

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA –
IDP**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO DIREITO CONSTITUCIONAL**

JOSUÉ PEREIRA DOS SANTOS

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO DE DEVOLUÇÃO IMEDIATA DA
MEDIDA PROVISÓRIA PELO PODER LEGISLATIVO**

BRASÍLIA

2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

JOSUÉ PEREIRA DOS SANTOS

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO DE DEVOLUÇÃO IMEDIATA DA
MEDIDA PROVISÓRIA PELO PODER LEGISLATIVO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre (a) em Direito
Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em
Direito do Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Orientador: Professor Dr. Ilton Norberto Robl Filho

BRASÍLIA

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

S237i Santos, Josué Pereira dosClique ou toque aqui para inserir o texto.

A inconstitucionalidade do ato de devolução imediata da medida provisória pelo poder legislativo / Josué Pereira dos SantosClique ou toque aqui para inserir o texto.. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2026.

97 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho

Dissertação (Mestrado Acadêmico) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2026.

1. Medida provisória. 2. Processo legislativo. 3. Controle de constitucionalidade.

CDDir 340.3215

JOSUÉ PEREIRA DOS SANTOS

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO DE DEVOLUÇÃO IMEDIATA DA
MEDIDA PROVISÓRIA PELO PODER LEGISLATIVO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre (a) em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Orientador: Prof(a) Dr(a). Ilton Norberto Robl Filho

Brasília, de de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof.(a) Dr.(a) Ilton Norberto Robl Filho

Orientador(a)

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Prof.(a) Dr.(a) Pietro Cardia Lorenzoni

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Membro Interno

Prof.(a) Dr.(a) José Arthur Castillo de Macedo

(Instituto Federal do Paraná - IFPR)

Membro Externo

Dedico ao meu pai (*in memoriam*),
por suas lições de vida, resiliência
e paixão pelo conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus pelo fôlego de vida e por ter me dado forças para superar todos os obstáculos e concluir mais uma etapa do conhecimento.

À minha companheira (Rosilene) e aos meus filhos (Bia e Lucas) que compreenderam minhas ausências em momentos importantes e me serviram de motivação inspiracional.

À minha mãe (Dona Luza) e minha sogra (Dona Vera), pelo amor incondicional.

Ao professor Ilton Norberto Robl Filho, por ter dedicado parcela de seu tempo e sabedoria no desenvolvimento desta pesquisa. Suas orientações e expertise na pesquisa científica foram essenciais para a conclusão deste trabalho.

Aos amigos de jornada, Paulo Sérgio Borges de Souza e Fernando Siqueira Fernandes, que prestaram apoio e me incentivaram a dar continuidade na pesquisa acadêmica.

Ao meu amigo e professor Jorge Luís, por suas valiosas sugestões gramaticais.

Ao meu primo Samuel Júnior, que dedicou um tempo precioso de suas férias e prestou auxílio na realização dos ajustes finais do trabalho.

À Procuradoria-Geral do Distrito Federal, pelo oferecimento do suporte material necessário.

Não poderia deixar de mencionar minha imensa gratidão aos servidores da biblioteca da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Biblioteca Jurídica Onofre G. Mendes) pela prestatividade e dedicação ao trabalho.

RESUMO

A presente dissertação analisa a constitucionalidade do ato de devolução imediata de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional, antes da apreciação pelo procedimento legislativo constitucionalmente previsto. Parte-se do exame do papel do Poder Executivo na atividade normativa, com destaque para a evolução do Estado liberal ao Estado social, o presidencialismo de coalizão e o fortalecimento do poder de agenda do Executivo. Em seguida, estuda-se o regime jurídico das medidas provisórias, especialmente após a Emenda Constitucional nº 32/2001, bem como a prática histórica de devoluções no período pós-1988. Sustenta-se que a devolução monocrática e imediata da medida provisória configura hipótese atípica de controle prévio de constitucionalidade, desprovida de previsão constitucional expressa, violando os princípios do devido processo legislativo e a competência da comissão mista. Defende-se, ainda, que tal prática representa indevida restrição à função normativa excepcional atribuída ao Chefe do Poder Executivo. Por fim, examina-se a possibilidade de sindicabilidade judicial do ato de devolução, indicando-se a necessidade de adequação normativa e o cabimento do controle jurisdicional como mecanismo de preservação do equilíbrio entre os Poderes e da supremacia da Constituição.

Palavras-chave: Medida Provisória. Processo Legislativo. Separação de Poderes. Controle de Constitucionalidade. Poder Legislativo.

ABSTRACT

This master's thesis analyzes the constitutionality of the act of immediately returning provisional measures by the President of the National Congress before their consideration through the constitutionally prescribed legislative procedure. It begins by examining the role of the Executive Branch in normative activity, highlighting the evolution from the liberal state to the social state, coalition presidentialism, and the strengthening of the Executive's agenda-setting power. Afterwards, it studies the legal regime of provisional measures, especially after Constitutional Amendment No. 32/2001, as well as the historical practice of returns in the post-1988 period. It argues that the immediate and unilateral return of a provisional measure constitutes an atypical instance of prior constitutional review, lacking express constitutional provision, violating the principles of due legislative process and the competence of the joint committee. It further argues that this practice represents an undue restriction on the exceptional normative function attributed to the Head of the Executive Branch. Finally, the possibility of judicial review of the act of return is examined, indicating the need for regulatory adjustments and the appropriateness of judicial control as a mechanism for preserving the balance of powers and the supremacy of the Constitution.

Keywords: Provisional Measure. Legislative Process. Separation of Powers. Constitutional Review. Legislative Branch.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1— Medidas Provisórias Edição e Reedição por Governo 1988 a 2001.....	40
Tabela 2—Edição de Medidas Provisórias.....	41
Tabela 3 — Medidas Provisórias devolvidas (1989–2025).....	55

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O PODER EXECUTIVO E A ATIVIDADE NORMATIVA	15
1.1 Poder Executivo no Estado Liberal	15
1.1.1 <i>O Poder Executivo no Estado Social</i>	17
1.1.2 <i>Presidencialismo de Coalizão</i>	19
1.2 A Participação do Poder Executivo no Processo de Elaboração da Norma	22
1.3 Outros Mecanismos de Participação do Executivo na Produção Normativa	28
1.4 Poder de Agenda	34
2 MEDIDAS PROVISÓRIAS	37
2.1 Medidas Provisórias (Origem)	37
2.2 Emenda Constitucional nº 32/2001	44
2.3 Devolução de Medidas Provisórias	50
2.3.1 <i>Devolução de Medidas Provisórias de 1988 a 2015</i>	50
2.3.2 <i>Devolução de Medidas Provisórias no Governo Bolsonaro</i>	52
2.3.3 <i>Devolução de Medidas Provisórias no Atual Governo (Lula)</i>	53
Tabela 3 — Medidas Provisórias devolvidas (1989–2025).....	55
2.3.4 <i>Efeitos da Devolução</i>	56
3 A INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO DE DEVOUÇÃO IMEDIATA DA MEDIDA PROVISÓRIA PELO PODER LEGISLATIVO	59
3.1 Controle Prévio do Processo Legislativo	59
3.1.1 <i>Princípios do Devido Processo Legislativo</i>	61
3.2 A Devolução Atípica das Medidas Provisórias	66
3.2.1 <i>(In)Constitucionalidade do Ato de Devolução Imediata da Medida Provisória</i>	66
3.3 Sindicabilidade do Ato de Devolução Imediata da Medida Provisória	71
3.3.1 <i>Proposta de Alteração do Texto Constitucional e da Resolução nº 1, de 2002-CN</i>	71

3.3.2 Controle Judicial do Processo Legislativo	73
3.3.3 O Conflito entre Órgãos no Direito Alemão	76
3.3.4 Medida Judicial Cabível em Face do Ato de Devolução Imediata da Medida Provisória	78
4 CONCLUSÃO	83
5 Bibliografia básica	89

INTRODUÇÃO

O desenho de pesquisa consiste em aferir a constitucionalidade e a sindicabilidade do ato do Presidente do Congresso Nacional que determina a devolução imediata das medidas provisórias editadas pelo Chefe do Poder Executivo. A Constituição Federal assegura ao Presidente da República a possibilidade de alterar a ordem jurídica por intermédio do instrumento normativo da medida provisória (MPV) que possui força de lei desde a sua edição.

A medida provisória assume a natureza jurídica de lei em nosso sistema jurídico. Trata-se de função legislativa atribuída excepcionalmente ao Poder Executivo. Nesse sentido, o art. 59, inciso V da Constituição afirma que o processo legislativo compreende a elaboração de medida provisória.

O princípio da separação de poderes prevê hipóteses de controle recíproco entre os poderes a fim de evitar excessos. Desse modo, o Poder Legislativo conta com meios de realizar o controle prévio de constitucionalidade das normas ao rejeitar o projeto de lei ou ato normativo. No caso da medida provisória, a Constituição estabelece que, após a sua edição, ela deve ser submetida de imediato ao Congresso Nacional (art. 62, “*caput*”, da CF).

As medidas provisórias devem atender aos requisitos formais e materiais estabelecidos no texto constitucional. Os requisitos formais são a relevância e a urgência, enquanto os materiais dizem respeito às matérias que podem ser regulamentadas por intermédio deste instrumento normativo. O artigo 62, parágrafo 1º, da Constituição Federal, regulamentado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, dispõe a proibição de edição de medidas provisórias sobre determinados assuntos.

O meio adequado para o Congresso Nacional realizar o controle de constitucionalidade das medidas provisórias é por intermédio da formação de comissão mista (Art. 62, §9º, da CF) nos plenários ou até mesmo, de modo geral, pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

O primeiro passo do controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a atividade legislativa do Executivo é o juízo prévio sobre o preenchimento dos pressupostos constitucionais (relevância e urgência). O Presidente da República, ao editar a medida provisória, deverá explicitar ao Legislativo os motivos que justificam o seu uso. Tal exigência consta expressa no artigo 52, inciso III, do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024 e artigo 2º, §1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN.

A comissão mista irá se manifestar sobre o atendimento dos requisitos constitucionais da medida provisória (art. 62, §9º, da CF art. 5º, §2º, da Resolução nº 1, de 2002-CN). Ainda que entenda pelo não preenchimento dos requisitos constitucionais, a comissão mista deverá se pronunciar sobre o mérito. Após a manifestação da comissão mista, o plenário de cada uma das

Casas deliberará, em sede preliminar, sobre o atendimento, ou não, dos pressupostos constitucionais (art. 8º, parágrafo único, da Resolução nº 1, de 2002-CN). Se os pressupostos não estiverem presentes, a medida provisória será arquivada.

O artigo 5º, § 4º, da Resolução n. 1, de 2002-CN, prevê a possibilidade de a Comissão emitir parecer pela aprovação total ou parcial, alteração ou rejeição da Medida Provisória ou de sua emenda. Todavia, as emendas devem guardar pertinência com a matéria veiculada na norma (art. 4º, §4º, da Resolução nº 1, de 2002-CN). Se as emendas forem admitidas, a medida provisória assumirá a forma de projeto de lei de conversão (art. 5º, §4º, da Resolução nº 1, de 2002-CN). Nesse caso, o projeto de lei será encaminhado ao Presidente da República pela Casa onde foi encerrada a votação, para fins de sanção (art. 13 da Resolução nº 1, de 2002-CN). O texto normativo prevê tão somente a possibilidade de sanção; contudo, é possível que o Chefe do Executivo exerça o veto.

Há, ainda, a possibilidade de a medida provisória ser aprovada em sua integralidade, hipótese em que caberá ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional publicá-la, como lei, no Diário Oficial da União (art. 12 da Resolução nº 1, de 2002-CN). Contudo, o Congresso Nacional, por intermédio de seu presidente, já adotou o procedimento da devolução monocrática da medida provisória por considerá-la flagrantemente inconstitucional. Cabe ressaltar que esse procedimento de devolução da medida provisória não possui previsão expressa no texto constitucional e, além disso, mostra um recrudescimento do diálogo entre os poderes.

Por exemplo, a MPV n. 33, de 1989, foi a primeira devolvida pelo Congresso Nacional. Ela tratava da extinção de cargos e dispensava servidores civis da Administração Federal e dos Territórios. Foi apresentada, como justificativa da devolução, o argumento de que incumbe ao Poder Legislativo legislar sobre matérias de competência da União, inclusive para “criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas” (art. 48, X, da Constituição Federal de 1988 – CF/88).

O tema da pesquisa mostra-se relevante por tratar do relacionamento entre os poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Esse relacionamento é de suma importância para a manutenção da estabilidade das instituições, bem como para a própria garantia de direitos, uma vez que um poder é controlado pelo outro quanto ao que excede suas atribuições.

O presente trabalho busca responder se a conduta do presidente do Congresso Nacional de devolver a medida provisória ao Chefe do Poder Executivo, provocando sua extinção prematura, estaria de acordo com as balizas constitucionais. Na mesma linha de raciocínio, questiona-se: a ausência dessa previsão expressa no texto constitucional seria um silêncio

eloquente do poder constituinte? Essa prática fere a atribuição da comissão mista e os princípios e normas do processo legislativo? Seria possível a interpretação analógica do regimento para permitir a impugnação desse ato que impede o exercício da competência normativa do Poder Executivo? Esgotada a via recursal no âmbito do processual legislativo, há possibilidade de sindicabilidade judicial do ato de devolução imediata da medida provisória pelo Poder Legislativo e qual seria o instrumento jurídico adequado para atingir esse desiderato?

Entende-se que a prática de devolução imediata da medida provisória por ato unilateral do Presidente do Congresso Nacional não se trata de uma hipótese legítima de controle prévio de constitucionalidade e que ela viola as regras estabelecidas pelo Poder Constituinte e os princípios do devido processo legislativo. A devolução imediata viola a atribuição de competência normativa estabelecida excepcionalmente ao Chefe do Executivo e a competência da comissão mista.

Por fim, considerando que a medida provisória produz efeitos jurídicos desde a sua edição, a pesquisa buscará responder uma questão central: quais os efeitos jurídicos do ato de devolução imediata da medida provisória pelo Poder Legislativo?

A Constituição Federal não prevê, expressamente, nos âmbitos administrativo ou judicial, o instrumento jurídico cabível contra o ato de devolução imediata da medida provisória. A Resolução nº 1, de 2002-CN, que dispõe sobre a apreciação da medida provisória pelo Congresso Nacional também é silente quanto à hipótese.

A metodologia utilizada será a bibliográfica, análise empírica das medidas provisórias devolvidas até o fechamento da presente pesquisa e o estudo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6991/DF, que tinha como objeto a constitucionalidade da devolução imediata da medida provisória pelo Poder Legislativo. A pesquisa adotará, ainda, um breve estudo de direito comparado.

No primeiro capítulo, será analisada a participação do Poder Executivo na atividade normativa, abordando o Poder Executivo no estado liberal, estado social, o presidencialismo de coalizão, a participação do Poder Executivo no processo de produção normativa, outros mecanismos de participação do Poder Executivo na produção normativa e, em especial, o poder de agenda.

No segundo capítulo, o estudo está centralizado na análise das medidas provisórias, abordando sua origem, a Emenda constitucional n. 32, de 2001, a devolução das medidas provisórias de 1988 a 2015, a devolução das medidas provisórias no Governo Bolsonaro, a devolução das medidas provisórias no atual Governo (Lula), bem como os efeitos da devolução da medida provisória.

Por fim, a abordagem ocorrerá no tema da sindicabilidade do ato de devolução da medida imediata da Medida Provisória pelo Poder Legislativo, levando em consideração o controle prévio do Poder Legislativo, os princípios do devido processo legislativo, a devolução atípica das medidas provisórias, a (in)constitucionalidade do ato de devolução imediata da medida provisória, a sindicabilidade do ato de devolução imediata da Medida Provisória, a proposta de alteração da Constituição e da Resolução nº 1, de 2002-CN, o controle judicial do processo legislativo, o conflito entre órgãos no direito alemão e a medida judicial cabível em face do ato de devolução imediata da Medida Provisória.

1 O PODER EXECUTIVO E A ATIVIDADE NORMATIVA

1.1 PODER EXECUTIVO NO ESTADO LIBERAL

A oposição entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo permitiu o surgimento da noção de Estado de Direito. Bonavides (2011) afirma, com base nas teorias do direito natural, que o advento do Estado tinha como função precípua organizar a liberdade no campo social. As revoluções que eclodiram no fim do século XVIII eram uma reação à monarquia e tinham como objetivo alcançar a liberdade em face do Estado autoritário. Bonavides (2011) afirma que o poder estatal e a liberdade do indivíduo eram antagônicos. Esses fatores possibilitaram o surgimento do Estado Liberal. Streck (2014) afirma que no Século XIX, o liberalismo tornou-se a doutrina da monarquia limitada e de um governo popular igualmente limitado, já que o sufrágio e a representação eram restritos a cidadãos prósperos.

A doutrina do liberalismo defendia que a liberdade tinha como maior obstáculo o Estado. Bonavides (2011) afirma que o poder, de que não pode prescindir o ordenamento estatal aparece, de início, na moderna teoria constitucional, como o maior inimigo da liberdade. Os defensores do direito natural viam no Estado jurídico um referencial teórico capaz de recuperar a liberdade do indivíduo existente na sociedade pré-estatal.

Na doutrina contratualista, o Estado é uma criação voluntária dos indivíduos que o integram e a sua existência torna-se revogável no momento em que ele não mais serve como instrumento para o homem atingir seus fins em sociedade. Em outras palavras, o Estado é uma espécie de contrato que pode ser revogado por consentimento das partes contratantes.

Bobbio (2000) afirma que o contratualismo revolucionou o pensamento político e passou a enxergar a sociedade como um corpo artificial criado pelos agrupamentos humanos e que tem como objetivo a satisfação dos interesses dos indivíduos.

Considerando a tendência de monopolização do poder pelo Estado, os jusnaturalistas afirmavam que tal instituição era como Leviafã, a criatura que, nos termos bíblicos, se rebelava contra o seu próprio Criador. A comparação refletia a preocupação em conter os excessos de poder do Estado (Bonavides, 2011). Com a Revolução Francesa, a burguesia vence a luta contra o absolutismo e passa de classe dominada à classe dominante. Os ideais que serviram de suporte fático à revolução eram oriundos da classe burguesa (Bonavides, 2011).

Entretanto, ao ascender o poder, os princípios universais defendidos pela burguesia são abandonados e mantidos apenas formalmente. Os privilégios que eram limitados ao soberano são reivindicados integralmente pela burguesia, sem interesse em partilhá-los. Os princípios universais defendidos pela burguesia durante a revolução tornaram-se privilégios adstritos à classe burguesa (Bonavides, 2011).

Eros Grau (2015) ensina que o surgimento do Estado moderno é caracterizado pela divisão do trabalho e a monopolização da tributação e da violência física. Esses monopólios pertenciam ao rei (monopólio pessoa de um único indivíduo). A queda do absolutismo permitiu a transferência desses monopólios ao Estado. Transformaram-se em monopólios públicos. Todavia, o autor conclui que, “não obstante tenha perecido o monopólio do monarca ou rei, transferido ao Estado, quem o detém efetivamente – isto é, quem detém aquele monopólio efetivamente – é a burguesia, que assume o controle do Estado” (Grau, 2015, p. 17).

O Estado burguês de primeira fase manteve-se vitorioso, e um dos motivos de seu êxito consistiu na técnica de resguardar os direitos da liberdade que eram, na essência, a liberdade da burguesia. A separação de poderes foi a teoria responsável por assegurar os direitos da liberdade. Coube a Montesquieu sistematizar a fórmula mais apurada da técnica da separação de poderes; alguns teóricos já desenvolviam a ideia, porém ele a sistematizou em “Do Espírito das Leis”. Acreditavam os teóricos do liberalismo que a acomodação da soberania em uma pluralidade de poderes favorecia a liberdade (Bonavides, 2011). A formulação da teoria por Montesquieu concentrava o conceito principal de liberdade.

Montesquieu, ao se referir à liberdade política dos governos moderados, afirma que todo homem tende a abusar do poder que lhe é conferido. Desse modo, urge a necessidade de organizar a sociedade de modo que o poder tenha limite no próprio poder. O autor afirma, ainda, que três eram as espécies de poderes e competia a cada um deles funções específicas. Para ele, existia “o poder legislativo, o poder executor das coisas que dependem do direito dos povos, e o poder executor das que dependem do direito civil” (Montesquieu, 2017, p. 305).

O Legislativo se responsabilizaria por fazer as leis e aperfeiçoá-las. Ao Executivo, caberiam decisões sobre paz ou guerra, e este poder seria exercido pelo príncipe ou magistrado. O terceiro poder (Judiciário) concedia ao príncipe ou magistrado o direito de reprimir os crimes ou julgar os impasses da ordem civil. Segundo Montesquieu, a liberdade estará ameaçada no momento em que esses poderes se concentrarem na mesma pessoa. Nesse sentido, cada poder deveria ser ocupado por pessoas distintas.

Os teóricos do Estado liberal cuidaram em desenvolver uma técnica para preservar o equilíbrio entre os poderes, bem como a interferência de um poder sobre o outro no caso de excesso de poder (teoria de freios e contrapesos). Bonavides (2011) afirma que, em virtude dessa técnica, é possível a participação do executivo no processo legislativo por intermédio do veto e da mensagem e, ainda, por intermédio da delegação de poderes. O autor leciona que com o veto o executivo interfere na seara legislativa e, por intermédio da mensagem, o executivo propõe a iniciativa legislativa.

O doutrinador (Bonavides, 2011) conclui afirmando que o Executivo também atua na esfera do poder judiciário por intermédio do indulto que altera os efeitos dos atos de outro poder. Cita, ainda, a participação do Executivo por intermédio da nomeação de membros do poder Judiciário. O liberalismo é a teoria que se preocupa com um Estado limitado. Esse limite aplica-se aos seus poderes e às suas funções (Bobbio, 2000). O surgimento do Estado de direito foi em decorrência desse ideal de limitação dos poderes, ao passo que a limitação das funções originou o conceito de Estado mínimo.

Bonavides (2011) afirma que esse Estado de direito puro e abstrato se mostrou insuficiente diante da realidade social. Desse modo, não obstante as mudanças positivas produzidas no período liberal, o modelo de estado implantado ainda era tímido no atendimento das demandas da população. O poder Executivo no liberalismo possuía basicamente a função de garantir a proteção dos indivíduos sem preocupação com a qualidade de vida de seus integrantes.

1.1.1 O Poder Executivo no Estado Social

Com a mínima intervenção do Estado na vida do cidadão, um novo problema se desenhava na sociedade. Clève (2020) afirma que sob o ângulo econômico, merece referência a radicalização da tendência de acúmulo do capital, manifestada inexoravelmente após a incorporação, pelos meios de produção, das novidades tecnológicas. A mecanização da produção propiciou o surgimento da economia de escala e das classes assalariadas.

Essas mudanças tiveram como consequência o aumento da produção em curto espaço de tempo e a colocação do produto no mercado por um preço mais acessível. Desse modo, a consequência lógica foi a quebra de pequenos produtores, a crise do capitalismo e as revoluções da classe proletária contribuíram para o surgimento de um novo Estado (Clève 2020).

Pietro Lorenzoni (2023, p. 108) afirma que “diante dessa problemática causada por uma forma de exploração aparentemente tutelada pelos princípios liberais, atividades que anteriormente eram lidas como possíveis diante do manto da proteção da propriedade e liberdade econômica agora tornam-se insustentáveis”. Tais eventos, aliados a outros fatores, foram cruciais para a compreensão de que não bastava ao Estado conceder maior liberdade ao cidadão e adotar um formato minimalista: era necessária uma intervenção mais eficaz, garantindo prestações materiais e distribuição de riqueza.

Desse modo, ante a necessidade de uma atuação mais efetiva do Estado a fim de atender às demandas sociais de massa, houve uma redução da atuação do Parlamento. Clève, falando sobre o período antecedente a 2ª Guerra, sustenta que:

previu-se a morte do Parlamento, exigiu-se a racionalização do processo de tomada de decisão política, advogou-se a instituição de câmaras compostas de representantes não do eleitorado, mas sim dos interesses setoriais das corporações e das profissões ou das atividades econômicas. (Clève, 2020, p. 40)

Paulo Bonavides (2011) afirma que o Estado social é produto de uma transformação radical na estrutura do Estado liberal. O publicista apresenta, em seguida, uma importante distinção: o Estado social não se confunde com o socialismo marxista. Pelo contrário, o Estado Social convive perfeitamente com o capitalismo. Por sua vez, Streck e Moraes (2014) afirmam que o Estado social representa o ponto de encontro entre o capitalismo e os anseios pelo bem-estar social. É o momento em que os interesses particulares são substituídos pelos interesses da coletividade. Bonavides (2011, p. 44) conclui afirmando que o Estado social é aquele que está “contido juridicamente no constitucionalismo democrático”.

