencionadas como imunidade<sup>21</sup> e inviolabilidade, somadas ao princípio já mencionado de separação entre os poderes, com base na harmonia e independência entre si,

---

<sup>19</sup> Fonte: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>

<sup>20</sup> A função fiscalizadora determinada pela Constituição prevê que cabe ao Congresso Nacional a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (art. 70). No exercício dessa função, as Casas são auxiliadas pelo Tribunal de Contas da União (art. 71).

<sup>21</sup> Há a garantia até mesmo durante o Estado de Sítio, como prevê o § 8º do art. 53 da CF/88.



conferem aos parlamentares o conceito de prerrogativas. Num Estado Democrático de Direito o exercício da função de servir ao público necessita garantias para independência e desempenho do mandato (no caso do agente político principalmente).

Ainda, desde a expedição do diploma, serão os parlamentares submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, podendo a respectiva Casa suspender o andamento do processo. Os mandatários não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Trata-se de institutos destinados à garantia da função pública e do exercício do mandato popular e à defesa do Poder Legislativo.

No que diz respeito ao processo legislativo, os Códigos preveem a participação dos parlamentares nas sessões do Plenário se sua respectiva casa legislativa e do Congresso e nas Comissões, o exame de todas as proposições submetidas à sua apreciação, votando de acordo com a ótica do interesse público, e a prestação de contas do mandato à sociedade, com a disponibilização dos atos necessários ao acompanhamento e à fiscalização<sup>22</sup>.

Corroborando as prerrogativas, no que toca ao processo legislativo, a garantia da independência e do exercício da função de legislar, no mais puro sentido da expressão, há a previsão de inúmeras ferramentas garantidoras do parlamentar no processo, a exemplo da apresentação de requerimentos de: (i) destaque de emenda ou de dispositivo; (ii) preferência de substitutivo; (iii) votação em bloco; (iv) votação em separado; (v) dispensa de publicação da redação final quando a matéria já foi publicada para deliberação em Plenário, dando-se publicidade em Plenário; (vi) retirada de projeto da ordem do dia da sessão; (vii) discussão por partes; (viii) dispensa de discussão; (ix) adiamento de discussão; (x) encerramento de discussão; (xi) reabertura de discussão; (xii) verificação de presença; (xiii) verificação de votação; (xiv) votação nominal; (xv) de informação ao Executivo; (xvi) vistas do processo legislativo; (xvii) adiamento da matéria; (xviii) encerramento da sessão; (xix) suspensão da sessão.

---

<sup>22</sup> O Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado estabelece como deveres dos parlamentares: “Art. 2º São deveres fundamentais do Senador: I – promover a defesa dos interesses populares e nacionais; II – zelar pelo aprimoramento da ordem constitucional e legal do País, particularmente das instituições democráticas e representativas, e pelas prerrogativas do Poder Legislativo; III – exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular; IV – apresentar-se ao Senado durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinária e participar das sessões do plenário e das reuniões de Comissão de que seja membro, além das sessões conjuntas do Congresso Nacional”.



Verifica-se, portanto, a prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo tanto na legitimidade para a elaboração legislativa quanto na obrigatoriedade de observância à Constituição, às normas regimentais e aos princípios gerais do processo legislativo, e nesse ponto fica o questionamento de até onde vai o limite de tal prerrogativa.

### **Controle de agenda ou abuso de poder**

Às diferentes figuras dentro do processo legislativo, são asseguradas características singulares no tocante às prerrogativas. Ao Presidente da Câmara dos Deputados, por exemplo, entre outras atribuições, cabe o direcionamento de: (i) sessões; (ii) proposições; (iii) Comissões; (iv) Mesa; (v) publicações e divulgações; competência em geral<sup>23</sup>.

Destaca-se dentre as prerrogativas citadas a de direcionamento de proposições, fenômeno classificado como Apropriação de agenda do Legislativo ou “*Agenda Holders*”<sup>24</sup>, conforme amplamente abordado pelo professor Rafael Silva, que resumidamente pode ser classificada como a habilidade do parlamentar em articular a pauta de determinada matéria e ser o titular do agendamento da mesma.

Considerando que vício incidente sobre o abuso de poder ou desvio de finalidade relaciona-se com o fato de a autoridade pública (ou política no agentes eleitos) se desviar do interesse público, do seu dever de atuar de acordo com a impessoalidade, desviando-se de forma a agir ilegalmente e em desrespeito às normas internas (no caso da MP 1.013, de 2020, tanto à Resolução do Congresso Nacional nº 01, de 2002 quanto o Ato Conjunto das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01, de 2020) tornando-se o ato viciado.

Dessa forma há um impasse evidente. Prerrogativa do poder de agenda do Presidente da Câmara dos Deputados (esse definido regimentalmente), face à prerrogativa dos demais deputados federais em apreciar a matéria pautada, visto a necessidade de observação por parte do presidente em distribuir a um relator de

<sup>23</sup> Entre as competências as estabelecidas na Constituição (art. 80, CF) e no art. 17 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>24</sup> Termo conceituado no artigo do professor Rafael Silveira e Silva, docente do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar oferecido pelo ILB - **Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro, 2013.**



plenário<sup>25</sup> a medida provisória 1.013, de 2020, como assim o fez com as medidas provisórias subsequentes. Fica evidente a necessidade de verificar como o próprio parlamento e agentes externos de controle examinam situações com esse escopo, classificado como matéria “*Interna Coporis*”.

### **Atos *Interna Coporis***

Denominam-se atos *interna corporis* do Legislativo aqueles eivados de independência e a autonomia do Poder Legislativo, que disciplinam as matérias relativas às atividades exercidas pelas Casas Legislativas e o funcionamento delas. Ao Congresso Nacional cabe disciplinar o trabalho conjunto da Câmara dos Deputados e do Senado.

Para Barreto<sup>26</sup>, os atos *interna corporis* no processo legislativo são os atos regulados por meio de Resolução promulgada pelo Legislativo no exercício de sua autonomia constitucional, disciplinam as fases do processo legislativo e influenciam diretamente na tomada de decisões e vontades dos parlamentares.

A controvérsia que se dá ao averiguar se os atos praticados por parlamentares durante o andamento de processo legislativo são passíveis de serem revistos, tanto pelo Poder Legislativo, como pelo Poder Judiciário, e se de fato o são quando se verifica uma violação ao Regimento Interno da Casa Parlamentar, ou resolução, ou um ato (com força de lei ordinária), como será realizado esse controle e quem são os legitimados para exercê-lo.

De fato, a doutrina majoritária aponta no entendimento de matéria interna face a casos como o da MP 1.013, de 2020. Visto que as normativas inobservadas quando da apreciação são regramentos internos do Congresso Nacional, quanto a deliberação de medidas provisórias, nesse sentido faz-se necessário aprofundar o tratamento, tanto interno quanto externo às questões internas referentes ao processo legislativo.

### **Controle Interno - Via parlamento**

Neste aspecto firma-se quais são os mecanismos de controle existentes previstos nos Regimentos Internos das Casas Legislativas para o controle interno dos

<sup>25</sup> Conforme previsto no art. 4º do Ato conjunto das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01, de 2020.

