



**UNICEPLAC**

**Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos - UNICEPLAC**

**Curso de Direito**

**Trabalho de Conclusão de Curso**

**Do ato de devolução da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional por motivo de inconstitucionalidade: uma análise do que ocorre com as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória devolvida**

Gama-DF

2022

**CLEUBER RODRIGUES DOS SANTOS JÚNIOR**

**Do ato de devolução da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional por motivo de inconstitucionalidade: uma análise do que ocorre com as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória devolvida**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de direito do Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos – Uniceplac.

Orientador: Prof. Me. Sergio Murillo Miranda  
Coelho  
Coorientador:

Gama-DF

2022

S237a

Santos Júnior, Cleuber Rodrigues dos.

Do ato de devolução da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional por motivo de inconstitucionalidade: uma análise do que ocorre com as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória devolvida. / Cleuber Rodrigues dos Santos Júnior. – 2022.

45 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos - UNICEPLAC, Curso de Direito, Gama-DF, 2022.

Orientação: Prof. Me. Sergio Murillo Miranda Coelho.

1. Constituição Federal. 2. Medida provisória. 3. Devolução. I. Título.

CDU: 34

## **CLEUBER RODRIGUES DOS SANTOS JÚNIOR**

**Do ato de devolução da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional por motivo de inconstitucionalidade:** uma análise do que ocorre com as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória devolvida

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Direito do Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos – Uniceplac.

Orientador: Prof. Me. Sergio Murillo Miranda Coelho

Gama, 12 de novembro de 2022.

### **Banca Examinadora**

---

Prof. Sergio Murillo Miranda Coelho  
Orientador

---

Profª. Me. Risoleide de Souza Nascimento  
Examinador

---

Profª. Me Caroline Lima Ferraz  
Examinador

Dedico este trabalho a minha amada esposa pela paciência e compreensão que manteve durante o labor necessário que desempenhei para a produção desta obra; aos meus pais por terem me inserido cotidianamente nas suas orações e sempre terem acreditado em mim.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar a Jesus Cristo, que pagou no meu lugar a dívida que eu jamais seria capaz de adimplir, reconciliando-me com o Pai por meio do sangue vertido no madeiro.

A minha esposa amada, Mayara Rodrigues, que me estimulou a ingressar no curso de Direito no momento em que me sentia psicologicamente frustrado em virtude de uma preterição em um cargo público no qual fui aprovado.

A minha mãe, para a qual eu confidenciava os meus problemas, e sempre me apresentava a Deus em suas orações, rogando pelo meu bem-estar.

Ao meu orientador pela presteza e confiança com que me auxiliou na produção deste trabalho

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar, à luz do ordenamento jurídico atual, a natureza jurídica do ato de devolução da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional ao Presidente da República, bem como a implicação desse ato nas relações jurídicas constituídas sob a égide da medida provisória rejeitada. A Constituição Federal não disciplina o instituto da devolução da medida provisória, apenas traz disposições sobre a tramitação da matéria dentro das Casas Legislativas, que, dentre outras possibilidades, pode implicar na rejeição da proposição. Partindo da omissão constitucional quanto à devolução, questiona-se sobre qual seja a natureza jurídica desse ato, bem como o que ocorre com as relações jurídicas constituídas entre a edição da medida provisória e a sua devolução pelo Presidente do Congresso Nacional..

**Palavras-chave:** Constituição Federal; Medida provisória; Devolução; Natureza jurídica.

## ABSTRACT

The present work aims to analyze, in the light of the current legal system, the legal nature of the act of returning the provisional measure by the President of the National Congress to the President of the Republic, as well as the implication of this act in the legal relationships constituted under the aegis of the measure. provisional rejected. The Federal Constitution does not regulate the institute of the return of the provisional measure, it only provides provisions on the processing of the matter within the Legislative Houses, which, among other possibilities, may imply the rejection of the proposal. Starting from the constitutional omission regarding the return, it is questioned what the legal nature of this act is, as well as what happens with the legal relationships established between the edition of the provisional measure and its return by the President of the National Congress.

**Keywords:** Federal Constitution; Provisional measure; Devolution; Legal nature.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. A MEDIDA PROVISÓRIA NO ORDENAMENTO PÁTRIO.....	15
2.1. Conceito, natureza jurídica e limitações materiais.....	15
2.2 Breve contexto histórico.....	19
2.3 Procedimento de análise para aprovação ou rejeição de medida provisória no congresso nacional .....	21
3. ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS QUE LEVARAM À DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO CONGRESSO NACIONAL.....	24
3.1. Devolução da Medida Provisória 33/1989.....	24
3.2. Devolução da Medida Provisória 446/2008.....	25
3.3. Devolução da Medida Provisória 669/2015.....	27
3.4. Devolução da Medida Provisória 979/2020.....	28
3.5. Devolução da Medida Provisória 1.068/2021.....	29
3.6. Síntese dos fundamentos justificantes dos atos de devolução das medidas provisórias	31
4. RELAÇÕES JURÍDICAS CONSTITUÍDAS E DECORRENTES DE ATOS PRATICADOS ENTRE A EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA E A SUA DEVOLUÇÃO .....	33
4.1. Efeitos jurídicos após a publicação da medida provisória .....	33
4.2. Natureza jurídica do ato de devolução da medida provisória.....	39
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS .....	44

## 1. INTRODUÇÃO

Em um Estado democrático de direito, a lei é fator fundamental de orientação e delimitação das relações jurídicas. Conforme preceitua a Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, II, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Por “lei”, em sentido amplo e material, entende-se o ato normativo dotado de abstração e generalidade.

Destarte, o cidadão tem a garantia constitucional de que suas condutas somente sofrerão restrições, ou serão obrigados a uma prestação, no caso da existência de um preceito legal que assim o determine. Por conseguinte, a medida provisória é o instrumento normativo previsto na Constituição de 1988, com força de lei, cuja faculdade de edição pertence ao Presidente da República, para tratar de situações dotadas de relevância e urgência.

A medida provisória, dessa forma, torna-se importante instrumento de inovação no ordenamento jurídico, criando direitos e responsabilidades em face das relações jurídicas que ocorrem durante a sua vigência. O poder que o Presidente da República tem de editar medida provisória, no entanto, sofre limitações constitucionais, bem como deve atender algumas exigências da Carta Maior. Entre as exigências, há a necessidade de o Chefe do Poder Executivo submetê-la de imediato ao Congresso Nacional, onde a matéria passará pelos procedimentos que lhe são próprios, a fim de ser convertida em lei, ou então ser rejeitada pelo Parlamento.

A Constituição, entretanto, não prevê a possibilidade de o Presidente do Congresso Nacional devolver medida provisória ao Presidente da República. Trata-se de um ato político sem amparo na Lei Maior. Uma vez ocorrida a devolução, surge a dúvida no mundo jurídico sobre a natureza jurídica do ato em questão e o que ocorre com a medida provisória devolvida. Levando-se em consideração o lapso temporal decorrido entre a sua edição e efetiva devolução, a resposta a essa objeção levará ao entendimento do que ocorre com as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados nesse intervalo.

Será abordada, por conseguinte, no primeiro capítulo da pesquisa, a medida provisória no ordenamento jurídico pátrio. Serão analisados o conceito e a natureza jurídica da medida provisória e o procedimento constitucional de análise e aprovação/rejeição de uma medida provisória no âmbito das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional. O segundo capítulo abordará os fundamentos que levaram à devolução de medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Para tanto, será feita uma análise dos atos de devolução de medida

provisória praticados pelo Congresso Nacional, extraindo os fundamentos utilizados em cada devolução.

Por fim, o terceiro capítulo analisará os efeitos jurídicos causados após a edição de uma medida provisória, bem como o que ocorre com as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados entre a edição da medida provisória e a sua devolução (não recebimento) pelo Congresso Nacional. Tratar-se-á dos efeitos causados pela devolução da MP nas relações jurídicas já constituídas e da natureza jurídica do ato de devolução praticado pelo presidente do Congresso Nacional.

Ressalte-se a importância do tema para a sociedade, especialmente por não existir previsão legal expressa regulando o ato de devolução e tampouco as relações jurídicas constituídas à luz da medida provisória devolvida. Além do aspecto social, o tema apresenta relevância jurídica, por buscar compreender os impactos da devolução da MP nas relações jurídicas já concretizadas à luz de um ato extirpado do ordenamento jurídico

Trata-se, portanto, de pesquisa bibliográfica descritiva, realizada por meio da análise da Constituição Federal, das leis que tratam da redação e produção das normas legislativas, dos regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional e das resoluções legislativas pertinentes ao tema. Nesse contexto, buscar-se-á contribuir para o saneamento das dúvidas relacionadas à natureza jurídica do ato de devolução da medida provisória pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional e os seus impactos nas relações jurídicas constituídas.

