

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

DIOGO DE ALMEIDA VIANA DOS SANTOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Diogo De Almeida Viana Dos Santos; Vivian de Almeida Gregori Torres
– Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-931-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VII
Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o VII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 24 a 28 de junho de 2024, sob o tema geral “A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Faculdade de Direito de Franca, da Unigranrio-Afya, da Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai e do Instituto Portucalense. Trata-se da sétima experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde a construção histórica da cidadania, passando pela discussão envolvendo os blocos de constitucionalidade. Controle de constitucionalidade, efeito backlash, federalismo, transconstitucionalismo, dentre outros temas relevantes, se destacaram nas discussões do grupo.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Diogo De Almeida Viana Dos Santos

Vivian de Almeida Gregori Torres

**CONTROLE PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE NO PROCESSO
LEGISLATIVO E A DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

**PRIOR CONTROL OF CONSTITUTIONALITY IN THE LEGISLATIVE PROCESS
AND THE RETURN OF PROVISIONAL MEASURES**

**Allan Alexandre Mendes Gonçalves
Mariana Barbosa Cirne**

Resumo

O Presidente do Congresso Nacional devolveu a Medida Provisória 1068/2021 ao Presidente da República, fundamentando-se na sua inconstitucionalidade. O Supremo Tribunal reconheceu, na ADI 6991, a constitucionalidade dessa decisão. Este caso não é inédito. Outras medidas provisórias também já foram devolvidas, o que pode afetar a relação entre o Executivo e o Legislativo. Neste contexto, este artigo busca responder às seguintes perguntas: a devolução de medidas provisória pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao Presidente da República é uma forma de controle prévio de constitucionalidade? O reconhecimento de constitucionalidade, pelo STF, na ADI 6991, quanto à devolução da MP 1068, 2021, representa uma ampliação dos poderes do Legislativo na sua relação com o Executivo? A metodologia usada foi qualitativa, com abordagem indutiva, jurídico-sociológica usando revisão bibliográfica e levantamento documental e jurisprudencial. Concluiu-se que o STF reconheceu a competência do Presidente do Congresso Nacional para devolver medidas provisórias, como um controle prévio de constitucionalidade à disposição do Congresso. Apesar disso, medidas provisórias e leis devem ser tratados diferentemente, ante a natureza jurídica excepcional e regime jurídico-constitucional próprio das MPs. O processo legislativo representa a colegialidade, como defendido por Jeremy Waldron, para garantir o controle de constitucionalidade das medidas provisórias na comissão mista, nos pareceres, e nas votações na Câmara e no Senado, além de possíveis emendas e rejeições. O controle monocrático carece de respaldo constitucional e regimental, representando ofensa à separação de poderes.

Palavras-chave: Processo legislativo, Medidas provisórias, Devolução, Controle preventivo de constitucionalidade, Separação de poderes

Abstract/Resumen/Résumé

The President of the National Congress returned Provisional Measure 1068/2021 to the President of the Republic, citing its unconstitutionality. The Supreme Court recognized, in ADI 6991, the constitutionality of this decision. This case is not unprecedented. Other provisional measures have also been returned, which could affect the relationship between the Executive and the Legislative. In this context, this article seeks to answer the following questions: is the return of provisional measures by the President of the Chamber of Deputies

to the President of the Republic a form of prior control of constitutionality? Does the recognition of constitutionality, by the STF, in ADI 6991, regarding the return of MP 1068, 2021, represent an expansion of the powers of the Legislature in its relationship with the Executive? The methodology used was qualitative, with an inductive, legal-sociological approach using bibliographic review and documentary and jurisprudential survey. It was concluded that the STF recognized the competence of the President of the National Congress to return provisional measures, as a prior control of constitutionality available to Congress. Despite this, provisional measures and laws must be treated differently, given the exceptional legal nature and legal-constitutional regime specific to MPs. The legislative process represents collegiality, as defended by Jeremy Waldron, to guarantee control of the constitutionality of provisional measures in the joint committee, in opinions, and in votes in the Chamber and Senate, in addition to possible amendments and rejections. Monocratic control lacks constitutional and regulatory support, representing an offense to the separation of powers.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legislative process, Provisional measures, Devolution, Preventive control of constitutionality, Separation of powers

INTRODUÇÃO

O presente artigo teve por objetivo avaliar a constitucionalidade da devolução pelo Presidente do Congresso Nacional de medidas provisórias apresentadas ao Poder Legislativo pelo Presidente da República, tendo como caso paradigmático a Medida Provisória (MP) n. 1068, de 2021, e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.991/MCDF (Brasil), que tem em seu teor referendo quanto à viabilidade desse tipo de juízo de admissibilidade.