Dessa forma, sob o manto da necessidade de maior efetividade do Estado no atendimento dos anseios da sociedade e da junção de um Estado liberal e social, surge uma relativa preponderância do Executivo sobre o Legislativo. Clève (2020, p. 184) afirma que “quer aceite este ou aquele regime de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), cabe ao Executivo desempenhar certa liderança política”.

O princípio da separação de poderes é redesenhado para separação de funções. Hermes Zaneti Jr. (2013, p. 49) afirma que “as funções exercidas atualmente se dividem, na proporção da margem de disponibilidade da matéria, em funções de governo e funções de garantia”. A função de governo é exercida pelo Executivo e Legislativo que, dentro da margem de discricionariedade, realizam opções sobre políticas públicas e estratégias de desenvolvimento. A função de garantia é exercida pelo Poder Judiciário que atua para analisar a conformação da margem do que foi decidido pela função de governo.

Nesse sentido, Victor Marcel Pinheiro (2024, p. 44) ensina que “com o desenvolvimento da função de governo para além do modelo liberal de atuação estatal, no Brasil e em diversos outros países, o Poder Executivo participa de modo mais ativo no processo de produção normativa”. Com a evolução da concepção da teoria da separação de poderes, não se enxerga mais uma separação estanque de poderes. Não há como atribuir exclusivamente ao Legislativo a função de legislar, uma vez que esta é uma função de governo e que também deve ser exercida pelo Executivo para a consecução de seus fins institucionais. No modelo social coexistem a limitação do poder do Estado frente às garantias individuais, a expansão da atividade estatal e a separação de poderes de forma redesenhada.

Quando o poder Executivo adota uma política social, por exemplo, ele o faz como um poder soberano e único, e não como um poder isolado do Estado. A única distinção que existe

é de função ou especialização. Isso quer dizer que o Poder Judiciário exerce função de garantia, mas não está isento de precisar, em algum momento, exercer uma função de governo como reorganizar a distribuição judiciária ou redistribuir um servidor público.

1.1.2 Presidencialismo de Coalizão

A transmutação de Estado liberal para estado social requer, além da limitação estatal, o implemento de prestações positivas por parte do Estado. A Constituição Federal de 1988 adota o modelo de Estado social de direitos. Ela prevê, já em seu preâmbulo, o objetivo de constituir um Estado Democrático com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos sociais e o bem-estar. A erradicação da pobreza e a promoção do bem de todos são elencados expressamente como objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, incs. III e IV, da CF).

A Constituição adotou o sistema de governo presidencialista (art. 76 da CF), segundo o qual a estrutura do poder político se assenta na figura do presidente da república que exerce as funções de governo e de representação do Estado. Streck e Morais (2014, p. 184) afirmam que esse sistema acaba por “agigantar o papel político do detentor da função executiva no comando das decisões políticas, em razão da unipessoalidade que vai identificar este modelo”.

Isso, porque, no parlamentarismo as funções de chefia de governo e chefia de estado são exercidas por pessoas distintas. O chefe de Estado exerce a função de representante do Estado, não participa das decisões políticas e é irresponsável politicamente. Sua função é desempenhada pelo monarca ou presidente da república (Dallari, 2016). No sistema parlamentarista o chefe de governo, por sua vez, é indicado pelo chefe de Estado e submetido à aprovação do parlamento. Ele só pode assumir a função de Primeiro-Ministro e nela permanecer enquanto houver aprovação da maioria do parlamento. Diferente do chefe de Estado, ele é responsável politicamente (Dallari, 2016).

Entretanto, o presidencialismo brasileiro é fruto de uma importação do direito norte-americano mal sucedida, segundo Streck e Morais (2014). Os autores afirmam que os tipos de partidos e espécies de “acordos” que reinam desde a República Velha são decorrentes do sistema presidencialista. Os autores concluem que a redemocratização e o aumento do número de partidos tornaram a situação ainda mais complexa.

No sistema parlamentarista, o risco de tensionamento das relações institucionais entre Executivo e Legislativo é menor, tendo em vista que o governo é formado pela maioria parlamentar (Streck e Morais, 2014). O sistema presidencialista, adotado no Brasil, apresenta forte tendência de ruptura de diálogo institucional entre Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o cientista político Sérgio Abranches publicou um artigo, com apoio da Financiadora de Estudos

e Projetos – FINEP, com o título presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. (Sérgio Abranches, 1988)

O autor (1988, pág. 5) pontua que, no plano macro-sociológico, há um fracionamento da estrutura de classes que são responsáveis pela “multiplicação da estrutura de classes e a exacerbação de conflitos”. No plano macroeconômico, o autor afirma que a heterogeneidade gera graves conflitos de distribuição de renda, distinções técnicas e assimetria de renda entre as diferentes regiões, setores, empresas e pessoas. No que diz respeito ao plano macropolítico, há desequilíbrio de comportamentos que se caracterizam desde interesses espúrios até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados.

O autor leciona que é difícil para o governante obter apoio generalizado para um projeto institucional de interesse comum. O governo sofre na parte orçamentária em razão da dificuldade de eliminação ou diminuição de um determinado programa ou incentivo. Por fim, ele conclui que isso compromete de maneira substancial a capacidade de gestão do governo (Abranches, 1988).

No presidencialismo de coalizão, o governo precisa formar grandes coalizões no parlamento para obter governabilidade. Esse apoio necessário é formado por inúmeros partidos em âmbitos regional e político-partidário. Por via de consequência, a concentração de inúmeros partidos com diferentes princípios ideológicos gera a instabilidade governamental. A partir de 1988, a necessidade de formação de maiorias parlamentares levou à intensificação da lógica de coalizão, caracterizada pela combinação entre forte concentração de iniciativa legislativa no Executivo e uma estrutura parlamentar dominada por líderes partidários com poderes regimentais amplos, segundo Figueiredo e Limongi (1999).

Lijphart (2003) observa que tal configuração tende a ocorrer em sistemas proporcionais com distritos eleitorais de grande magnitude, como o brasileiro. Nessa conjuntura, a medida provisória se insere como instrumento privilegiado do Executivo para influenciar e até controlar a agenda legislativa.

O levantamento realizado por Pereira e Mueller demonstra que, entre 1995 e 1998, das 805 proposições analisadas pelo Congresso Nacional, 648 (80,49%) foram de iniciativa do Executivo, 141 (17,51%) partiram do Legislativo e 16 (1,98%) do Judiciário. Além disso, houve grande variação no tempo de tramitação: proposições do Executivo foram aprovadas em cerca de 183 dias, enquanto as do Legislativo e do Judiciário levaram, em média, 1.194 e 550 dias, respectivamente (Pereira e Mueller, 2000).

Figueiredo e Limongi (1999, p. 85) sustentam que "a mesma matéria, se apresentada sob a forma de projeto de lei ordinária, tenderia a ser rejeitada". Como observa Vanessa Elias

de Oliveira (2009, p. 18), "a edição da MP implica imediata alteração do *status quo*. O Congresso não escolhe entre aprovar ou rejeitar uma proposta futura, mas entre manter ou desfazer um ato já em vigor, com efeitos sociais e econômicos concretos".

Ao produzir normas com eficácia imediata, sem a necessidade de autorização prévia do Parlamento, esse instrumento confere ao Executivo a possibilidade de implementar sua agenda legislativa de forma mais célere, com posterior apreciação pelo Congresso. A Resolução nº 1, de 1989 do CN, ao admitir no §5º do artigo 5º a presunção tácita de urgência e relevância caso não houvesse deliberação em duas sessões conjuntas, e ao silenciar sobre a reedição de medidas provisórias, favoreceu a utilização contínua do instituto. Dados da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados apontam que, entre outubro de 1988 e a vigência da EC n. 32 de setembro de 2001, foram editadas 619 medidas provisórias originárias, número que ultrapassou 5.400 com as reedições (Alves de Oliveira, 2009).

Havia o entendimento de que a não-apreciação pelo Legislativo não impediria que uma medida provisória fosse reeditada sucessivas vezes com o mesmo conteúdo. Este é o caso da MP nº 2.096, de 25 de janeiro de 2001, reeditada 89 vezes, sem apreciação parlamentar da matéria (Figueiredo e Limongi, 1999). A resposta a esse cenário veio por meio de reforma do texto constitucional, cujo propósito era racionalizar o uso das medidas provisórias, estabelecer balizas temporais mais rígidas e reforçar o controle político do Congresso Nacional.

A necessidade de edição de medidas provisórias, segundo Ames (2003), justifica-se pelo modo de funcionamento da democracia brasileira, travada pelo obstructionismo parlamentar, tendo em vista que os políticos são incentivados a maximizar seus ganhos pessoais — em primeiro lugar, suas finanças particulares — e a cavar projetos e recursos para suas clientelas específicas. Ainda que seja possível encontrar deputados e senadores programaticamente orientados, esse tipo de parlamentar constitui a minoria. Os demais orientam suas carreiras para a oferta de contratos de obras públicas e nomeações para cargos burocráticos. Os presidentes da República, por sua vez, precisam estar sempre reconstruindo maiorias (Ames, 2003).

Por outro lado, Limongi e Figueiredo consideram que os poderes constitucionais atribuídos ao Poder Executivo seriam suficientes para que este governasse a um custo relativamente baixo, aprovando a sua agenda em um ambiente previsível e de cooperação com o Legislativo.

Veja:

Obviamente, o governo não tem apoio pleno e incondicional de suas bases partidárias. Isso raramente ocorre em contextos decisórios, em que o conflito é regulado por regras democráticas. Porém, como demonstram as recentes mudanças no país, o governo não encontra no Congresso um obstáculo

intransponível à implementação de sua agenda. (Limongi; Figueiredo, 1999, p. 103)

Fato é que a prática constitucional, com a edição de medidas provisórias após a vigência da Constituição de 1988, revelou uma ironia, conforme aponta o Ministro Celso de Mello:

[...] somente no período compreendido entre 1995 e a presente data [abril de 2002], o Presidente da República – entre edições e reedições – promulgou, sozinho, um total de medidas provisórias (em torno de 5.276), total esse equivalente a mais do que o dobro de decretos-leis (precisamente 2.272 decretos) editados pelos gerais-Presidentes, ao longo de todo o regime de exceção, que, no Brasil, vigorou entre 1º de abril de 1964 e 15 de março de 1985, [...] numa evidente atestação de que o Chefe do Poder Executivo da União transformou-se, definitivamente, em verdadeiro legislador solitário da República. (Brasil, Supremo Tribunal Federal. ADI -MC 2.213-DF, Relator Min. Celso de Mello, Publicado em 23.04.2004)

Mesmo reformando o texto constitucional, o Legislativo não estabeleceu critérios objetivos e explícitos que pudessem restringir, de fato, a prerrogativa presidencial:

Se de um lado houve [na EC 32/01] limitação do poder de edição de medidas provisórias pela Presidência, de outro se ampliaram alguns aspectos do poder de agenda do Executivo [o sobrestamento de pauta]. Após anos de prática de reedição de medidas provisórias (o que a doutrina nacional condenou), nosso Parlamento, de modo contido, redesenhou o instituto, mantendo forte poder de agenda, ainda, nas mãos do Presidente da República. (Sampaio, 2006, p. 117)

Nesse sentido, embora o Brasil tenha adotado o modelo da tripartição de poderes, essa adesão não ocorreu de forma rígida. Em outros modelos presidencialistas, o Executivo não participa do processo de produção normativa. Porém, nosso sistema admite a participação do Executivo do mesmo modo como ocorre no parlamentarismo (Alves de Oliveira, 2009).

Para melhor compreensão do desenho da separação de poderes e especialmente a atuação do Poder Executivo na elaboração das normas, analisaremos a seguir como isso ocorre no procedimento legislativo.

1.2 A PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA NORMA

Na lição de José Afonso da Silva (2017, p. 42), o processo legislativo pode ser conceituado como “o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado”. O objetivo do processo legislativo é produzir, por meio do debate entre as diferentes classes da sociedade representadas no Parlamento, a norma do Estado que irá imperar na sociedade e encontra-se disciplinado na seção que trata do Poder Legislativo (arts. 59 a 69 da CF).

O procedimento de elaboração de leis pode ser dividido nas seguintes etapas: iniciativa, deliberação, votação e sanção¹. O Poder Executivo possui participação ativa no processo de formação das normas, seja na elaboração direta da norma ou na intervenção em uma das fases do processo de formação do ato legislativo.

O processo legislativo se instaura com a fase de iniciativa. José Afonso da Silva (2017) classifica a iniciativa como um poder de escolha atribuído a um órgão público para atuação de um programa ideológico através de regulamentação legislativa e mediante apresentação de um projeto de lei. Portanto, as escolhas políticas de um órgão se iniciam por intermédio de um projeto de lei apresentado ao Parlamento. Após a regulamentação dessas prioridades na lei é que se inicia a execução do programa político.

O poder de iniciativa do Chefe do Executivo é regulamentado pelo art. 61 da Constituição Federal, segundo o qual a prerrogativa de solicitar a iniciativa das leis complementares e ordinárias é atribuída a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral de República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

A Constituição alargou o rol de legitimados a provocar a iniciativa legislativa, fortalecendo a independência e harmonia entre os poderes. Contudo, o constituinte originário reservou no artigo 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal, algumas matérias à iniciativa reservada do Chefe do Executivo a fim de evitar a interferência no âmbito de suas atribuições.

As hipóteses elencadas dizem respeito às leis que: a) fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; disponham sobre: b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; c) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; d) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria e) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; f) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; g) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

¹ Alguns autores apresentam uma classificação diferente, contudo optou-se por utilizar a classificação de José Afonso da Silva.

Nas fases de deliberação e votação de leis, o governo exerce influência por intermédio do parlamentar que exerce o papel de líder do governo perante o Poder Legislativo. O líder é responsável por articular votos, defender as propostas do governo, organizar a pauta de acordo com os interesses deste, além de outras atribuições.

O Regimento Comum do Congresso Nacional prevê a indicação pelo Presidente da República de parlamentar para exercer a função de líder do governo (art. 4º, §1º, do RCCN). A função de líder de governo é prevista também no Regimento Interno do Senado Federal (art. 66-A do RISF). O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que o líder do governo tem direito à voz no Colégio de Líderes (art. 20, §1º, do RICD). Desse modo, há participação efetiva do governo em todas as fases do processo legislativo.

A sanção ou o veto também constitui importante etapa do processo legislativo, cuja participação do Executivo é imprescindível. Entretanto, alguns atos normativos independem de sanção. Segundo Souza (2024), os decretos legislativos não se submetem à sanção do Presidente da República. Também não se submetem à sanção emendas constitucionais (art. 60, § 3º, da CF/88), resoluções e leis com veto derrubado.

As leis ordinárias e leis complementares dependem de sanção presidencial. Souza (2024) afirma que os projetos de lei complementar observam a mesma tramitação das leis ordinárias, com exceção do quórum. Dessa forma, o procedimento de sanção das leis ordinárias, previsto no artigo 66, *caput*, da Constituição Federal, aplica-se às leis complementares.

No caso das medidas provisórias, se elas forem aprovadas sem alterações, serão convertidas em lei e promulgadas pela Mesa do Congresso Nacional (art. 12 da Res. 1/2002-CN). Em caso de emenda às medidas provisórias, elas tramitarão como projeto de lei de conversão e serão submetidas à sanção presidencial (art. 13 da Res. 1/2002-CN).

A sanção, de acordo com a lição de José Afonso da Silva (2017, p. 215), é “a adesão dada pelo Chefe do Poder Executivo ao projeto aprovado pelo Congresso Nacional, de tal sorte que enquanto ela não se manifesta, a obra legislativa não se encontra definitivamente formada”. A sanção é o ato pelo qual o Executivo manifesta sua concordância com o projeto de lei aprovado pelo Parlamento.

Segundo Clève (2020) O Brasil importou do direito norte-americano o instituto da sanção (positiva ou negativa). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1891 previa que o Presidente da República, caso julgasse inconstitucional ou contrário aos interesses da nação, poderia negar sanção ao projeto de lei (art. 37, §1º, da CF/1891).

Nos mesmos moldes dos Estados Unidos, a sanção negativa (veto) possuía caráter suspensivo e só poderia abranger o texto integral da norma. Diz-se suspensivo porque o

Congresso poderia suspender a sanção negativa pelo voto de 2/3 de seus membros (art. 37, §3º, da CF/1891).

Prevalece até hoje no direito norte-americano a característica de que o veto só pode abranger a norma em sua integralidade, ou seja, não há veto parcial, exceto quando se tratar de lei orçamentária. Ou o Presidente veta todo o projeto de lei ou o sanciona em sua totalidade. Em nosso ordenamento jurídico, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o instituto do veto parcial foi adotado primeiro pelas Constituições estaduais da Bahia, Maranhão e Minas Gerais, nas leis orçamentárias (Clève; Barroso 2011).

Em âmbito geral, o Presidente Epitácio Pessoa adotou a medida drástica de vetar todo o orçamento, em 1922, por ausência de previsão de veto parcial no intuito de combater as caudas orçamentárias. Entretanto, sob a presidência de Artur Bernardes, responsável direto pela inserção do veto parcial na constituição mineira em 1920, o veto parcial foi introduzido na Constituição por intermédio da Emenda Constitucional nº 3, de setembro de 1926. A partir daí o veto foi mantido pelas demais constituições com algumas alterações (Clève; Barroso, 2011).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a Casa onde for concluído o projeto de lei deve encaminhá-lo ao Presidente da República (art. 66 da CF). Se o Chefe do Executivo considerar o projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, deverá vetá-lo total ou parcialmente no prazo de 15 dias úteis a contar do recebimento e deverá comunicar as razões da sanção negativa ao Presidente do Senado Federal no prazo de 48 (quarenta e oito) horas (art. 66, §1º, da CF).

Importante mencionar que a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal tem sido rigorosa quanto à observância de tais prazos. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 893, a Corte reconheceu a inconstitucionalidade do veto ao argumento de que “o poder de veto previsto no art. 66, § 1º, da Constituição não pode ser exercido após o decurso do prazo constitucional de 15 (quinze) dias úteis” (Brasil, 2022, n/p).

O caso tratava do veto do Presidente Bolsonaro ao artigo 8º da Lei nº 14.183, de 2021 que impedia a concessão de isenção fiscal ao imposto de importação e ao imposto sobre produtos industrializados na importação de petróleo e derivados por empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus.

O Presidente da República poderia exercer o direito de veto até o dia 14 de julho de 2021. Ele editou a mensagem de veto nº 339/2021 que não fez qualquer menção ao artigo 8º da presente norma. No dia seguinte, a Lei nº 14.183, de 2021 foi publicada no dia 15 de julho de 2021 e, de maneira intempestiva, o Chefe do Executivo editou nova mensagem de veto na tentativa de “salvar” a mencionada isenção fiscal.

A ADPF 893 foi julgada procedente por maioria de votos (7 x 4), afastando-se o veto do Presidente da República e restaurando os efeitos do artigo 8º do diploma normativo que vetava a manutenção da isenção fiscal. O proponente da ação alegava que o veto representava uma violação ao princípio da separação de poderes.

Importante consignar que o veto do Presidente da República ao projeto de lei tem apenas efeito suspensivo. Isso, porque, a Constituição estabelece que o Congresso Nacional poderá, dentro do prazo de 30 dias, em sessão conjunta, rejeitá-lo por meio do quórum da maioria absoluta de seus integrantes (art. 66, §4º, da CF). Quando isso ocorre, há um claro sinal de desarranjo no diálogo institucional entre Executivo e Legislativo.

No Brasil, o Chefe do Executivo pode vetar um projeto de lei por questão de ordem jurídica ou política (art. 66, §1º, da CF). O veto terá natureza jurídica quando se entender que ele contraria o ordenamento jurídico. Trata-se aqui de uma importante ferramenta à disposição do Executivo para impedir que uma norma, flagrantemente ilegal ou inconstitucional, ingresse no ordenamento jurídico. O veto de natureza política, por sua vez, ocorre quando a norma elaborada contraria o interesse político e, neste último caso, dada a sua natureza, não se admite o controle judicial das razões do veto (José Afonso da Silva, 2017).

Superadas as etapas de iniciativa, discussão, deliberação e sanção, a norma deverá ser promulgada e publicada. A promulgação, segundo José Afonso da Silva (2017, p. 238), é “uma imposição constitucional, que revela uma obrigação, um dever, imposto sucessivamente ao Presidente da República, ao Presidente e ao Vice-Presidente”. Não foi em vão o fato de o autor conceituá-la apenas como “ato”. Alguns autores tratam o ato de promulgação como ato legislativo e outros o conceituam como ato executivo (Silva, 2017), mas tem prevalecido o entendimento de que se trata de um dever imposto constitucionalmente. Cuida-se de um ato mediante o qual se comunica a existência da norma.

A tentativa de qualificar a promulgação como ato legislativo perde força diante da leitura do art. 66, §7º da Constituição, que traz a seguinte expressão: “se a lei não for promulgada em até 48 horas pelo Presidente da República”. Desse modo, a promulgação é um ato não integrante do processo legislativo que foi imposto constitucionalmente. Enquanto a sanção recai sobre o projeto de lei, a promulgação tem como objeto o ato legislativo completo e acabado.

A Constituição Federal atribui, em princípio, ao Chefe do Executivo a missão de “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis” (art. 84, inc. IV). O uso do termo “em princípio” justifica-se pelo fato de que nem todo ato normativo é promulgado pelo Executivo.

Por outro lado, compete aos respectivos Presidentes a promulgação dos atos de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF), atos de competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51 da CF) e do Senado Federal (art. 52 da CF). O artigo 48 da Constituição Federal estabelece que nessas hipóteses não se exige a sanção presidencial, o que se aplica, por consequência lógica, à promulgação.

Concernente à promulgação, existem, ainda duas hipóteses que merecem atenção. A Constituição atribui ao Chefe do Executivo o dever de sancionar, promulgar e dar publicidade às leis (art. 84, inc. IV, da CF). Todavia, o Poder Constituinte, ciente de que nem sempre haverá perfeita harmonia legislativa e política entre Executivo e Parlamento, previu mecanismos de superar essa crise caso venha a ocorrer.

Na hipótese de o projeto de lei ter sido vetado pelo Presidente da República, as razões do veto serão encaminhadas ao Presidente do Senado Federal. O veto será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional que poderá, mediante quórum qualificado da maioria absoluta de Deputados e Senadores, rejeitá-lo (art. 66, §4º, da CF).

A rejeição do veto pelo Parlamento equivale à sanção e, nesse caso, a lei deve ser encaminhada ao Chefe do Executivo para promulgação no prazo de 48 (quarenta e oito) horas após o recebimento da comunicação de rejeição do veto (art. 66, §7º, da CF). O dispositivo normativo estabelece que esse prazo também se aplica na hipótese de sanção tácita da norma (art. 66, §3º, da CF), ou seja, ultrapassado o prazo para a sanção ou veto da lei, deverá haver a sua promulgação. Isso, porque, em nosso ordenamento jurídico admite-se a sanção tácita (Mendes; Branco, 2018), porém a promulgação será sempre formal.

Nessas duas situações, caso o Chefe do Executivo descumpra sua atribuição de promulgar a norma, a incumbência é transferida constitucionalmente ao Presidente do Senado. Caso este também permaneça recalcitrante, deverá o Vice-Presidente do Senado fazê-lo. E aqui, vale mencionar, é uma obrigação que não admite delegação. O Vice-Presidente funciona como um verdadeiro “soldado de reserva”. Por fim, cabe ressaltar que ultrapassado o prazo de 15 dias úteis sem qualquer manifestação do Presidente da República, ocorrerá a sanção tácita (art. 66, §3º, da CF).

Ultrapassada a etapa sancionatória, a norma deve ser promulgada. O Presidente da República promulga as medidas provisórias e os decretos legislativos. Nesses casos, não há que se falar, via de regra, em sanção. Concernente às leis ordinárias e leis complementares, ele pode participar das etapas de iniciativa, sanção e promulgação.

A publicação é uma condição para que a lei entre em vigência. Porém, não se deve confundir a força obrigatória da lei com a publicação, pois essa qualidade é determinada pelo

legislador. Normalmente, as leis costumam trazer em seu bojo a expressão de que ela entra em vigor na data de sua publicação. Entretanto, nada impede que o legislador estabeleça um momento diferente para a sua vigência.