## **2. A MEDIDA PROVISÓRIA NO ORDENAMENTO PÁTRIO**

Para a compreensão do ato de devolução das medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional baseado em inconstitucionalidade, faz-se necessária a análise inicial do instituto da medida provisória, abordando aspectos propedêuticos pertinentes ao assunto. Essa análise será feita a partir do estudo do conceito, da natureza jurídica e das limitações materiais pertinentes à medida provisória. Também será abordado o contexto histórico em que o instituto se desenvolveu no ordenamento jurídico brasileiro, bem como o rito procedimental para aprovação ou rejeição no Congresso Nacional.

### **2.1. Conceito, natureza jurídica e limitações materiais**

O artigo 59 da Constituição Federal, ao disciplinar as disposições gerais do processo legislativo, elenca um rol de atos normativos primários que compõem o ordenamento jurídico brasileiro. Essas espécies normativas são classificadas como atos primários, porque retiram sua validade diretamente do texto constitucional. Entre eles, encontra-se inserida a medida provisória.

Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes (2020, p. 1383), a medida provisória pode ser conceituada como um ato normativo editado pelo Presidente da República com força de lei, quando presentes os fundamentos de relevância e urgência. Tal ato, após edição pelo chefe do Executivo, deve ser apreciado pelo Congresso Nacional no prazo de 60 dias prorrogáveis por mais 60 dias, contados da publicação.

José Afonso da Silva (2016, p. 528), ao definir o processo legislativo como um conjunto de atos que deveriam ser realizados exclusivamente pelo Poder Legislativo, faz uma dura crítica à inserção das medidas provisórias no rol do artigo 59 da Constituição. Para o autor, essa espécie normativa não deveria integrar o referido artigo, tendo em vista que a sua formação não decorre do processo legislativo; são editadas pelo Presidente da República, sem a participação prévia do poder detentor da função constitucional de legislar.

Segundo o autor, essa espécie normativa não integrava o rol original do artigo 59 da Constituição Federal. Nas palavras de José Afonso (2016, p.529) “um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.”

Apesar de reconhecer como adequada a crítica de José Afonso da Silva quanto à ausência de processo legislativo na formação das medidas provisórias, Bernardo Gonçalves

(2020, p. 1383) reitera o caráter de ato normativo primário de tais atos. Segundo o autor, embora não sejam lei, as medidas provisórias ingressam no ordenamento com força de lei, inovando na ordem jurídica e vinculando as relações jurídicas por elas disciplinadas.

Outro relevante conceito de medida provisória é extraído do voto do Ministro Celso de Mello, proferido no julgamento da ADI 293/DF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade). Segundo o Ministro, “as medidas provisórias são uma categoria especial de atos normativos do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei.” Todavia, para Celso de Mello, as medidas provisórias não se confundem com as leis ordinárias ou complementares, uma vez que o conteúdo jurídico que veiculam somente adquirirá estabilidade normativa própria das leis após posterior pronunciamento favorável do Legislativo, no procedimento de conversão previsto no texto constitucional.

Ainda em seu voto, o Ministro destaca que, apesar de ser ato normativo com fundamento constitucional, a edição de medida provisória revela-se como expressão de uma competência constitucional extraordinária, exercida pelo Presidente da República no exercício da função atípica de legislar. É justamente por ser atribuição extraordinária que a edição das medidas provisórias é condicionada à presença de dois requisitos constitucionais, quais sejam, relevância e urgência.

Dispõe o artigo 62 da Constituição Federal que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Depreende-se do texto constitucional que a fixação da relevância e urgência como pressupostos de edição justifica-se em razão da natureza excepcional da medida provisória, vez ser a atividade legislativa função institucional típica de outro Poder.

Nesse sentido, leciona Nathalia Masson (2020, p. 1072) que a validade das medidas provisórias é condicionada à existência de uma situação urgente relacionada à matéria essencial ao Estado ou a sociedade, em que seja inviável a espera do trâmite legislativo sumário. Assim, constata-se que a edição dessa espécie normativa justifica-se em virtude da essencialidade da demanda e na imprescindibilidade da imediata regulamentação, sob risco de perecimento dos direitos tutelados pelo atraso na concretização da prestação legislativa.

Na lição de Gilmar Mendes (2022, p. 498) a relevância e a urgência são definidas como pressupostos formais da medida provisória, sujeitos à apreciação política do Presidente da República, o qual goza de certo grau de discricionariedade quanto a sua ocorrência. O autor destaca, contudo, que o juízo discricionário do chefe do Executivo está sujeito ao crivo do Congresso Nacional, o qual deve rejeitar a medida provisória caso entenda ausente os

pressupostos constitucionais.

Ainda no que tange aos pressupostos formais de edição da medida provisória, muito se discutiu quanto à possibilidade de controle judicial sobre juízo discricionário do Presidente da República acerca da caracterização da relevância e urgência. Atualmente, prevalece no Supremo Tribunal Federal que é possível excepcionalmente o controle judicial de tais pressupostos, como forma de inibir e reprimir o excesso de poder e o eventual abuso institucional do Chefe do Executivo. Tal entendimento pode ser extraído do julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213/DF:

A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, *caput*). Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais. (BRASIL, 2002)

No que concerne à natureza jurídica, a discussão doutrinária gira em torno da definição das medidas provisórias como espécie de ato legislativo ou não. Segundo André Ramos Tavares (2022, p. 494), não há como afastar a natureza legislativa das medidas provisórias, desde sua edição até o seu termo final. Para o autor, o fato de serem excepcionais e de serem emanadas do Poder Executivo não é apto a afastar sua natureza legislativa, face à inserção no rol constitucional do processo legislativo.

Em sentido contrário, Celso Antônio Bandeira de Melo (2015, p.133) leciona que as medidas provisórias são completamente diferentes das leis, o que afastaria seu caráter legislativo. O pensamento do autor é baseado nas diferenças existentes entre as MP's e as leis, quais sejam, a excepcionalidade, a efemeridade, a precariedade e a condicionalidade.

Por sua vez, Paulo Gustavo Gonet Branco (2022, p. 498) defende que as medidas provisórias possuem natureza jurídica de lei sob condição resolutiva. Dessa forma, a partir dos

ensinamentos do autor, pode-se afirmar que as medidas provisórias são dotadas de caráter provisório e resolúvel, ou seja, são subordinadas a evento futuro e incerto correspondente à aprovação pelo Congresso Nacional, quando só então terão a característica de definitividade, típica das normas jurídicas.

Quanto aos limites materiais, a redação original do artigo 62 da Constituição Federal não trazia limitações quanto às matérias sobre as quais o Presidente poderia editar medida provisória. Inicialmente, o artigo em questão afirmava apenas o seguinte:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias (BRASIL, 1988).

Com a Emenda Constitucional nº 32/2001, o legislador constituinte instituiu um rol de limites materiais à edição das medidas provisórias:

Art. 62. [...]

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

I - relativa a:

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

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

III - reservada a lei complementar;

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

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (BRASIL, 2001)

Para disciplinar as medidas provisórias editadas até de sua promulgação, o artigo 2º da Emenda Constitucional EC 32/2001 estabeleceu que “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”.

Para Pedro Lenza (2022, p. 346), o artigo 2º da EC 32/2001 criou um regime de perpetuação das medidas provisórias em vigor antes da publicação da referida emenda. Isso porque caso não sejam expressamente revogadas por outra MP ou apreciadas definitivamente pelo Congresso Nacional, permanecerão em vigor por prazo indeterminado, o que implica em indesejável aprovação por mero decurso de prazo.

## 2.2 Breve contexto histórico

Inicialmente, é importante analisar a evolução do instituto da medida provisória até o atual modelo da Constituição Federal, verificando as influências sofridas ao longo dos anos. Segundo Pedro Lenza (2016, p.713), a medida provisória substituiu o antigo decreto-lei, previsto no art. 74, b, c/c art. 12 e 13 da Constituição de 1937; arts. 49, V, e 58 da Constituição de 1967 e art. 46, V, e 55 da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional n° 1/69.

Leciona o autor que o decreto-lei das Constituições brasileiras de 1937 e de 1967 recebeu forte influência do direito italiano, a partir dos “decreti-legge” da Constituição Italiana de 1947, cujo art. 77 permitia a edição “in casi straordinari di necessità e d’urgenza”. Todavia, o modelo italiano apresenta diferenças em relação ao modelo brasileiro, considerando que a forma de governo na Itália é o parlamentarismo, enquanto que no Brasil é o presidencialismo.

No modelo italiano, o Governo, por meio do Primeiro Ministro, edita o “decreti-legge” com força de lei e sob sua responsabilidade política. Isso significa que, caso não haja a aprovação pelo Parlamento Italiano, será reconhecida a queda do Gabinete e, conseqüentemente, do Governo, conforme leciona Michel Temer (2008, p.153).