Verifica-se que o Poder Legislativo, seja formalmente ou informalmente, realiza, ao longo do processo legislativo, o controle prévio de constitucionalidade das proposições legislativas, tais como o parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça ou engavetamento da proposição.

Na edição das MPs, o Poder Legislativo participa ativamente desse processo, nos projetos de lei de conversão (Abramovay, 2010), mas também na definição de sua constitucionalidade. No caso das medidas provisórias, esse controle se daria apenas de forma repressiva (Cavalcante Filho; Amaral Junior, 2021). Apesar disso, a devolução da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional, com consequências sob o âmbito normativo e procedimental (Vasconcelos, 2022), caracteriza-se como novo instrumento de controle preventivo realizado pelo Parlamento, sob uma espécie normativa singular, cujo próprio objetivo de existência se relaciona de forma fundamental às relações entre Executivo e Legislativo (Bedritichuk, 2021).

O tema é tão atual que em 6 de fevereiro de 2024, 17 frentes parlamentares apresentaram manifesto para que a medida provisória nº 1202, de 2023, que trata de reoneração da folha de pagamentos, (tema anteriormente vetado pelo Governo Lula) fosse devolvida ao Poder Executivo (Câmara dos Deputados, 2024). Exatamente por se tratar de uma atuação nova de controle, em discussão, merece aprofundamentos nos estudos jurídicos.

Destaque-se, inclusive, que em virtude da emitente possibilidade da devolução da MP nº 1202/2023, o Governo Lula, optou por editar a Medida Provisória nº 1208, de 2024, que revogou a reoneração da folha de pagamentos de 17 setores da economia (Câmara dos Deputados, 2024). E em ato contínuo, apresentou o Projeto de Lei 493, de 2024, em substituição à 1202/2023 (Câmara dos Deputados, 2024).

Desta forma, pelo exposto nos parágrafos antecedentes, resta justificada a relevância jurídica e política das reflexões postas neste artigo, que terá como ponto de partida a MP n. 1068, de 2021.

Diante desse contexto, as perguntas que desafiam essa pesquisa são as seguintes: A devolução de medidas provisória pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao Presidente da República é uma forma de controle prévio de constitucionalidade? O reconhecimento de constitucionalidade, pelo STF, na ADI 6991, quanto à devolução da MP 1068, 2021, representa uma ampliação dos poderes do Legislativo na sua relação com o Executivo?

Para respondê-las, o trabalho está dividido em 3 partes. Na primeira, será tratado dos casos de devolução, pelo Presidente do Congresso Nacional, de medidas provisórias apresentadas pelo Presidente da República, de 1988 a 2023. Neste espaço, será analisado o caso paradigmático da Medida Provisória (MP) n. 1068, de 2021, e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.991/MCDF.

Na segunda parte, o enfoque se dará no controle prévio de constitucionalidade que acontece no poder Legislativo. Na terceira etapa, o tema a ser estudado será a devolução das medidas provisórias como mecanismo de controle de constitucionalidade do Poder Legislativo sobre a atuação do Poder Executivo, em um possível balanceamento de poderes em favor do primeiro deles.

O marco teórico da pesquisa se pauta na existência de um papel de controle de constitucionalidade na atuação do Poder Legislativo em sede de medida provisória (Cavalcante Filho; Amaral Junior, 2021) como mecanismos formais para o exercício da relação entre o Poder Executivo e o Legislativo (Oliveira; Amaral Júnior, 2017) e na marca democrática e colegiada que qualifica a atuação do Poder Legislativo (Waldron, 2003).

A linha de raciocínio usada foi a indutiva, partindo da MP nº 1068/2021, para encontrar novos achados sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo dentro do controle de constitucionalidade. A corrente teórica-metodológica desta pesquisa foi a jurídico-sociológica, ao unir questões dogmáticas jurídicas com perspectivas da Ciência Política.

O estudo se pauta em pesquisa do tipo aplicada, de cunho qualitativo, que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica (formado por artigos acadêmicos) e levantamento documental (do processo legislativo, com as exposições de motivos das MPs e as justificativas para as devoluções da Câmara dos Deputados) e jurisprudencial (pautado nas decisões do STF sobre o tema).

O objetivo deste trabalho foi explorar o fenômeno das devoluções das medidas provisória para com isso contribuir com o seu debate jurídico a partir dos debates de constitucionalidade de controle legislativo na relação entre o Executivo e o Legislativo. Busca-se, com esse estudo, entender como o debate jurídico aparece nessa discussão entre poderes.