Mesmo nas hipóteses em que a data da vigência da norma não conste expressamente, deve-se recorrer à lei de introdução às normas do direito brasileiro segundo a qual, a lei começará a vigorar em todo o País após oficialmente publicada (art. 1º da LINDB). Todavia, existe disposição normativa que estabelece a cláusula de vigência como conteúdo obrigatório de toda lei (art. 8º da LC nº 95, de 1998).

A Constituição confere ao Chefe do Executivo a incumbência de fazer publicar as leis (art. 84, inc. IV, da CF). As normas de competência exclusiva do Congresso Nacional, as de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal serão publicadas pelos respectivos Presidentes (Clève, 2020). Normalmente, essa publicação ocorre dentro do prazo de promulgação. Além da possibilidade de participação direta do Executivo no processo legislativo, há outros meios pelo qual o Chefe do Executivo pode influenciar na produção normativa.

1.3 OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DO EXECUTIVO NA PRODUÇÃO NORMATIVA

O item 1.2 abordou os meios à disposição do Chefe do Executivo para que ele exerça um controle prévio sobre o processo de formação das normas. Porém, além dessas hipóteses elencadas, essa influência também se manifesta de modo informal. Como já vimos, os Estados Unidos, com sistema presidencialista idêntico ao nosso, não contempla o Presidente da República com a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, o que, em tese, lhe garante menos força para influenciar no processo de produção normativa.

Todavia, mesmo diante dessa limitação, a experiência norte-americana tem demonstrado que o Presidente exerce forte influência no processo legislativo a fim de colocar em plano seu projeto de governo. Essa interferência ocorre por meio do direcionamento de suas propostas legislativas aos parlamentares de sua base aliada a fim de que eles deflagrem o processo legislativo de interesse governamental (Clève, 2020).

Nos sistemas parlamentaristas, o Governo detém o direito de propor emendas aos projetos de lei de iniciativa extragovernamental; ou seja, é possível apresentar emendas a projetos de lei que não foram de sua iniciativa. Contudo, essa prerrogativa não encontra previsão no sistema presidencialista (Silva, 2017). O direito de propor emendas aos projetos de lei é uma prerrogativa do parlamentar e das Comissões do Legislativo. Porém, os projetos de iniciativa reservada não se submetem às emendas (Souza, 2024).

Os titulares da iniciativa extraparlamentar encaminham seus projetos de lei ao Legislativo por intermédio de mensagem. Todavia, esses titulares não detêm o poder de propor modificações ao texto original por intermédio de emendas. Nesse caso, o titular da iniciativa extraparlamentar que desejar realizar modificações à proposição já encaminhada ao Legislativo, deverá fazê-lo por intermédio do envio de mensagens aditivas dirigidas ao Presidente da Câmara. Com isso, o titular da iniciativa legislativa propõe alteração ou acrescenta algo ao seu projeto já encaminhado ao Congresso (Silva, 2017).

A praxe de encaminhar mensagens aditivas ao Congresso não encontra previsão normativa, mas tem sido um expediente utilizado pelos titulares da iniciativa legislativa. Acerca dessa ausência de previsão normativa, José Afonso da Silva (2017) afirma que esta prática não está prevista nem na Constituição, nem nos Regimentos, nem (que saibamos) em qualquer outro diploma legal.

A única menção expressa ao direito de enviar mensagens ao Congresso encontra-se prevista no art. 166, §5º, da CF, segundo o qual o Chefe do Executivo poderá encaminhar mensagens ao Congresso Nacional para propor alterações nos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.

Nesse caso, a possibilidade do envio de mensagens propondo modificações ao projeto de lei é restrita às matérias elencadas e apresenta como prazo final a data em que iniciada a votação na Comissão Mista. No entanto, o Chefe do Executivo tem adotado essa prática em outros projetos de lei de sua iniciativa, sendo um importante instrumento na condução do processo legislativo (Silva, 2017). José Afonso da Silva (2017) faz a ressalva de que as mensagens aditivas só podem acrescentar dispositivos à proposição e jamais poderão suprimir ou substituir dispositivos. Não poderão, ainda, contrariar emenda parlamentar incluída ao projeto.

A Constituição Federal prevê, de modo idêntico ao sistema americano, a possibilidade de o Presidente da República remeter mensagem e plano de Governo ao Congresso Nacional no momento da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que entender necessárias (art. 84, inc. XI, da CF). Trata-se de um expediente por meio do qual o Presidente da República pode influenciar os trabalhos legislativos ao ressaltar as necessidades públicas mais urgentes na condução política do país. Além disso, ninguém melhor que o Chefe do Executivo e sua equipe para esquadrihar os maiores entraves para o desenvolvimento da nação.

Não se pode deixar de mencionar que os meios de comunicação institucionais e não institucionais são recursos eficazes para fomentar a produção normativa e para incentivar a

aprovação de leis de interesse do Poder Executivo. A comunicação social possibilita a divulgação dos projetos de lei em tramitação, gera pressão da opinião pública, forma narrativas, influencia a opinião pública, amplia movimentos sociais e permite a fiscalização do Poder Legislativo.

Ademais, o Executivo dispõe de um meio de comunicação institucional com o intuito de obter adesão aos projetos governamentais. Nesse sentido, ao tratar do sistema de comunicação social do Poder Executivo, o artigo 2º do Decreto nº 67.611, de 19 de novembro de 1970, estabelece que é de sua incumbência “o encargo de formular e aplicar a Política capaz de, no campo interno, predispor, motivar e estimular a vontade coletiva par o esforço nacional de desenvolvimento”.

A Lei nº 14.818, de 2024, de iniciativa do Governo, que tem por objetivo conceder incentivo financeiro mensal para alunos de baixa renda matriculados no ensino médio, é um exemplo de projeto que foi bastante divulgado nos meios sociais. Essa temática era uma proposta de campanha da candidata à Presidência da República Simone Tebet nas eleições de 2022. Neste pleito, os candidatos Lula e Bolsonaro foram disputar o segundo turno, tendo em vista serem os dois mais bem votados. No segundo turno das eleições, Tebet apoiou o candidato Luiz Inácio Lula da Silva e exigiu, em troca do apoio político, o compromisso dele com o programa de incentivo ao ensino médio.

A proposta foi inserida em um projeto de lei que já tramitava na Câmara (PL 54, de 2021), de autoria da Deputada Tabata Amaral. No dia 16 de janeiro de 2024, a norma foi sancionada pelo Presidente da República e batizada como Programa Pé-de-Meia. Considerando que a regulamentação desse incentivo financeiro é benéfica à população mais carente e o notório impacto positivo desse programa no combate à evasão escolar no ensino médio, aliada à ampla publicidade que foi dada ao programa nos meios de comunicação em massa que se iniciou desde os debates eleitorais na campanha presidencial de 2022, a iniciativa legislativa do Executivo superou todas as etapas do processo legislativo e está em vigor.

Ainda sobre o apelo aos meios de comunicação de massa, é preciso ressaltar que as modernas ferramentas de comunicação digital têm assumido um papel preponderante diante do eleitorado. Os meios de comunicação tradicionais já não são suficientes. Atualmente, a utilização do X (antigo Twitter), Instagram, Facebook e outras redes sociais são fortes aliados em todas as áreas e que servem como recurso indireto de exercer influência no processo legislativo.

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, um fato veio à tona e guarda pertinência com a presente temática: no dia 17 de setembro de 2024, foi editada a Instrução Normativa RFB

n.º 2219. A instrução foi editada com base no poder regulamentar do Poder Executivo. A instrução tratava sobre a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações financeiras de interesse da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil na e-Financeira. O artigo 15, incs. I e II, trazia a previsão de que as operadoras de cartões de crédito e instituições de pagamento que oferecem serviços como transferências, recebimentos e emissão de cartões estavam obrigadas a encaminhar informações relativas a movimentações financeiras quando estas ultrapassarem a quantia de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), no caso de pessoas físicas, e R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), no caso de pessoas jurídicas.

A norma foi publicada no ano de 2024 e entrou em vigor em janeiro de 2025. O Governo alegava que a norma tinha por objetivo combater a evasão fiscal e promover transparência nas operações financeiras globais². Entretanto, por intermédio de um vídeo publicado nas redes sociais, o Deputado Federal Nikolas Ferreira (PL/MG) criticou, acintosamente, a normativa ao argumento de que a medida era prejudicial à população, pois tinha como objetivo aumentar a fiscalização e a arrecadação de impostos.

O vídeo viralizou nas redes sociais alcançando a marca de mais de 200 (duzentos milhões) de visualizações. O nome do Deputado apareceu entre um dos dez mais comentados no X (antigo Twitter)³. Em razão do sucesso do vídeo, O Governo revogou a norma por intermédio da Instrução Normativa RFB nº 2247, de 15 de janeiro de 2025. A Instrução Normativa não se enquadra, tecnicamente, no conceito de lei, mas tal fato demonstra a forma como o apelo aos modernos meios de comunicação pode refletir no processo de formação das normas.

Todavia, é importante mencionar que esses meios de comunicação podem ser autênticos ou inautênticos. Os meios autênticos trabalham com uma informação verídica, ao passo em que os meios inautênticos trazem informações distorcidas da realidade.

A publicidade é um meio institucional de influenciar o processo legislativo. Em função da adoção do regime republicano e do princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF), o voto parlamentar deve ser, em regra, aberto. As hipóteses em que o voto pode se manifestar de maneira secreta é uma exceção constitucional (art. 52, incs. III, IV e XI, da CF).

² GAZETA DO POVO. **Receita vai monitorar movimentações de cartão de crédito e Pix acima de R\$ 5 mil.** 05 jan. 2025. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/receita-monitorar-cartao-credito-pix-acima-5-mil/?ref=veja-tambem>>. Acesso em: 16 dez. 2025.

³ GAZETA DO POVO. **O Pix e o desejo ensandecido de controlar o discurso.** 16 jan. 2025. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/editoriais/video-nikolas-ferreira-pix-controle-discurso/>>. Acesso em: 16 dez. 2025.

Acerca da publicidade no processo legislativo, Victor Marcel Pinheiro (2024) afirma que a expressão “discussão” inserida nos dispositivos do art. 58, §2º, inc. I; art. 60, §2º, art. 64, caput; e art. 11, parágrafo único do ADCT merece interpretação ampla, exigindo que essa troca de argumentos de natureza pública entre os parlamentares e entres estes a sociedade em geral deve se estender para além do momento formal dos debates orais nas comissões ou Plenários das Casas Legislativas.

O autor entende que o princípio da publicidade vai além, ao afirmar que ele deve ser compreendido de maneira mais abrangente, não se limitando a simples disponibilização de algumas informações oficiais a critério dos órgãos públicos. Nas suas palavras, as pessoas devem ter acesso a todo e qualquer documento produzido pelo poder público que tenha servido de base para a tomada de decisão política (Pinheiro, 2024).

Ele conclui afirmando que existem três dimensões do princípio da publicidade no processo legislativo: o conteúdo das propostas normativas deve ser de conhecimento da sociedade em geral; a divulgação de documentos produzidos e utilizados durante o processo legislativo para subsidiar os parlamentares e o conhecimento da interação entre os parlamentares e os atores externos do processo legislativo (Pinheiro, 2024).

Todavia, Jeremy Bentham (2011) argumenta que a publicidade dos trabalhos legislativos não serve como instrumento de pressão do Monarca sobre o Parlamento. Em outras palavras, o simples fato de vigorar o princípio da publicidade no processo legislativo não pode ser utilizado como recurso indireto de pressão do Executivo sobre os parlamentares. Isso, porque, mesmo que as deliberações fossem secretas, sempre haveria “espiões” do governo infiltrados nos trabalhos legislativos. Ele arremata afirmando que a publicidade é exatamente um meio de o Parlamento se proteger.

Em que pese a opinião de Bentham de que a publicidade do processo legislativo não configura um instrumento de imposição sobre a tomada de decisão política do parlamentar, não se pode negar que a publicidade compele os membros do Legislativo a exercer o seu mandato de acordo com sua base eleitoral, pois, segundo afirma Pinheiro (2024), a representação substantiva cria um vínculo permanente entre representantes e representados. Em outras palavras, o trabalho do representante estará sempre sob a contínua fiscalização dos seus representados (eleitores). Desse modo, mesmo que a publicidade do processo legislativo não se manifeste de maneira plena em todas as suas etapas, o fato de as discussões e deliberações serem abertas e a velocidade com que a informação se propaga diante dos modernos meios de comunicação são fatores exercem pressão social sobre o parlamentar na hora de externar suas decisões políticas.

Ademais, mesmo que o parlamentar faça parte de uma legenda de oposição ao governante em exercício e ainda que lhe seja interessante o insucesso dos programas políticos almejados pelo Chefe do Executivo, o seu voto deve, em menor ou maior grau, guardar pertinência ao interesse do bem maior, sob pena de colocar em xeque a continuidade de seu mandato.

Magali Carvalho Alves de Oliveira (2009) faz referência ao recurso da patronagem. Em suas palavras, o Executivo dispõe de recursos para cooptar legendas partidárias com o intuito de obter a aprovação das normas que são de interesse governamental. Esses recursos podem consistir na promessa de cargos estratégicos ou destinação de emendas que são de interesse da agremiação partidária ou de seus integrantes.

Trata-se de um recurso bastante comum e que tem sido uma praxe aceita em nosso ordenamento jurídico. Ademais, a Constituição Federal possibilita que Deputados e Senadores assumam cargos de Ministro de Estado sem a perda do cargo (art. 56, inc. I, da CF). No caso, o parlamentar se licencia do cargo enquanto estiver servindo ao Executivo e, na hipótese de deixar o cargo, retorna ao mandato parlamentar. No entanto, a participação do Poder Legislativo na alocação de recursos orçamentários foi ampliada por meio das emendas impositivas a partir da Emenda Constitucional n. 86, de 2015 que inseriu o artigo 166-A à Constituição Federal. Por meio dessa alteração constitucional, os parlamentares passaram a destinar recursos diretamente aos entes federativos, sem necessidade de acordo prévio ou convênio com o Poder Executivo.

O artigo 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988 regulamenta as transferências especiais. Com base nesse dispositivo, deputados e senadores começaram a destinar recursos aos entes federativos sem a necessidade da celebração de acordo ou instrumento congênere. Tais destinações receberam o nome de “emendas Pix”. No entanto, devido à falta de transparência, dificuldade de controle, violação do princípio da separação de poderes e excesso de poder financeiro atribuído ao Legislativo, o Ministro Relator Flávio Dino deferiu, em parte, a medida cautelar para suspender as “emendas Pix”. A decisão foi posteriormente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal⁴.

Além do recurso da patronagem, o Poder Executivo pode influenciar o processo legislativo por intermédio de meios que possibilitam alterar a agenda dos trabalhos do Poder Legislativo.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.688 MC-Ref/DF, ADI 7.695 MC-Ref/DF e ADI 7.697 MC-Ref/DF**, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 19/08/2024.

1.4 PODER DE AGENDA

Magali Carvalho Alves de Oliveira (2009, p. 16) afirma que “um dos principais, senão o principal fator contribuinte para a preponderância legislativa do Executivo pode ser verificado pelo poder que detém o Executivo de controlar o quê e quando será votado pelo Legislativo, o chamado Poder de Agenda”.

Santos e Borges (2018) lecionam que o conceito de poder de agenda explica porque é possível alcançar maiorias estáveis mesmo diante dos dilemas de ações coletivas. São regras estruturadas com o objetivo de conceder prerrogativas para que determinados atores possam coordenar os sistemas de votação, alcançando um processo decisório estável. Segundo os autores, existem dois grandes dilemas coletivos que justificam a necessidade do estabelecimento do poder de agenda: a escassez de tempo e das maiorias cíclicas.

Todo processo de tomada de decisão exige tempo e, no seu “estado de natureza”, inexistem regras limitativas de participação dos atores no processo decisório e regras limitativas de proposições, o que pode levar ao congestionamento da pauta decisória. Afirmam, ainda, que a escassez de tempo é um incentivo para o estabelecimento de regras que permitam o comportamento estratégico dos atores, sob pena de uma paralisia decisória (Santos; Borges, 2018).

A questão do chamado paradoxo do voto ou maiorias cíclicas é outro dilema coletivo que deve ser levado em consideração. Isso aponta para a dificuldade em se alcançar uma decisão coletiva única e estável em razão das preferências individuais dos atores envolvidos. Os autores lecionam, que diante de várias alternativas de voto, “é impossível saber qual a preferência da coletividade, pois dependendo da ordem em que as alternativas forem consideradas qualquer uma delas pode sair vitoriosa” (Santos; Borges, 2018, p. 11).

Outro fator é mencionado pelos autores em relação às maiorias cíclicas:

Já o teorema apresentado por McKelvey (1976) é uma derivação mais complexa do modelo anterior e que ficou conhecido como Teorema do Caos (ou Tudo é Possível). Uma das características mais importantes desse teorema é que as posições dos agentes políticos podem ser concebidas como pontos no “espaço” e cada membro localiza a alternativa que lhe proporciona maior utilidade, segundo sua escala de valores. Essa alternativa que traz ao indivíduo maior nível de utilidade frente a qualquer outra é chamada de “ponto ideal” (ponto de maximização da satisfação do indivíduo). Sendo a escala de preferências dos atores uma construção individual, as escolhas de cada ator são feitas em função da distância entre uma alternativa colocada a voto e seu ponto ideal. (Santos; Borges, 2018, p. 10)

Acerca da estabilidade das decisões, Figueiredo e Limongi (1999), analisando as proposições legislativas e votações nominais ocorridas entre 1989 e 1998, concluem que o

padrão de produção legislativa não diverge muito do regime presidencialista, em razão do poder de iniciativa do Executivo e do grau de sucesso das proposições legislativa.

O poder de agenda constitui uma importante ferramenta à disposição do Executivo a fim de concretizar o projeto de governo almejado. Ele escolhe o momento adequado em que enviará ao Legislativo sua proposta. Ademais, de nada adianta o Poder Executivo encaminhar ao Congresso um projeto de lei em momento de forte tensão política entre os poderes. Não seria uma conduta prudente, sob pena de se obter uma derrota previamente anunciada.

Pedro Abramovay (2012) sustenta que o poder de agenda é um meio pelo qual o Presidente da República consegue superar a grande quantidade de veto *players* existentes em nosso sistema para colocar em prática seu programa de governo. *Veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política (Tsebelis, 2009).

Pedro Vieira Abramovay (2012) arremata citando como exemplos de veto *players* o sistema bicameral com grandes coalizões, o hiato ideológico entre os partidos e entre os próprios membros de uma mesma agremiação partidária. Na eleição de 2022, O Senado Federal passou a ser composto por 15 partidos políticos distintos, sendo que a maior bancada é formada pelo Partido Liberal, partido de oposição ao Chefe do Executivo. A Câmara dos Deputados passou a ter, na sua composição, noventa e nove parlamentares.

Isso aponta para a necessidade de o Executivo obter meios estratégicos no processo de formação das leis. Isso se torna ainda mais urgente diante da infinitude de recursos colocados à disposição da minoria no Parlamento, a concessão do poder de agenda ao Presidente da República mostra-se necessária para impedir o engessamento do plano de governo e conferir eficiência democrática ao sistema.

A faculdade de induzir a atividade legislativa mediante a solicitação de urgência aos projetos de lei de sua iniciativa (art. 64, §1º, da CF) é um dos instrumentos elencados em nosso texto constitucional que exemplifica o poder de agenda do Chefe do Executivo. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que o Presidente da República poderá solicitar regime de urgência após a remessa do projeto e em qualquer etapa do seu andamento (Art. 204, §1º, do RICD). Coube ao regimento interno estabelecer o momento em que será solicitada a urgência constitucional.

A tramitação das propostas legislativas não atribui, em regra, prazo para finalização. Todavia, a solicitação de urgência impõe ao Legislativo a obrigatoriedade do cumprimento de prazos por expressa determinação constitucional.

Após a solicitação da urgência constitucional, cada uma das Casas Legislativas terá o prazo de quarenta e cinco dias para se manifestar sobre a proposta legislativa (art. 64, §2º, da CF). Cabe mencionar que o descumprimento do prazo tranca a pauta da respectiva Casa Legislativa que descumpriu o prazo constitucional. Somente as deliberações legislativas que tenham prazo constitucionalmente estabelecido, como as medidas provisórias, não serão sobrestadas.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara, essa deliberação sobre a matéria deve ser definitiva no Plenário (art. 204, inc. I, do RICD). Nesse sentido, se houver apenas a manifestação de um órgão fracionário, o requisito do prazo constitucional não estará atendido e haverá o sobrestamento de todas as demais deliberações legislativas da Casa. Em caso de apresentação de emenda pelo Senado Federal, a Câmara terá o prazo de dez dias para apreciá-la, podendo mantê-la ou não. Considerando que as propostas legislativas do Presidente da República se iniciam na Câmara Legislativa, ela funcionará sempre como a Casa Revisora e terá sempre a última palavra sobre o projeto final.

É possível perceber que tal recurso à disposição do Poder Executivo é um forte aliado para a consecução da aprovação de normas de sua iniciativa. Isso ocorre porque a solicitação de urgência dará maior agilidade ao trâmite da proposta legislativa, permitindo que se alcance maior efetividade democrática. A medida provisória também é um típico exemplo do poder de agenda conferido ao Presidente da República. Tal ato normativo possui força de lei no momento em que é editado pelo Executivo e, após isso, é submetido à deliberação do Poder Legislativo.

2 MEDIDAS PROVISÓRIAS

2.1 MEDIDAS PROVISÓRIAS (ORIGEM)

A trajetória das medidas provisórias no Brasil encontra suas raízes históricas no uso dos decretos-leis como instrumentos de exceção à atividade legislativa regular. Introduzidos na ordem constitucional brasileira pela Constituição de 1937 (Clève, 2020), os decretos-leis permitiam ao Chefe do Executivo editar normas com força de lei em matérias específicas, sem a prévia deliberação parlamentar.

A ordem constitucional de 1937, de caráter autoritário, concentrava quase toda iniciativa legislativa nas mãos do Chefe do Executivo, ao estabelecer que a iniciativa legislativa caberia, em princípio, ao Governo (art. 64). A Constituição dissolveu o Poder Legislativo da União e o Congresso Nacional foi fechado, bem como os poderes legislativos dos estados e municípios. As eleições para esses cargos só ocorreriam após a realização de plebiscito, o que nunca ocorreu (Fernandes, 2017). O artigo 180 da Constituição Federal de 1937 autorizava o Presidente de República a editar decretos legislativos sobre todas as matérias de competência da União.

A insatisfação popular em relação ao Estado Novo cresceu após o fim da Segunda Guerra Mundial e houve o fortalecimento pela valorização das instituições democráticas. No dia 29 de outubro de 1945 os militares depuseram Getúlio Vargas e foram realizadas novas eleições presidenciais (Fernandes, 2017). No dia 18 de setembro de 1946 foi promulgada uma nova Constituição, de caráter mais democrático, e o Poder Legislativo voltou a funcionar com o tradicional sistema bicameralista (Fernandes, 2017).

Entre uma de suas mudanças, o artigo 67 da Constituição atribuía o direito de iniciativa legislativa ao Presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ressalvados os casos de competência exclusiva. No período compreendido entre o golpe militar de 1964 até janeiro de 1967, a Constituição de 1946 foi descumprida em razão do autoritarismo instaurado no Brasil (Fernandes, 2017).

No dia 24 de janeiro de 1967 foi promulgada uma nova Constituição. Apesar da menção expressa ao princípio da separação de poderes, foi decretado o recesso do Congresso Nacional e dos poderes legislativos estadual e municipal, que só voltariam a funcionar mediante convocação do Presidente da República (Fernandes, 2017).

Clève (2020) afirma que até a Constituição de 1988, nos períodos de transição política ou ditatoriais, o Presidente utilizou-se dos decretos-legislativos. Ainda que muitos deles tenham respondido a situações de emergência, a ampla margem de discricionariedade e a recorrência de sua edição produziram um desequilíbrio institucional sensível (Clève, 2020). Os decretos-leis não apreciados pelo Congresso Nacional dentro do prazo eram considerados tacitamente

aprovados. Além disso, era vedado qualquer tipo de emenda parlamentar aos decretos-leis (Clève, 2020). Por tais razões, o Constituinte de 1988 optou por extinguir essa modalidade normativa. O objetivo era reequilibrar os Poderes da República e restituir ao Legislativo a centralidade deliberativa prevista no modelo representativo (Alves de Oliveira, 2009).