<sup>26</sup> BARRETO, Derly e Silva Filho. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003.



atos parlamentares no devido processo legislativo, quem são os legitimados para propô-los e como são feitos:

- i) Questões de Ordem - sempre que o parlamentar se sentir lesado em sua prerrogativa no exercício de função pública.<sup>27</sup> Pode o deputado ou senador, para suscitar, em qualquer fase de deliberação legislativa, seja em Comissão ou em Plenário, eventual dúvida sobre a interpretação do Regimento.

Se durante os trabalhos realizados pelas Comissões, por qualquer de seus integrantes, compete ao Presidente da reunião deliberar sobre a matéria. Deve guardar pertinência temática à matéria que está sendo discutida, assim como informado pelo parlamentar, artigo regimental que se questiona. Ressalta-se que dessa decisão cabe recurso ao Plenário, assim como pedido de manifestação da Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania – CCJC se relativa interpretação constitucional, que terá um prazo máximo de três sessões para manifestar-se.

As decisões exaradas pelos Presidentes das Casas Legislativas face as questões de ordem relativas aos dispositivos regimentais tornam-se precedentes, podendo, ainda, incorporar o seu regimento interno.

Se suscitada em sessão conjunta, a questão de ordem será deliberada imediatamente pelo presidente da sessão, não sendo possível o questionamento sobre a decisão na mesma sessão, permitida a contestação do ato na sessão seguinte.

- ii) Reclamações<sup>28</sup> - é permitido em qualquer fase em reunião da Comissão ou em sessão do Plenário desde que a reclamação seja atinente a matéria pautada na ordem. Quando realizada durante a sessão plenária, além da restrição quanto a proposta prevista na ordem do dia, a questão deve ser atinente com observância a previsão regimental ou condizente ao funcionamento dos serviços administrativos da Casa Legislativa.

<sup>27</sup> Nos termos do art. 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD: Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação de Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

<sup>28</sup> Nos termos do art. 14 do Regimento Interno do Senado Federal e do art. 74 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



Quando em Comissão deve versar sobre qualquer ação ou omissão do órgão técnico que o parlamentar integre, e somente após a manifestação do Presidente da Comissão é que o assunto pode ser levado em grau de recurso para o Presidente da Casa ou para o Plenário.

iii) Social – face ao controle do representado, o art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

Assim, as petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria Parlamentar, pelas Comissões ou pela Mesa, sendo necessários o encaminhamento por escrito ou por meio eletrônico e a identificação em formulário próprio, ou por telefone, do autor. Também é necessário, por óbvio, que o assunto envolva matéria de competência da Casa Legislativa<sup>29</sup>.

Questões de Ordem de controle de atos “*interna corporis*”

A título de exemplo, seguem questões de ordem apresentadas:

**Questão de Ordem 322/2017** Câmara dos Deputados Entende que a Medida Provisória (MPV) n. 759/2016 (regularização fundiária) deveria ser remetida ao arquivo por decurso do prazo de vigência constitucional. Subsidiariamente, solicita que a Presidência declare como não escritas as emendas apresentadas fora da Comissão Mista.

**Decisão:** “Não recebe a questão de ordem por entender que apenas está dando cumprimento a uma decisão do Poder Judiciário.”<sup>30</sup>

**Questão de Ordem 422/2018** Câmara dos Deputados Solicita que o art. 11 do PLV nº 13/2018, oferecido à MPV n. 820/2018, seja considerado como não escrito por afronta ao art. 62 da Constituição Federal, bem como aos artigos 55, 119, § 2º, e 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD.

<sup>29</sup> Conforme o art. 253 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface>



**Decisão:** “Quando a Comissão vota, está dando constitucionalidade à matéria, e o Plenário, depois, vai poder votar e ratificar ou retirar do escopo da medida provisória. Acho que este é o caminho mais democrático, apesar de que, em algum momento, se for preciso, esta é uma prerrogativa regimental que a Presidência da Câmara tem. Mas, neste caso específico, nós já dialogamos com o Líder José Guimarães, com o Relator, e vai ser apresentado - não sei se já foi - um destaque supressivo que, por acordo, vai ser retirado. Isso resolve da melhor forma possível, que é o Plenário, por acordo, retirando, e não uma decisão exclusiva do Presidente, o que é sempre mais democrático.”

## Controle externo

Quando se trata do controle externo dos atos *interna corporis*, há de se observar os limites que devem ser respeitados pelo poder Judiciário, pois, conforme se destaca da obra do Professor Trindade, ao mesmo tempo, que deve se respeitar à independência e harmonia entre os poderes, também não se deve ser omissos.

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior consignam que há duas formas de controle, o preventivo e o repressivo, sendo eles exercidos por autoridades distintas e em momentos diferentes. O controle preventivo é feito administrativamente pelos parlamentares, Comissões Legislativas (esse de forma interna) e pelo Presidente da República, ao vetar o projeto se verificada inconstitucionalidade (já de forma externa). Em contrapartida, o controle repressivo é exercido, em regra, quando a lei já está em vigor e pelas autoridades judiciais. Processa-se por duas vias, são elas a difusa e a concentrada<sup>31</sup>.

Segundo os autores, o STF segue o entendimento que, excepcionalmente, há a possibilidade de controle preventivo pela via jurisdicional, desde que a Constituição vede o trâmite da espécie normativa, pois trata-se de um “direito-função” do parlamentar, ou seja, de uma garantia de participar de um processo legislativo juridicamente adequado, devido, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal reconhece o direito dos parlamentares em não ter deliberada uma emenda que tenda a abolir cláusula pétrea<sup>32</sup>, possibilitando assim o controle durante o processo legislativo, sendo realizado pela via de exceção, em face a prerrogativa do parlamentar.

<sup>31</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Verbatim, 2017.

<sup>32</sup> Conforme previsto no art. 60, § 4º, da CF/88



Já para Marcelo Oliveira<sup>33</sup>, quanto ao entendimento da STF sobre matéria *interna corporis*, segue que aplicação e a interpretação dos regulamentos internos das Casas Legislativas realizam-se internamente no âmbito do Legislativo. Assim, o controle pelo Judiciário sobre o devido processo legislativo apenas ocorreria se houvesse referência aos procedimentos previstos na Constituição Federal, como exemplo o § 4º do art. 60, e não com fundamento em seus Regimentos.

Importa frisar que no controle dos atos *interna corporis* não se está discutindo a constitucionalidade ou legalidade da matéria que é objeto do projeto de lei, mas sim se houve abuso no devido processo legislativo, se houve desrespeito aos atos internos, se há inconstitucionalidade formal no processo. Assim, não há razão para que haja confusão com relação ao cabimento de Mandado de Segurança em controle de atos internos do poder legislativo. E partindo da possibilidade do controle via mandado de segurança para resguardar o devido processo legislativo, entende-se que o parlamentar não é o único legitimado deste direito líquido e certo, pois o que está em discussão são os princípios democráticos do Estado de Direito, é o poder de representatividade, é a garantia da legalidade e da segurança jurídica.