1 MEDIDA PROVISÓRIA N. 1068, DE 2021, E A ADI 6991

O presidente Jair Bolsonaro editou, em 2021, a Medida Provisória n. 1068, que dispunha sobre alterações nas disposições da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Marco Civil da Internet, e, a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que trata de direitos autorais. De acordo com a exposição de motivos da referida Medida Provisória, seu objetivo era resguardar os direitos e garantias dos usuários de redes sociais, principalmente diante da “remoção arbitrária e imotivada de contas, perfis e conteúdos por provedores de redes sociais” (Brasil, 2021).

Característica marcante das Medidas Provisórias - MP, que as diferenciam das demais normas, é a prerrogativa de o Presidente da República em casos de relevância e urgência apresentar disposições legislativas ao Congresso Nacional com força de lei, ou seja, suas regras passam a valer a partir do momento em que são editadas pelo Presidente, nos termos do art. 62 da Constituição Federal de 1988. Sobre esse tema, o STF firmou posição de que cabe ao Poder Executivo, na maneira regular, a avaliação sobre a relevância e a urgência quando da edição da medida provisória. A eventual revisão judicial desses requisitos poderia vir a acontecer, mas apenas em hipóteses extraordinárias, consagrando-se, com isso, um protagonismo do Poder Executivo na matéria (Oliveira; Amaral Júnior, 2017).

Trata-se, assim, de casos que não poderiam aguardar o trâmite normal do parlamento para sua deliberação, sob pena de prejuízos a direitos ou à própria sociedade. É o instrumento legislativo que possui maiores poderes nas mãos do Presidente da República para alterar de maneira unilateral o ordenamento (Ricci, Tomio, 2012). Como exemplo, usualmente visto, cite-se a utilização dessa espécie legislativa para abertura de créditos adicionais extraordinários ao orçamento, mesmo sem indicação da sua fonte de financiamento, para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º, CF/88).

Com a participação posterior do Poder Legislativo, as medidas provisórias passaram a ser utilizadas de maneira mais ampla, pelo Poder Executivo, com ganhos posteriores, do Poder Legislativo (Abramovay, 2010). Ocorre que, com a restrição sobre a inclusão de temas no bojo dos projetos de lei de conversão das MPs definida pelo STF como pertinência temática (Oliveira; Amaral Júnior, 2017), essa colaboração entre os poderes tornou-se mais restrita.

Percebe-se que tal espécie normativa é de tal estatura que pontos específicos são regulamentados pela própria Constituição; que traz vedações; prazo de apreciação; regras sobre deliberação; e consequências da sua não aprovação. Nada menos lógico, tendo em vista o poder que essa medida atribui ao Presidente, que antes mesmo de ouvido o Poder Legislativo, passa a inovar na ordem jurídica.

No caso específico da MP n. 1068/2021, sua urgência e relevância foram justificadas tendo em vistas a ausência de regramento mais assertivo em relação aos provedores de conteúdo e sua relação com os seus usuários. No entanto, a despeito dessa manifestação, o Presidente do Congresso Nacional, em ato monocrático, resolveu devolver a Medida Provisória, em ato declaratório sob fundamento no inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, que atribui ao Presidente o poder-dever de impugnar as proposições contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento (Brasil, 2021).

Não se trata de caso inédito, pois outras 4 medidas provisórias já foram objeto de devolução pelo Congresso Nacional, conforme quadro abaixo (Santos Junior, 2022):

Medida Provisória	Objeto	Motivo da Devolução
MP 33/89	Exonerava, a partir de 1º de março de 1989, os servidores da administração federal admitidos sem concurso público e que não tinham adquirido estabilidade.	Inconstitucionalidade por se tratar de assunto não passível de manifestação do Poder Legislativo.
MP 446/08	Alterava as regras para concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.	Não atendia aos requisitos constitucionais de urgência e relevância.
MP 669/15	Reduzia o benefício fiscal de desoneração da folha de pagamentos concedido a 56 segmentos econômicos.	Usurpação das atribuições do Poder Legislativo de discutir e aprovar leis.
MP 979/20	Permitia ao ministro da Educação nomear reitores das universidades federais durante o período da pandemia sem consulta às universidades.	Violação da autonomia universitária, garantida pela Constituição.

Fonte: Agência Câmara de Notícias

Verifica-se que, em média, desde a redemocratização, a cada 7 anos uma medida provisória é devolvida pelo Congresso Nacional. Fato que demonstra tratar-se de uma medida extrema adotada pelos presidentes das Casas Legislativas. Desde 1989, foram duas MPs

devolvidas no governo Bolsonaro, uma no governo Dilma, uma no governo Lula, e, por fim, uma no governo Sarney (Soares, 2024).