Para José Afonso da Silva (2011, p. 450), os decretos-leis representaram a “substituição do processo legislativo ordinário por um procedimento concentrado nas mãos do Chefe do Executivo, esvaziando-se a função legiferante do Parlamento”. Celso Ribeiro Bastos (2004, p. 289), por sua vez, destaca que “o decreto-lei, pela sua natureza, é sempre um instrumento de urgência e de excepcionalidade, mas no Brasil passou a representar uma técnica ordinária de governo, em claro desvio de finalidade”.

Contudo, a Assembleia Nacional Constituinte entendeu por bem manter, com adaptações e limitações mais claras, um instrumento que possibilitasse ação normativa imediata do Executivo em casos excepcionais. Nesse contexto, nasceu a medida provisória.

Magali Carvalho Alves de Oliveira (2009) chama a atenção para o fato de que, com base nos discursos proferidos na Assembleia Nacional Constituinte, acreditava-se que o Brasil adotaria o governo parlamentarista. Nesse regime, o chefe de governo é responsável politicamente e depende do voto de confiança da maioria do Parlamento para continuar no cargo⁵. Contudo, em plebiscito realizado em 1993, optou-se pelo sistema de governo presidencialista.

Prevista no artigo 62 da Constituição Federal, a medida provisória é espécie normativa a que se atribui *natureza sui generis*, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, a ser utilizada em casos de relevância e urgência. Sua edição implica, portanto, uma atribuição atípica da função legislativa ao Executivo, que só se legitima diante de tais pressupostos. Segundo Lenio Streck (2006, p. 157), “a medida provisória nasce como um ponto de equilíbrio entre a necessidade de eficácia na gestão administrativa e o resguardo das garantias democráticas da legalidade”.

Segundo artigo publicado por Raul Machado Horta (1990), as medidas provisórias encontram inspiração na Constituição da República Italiana de 1947 que, ao vedar o exercício da atividade normativa direta ao Executivo, permitiu de modo excepcional o instituto das medidas provisórias com força de lei. Desse modo, o artigo 13 da Constituição Italiana de 1947 previu que, em casos extraordinários de necessidade e urgência, a autoridade de segurança pública pode adotar medidas provisórias com força de lei, que devem ser comunicadas em 48

⁵ Acerca desse sistema de governo, ver subseção 1.1.3

horas à autoridade judiciária e, se esta não as convalidar nas 48 horas seguintes, tem-se por revogadas e não surtem qualquer efeito.

A Constituição de 1988 incorporou, com adaptações, esse modelo europeu. Entretanto, como pontua Luís Roberto Barroso (2018, p. 334), “a importação do modelo italiano deve ser compreendida com reservas, pois no Brasil a concentração da iniciativa, promulgação e implementação recai exclusivamente sobre o Presidente da República”. No sistema parlamentarista italiano, o gabinete ministerial é politicamente subordinado ao Parlamento, o que não ocorre no presidencialismo brasileiro, no qual o Executivo detém autonomia funcional reforçada. A utilização da experiência italiana em um sistema diverso pode conduzir a um exercício abusivo do poder normativo do Executivo.

Na prática italiana, a edição dos decretos-leis [equivalentes às medidas provisórias na Constituição de 1988] é coberta pela responsabilidade dos ministros frente às Câmaras. A responsabilidade, em que pesem as divergências doutrinárias sobre seu caráter jurídico ou político, é entendida como de natureza eminentemente política, mediante controle parlamentar ou mesmo por via difusa, em virtude da dificuldade de se aferir um parâmetro objetivo dos requisitos para a edição dos decretos-lei. O certo, entretanto, é que as forças políticas sustentam o governo. [...]

O processo democrático, nessas hipóteses, está presente no sistema italiano, dada a influência dos partidos na eleição do governo e a prerrogativa de retirar-lhe o poder. Ainda que de forma parcial, há preservação do princípio democrático na própria edição do decreto-legge, quer pela eleição mesma do governo no momento da edição do ato, quer pela responsabilidade que possui ao editar esses atos de urgência.

[...]

Eis o cerne do sistema italiano: a amplitude do poder normativo do governo é ligada à sua representatividade que se dá, também, pelo controle parlamentar, mediante o voto de confiança. [...]

Essa estrutura de poder inexistente no nosso sistema. Não há nem representatividade direta do Poder Executivo, no momento da prática do ato, nem sequer responsabilidade política, pela falta de conversão em lei pelo Congresso Nacional. [...] A utilização da experiência italiana em um sistema diverso pode conduzir – como de fato já o fez – a um exercício abusivo do poder normativo do Executivo. (Ávila, 1997, pp. 36-37)

A inexistência de responsabilidade política, a atuação do Congresso Nacional (que não freou os excessos da atuação do Poder Executivo) e a atuação do Judiciário moldaram um conjunto de práticas institucionais que transformaram esse instrumento normativo no principal vetor de deliberações do Poder Legislativo.

Durante os treze anos iniciais de vigência da Constituição Federal de 1988, verificou-se o uso reiterado das medidas provisórias como técnica preferencial de produção normativa pelo Poder Executivo. Magali Carvalho Alves de Oliveira (2009) pontua que nesse interstício o

número de leis ordinárias aprovadas pelo Parlamento não alcança metade do número de edição de medidas provisórias.

A utilização indiscriminada de medidas provisórias e sucessivas reedições dominaram a atividade legislativa no Congresso Nacional, que deixou de controlar, na prática, os pressupostos constitucionais de edição de medidas provisórias. A esse respeito, José Afonso da Silva salienta:

Os pressupostos de relevância e de urgência já existiam [anteriormente à Emenda Constitucional n.º 32, de 2001], sempre apreciados subjetivamente pelo Presidente da República; nunca foram rigorosamente respeitados. Por isso foram editadas as chamadas Medidas Provisórias sobre assuntos irrelevantes ou sem urgência. Jamais o Congresso Nacional e o Poder Judiciário se dispuseram a apreciá-los para julgar inconstitucionais MPs que a eles não atendessem, sob o falso fundamento de que isso era assunto de estrita competência do Presidente da República (Silva, 2007, p. 532).

A ausência de normas regimentais claras permitia ao Presidente da República reeditar sucessivamente o mesmo conteúdo normativo sem apreciação parlamentar, conferindo efeitos permanentes a atos com características temporárias e excepcionais. Segundo pesquisa levantada por Magali Carvalho Alves de Oliveira, no governo Sarney foram reeditadas em 21 medidas provisórias no período de 24 meses; Fernando Collor reeditou 73 medidas provisórias no período de 27 meses; Itamar Franco reeditou 364 medidas provisórias no interstício de 27 meses; O Presidente Fernando Henrique, por sua vez, reeditou 2.447 medidas provisórias no primeiro mandato e 2.576 no segundo mandato até a publicação da Emenda Constitucional n.º 32/2001 (Alves de Oliveira, 2009).

Na tabela a seguir é possível visualizar sistematicamente o quadro de medidas provisórias reeditadas por cada Presidente desde a Constituição de 1988 até a entrada em vigor da EC n.º 32/2001.

Tabela 1— Medidas Provisórias Edição e Reedição por Governo 1988 a 2001⁶

Tipo	Sarney 16 meses	Collor 31meses	Itamar 27 meses	FHC I 48 meses	FHC II 26 meses	Total Geral
Originárias	125	87	141	160	71	584
Reeditadas	22	73	364	1.750 (699)*	2.076 (137)*	5.121
Convertidas	109	66	121	82	74	452

⁶ Reedições de medidas provisórias de governos anteriores (VALLE, 2004, p. 88, anexo B) Fonte: Presidência da República. Casa Civil. Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. Dados atualizados até 21.2.2001.

Revogadas	2	5	5	11	5	28
S/ eficácia	5	5	15	3	1	29
Rejeitadas	9	11	-	1	1	22
Em tramitação	-	-	-	40	11	51
Total	147	160	505	2.609	2.281	5.702

Fonte: (Valle, 2004)

A jurisprudência dos tribunais também colaborou com a consolidação desse instrumento e com o fortalecimento do protagonismo do Executivo com a edição das medidas provisórias (Alves de Oliveria, 2009). O Supremo Tribunal Federal, embora tradicionalmente deferente ao juízo discricionário de urgência e relevância, alertou sobre a possibilidade de abuso:

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. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI -MC 2.213-DF, Relator Min. Celso de Mello, Publicado em 23.04.2004)

A edição de medidas provisórias, na vigência da Constituição de 1988, é objeto de frequentes questionamentos com o destaque assumido na produção legislativa. A prática foi empregada ostensivamente por todos os presidentes na história brasileira.

Tabela 2—Edição de Medidas Provisórias⁷

Ano	MPs editadas	Virou lei	Perdeu vigência/ revogada/ rejeitada
2023	52	8	23
2022	58	46	12
2021	70	44	26
2020	108	52	56

⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1030025-lula-editou-52-medidas-provisorias-em-2023-mas- apenas-8-foram-convertidas-em-lei/>. Acesso em: 17 dez. 2025.

2019	48	22	26
2018	53	29	24
2017	51	26	25
2016	56	39	17
2015	43	34	9
2014	29	15	14
2013	35	26	9
2012	45	38	7
2011	36	29	7
2010	42	30	12
2009	27	24	3
2008	40	35	5
2007	70	60	10
2006	67	60	7
2005	42	34	8
2004	73	66	7
2003	58	57	1

Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1030025-lula-editou-52-medidas-provisorias-em-2023-mas-apenas-8-foram-convertidas-em-lei/>. Acesso em: 17 dez. 2025.

O número de medidas provisórias é maior no contexto de crise política. O então presidente Temer, vice-presidente que assumiu após impeachment de Dilma Rousseff, editou, em média, mais de uma MP por semana⁸, superando os índices considerados altos dos governos petistas anteriores. É válido registrar o seu posicionamento crítico a esse instrumento enquanto era parlamentar:

Quero demonstrar, Srs. Constituintes, que a chamada medida provisória é um nome novo que se deu a uma coisa velha, demonstrarei, em brevíssimas palavras, que a medida provisória é tal e qual o decreto-lei e, com um agravante, porque, se é verdade, Sr. Presidente e Srs. Constituintes, que, diversamente do decreto-lei, a medida provisória, se não for aprovada pelo Congresso Nacional, considera-se ineficaz, a verdade é que, no atual sistema, o decreto-lei só pode versar três matérias determinadas: segurança nacional, finanças públicas e normas tributárias. A chamada medida provisória, com as mesmas características do decreto-lei, pode versar sobre toda e qualquer matéria. Digo que o Legislativo não abrirá mão da sua prerrogativa de legislar, porque, ao longo do chamado período revolucionário, foram editados 2.420 decretos-leis, sendo que a grande maioria não foi examinada pelo Congresso Nacional. Portanto, não houve nenhuma apreciação, ao passo que o Legislativo, nesse mesmo período, legislou, ordinariamente, por meio de 2.900 leis. Legislou tanto o Executivo, quanto o Legislativo. (Alves de Oliveira, 2009, p. 24)

⁸ Em 7 meses de governo, Temer editou mais MPs que Lula e Dilma. Estado de São Paulo, 13 jan. 2017. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/em-7-meses-de-governo-temer-editou-mais-mps-que-lula-e-dilma/?srsltid=AfmBOopYTuiCfxoz7cjc1eslkmXsZJFocPL7Is9mIci6P239pcTR-LA>>. Acesso em: 07 out. 2025.

Com o objetivo de controlar os excessos praticados pelo Executivo na utilização das medidas provisórias, foi elaborada proposta de emenda à constituição de autoria do Senador Espiridião Amin, que tramitou na Câmara dos Deputados sob o número de PEC nº 742 de 1997, que foi, ao final, promulgada sobre o número de EC nº 32, em setembro de 2001. Após vários anos de discussão, foram estabelecidos novos limites para o uso desse instrumento normativo com a consequente alteração nos regimentos internos das casas e no regimento comum (Alves de Oliveira, 2009).

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, a medida provisória é um ato normativo com força de lei, expedido pelo Presidente da República, com fundamento na relevância e urgência da matéria. Sua vigência é imediata, desde a publicação no Diário Oficial da União, mas depende de aprovação posterior do Congresso Nacional para conversão em lei.

A primeira etapa do processo inicia-se com a edição da medida provisória pelo Presidente da República. Essa iniciativa unilateral, embora condicionada formalmente à demonstração dos requisitos de relevância e urgência, não está sujeita a controle prévio do Legislativo ou do Judiciário. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite controle jurisdicional excepcional da matéria, nos casos de evidente abuso do poder normativo ou ausência manifesta dos pressupostos constitucionais, conforme decidiu o Ministro Celso de Mello na ADI 2135/DF: “[...] o Presidente da República não pode transformar, ordinariamente, a medida provisória em instrumento rotineiro de atuação legislativa, sob pena de incidir em manifesta transgressão à norma constitucional.”⁹

Ainda na etapa inicial, o Congresso Nacional procede a uma análise formal da admissibilidade da medida provisória. Essa análise envolve a verificação da existência dos pressupostos materiais constitucionais — relevância e urgência — e em relação à constitucionalidade material e de mérito (Souza, 2024).

O parágrafo único do artigo 62 da Constituição previa que a perda de eficácia da medida provisória tinha efeito retroativo. Porém, o Congresso deveria regular as relações jurídicas por elas constituídas. Havia a previsão de convocação extraordinária do Congresso Nacional em caso de edição de medida provisória durante o recesso parlamentar (art. 62, §4º, da CF). De acordo com o texto original da Constituição, a deliberação das casas do Congresso Nacional sobre as medidas provisórias ocorreria em sessão conjunta.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2135/DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 26.06.2003.

Apesar dos impasses surgidos com a nova espécie legislativa, havia o consenso de que o instrumento normativo era fundamental à governabilidade, sendo necessário o estabelecimento de regras mais rígidas que limitassem seu uso abusivo.

2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001

A tramitação das medidas provisórias no ordenamento jurídico brasileiro configura um rito legislativo singular, dotado de características próprias, que conjuga a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo com a participação qualificada do Congresso Nacional. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, deu contornos mais precisos a esse procedimento, buscando reequilibrar as competências entre os Poderes, à luz do princípio da separação de funções estatais e da exigência de controle democrático sobre os atos normativos do Executivo.

Entre as alterações, destaca-se a vedação expressa à reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa, ainda que com conteúdo semelhante ao de medida anterior rejeitada ou caducada. Tal disposição impôs maior racionalidade à atuação normativa do Executivo e restabeleceu a centralidade do Parlamento na deliberação legislativa. Com isso, buscou-se proteger áreas sensíveis da ordem constitucional e reforçar o princípio da legalidade estrita.

Com a inserção do §1º no art. 62 da Constituição Federal, foram estabelecidos pressupostos materiais negativos ao proibir expressamente a edição de medidas provisórias sobre determinadas matérias. Tais limitações de conteúdo visam preservar a integridade de áreas sensíveis do ordenamento jurídico, cujo tratamento requer maior deliberação democrática.

Estão vedadas medidas provisórias que versem sobre: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Judiciário e do Ministério Público; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos; bem como matérias relativas à reserva de lei complementar e aquelas já disciplinadas em projeto de lei aprovado e pendente de sanção ou veto presidencial (Art. 62, §1º, da CF). Tal rol de vedações tem natureza de garantia institucional do princípio da legalidade estrita, sendo interpretado de forma taxativa. Em suas lições, Merlin Clève afirma que:

a proibição de edição de medidas provisórias sobre matérias específicas demonstra a intenção do constituinte de estabelecer fronteiras nítidas à função normativa do Executivo, impondo limites substantivos à sua atuação e garantindo a primazia da deliberação parlamentar em temas estruturantes da ordem constitucional. (Clève, 2000, p. 89)

José Afonso da Silva (2018, p. 500) enfatiza que tais restrições objetivam proteger “o núcleo essencial de matérias que, por sua complexidade ou importância, não podem ser objeto

de intervenção normativa unilateral e imediata do Executivo”. O Supremo Tribunal Federal tem reforçado essa interpretação restritiva. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF, o Plenário reconheceu que “as vedações temáticas previstas no §1º do art. 62 da Constituição Federal são de observância obrigatória e configuram limitações materiais à edição de medidas provisórias”.¹⁰

A fixação de prazos para a vigência das medidas provisórias também foi um ponto central da reforma: 60 dias, prorrogáveis por mais 60, devendo ser apreciadas no prazo de 45 dias sob pena de trancamento da pauta da Casa legislativa em que tramitarem. A intenção do legislador constituinte derivado foi submeter o Executivo ao crivo parlamentar em tempo razoável, impedindo a perpetuação do caráter provisório do ato.¹¹

Após a publicação, a medida provisória é enviada ao Congresso Nacional para deliberação. A Constituição determina que, no prazo de até 120 dias, a medida deverá ser apreciada, sob pena de perda de eficácia. O prazo é dividido em dois períodos sucessivos de 60 dias, sendo o segundo automaticamente prorrogado se não houver votação da matéria no primeiro período. Conforme previsto no §9º do art. 62 da CF, esse prazo somente se aplica se a medida tiver sido regularmente submetida à comissão mista de deputados e senadores, que desempenha papel essencial na “discussão mais ampla e na instrução mais minuciosa da matéria, o que possibilita seu aperfeiçoamento e a diminuição de divergências entre as Casas” (Souza, 2024, p. 89).

Foi reforçado ainda o papel da comissão mista de deputados e senadores, incumbida de emitir parecer sobre os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como sobre o mérito e os aspectos orçamentários da matéria. O texto da medida provisória e suas eventuais emendas devem ser objeto de deliberação por essa comissão, antes de seguir para votação nos Plenários da Câmara e do Senado.¹²

A Resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional atualizou o rito de tramitação, consolidando a exigência de parecer técnico da comissão mista. Essa comissão deve analisar a constitucionalidade, a relevância, a urgência, o mérito e a adequação orçamentária e financeira da medida provisória e de suas emendas. Ela é composta por 12 deputados e 12 senadores, com igual número de suplentes, e deve ser instalada no prazo regimental após o recebimento da medida provisória (art. 2º, §2º, da Res. nº 1, de 2002/CN). Durante os seis primeiros dias de

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 06.05.1993.

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 62, *caput* e §3º.

¹² BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2002. Dispõe sobre o processo legislativo das medidas provisórias, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

vigência da medida, os congressistas podem apresentar emendas ao texto, inclusive propondo alterações substanciais ou acréscimos temáticos (art. 4º, da Res. nº 1, de 2002/CN).

A resolução prevê o acréscimo de mais uma vaga para cada uma das Casas na comissão mista destinadas às bancadas minoritárias que não tenham número suficiente para participar da Comissão, conforme cálculo da proporcionalidade partidária (Art. 2º, §3º, da Res. Nº 1, de 2002/CN), fazendo com que o número de membros da comissão mista chegue a treze deputados e treze senadores. Apesar disso, até 2012, a prática legislativa mostrou que as reuniões da comissão mista raramente ocorriam, sendo substituídas por pareceres diretos dos relatores em Plenário.

Esse quadro foi modificado após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, no qual o Supremo Tribunal Federal, por maioria, decidiu que todas as medidas provisórias encaminhadas pelo Executivo ao Congresso deveriam observar rigorosamente o rito constitucional. O STF fixou que as medidas provisórias só podem ser votadas após análise pela comissão mista prevista no §9º do art. 62 da Constituição, invalidando o procedimento informal então vigente, que permitia o envio direto ao Plenário após o prazo da comissão¹³.

Uma vez emitido o parecer da comissão mista, a medida provisória segue para apreciação da Câmara dos Deputados partidária (Art. 5º, §5º, da Res. Nº 1, de 2002/CN), na qual deverá ser lida e incluída na ordem do dia. Caso não seja apreciada no prazo de 45 dias a contar de sua publicação, a medida provisória tranca a pauta da Casa em que estiver tramitando, impedindo, assim, a votação de proposição legislativa até que seja deliberada. O mesmo trancamento ocorre no Senado Federal após a remessa do texto aprovado pela Câmara, caso ultrapassado o mesmo prazo de 45 dias (Art. 9º da Res. Nº 1, de 2002/CN),

Conforme Paulo Mohn Souza (2014), apreciação plenária da medida provisória ocorre em turno único, sendo admitidas emendas parlamentares. Caso aprovado com alterações, o texto é convertido em Projeto de Lei de Conversão (PLV), que é remetido à outra Casa para deliberação.

Outro dispositivo relevante da EC nº 32 determina que, caso a medida provisória perca eficácia ou seja rejeitada, o Congresso Nacional deverá disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas dela decorrentes (Art. 62, §3º, da CF). Na ausência de manifestação legislativa, os efeitos permanecem válidos por força da própria Constituição. Essa previsão visa resguardar a segurança jurídica, mitigando os efeitos colaterais da cessação abrupta da vigência da norma provisória.

¹³ Brasil. Supremo Tribunal Federal. ADI 4029/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/2012.

Atacados antigos problemas, entretanto, novos surgiram: o sobrestamento da pauta deliberativa do Congresso Nacional intensificou as alegações de um controle virtual da agenda legislativa pelo Presidente da República. O prejuízo aos trabalhos congressuais foi apontado pela doutrina, como se vê na manifestação de José Levi Mello do Amaral Jr.:

A ideia [do sobrestamento da pauta] é boa: imprimir celeridade no processo [de deliberação parlamentar], decidindo-se, rapidamente, a sorte da medida provisória. No entanto, quando várias medidas provisórias conhecem tramitação em um mesmo momento, o novo modelo resulta diversos trancamentos de pauta, sobrepostos e sucessivos. Com isso, ocorre embaraço aos trabalhos parlamentares normais (Amaral Junior, 2002, p. 148)

A consequência mais grave desse quadro é destacada pelo Ministro Celso de Mello, para quem tal disfunção dos poderes governamentais, em detrimento do Congresso Nacional, compromete:

[...] o relevantíssimo poder de agenda, por acarretar a perda da capacidade de o Parlamento condicionar e influir, mediante regular atividade legislativa, na definição e no estabelecimento de políticas públicas. [...] Cabe advertir, por isso mesmo, que a utilização excessiva das medidas provisórias minimiza, perigosamente, a importância político-institucional do Poder Legislativo, pois suprime a possibilidade de prévia discussão parlamentar de matérias que, ordinariamente, estão sujeitas ao poder decisório do Congresso Nacional. Na realidade, a expansão do poder presidencial, em tema de desempenho da função normativa primária, além de viabilizar a possibilidade de uma preocupante ingerência do Chefe do Poder Executivo da União no tratamento unilateral de questões que, historicamente, sempre pertenceram à esfera de atuação institucional dos corpos legislativos, introduz fator de desequilíbrio sistêmico que atinge, afeta e desconsidera a essência da ordem democrática, cujos fundamentos – apoiados em razões de garantia política e de segurança jurídica dos cidadãos – conferem justificação teórica ao princípio da reserva de Parlamento e ao postulado da separação de poderes. (Mello, Celso de. Voto proferido na ADI 4029/DF, STF. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 49, n. 195, p. 145-150, jul./set. 2012)

Ainda durante a presidência de Michel Temer na Câmara dos Deputados (1997–2001), foram inúmeras as sessões em que a pauta foi bloqueada por medidas provisórias pendentes de apreciação, atingindo, segundo registros da Casa, até 60% da agenda legislativa¹⁴. Em 2009, ao ocupar novamente a presidência da Câmara dos Deputados, Michel Temer consolidou o entendimento de que o trancamento de pauta se aplicaria apenas às proposições que pudessem ser objeto de medida provisória, excluindo, portanto, propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo e resoluções.

¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatórios de Atividades da Presidência da Câmara (1997–2001). Brasília: Secretaria-Geral da Mesa. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa/sessoes-legislativas/1997acesso> em jan 2026

Essa interpretação ampliou o espaço deliberativo da Câmara e foi posteriormente questionada perante o Supremo Tribunal Federal, que a validou no julgamento da ADI 5127/DF¹⁵, reconhecendo a constitucionalidade da delimitação feita por Temer. É inegável que os parlamentares exercem papel ativo e relevante na sua deliberação. As comissões mistas encarregadas de emitir parecer sobre as medidas provisórias são compostas pelo quórum de 12 Deputados e 12 Senadores e contam com um presidente e um relator designados para cada medida em tramitação. Dentro do prazo de seis dias a contar da publicação da medida provisória, qualquer congressista pode apresentar emendas com propostas de modificação, adição ou supressão do texto original enviado pelo Executivo.

De acordo com Pedro Abramovay, a crítica de que as medidas provisórias configurariam uma usurpação do poder legislativo pelo Executivo não se sustenta à luz da atuação concreta do Parlamento.