Ressalta-se que não está contido na prerrogativa do parlamentar a possibilidade de o poder desrespeitar a lei ou a Constituição. Portanto, é inegável a possibilidade de cabimento do mandado de segurança para o controle dos atos *interna corporis* no processo legislativo, podendo, inclusive, ser declarada incidental por qualquer juiz em controle difuso, a segurança jurídica restará comprometida, caso o processo legislativo não seja suspenso quando eivado de vício.

Julgados STF;

A jurisprudência do STF segue no sentido da não interferência na análise dos atos *interna corporis*, sob pena de ofensa ao princípio da separação entre os poderes, sendo cabível o controle pelo Supremo Tribunal Federal se em ofensa à Constituição e as cláusulas pétreas.

Destaca-se entendimento da Repercussão geral TEMA n° 1120 (Recurso Extraordinário 1.297.884/DF). No caso o Tribunal de Justiça do Distrito Federal detectou vício formal em tema estranho aos procedimentos legislativos previstos na

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido Processo Legislativo. Uma Justificativa Democrática do Controle Jurisdicional de Constitucionalidade das Leis e do Processo Legislativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016.



CF/88 (arts. 59 a 69) – oriundo da análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC, da Câmara dos Deputados em razão ao projeto de lei que deu origem à Lei nº 13.654, de 2018<sup>34</sup>.

Nesse caso, resta o entendimento já difundido de não ser possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo, conforme destacado pelo relator, Ministro Alexandre de Moraes, em caso similar, quando do ARE nº 1.234.080/DF.

A título de exemplo, seguem outros acórdãos transcritos:

Mandado de Segurança impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, relativo à tramitação de Emenda Constitucional. Alegação de violação de diversas normas do Regimento Interno e do art. 60, § 5º, da Constituição Federal. Preliminar: Impetração não conhecida quanto aos fundamentos Regimentais, por se tratar de matéria interna corporis que só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação do Poder Judiciário; Conhecimento quanto ao fundamento constitucional. Mérito: reapresentação, na mesma sessão legislativa, de proposta de emenda constitucional do poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências (PEC nº 33-A, de 1995). I – Preliminar. 1. Impugnação de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que submeteu a discussão e votação emenda aglutinativa, com alegação de que, além de ofender ao par. único do art. 43 e ao § 3º do art. 118, estava prejudicada nos termos do inc. VI do art. 163, e que deveria ter sido declarada prejudicada, a teor do que dispõe o n. 1 do inc. I do art. 17, todos do Regimento Interno, lesando o direito dos impetrantes de terem assegurados os princípios da legalidade e moralidade durante o processo de elaboração legislativa. A alegação, contrariada pelas informações, de impedimento do relator – matéria de fato – e de que a emenda aglutinativa inova e aproveita matérias prejudicada e rejeitada, para reputá-la inadmissível de apreciação, é questão interna corporis do Poder Legislativo, não sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. Mandado de segurança não conhecido nesta parte. 2. Entretanto, ainda que a inicial não se refira ao § 5º do art. 60 da Constituição, ela menciona dispositivo regimental com a mesma regra; assim interpretada, chega-se à conclusão que nela há insita uma questão constitucional, esta sim, sujeita ao controle jurisdicional. Mandado de segurança conhecido quanto à alegação de impossibilidade de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada poder ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. II – Mérito. Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica dispositivo

<sup>34</sup> Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6044054>



regimental adequado e declara prejudicada a proposição que tiver substitutivo aprovado, e não rejeitado, ressalvados os destaques (art. 163, V). 3. É de ver-se, pois, que tendo a Câmara dos Deputados apenas rejeitado o substitutivo, e não o projeto que veio por mensagem do Poder Executivo, não se cuida de aplicar a norma do art. 60, § 5º, da Constituição. Por isso mesmo, afastada a rejeição do substitutivo, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário. O que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é a emenda rejeitada ou havida por prejudicada, e não o substitutivo que é uma subespécie do projeto originariamente proposto. 4. Mandado de segurança conhecido em parte, e nesta parte indeferido.<sup>35</sup>

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Alegação de Inconstitucionalidade Formal. Processo Legislativo. Medida Provisória. Trancamento De Pauta. Art. 62, § 6º, Da Constituição Federal. Preliminar de prejudicialidade: dispositivo de norma cuja eficácia foi limitada até 31.12.2005. Inclusão em pauta do processo antes do exaurimento da eficácia da norma temporária impugnada. Julgamento posterior ao exaurimento. Circunstâncias do caso afastam a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que o requerente impugnou a norma em tempo adequado. Conhecimento da ação. A Constituição federal, ao dispor regras sobre processo legislativo, permite o controle judicial da regularidade do processo. Exceção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de revisão jurisdicional em matéria interna corporis. Precedente. Alegação de inconstitucionalidade formal: nulidade do processo legislativo em que foi aprovado projeto de lei enquanto pendente a leitura de medida provisória numa das Casas do Congresso Nacional, para os efeitos do sobrestamento a que se refere o art. 62, § 6º, da Constituição federal. Medida provisória que trancaria a pauta lida após a aprovação do projeto que resultou na lei atacada. Ausência de demonstração de abuso ante as circunstâncias do caso. Ação direta conhecida, mas julgada improcedente.<sup>36</sup>

Ação Direta De Inconstitucionalidade. Direito Constitucional. Regimento Interno Da Câmara Dos Deputados E Do Senado Federal. Processo Legislativo. Requerimento De Urgência. Constitucionalidade. Necessidade De Fundamentação Concreta Para O Reconhecimento Da Urgência. Matéria Interna Corporis. Ação Direta Julgada Improcedente. 1. A previsão regimental de um regime de urgência que reduza as formalidades processuais em casos específicos, reconhecidos pela maioria legislativa, não ofende o devido processo legislativo. 2. A adoção do rito de urgência em proposições legislativas é matéria genuinamente interna corporis, não cabendo ao STF adentrar tal seara. Precedente. 3. Quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas. Precedente. 4. Ação direta julgada improcedente.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> MS 22503/DF. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 08/05/1996.

<sup>36</sup> ADI 3146/DF. Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA; Julgamento: 11/05/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJ 19-12-2006 PP-00035 EMENT VOL-02261-04 PP-00692.

<sup>37</sup> ADI 6968 / DF. Relator: Min. EDSON FACHIN; Julgamento: 22/04/2022. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJe-096 DIVULG 18-05-2022 PUBLIC 19-05-2022



## CONCLUSÃO

Partindo da visitação bibliográfica exposta, constatou-se que o conceito de processo legislativo se refere às etapas e formalidades constitucionais de produção de uma norma jurídica. E que é o mecanismo por meio do qual os representantes eleitos pelo povo, ou pelo próprio povo, no exercício do poder e da democracia concretizam a formação da lei e do direito e também para sua alteração.