Ao se observar as justificativas da devolução, percebe-se que essa prática já ocorreu em 1989, mas naquela oportunidade se restringia à hipótese em que o tema não seria atribuição do Parlamento. Nos casos seguintes, as justificativas foram sendo modificadas. Em 2008, a devolução passou a adentrar na relevância e na urgência para justificar a decisão do presidente da Câmara dos Deputados. Em 2015, a justificativa parece reafirmar a competência do Congresso Nacional, reduzindo a ingerência do Poder Executivo. A última medida, contudo, parte de um direito fundamental: a autonomia universitária¹, para justificar a restituição, o que parece inovador e aponta para um acréscimo decisório do Poder Legislativo.

Ocorre que, neste caso específico objeto do estudo, concomitantemente à devolução da MP 1068/2021, houve a impetração de mandado de segurança pelos partidos políticos, junto ao Supremo Tribunal Federal, para impugnação por inconstitucionalidade da referida MP. Assim, mesmo após já haver sido devolvida pelo Congresso Nacional, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n. 6991, o STF decidiu pela sua inconstitucionalidade.

Em medida cautelar, posteriormente referendada pelo plenário, o STF declarou a suspensão da eficácia da norma tendo em vista que trazia em seu bojo temas que não poderiam ser objeto de regulação “sem qualquer participação ativa de representantes do povo e da sociedade civil” (Brasil). Ímpar, nessa decisão, foi o trecho que assentou a competência do Presidente do Congresso Nacional para que realize a devolução de medidas provisórias, em juízo negativo de admissibilidade. Em outras palavras, conferiu maior poder ao Legislativo para adentrar em temas como relevância e urgência, que anteriormente não estavam no cerne da atuação parlamentar (Oliveira; Amaral Júnior, 2017).

Isso porque, apesar do art. 48 dispor sobre a impugnação de proposições, não há menção expressa às Medidas Provisórias, assim, com a decisão na ADI n. 6.991 haveria um verdadeiro “reconhecimento da devolução das medidas provisórias como um costume parlamentar consolidado no direito constitucional brasileiro” (Nascimento, 2021), caracterizando mais uma espécie de controle de constitucionalidade prévio à disposição do Congresso Nacional e não apenas repressivo, conforme estabelecido pelos art. 62 §§ 5º e 9º da CF/88 (Cavalcante Filho; Amaral Junior, 2021).

¹ Para se aprofundar sobre esse tema, ver: Cirne, 2012.

2 PROCESSO LEGISLATIVO E CONTROLE PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE

O processo legislativo é o conjunto de etapas e procedimentos pelos quais uma proposta legislativa, que pode se manifestar como projeto de lei, medida provisória, emenda constitucional, entre outros, tramita no âmbito do Poder Legislativo com o objetivo de se tornar uma lei ou emenda à Constituição (Ferreira Filho, 2012). Esse processo envolve diversas fases, desde a apresentação da proposta até a sua eventual promulgação ou sanção pelo chefe do Poder Executivo. As etapas comuns do processo legislativo incluem a iniciativa, discussão, votação e, se aprovada, a promulgação ou sanção (Cirne, 2023).

No bojo do processo legislativo, o próprio Poder Legislativo exerce um controle de constitucionalidade, contudo, esse controle tem características próprias; “trata-se de uma modalidade de controle de constitucionalidade eminentemente política, interna e preventiva” (Nery, 2020). Nesse sentido, o Pleno do STF já firmou posição de que o Judiciário não deveria adentrar no processo legislativo, no “domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento” pois isso retiraria do Legislativo “a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade” (Brasil, 2013).

Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de opor-lhe veto, se for o caso. Percebe-se, então, que a função de controle de constitucionalidade não deve estar restrita ao Poder Judiciário, cabendo seu exercício não apenas ao Poder Legislativo, mas também ao Poder Executivo. Todos devem incrementar o exercício desse controle de constitucionalidade preventivo (Ferreira Filho, 2012; Oliveira; Amaral, 2016; Barros, 2014). O controle das medidas provisórias é uma atividade que é compartilhada pelos poderes (Simini; Moreira; Machado, 2021).