O Congresso não apenas se manifesta como altera e rejeita MPs enviadas pelo Executivo, demonstrando que o controle exercido pelo Parlamento é extremamente ativo. [...] Essas conclusões demonstram que as medidas provisórias são instrumentos que permitem ao Executivo a implementação das políticas públicas para as quais foram eleitos, mas passando por um controle intenso pelo Parlamento, que não é mero espectador do processo legislativo, mas protagonista, ao lado do Executivo, na elaboração dessas normas. (Abramovay, 2010, p. 87)

Paulo Mohn Souza (2014) observa que o processo deliberativo das medidas provisórias apresenta estrutura normativa complexa e paradoxal. De um lado, reconhece-se a iniciativa privativa do Presidente da República, marcada por celeridade e discricionariedade política; de outro, o Parlamento exerce controle substancial por meio de emendas e pareceres, configurando um modelo de "interferência cooperativa institucional" que define o arranjo do presidencialismo de coalizão brasileiro.

A doutrina reconhece que houve aprimoramento do modelo de separação de Poderes no presidencialismo brasileiro. Segundo Clèmerson Merlin Clève (2000, p. 212), a EC nº 32 "aperfeiçoou o controle político e jurídico sobre a edição das medidas provisórias, conferindo maior racionalidade institucional ao processo legislativo". Já Paulo Gustavo Gonet Branco (2020, p. 35) observa que "a reforma teve o mérito de deslocar parte da iniciativa normativa do domínio exclusivo do Executivo para o campo do controle parlamentar qualificado".

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5127/DF. Rel. Min. Luiz Fux. DJE 15.10.2015.

Em síntese, o instrumento das medidas provisórias serve como ferramenta eficaz para a implementação da agenda governamental no contexto do presidencialismo de coalizão. Simultaneamente, oferece espaço institucional para a atuação ativa dos parlamentares, tanto por meio da apresentação de emendas quanto pela deliberação no âmbito das comissões mistas e nos plenários das Casas Legislativas. Acrescente-se que o presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal pode, em tese, devolver medida provisória que não atenda aos pressupostos constitucionais, embora essa prerrogativa seja raramente utilizada. Tal omissão indica que, apesar das recorrentes críticas ao excesso de edição de medidas provisórias, o Legislativo compartilha dos benefícios políticos que o instrumento proporciona.

Ambos os poderes, Executivo e Legislativo, compartilham a responsabilidade na definição da agenda legislativa. Como afirma Carlos Sampaio (2007, p. 195), "o Parlamento governa e o Executivo legisla, ambos através de medida provisória". Trata-se, portanto, de uma forma de cogestão normativa que reflete a interdependência estrutural entre os Poderes.

A medida provisória permanece como ferramenta normativa indispensável na agenda governamental. Ao mesmo tempo, o processo de deliberação parlamentar garante ao Legislativo espaço de influência, seja por meio da modificação do texto original, seja pelo controle político do rito de tramitação. A alternância de poder entre grupos políticos e a possibilidade de que atuais opositores venham a ocupar o Executivo no futuro também contribuem para que as prerrogativas presidenciais sejam mantidas.

José Afonso da Silva (2016) observa que as medidas provisórias, embora instrumento necessário de ação estatal, devem submeter-se estritamente aos parâmetros constitucionais para não comprometerem o equilíbrio entre os Poderes e a própria legitimidade do ordenamento. Nessa mesma linha, Clève (2010, p. 137) sustenta que "a sistemática constitucional impõe limites substanciais e formais ao exercício da competência normativa do Executivo, devendo o Parlamento funcionar como instância de contenção e deliberação".

A tramitação das medidas provisórias é um processo legislativo complexo, que ilustra a tensão permanente entre celeridade normativa e controle democrático. A estrutura procedimental delineada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001 e aperfeiçoada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal visa assegurar um mínimo de previsibilidade, deliberação parlamentar e controle de constitucionalidade nesse instrumento normativo de uso excepcional. O equilíbrio entre a necessidade de ação governamental eficaz e a preservação das competências do Parlamento é, assim, o principal desafio subjacente ao regime constitucional das medidas provisórias.

Não obstante as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 32 aperfeiçoando o trâmite constitucional das medidas provisórias, o Congresso tem adotado a conduta de realizar a devolução atípica do ato normativo, conforme veremos a seguir.

2.3 DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

O Congresso Nacional utiliza como estratégia principal, no exercício do controle legislativo das medidas provisórias, deixar o ato normativo perder sua eficácia pelo decurso do prazo para não o converter em lei (Souza, 2024). A história do Parlamento Brasileiro testemunhou poucos precedentes em que os Presidentes do Congresso Nacional decidiram, de forma monocrática, pela devolução de Medidas Provisórias ao Presidente da República.

Os números demonstram que a devolução de medidas provisórias é um movimento atípico — apenas 6 entre os anos de 2001 e 2024 —, mas que se apresenta como resposta ao excesso legiferante do Poder Executivo. Até o momento já foram devolvidas a MPV 33/1989 (tramitação encerrada, sem eficácia), MPV 446/2008 (tramitação encerrada, rejeitada pelo Plenário); MPVs 669/2015 e 979/2020 (sem eficácia); MPV 1068/2021 (rejeitada matéria) e MPV 1.227/2024 (sem eficácia).

2.3.1 *Devolução de Medidas Provisórias de 1988 a 2015*

Da promulgação da Constituição de 1988 ao ano de 2015, observa-se que a prática de devolução de medidas provisórias ocorreu em ocasiões esparsas, mas emblemáticas. A primeira ocorrência de devolução de medida provisória aconteceu em 20 de janeiro de 1989. Na ocasião, o senador José Ignácio Ferreira, na qualidade de Presidente em exercício do Senado Federal, decidiu devolver ao Presidente da República a Mensagem nº 37, de 17 de janeiro de 1989, que submetia ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 33, de 15 de janeiro de 1989.

Essa medida previa, entre outras disposições, a extinção de cargos e a dispensa de servidores civis da Administração Pública Federal, bem como dos extintos territórios federais. O art. 1º da MP dispunha que seriam exonerados, a partir de 1º de março de 1989, todos os servidores admitidos sem concurso público que não houvessem adquirido estabilidade nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No art. 2º, determinava-se a extinção automática dos cargos e empregos vagos decorrentes da medida.

Na justificativa da devolução, José Ignácio sustentou que a matéria era de natureza administrativa, relacionada ao exercício da competência privativa do Presidente da República para prover e extinguir cargos públicos, conforme o art. 84, XXV, da Constituição Federal de 1988. Além disso, argumentou que a criação e extinção de cargos, empregos e funções públicas

é de competência legislativa da União, nos termos do art. 48, X, da CF/88, e que o uso de medida provisória com efeitos administrativos concretos violaria o princípio da separação dos poderes.

Foi interposto recurso pelo líder do governo, senador Rachid Saldanha Derzi, enviado à Comissão de Constituição e Justiça, mas a comissão não deliberou sobre o pedido. Ao final, a tramitação da MP foi encerrada com a anotação de perda de eficácia por decurso do prazo constitucional em 15 de fevereiro de 1989, indicando que a devolução interrompeu sua tramitação legislativa, mas não cessou sua eficácia normativa.

O segundo caso ocorreu com a MP nº 446, de 10 de novembro de 2008, em que o Presidente do Senado, senador Garibaldi Alves Filho, determinou a devolução do ato normativo ao Executivo. A norma dispunha sobre os procedimentos de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sua consequente isenção de contribuições para a seguridade social. O objetivo da norma era conferir maior agilidade ao sistema, visto que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) exercia a atividade de forma morosa. Desse modo, a tarefa de concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) passaria a ser da competência dos Ministérios da Saúde, Educação ou Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme suas respectivas áreas (Rocha, 2022).

O ato normativo criou polêmicas, uma vez que os artigos 37 a 39 do ato normativo determinavam a concessão dos benefícios pendentes independente de análise, ainda que eivados de irregularidades. Quando a medida provisória foi editada havia muitos processos pendentes de análise e acreditava-se que a vigência do ato normativo beneficiaria falsas entidades filantrópicas (Rocha, 2022).

O Presidente do Senado Federal, utilizando como fundamento os incisos II e XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, que atribuem ao Presidente da Casa a competência de velar pelas prerrogativas institucionais do Senado e de impugnar proposições que considere inconstitucionais ou ilegais, efetuou a devolução do ato normativo. Importante consignar que o então Presidente da Câmara dos Deputados, manifestando discordância regimental à conclusão dada pelo Legislativo, determinou o trâmite da medida provisória e, na reunião de líderes, chegou-se ao consenso de rejeição da MPV nº 446, de 2008. A matéria foi rejeitada, com base no art. 8º, parágrafo único, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, e o ato normativo perdeu sua eficácia (Rocha, 2022).

O terceiro episódio de devolução aconteceu com a MP nº 669, de 26 de fevereiro de 2015, editada pela então presidente Dilma Rousseff.

A medida previa alteração das alíquotas de contribuições previdenciárias sobre a receita bruta de empresas, tributação de bebidas frias e benefícios fiscais relativos aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

Outro fator que influenciou na devolução desta medida provisória foi o fato de que o Congresso já havia aprovado a desoneração da folha de pagamento para cerca de 60 setores da economia por intermédio da MP 651/2014 (Souza, 2022).

A norma foi editada por Dilma Rousseff com o objetivo de conceder desoneração da folha salarial e beneficiar o setor empresarial. O setor empresarial passava por crise financeira e estava inclinada a apoiar a candidatura de Aécio Neves para presidente. No intuito de se aproximar desse eleitorado é que foi editada a medida provisória (Mahon Junior, 2022).

O Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, exercendo juízo de admissibilidade dos pressupostos de relevância e urgência, entendeu que ele não se encontrava presente, tendo em vista que a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias estava sujeita ao prazo de noventa dias, por expressa disposição constitucional (Mahon Junior, 2022). A devolução foi formalizada por meio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 3 de março de 2015. O Poder Executivo, diante da controvérsia, optou por revogar a medida devolvida e editar nova medida provisória, a MP nº 670, ajustando seu conteúdo às exigências constitucionais.

2.3.2 Devolução de Medidas Provisórias no Governo Bolsonaro

Durante o governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), o instituto da devolução de medidas provisórias ganhou novo protagonismo e sofisticação procedimental, em comparação com os casos registrados nas décadas anteriores. A prática foi acionada em diversas ocasiões, com diferentes alcances e fundamentos, envolvendo tanto devoluções integrais quanto parciais, assim como argumentos de natureza formal e material. Três situações merecem especial destaque: as devoluções das MPs 886, de 2019, 979, de 2020 e 1.068, de 2021.

A Medida Provisória nº 886, de 2019, foi editada como complemento à MPV nº 870, de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 2019, que reestruturou a organização administrativa da Presidência da República e extinguiu diversos ministérios. A MP 886, de 2019 transferia a demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura, retirando-a da alçada do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O presidente do Senado, Davi Alcolumbre, ao responder a questão de ordem do senador Randolfe Rodrigues, impugnou parcialmente a MP, devolvendo especificamente o trecho que reeditava disposição já rejeitada anteriormente na tramitação da MP 870/2019. A decisão teve

como fundamento o art. 62, § 10, da Constituição Federal, que veda a reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa. Essa devolução parcial permitiu que o restante da MP tramitasse normalmente, evidenciando o controle de admissibilidade segmentada pelo Presidente da Casa Legislativa.

Durante a pandemia de COVID-19, o presidente Jair Bolsonaro editou a MP 979, de 2020, que autorizava o Ministro da Educação a nomear reitores das universidades federais sem a realização de consulta à comunidade acadêmica ou formação de lista tríplice, durante o período de emergência sanitária. A medida provocou ampla reação entre parlamentares e setores da sociedade civil, por representar violação à autonomia universitária, garantida pelo art. 207 da Constituição Federal.

Em resposta, o presidente do Congresso Nacional, Davi Alcolumbre, anunciou a devolução integral da medida ao Poder Executivo, amparando-se no art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal. No Ato Declaratório nº 66/2020, Alcolumbre sustentou que a medida afrontava princípios constitucionais, como a gestão democrática das universidades e a separação de poderes. O Executivo, por sua vez, editou a MP 981, de 2020, revogando a medida devolvida e encerrando a controvérsia.

A Medida Provisória nº 1.068, de 2021 foi editada com o objetivo de alterar o Marco Civil da Internet, impondo limites à moderação de conteúdo pelas plataformas digitais. Segundo a exposição de motivos, buscava-se assegurar os direitos dos usuários, mediante a exigência de justa causa e motivação para a exclusão de perfis e publicações em redes sociais. A proposta gerou intensos debates, sendo criticada por supostamente fragilizar os mecanismos de combate à desinformação e ao discurso de ódio. No plano institucional, a edição da medida motivou a propositura de sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), distribuídas à ministra Rosa Weber.

Esses episódios demonstram que, no período recente, a devolução de medidas provisórias foi exercida com maior frequência e fundamentação jurídica. Esse embate entre Executivo e Legislativo, apesar de atingir seu ápice na gestão do governo Bolsonaro, tem dado sinais de reincidências e voltou a se repetir na gestão seguinte.

2.3.3 Devolução de Medidas Provisórias no Atual Governo (Lula)

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2023, o uso do instituto da devolução de medidas provisórias voltou ao centro das tensões entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, agora marcado por uma atuação mais assertiva do Legislativo e por maior resistência a intervenções unilaterais do Executivo em matérias de competência parlamentar.

Um dos episódios mais marcantes foi a controvérsia envolvendo a MP da reoneração da folha de pagamentos. No final de 2023, o governo editou medida provisória com o objetivo de reonerar, de forma gradual, a folha de pagamento de 17 setores econômicos. A medida, contudo, contrariava decisão anterior do Congresso, que havia aprovado projeto de lei em sentido oposto. A iniciativa do Executivo foi interpretada como uma tentativa de sobrepor-se à deliberação parlamentar, desencadeando forte reação dos congressistas. Sob intensa pressão política, o governo acabou por revogar os trechos mais sensíveis da MP, reconhecendo o desgaste provocado pela edição do ato normativo.

A disputa foi interpretada por analistas como evidência do fortalecimento do Congresso Nacional, que passou a atuar de forma mais independente e proativa na definição da agenda legislativa, impondo limites à atuação do Executivo por meio da pressão política e do uso instrumental da devolução como ameaça institucional. No ano de 2024, novo episódio envolvendo a MP 1227, de 2024 reacendeu o debate sobre os limites materiais das medidas provisórias. O texto, editado pelo presidente Lula, alterava o regime de créditos tributários do PIS e da Cofins, vedando sua utilização para pagamentos de tributos diversos. A reação de líderes partidários foi imediata: demandaram a devolução da medida, sob o argumento de que a alteração violava o princípio da anterioridade nonagesimal, previsto no art. 195, § 6º, da Constituição.

O presidente do Congresso Nacional, senador Rodrigo Pacheco, acolheu parcialmente as críticas e decidiu pela devolução parcial da MP. Em declaração pública, Pacheco ressaltou que, conforme a Constituição, alterações em regras de contribuições sociais somente poderiam produzir efeitos noventa dias após sua publicação. A decisão reforçou a possibilidade de devolução parcial como mecanismo de controle de admissibilidade de conteúdo normativo e não apenas formal.

Em 2025, novo caso passou a ocupar a pauta do Legislativo: a MP 1303, de 2025. Editada como alternativa à revogação de aumento do IOF, a medida introduziu modificações substanciais na política tributária federal, incluindo a criação de alíquota de 5% sobre novas emissões de Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e do Agronegócio (LCA), além da unificação da alíquota de Imposto de Renda sobre aplicações em renda fixa. A norma também elevou a tributação das apostas eletrônicas, passando a taxar em 18% o faturamento bruto das plataformas.

A medida foi bastante criticada por frentes parlamentares e entidades do setor produtivo, sendo apelidada de "MP Taxa-Tudo". A crítica central era de que a medida buscava solucionar o desequilíbrio fiscal do governo com elevação generalizada de tributos, sem enfrentar as causas

estruturais do déficit. A medida não foi formalmente devolvida, mas diversos líderes pressionaram o presidente do Congresso pela adoção do mecanismo, a fim de proteger a segurança jurídica, a liberdade econômica e a previsibilidade legislativa.

Porém, a medida acabou seguindo o seu trâmite legislativo e, no dia 16/06/2025, foi constituída a Comissão Mista para emissão de parecer sobre a medida provisória. O instrumento normativo teve seu prazo de vigência prorrogado por mais 60 dias, conforme ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 56, de 2025.

A Comissão Mista em votação apertada (13 x 12) emitiu parecer que atestava o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Entretanto, a medida provisória não logrou maior sorte ao ser retirada da pauta de votação mediante requerimento do Deputado Kim Kataguirí. No total de 444 deputados, 251 votaram a favor do requerimento de retirada de pauta ao passo em que 193 votaram contra¹⁶. Segue abaixo quadro demonstrativo das medidas provisórias devolvidas até o momento:

TABELA 3 — Medidas Provisórias devolvidas (1989–2025)

MPV	Data	Assunto	Governo	Devolução
33/1989	20/01/1989	Extinção de cargos e dispensa de servidores civis da Administração Federal	Sarney	Total
446/2008	19/11/2008	Certificação de entidades beneficentes de assistência social	Lula	Total
669/2015	03/03/2015	Alíquotas de contribuições previdenciárias e medidas tributárias	Dilma Rousseff	Total
886/2019	18/06/2019	Demarcação de terras indígenas e estrutura de ministérios	Bolsonaro	Parcial
979/2020	10/06/2020	Nomeação de reitores sem consulta às universidades durante pandemia	Bolsonaro	Total
1.068/2021	15/09/2021	Limitação da moderação de conteúdo por redes sociais	Bolsonaro	Total
1.227/2024	11/06/2024	Alteração do uso de créditos de PIS/Cofins	Lula	Parcial

O cenário revela que o instrumento da devolução de medidas provisórias tende a se repetir toda vez que houver grandes impasses, comprometendo o nível de diálogo entre os poderes Legislativo e Executivo, sendo necessário um regramento mais rígido que permita o controle do processo legislativo; não se pode olvidar que essa rejeição sumária impacta diretamente os efeitos do ato normativo.

¹⁶ CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 1303, de 2025**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/169059>> Acesso em: 13 out 2025.

2.3.4 Efeitos da Devolução

A medida provisória, apesar de contar com natureza jurídica de uma lei ordinária, guarda uma distinção relevante em relação a outros instrumentos normativos. Isso, porque, em regra, o surgimento de uma nova lei passa primeiro pelo crivo do Poder Legislativo para só então produzir efeitos jurídicos. Paulo Mohn Souza (2022), em artigo publicado no sítio Consultor Jurídico - Conjur sobre os efeitos da devolução da medida provisória, afirma que ela é um ato normativo equivalente à lei ordinária e, ao mesmo tempo, é uma proposição legislativa.

Uma proposição legislativa adquire eficácia jurídica depois de sancionada pelo Chefe do Executivo ou mediante a derrubada do veto pelo Congresso Nacional. A medida provisória, por sua vez, passa a produzir efeitos jurídicos desde sua edição e a partir desse momento ela tramita como proposição legislativa. Em síntese, a eficácia da medida provisória é antecipada para o momento anterior ao processamento legislativo. Trata-se de um procedimento invertido em relação às demais proposições legislativas.

Insta esclarecer que a edição de uma medida provisória produz um duplo efeito. O Ministro Celso de Mello, relator da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293, consignou que a edição da medida provisória gera duas consequências imediatas. A primeira é de ordem normativa, tendo em vista que ela inova a ordem jurídica. A segunda consequência imediata é de natureza ritual, tendo em vista provocar a abertura do procedimento legislativo¹⁷. Não há dúvidas quanto à extinção dos efeitos de natureza ritual quando o Poder Legislativo devolve imediatamente a medida provisória ao Palácio do Planalto. Porém, a questão da extinção dos efeitos de ordem normativa é uma questão complexa e objeto de divergência tendo em vista a eficácia temporal da norma.

A MPV 669, de 26/02/2015 foi devolvida pelo Ato Declaratório do Presidente do Congresso Nacional 5, no dia 3/3/2015, cujo ato de devolução declarava “a perda da eficácia medida provisória”. O ato normativo foi formalmente revogado pela então Presidente da República por intermédio da edição da MP 671.

A devolução da MPV 979/2020, por sua vez, reacendeu a problemática existente sobre os efeitos da devolução da medida provisória pelo Parlamento. Isso porque o Planalto, ao tomar conhecimento da devolução, editou a MPV 981/2020 com o objetivo de revogar a MPV 979/2020. O ato do Presidente da República de editar um segundo ato normativo com o fim de

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 06.05.1993.

revogar o primeiro sugere que a simples devolução do ato normativo provisório pelo Legislativo não tem o condão de revogar os efeitos dela.

A lei nova tem o condão de revogar a legislação anterior que lhe seja contrária. Porém, a medida provisória (instrumento normativo excepcional) possui a marca da transitoriedade e a sua eficácia apenas suspende os efeitos do instrumento normativo com ela incompatível. Clève (2020) leciona que só haverá revogação definitiva da legislação anterior caso a medida provisória seja convertida em lei.

O constituinte reformador inseriu o § 3º ao art. 62 da Constituição prevendo que a medida provisória perderá sua eficácia caso não seja convertida em lei no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável por igual período. Incumbe ao Congresso Nacional disciplinar por decreto legislativo os efeitos das relações jurídicas constituídas durante a vigência desse instrumento normativo. Interpretando-se os §3º e §11 do art. 62, conclui-se que a edição do decreto legislativo deve ocorrer quando a medida provisória perde o seu prazo e também na hipótese em que ela é rejeitada.

Todavia, na ausência de edição do decreto legislativo, as relações jurídicas constituídas durante a vigência do instrumento normativo provisório serão por estes regulados. Em outras palavras, mesmo que a medida provisória perca sua eficácia, ela terá validade para aquelas situações jurídicas consolidadas durante seu período de validade, em caso de omissão do Congresso Nacional na edição do decreto legislativo. Clève (2020) também pondera que essa regulamentação também pode ocorrer por intermédio do projeto de lei de conversão da medida provisória.

A medida provisória produz efeitos normativos imediatos ao ser editada, razão pela qual o poder constituinte estava preocupado, acima de tudo, com a segurança jurídica das relações estabelecidas durante a vigência desse instrumento normativo. Na hipótese de se admitir como legítima a praxe de devolução imediata da medida provisória pelo Legislativo, não há como sustentar juridicamente que o ato de devolução suste os efeitos normativos da medida provisória já em vigor. Souza (2022, n/p) leciona que “a análise desse duplo efeito da medida provisória e desses precedentes leva à convicção de que a devolução — se juridicamente admissível — limita-se à dimensão processual, não alcançando o efeito normativo por ela produzido”.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2984¹⁸, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a medida provisória não pode ser retirada de tramitação pelo próprio Presidente da República, por se tratar de ato normativo com vigência imediata:

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, **ADI 2984 MC**, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 14.05.04

MEDIDA PROVISÓRIA. REVOGAÇÃO. POSSIBILIDADE. EFEITOS. SUSPENSÃO DA TRAMITAÇÃO PERANTE A CASA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE RETIRADA DE MPV DA APRECIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32. IMPOSSIBILIDADE DE REEDIÇÃO DE MPV REVOGADA. 1. Porque possui força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação, a Medida Provisória não pode ser "retirada" pelo presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. Precedentes. 2. Como qualquer outro ato legislativo, a Medida Provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. Precedentes. 3. A revogação da MPV por outra MPV 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 MPV ab-rogante. 4. Consequentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na MPV revogada.

Nessa linha de raciocínio, o mesmo motivo que impede a retirada da medida provisória pelo Chefe do Executivo também se aplica ao ato do Presidente do Congresso que determina a devolução do instrumento normativo ao Executivo. Os efeitos normativos da medida provisória não podem cessar com a simples devolução por ato do Poder Legislativo. Tais efeitos somente serão extintos pela perda da eficácia pelo decurso do prazo (art. 62, §3º, da CF) e rejeição por inadmissibilidade dos pressupostos constitucionais ou de mérito (art. 62, §5º, da CF)¹⁹.

A medida provisória é um ato normativo com força de lei ordinária. No caso, outra forma de retirar os seus efeitos normativos seria por intermédio de revogação por outra lei de mesma hierarquia. Nesse sentido, o art. 2º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro preceitua que uma norma terá vigor até que outra a modifique ou revogue, salvo em se tratando de norma temporária. O ato de devolução da medida provisória não tem força para retirar do ordenamento jurídico norma originária da competência legislativa atípica do Poder Executivo. O Legislativo deve, de fato, exercer o controle prévio do processo legislativo, porém o exercício dessa fiscalização constitucional não fica imune à sindicabilidade.