Verificou-se também que no processo legislativo podem ocorrer vícios, quando há atos praticados em desrespeito à Constituição, às leis e às normas regimentais, em momentos diversos durante a tramitação do processo, pois podem decorrer de um abuso de direito, inconstitucionalidade ou da inobservância de uma norma regimental no processo legislativo, como no caso específico apresentado da medida provisórias nº 1.013, de 2020, da não observação aos ritos previstos na Resolução nº 01, de 2002 do Congresso Nacional e no Ato Conjunto da Mesa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados nº 01, de 2020.

E que face aos vícios no processo legislativo conclui-se que são passíveis de controle tanto internamente pelo Legislativo, como externamente pelo Judiciário, por quanto, de forma majoritária, entende-se que o controle que se dá sob atos internos do Poder Legislativo guarda ressalvas quanto às prerrogativas do Parlamentar no devido processo, essas consolidadas e normatizadas no texto constitucional, regimentos internos das casas legislativas, e entendimento pacificado quanto às decisões às questões de ordem e posicionamento do Supremo Tribunal Federal, como exemplificado ao longo do texto.

Os atos “*interna corporis*” no processo legislativo são os atos regulados por meio de Resolução promulgada pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, ou individualmente pela Câmara ou Senado) no exercício de sua autonomia constitucional, que disciplinam as fases do processo legislativo, influenciando diretamente na tomada de decisões dos parlamentares. Tal instrumento da Resolução, que além de ter força de lei, regulamenta os trâmites internos no âmbito do Legislativo, tratando de uma série de normas que regem as atribuições e direitos dos parlamentares, para a garantia da lisura do processo legislativo.

Visto que o instrumento da Medida Provisória é atualmente a personificação da função constitucional do Poder Executivo em participar do devido processo legislativo, a fim de exercer a representação de uma governabilidade legitimamente



eleita, em matéria que entenda ser de relevância e urgência. O rito de apreciação desse instrumento, também é classificado como ato *interna corporis*, ao tempo que tal previsão é elencada em Resolução, sendo passível, assim de controle interno e externo, nas formas de controle destacadas ao longo do artigo.

A fim de defesa dessa função do Executivo (de possibilidade de apreciação do texto enviando, conforme rito delimitado, independente da motivação de pauta por parte do parlamentar que preside a fase em que se encontra a MP), sem prejudicialidade às prerrogativas dos parlamentares ao processo legislativo, conclui-se que uma alteração a Resolução nº 01, de 2002, se faz necessária.

A alteração consiste na previsão do instrumento de autoconvocação ao texto da Resolução. Face à urgência ou interesse público relevante, ficará resguardada a garantia constitucional conferida ao Poder Executivo de legislar por meio de Medidas Provisórias, ao tempo que tal alteração será submetida ao crivo dos parlamentares por meio de deliberação de PRN<sup>38</sup>, garantida toda lisura do devido processo legislativo.<sup>39</sup>

A autoconvocação das reuniões extraordinárias do Congresso Nacional é prevista na Constituição Federal de 88, quando da possibilidade de reunião ser convocada a partir do requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso, art. 57, § 6º, II:

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República;

II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou **a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.**<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Conforme arts. 119, § 2º, e 128 do Regimento Comum do Congresso Nacional.

<sup>39</sup> Conforme disposto no ANEXO A, do presente artigo.

<sup>40</sup> Conforme art. 57, § 6º, II da CF/88 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006); grifado pelo Autor.



Os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal já preveem o instrumento de convocação a requerimento por parte de seus membros, seja para reuniões de comissões ou sessão em plenário. E não é raro que utilizando-se do instrumento do requerimento<sup>41</sup> solicitem convocação extraordinária de comissões, para os mais diversos fins, a título de exemplo segue:

REQ 46/2021 PEC13519 - Requerimento de Convocação de reunião extraordinária de comissão - **Situação:** Pronta para Pauta na Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 135-A, de 2019, da Sra. Bia Kicis e outros, que "acrescenta o § 12 ao art. 14, da Constituição Federal, dispondo que, na votação e apuração de eleições, plebiscitos e referendos, seja obrigatória a expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria" (PEC13519)<sup>42</sup>

Assim, também como mediante acordo de líderes ou entre os membros de determinada comissão, já houve a autoconvocação de reunião para deliberação de matéria orçamentária, a lembrar da votação para o projeto de orçamento da união para o ano de 2015,<sup>43</sup> assim como para análise do processo de impeachment da ex-presidente Dilma, e processo de cassação ao ex-deputado federal Eduardo Cunha.<sup>44</sup>

Por fim, o projeto de resolução proposto seguiria entendimento aplicado de forma regimental às convocações extraordinárias de reuniões e sessões, delimitando à necessidade de requerimento de maioria simples e aprovação de maioria absoluta de ambas as Casas Legislativas, a possibilidade de autoconvocação para deliberação das medidas provisórias em quaisquer fase do rito processual (comissão especial, plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal), ressalvada às prerrogativas dos respectivos Parlamentar que presidam a fase em questão, a fim de defender não só a garantia constitucional do Poder Executivo de governabilidade legislante no Estado Democrático de Direito, como também a prerrogativa ao devido processo legislativo de todos os parlamentares, eleitos legitimamente para isso.

<sup>41</sup> Conforme art. 46, § 4º; art. 67, § 1º do RICD; e art. 89, VII do RISF.

<sup>42</sup> Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2291393>

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/11/comissao-de-orcamento-vai-levar-a-renan-pedido-de-autoconvocacao-do-congresso> e <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/12/15/autoconvocacao-sera-de-16-de-dezembro-a-14-de-fevereiro>

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/477435-psol-defende-autoconvocacao-do-congresso-no-periodo-de-recesso/>



## REFERÊNCIAS

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

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Verbatim, 2017.

BARRETO, Derly e Silva Filho. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Medidas Provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão**. Brasília: IELP, 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional** – 38. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido Processo Legislativo. Uma Justificativa Democrática do Controle Jurisdicional de Constitucionalidade das Leis e do Processo Legislativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016.

ROSA, Bruna Borghetti Camara Ferreira. **Prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Ainda vale a pena legislar : a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro**. Paraná: Universidade Federal do Paraná, 2013.

TRINDADE, João, **Processo Legislativo Constitucional**. Bahia: JusPodivm, 2017.

Compilação do Palácio do Planalto das Medidas Provisórias editadas posteriores à Emenda Constitucional nº 32: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>



**ANEXO A – MODELO DE PRN PARA ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL**

**PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº \_\_\_\_\_, DE 20XX – CN  
(Do Autor)**

Altera o art. 10º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, para prever a possibilidade de autoconvocação face ao descumprimento dos prazos de apreciação dispostos às Medidas Provisórias.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º Esta Resolução inclui o § 3º ao art. 10º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, para prever a possibilidade do instrumento da autoconvocação, conforme disposto no art. 57, § 6º, II da Constituição Federal de 1988, em qualquer das fases de apreciação da Medida Provisória, em caso de inobservância dos prazos previstos.

Art. 2º O art. 10º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, passa a vigorar com a seguintes redação:

Art. 10. Se a Medida Provisória não tiver sua votação encerrada nas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, no prazo de 60 (sessenta) dias de sua publicação no Diário Oficial da União, estará automaticamente prorrogada uma única vez a sua vigência por igual período.