Por sua vez, segundo Temer (2008, p.154), no modelo brasileiro não há previsão de responsabilidade política do Presidente da República em caso de não aprovação da medida provisória pelo Legislativo. Ademais, outra diferença destacada pelo autor é que, enquanto a Constituição italiana faculta ao Parlamento a atribuição de regular as relações jurídicas constituídas em caso de não aprovação do “decrete legge”, a Constituição brasileira é imperativa ao estabelecer a obrigação do Congresso Nacional em regular as relações jurídicas dela decorrentes, tendo em vista a utilização do termo “devendo”, nos termos do art. 62, § 3º da Constituição Federal. *In verbis*:

Art. 62

[...]

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

Nesse contexto, inspirado no modelo italiano, a Constituição brasileira de 1937, em seu art. 180, previa a possibilidade de o Presidente da República expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, enquanto não houvesse a reunião do



Parlamento Nacional. Vejamos:

Art 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

A partir desse dispositivo constitucional, depreende-se que, tendo em vista a ausência de posterior controle legislativo ao ato editado pelo Executivo, os decretos-leis da Constituição de 1937 possuíam essência de verdadeiras leis com caráter definitivo, sendo o instrumento utilizado pelo Executivo para legislar. Segundo leciona Moraes (2022, p. 768), nos moldes como foi previsto na Constituição de 1937, o decreto-lei tornou-se “instrumento legislativo larga e abusivamente utilizado pelo Presidente da República”.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o decreto-lei foi substituído pela medida provisória, prevista no art. 62, conforme abaixo transcrito:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

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

A medida provisória, segundo Lenza (2016, p. 713), foi estabelecida como forma de corrigir as distorções causadas pelo decreto-lei, o qual permitia que o Executivo abusasse de sua função atípica legiferante. No entanto, segundo o autor, a experiência mostrou que o instituto sofreu um verdadeiro desvirtuamento do sentido original, gerando grande insegurança jurídica, que somente foi corrigida com a Emenda Constitucional nº 32/2001.

Temer (2008, p. 154), por sua vez, argumenta que a medida provisória da Constituição de 1988 pouco diferenciava-se do decreto-lei da Constituição de 1937. Segundo o autor, o constituinte de 1988 criou, na verdade, uma agravante, qual seja, suprimiu o rol de matérias que poderiam ser objetos de medida provisória. Para Lenza (2016, p. 713), até o advento da EC 32/2001 o instituto da medida provisória estava completamente desvirtuado. Primeiro, por permitir que o Executivo editasse medidas provisórias sob qualquer matéria, não havendo limitação do ponto de vista material. Segundo, porque, com o aval do Supremo Tribunal Federal e do próprio Congresso Nacional, admitia-se a reiterada reedição das medidas provisórias pelo Executivo quando não apreciadas no prazo pelo Legislativo, mantendo-se os efeitos da lei a partir da primeira edição.

O legislador constituinte, com a edição da Emenda Constitucional 32/2001, instituiu limites à edição das medidas provisórias pelo Poder Executivo, buscando corrigir os excessos

e restaurar a ideia inicial de transitoriedade e excepcionalidade do instituto.

Constata-se, dessa forma, que a EC 32/2001 trouxe limites materiais às medidas provisórias, ao prever um rol de matérias cuja edição é vedada, bem como vedou a reedição de MPs, na mesma sessão legislativa em que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, nos termos do art. 62, §1º e 10º, da Constituição Federal.

Na esteira dos ensinamentos de Alexandre de Moraes (2017, p.498), ao confrontar o decreto-lei e a medida provisória, é possível estabelecer algumas importantes diferenças entre os dois institutos. A primeira diferença reside nos pressupostos de expedição do ato normativo: o decreto-lei era expedido em caso de urgência ou interesse público relevante, de forma alternativa; por sua vez, a medida provisória exige a relevância e a urgência, cumulativamente.

A segunda diferença, conforme o autor, reside no fato de o decreto-lei ser subordinado à inoccorrência de aumento de despesa, bem como ter um rol de matérias que podiam ser objeto de edição. Já as medidas provisórias, em regra, não apresentam nenhuma limitação financeira e podem, a princípio, tratar de qualquer matéria, desde que observadas as limitações impostas pelos parágrafos do art. 62, com redação dada pela EC 32/01.

Outra diferença apontada por Moraes (2017, p. 498) consiste na aprovação definitiva do decreto-lei por mero decurso de prazo, em caso de não manifestação do Congresso Nacional. Por outro lado, a medida provisória, para ser convertida em lei, depende de aprovação expressa pelo Congresso Nacional, sob pena de perda da eficácia, nos termos do art. 62, §2º da Constituição Federal.

Por fim, o autor traz como última diferença o fato de que o decreto-lei somente poderia ser aprovado ou rejeitado no estado original em que apresentado, não sendo possível a apresentação de emendas por parte do Legislativo. Já as medidas provisórias são passíveis de alteração durante os trâmites nas Casas Legislativas, observadas as restrições constitucionais.

### **2.3 Procedimento de análise para aprovação ou rejeição de medida provisória no congresso nacional**

As medidas provisórias, segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2017, p.500), fazem parte dos processos legislativos especiais. Esclarecem os autores que “os processos legislativos especiais são aqueles aplicáveis à elaboração das demais espécies legislativas, que fogem às regras fixadas para o processo legislativo das leis ordinárias”.

As normas gerais procedimentais para que as duas Casas do Congresso Nacional analisem a medida provisória estão contidas no art. 62 da Constituição Federal. Já as disposições internas específicas são retiradas da Resolução do Congresso Nacional n. 01/2022. Como já mencionado, o *caput* do art. 62 da Constituição Federal, “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”(BRASIL, 1988). Conforme inteligência dos §§ 3º e 7º do artigo em análise, após a edição da medida provisória, seu prazo de vigência perdurará por sessenta dias, prorrogável por mais sessenta.

Ainda no art. 62, em seu § 9º, a Constituição estabelece a necessidade de um exame prévio da medida provisória por uma comissão mista de Deputados e Senadores, que sobre ela emitirá parecer. Dispõe o art. 2º da Resolução do Congresso Nacional n. 01/2022, que essa comissão será designada pelo Presidente da Mesa do Congresso nas quarenta e oito horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de medida provisória adotada pelo Presidente da República.

Os parlamentares que desejarem propor emendas à medida provisória deverão apresentá-las somente perante a Comissão Mista designada, dentro do prazo de seis dias que se seguirem à publicação da medida provisória, conforme dispõe o art. 4º c/c § 1º da Resolução supra. As emendas deverão ter pertinência temática com o que dispõe a medida provisória, pois o § 4º do artigo mencionado veda a apresentação de emendas sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória.

O art. 5º dispõe que a Comissão Mista deverá emitir parecer único dentro do prazo improrrogável de quatorze dias, contados da publicação da medida provisória. No parecer da Comissão deverá se manifestar, além de outros, sobre os requisitos constitucionais da relevância e urgência, bem como sobre o mérito da medida provisória.

Dispõe o § 2º do art. 5º a obrigatoriedade de a Comissão se pronunciar sobre o mérito da medida provisória, ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais. Com relação ao mérito, o § 4º do mesmo artigo determina que o parecer da Comissão poderá ser pela aprovação total, parcial ou pela rejeição da medida provisória. No caso de alteração do texto, a Comissão deverá concluir “pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados”.

O parecer da Comissão Mista seguirá para a Câmara dos Deputados, onde será apreciado pelo Plenário da Casa. Determina o art. 6º da Resolução em análise que a Câmara

terá até o vigésimo oitavo dia de vigência da medida provisória, contado da data de publicação de sua publicação, para examinar o parecer.

Após aprovação na Câmara dos Deputados, a matéria seguirá para o Senado Federal, onde será apreciada pelo Plenário. O art. 7º da Resolução estabelece que esta Casa apreciará a matéria até o quadragésimo segundo dia de vigência da medida provisória, contado da publicação. Caso haja modificação no Senado Federal, a matéria retorna à Câmara dos Deputados para que esta Casa aprecie em turno único o que foi modificado.

Caso não haja alteração no mérito da medida provisória aprovada por ambas as Casas do Congresso Nacional, o seu texto será promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como Lei, no Diário Oficial da União, conforme expresso no art. 12 da Resolução.

No caso de haver modificação do mérito, o projeto de lei de conversão será encaminhado ao Presidente da República pela Casa onde a votação for concluída, para sanção ou veto. Frisa-se que, segundo o art. 8º, parágrafo único, da RCN 01/2002, “Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada”.

### **3. ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS QUE LEVARAM À DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO CONGRESSO NACIONAL**

Após a publicação pelo chefe do Executivo, a medida provisória é submetida à apreciação pelo Congresso Nacional, como forma de concretização do princípio da separação dos poderes, nos termos do artigo 2º da Constituição Federal. É por meio do pronunciamento do Legislativo que ocorrerá a transformação, ou não, de tal ato normativo em lei definitiva. Ao ingressar na esfera de análise do Legislativo, as medidas provisórias passam por um juízo político e jurídico sobre seus pressupostos e conteúdo. No presente capítulo, será realizada a análise pontual dos fundamentos que utilizados pelo Congresso Nacional para devolver a medida provisória ao Chefe do Executivo, sem submetê-la ao rito tradicional de aprovação ou rejeição. Abordaremos as medidas provisórias devolvidas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até então.