¹⁹ Não obstante, Souza (2022) afirma que a rejeição expressa não é o procedimento da preferência do Congresso Nacional. Ele informa que, desde a EC 32/2001 até 2022, houve apenas 34 rejeições expressas e 243 perderam a eficácia pelo decurso do tempo.

3 A INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO DE DEVOLUÇÃO IMEDIATA DA MEDIDA PROVISÓRIA PELO PODER LEGISLATIVO

3.1 CONTROLE PRÉVIO DO PROCESSO LEGISLATIVO

A existência de uma Lei Fundamental cogente assume especial relevância para a garantia de direitos individuais, estabilidade institucional e relacionamento entre os poderes instituídos. Como já apontado no capítulo primeiro, a estabilidade institucional brasileira sempre foi marcada por crises entre Legislativo e Executivo. Gilmar Ferreira Mendes (2025) afirma que a Constituição tem por objetivo conciliar estabilidade e desenvolvimento, de um lado, impedindo a ruptura da ordem constitucional e, de outro, mecanismos que impeçam a paralisia da ordem jurídica. A Carta Constitucional tem por objetivo impedir ambos os extremos: a ruptura do sistema e também a completa paralisia.

O Texto Constitucional servirá de paradigma e todo o ordenamento jurídico subjacente deve guardar compatibilidade com ele. Daí exsurge a noção de constitucionalidade ou inconstitucionalidade. Nesse sentido, Mendes (2025) leciona que um ato será constitucional quando praticado pela autoridade competente constitucionalmente e observando a forma que a Constituição prescreve para sua perfeita consonância com o ordenamento jurídico e não houver a cominação de nenhuma sanção para o ato. Por sua vez, a inconstitucionalidade estará presente quando houver a aplicação de uma sanção – nulidade ou anulabilidade – por inobservância com o estatuto jurídico constitucional.

Leonardo Augusto Barbosa (2010) afirma que a noção de supremacia constitucional implica na autoridade normativa da constituição sobre todos os poderes instituídos. Desse modo, governantes, legisladores, juízes e administradores devem se submeter ao império da constituição (Barroso, 2019). O controle de constitucionalidade das normas pode ser classificado em preventivo ou repressivo. Será considerado prévio (preventivo) quando ele recair sobre um projeto de lei antes da sua conversão em lei e tem como objetivo impedir que uma espécie normativa incompatível não entre em vigor, impedindo seus efeitos inconstitucionais. O controle de constitucionalidade repressivo (posterior), por sua vez, é aquele que recair sobre uma norma já em vigor (Barroso, 2019).

Em nosso ordenamento jurídico, o controle de constitucionalidade preventivo, em regra, é político e sua realização incumbe ao Legislativo e Executivo (Barroso, 2019). Todavia, a jurisprudência da Corte Constitucional tem evoluído nesse ponto para permitir, em algumas hipóteses, a realização do controle judicial prévio.²⁰

²⁰ O tema será abordado no tópico 3.3.2 da pesquisa.

Nesse sentido, o Poder Executivo pode, por exemplo, realizar o controle preventivo do processo legislativo ao vetar, total ou parcialmente, um projeto de lei por considerá-lo incompatível com o texto constitucional (Art. 66, §1º, da CF-88). O Poder Legislativo exerce papel relevante não apenas na produção normativa, mas também na fiscalização constitucional e preservação da higidez da supremacia constitucional. O Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas têm, em sua estrutura interna, comissões permanentes encarregadas de apreciar a constitucionalidade dos projetos de emenda constitucional e projetos de lei (Art. 58, *caput*, da CF-88).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê a existência da Câmara de Constituição e Justiça e de Cidadania com a competência de se pronunciar concernentes aos aspectos constitucional, jurídico, legal, regimental e de técnica legislativa de emendas, projetos ou substitutivos submetidos à sua apreciação (art. 32, inc. IV, alínea “a”, do RICD). Igual previsão encontra-se expressa no Regimento Interno do Senado Federal que prevê, também, a existência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania com a incumbência de se pronunciar sobre os aspectos constitucional, jurídico e regimental das matérias que lhe forem submetidas nas hipóteses previstas no regimento (Art. 101, inc. I, do RISF).

A Constituição prevê, também, a possibilidade de o Poder Legislativo realizar controle de constitucionalidade ao derrubar o veto do Executivo. Como já mencionado, o Executivo pode vetar o projeto de lei, total ou parcialmente, por entendê-lo inconstitucional (Art. 66, §1º, da CF). Nesse caso, o Congresso Nacional, em sessão conjunta, deliberará sobre a concordância ou não com as razões do veto do Executivo (Art. 66, §4º, da CF). Tem-se aqui uma hipótese em que a decisão do Legislativo se sobrepõe à decisão do Chefe do Executivo no aspecto de controle prévio de constitucionalidade.

A inconstitucionalidade de uma norma pode ser classificada como material ou formal. Esta estará presente quando o ato normativo, considerado em si, for produzido sem a submissão aos pressupostos e regras procedimentais estabelecidas para sua elaboração e aquela se manifesta quando o seu conteúdo revela contrariedade aos princípios estabelecidos no texto constitucional (Mendes, 2025).

Entretanto, essa distinção tradicional entre inconstitucionalidade formal e material tem sido objeto de questionamento. Mendes (2025) afirma que com a advento da jurisdição constitucional, os preceitos normativos constitucionais encontram-se em igual hierarquia, independentemente de seu conteúdo. Em outras palavras, não importa se a norma desrespeitada possui natureza jurídica formal ou material, a inconstitucionalidade estará presente em ambas as situações.

Considerando que a supremacia constitucional impõe que todos devem estar abaixo do texto constitucional, normas materiais, formais, bem como os princípios devem ser observados no momento da realização do controle de constitucionalidade. Ademais, o Poder Legislativo, ao exercer o controle de constitucionalidade deve observar se a norma em si é constitucional e, além disso, observar as regras e princípios do processo legislativo de elaboração de normas.

3.1.1 Princípios do Devido Processo Legislativo

A doutrina se esforça na tentativa de estabelecer a construção de um regramento principiológico ao processo legislativo. Acerca das normas que regulam o processo legislativo, Pinheiro (2024, p. 640) afirma que: “as normas sobre processo legislativo são “normas sobre normas”, ou seja, não estabelecem proibições, obrigações ou permissões para as condutas das interações sociais entre as pessoas em geral, mas basicamente normas de competência e procedimento para edição de outras normas estatais”.

Importantes vozes doutrinárias fazem quórum pela construção de um arcabouço principiológico aplicável ao processo legislativo. De acordo com o autor (Pinheiro, 2024), as regras, sejam elas secundárias ou primárias, são retiradas de um arcabouço principiológico mais abstrato. Nesse sentido, não importa se a norma é primária ou secundária, todas devem possuir um regramento principiológico sem o qual não haverá lógica ao sistema. A lógica do ordenamento jurídico é aferida não apenas pelo produto final do processo legislativo (lei), mas também pelo seu processo de elaboração.

Nessa linha de entendimento, Jeremy Waldron (2003, p. 376) explicita que: “o processo legislativo – como qualquer processo político – deve ser entendido não apenas em referência às regras secundárias que o constituem e governam, mas também em referência à relação entre essas regras e valores e princípios mais profundos que explicam por que os aspectos regulamentados do processo são importantes para nós”.

A democracia deliberativa representativa é caracterizada pelo processo público de debate em que as preferências dos representados são levadas em consideração na tomada de decisão e isso se aplica às normas primárias quanto normas secundárias (Pinheiro, 2024). A engenhosidade pelo qual a norma é produzida também é uma marca da representatividade democrática e não pode ser violada. Ademais, Barbosa (2010) sustenta que os procedimentos discursivos do princípio democrático fundamentam a legitimidade das normas, dando-lhe racionalidade.

O processo regulatório de produção normativa brasileiro ainda carece do estabelecimento de um regramento principiológico uníssono a fim de conferir maior efetividade

ao procedimento discursivo da democracia representativa. O desenvolvimento de uma teoria geral do processo legislativo, à semelhança da teoria geral do processo, é uma necessidade premente.

No julgamento da ADI 1.254, da relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, foi determinada a aplicação do “princípio da preclusão” ao processo legislativo para impedir que o Poder Legislativo modifique seu entendimento sobre o veto do Chefe do Executivo já apreciado²¹. A mesma lógica foi utilizada na ADPF 893 em que se questionava o veto do Presidente Jair Bolsonaro ao artigo 8º da Lei nº 14.183, de 2021. A mensagem de veto ao dispositivo legal foi publicada somente no dia seguinte quando a norma já havia sido sancionada²².

É preciso compreender que muitos institutos da teoria geral do processo podem ser aplicados ao processo legislativo, porém, devido as diferenças estruturais entre ambos, essa similitude dogmática não será plena (Pinheiro, 2024). O autor arremata afirmando que alguns institutos como “demanda”, “prova”, “objeto litigioso” são de difícil adaptação ao processo legislativo. Todavia, essa tentativa de aproximação dos regramentos equidistantes é uma bússola em busca de melhorias e estabelecimento de uma fonte principiológica.

Pinheiro (2024), referendando a doutrina de José Afonso da Silva, expressa a ideia de que o processo legislativo é uma espécie do gênero processo e, por tal razão, o princípio do devido processo legal deve-se aplicar a todos os processos (judicial, legislativo ou administrativo) em que há uma manifestação do poder estatal. Acerca da noção de devido processo legislativo, a Min. Rosa Weber em seu voto na ADI 5.127 que tinha por objeto a questão das emendas parlamentares sem pertinência temática com as medidas provisórias, afirmou expressamente que o devido processo legislativo possui natureza jurídica de direito fundamental²³.

Partindo da análise dos julgamentos do STF em que o princípio foi mencionado, Pinheiro (2024) identifica três vertentes do devido processo legislativo: dimensão regulatório-individual cujo titular da proteção é o parlamentar; dimensão regulatório-difusa cuja natureza de proteção é difusa; e principiológica em que há um conjunto de princípios que regulam a manifestação do poder estatal por intermédio do processo legislativo.

Em relação à construção de uma teoria dos princípios do processo legislativo, Silva (2017) identifica os seguintes princípios: a) oralidade b) publicidade c) separação da discussão

²¹ Brasil. Supremo Tribunal Federal, Pleno, **ADI 1.254**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 09/12/2000.

²² Brasil. Supremo Tribunal Federal. Pleno, **ADPF 843**, Red. Min. Luís Roberto Barroso, Dje. 20/09/2022.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Pleno, **ADI 5127**, Redator para o Acórdão Min. Edson Fachin, j. 15/10/2015, pág. 32.

e votação d) unidade da legislatura e) exame prévio dos projetos por comissões parlamentares. A oralidade exige que os debates sejam realizados em viva voz, seja na discussão ou votação. Importante mencionar que esse princípio possui similitude com a oralidade no processo judicial. O Código de Processo Civil prevê que nos julgamentos do tribunal, após o relator expor a causa, o recorrente, o recorrido e o Ministério Público farão sustentação oral, contribuindo para a reflexão dos julgadores (art. 937 do CPC). Caso estes se deem por convencidos, poderão modificar seu voto.

A oralidade no processo legislativo também possui o mesmo objetivo. O parlamentar, ao realizar sustentação oral, tem por objetivo convencer os demais integrantes a votar de acordo com seu posicionamento ideológico. Ademais, a sustentação oral é momento em que um determinado grupo de representados ecoa a sua voz e expressa suas opiniões. O princípio da publicidade expressa a ideia de que as deliberações da Casa Legislativa devem ocorrer perante o público. O autor (Silva, 2017) defende a tríplice dimensão desse princípio: assistência efetiva do público às deliberações das Sessões, levantamento de atas de deliberações públicas ou publicação na imprensa do resumo ou extrato das atas com suas deliberações e informação livre das sessões.

A separação da discussão e votação é o princípio segundo o qual a votação só se inicia após o término da discussão. Nesse sentido, no momento da votação não se permite mais discutir a matéria. Silva (2017) aponta, ainda, a existência do princípio da unidade da legislatura que perdura por quatro anos e compreende o período entre a eleição dos Deputados Federais e o respectivo término do mandato (art. 44, parágrafo único, da CF). O autor explicita que muitas deliberações devem levar em consideração a legislatura como a formação das comissões permanentes e o encerramento das comissões temporárias.

Por fim, o autor faz menção ao princípio do exame prévio por comissões. Em suas palavras, os Parlamentos organizam-se em comissões permanentes desde o fim do século XIX, tendo estas a missão de estudar as propostas legislativa e sobre elas emitir parecer (Silva, 2017). Em relação ao princípio em questão, a Constituição exige a análise prévia pela comissão mista quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais da medida provisória antes da deliberação das Casas do Congresso Nacional sobre o seu mérito (art. 62, §5º, da CF). Em que pese a importância doutrinária da obra de José Afonso da Silva, a construção de um arcabouço teórico sobre processo legislativo é melhor desenvolvida por Victor Marcel Pinheiro.

Pinheiro (2024), ressaltando que não há a pretensão de excluir outros, cita cinco princípios do processo legislativo: 1) igualdade política; 2) participação social; 3) publicidade; 4) deliberação e 5) eficiência. O princípio da igualdade, na acepção política, estabelece que

cada indivíduo deve ser tratado com os mesmos direitos políticos e possui previsão geral no art. 5º, caput, inc. I, da CF. Relacionado ao processo legislativo, o princípio é concretizado por meio da regra da maioria. O princípio também se concretiza na proteção das minorias políticas e parlamentares.

O constituinte, de fato, asseverou a importância do respeito à maioria na tomada de decisões, mas sem descuidar de proteger o interesse e o direito de participação da minoria. A Constituição estabelece que as decisões da Casa e de suas Comissões são tomadas, em regra, por maioria de votos (art. 47 da CF). Por sua vez, o constituinte preserva as minorias ao prever, por exemplo, a possibilidade de interposição de recurso por um décimo dos membros da Casa para que o projeto de lei seja discutido e votado no Plenário, e não perante a comissão (art. 58, §2º, inc. I, da CF).

O princípio não tem por objetivo vendiar os olhos para a realidade da existência de desacordos morais na política. Pinheiro (2024) afirma que o desacordo na política não tem por fundamento má-fé, ignorância ou autointeresse. Jeremy Waldron (1999, p. 128) afirma que “a regra da maioria permite conferir o maior peso possível no processo de tomada de decisão a uma opinião individual e, ao mesmo tempo, conferir peso semelhante às demais visões dos outros indivíduos”.

A participação social é outro princípio mencionado por Pinheiro. Segundo ele (Pinheiro, 2024, p. 141), “o processo legislativo deve ser um processo de troca de argumentos e construção pública de decisão que permita a participação de todo aquele que o desejar”. Esse princípio não está expresso no texto constitucional, mas pode ser retirado de diversos dispositivos normativos como soberania popular (art. 1º, inc. I, da CF), plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, incs. I, II e III, da CF), previsão de audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, §2ª, inc. IV, da CF); estes são apenas exemplos das possibilidades de participação social.

As formas de participação social no processo legislativo podem ocorrer de maneira informal ou formal. O autor (Pinheiro, 2024) afirma que o vínculo de representação política em sentido substantivo é o principal meio informal de participação no processo legislativo. Trata-se da possibilidade de qualquer pessoa estabelecer o contato direto com o parlamentar e sugerir providências ou apresentar argumentos que influenciem o processo legislativo.

Por fim, o autor subdivide os meios institucionalizados de participação social formal no processo em forte e fraco. Alguns meios fortes de participação social institucionalizado são a iniciativa popular, plebiscito e referendo (art. 14 da CF). Já os meios de participação social formal fracos citados são as audiências públicas e consultas públicas realizadas pelo Legislativo. Pinheiro (2024) afirma que a compreensão da participação social como princípio

estruturante do devido processo legislativo permite uma maior aproximação do arranjo democrático e que, na medida do possível, essa participação deve ocorrer.

Concernente à publicidade como princípio do devido processo legislativo, Pinheiro (2024) afirma que a Constituição não faz previsão específica. Há no Texto Constitucional a menção à publicidade como princípios da administração pública (art. 37, *caput*, da CF) e a especificação aos casos em que a votação deve ser secreta. Em que pese a ausência de uma previsão expressa, o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal está localizado dentro do capítulo das disposições gerais da administração pública, no qual está inserido também o Poder Legislativo, devendo também observá-lo. Pinheiro (2024) afirma que o princípio da publicidade aponta para um estado ideal de coisas de tornar pública toda informação produzida no e para o processo legislativo. Por fim, citando Bentham, ele afirma que a publicidade é uma forma de manter ativo o fluxo comunicacional entre representante e representados.

A Constituição encerra previsão expressa de que o trâmite das propostas normativas que regerão a sociedade deve ser objeto de uma troca de argumentos democráticos. Nesse sentido, A Carta Magna prevê que a proposta de emenda será “discutida” e votada (Art. 60, §2º, da CF). Há previsão de que cabe às comissões “discutir” e votar projeto de lei (art. 58, §2º, da CF). Nos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República haverá “discussão” e votação (art. 64, *caput*, da CF).

Pinheiro (2024) afirma que o exercício do poder político não pode ser resultado de preferências ou escolhas arbitrárias e o termo “discussão” é apenas um dos meios de debate institucionalizado em que a troca de argumentos realiza-se de maneira pública. Ele conclui afirmando que a deliberação deve estar presente em todas as etapas do processo legislativo em razão do caráter deliberativo da democracia. Nesse sentido, faz-se necessário que o produto final do processo legislativo reflita os anseios dos representados, fazendo com que a deliberação seja um princípio base do processo legislativo.

O último princípio estruturante citado por Pinheiro é o da eficiência, que exige o estabelecimento de uma relação adequada entre os recursos financeiros empregados e uma produção normativa que traga a resolução de uma demanda social de grande importância. O trabalho legislativo deve ser prestado em tempo razoável e a norma produzida deve ser clara e objetiva e, além disso, ser apta a apresentar solução de um problema social. O procedimento adotado não pode atropelar as regras procedimentais e também não pode ser burocrático. O autor conclui afirmando que, assim como o princípio da publicidade, a eficiência possui seu

fundamento normativo nos princípios gerais aplicáveis à administração pública (Art. 37, *caput*, da CF).

Ainda não há uma base teórica bem desenvolvida acerca dos princípios do processo legislativo, como já ocorre no âmbito do processo judicial, porém os estudos até então desenvolvidos são relevantes para a adoção de um regramento principiológico que permita conferir maior segurança jurídica ao processo legislativo e estabelecer diretrizes para a fiscalização constitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

3.2 A DEVOLUÇÃO ATÍPICA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

3.2.1 *(In)Constitucionalidade do Ato de Devolução Imediata da Medida Provisória*

O texto constitucional estabelece que, presentes os pressupostos de relevância e urgência, o Presidente da República pode editar medidas provisórias com força de lei e que esse ato deve ser submetido de imediato à apreciação do Poder Legislativo (art.62, *caput*, da CF). Com a chegada da medida provisória na Casa Legislativa é formada uma comissão mista que emitirá um parecer sobre a presença dos seus pressupostos constitucionais (art. 62, §9º, da CF art. 5º, §2º, da Resolução nº 1, de 2002-CN) e outro sobre o seu mérito.

Após a manifestação da comissão mista sobre a medida provisória, esta seguirá ao plenário das Casas que poderão se manifestar pela: a) aprovação; b) rejeição (arquivamento); e c) elaboração de um projeto de lei de conversão (quando há alteração na medida provisória). Como se pode observar, não há previsão de ordem legal ou constitucional de rejeição da medida provisória por ato unilateral do Presidente do Senado Federal ou do Congresso Nacional. No entanto, a prática, apesar de incomum, ocorreu com as Medidas Provisórias nºs 33, de 1989, 446/2008, 669/2015, 886/2019, 979/2020, 1.068/2021, 1.227/2024. A Medida Provisória nº 1.303, de 2025 quase seguiu o mesmo destino; apesar da ameaça de devolução, chegou a tramitar, mas foi retirada de pauta poucos dias antes do prazo final de vigência.

A edição da Medida Provisória nº 1.068, de 2021 foi motivo de ajuizamento de diversas ações diretas de inconstitucionalidade e inaugurou uma prévia análise do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade do ato de devolução monocrática da medida provisória pelo Poder Legislativo. Por intermédio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 2021, a MPV nº 1.068, de 2021 foi sumariamente rejeitada pelo Senador Rodrigo Pacheco, então Presidente do Congresso Nacional. Pacheco alegou que sua competência para a devolução do ato encontrava-se expresso no Regimento Interno do Senado Federal, segundo o qual o Presidente detém o poder-dever de rejeitar as proposições contrárias ao Texto Constitucional, às leis ou ao Regimento (art. 48, inc., XI, do RISF).

O ato de rejeição da medida provisória baseia-se em diversos fundamentos jurídicos, mas um deles mostra-se irretocável ao afirmar que o ato normativo tratava sobre questões atinentes ao exercício de direitos políticos e à liberdade de expressão, temas que são insuscetíveis de veiculação por meio do instrumento normativo da medida provisória por expressão vedação constitucional (art. 62, §1º, inc. I, alínea “a”, da CF). Desse modo, mesmo que houvesse o trâmite normativo da medida provisória em debate, eram altas as possibilidades de que a comissão mista emitisse parecer pelo não atendimento de seus pressupostos constitucionais, o que levaria à sua rejeição no plenário de uma das Casas Legislativas.

Porém, a discussão que se levanta é se esse encerramento prematuro do trâmite do instrumento normativo de iniciativa do Presidente da República apresenta moldura constitucional. No julgamento da ADI nº 6991, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro — PSB, a Min. Rosa Weber suspendeu os efeitos da Medida Provisória 1.068, de 2021 e expressou o entendimento de que a ausência de previsão normativa sobre a devolução das medidas provisórias não é óbice à utilização desse expediente nos casos em que o instrumento normativo estiver eivado de flagrante inconstitucionalidade²⁴. Importante mencionar que, com base na decisão monocrática da Min. Rosa Weber, o Senador Rodrigo Pacheco editou o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 2021.

A ADI 6991/DF foi julgada em conjunto com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.992/DF 6993/DF, 6.994/DF, 6.994/DF, 6.995/DF, 6.996/DF e 6.998/DF, pois ambas tinham o mesmo objeto, qual seja, a inconstitucionalidade da MPV 1.068, de 2021. Porém, todas as ações diretas de inconstitucionalidade foram arquivadas por perda superveniente do objeto, tendo em vista que a Medida Provisória foi rejeitada sumariamente.

Embora a decisão da ministra Rosa Weber tenha sido monocrática, e posteriormente considerada prejudicada, abriu-se um precedente judicial para a admissão da devolução como costume parlamentar dotado de efeitos jurídicos, como sustentado por parte da doutrina. Roberta Simões Nascimento (2021), por exemplo, entende que a manifestação da ministra, aliada à prática reiterada do Congresso, consolida a devolução como instituição do direito parlamentar brasileiro.

Nascimento (2021, n/p) entende que “a devolução de medidas provisórias é expediente constitucional, sobretudo quando justificada em analogia a uma medida cautelar legislativa, diante do justo receio de que a manifesta inconstitucionalidade das suas disposições possa

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.991/DF**. Rel. Min. Rosa Weber. Medida cautelar deferida em 14 set. 2021.

causar efeitos concretos indesejáveis”. Rocha (2022), endossando a tese de Nascimento, afirma que a praxe de devolução de medidas provisórias aliada à decisão proferida na ADI 6991 consolida o costume constitucional de devolução sumária da medida provisória. Ele conclui que esse costume se valida devido à violação dos limites constitucionais impostos ao Executivo para editar medidas provisórias.

Cabe ao Congresso exercer o controle prévio de normas. Porém, o Legislativo deve exercer seu mister dentro dos quadrantes constitucionais. Essa praxe não encontra guarida constitucional, sobretudo pelo fato de os poderes constituintes originário e reformador não terem previsto essa possibilidade. Ademais, para que o costume tenha força jurídica, ele não pode ser exercido contra texto expresso de norma. No caso, a Constituição prevê de maneira expressa o *locus* adequado para o exercício do controle prévio da medida provisória. Clève (2020) afirma que não cabe à Mesa do Congresso Nacional extinguir, liminarmente, o trâmite legislativo da medida provisória por violação ao devido processo legislativo e às atribuições da Comissão Mista e dos plenários da Câmara e do Senado Federal. Ele conclui afirmando que tal prática causa inúmeros problemas.