.....

§ 3º Em qualquer fase de apreciação da Medida Provisória, da Comissão Mista, ou Plenário das respectivas Casas Legislativas, em caso de inobservância dos prazos previstos nos arts. 5º, 6º, 7º, sem iniciativa de pauta da matéria, fica previsto a possibilidade de autoconvocação, a requerimento da maioria simples, e aprovação por maioria absoluta, dos integrantes do respectivo órgão em que se delibera a Medida Provisória.

Art. 3º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.



## JUSTIFICAÇÃO

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que disciplina a tramitação das medidas provisórias, estabeleceu de forma correta procedimentos que, em tese, permitam que essa espécie normativa seja apreciada pelo Poder Legislativo, como previsão de competências e prazos para deliberação do texto.

Tendo em vista que as medidas provisórias editadas pelo executivo trazem, cada vez mais complexidades legislativas, muitas vezes inserindo nelas conteúdo que seria mais apropriada tramitar como Projeto de Lei, pela necessidade de um debate aprofundado e responsável por parte dos parlamentares, mas ao mesmo tempo carregam intrinsecamente, o status de matéria de relevância e urgência para governabilidade do país, fica evidente a necessidade de que a matéria seja de conhecimento da maior parcela de representantes possíveis no Congresso Nacional.

Para isso, a observância aos prazos previstos na resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional se tornam indispensáveis, sobretudo quanto a extrapolação do poder de agenda em pautar as matérias, de um único parlamentar que preside o órgão da fase atuação da tramitação, face à prerrogativa de todos os parlamentares em deliberar toda e qualquer matéria; assim como a garantia constitucional do Poder Executivo de legislar matérias de interesse público relevante e urgente.

A previsão da ferramenta de autoconvocação, portanto, supre a carência de respeito às prerrogativas, visto a necessidade requerimento por maioria simples, e aprovação de maioria absoluta entre os pares.

Por essas razões, contamos com o apoio dos nobres Pares do Congresso Nacional para o aperfeiçoamento e aprovação do projeto de resolução ora apresentado.

Sala das Sessões, em        de        de 20XX.

Nome do Autor  
Cargo Eletivo  
Partido/UF



**ANEXO B – TABELA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS SOB O REGIME DO ATO  
CONJUNTO DAS MESAS DO CN Nº 01/2020 (TRAMITAÇÃO DURANTE A  
PANDEMIA DO COVID-19)**

<b>MP</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>DISTRIBUIÇÃO AO RELATOR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>
<a href="#"><u>MPV 932/2020</u></a>	31/03/2020	Reduz as alíquotas das contribuições ao Sistema S	04/05/2020 - Dep. Hugo Leal (PSD-RJ)
<a href="#"><u>MPV 933/2020</u></a>	31/03/2020	Visava suspender pelo prazo de 60 dias o ajuste anual de preços de medicamentos para o ano de 2020	18/05/2020 - Dep. Assis Carvalho (PT/PI)
<a href="#"><u>MPV 934/2020</u></a>	01/04/2020	Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública	12/05/2020 - Dep. Luisa Canziani (PTB-PR)
<a href="#"><u>MPV 936/2020</u></a>	01/04/2020	Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública	04/05/2020 - Dep. Orlando Silva (PCdoB-SP)
<a href="#"><u>MPV 938/2020</u></a>	02/04/2020	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	01/06/2020 - Dep. Hildo Rocha (MDB-MA)
<a href="#"><u>MPV 944/2020</u></a>	03/04/2020	Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos.	04/05/2020 - Dep. Zé Vitor (PL-MG)



<a href="#">MPV 945/2020</a>	03/04/2020	Dispõe sobre medidas temporárias em resposta à pandemia decorrente da covid-19 no âmbito do setor portuário e sobre a cessão de pátios sob administração militar.	22/06/2020 - Dep. Felipe Francischini (PSL-PR)
<a href="#">MPV 946/2020</a>	07/04/2020	Extingue o Fundo PIS-Pasep, instituído pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, transfere o seu patrimônio para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	27/07/2020 - Dep. Marcel van Hattem (NOVO-RS)
<a href="#">MPV 948/2020</a>	08/04/2020	Dispõe sobre o adiamento e o cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e de cultura em razão do estado de calamidade pública	07/07/2020 - Dep. Felipe Carreras (PSB-PE)
<a href="#">MPV 950/2020</a>	08/04/2020	Dispõe sobre medidas temporárias emergenciais destinadas ao setor elétrico	14/05/2020 - Dep. Léo Moraes (PODE-RO)
<a href="#">MPV 951/2020</a>	15/04/2020	Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital	10/08/2020 - Dep. João Campos (REPUBLIC-GO)
<a href="#">MPV 952/2020</a>	15/04/2020	Dispõe sobre a prorrogação do prazo para pagamento de tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações.	24/07/2020 - Dep. André Figueiredo (PDT-CE)
<a href="#">MPV 958/2020</a>	27/04/2020	Estabelece normas para a facilitação do acesso ao crédito e mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia de Coronavírus (covid-19).	28/07/2020 - Dep. Rubens Bueno (CIDADANIA/PR)



<a href="#">MPV 959/2020</a>	29/04/2020	Estabelece a operacionalização do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda e do benefício emergencial mensal	18/08/2020 - Dep Damião Feliciano (PDT-PB)
<a href="#">MPV 960/2020</a>	04/05/2020	Prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de drawback, que tenham sido prorrogados por um ano pela autoridade fiscal e tenham termo em 2020.	25/08/2020 - Dep. Alexis Fonteyne (NOVO-SP)
<a href="#">MPV 961/2020</a>	07/05/2020	Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020	21/08/2020 - Dep. João Campos (REPUBLIC-GO)
<a href="#">MPV 962/2020</a>	07/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e das Relações Exteriores, no valor de R\$ 418.800.000,00, para os fins que especifica.	26/08/2020- Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO)
<a href="#">MPV 963/2020</a>	08/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.000.000.000,00, para o fim que especifica.	27/08/2020 - Dep. Vermelho (PSD-PR)
<a href="#">MPV 969/2020</a>	20/05/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para os fins que especifica.	08/09/2020 - Dep. Hiran Gonçalves (PP-RR)



<a href="#">MPV 971/2020</a>	26/05/2020	Aumenta a remuneração da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos Extintos Territórios Federais e altera as regras de cessão da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal	17/09/2020 - Dep. Luis Miranda (DEM/DF)
<a href="#">MPV 973/2020</a>	28/05/2020	Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação.	29/07/2020 - Dep. Júlio Cesar (PSD-PI)
<a href="#">MPV 974/2020</a>	28/05/2020	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Saúde	15/09/2020 - Dep. Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr. (PP-RJ)
<a href="#">MPV 975/2020</a>	20/06/2020	Institui o Programa Emergencial de Acesso a Crédito e altera a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.	16/06/2020 - Dep. Efraim Filho (DEM- PB)
<a href="#">MPV 976/2020</a>	04/06/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 4.489.224.000,00, para o fim que especifica	29/09/2020 - Dep. Renato Queiroz (MDB-RR)
<a href="#">MPV 977/2020</a>	04/06/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 20.000.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências	29/09/2020 - Dep. Julio Cesar Ribeiro (REPUBLIC-DF)