Partindo das premissas teóricas deste trabalho, defende-se que esse controle preventivo, ou seja, antes que a lei entre em vigor, é exercido por todos os Poderes, podendo-se apresentar a seguinte classificação (Cavalcante Filho; Amaral Junior, 2021):

Controle preventivo de constitucionalidade

	Poder Executivo	Poder Judiciário	Poder Legislativo
Mecanismos Formais	- Veto Jurídico.	- Mandado de Segurança.	- Devolução pelo Presidente da Casa;

			- Parecer da Comissão de Constituição e Justiça; - Emenda Saneadora
Mecanismos Informais			- Devolução de relatoria; - Retirada do Projeto; - Engavetamento; - Voto em separado.

Constata-se que no controle preventivo, efetuado pelo Legislativo, há tanto mecanismos formais como informais. Nada mais normal, por se tratar de uma casa política. Ressalte-se, no entanto, que dentre os mecanismos formais, aquele que prevê a devolução da proposição pelo Presidente da casa não estavam inseridas as medidas provisórias: “em relação a tais instrumentos normativos, o controle realizado pelo Legislativo é repressivo, uma vez que já se encontram em vigor quando sua admissibilidade é analisada” (Cavalcante Filho; Amaral Junior, 2021). Em outras palavras, houve aqui uma pretensa inovação para admitir o controle prévio do Legislativo quanto às MPs e com isso ampliar esse instrumento dentro da atuação formal.

Isso porque, a despeito de não constar expressamente, como se verificou no tópico anterior, as medidas provisórias vem sendo objeto de controle preventivo de constitucionalidade, na medida em que se autorizou o Presidente do Congresso Nacional a devolver monocraticamente essa espécie normativa. Tal debate, contudo, será aprofundado no próximo tópico deste artigo para entender como essa mudança pode abalar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

3 A DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - CN

O processo legislativo afeto às medidas provisórias não pode ser, sem maiores análises, equiparado àquele que ocorre com os demais projetos de lei. As medidas provisórias têm um papel singular na administração do Estado, na medida em que se destinam a situações em que não podem ser aguardados todos os ritos que circunscrevem as demais proposições legislativas, tratando-se de “instituto anômalo, com regime jurídico-constitucional próprio” (Nunes Junior, 2018).

As divergências entre medidas provisórias e leis podem ser resumidas em cinco pontos (Chiesa, 2002):

1. Natureza Jurídica: medidas provisórias são uma forma excepcional de regulamentar assuntos específicos, enquanto as leis representam a via normal para essa disciplina.
2. Tempo de Vigência: Medidas provisórias são efêmeras, com um prazo de validade de 60 dias a partir da edição, podendo ser prorrogadas uma única vez. Leis, em regra, são por tempo indeterminado ou têm seu prazo de vigência fixado por elas mesmas quando temporárias.
3. Caráter Precário: Medidas provisórias são precárias e podem ser revogadas pelo Congresso a qualquer momento dentro do prazo estabelecido no artigo 62 da Constituição Federal. Leis têm sua persistência dependente do órgão que as promulgou, ou seja, o Congresso.
4. Perda Imediata de Eficácia: Uma medida provisória não confirmada pelo Congresso Nacional perde sua eficácia desde a publicação (efeitos *ex tunc*), ao contrário das leis, cujos efeitos cessam *ex nunc*.
5. Requisitos de Edição: A expedição de medidas provisórias exige a presença dos pressupostos de "relevância e urgência", enquanto, no caso das leis, a relevância da matéria não é condição para sua produção, e não há o requisito de urgência.

No julgamento da ADI 6991, tais distinções não foram enfrentadas. Naquela decisão plenária, foi garantida a devolução em questão, levando-se em conta estarem sendo ofendidos a cidadania e os direitos individuais. Isso porque a MP 1068/2021 promoveu modificações no Marco Civil da Internet e na Lei dos Direitos Autorais que ofenderiam direitos fundamentais. Nas palavras do STF, os direitos fundamentais foram usados como ferramenta de contenção do arbítrio estatal (Brasil, 2021). O fundamento utilizado foi o art. 62, § 1º, I, a, da Constituição Federal, que trata das cláusulas pétreas.

Além desse fundamento, restou conhecido pelo Tribunal a *“Manifesta e indubitável ausência do requisito constitucional da urgência (art. 62, caput, CF)”*. A Corte Suprema, contudo, nesta decisão não se aprofundou no caráter solipsista dessa decisão. Esse parece ser o ponto que merece a atenção deste artigo.