#### **3.1. Devolução da Medida Provisória 33/1989**

A Medida Provisória 33, de 16 de Janeiro de 1989, foi editada pelo então Presidente José Sarney e dispunha sobre a dispensa e exoneração de servidores públicos admitidos sem concurso público e que não adquiriram a estabilidade nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *In verbis*:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público. (BRASIL, 1989)

A Medida Provisória 33 também tratava da extinção dos cargos públicos que ficaram vagos em decorrência da dispensa/exoneração. O Presidente do Senado Federal em exercício à época, Senador José Ignácio Ferreira, por meio da Mensagem CN-01 de 20 de janeiro de 1989, publicada no diário do Congresso Nacional nº 2, de 25 de janeiro de 1989, devolveu a Medida Provisória em questão “por considerar flagrantemente inconstitucional”.

Destaca-se, dentre os argumentos apresentados na mensagem, o de que a dispensa e exoneração de servidores, bem como a extinção de cargos públicos vagos pelo Presidente da República é mero ato administrativo, sendo a medida provisória meio inidôneo para tal finalidade. Assim, tendo a Constituição Federal de 1988 atribuído ao Presidente da

República competência privativa para extinguir os cargos públicos federais (art. 84, XXV, CF), não pode o Congresso Nacional violar tal preceito, sob pena de resultar em inconstitucionalidade, apta a causar questionamento judicial.

Disponha ainda a Mensagem, “a extinção de cargos, empregos e funções públicas constante do inciso X do artigo 48 da Carta Magna só poderia ser objeto de exame, pelo Congresso Nacional, através de projeto de lei específico, de iniciativa do Poder Executivo”. Cabe frisar que à época não vigorava a EC 32/2001, que alterou o art. 84, V, da Constituição, a fim de inserir a competência privativa do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

### **3.2. Devolução da Medida Provisória 446/2008**

A Medida Provisória 446/2008 foi editada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ela dispunha sobre a certificação das unidades beneficentes de assistência social, regulava os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, entre outras providências. O Presidente do Senado Federal à época, Senador Garibaldi Alves Filho, devolveu a Medida Provisória com base no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, tendo posteriormente enviado ofício ao Presidente da Câmara dos Deputados comunicando a sua decisão.

Eis o teor do art. 48, incisos II e XI do Regimento interno do Senado Federal, invocado como fundamento para o ato de devolução da MP 446/2008:

Art. 48. Ao Presidente compete:

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

XI - impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; (SENADO FEDERAL, 1970)

A motivação exposta pelo Presidente do Senado no Plenário da Casa foi a inversão de papéis que vinha ocorrendo entre o Congresso Nacional e a Presidência da República no que tange à produção de atos normativos primários (SENADO FEDERAL, 2008).

Segundo o Senador Garibaldi Alves Filho (BRASIL, 2008), “o que vem ocorrendo com a utilização das medidas provisórias, objetivamente, é uma inversão desses papéis, em que o Presidente da República lança mão desse instrumento excepcional para dispor sobre as matérias de competência da União, deixando ao Congresso função semelhante à de ‘sancionar’ os diplomas legais adotados por Sua Excelência”.

O índice de edição de medidas provisórias para tratar de assuntos típicos do processo legislativo ordinário vinha crescendo de forma elevada, sem necessariamente preencher os requisitos de urgência e relevância. A propósito, desde o advento da Constituição Federal, já existiam questionamentos quanto aos constantes desvirtuamentos do instituto da medida provisória, justamente em decorrência da utilização excessiva do instituto, em inobservância aos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

A questão do abuso presidencial na edição das medidas provisórias, inclusive, já havia sido objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, na ocasião do julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2213, de relatoria do Ministro Celso de Mello. Nas palavras do Ministro:

A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. - Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de "checks and balances", a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. - Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.(BRASIL, 2002)

Nesse contexto, para o ilustre Ministro, o excesso na utilização das medidas provisórias é instrumento apto a reduzir perigosamente o próprio papel político institucional do Poder Legislativo. Isso porque a edição da MP fora das hipóteses genuínas de relevância e urgência retira a possibilidade da prévia discussão parlamentar de matérias que, ordinariamente, estão sujeitas ao crivo do Congresso Nacional.

Discordando do ato de devolução praticado pelo Presidente do Senado, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, deu prosseguimento na tramitação da apreciação do teor da Medida Provisória no âmbito do Plenário da Casa. Apesar disso, os deputados votaram com o relator pela inadmissibilidade da Medida Provisória em face da ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Em

decorrência, a matéria foi rejeitada, conforme publicado no Diário Oficial da União de 12 de fevereiro de 2009 (Seção 1, p.1).

### **3.3. Devolução da Medida Provisória 669/2015**

A Medida Provisória 669/2015, editada pela então Presidenta Dilma Rousseff, foi publicada no Diário Oficial da União em 27 de janeiro de 2015, e trazia consigo a seguinte ementa:

Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016.(BRASIL, 2015)

O então Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, devolveu a medida provisória à Presidenta da República, por meio da Mensagem nº 7, publicada no Diário do Congresso Nacional em 04 de março de 2015, com a seguinte motivação:

Participo a Vossa Excelência que, utilizando as prerrogativas previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribuem os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e as imunidades dos Senadores, bem como de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, devolvo a Medida Provisória nº 669, de 2015, que ‘Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016’. (CONGRESSO NACIONAL, 2015)

Novamente, nos termos do artigo 48, incisos II e XI do Regimento Interno do Senado Federal, o fundamento legal invocado pelo Presidente do Senado Federal foi o de “velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores” e “impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.”

Em seguida, na sessão plenária do mesmo dia 03 de março de 2015 (Diário do Senado Federal nº 22, p 446), realizada no Senado Federal, o Senador Renan Calheiros, na qualidade de Presidente da Casa, informou aos demais membros os motivos que o levaram a devolver a Medida Provisória 669/2015. Entre os principais, destaca-se o abuso de edição de



medidas provisórias por parte do Poder Executivo, o que “deturpa o conceito mesmo de separação dos Poderes, invertendo os papéis constitucionalmente talhados a cada um dos Poderes da República” (SENADO FEDERAL, 2015).

Além do excesso de medidas provisórias, outro fundamento, dessa vez relacionado especificamente à Medida Provisória 669/2015, foi que “não se pode considerar como urgente a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias, cuja vigência, por força constitucional, deverá aguardar o prazo de noventa dias”. Pontuou o Senador que o Presidente poderia iniciar o processo legislativo por meio de projeto de lei, podendo para tanto solicitar a devida urgência. A inconstitucionalidade da Medida Provisória foi entendida com base nesse fundamento.

No dia 05 de março de 2015, foi publicado no Diário Oficial da União o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 2015, dispondo sobre a devolução e declarando a perda da eficácia da medida provisória. No ato em questão, constam os mesmos fundamentos contidos na mensagem que devolveu o ato normativo à Presidência.

No dia 20 de março de 2015, foi publicada no Diário Oficial da União a Medida Provisória 671/2015, que, dentre outros assuntos abordados, revogou a Medida Provisória 669/2015. A medida provisória revogadora foi convertida na Lei 13.155/2015.

### **3.4. Devolução da Medida Provisória 979/2020**

O Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, editou a Medida Provisória 979/2020, publicada no dia 10 de junho de 2020, com a seguinte ementa:

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, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. (BRASIL, 2020)

No dia 12 de junho de 2020, o então Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, na qualidade de Presidente da Mesa do Congresso Nacional, editou o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 66, de 2020 declarando a devolução da Medida Provisória 979/2020 ao Presidente da República e o encerramento da matéria no Congresso Nacional. A devolução ocorreu por meio da Mensagem nº 40 (CN), encaminhada pelo Presidente da Mesa do Congresso ao Presidente da República.

Entre as motivações que levaram a devolução do ato normativo, novamente foram invocadas as prerrogativas previstas no art. 48, inciso XI, do Regimento do Senado Federal.

Outro motivo levantado no ato declaratório de devolução foi o art. 206, inciso VI, e no art. 207 do texto originário da Constituição da República Federativa do Brasil, que “garante gestão democrática do ensino público e autonomia administrativa às universidades”.

Ainda no dia em que recebeu a mensagem de devolução, o Presidente da República editou a Medida Provisória 981/2020, publicada em edição extra do Diário Oficial da União, que revogou a Medida Provisória 979/2020. Menciona Pedro Lenza (2022, p.704) que, ao editar a nova medida provisória, “o Presidente da República acabou cedendo ao mecanismo de ‘freio e contrapeso”.