<a href="#">MPV 979/2020</a>	10/06/2020	Dispõe sobre a designação de dirigentes pro tempore para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da covid-19	10/06/2020 - Requer a devolução da MPV por inconstitucionalidade
<a href="#">MPV 980/2020</a>	10/06/2020	Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações.	15/09/2020 - Dep. Cacá Leão (PP-BA)
<a href="#">MPV 982/2020</a>	13/06/2020	NOVA EMENTA: Dispõe sobre a conta do tipo poupança social digital.	04/08/2020 - Dep. Gastão Vieira (PROS-MA)
<a href="#">MPV 983/2020</a>	17/06/2020	Dispõe sobre as assinaturas eletrônicas em comunicações com entes públicos e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos.	23/07/2020 - Dep. Lucas Vergilio (SOLIDARI-GO)
<a href="#">MPV 986/2020</a>	30/06/2020	Estabelece a forma de repasse pela União dos valores a serem aplicados pelos Poderes Executivos locais em ações emergenciais de apoio ao setor cultural durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e as regras para a restituição ou a suplementação por meio de outras fontes próprias de recursos pelos Estados, pelos Municípios ou pelo Distrito Federal.	01/07/2020 - Dep. José Guimarães (PT-CE)



<a href="#"><u>MPV 987/2020</u></a>	30/06/2020	Altera a Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, que estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional.	31/08/2020 - Dep. André de Paula (PSD-PE)
<a href="#"><u>MPV 991/2020</u></a>	16/07/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 160.000.000,00, para os fins que especifica.	22/10/2020 - Dep. Greyce Elias (AVANTE-MG)
<a href="#"><u>MPV 992/2020</u></a>	16/07/2020	Dispõe sobre o financiamento a microempresa e empresa de pequeno e médio porte, sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias, sobre o compartilhamento de alienação fiduciária e sobre a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.	18/08/2020 - Dep. Glaustin Fokus (PSC-GO)
<a href="#"><u>MPV 993/2020</u></a>	28/07/2020	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	30/09/2020 - Dep. Evair Vieira de Melo (PP-ES)
<a href="#"><u>MPV 994/2020</u></a>	06/08/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 1.994.960.005,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	02/12/2020 - Dep. Mariana Carvalho (PSDB-RO)



<p><a href="#">MPV 996/2020</a></p>	<p>26/08/2020</p>	<p>Institui o Programa Casa Verde e Amarela NOVA EMENTA: Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439</p>	<p>09/11/2020 - Dep. Isnaldo Bulhões Jr. (MDB-AL)</p>
<p><a href="#">MPV 998/2020</a></p>	<p>02/09/2020</p>	<p>Altera a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, a Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, o Decreto-Lei nº 1.383, de 26 de dezembro de 1974, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, transfere para a União as ações de titularidade da Comissão Nacional de Energia Nuclear representativas do capital social das Indústrias Nucleares</p>	<p>17/11/2020 - Dep. Léo Moraes (PODE-RO)</p>
<p><a href="#">MPV 1000/2020</a></p>	<p>03/09/2020</p>	<p>Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.</p>	<p>17/12/2020 - Dep. Marcelo Aro (PP-MG)</p>



<a href="#">MPV 1003/2020</a>	24/09/2020	NOVA EMENTA: Autoriza o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - Covax Facility e estabelece diretrizes para a imunização da população.	13/10/2020 - Dep. Geninho Zuliani (DEM-SP)
<a href="#">MPV 1004/2020</a>	24/09/2020	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.513.700.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	25/02/2021 - Dep. Evair Vieira de Melo (PP-ES)
<a href="#">MPV 1005/2020</a>	01/10/2020	Dispõe sobre o estabelecimento de barreiras sanitárias protetivas de áreas indígenas.	27/11/2020 - Dep. Nilto Tatto (PT-SP)
<a href="#">MPV 1006/2020</a>	02/10/2020	Dispõe sobre o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento no período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19; e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.	02/10/2020 - Capitão Alberto Neto (REPUBLIC-AM)
<a href="#">MPV 1009/2020</a>	16/11/2020	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.	14/04/2021 - Dep. Maria Rosas (REPUBLIC-SP)



<a href="#">MPV 1010/2020</a>	25/11/2020	Isenta os consumidores dos Municípios do Estado do Amapá abrangidos pelo estado de calamidade pública do pagamento de fatura de energia elétrica nos termos em que específica; altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e 10.848, de 15 de março de 2004; e dá outras providência	26/11/2020 - Dep. Acácio Favacho (PROS-AP)
<a href="#">MPV 1012/2020</a>	01/12/2020	Altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, para aumentar o prazo de vigência do Plano Nacional de Cultura (PNC) para 12 (doze) anos.	03/05/2021 - Dep. Benedita da Silva (PT-RJ)
<a href="#">MPV 1013/2020</a>	04/12/2020	Altera a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, para prorrogar o prazo de recebimento de gratificações por servidores ou por empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União.	<b>Não distribuído a um Relator no âmbito da Câmara dos Deputados</b>
<a href="#">MPV 1014/2020</a>	04/12/2020	Dispõe sobre a organização básica da Polícia Civil do Distrito Federal	11/03/2021 - Dep. Luis Miranda (DEM-DF)
<a href="#">MPV 1016/2020</a>	18/12/2020	Dispõe sobre a renegociação extraordinária no âmbito do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.	28/04/2021 - Dep. Júlio Cesar (PSD-PI),
<a href="#">MPV 1017/2020</a>	18/12/2020	Define as diretrizes para a quitação e para a renegociação das dívidas relativas às debêntures emitidas por empresas inscritas pelos fundos de investimentos regionais e para desinvestimento, a liquidação e a extinção dos fundos.	16/03/2021 - Dep. Danilo Forte (PSDB-CE)



<a href="#">MPV 1018/2020</a>	21/12/2020	Altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, para dispor sobre o valor da Taxa de Fiscalização de Instalação, a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, para dispor sobre o valor da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, para dispor sobre o valor da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional.	04/05/2021 - Dep. Paulo Magalhães (PSD-BA)
<a href="#">MPV 1020/2020</a>	29/12/2020	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 10.193.233.748,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.	11/01/2021 - Dep. Zé Vitor (PL-MG)
<a href="#">MPV 1021/2020</a>	31/12/2020	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2021.	26/05/2021 - Dep. Newton Cardoso Jr (MDB-MG)
<a href="#">MPV 1023/2020</a>	31/12/2020	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre o benefício de prestação continuada.	04/05/2021 - Dep. Eduardo Barbosa (PSDB-MG)
<a href="#">MPV 1024/2020</a>	31/12/2020	Altera a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para prorrogar o prazo de vigência de medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19.	05/05/2021 - Dep. Delegado Pablo (PSL-AM)
<a href="#">MPV 1025/2020</a>	31/12/2020	Altera a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência.	26/05/2021 - Dep. Greyce Elias (AVANTE-MG)