Ao tratar da lógica da legislação, Jeremy Waldron esclarece que nesse contexto se deve partir do pressuposto de reconhecer que as pessoas discordam umas com as outras, na sociedade, *“a respeito de questões sobre as quais precisamos de uma opinião comum”* (2003 p. 111). Discordar, portanto, faz parte desse processo. Logo, é no dissenso que as pessoas podem apresentar bons argumentos pelos quais acreditam que podem convencer as outras (Waldron,

2003). Então, ao invés de investir em um consenso como solução adequada, - ou em um Presidente do Congresso Nacional que poderia representar todos nesse processo deliberativo - parece melhor enxergar que a discordância faz parte do processo de deliberação. Partir de consensos, sem abrir espaço para os dissensos, faz com que os ganhos dessa colegialidade do parlamento possam ser perdidos.

Nessa linha de argumentação, o STF assegura que a devolução da MP busca resguardar as características do processo legislativo. Tanto isso é verdade que afirma que “Toda e qualquer conformação de direitos fundamentais implica, necessariamente, restringi-los, de modo que somente lei em sentido formal, oriunda do Congresso Nacional, pode fazê-lo, por questões atinentes à legitimidade democrática, por maior transparência, por qualidade deliberativa, por possibilidade de participação de atores da sociedade civil e pela reserva constitucional de lei congressual” (Brasil, 2021) Em outras palavras, o caráter coletivo parlamentar e transparente é o que garante esse protagonismo do controle de constitucionalidade preventivo da medida.

Neste caso, a decisão plenária endossa a natureza excepcional desse provimento. Esclarece que se trata de “hipótese excepcional que permite constatar, *ictu oculi*, a ausência do requisito da urgência (art. 62, caput, CF), pela caracterização do abuso do poder normativo presidencial” (Brasil, 2021). Pode-se, portanto, reconhecer que cabe o controle de constitucionalidade anunciado, mas sua admissão se pauta exatamente na flagrância dessa inconstitucionalidade do caso. Por isso, pode-se perceber que o STF não concedeu um novo poder em aberto ao Presidente da Casa Legislativa para devolver medidas provisórias por inconstitucionalidade. Como se apresentará em seguida, isso parece mais do que justificado, ante a existência de outros meios para sanar os problemas de constitucionalidade, sem desprezar a colegialidade típica do Poder Legislativo.

Nos termos da Constituição e da Resolução n. 01/2022 do CN, as medidas provisórias devem passar por um exame prévio por uma comissão mista de Deputados e Senadores, sendo que os parlamentares só podem propor emendas apenas perante a referida Comissão. A Comissão Mista deverá emitir parecer único, abordando requisitos constitucionais, relevância, urgência e mérito da medida provisória (Santos Junior, 2022).

O parecer da Comissão é submetido à apreciação da Câmara dos Deputados seguido pelo Senado Federal. Se aprovada em ambas as Casas, sem alterações no mérito, a medida provisória é promulgada como lei; caso contrário, o projeto de lei de conversão é encaminhado ao Presidente para sanção ou veto. O não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária leva à decisão de arquivamento pela Câmara dos

Deputados ou pelo Senado Federal (Santos Junior, 2022). Veja-se, então, que no texto Constitucional, os temas da relevância e da urgência são um terreno que pode – e deve - ser objeto de análise pormenorizada por parte do Poder Legislativo

Como é possível perceber dos parágrafos anteriores, tanto o texto constitucional, como a Resolução do Congresso, foi bem detalhista quanto ao rito e controle/avaliação das medidas provisórias. Há o parecer da Comissão Mista, emenda de parlamentares, rejeição pelo plenário, arquivamentos. Em resumo, há muitos caminhos para resolver de maneira colegiada as inconstitucionalidades. Ou seja, vários são os controles repressivos previstos², mas, como já abordado neste artigo, em nenhum ponto havia a previsão específica acerca da rejeição monocrática pelo Presidente do Congresso Nacional.

A partir da decisão do STF que reconhece essa validação, poderia se reconhecer um reforço desse espaço decisório no âmbito do Poder Legislativo, contudo, como visto nos fundamentos da decisão, não parece ser esse o caminho a ser trilhado. Cabe sim o controle, mas de maneira excepcional e sem afastar a transparência e o debate público, bem como o dissenso, que a pauta legislativa deve utilizar.

Quanto aos eventuais prejuízos causados em decorrência da entrada em vigor imediata da medida provisória, há, igualmente, previsão Constitucional para que esses efeitos (relações jurídicas) sejam disciplinados por meio de Decreto Legislativo que também está nas atribuições do Congresso Nacional. Outro caminho para lidar com esses efeitos está na própria Lei de Conversão, que poderá disciplinar essas relações, como vem sendo usual nos últimos anos (Nascimento, 2021) e outra vez reforça o papel do Poder Legislativo nessa relação.