Mahon Junior (2022, p. 19) leciona que “existem três instâncias dentro do Poder Legislativo que analisam os pressupostos constitucionais e a respectiva constitucionalidade da medida provisória: a Comissão Mista e os Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Por fim, o autor defende que apenas uma alteração constitucional ou, no mínimo, regimental possibilitaria a devolução da medida provisória pelo presidente do Congresso Nacional ao Chefe do Executivo sem burlar o princípio da legalidade.

A questão deve ser resolvida à luz da própria Constituição. O artigo 62, §9º, da Constituição Federal estabelece ser competência da comissão mista de Deputados e Senadores realizar o juízo prévio dos pressupostos de constitucionalidade das medidas provisórias (art. 5º, *caput*, da Res. 1/2002/CN) e também sobre o mérito (art. 5º, §2º, da Res. 1/2002/CN). Importante mencionar que, por intermédio da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, foi acrescentado o §9º ao art. 62 da Constituição estabelecendo a obrigatoriedade do exame prévio das medidas provisórias pela comissão mista. Esse exame prévio, até então, era previsto somente na Resolução 01/89 do Congresso Nacional, mas o Poder Constituinte reformador entendeu pela necessidade de conferir *status* constitucional ao referido procedimento legislativo.

A previsão constitucional de juízo prévio sobre os pressupostos constitucionais da medida provisória antes da deliberação em separado das Casas Legislativas prevista no art. 62, §5º, da CF deve ser lida em conjunto com o art. 62, §9º, da CF de modo que essa análise prévia

só pode ser exercida pela Comissão Mista. Ademais, melhor seria se os dispositivos fossem aglutinados em dispositivo único a fim de eliminar qualquer interpretação divergente.

A recente reforma constitucional reforçando a necessidade da manifestação da comissão mista deixa claro que a observância do procedimento legislativo é uma medida impositiva e que o seu descumprimento afronta a ordem jurídico constitucional. O procedimento estabelecido pelo Constituinte reformador não tem por objetivo criar embaraços e burocratizar o trâmite processual das medidas provisórias. Paulo Fernando Mohn e Souza ressalta a importância dos trabalhos desempenhados pela comissão mista:

A comissão mista funciona, portanto, como um meio de resolução de divergências previamente à deliberação dos plenários das Casas. As controvérsias sobre os termos da medida provisória surgem e desenvolvem-se nos debates da comissão mista, na qual deve ser construída a orientação sobre a matéria, a ser seguida, pelo menos em linhas gerais, pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Souza, 2024, p. 274).

Acerca da obrigatoriedade da atuação da comissão mista no trâmite da medida provisória, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, que questionava a constitucionalidade da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, resultante da conversão da MPV nº 366, de 27 de abril de 2007²⁵. A ação ajuizada pela Associação Nacional dos Servidores do IBAMA questionava a constitucionalidade do *caput* do art. 6º e parágrafos 1º e 2º da Resolução nº 01/2002-CN que estabeleciam prazos exíguos para que a comissão mista concluísse seus trabalhos e a previsão de que, esgotado o prazo da comissão, a medida provisória deveria ser encaminhada ao plenário com a apresentação do parecer pelo relator ou relator-revisor na Câmara dos Deputados. No caso, o parecer do relator ou relator-revisor funcionava como um substitutivo do trabalho da comissão mista.

A ação foi julgada procedente, por maioria de votos, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.516, de 07 por inobservância do procedimento estabelecido no art. 62, §9º, da CF, não pronunciando, contudo, a sua nulidade pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses. Os artigos 5º, *caput*, e 6º, §§ 1º e 2º da Resolução nº 01/2002-CN foram declarados inconstitucionais por violação ao procedimento estabelecido pela Lei Maior. Vale mencionar o voto proferido pelo Min. Luiz Fux:

A magnitude das funções das Comissões Mistas no processo de conversão de Medidas Provisórias não pode ser amesquinhada. Procurou a Carta Magna

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4029/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/2012.

assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada. Percebe-se, assim, que o parecer da Comissão Mista, em vez de formalidade desimportante, representa uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.

Todavia, considerando que desde a vigência da EC nº 32, de 2001 todas as medidas provisórias não observaram esse rito de tramitação constitucional, atendendo a questão de ordem suscitada pela Advocacia-Geral da União, a Corte realizou a modulação dos efeitos para que a decisão tenha efeitos prospectivos (para frente). Em que pese o voto da Min. Rosa Weber na ADI 6.991/DF afirmando ser válida a praxe do presidente do Congresso Nacional de devolver a medida provisória e provocar a extinção prematura do seu trâmite legislativo quando entender pela sua inconstitucionalidade, o entendimento viola frontalmente a regra constitucional estabelecida e cria insegurança jurídica.

Vale mencionar que, no julgamento da ADI 4.029, a Corte Suprema estabeleceu a obrigatoriedade do trâmite da medida provisória e emissão do parecer da Comissão Mista, ao passo em que a Min. Rosa Weber, em voto monocrático proferido na ADI 6.991/DF, possibilitou a inobservância desse procedimento. Considerando a divergência entre os julgados, deve-se priorizar a decisão colegiada do Tribunal em detrimento da manifestação individual de um de seus integrantes.

Na lição de Souza (2024), as comissões mistas desempenham três importantes funções: a) instância de veto por rejeição tácita (ocorre quando a comissão mista não elabora o parecer); b) aprimoramento coletivo e democrático da matéria (elaboração do projeto de lei de conversão com a participação de deputados e senadores); e c) meio de resolução de divergências prévias à apreciação da proposição no plenário das Casas. Considerando que os debates realizados na comissão mista têm por objetivo equacionar as divergências existentes e estabelecer um diálogo prévio sobre o instrumento normativo, o procedimento estabelecido pelo Poder Constituinte não pode ser descumprido sob pena de violação à Constituição.

Insta esclarecer que nem mesmo a alteração informal do Texto Constitucional (mutação constitucional) seria suficiente para permitir a devolução imediata da medida provisória. Segundo Mendes e Branco (2018, p. 133), a mutação constitucional manifesta-se quando “em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma, ou ainda por força de uma nova visão jurídica que passa a predominar na sociedade, a Constituição muda”. Os autores mencionam que o novo sentido atribuído ao texto deve encontrar fundamento no teor das palavras empregadas, sob pena de se tornar uma interpretação inconstitucional. No caso,

impossível de se admitir uma interpretação que seja condizente com a possibilidade de devolução imediata da medida provisória contrária ao texto expresso da norma.

Considerando o estabelecimento de um procedimento legislativo constitucional para o trâmite da medida provisória, a pesquisa apresentará uma medida propositiva a fim de conferir juridicidade constitucional ao ato de devolução da medida provisória pelo Poder Legislativo sem que ocorra a violação dos princípios do processo legislativo, bem como a possibilidade de sindicabilidade judicial desse ato.

3.3 SINDICABILIDADE DO ATO DE DEVOLUÇÃO IMEDIATA DA MEDIDA PROVISÓRIA

3.3.1 *Proposta de Alteração do Texto Constitucional e da Resolução nº 1, de 2002-CN*

A possibilidade de devolução da medida provisória não tem previsão expressa na Constituição, no Regimento Interno do Congresso Nacional e nem na Resolução nº 1, de 2002-CN que disciplina o trâmite da MPV no Parlamento. Entretanto, a MPV 33, de 15/1/1989, que extinguiu cargos e dispensava servidores civis da Administração Federal e dos extintos territórios federais, foi devolvida por intermédio da Mensagem 37, de 17/1/1989. Contra essa devolução, houve recurso do líder do governo encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

A MPV 446, de 2008 foi devolvida pelo Presidente do Senado, Senador Garibaldi Alves Filho, utilizando-se como fundamento jurídico os incisos II e XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal que preveem a competência do presidente da casa para velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou ao próprio regimento. A MPV 669, de 2015 foi devolvida pelo presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, por intermédio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 2015, com o mesmo suporte jurídico da MPV 446/2008, qual seja, artigo 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal.

A MPV 979, de 2020 foi devolvida pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, Senador Davi Alcolumbre, por intermédio do Ato Declaratório 66/2020 e também tinha como fundamento o art. 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal. Cabe ressaltar que a norma que regulamenta o trâmite processual legislativo da medida provisória encontra previsão expressa na Resolução nº 1, de 2002-CN e não há disposição legal que justifique a devolução e o encerramento prematuro da competência legislativa excepcional do Presidente da República.

Os atos devolutivos utilizaram como respaldo jurídico o art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional, segundo o qual, nos casos omissos, aplicam-se subsidiariamente as normas do Regimento do Senado ou, ainda, da Câmara dos Deputados. No que tange à

recorribilidade, o ato devolutivo da MPV 446, de 10/11/2008, em especial, foi impugnado pelo recurso do líder do governo na Câmara, Senador Romero Jucá, que foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça. A utilização do referido recurso mostra-se uma opção viável para que o Executivo exerça sua função legislativa excepcional prevista expressamente na Carta Magna.

Todavia, conforme já demonstrado, a possibilidade do ajuizamento de recurso pelo líder do governo não pode se basear no artigo 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal. Urge a necessidade de alteração no texto da própria Constituição e da Resolução nº 1, de 2002-CN que regulamenta o trâmite das medidas provisórias para que seja possível a previsão de uma via recursal para coibir a prática inconstitucional de devolução imediata da medida provisória.

Isso, porque, por intermédio da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o Poder Constituinte reformador estabeleceu como rito da medida provisória a análise pela comissão mista. Conforme já mencionado, este procedimento já era previsto na Resolução 01/89 do Congresso Nacional e passou a receber *status* constitucional. Desse modo, a possibilidade de devolução imediata da medida provisória somente poderia ser admitida por intermédio de alterações direta no texto constitucional e na Resolução nº 1, de 2002-CN.

Além disso, a modificação deve contemplar expressamente a possibilidade de uma via recursal pelo Governo, questionando a devolução imediata da medida provisória, sob pena de violação aos princípios do devido processo legislativo. A solução proposta não é novidade nos trâmites legislativos. Na época da devolução da MPV 33/89, o líder do Governo no Senado Federal apresentou requerimento solicitando a revogação de decisão da presidência do Senado Federal (Rocha, 2022).

Ademais, o Regimento Interno do Senado Federal prevê, expressamente, que da decisão do Presidente é cabível recurso para a Mesa no prazo de cinco dias úteis (Art. 48, §3º do RISF). Desse modo, a fim de propor um procedimento condizente com os princípios do processo legislativo, a devolução sumária da medida provisória somente pode ser admitida mediante previsão expressa no texto constitucional e com a constitucionalização do procedimento recursal já previsto no Regimento Interno do Senado Federal.

Insta esclarecer que nem mesmo a alteração informal do Texto Constitucional (mutação constitucional) seria suficiente para permitir a devolução imediata da medida provisória. A mutação constitucional manifesta-se quando “em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma, ou ainda por força de uma nova visão jurídica que passa a predominar na sociedade, a Constituição muda” (Mendes; Branco, 2018,). Não se trata apenas

de uma questão de burocracia processual normativa, mas de conferir maior segurança jurídica no diálogo institucional entre os poderes, respeitando-se as divergências políticas e possibilitando o exercício do plano de governo e funcionamento da máquina pública.

3.3.2 Controle Judicial do Processo Legislativo

Conforme já mencionado, o princípio da separação de poderes enfrenta uma releitura para separação de funções e não há mais espaço para um modelo estanque de separação de poderes. A separação de poderes é vista como separação de funções de modo que Executivo e Legislativo exercem a função de governo e o Judiciário exerce a função de garantia. No caso de evidente confronto entre Executivo e Legislativo na função de produção legislativa, o Judiciário pode ser chamado legitimamente a intervir e exercer sua função de garantia, recuperando a estabilidade institucional e o diálogo entre os poderes.

Interessante observar que, inicialmente, o Supremo Tribunal Federal adotava um comportamento tímido em relação ao controle judicial do processo legislativo. Barbosa (2010) afirma que, no Brasil, a Corte Judiciária adota a chamada “autocontenção” ao se deparar com questões políticas mesmo diante do crescimento progressivo dos órgãos responsáveis pela jurisdição constitucional. Barbosa (2010), citando Stourzh, afirma que os princípios da relação entre Judiciário e Legislativo, fundamentados nos cânones liberais, sofreram alterações com o surgimento do constitucionalismo americano, sobretudo com a noção da supremacia constitucional. Desse modo, ele conclui que o exercício da jurisdição constitucional como garantia da supremacia constitucional não configura violação da separação de poderes.

Todavia, o controle de constitucionalidade exercido pela corte constitucional ainda demonstra acentuado viés substancialista (focada no conteúdo da norma), esquecendo-se da relevância existente no caráter procedimental da norma. Pinheiro (2024) afirma que há uma relativa parcimônia do STF quanto ao controle judicial do processo de elaboração legislativa, mas que há uma tendência de afastamento desse cenário.

Pinheiro (2024) faz uma ressalva à teoria do processo político de John Hart Ely, Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial da constitucionalidade. Ele explicita que, segundo essa teoria, a missão da jurisdição constitucional é promover a proteção de direitos fundamentais e outros princípios constitucionais relacionados ao exercício do poder político.

Contudo, ele afirma que até mesmo na teoria do processo político, que tem por objetivo o aperfeiçoamento do sistema democrático, o *judicial review* possui forte tendência substancial em detrimento do controle da produção legislativa e outros atos normativos com valores

democráticos. Por fim, Pinheiro (2024) ressalta que até mesmo os maiores opositores do *judicial review*, Jeremy Waldron, admite a possibilidade de um espectro de atuação do Poder Judiciário na proteção dos princípios no procedimento de elaboração da norma.

Outro ponto relevante nesse debate é que o Supremo Tribunal Federal guarda o entendimento de que as etapas do procedimento legislativo são matérias *interna corporis* em que não cabe sua intervenção por questões políticas (Barbosa, 2010). Entretanto, Barbosa afirma que esse posicionamento da Corte nega ou impossibilita o direito ao devido processo legislativo e, quando admite a possibilidade de *judicial review*, afirma que somente detentores de mandato eletivo possuem legitimidade para provocar a fiscalização constitucional (Barbosa, 2010).

O autor ressalta que a insindicabilidade de atos *interna corporis* é um costume parlamentar inglês em que somente o Parlamento detém competência para fiscalizar a juridicidade de seus atos internos, com fundamento na *Bill of Rights*. Todavia, ele afirma que tal premissa perdeu o sentido com o surgimento da jurisdição constitucional em que todos os poderes estão submissos à lei fundamental. Por fim, ele arremata afirmando que o “espaço de discricionariedade que remanesce reservado às legislaturas atende não à hierarquização dos poderes estatais, mas o equilíbrio entre eles” (Barbosa, 2010, p. 161).

Não parece acertada a conclusão de que atos *interna corporis* devam permanecer imunes à jurisdição constitucional. Mendes (2025) afirma que a violação de normas regimentais pode representar o descumprimento de normas constitucionais interpostas e, por tal razão, deve-se admitir o controle judicial da regularidade do processo de formação das leis. À título de exemplo, a deliberação da comissão mista prevista na Resolução nº 1, de 2002-CN possui sede constitucional e a sua ausência importa em violação ao art. 62, §9º, da CF.

Na ADI 4.425/DF²⁶, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, questionava-se a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62/2009 ao argumento de que a proposta não respeitou o interstício mínimo exigido na Lei Fundamental (art. 60, §2º, da CF), pois ela foi votada e aprovada no Senado Federal em duas sessões legislativas realizadas no mesmo dia (02/12/2009).

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a Constituição não prevê um espaço temporal mínimo entre os dois turnos de votação e que a interferência judicial no âmbito do processo político só é possível mediante violação categórica da Constituição Federal. No caso, o STF entendeu que o desrespeito às normas regimentais que preveem um interstício mínimo entre os

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Pleno, ADI nº 4.425/DF, relator ministro Luiz Fux, DJe de 18.12.2013.

turnos deve ser decidida no âmbito do próprio Legislativo.²⁷ Todavia, uma breve análise no direito comparado revela o quanto a jurisprudência constitucional brasileira precisa evoluir, uma vez que a violação de uma norma regimental importa em violação da própria Constituição.

Barbosa (2010) citando o modelo da Costa Rica, lembra que o Regimento Interno da Assembleia Legislativa serve de parâmetro de controle de constitucionalidade com base no art. 73, “c”. Lá é estabelecido expressamente que a violação de normas que regulamentam o processo legislativo pode ser objeto de ação de inconstitucionalidade. O autor menciona, ainda, o caso da Colômbia em que a Suprema Corte reconheceu sua competência para fiscalizar a constitucionalidade de normas produzidas em contrariedade ao processo legislativo.

Ainda que se admita a interpretação de normas regimentais como matéria *interna corporis*, a Constituição Federal regulamenta em seus dispositivos inúmeros procedimentos do processo legislativo, de modo que não se pode tolerar o seu descumprimento. No que se refere à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de reconhecer legitimidade apenas aos parlamentares para questionar vícios do processo de aprovação das leis e emendas constitucionais, tal entendimento carece maior reflexão por se tratar de uma questão complexa diante de seus reflexos no princípio democrático.

No julgamento do MS 20.257²⁸, o Supremo Tribunal fixou o entendimento de que somente o parlamentar detém legitimidade para impugnar a tramitação de proposta de emenda à Constituição tendente a abolir as cláusulas pétreas ou contrariem as normas constitucionais que regulamentem o processo legislativo. Posteriormente, julgando o MS 24.642²⁹ o Supremo Tribunal Federal reafirmou sua jurisprudência quanto à legitimidade exclusiva do parlamentar para questionar o controle preventivo do processo legislativo ao fundamento de que ele possui o direito subjetivo de não participar de um processo legislativo viciado.

Segundo afirma Barbosa (2010), o devido processo legislativo é um direito fundamental de titularidade difusa e não de titularidade dos parlamentares. O autor não nega a existência de direitos subjetivos dos parlamentares em outros procedimentos, mas assevera que um processo legislativo hígido é interesse de toda a coletividade. Nesse sentido, não somente a norma material interessa à coletividade, mas também se essa norma observou o devido processo legislativo com a participação da maioria e das minorias.

²⁷ O Regimento Interno do Senado Federal prevê um interstício mínimo de cinco dias úteis entre os turnos (art. 362) e o Regimento da Câmara prevê um interstício de cinco sessões (art. 202, §6º).

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, Redator para o Acórdão Min. Moreira Alves, j. 08/10/1980.

²⁹ STF. MS 24.642-DF, Rel. Min. Carlos Veloso (Dj 18.6.2004).

Pinheiro (2024, p. 94) afirma que esse pensamento se coaduna com a “noção contemporânea de representação em democracias deliberativas que exigem um vínculo constante entre representantes e representados para que seus interesses sejam levados em consideração nas deliberações”. Ele conclui que um processo legislativo hermético sem a interação entre os diversos setores da sociedade não é compatível com o ideal democrático.

A produção legislativa deve contar com a participação ativa da sociedade em geral. Não há como reduzir a participação democrática apenas ao período eleitoral. Deve haver uma constante interação entre o Parlamento e a sociedade a fim de que este possa ter certeza se, de fato, sua opinião é levada em consideração no processo decisório. A produção do direito não é uma temática de assunto exclusivo dos órgãos institucionais.

Nesse sentido, Barbosa (2010, p. 170) afirma que “a função da jurisdição constitucional é garantir o processo comunicativo por meio do qual se forma a opinião pública, isto é, assegurar a observância dos direitos fundamentais sem os quais não é possível qualquer democracia”. Portanto, o processo legislativo, dada a magnitude de sua natureza democrática, não deve ficar imune à jurisdição constitucional. Ademais, os debates institucionalizados no Parlamento são o meio pelo qual as vontades dos distintos grupos sociais são equacionadas.

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal não pode, quando acionado, negar a prestação jurisdicional quando o próprio Poder Legislativo em sua função precípua não observar as normas do devido processo legislativo. A devolução de uma medida provisória por ato unilateral do Presidente do Congresso Nacional contraria o devido processo constitucional e regimental que exige a manifestação da comissão mista e do plenário das Casas Legislativas.

Estabelecida a necessidade de sindicabilidade, é necessário se debruçar sobre qual seria o meio processual jurídico pertinente para que o Poder Executivo possa acionar a jurisdição constitucional a fim de restaurar a sua prerrogativa constitucional excepcional de dar início ao processo legislativo.

3.3.3 O Conflito entre Órgãos no Direito Alemão

O ato de devolução imediata da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional revela um claro rompimento no diálogo institucional entre os poderes. De um lado, o Executivo pretende regulamentar determinado assunto valendo-se de sua competência normativa excepcional. De outro lado, o Poder Legislativo, por entender ser inviável a regulamentação da matéria por meio desse instrumento normativo, recusa o seu processamento legislativo.

No presente caso, além da violação nas normas sobre processo legislativo, tem-se um conflito entre Executivo e Legislativo. Não há previsão constitucional expressa de um meio de solucionar esse conflito. Por outro lado, a fim de dar continuidade à gestão administrativa e coibir a conduta ilícita do Poder Legislativo, há que se colocar em prática o *judicial review*.

Mendes (2025), na sua dissertação de mestrado, leciona que ao Tribunal Constitucional da Alemanha (*Bundesverfassungsgericht*) é atribuída competência para o *Verfassungsstreitigkeiten*, consistente na controvérsia entre órgãos federais superiores ou entre outros interessados detentores de direitos próprios do Texto Magno ou do regulamento interno de um órgão federal supremo; para mediar controvérsia em relação aos direitos e deveres da União e dos Estados; e outras analisar controvérsias entre União e Estado, entre diferentes Estados, ou no âmbito interior de um Estado, sempre que não houver outra via judicial.

O autor (Mendes, 2025) menciona a competência para o controle de constitucionalidade de normas (*Normenkontrolle*), os recursos constitucionais interpostos por qualquer cidadão no caso de afronta a direitos fundamentais (*Verfassungsbeschwerde*) e, também, no caso em que houver ofensa ao direito de autoadministração dos municípios e associações comunais.

Compete, ainda, à Corte Constitucional apreciar denúncias relativas a abusos de direito e à inconstitucionalidade dos partidos políticos que atentem contra os fundamentos da ordem democrática ou ameacem a existência da República Federativa da Alemanha. O Parlamento também pode denunciar o Presidente da República perante o Tribunal Constitucional nos casos de violação dolosa à Lei Fundamental ou outra lei federal. Por fim, o autor (Mendes, 2025) cita a competência do *Bundesverfassungsgericht* para o controle das eleições (*Wahlprüfung*) exercido pelo Parlamento por intermédio de recurso dos órgãos legitimados.

Analisando a competência do *Bundesverfassungsgericht* é possível perceber que nossa Corte Constitucional possui atribuições que guardam certa similaridade, tais como: julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, inc. I, alínea “a”, da CF). Mendes (2025) cita que, muitas vezes, o controle abstrato de normas (*Normenkontrolle*) é decorrente de discussões políticas e aponta a relevância política do controle abstrato de normas no direito alemão.

Uma importante previsão na Lei Fundamental sobre o *Bundesverfassungsgericht* e que interessa à presente pesquisa é aquela em que lhe atribui competência para dirimir conflitos órgão constitucionais. O art. 94, n. 1, da Lei Fundamental estabelece a competência do Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) para decidir sobre a interpretação da Lei Fundamental na hipótese em que houver litígio concernente à atribuição de direitos e deveres de um órgão federal supremo.

Observe que, diferente de nossa Constituição, a Lei Fundamental alemã outorgou expressamente ao Tribunal Constitucional a possibilidade de dirimir conflito entre órgãos superiores. Segundo Mendes (2025), essa competência tem como fundamento não o Estado como pessoa jurídica, mas a supremacia constitucional para fins de assegurar a unidade política. Ele conclui afirmando que a previsão da *Verfassungsstreitigkeit* como instrumento de controle de constitucionalidade tem sido alvo de críticas em razão de impor ou confirmar determinada linha política.

Com base no direito comparado, deve o Supremo Tribunal Federal também, como guardião da Constituição, albergar como uma de suas competências dirimir conflito entre os poderes, sobretudo nos casos em que a devolução imediata da medida provisória por ato unilateral do Presidente do Congresso Nacional revelar um conflito no diálogo entre os poderes, além da ausência de previsão normativa para a prática desse ato que viola a competência normativa excepcional do Chefe do Executivo.