Nesse contexto, segundo Lenza (2022, p.549), a ideia de freios e contrapesos deriva da teoria da tripartição de poderes, com origem nas lições de Aristóteles, o qual identificou a existência de três funções distintas exercidas pelo poder soberano: a função de legislar, a função de aplicar as normas ao caso concreto e a função de dirimir conflitos. Em seguida, as ideias de Aristóteles foram aprimoradas por Montesquieu, que reconheceu a necessidade de tais funções estarem conectadas a órgãos distintos e independentes entre si.

A partir de Montesquieu, surge então a divisão funcional de poder e mecanismos de freios e contrapesos, os quais podem ser definidos, conforme Lenza (2022, p.550), como uma interpenetração dos poderes, mediante interferências e controles recíprocos, cujo objetivo principal é conter os excessos e evitar o abuso de poder.

A Constituição Federal consagra vários exemplos em que é possível vislumbrar a aplicação do mecanismo de freio e contrapeso. Pode-se destacar o poder de veto do Presidente da República (art. 66, §1º), o poder do Legislativo de derrubar o veto imposto pelo Executivo (art. 66, §§ 4º a 6º), e o poder do Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de leis aprovadas pelo Legislativo e sancionadas pelo Executivo (art. 102, I, “a”).

Dessa forma, com a revogação da Medida Provisória 979/2020, após o ato de devolução pelo Presidente do Senado Federal, Lenza (2022, p.704) reconhece mais uma face dos freios e contrapesos, considerando que o Executivo agiu para evitar uma eventual crise entre os poderes, sujeitando-se, dessa forma, ao controle do Legislativo.

### **3.5. Devolução da Medida Provisória 1.068/2021**

O Presidente Jair Messias Bolsonaro teve em seu mandato uma segunda medida provisória devolvida pelo Congresso Nacional. Dessa vez tratava-se da Medida Provisória 1.068/2021, publicada em edição extra do Diário Oficial da União do dia 06 de setembro de 2021. O ato normativo alterava as Leis nº 12.965/2014 (que estabelece princípios, garantias,

direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil) e nº 9.610/1998 (que dispõe sobre direitos autorais e dá outras providências) para dispor sobre direitos autorais.

No dia 14 de setembro de 2021, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, enviou Mensagem nº 92 (CN) ao Presidente da República comunicando a devolução da Medida Provisória e a publicação do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, declarando o encerramento da tramitação da matéria no Congresso Nacional.

Entre as motivações que ensejaram a devolução do ato normativo, estão mais uma vez as prerrogativas previstas no art. 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal. Ademais, cabe destacar outros fundamentos expostos no ato de devolução (CONGRESSO NACIONAL, 2021): (a) a excepcionalidade do uso das medidas provisórias pelo Chefe do Executivo; (b) a necessidade da presença dos requisitos de urgência e relevância para a edição do ato normativo; (c) a existência de situações excepcionais em que a mera edição de medida provisória é suficiente para atingir, de modo intolerável, a higidez e a funcionalidade da atividade legiferante do Congresso Nacional e o ordenamento jurídico brasileiro; (d) existência da prática institucional de se atribuir, ao Presidente do Congresso Nacional, o exame das condições de constitucionalidade, de procedibilidade ou de tramitação de medidas provisórias em situações que revelem um exercício abusivo da competência presidencial, capaz de atingir o núcleo do arranjo institucional formulado pela Constituição Federal; (e) o conteúdo normativo da medida provisória disciplina questões relativas ao exercício dos direitos políticos, à liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, matérias absolutamente vedadas de regramento por meio do instrumento da Medida Provisória, conforme expressamente previsto pelo art. 62, § 1º, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal; (f) a medida provisória traz disposições que impactam diretamente no processo eleitoral, cuja disciplina por esta espécie normativa também encontra vedação no art. 62, § 1º, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal.

Ressalta-se que, ainda no mesmo dia, em decisão monocrática no âmbito da ADI 6691/DF, a Relatora do caso, Min. Rosa Weber, deferiu pedido cautelar para suspender a eficácia da Medida Provisória 1.068/2021. Em sua decisão, a Ministra afirmou que MP 1.068/2021 tratou de matéria pertinente a direitos e garantias fundamentais, derivadas do âmbito de alcance da própria cidadania.

Assim, de acordo com a Ministra, considerando que o artigo 62, §1º "a" da Constituição Federal veda expressamente a edição de medida provisória que verse sobre cidadania, "umbilicalmente afastou do âmbito de normatividade das medidas provisórias

disposições referentes a direitos fundamentais" (BRASIL, 2021).

Ademais, para a Relatora, o Executivo não conseguiu se desincumbir do ônus de demonstrar de forma suficiente a presença da “urgência”, requisito constitucional apto a justificar o afastamento da matéria da apreciação ordinária do Legislativo. Nesse sentido, foi reconhecido o abuso do poder normativo presidencial, com o deferimento da medida cautelar para suspender, na íntegra, a eficácia da Medida Provisória 1.068/2021.

Ainda na análise ADI 6991 MC, a Ministra Rosa Weber, em que pese não ter exaurido a matéria, também se posicionou no sentido ser viável o ato de devolução da medida provisória, como forma de controle exercido pelo Presidente do Congresso Nacional. Nas palavras da magistrada:

Assinalo, finalmente, por necessário, que a presente decisão não impede que o eminente Presidente do Congresso Nacional formule, eventualmente, juízo negativo de admissibilidade quanto à Medida Provisória 1.068/2021, extinguindo desde logo o procedimento legislativo resultante de sua edição. (BRASIL, 2021)

A medida provisória não chegou a passar pelo exame prévio da comissão mista prevista no art. 62, § 9º da Constituição Federal, uma vez que, ao tempo da edição, vigorava o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, que dispunha sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19 (BRASIL, 2020).

Em seu art. 2º, parágrafo único, o Ato Conjunto autorizava excepcionalmente a emissão de parecer por parlamentar de cada uma das Casas do Congresso em substituição ao parecer prévio da Comissão Mista supracitada.

### **3.6. Síntese dos fundamentos justificantes dos atos de devolução das medidas provisórias**

Em suma, como se pode constatar, o ato de devolução impede que a medida provisória seja submetida à apreciação das Casas Legislativas, obstando, conseqüentemente, a conversão da MP em lei definitiva. Após a análise pontual de cada devolução praticada pelo Presidente do Congresso Nacional, é possível sintetizar os principais fundamentos utilizados para devolver a medida provisória ao Poder Executivo. O primeiro fundamento é a inidoneidade da medida provisória para tratar de assuntos que devem ser disciplinados por lei em sentido estrito, ou seja, lei que siga o processo legislativo ordinário, com iniciativa

nas Casas Legislativas. Como analisado, o artigo 62 da Constituição Federal institui um rol de matérias em que é vedada a edição de medida provisória, o que condiciona tais matérias ao processo legislativo ordinário.

O segundo fundamento é o abuso da prerrogativa presidencial de editar medidas provisórias. Como visto, em mais de uma ocasião o uso imoderado do instituto pelo Presidente da República fundamentou o ato de devolução, sob a justificativa de inversão dos papéis constitucionais, em afronta à separação dos poderes. O terceiro fundamento é a inobservância dos pressupostos formais de edição da medida provisória. Como estudado no capítulo anterior, a Constituição Federal estabelece que a edição de medida provisória é restrita às situações em que estejam presentes a relevância e a urgência da matéria disciplinada. Dessa forma, ao editar MP sobre demandas em que tais pressupostos não estejam configurados, o Chefe do Executivo se vale de um instrumento excepcional para legislar fora das hipóteses autorizadas pela Constituição Federal, o que justificaria a devolução pelo Presidente do Congresso Nacional.

Por fim, verifica-se que o artigo 48, incisos II e XI do Regimento Interno do Senado Federal, em mais de uma ocasião, foi a base legal utilizada para fundamentar o ato de devolução praticado pelo Chefe do Poder Legislativo. Nesse ponto, é importante destacar que o Regimento Interno do Senado Federal, Resolução do Senado Federal nº 93 de 1970, retira sua validade do artigo 59, inciso VII da Constituição Federal. Assim, sua natureza é de ato normativo primário, funcionando como meio a fundamentar o ato de devolução.

#### **4. RELAÇÕES JURÍDICAS CONSTITUÍDAS E DECORRENTES DE ATOS PRATICADOS ENTRE A EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA E A SUA DEVOLUÇÃO**

Mesmo sendo espécie de lei sob condição resolutiva, a medida provisória vigora a partir da data estipulada para sua vigência, ou seja, antes mesmo de ser submetida ao crivo do Poder Legislativo. Dessa forma, a medida provisória constitui imediatamente as relações jurídicas que disciplina, produzindo efeitos imediatos. Nesse sentido, é importante analisar o que ocorre com as relações jurídicas constituídas e os efeitos jurídicos gerados entre a publicação da medida provisória e o ato de devolução. No mesmo ensejo, será analisada a posição doutrinária quanto à natureza jurídica do ato de devolução praticado pelo presidente do Congresso Nacional.