O diferencial, contudo, que merece ser avaliado aqui é o fato de que a decisão de devolução não deveria ser restrita ao Presidente do Parlamento, mas sim uma decisão colegiada, como deve ocorrer no âmbito legislativo.

Diante dos diversos instrumentos de controle aos quais os parlamentares têm acesso para controlarem esse instrumento jurídico da MP, a interpretação de que o Presidente do Congresso pode unilateralmente limar umas das prerrogativas asseguradas ao Presidente da República pela Constituição, não deve prevalecer. Trata-se de medida que vai de encontro ao texto constitucional, cujo precedente abre margem para confrontos entre os Poderes instituídos e suas prerrogativas.

² O controle se classifica como repressivo, pois a Medida Provisória já é uma espécie normativa com eficácia, com consequências na ordem jurídica.

O Poder Legislativo possui a competência para efetuar o controle de constitucionalidade no âmbito de suas comissões, que engloba aspectos políticos e prévios, como a verificação realizada antes da entrada em vigor da norma para evitar dispositivos incompatíveis com a Constituição. As medidas provisórias, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, podem ser editadas em casos de relevância e urgência, desde que não tratem de matérias vedadas constitucionalmente para esse instrumento. O processo de tramitação das medidas provisórias inclui três momentos para o controle de constitucionalidade: na Comissão Mista de Deputados e Senadores e nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Conclui-se que o controle monocrático carece de respaldo constitucional e regimental (Valadão; Silva, 2020). Deve-se, portanto, fortalecer a atuação legislativa, mas não de maneira solipsista, mas sim mantendo seu escopo colegiado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As medidas provisórias são espécies de atos normativos que escapam ao rito usual dos demais projetos de lei. A Constituição Federal, ao conferir atribuição ao Presidente da República para editá-las com força de lei, traz uma mitigação da competência de legislar própria ao Poder Legislativo. Essa previsão não é casuística, pois deriva do inter-relacionamento entre esses Poderes. Esse instrumento é tão sensível que a própria Constituição trouxe regras específicas quanto ao seu cabimento, rito e controle.

A devolução de medidas provisória pelo Presidente da Câmara dos Deputados pode ser uma forma de controle prévio de constitucionalidade, desde que se utilizem os instrumentos coletivos decisórios, típicos do parlamento. O controle de constitucionalidade cabe não apenas ao Poder Judiciário, mas também ao Poder Executivo e Poder Legislativo. Esse controle acontece, no caso do Poder Legislativo, no bojo do processo Legislativo. Há, portanto, uma série de oportunidades (comissão mista, plenário da Câmara e plenário do Senado), para essa decisão, não sendo viável concentrá-las nas mãos do Presidente da Casa.

Desta forma, a Medida Provisória não deve ser equiparada a uma proposição legislativa ordinária; não cabendo, portanto, a sua devolução com fundamento no inc. XI, do art. 48 do Regimento Interno do Congresso Nacional, o qual atribui ao Presidente do Parlamento a prerrogativa de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição (Brasil).

O reconhecimento de constitucionalidade, pelo STF, na ADI 6991, quanto à devolução da MP 1068, 2021, representa sim uma ampliação dos poderes do Legislativo na sua relação com o Executivo, mas não pode modificar a forma colegiada decisória que é a marca democrática do parlamento.

O processo legislativo representa a colegialidade, como defendido por Jeremy Waldron, para garantir o controle de constitucionalidade das medidas provisórias na comissão mista, nos pareceres, e nas votações na Câmara e no Senado, além de possíveis emendas e rejeições. O controle monocrático carece de respaldo constitucional e regimental, representando ofensa à separação de poderes.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **A separação de poderes e as medidas provisórias em um estado democrático de direito**. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BARROS, Edilson Santos. **O veto jurídico como instrumento de controle preventivo de constitucionalidade nos anos de 2007 a 2010**. 2014. 66 f. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) – Pós-Graduação em Direito Legislativo, Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Senado Federal, Brasília, 2014.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Medidas Provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão**. *Revista de Estudos Legislativos e Políticas Públicas*, 2021. Disponível em: <https://www.ielp.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Medidas-Provisorio%CC%81rias-e-seu-papel-no-presidencialismo-de-coaliza%CC%83o.pdf>. Acesso em: 12 de dez. de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional de 2021**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/midias/file/2021/09/ato.pdf>. Acesso em: 12 de dez. de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Outras medidas provisórias devolvidas ao Poder Executivo**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/806167-outras-medidas-provisorias-devolvidas-ao-poder-executivo/>. Acesso em: 12 de dez. de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Entenda o Processo Legislativo**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>. Acesso em: 12 de dez. de 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 de dez. 2023.

BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.068, DE 6 DE SETEMBRO DE 2021. **Diário Oficial da União** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1068-21.pdf. Acesso em: 12 de dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 12 de dez. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6991**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6253041>. Acesso em: 12 de dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 32.033-MC-AgR**, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 5 jun. 2013. 26 abri. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=529000> . Acesso em: 23 mar. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frentes parlamentares cobram devolução de MP que reonera folha de pagamentos. Brasília: **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1035179-frentes-parlamentares-cobram-devolucao-de-mp-que-reonera-folha-de-pagamentos/> Acesso em: 12 abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Governo revoga trecho de MP e garante desoneração de 17 setores da economia. Brasília: **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1038832-governo-revoga-trecho-de-mp-e-garante-desoneracao-de-17-setores-da-economia/> Acesso em: 12 abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto do Executivo limita a desoneração da folha de pagamento de 17 setores da economia. Brasília: **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1039082-PROJETO-DO-EXECUTIVO-LIMITA-A-DESONERACAO-DA-FOLHA-DE-PAGAMENTO-DE-17-SETORES-DA-ECONOMIA> Acesso em: 12 abr. 2024.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Análise da efetividade do controle preventivo de constitucionalidade pelo poder legislativo**. 2021. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Universidade e constituição**: uma análise dos discursos do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da autonomia universitária. 2012. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CIRNE, Mariana Barbosa. A complexidade argumentativa da tomada de decisão dos vetos no Poder Executivo Federal. **Seqüência** Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 43, n. 92, p. 1–25, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e83806. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/83806>. Acesso em: 11 abr. 2024.

CHIESA, C. **Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional**. 2ª. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias**. Disponível em: https://www.academia.edu/52535428/O_costume_constitucional_da_devolu%C3%A7%C3%A3o_in_limine_de_medidas_provis%C3%B3rias_Jota_15_Set_2021_. Acesso em: 12 de dez. 2023.

NERY, Barbara Brum. **O controle político da reforma constitucional: uma análise do papel do parlamento na garantia da juridicidade da Constituição**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

NUNES JÚNIOR, Hércules. **Análise da constitucionalidade da devolução da Medida Provisória nº 669/2015**. 2018. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/23739/1/2018_HerculesNunesJunior_tcc.pdf. Acesso em: 12 de dez. 2023.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Prerrogativas do poder executivo nas constituições brasileiras: o veto no processo legislativo. **Universitas jus**, Brasília, v. 27, n. 3, p. 202-218, 2016.

OLIVEIRA, C. G.; AMARAL JÚNIOR, J. L. Mello do Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 749–763, 2017. DOI 10.5102/rbpp.v7i3.5030. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=poh&AN=128898751&lang=pt-br&site=ehost-live> . Acesso em: 12 abr. 2024.

RICCI, P.; TOMIO, F. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Opinião Pública**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 255–277, 2012. DOI 10.1590/S0104-62762012000200001. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=84452939&lang=pt-br&site=ehost-live> . Acesso em: 12 abr. 2024.

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**. 2022. Disponível em: <https://dspace.uniceplac.edu.br/handle/123456789/2136>. Acesso em: 12 de dez. 2023.

SIMINI, D. Garnica; MOREIRA, G. Carvalho; MACHADO, R. Souza. A inexistência do controle preventivo legislativo de convencionalidade da Medida Provisória n.º 936/2020. (Portuguese). **Revista de Direito Internacional**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 91–106, 2021. DOI 10.5102/rdi.v18i2.7355. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lgs&AN=153808858&lang=pt-br&site=ehost-live> . Acesso em: 12 abr. 2024.

SOARES, Gabriella. Em média, congresso só devolveu uma mp à presidência a cada sete anos. **Congressoemfoco.uol.com.br**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/em-media-congresso-so-devolveu-uma-mp-a-presidencia-a-cada-sete-anos/> Acesso em: 12 abr. 2024.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; SILVA, Leidson Rangel Oliveira. **EXERCÍCIO MONOCRÁTICO DO CONTROLE LEGISLATIVO DE CONSTITUCIONALIDADE– ESTUDO DE CASO DA MEDIDA PROVISÓRIA nº 669, de 2015**. Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law, v. 21, n. 2, p. 585-605, 2020. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/971>. Acesso em: 12 de dez. 2023.

VASCONCELOS, Gabriela Rabelo. **A devolução de Medida Provisória pelo Presidente do Congresso Nacional**. Revista de Direito da Administração Pública, v. 1, n. 1, 2022. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/download/325/243>. Acesso em: 12 de dez. 2023.

WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.