<a href="#">MPV 1026/2021</a>	06/01/2021	Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19	12/02/2021 - Dep. Pedro Westphalen (PP-RS)
<a href="#">MPV 1027/2021</a>	01/02/2021	Dispõe sobre o estabelecimento de barreiras sanitárias protetivas de áreas indígenas.	27/05/2021 - Dep. Nilto Tatto (PT-SP)
<a href="#">MPV 1028/2021</a>	10/02/2021	Estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e para mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19	19/05/2021 - Dep. Ricardo Silva (PSB-SP)
<a href="#">MPV 1029/2021</a>	11/02/2021	Altera a Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, que dispõe sobre o exercício da profissão de tripulante de aeronave.	03/05/2021 - Dep. Pedro Lupion (DEM-PR)
<a href="#">MPV 1030/2021</a>	22/02/2021	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais)	15/06/2021 - Dep. Evair Vieira de Melo (PP-ES)
<a href="#">MPV 1031/2021</a>	23/02/2021	Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	02/03/2021 - Dep. Elmar Nascimento (DEM-BA)



<a href="#">MPV 1033/2021</a>	25/02/2021	Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).	02/06/2021 - Dep. Lucas Vergilio (SOLIDARI-GO)
<a href="#">MPV 1034/2021</a>	01/03/2021	Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para majorar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido devida pelas pessoas jurídicas do setor financeiro, a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, para modificar a concessão da isenção relativa ao Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de automóveis por pessoa com deficiência, as Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 9.613, de 3 de março de 1998, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; e revoga a tributação especial relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas.	03/05/2021 - Dep. Moses Rodrigues (MDB-CE)
<a href="#">MPV 1036/2021</a>	18/03/2021	Altera a Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, para dispor sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura	19/05/2021- Dep. Roberto de Lucena (PODE-SP)



<a href="#">MPV 1040/2021</a>	30/03/2021	Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, a facilitação do comércio exterior, o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos, as cobranças realizadas pelos conselhos profissionais, a profissão de tradutor e intérprete público, a obtenção de eletricidade e a prescrição intercorrente na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.	03/05/2021 - Dep. Marco Bertaiolli (PSD-SP)
<a href="#">MPV 1042/2021</a>	15/04/2021	Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional	02/06/2021 - Dep. Acácio Favacho (PROS-AP)
<a href="#">MPV 1045/2021</a>	28/04/2021	Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus ( covid-19 ) no âmbito das relações de trabalho.	03/05/2021 - Dep. Christino Aureo (PP- RJ)
<a href="#">MPV 1047/2021</a>	04/05/2021	Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.	24/08/2021 - Deputado Rodrigo de Castro (PSDB/MG).
<a href="#">MPV 1049/2021</a>	17/05/2021	Cria a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN)	31/08/2021 - Dep. Danilo Forte (PSDB- CE)



<a href="#">MPV 1050/2021</a>	19/05/2021	Altera as Leis nºs 7.408, de 25 de novembro de 1985, e 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre a fiscalização do excesso de peso dos veículos, e a Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001	15/06/2021 - Dep. Vicentinho Júnior (PL-TO)
<a href="#">MPV 1051/2021</a>	19/05/2021	Institui o Documento Eletrônico de Transporte (DT-e)	13/07/2021 - Dep. Jerônimo Goergen (PP-RS)
<a href="#">MPV 1052/2021</a>	19/05/2021	Altera as Leis nºs 12.712, de 30 de agosto de 2012, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 9.126, de 10 de novembro de 1995, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001.	08/09/2021 - Dep. Wellington Roberto (PL-PB)
<a href="#">MPV 1054/2021</a>	09/06/2021	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Cidadania, no valor de R\$ 235.348.850,00	14/10/2021 - Deputado Nilto Tatto (PT/SP).
<a href="#">MPV 1055/2021</a>	28/06/2021	Institui a Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética com o objetivo de estabelecer medidas emergenciais para a otimização do uso dos recursos hidroenergéticos e para o enfrentamento da atual situação de escassez hídrica, a fim de garantir a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético no País	14/07/2021 - Dep. Adolfo Viana (PSDB-BA)
<a href="#">MPV 1057/2021</a>	07/07/2021	Institui o Programa de Estímulo ao Crédito (PEC); dispõe sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias	30/09/2021 - Dep. Hugo Motta (REPUBLIC-PB)



<a href="#">MPV 1058/2021</a>	28/07/2021	Cria o Ministério do Trabalho e Previdência; altera as Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e 8.036, de 11 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho); revoga dispositivos da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019	04/11/2021 - Dep. José Nelto (PODEGO)
<a href="#">MPV 1059/2021</a>	30/07/2021	Altera a Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021, que dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.	04/11/2021 - Dep. Carmen Zanotto (CIDADANIA-SC)
<a href="#">MPV 1060/2021</a>	04/08/2021	Altera a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública.	04/11/2021 - Dep. Liziane Bayer (PSB-RS)
<a href="#">MPV 1061/2021</a>	10/08/2021	Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências.	01/09/2021 - Dep. Marcelo Aro (PP-MG)



<a href="#">MPV 1062/2021</a>	10/08/2021	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.102.436.262,00, para os fins que especifica	10/08/2021 - Dep. Charles Evangelista (PSL-MG)
<a href="#">MPV 1063/2021</a>	12/08/2021	Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, para dispor sobre as operações de compra e venda de álcool, a comercialização de combustíveis por revendedor varejista e a incidência das contribuições para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nas referidas operações.	27/10/2021 - Dep. Augusto Coutinho (SOLIDARI-PE)
<a href="#">MPV 1064/2021</a>	18/08/2021	Institui o Programa de Venda em Balcão, com o objetivo de promover o acesso do pequeno criador de animais ao estoque público de milho.	29/11/2021 - Dep. Benes Leocádio (REPUBLIC-RN)
<a href="#">MPV 1065/2021</a>	30/08/2021	Dispõe sobre a exploração do serviço de transporte ferroviário, o trânsito e o transporte ferroviários e as atividades desempenhadas pelas administradoras ferroviárias e pelos operadores ferroviários independentes, institui o Programa de Autorizações Ferroviárias, e dá outras providências	30/09/2021 - Dep. José Priante (MDB-PA)
<a href="#">MPV 1067/2021</a>	03/09/2021	Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, para dispor sobre o processo de atualização das coberturas no âmbito da saúde suplementar.	08/12/2021 - Dep. Sílvia Cristina (PDT-RO)