##### **4.1. Efeitos jurídicos após a publicação da medida provisória**

Conforme analisado anteriormente, o art. 62 da Constituição Federal determina que as medidas provisórias adotadas pelo Presidente da República terão “força de lei”. Logo, os efeitos próprios de uma lei serão igualmente aplicados à medida provisória e ela produzirá efeitos a partir da data estipulada para vigência, constituindo relações jurídicas sobre a matéria disciplinada.

Segundo Gilmar Mendes e Paulo Gonet (2022. p. 498), “a medida provisória produz, ao ser editada, dois efeitos básicos: inova a ordem jurídica imediatamente e provoca o Congresso Nacional a deliberar sobre o assunto”. Destarte, a inovação no ordenamento jurídico é efeito inerente às leis aprovadas pelo Poder Legislativo, sendo tal efeito estendido constitucionalmente às medidas provisórias.

Constata-se, assim, que as medidas provisórias produzem efeitos desde a sua edição, inovando na ordem jurídica e instando o Congresso Nacional a apreciar a matéria por ela disciplinada. Segundo o Ministro Celso de Mello, na análise da ADI 293, esses efeitos são imediatos. Vejamos:

A edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos. O primeiro efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória, que possui vigência e eficácia imediatas, inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira *provocatio ad agendum*, estimulando o Congresso Nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei. (BRASIL, 1993)

Importa destacar, ainda conforme o Ministro (Brasil, 1993), que as medidas provisórias, ao serem editadas pelo Presidente da República, ganham autonomia jurídica absoluta, desvinculando-se completamente do poder de disposição da autoridade da qual emanou. Isso significa que as medidas provisórias, após sua edição, saem do âmbito de disposição do Executivo, devendo ser submetidas de imediato à apreciação do Congresso Nacional, onde a vontade parlamentar será emanada durante o processo legislativo de conversão em lei definitiva.

Nesse sentido, Gilmar Mendes e Paulo Gonet (2022, p.497) afirmam que, por produzir efeitos jurídicos imediatos nas relações jurídicas que disciplinam, as medidas provisórias não podem ser confundidas aos meros projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. Logo, em que pese seja possível que o Presidente da República retire do Congresso Nacional um projeto de lei que já havia encaminhado, o mesmo ato não é permitido em relação às medidas provisórias.

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal proferido no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.984, de relatoria da Ministra Ellen Gracie. Vejamos:

Porque possui força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação, a medida provisória não pode ser "retirada" pelo presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. [...] Como qualquer outro ato legislativo, a medida provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. [...] A revogação da medida provisória por outra apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a medida provisória ab-rogante. Conseqüentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na medida provisória revogada. (BRASIL, 2004)

Para a Ministra, a retirada da medida provisória pelo Presidente da República implicaria na subtração da prerrogativa institucional do Legislativo de examinar a matéria disciplinada, gerando, conseqüentemente, impedimento ao exercício do poder constitucional de legislar.

Em que pese não seja permitido que o Presidente da República retire a medida provisória já editada, é pacífico no âmbito do Supremo Tribunal Federal a posição de que é válida a edição de nova medida provisória para ab-rogar a anterior, ou seja, para revogar totalmente a MP anterior. Esse entendimento pode ser vislumbrado na ADI 1.315 MC, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão:

Alegada violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. (...) Orientação assentada no STF no sentido de que, não sendo

dado ao presidente da República retirar da apreciação do Congresso Nacional medida provisória que tiver editado, é-lhe, no entanto, possível abrogá-la por meio de nova medida provisória, valendo tal ato pela simples suspensão dos efeitos da primeira, efeitos esses que, todavia, o Congresso poderá ver estabelecidos, mediante a rejeição da medida ab-rogatória. Circunstância que, em princípio, desveste de plausibilidade a tese da violação ao princípio constitucional invocado. (BRASIL, 1995)

No entendimento da Suprema Corte (Brasil, 1995), essa possibilidade não frustra a competência do Congresso Nacional de analisar a medida provisória ab-rogada, seja para rejeitá-la seja para convertê-la em lei. Isso porque haverá apenas uma inversão da ordem de apreciação dos atos normativos, já que a medida provisória revogadora deverá ser analisada antes da medida provisória revogada.

No que tange à vigência da medida provisória, dispõe o art. 1º da Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942) que “salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”. Constata-se, dessa forma, que o termo inicial para a vigência da lei e, conseqüentemente da medida provisória, será de quarenta e cinco dias, caso a norma publicada nada disponha sobre seu termo inicial.

Não obstante, a Lei Complementar 95/1988 (que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), em seu art. 8º, estabelece que a vigência da lei deve ser indicada expressamente, contemplando prazo razoável para o amplo conhecimento da sociedade. *In verbis*:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subseqüente à sua consumação integral.

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula ‘esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial. (BRASIL, 1998)

Sendo a medida provisória espécie normativa com efeito igual ao da lei em geral, cabe também a ela dispor em sua parte final sobre a chamada “cláusula de vigência”, conforme exigência do artigo 3º da Lei Complementar em questão. *In verbis*:

Art. 3o A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o



enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber. (BRASIL, 1998)

Tendo em vista que a medida provisória trata de situações que têm como pressupostos de edição a relevância e a urgência, é decorrência lógica que sua redação indique o início imediato de sua vigência. Nessa linha, Gilmar Mendes e Paulo Gonet (2022, p 498) afirmam que a legitimidade da edição da medida provisória é condicionada a uma situação emergencial em que a demora no processo legislativo comum possa causar dano ao interesse público. Vejamos:

São pressupostos formais das medidas provisórias a urgência e a relevância da matéria sobre que versam, requisitos comuns às medidas cautelares em geral. Para que se legitime a edição da medida provisória, há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público.

A partir da lição dos autores, constata-se que o início imediato dessa espécie normativa é medida imperiosa para cumprir seu objetivo constitucional, qual seja, disciplinar matérias em que a urgência se sobreponha ao trâmite legislativo tradicional. Logo, é usual que a cláusula de vigência das medidas provisórias seja a própria data de publicação.

Com efeito, dentre as cinco medidas provisórias analisadas até aqui, quatro delas indicaram como termo inicial da vigência a “data de sua publicação”. A exceção ocorreu com a Medida Provisória 669/2015, que delimitou três termos iniciais de vigência conforme os artigos aos quais se referia, conforme abaixo transcrito:

Art. 7º Esta Medida Provisória entra em vigor:

I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua publicação, quanto ao art. 1º;

II - a partir de 1º de maio de 2015, quanto aos arts. 3º e 4º ; e

III - na data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos.

Conforme se verifica, a praxe na edição da medida provisória tem sido a de dotá-la de início imediato, com a vigência desde a data de sua publicação. Dessa forma, a publicação da medida provisória já é meio apto de atingir as relações jurídicas que ela disciplina, produzindo efeitos jurídicos imediatamente.

Tal é o seu efeito que, conforme ensina Alexandre de Moraes (2022, p. 777), “a edição da medida provisória paralisa temporariamente a eficácia da lei que versava a mesma matéria”. Isso significa que qualquer ato normativo anterior que seja incompatível com o

disposto na medida provisória editada terá sua eficácia paralisada, até o parecer final das Casas Legislativas. À luz do §1º do artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, é possível concluir que, uma vez aprovada, a MP convertida em lei terá o condão de revogar as leis que com ela sejam incompatíveis; se rejeitada, cessa o efeito paralisante causado pela MP. Vejamos:

[...]

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. (BRASIL, 1942)

No mesmo sentido, é a lição de Pedro Lenza (2022, p.702). Vejamos:

Publicada a medida provisória e tendo ela força de lei, as demais normas do ordenamento, que com ela sejam incompatíveis, terão a sua eficácia suspensa. Rejeitada- a medida provisória, a lei que teve a sua eficácia suspensa volta a produzir efeitos (lembrando que não foi revogada pela medida provisória). Aprovada e convertida em lei, a nova lei (fruto da conversão) revogará a lei anterior, se com ela incompatível, ou se tratar inteiramente de matéria de que tratava a lei anterior.

No que tange a esse efeito paralisante produzido com a edição da medida provisória, importa destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal proferido no julgamento da ADI 5717/DF (Brasil, 2019), de relatoria da Ministra Rosa Weber. Para a Corte, a medida provisória não provoca a revogação da lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico.

Segundo o STF (Brasil, 2019), a medida provisória possui caráter transitório e precário, razão pela qual não tem eficácia normativa imediata de revogação da legislação anterior com ela incompatível. Pelo contrário, o efeito imediato é apenas de suspensão e paralisação, das leis antecedentes até o término do prazo do processo legislativo de sua conversão. Assim, a título de exemplo, se for editada medida provisória revogando uma lei que está sendo questionada por meio de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, esta ADI não perderá seu objeto apenas com a mera publicação da medida provisória, já que sua força revogadora fica condicionada à sua aprovação pelo Legislativo.

É importante também analisar o que ocorre em caso de perda da eficácia da medida provisória. Como estudado no primeiro capítulo deste trabalho, o §3º do artigo 62, da Constituição Federal dispõe que as medidas provisórias perderão sua eficácia, desde a sua edição, caso não sejam convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez, por igual período.

Segundo Lenza (2022, p. 701) a perda da eficácia da medida provisória configura rejeição tácita, operando efeitos retroativos (*ex-tunc*) desde a sua edição. Na lição do autor:

Conforme já se observava na redação anterior, ao contrário do que acontecia com o extinto decreto-lei, a EC n. 32/2001 não mais permite a aprovação por decurso de prazo. De fato, é o que se percebe pela nova redação dada ao citado art. 62, § 3.º, ou seja, a não deliberação no prazo legal acarreta a rejeição da medida provisória, que perde a eficácia desde a sua edição.

No caso da perda da eficácia da MP, o mesmo dispositivo legal estabelece o dever do Congresso Nacional de disciplinar, por meio de decreto legislativo, as relações jurídicas constituídas durante a vigência da medida provisória. Para Gilmar Mendes e Paulo Gonet (2022, p.503), essa previsão constitucional visa afastar eventual insegurança às relações jurídicas, geradas com a perda da eficácia da medida provisória.

Por sua vez, o §11 do artigo 62 da Constituição Federal disciplina os casos em que não haja a edição do decreto legislativo. *In verbis*:

Art. 62. [...]

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (BRASIL, 1988)

Vislumbra-se, assim, que, caso não seja editado o decreto legislativo pelo Congresso Nacional, as disposições da medida provisória cuja eficácia foi perdida subsistirão para regular as relações jurídicas constituídas durante o tempo em que a MP vigorou.

Para Mendes e Gonet (2022, p. 503), esse dispositivo constitucional criou uma ultratividade da medida provisória não convertida em lei. Na ultratividade, uma norma é aplicada às relações jurídicas que ela disciplina mesmo após ter sido revogada ou ter perdido sua eficácia. Lenza (2022, p.701), por sua vez, critica essa ultratividade da medida provisória não convertida em lei. Para o autor, se a rejeição tácita opera efeitos *ex-tunc*, aceitar que a medida provisória extinta continue regendo as relações jurídicas constituídas configura espécie de aprovação por decurso de prazo. Nas palavras do autor:

Data maxima venia, trata-se de verdadeiro resgate do autoritário decreto-lei, que permitia a sua aprovação por decurso de prazo. Aqui se diz que a não apreciação (decurso de prazo) implica a perda da eficácia *ex tunc*. Mas, inexistindo o decreto legislativo, as relações serão regidas pela extinta medida provisória!

Nos termos do Projeto de Resolução nº 5 - CN (2001, p. 19989) a finalidade precípua do § 11 do artigo 62 da Constituição Federal é afastar o efeito de vácuo jurídico, ou seja, busca-se impedir que as relações jurídicas formadas na vigência da MP cuja eficácia foi

perda fiquem sem nenhuma regulamentação legal.

No que tange à devolução da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional, é possível inferir a ocorrência do mesmo vácuo legislativo que incide no caso de perda da eficácia da medida provisória. Isso porque o ato de devolução impede a tramitação da MP nas Casas Legislativas, apesar de tal espécie normativa gerar efeitos imediatos nas relações jurídicas. Assim, estaria-se diante de hipótese em que as relações constituídas entre a publicação da medida provisória até a sua devolução subsistiriam no ordenamento jurídico sem nenhum ato normativo que as discipline.

Nesse sentido, insurge a necessidade de analisar como ficam relações jurídicas constituídas e decorrentes dos atos praticados durante a vigência da medida provisória devolvida, de forma a afastar a ocorrência desse vácuo legislativo, em caso de devolução das medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional.

Infere-se, a partir do exposto, que uma forma de suprir essa lacuna seja aplicar aos casos de devolução de medida provisória o mesmo mecanismo utilizado nos casos de perda da eficácia da MP. Assim, incidiria o disposto no §11 do artigo 62 da Constituição Federal, de forma que as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados entre a publicação da MP e até a sua devolução permaneceriam regidos pela medida provisória devolvida, salvo se editado decreto legislativo ou outra espécie normativa que dispusesse em contrário.

#### **4.2. Natureza jurídica do ato de devolução da medida provisória**

Como assevera Lenza (2022, p. 704), apesar de já ter ocorrido em mais de uma ocasião, o ato do Presidente do Congresso Nacional de devolver a Medida Provisória liminarmente e de ofício, sem iniciar o procedimento de trâmite legislativo previsto na Constituição, não possui fundamento no texto constitucional. Para o autor, tal ato possui natureza de comportamento político discricionário que pode até mesmo causar crise entre os poderes Legislativo e Executivo.

Analisando a Mensagem n. 40 (CN, 2020), que devolveu a MP n. 979/2020, Lenza (2022, p. 704) se posiciona contrariamente ao procedimento de devolução praticado pelo Presidente do Congresso Nacional. Vejamos:

Não concordamos com esse procedimento, que não encontra fundamento na Constituição. Em nosso entender, deveria o Presidente do Congresso Nacional ter iniciado o procedimento e, então, o Parlamento ter rejeitado a MP, que, de fato, era flagrantemente inconstitucional. Deixar essa discricionariedade para o Presidente do Congresso Nacional pode ensejar

decisões políticas e crise entre os Poderes.

A partir da lição do autor, constata-se que não existe no ordenamento jurídico pátrio disposição normativa que determine ou institua o ato de devolução de medida provisória pelo Parlamento. Logo, não há previsão expressa na Constituição Federal ou no Regimento Comum do Congresso Nacional. Registra-se ainda que o Congresso Nacional editou a Resolução nº 1 de 2002-CN (Brasil, 2002), que “dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”. Em tal diploma normativo também não há regulamentação para o ato de devolução de medida provisória.

Como visto anteriormente, no tópico em que se analisou a devolução da Medida Provisória 1.068/2021, em que pese não ter enfrentado a matéria diretamente, a Ministra Rosa Weber manifestou-se no sentido da viabilidade do ato de devolução da medida provisória. Para a Ministra, (Brasil 2021), tal ato configura espécie de juízo negativo de admissibilidade, apto a extinguir desde logo o procedimento legislativo resultante de sua edição.

Assim, pode-se inferir que a manifestação da Ministra Rosa Weber deixou margem para que seja construída a tese de que, em sendo a medida provisória flagrantemente inconstitucional, é possível que o Presidente do Congresso Nacional, fundamentado no Regimento Interno do Congresso Nacional, a devolva ao Presidente da República. Nesse caso, decorre-se que o ato de devolução é dotado de caráter essencialmente político e discricionário, inserido em um contexto de controle preventivo de constitucionalidade, que decorre diretamente do sistema de freios e contrapesos.

A partir da análise das cinco ocasiões em que as medidas provisórias foram devolvidas ao longo da história, constata-se que em nenhuma delas houve resistência ao ato por parte do Executivo. Como assevera Lenza (2022, p.704), o Executivo termina por ceder ao mecanismo de “freios e contrapesos”, o que revela a alta carga simbólica do ato de devolução praticado pelo Presidente do Congresso Nacional.

Destaca-se, por fim, que face à natureza de ato político da devolução da MP e a falta de resistência do Poder Executivo o Supremo Tribunal Federal, de forma colegiada, nunca foi instado a se manifestar acerca da constitucionalidade do ato de devolução. A primeira vez que a matéria foi apreciada, a análise de mérito ocorreu indiretamente pela Ministra Rosa Weber, ao deferir medida cautelar na ADI 6.991/DF, *ad referendum* do Plenário da Suprema Corte.

Contudo, considerando o ato de devolução da Medida Provisória 1.068/2021, a Ministra Rosa Weber proferiu decisão julgando prejudicada o referendo da medida cautelar deferida na ADI 6.991/DF, em decorrência da perda do objeto. Vejamos:

[...] Assinalei, ao deferir o pedido de medida cautelar, que a decisão proferida não impediria que o eminente Presidente do Congresso Nacional formulasse, eventualmente, juízo negativo de admissibilidade quanto à Medida Provisória 1.068/2021, extinguindo, desde logo, o procedimento legislativo resultante de sua edição. 6. Constitui fato público e notório - independente de prova nos autos (art. 374, I, CPC), portanto -, que o eminente Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, devolveu a Medida Provisória 1.068/2021 e, por meio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa congressual 58, de 14 de setembro de 2021, declarou o encerramento da tramitação da matéria no Congresso Nacional. Certo, ainda, que a Mensagem 92/2021 (CN) foi recebida, em 14.9.2021, na Presidência da República. Tal fato produz significativo efeito de ordem jurídica, acarretando a perda superveniente de objeto das presentes ações diretas de inconstitucionalidade, nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal.[...] (BRASIL, 2021)

Em impugnação à decisão que reconheceu a perda do objeto da ADI 6991/DF (Brasil 2021), foi interposto pedido de reconsideração pelo recorrente sob fundamento de que o ato de devolução da MP ao Poder Executivo apenas encerraria a tramitação legislativa da matéria, e que a medida provisória, ainda que devolvida, continuaria a produzir efeitos. Em síntese, o recorrente alegou que a devolução de medidas provisórias não impediria a produção de seus efeitos jurídicos, uma vez que a perda da eficácia somente ocorreria pelo decurso do prazo constitucional para conversão (art. 62, § 3º), pela rejeição por deliberação de cada uma das casas do Congresso Nacional (art. 62, §§ 8º e 9º) ou pela revogação por diploma de igual ou superior hierarquia.