<a href="#">MPV 1068/2021</a>	06/09/2021	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais	13/10/2021 - Mesa Diretora Despacho exarado no Requerimento n. 1788/2021, conforme o seguinte teor: "Deixo de apreciar, diante da absoluta falta de previsão constitucional e regimental. Arquive-se. Publique-se."
<a href="#">MPV 1069/2021</a>	13/09/2021	Dispõe sobre a comercialização de combustíveis por revendedor varejista	27/10/2021 - Dep. Augusto Coutinho (SOLIDARI-PE)
<a href="#">MPV 1070/2021</a>	14/09/2021	Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro.	14/12/2021 - Dep. Coronel Tadeu (PSL-SP)
<a href="#">MPV 1072/2021</a>	01/10/2021	Altera a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, para modificar a forma de cálculo da Taxa de Fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários, e a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 9.457, de 5 de maio de 1997, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 11.908, de 3 de março de 2009, e 12.249, de 11 de junho de 2010.	08/02/2021 - Dep. Neucimar Fraga (PSD-ES)
<a href="#">MPV 1073/2021</a>	29/10/2021	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).	15/03/2022- Dep. Capitão Alberto Neto (PL-AM)



<a href="#">MPV 1075/2021</a>	07/12/2021	NOVA EMENTA: Visa aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (Prouni).	03/02/2022 - Dep. Átila Lira (PP-PI)
<a href="#">MPV 1076/2021</a>	07/12/2021	Institui o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.	26/04/2022- Dep. João Roma (PL-BA)
<a href="#">MPV 1077/2021</a>	08/12/2021	Institui o Programa Internet Brasil	05/04/2022 - Dep. Sidney Leite (PSD-AM)
<a href="#">MPV 1079/2021</a>	15/12/2021	Dispõe sobre a prorrogação excepcional de prazos de isenção, de redução a zero de alíquotas ou de suspensão de tributos em regimes especiais de drawback	26/04/2022- Dep. Carlos Chiodini (MDB-SC)
<a href="#">MPV 1080/2021</a>	16/12/2021	Altera a Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997, que institui o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades fim da Polícia Federal - FUNAPOL, e dá outras providências.	26/04/2022 - Dep. Aluisio Mendes (PSC-MA)
<a href="#">MPV 1081/2021</a>	20/12/2021	Autoriza o Poder Executivo federal a doar imunizantes contra a covid-19 a outros países em caráter de cooperação humanitária internacional.	26/04/2022 - Dep. Paulo Bengtson (PTB-PA)
<a href="#">MPV 1082/2021</a>	23/12/2021	Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre o percentual mínimo do repasse obrigatório da União aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	26/04/2022- Relatora, Dep. Bia Kicis (PL-DF)



<a href="#">MPV 1083/2021</a>	24/12/2021	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 6.412.000.000,00, para os fins que especifica, e dá outras providências.	26/04/2022- Relatora, Dep. Dra. Soraya Manato (PTB-ES)
<a href="#">MPV 1085/2021</a>	28/12/2021	Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos SERP , de que trata o art. 37 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a Lei nº 11.977, de 2009, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017	26/04/2022 - Dep. Wellington Roberto (PL-PB)
<a href="#">MPV 1089/2021</a>	30/12/2021	Alterações no Código Brasileiro de Aeronáutica e demais leis que disciplinam o transporte aéreo, com vistas à simplificação e atualização de processos e procedimentos relativos ao setor aéreo e à atuação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, buscando aumentar a eficiência do sistema e fomentar o desenvolvimento da aviação civil.	02/02/2022- Dep. General Peternelli (PSL-SP)
<a href="#">MPV 1090/2021</a>	30/12/2021	Estabelece os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009	04/05/2022 - Dep. Hugo Motta (REPUBLIC-PB)



<a href="#">MPV 1092/2021</a>	31/12/2021	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 700.000.000,00, para os fins que especifica, e dá outras providências	26/04/2021 - Dep. Igor Timo (PODE-MG)
<a href="#">MPV 1094/2021</a>	31/12/2021	Altera a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, para dispor sobre a redução na alíquota do imposto sobre a renda incidente sobre as operações que menciona.	11/04/2022 - Dep. Felipe Carreras (PSB-PE)
<a href="#">MPV 1095/2021</a>	31/12/2021	Revoga dispositivos da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, referentes à tributação especial da Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas	26/04/2022 - Dep. Alex Manente (CIDADANIA-SP)
<a href="#">MPV 1096/2022</a>	21/01/2022	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 550.000.000,00	26/04/2022 - Dep. Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr. (PP-RJ)
<a href="#">MPV 1098/2022</a>	27/01/2022	Dispõe sobre procedimentos de suspensão de concessões ou de outras obrigações na hipótese de descumprimento de obrigações multilaterais por membro da Organização Mundial do Comércio e altera a Lei nº 12.270, de 24 de junho de 2010.	04/05/2022 - Dep. Darci de Matos (PSD-SC)
<a href="#">MPV 1099/2022</a>	28/01/2022	Institui o Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário e o Prêmio Portas Abertas	16/02/2022 - Dep. Bia Kicis (PSL-DF)



<p><a href="#">MPV 1103/2022</a></p>	<p>16/03/2022</p>	<p>Dispõe sobre a emissão de Letra de Risco de Seguro por meio de Sociedade Seguradora de Propósito Específico, as regras gerais aplicáveis à securitização de direitos creditórios e à emissão de Certificados de Recebíveis, e a flexibilização do requisito de instituição financeira para a prestação do serviço de escrituração e de custódia de valores mobiliários</p>	<p>03/05/2022 - Dep. Lucas Vergilio (SOLIDARI-GO)</p>
<p><a href="#">MPV 1106/2022</a></p>	<p>18/03/2022</p>	<p>Visa ampliar a margem de crédito consignado aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e de programas federais de transferência de renda, e a Lei nº 13.846, de 18 de julho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos</p>	<p>23/03/2022 - Dep. Bilac Pinto (UNIÃO- MG)</p>
<p><a href="#">MPV 1107/2022</a></p>	<p>18/03/2022</p>	<p>Institui o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores - SIM Digital e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, para estabelecer medidas de estímulo ao empreendedorismo popular e à formalização dos pequenos negócios</p>	<p>28/04/2022 - Dep. Luis Miranda (REPUBLIC-DF)</p>



<p><a href="#">MPV 1108/2022</a></p>	<p>28/03/2022</p>	<p>Dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e altera a Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943</p>	<p>03/05/2022 - Dep. Paulinho da Força (SOLIDARI-SP)</p>
--	-------------------	---	--

Fonte: Do Autor, com base nas informações disponíveis no portal do planalto.gov.br (excluídas as MPs de incremento orçamentário e as de prorrogação de prazo com período inferior ao limite de vigência da MP em questão).



Daniel Lopes Coimbra

## A função de legislar do Executivo face à prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo

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

Aprovado em Brasília, em 14 de dezembro de 2022 por:

### Banca Examinadora:

[assinado eletronicamente]  
Professor Dr. Rodrigo Ribeiro  
Bedritichuk Senado Federal

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** CARLOS DAVID CARNEIRO BICHARA  
Data: 16/03/2023 13:07:29-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Dr. Carlos Davi Carneiro Bichara  
Câmara dos Deputados

DANIEL LOPES  
COIMBRA:01754  
994113

Assinado de forma digital  
por DANIEL LOPES  
COIMBRA:01754994113  
Dados: 2023.03.02 15:35:51  
-03'00'

Assinatura do aluno