Apesar dos argumentos apresentados, o pedido de reconsideração não foi conhecido, tendo a ADI 6.991/DF transitado em julgado em 17 de março de 2022, sem que a Suprema Corte tivesse a oportunidade de se manifestar sobre a (in) constitucionalidade do ato de devolução de medida provisória.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por escopo analisar como ficam as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados entre a edição de uma medida provisória e a sua devolução pelo Presidente do Congresso Nacional. Buscou-se, também, estabelecer a natureza jurídica do ato de devolução, bem como a fundamentação legal apta a embasar tal ato.

Em razão da prática do ato de devolução de medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional, mesmo ante a ausência de previsão legal, o tema proposto revela-se de suma importância no seio acadêmico. Isso porque, em que pese a ausência de manifestação pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, o primeiro posicionamento da Corte quanto ao tema, ainda que manifestado em decisão monocrática, inclinou-se pela aceitabilidade do ato de devolução, o que indica o reconhecimento da constitucionalidade da sua prática.

Ainda no enfrentamento da temática, mostrou-se necessária a definição de aspectos pertinentes à medida provisória, tais como seu conceito, natureza jurídica, pressupostos e limitações constitucionais. Nessa linha, analisou-se o contexto histórico que implicou na adoção de tal espécie normativa no ordenamento jurídico, buscando a origem e as semelhanças e diferenças da medida provisória com o extinto decreto-lei.

Com base nos objetivos inicialmente propostos, pode-se concluir que a natureza jurídica do ato de devolução de medida provisória possui caráter essencialmente político, consistindo em juízo negativo e discricionário de admissibilidade, o qual extingue, desde logo, o procedimento legislativo resultante da edição da MP, encerrando, *ab initio*, a tramitação da matéria no âmbito do Poder Legislativo.

Ao analisar o procedimento constitucional de aprovação/rejeição de uma medida provisória no âmbito do Legislativo, constata-se que o ato de devolução não encontra previsão legal que o insira no trâmite legislativo, o qual se restringe a delimitar o trâmite da aprovação ou da rejeição da medida provisória de forma colegiada, ou seja, por manifestação das Casas Legislativas.

Por não haver previsão constitucional, pode-se afirmar que o ato de devolução de medida provisória é capaz de causar desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo. Como decorrência do sistema de freios e contrapesos, o constituinte originário estabeleceu expressamente os meios de o Legislativo controlar a prerrogativa presidencial de editar medida provisória. Tem-se, assim, que a prerrogativa do Legislativo de aprovar ou rejeitar a MP já se revela como o meio de controle escolhido pela Constituição Federal. Ademais, é possível afirmar também que o ato de devolução praticado de forma unipessoal pelo

Presidente do Congresso Nacional afronta a colegialidade legislativa, ao subtrair das Casas Legislativas a oportunidade de analisar a medida provisória editada.

Com efeito, a partir da análise dos efeitos jurídicos produzidos após a publicação da medida provisória, conclui-se que o ato de devolução da MP não impede que a medida provisória produza efeitos desde a sua edição, constituindo as relações jurídicas que disciplina. Nesse caso, considerando que não há previsão legal que disponha sobre o que ocorre com tais relações nos casos em que a medida provisória é devolvida, constata-se a necessidade de regulamentação parlamentar de tais relações jurídicas, de forma a evitar a ocorrência de um vácuo legislativo.

A partir dos problemas analisados, constata-se que uma forma de suprir essa lacuna legal seja aplicar aos casos de devolução da MP o mesmo dispositivo constitucional que regula as hipóteses de perda da eficácia da medida provisória sem a correspondente aprovação pelo parlamento e sem a edição do decreto legislativo regulando as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados na vigência da MP. Destarte, a relação jurídica formada entre a publicação da MP e o ato de devolução permaneceria regida pela MP devolvida, ressalvada superveniente edição de outra MP revogadora.

Logo, em que pese haver entendimento de que a ultratividade da medida provisória rejeitada possa ser vista como uma espécie de aprovação tácita, entende-se ser a alternativa mais viável para conferir segurança jurídica às relações dela decorrentes. Isso porque ter-se-ia a aplicação por analogia do próprio texto constitucional, em seu artigo 62, § 11.



## REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso: 7 ago. 2022.
- \_\_\_\_\_. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Senado Federal, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso: 7 ago. 2022.
- \_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso: 7 ago. 2022.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/32032762/publicacao/32033423>. Acesso: 09 jun. 2022.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 2015**. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=05/03/2015>. Acesso: 06 jun. 2022.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 66, de 2020**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=104084&paginaInicial=3&paginaFinal=3>. Acesso: 07 jun. 2022.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 2021**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atodecpm/2021/atodeclaratoriodopresidentedamesa-58-15-setembro-2021-791730-publicacaooriginal-163426-cn.html>. Acesso: 07 jun. 2022.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Diário Oficial da União de 12 de fevereiro de 2009, Seção 1, p. 1**. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/02/2009>. Acesso em: 02 jun. 2022.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Mensagem CN nº 01, 20 de janeiro de 1989**. Diário do Congresso Nacional nº 2, de 25 de janeiro de 1989, p. 52. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14969?sequencia=48>. Acesso: 02 jun. 2022.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Mensagem CN nº 40, 12 de junho de 2020**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8120568&ts=1630442987617&disposition=inline>. Acesso: 07 jun. 2022.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Mensagem CN nº 92, 14 de setembro de 2021**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9016003&ts=1650634284524&disposition=inline>. Acesso: 09 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Resolução n° 1, 08 de maio de 2002**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html> Acesso: 07 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Diário do Senado Federal, 20 de novembro de 2008**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=663&paginaInicial=46697&paginaFinal=46717>. Acesso: 02 jun 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Diário do Senado Federal n° 22, 04 de março de 2015**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=19354&paginaInicial=446&paginaFinal=464>. Acesso: 06 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Mensagem n° 7, 04 de março de 2015**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=19362&paginaInicial=10&paginaFinal=10>. Acesso: 06 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Resolução CN n° 5. Diário do Congresso Nacional, 03 de outubro de 2001**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3601?sequencia=23>. Acesso: 04 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução n° 93, de 1970**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/21632?sequencia=1#diario>. Acesso: 07 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n° 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso: 11 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n/ 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso: 11 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória N° 33, de 16 de janeiro de 1989**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1988-1989/033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1988-1989/033.htm). Acesso: 02 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória 446, 07 de novembro de 2008**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Mpv/446.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/446.htm). Acesso: 02 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória N° 669, de 26 de fevereiro de 2015**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/mpv/mpv669impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv669impressao.htm)

Acesso: 06 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória N° 671, de 19 de março 2015**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv671.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv671.htm). Acesso: 06 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória N° 979, de 09 de junho de 2020**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv979impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv979impressao.htm). Acesso: 07 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória N° 981, de 12 de junho de 2020**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv981.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv981.htm). Acesso: 07 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória N° 1.068, de 06 de setembro de 2021**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1068impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1068impressao.htm). Acesso: 07 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 293/DF**.

Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello, 06 de junho de 1990. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>. Acesso: 11 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de

Inconstitucionalidade. **MC-ADI 1.315/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relatora: Ilmar Galvão, 10 de agosto de 1995. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346973>. Acesso: 04 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de

Inconstitucionalidade. **MC-ADI n° 2.213/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello, 04 de abril de 2002. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>. Acesso: 12 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de

Inconstitucionalidade. **MC-ADI n° 2.984/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relatora: Ellen Gracie, 04 de setembro de 2003. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387218>. Acesso: 04 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de

Inconstitucionalidade. **MC-ADI nº 5.717/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relatora: Ministra Rosa Weber, 27 de março de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750209044>. Acesso: 04 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. **MC-ADI nº 6.691/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requerido: Presidente da República. Relatora: Ministra Rosa Weber, 14 de setembro de 2021. Disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2021/09/adi-6991-mc.pdf>. Acesso: 31 ago. 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional Esquematizado**. Bela Vista: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553621596. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553621596/>. Acesso em: 11 out. 2022.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020

MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional** (Série IDP. Linha doutrina). Bela Vista: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620506. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/>. Acesso em: 11 out. 2022.

MORAES, Alexandre De. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. Barueri: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771868. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 11 out. 2022.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Editora Método, 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596915. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596915/>. Acesso em: 13 out. 2022.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Editora

Malheiros. 2008.