Diante dos argumentos até aqui apresentados acerca da necessidade de sindicabilidade judicial do ato do Presidente do Congresso Nacional que extingue de maneira prematura o trâmite da medida provisória, é necessário perquirir qual a medida processual adequada para submeter a análise da questão ao Supremo Tribunal Federal a fim de restaurar a regularidade do processo legislativo e permitir a deliberação da matéria por meio de representantes eleitos.

3.3.4 Medida Judicial Cabível em Face do Ato de Devolução Imediata da Medida Provisória

A medida provisória possui força de lei e eficácia imediata com a sua edição pelo Chefe do Executivo. É necessário considerar que esse instrumento normativo, apesar de sua equiparação à lei ordinária, apresenta uma particularidade que a distingue dos demais instrumentos normativos: ela primeiro produz eficácia para só então inaugurar o devido processo legislativo.

No caso, o que deve ser submetido à fiscalização da Corte Constitucional não é a medida provisória em si, mas o ato do Presidente do Congresso Nacional que, por intermédio de uma manobra, promove a devolução imediata do ato normativo e viola, a um só tempo, a prerrogativa constitucional do Chefe do Executivo de exercer sua competência normativa excepcional, a competência da comissão mista e o devido processo legislativo. Conforme já estudado, o ato devolutivo viola uma norma *interna corporis* e o próprio Texto Constitucional, visto que a previsão regimental do trâmite da medida provisória foi constitucionalizada.

Como já mencionado, no direito alemão há previsão expressa de controle de constitucionalidade para dirimir conflito entre órgãos (*Verfassungsstreitigkeit*) e tal previsão

não se encontra enumerada em nossa Lei Fundamental. No direito costa riquenho e na Colômbia é possível o controle abstrato de constitucionalidade tendo como fundamento o regimento interno ou o devido processo legislativo (Barbosa, 2010).

Barbosa menciona que no projeto de lei resultante na Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, havia previsão expressa sobre a possibilidade de uso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em casos que envolvessem a interpretação ou aplicação dos regimentos internos das Casas Legislativas ou regimento comum do Congresso Nacional, no processo de elaboração das normas. Contudo, o referido dispositivo normativo foi vetado pelo Presidente da República:

Não se faculta ao Egrégio Supremo Tribunal Federal a intervenção ilimitada e genérica em questões afetas à "interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas casas, ou regimento comum do Congresso Nacional" prevista no inciso II do parágrafo único do art. 1o. Tais questões constituem antes matéria interna corporis do Congresso Nacional. A intervenção autorizada ao Supremo Tribunal Federal no âmbito das normas constantes de regimentos internos do Poder Legislativo restringe-se àquelas em que se reproduzem normas constitucionais³⁰.

O autor (Barbosa, 2010) continua a defender o uso da ADPF para exercer o controle do processo legislativo mesmo diante da ausência de previsão expressa. Ele explicita que as razões do veto não são vinculantes e que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a insindicabilidade dos atos *intena corporis* passou por significativas alterações. No entanto, a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento de mandados de segurança impetrados por parlamentares melhor se coaduna com a possibilidade do uso dessa ação constitucional pelo Chefe do Executivo.

No julgamento do MS 20.257³¹, a Corte reconheceu a possibilidade da utilização de mandado de segurança por parlamentar para questionar a violação das regras do devido processo legislativo e proteger o direito público subjetivo do parlamentar de não participar de um processo legislativo contrário à Constituição. Importante mencionar que a possibilidade de utilização do mandado de segurança para impedir um processo legislativo é complexa. No MS-MC-AgR nº 31.816 o Min. Teori Zavascki ressaltou que a utilização de mandado de segurança, neste caso, não tem por objetivo tutelar um direito líquido e certo do parlamentar. Ele afirma

³⁰ A mensagem do veto está disponível no sítio do Planalto: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/1999/Mv1807-99.htm>. Acesso em: 18 dez. 2025.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 20.257-DF**, rel. para o acórdão Min. Moreira Alves, *DJU* 27.2.1981.

que há, na verdade, uma utilização exótica do mandado de segurança com nítido controle preventivo de constitucionalidade por parte de quem não detém legitimidade para tanto³².

Porém, é importante consignar a posição do Ministro Gilmar Mendes no sentido de que se trata de um mandado de segurança especial utilizado para resolver um típico conflito de atribuições ou conflito entre órgãos e que a Corte tem admitido esse perfil. Posteriormente, ao analisar o MS 32.033/DF, o Min. Gilmar Mendes deferiu, em 24/4/2013, a liminar para suspender a tramitação do Projeto de Lei — PL 4.470/2012, que estabelecia novas regras para a distribuição de recursos do fundo partidário e de horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, nas hipóteses de migração partidária viola direito público subjetivo do parlamentar de não se submeter a processo legislativo inconstitucional.

No entanto, ao analisar o mérito, o Plenário do STF revogou a liminar anteriormente concedida e denegou (julgou improcedente) o mandado de segurança³³. O Ministro Gilmar Mendes consignou que a utilização de mandado de segurança para obstar o trâmite de projeto de lei que viole cláusulas pétreas significa “uma verdadeira doutrina brasileira do mandado de segurança” (2013, n/p). Nessa linha de entendimento, Meirelles, Wald e Mendes (2022, p. 44), ao mencionarem a utilização do mandado de segurança para esse fim, afirmam que “trata-se de hipótese singular e específica, na qual o *writ* constitucional pode ser utilizado para o controle do chamado devido processo legislativo, em situações nas quais o Tribunal certificou a existência de um “direito público subjetivo” do parlamentar”.

Desse modo, utilizando-se desse entendimento, defende-se a utilização do mandado de segurança pelo Chefe do Executivo para coibir a devolução imediata da medida provisória por ato unilateral do Presidente do Congresso Nacional, pois esse ato viola uma prerrogativa constitucional do Poder Executivo, além de representar uma verdadeira manobra às balizas constitucionais estabelecidas para o trâmite da medida provisória.

Barbosa (2010) não concorda com a utilização do mandado de segurança por parlamentar alegando risco de submeter a proteção das regras do devido processo legislativo a uma ação com nítido caráter individual e a possibilidade de criar um instrumento jurídico como meio de barganhas políticas. No caso da utilização do mandado de segurança pelo Chefe do Executivo para defender sua prerrogativa, a contrariedade exposta por Barbosa deixa de existir. Isso porque quem irá impetrar o *writ* é o próprio prejudicado com o encerramento irregular da

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS-MC-AgR N° 31.816**, Pleno, Red. para acórdão Min. Teori Zavascki, j. 27/02/2013.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal.. Plenário. **MS 32033/DF**, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, red. do acórdão Min. Teori Zavascki, j. 20/6/2013.

proposta normativa. Outro argumento levantado por Barbosa (2010, p. 200) é o obstáculo imposto pelo verbete sumular 266 do STF, segundo o qual “não é cabível mandado de segurança contra lei em tese”. Isso, porque, caso a proposta legislativa se converta em lei, haverá a perda superveniente da ação mandamental e sua conseqüente extinção.

Essa discussão mostra-se presente quando a ação mandamental for ajuizada por parlamentar para obstar o trâmite de proposta legislativa que viole as regras constitucionais para o processo legislativo. Todavia, essa objeção inexistente quando se defende a utilização da impetração do *writ* pelo Chefe do Executivo para que a Casa Legislativa corrija seu posicionamento e dê seguimento ao trâmite da medida provisória devolvida à revelia das normas constitucionais estabelecidas.

Nessa linha de raciocínio, João Trindade (2021) sustenta que a devolução da medida provisória pelo Presidente do Congresso que impede a tramitação legislativa de ato com força de lei, configura usurpação de competência. Segundo ele, o remédio jurídico cabível seria o mandado de segurança impetrado perante o STF, para assegurar o direito à deliberação do Congresso Nacional. A utilização desse remédio jurídico pelo Chefe do Executivo revela-se como um instrumento jurídico adequado para combater o ato do Parlamento que almeja retirar os efeitos da medida provisória por intermédio de uma manobra. Ademais, a linha defendida nesta pesquisa não representa uma “utilização exótica da via do mandado de segurança”, como afirmado pelo Min. Teori Zavascki.

Primeiro porque o Presidente da República está encartado como um dos legitimados para promover o controle abstrato de normas constitucionais (art. 103, inc. I, da CF). Segundo porque o ato de devolução unilateral da medida provisória pelo Legislativo representa uma violação das regras do devido processo legislativo e usurpação das atribuições do Chefe do Executivo. Ademais, não há algo mais exótico do que o exercício do controle prévio de constitucionalidade realizado por um parlamentar individualmente.

Acerca do controle judicial sobre o processo legislativo, Clève afirma que:

ao agir desse modo, não estará o Judiciário promovendo indébita intervenção no âmbito de atuação do Poder Legislativo. Antes, contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação do Estado Democrático de Direito nos termos do qual as normas são frutos da autêntica e robusta discussão. (Clève, 2020, p. 225)

Concernente à atuação do Poder Judiciário, Barbosa (2010) conclui que não há uma concentração de poder no Supremo Tribunal Federal, mas que a proteção da formação livre da opinião pública e de uma formação democrática das normas são missões da jurisdição constitucional. Nesse sentido, considerando que todos os Poderes devem obediência ao direito

e que a devolução imediata da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional não encontra amparo constitucional e legal, essa conduta abusiva deve ser submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal por intermédio do instrumento jurídico do mandado de segurança.

4 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo central analisar a constitucionalidade do ato de devolução imediata da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional, à luz da Constituição Federal de 1988, do devido processo legislativo e do princípio da separação de poderes. A investigação partiu da constatação de que essa prática, embora recorrente na experiência constitucional brasileira recente, não encontra guarida expressa no texto constitucional nem na Resolução nº 1, de 2002-CN, que disciplina a tramitação das medidas provisórias no âmbito do Poder Legislativo.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, buscou-se demonstrar que a medida provisória constitui instrumento normativo excepcional conferido ao Chefe do Poder Executivo pelo poder constituinte originário, com o propósito de viabilizar a governabilidade em situações de relevância e urgência, sem comprometer, contudo, a centralidade deliberativa do Parlamento. Esse equilíbrio institucional, resultado de cuidadosa ponderação entre eficiência governamental e controle democrático, foi minuciosamente desenhado pelo constituinte, que estabeleceu pressupostos materiais e formais para a edição e apreciação das medidas provisórias.

A análise empreendida no primeiro capítulo evidenciou que a participação do Poder Executivo na atividade normativa não constitui anomalia institucional, mas característica inerente aos regimes presidencialistas contemporâneos, especialmente quando inseridos em contextos de pluralismo partidário e presidencialismo de coalizão. A evolução histórica do Estado liberal ao Estado social demonstrou que a rígida separação de poderes cedeu espaço a um modelo cooperativo de separação de funções, no qual Executivo e Legislativo compartilham, em medidas distintas, a função de governo, enquanto o Judiciário exerce precipuamente a função de garantia.

Nesse contexto, a medida provisória insere-se como instrumento legítimo de governabilidade, permitindo ao Executivo responder com celeridade a situações excepcionais que demandam intervenção normativa imediata. Contudo, essa prerrogativa encontra limites claros e inafastáveis nos requisitos constitucionais de relevância e urgência, bem como nas vedações materiais estabelecidas pelo §1º do artigo 62 da Constituição Federal. Além disso, a edição da medida provisória não exaure a competência legislativa do Executivo, mas inaugura um procedimento de controle político a ser exercido pelo Congresso Nacional, nos termos dos §§5º e 9º do mesmo dispositivo constitucional.

O segundo capítulo dedicou-se ao estudo pormenorizado do regime jurídico das medidas provisórias, com ênfase nas alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Demonstrou-se que essa reforma constitucional buscou racionalizar o uso das medidas

provisórias, impondo limites temporais mais rígidos, vedando expressamente a reedição de medidas rejeitadas ou caducas e estabelecendo o trancamento de pauta como mecanismo de pressão sobre o Legislativo para deliberação tempestiva. Tais inovações, longe de enfraquecerem o Executivo, reforçaram a legitimidade democrática do instrumento ao exigir maior controle parlamentar sobre sua produção normativa.

Particular relevância assumiu, no desenvolvimento da pesquisa, a análise do procedimento de tramitação das medidas provisórias, com destaque para a atuação da comissão mista de deputados e senadores. Ficou demonstrado que essa comissão não constitui mera formalidade procedimental, mas instância deliberativa essencial ao controle parlamentar, incumbida de examinar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como o mérito e os aspectos orçamentários da medida provisória. A previsão constitucional da comissão mista, introduzida expressamente pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, traduz inequívoca opção do poder constituinte derivado pela observância de um rito procedimental qualificado, que assegure debate institucional prévio à deliberação plenária.

O exame da prática de devolução imediata das medidas provisórias, objeto central do terceiro capítulo, revelou evidente descompasso entre a conduta adotada pelo Presidente do Congresso Nacional e os parâmetros constitucionais e regimentais que disciplinam o controle político das medidas provisórias. Constatou-se que, em todos os casos analisados — desde a devolução da Medida Provisória nº 33, de 1989, até os episódios mais recentes ocorridos durante os governos Bolsonaro e Lula —, a fundamentação utilizada para justificar a devolução baseou-se em interpretações analógicas de dispositivos regimentais que não guardam pertinência temática com o procedimento de apreciação das medidas provisórias.

Com efeito, a invocação do artigo 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribui ao Presidente da Casa competência para impugnar proposições contrárias à Constituição, revela-se incompatível com o regime jurídico das medidas provisórias. Diferentemente das proposições legislativas ordinárias, que aguardam apreciação parlamentar para produzir efeitos jurídicos, as medidas provisórias possuem força de lei desde sua edição, produzindo efeitos normativos imediatos. Essa particularidade estrutural impõe que o controle de constitucionalidade seja exercido nos termos estabelecidos pela própria Constituição, mediante deliberação da comissão mista e dos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A ausência de previsão constitucional ou legal para a devolução imediata não pode ser interpretada como mera lacuna normativa passível de integração analógica. Ao contrário, o silêncio eloquente do poder constituinte originário e do poder constituinte derivado quanto a

essa possibilidade revela deliberada opção política pela concentração do controle prévio nas instâncias colegiadas do Poder Legislativo. Esse desenho institucional reflete a necessidade de preservar não apenas a competência normativa excepcional do Executivo, mas também o devido processo legislativo como garantia fundamental de cunho democrático.

A análise dos princípios estruturantes do devido processo legislativo – oralidade, publicidade, separação entre discussão e votação, exame prévio por comissões e deliberação democrática – demonstrou que a supressão unilateral do procedimento de tramitação viola não apenas normas regimentais de organização interna, mas preceitos constitucionais fundamentais. O processo legislativo não constitui mera sequência de atos formais destituídos de conteúdo normativo, mas conjunto de garantias procedimentais que asseguram a legitimidade democrática da produção normativa. A observância dessas garantias não é prerrogativa disponível ao alvedrio dos atores políticos, mas imperativo constitucional que vincula todos os órgãos estatais.

Merece especial destaque a conclusão de que a comissão mista, longe de representar instância meramente preparatória do exame plenário, constitui *locus* privilegiado de deliberação democrática e resolução prévia de divergências entre as Casas Legislativas. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, reconheceu expressamente a essencialidade dessa etapa procedimental, declarando a inconstitucionalidade de normas regimentais que permitiam a dispensa da deliberação da comissão mista. Esse precedente, de observância obrigatória para todos os poderes constituídos, reforça a impossibilidade jurídica de supressão do procedimento constitucionalmente estabelecido mediante ato unilateral do Presidente do Congresso Nacional.

No que concerne aos efeitos jurídicos da devolução imediata, a pesquisa demonstrou que a cessação prematura do procedimento legislativo não tem o condão de extinguir os efeitos normativos já produzidos pela medida provisória. Isso porque a medida provisória, ao ser editada, produz duplo efeito: um de natureza normativa, inovando a ordem jurídica com força de lei, e outro de natureza procedimental, deflagrando o processo legislativo de conversão. A devolução, ainda que admitida como legítima, poderia, quando muito, extinguir o efeito procedimental, mas jamais os efeitos normativos já consolidados, os quais somente podem ser afastados mediante rejeição formal pelo Congresso Nacional, pela perda de eficácia pelo decurso do prazo ou mediante revogação por norma de igual ou superior hierarquia.

Essa constatação assume particular relevância quando se considera que a medida provisória devolvida continua produzindo efeitos jurídicos no ordenamento, gerando direitos e obrigações para os jurisdicionados, sem que tenha havido deliberação parlamentar sobre sua

constitucionalidade ou conveniência. Instala-se, assim, situação de grave insegurança jurídica, incompatível com os princípios do Estado Democrático de Direito, da legalidade e da proteção da confiança legítima. A experiência institucional, aliás, tem demonstrado que o próprio Poder Executivo, diante da devolução, sente-se compelido a editar nova medida provisória revogando a anterior, procedimento que evidencia a ineficácia jurídica do ato de devolução para extinguir os efeitos normativos do ato devolvido.

A investigação acerca da sindicabilidade judicial do ato de devolução conduziu à conclusão de que o Poder Judiciário não apenas pode, mas deve exercer controle sobre essa prática quando configurada violação direta a normas constitucionais do processo legislativo. Contrariamente ao entendimento que prevaleceu por longo período na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual as questões regimentais constituiriam matéria *interna corporis* insuscetível de controle jurisdicional, a evolução do constitucionalismo contemporâneo demonstra que todos os atos estatais, inclusive os atos do processo legislativo, submetem-se ao império da Constituição.

A experiência do direito comparado, notadamente dos sistemas constitucionais alemão, costa-riquenho e colombiano, demonstra que a jurisdição constitucional tem importante papel a desempenhar na garantia da observância das regras procedimentais de produção normativa. O devido processo legislativo não constitui prerrogativa disponível dos órgãos legislativos, mas direito fundamental de titularidade difusa, cuja proteção incumbe precipuamente ao Poder Judiciário na qualidade de guardião da Constituição. Admitir que o descumprimento sistemático de normas constitucionais sobre processo legislativo permaneça imune ao controle jurisdicional equivaleria a esvaziar a força normativa da Constituição, comprometendo a própria ideia de supremacia constitucional.

No que tange ao instrumento processual adequado para questionar o ato de devolução imediata, a pesquisa demonstrou que o mandado de segurança constitui via processual adequada para a tutela da prerrogativa constitucional do Presidente da República de exercer sua competência normativa excepcional. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada a partir do julgamento dos Mandados de Segurança nºs 20.257 e 32.033, reconheceu a existência de direito público subjetivo do parlamentar de não participar de processo legislativo contrário à Constituição, admitindo a impetração de mandado de segurança para obstar a tramitação de proposições inconstitucionais. Esse entendimento, aplicado por analogia ao Chefe do Poder Executivo, conduz à conclusão de que também lhe assiste direito líquido e certo e capacidade judiciária para defender o exercício das suas atribuições.

Essa solução processual apresenta vantagens evidentes em relação a outras vias judiciais eventualmente cogitadas. Diferentemente do controle abstrato de constitucionalidade, que pressupõe a existência de ato normativo passível de confronto direto com a Constituição, o mandado de segurança busca proteger a prerrogativa constitucional do Poder Executivo de influir positivamente na formação das leis.

Cumprido destacar, todavia, que a admissão da via mandamental não implica transferir ao Poder Judiciário o juízo político sobre a conveniência ou oportunidade da edição da medida provisória, nem tampouco sobre a presença dos requisitos de relevância e urgência. O objeto do controle jurisdicional restringe-se à verificação da observância do devido processo legislativo constitucionalmente estabelecido, isto é, à aferição de que a medida provisória seja submetida à apreciação da comissão mista e dos plenários das Casas Legislativas, nos termos dos §§5º e 9º do artigo 62 da Constituição Federal e do regimento interno das Casas. O juízo sobre o mérito político da medida permanece reservado ao Congresso Nacional, como expressão da soberania popular e do princípio democrático.

A pesquisa evidenciou, ainda, a conveniência de aperfeiçoamento normativo mediante alteração no texto constitucional e na Resolução nº 1, de 2002-CN, para expressamente disciplinar a hipótese de devolução de medidas provisórias e estabelecer os pressupostos, o procedimento e os efeitos desse ato. A previsão expressa de recurso ao plenário do Congresso Nacional, a ser decidido de forma colegiada, conferiria maior segurança jurídica às relações institucionais entre os Poderes e reduziria a litigiosidade constitucional. Tal providência, longe de enfraquecer o controle parlamentar, fortaleceria a legitimidade democrática do processo legislativo ao assegurar que decisões de tamanha envergadura sejam tomadas mediante deliberação colegiada, e não por ato unilateral de uma única autoridade.

Ao final desta investigação, impõe-se concluir que a devolução imediata e monocrática da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional não encontra fundamento no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, configurando prática institucional incompatível com os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. A supressão unilateral do procedimento de tramitação constitucionalmente estabelecido viola o devido processo legislativo como garantia fundamental e a competência normativa excepcional atribuída ao Chefe do Poder Executivo pelo poder constituinte.

Essa conclusão não desconhece a existência de medidas provisórias flagrantemente inconstitucionais, que merecem pronta rejeição pelo Parlamento. Todavia, o controle de constitucionalidade, mesmo quando evidente a violação ao texto constitucional, deve ser exercido nos termos e pelos órgãos estabelecidos pela própria Constituição. A comissão mista

e os plenários das Casas Legislativas constituem as instâncias adequadas para o exercício desse controle político, cabendo-lhes deliberar, de forma célere e fundamentada, sobre a presença dos pressupostos constitucionais e sobre o mérito das medidas provisórias.

O equilíbrio institucional entre os Poderes da República não se preserva mediante expedientes informais ou práticas *contra legem*, por mais nobres que sejam as intenções que as motivem. A estabilidade democrática e a segurança jurídica exigem que todos os órgãos estatais, sem exceção, submetam-se ao império da Constituição e observem rigorosamente os procedimentos nela estabelecidos. Somente assim será possível assegurar que o diálogo institucional entre Executivo e Legislativo se desenvolva em bases constitucionais sólidas, preservando a autonomia de cada Poder sem comprometer a necessária cooperação entre eles.

Por derradeiro, cumpre registrar que a presente investigação não pretendeu esgotar todas as questões relacionadas ao tema, mas tão somente lançar luzes sobre problema institucional de grande relevância para a efetividade democrática e controle dos limites constitucionais atribuídos aos poderes da República. Novas pesquisas poderão aprofundar aspectos específicos aqui apenas tangenciados, como os efeitos da devolução sobre situações jurídicas consolidadas, a possibilidade de responsabilização política da autoridade que determina a devolução irregular ou mesmo a viabilidade de outras modalidades de controle jurisdicional além do mandado de segurança.

O que se pretendeu demonstrar, e julga-se ter alcançado esse desiderato, é que a prática de devolução imediata de medidas provisórias, por ato unilateral do Presidente do Congresso Nacional, não se compatibiliza com o modelo constitucional de controle parlamentar estabelecido pelo poder constituinte. A referida praxe compromete não apenas a governabilidade e a eficiência da administração pública, mas sobretudo a legitimidade democrática do processo legislativo e a supremacia da Constituição Federal. A correção dessa distorção institucional, seja pela via da alteração normativa, seja mediante intervenção jurisdicional, impõe-se como imperativo do Estado Democrático de Direito e como condição necessária ao aperfeiçoamento das instituições republicanas brasileiras.

5 BIBLIOGRAFIA BÁSICA

ABRANCHES. Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES. Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005.

ABRAMOVAY, Pedro. Medidas provisórias e democracia: a participação do Legislativo no processo decisório. In: PIOVESAN, Flávia; ABRAMOVAY, Pedro (org.). **Constituição, democracia e direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2010.

ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias** – Rio de Janeiro: Elsevier: Faculdade de Direito da FGV, 2012.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. **Medidas Provisórias e Processo Legislativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. **Medidas Provisórias e o Congresso Nacional**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, n. 60, 2007.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. **Mandado de segurança**. 9. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: *Juspodvim*, 2023.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Medida Provisória na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional** – Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARROSO. Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARROSO. Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência** – 8. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BARROSO. Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. - 9 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BENTHAM, Jeremy. Da Publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 6, 2011.

BOBBIO. Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6ª ed. – São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

BONAVIDES. Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10ª Ed. - São Paulo: Malheiros, 2011.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatórios de Atividades da Presidência da Câmara (1997–2001)**. Brasília: Secretaria-Geral da Mesa. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa/sessoes-legislativas/1997> acesso em janeiro de 2026

BRASIL. Presidência da República. **Portal da Legislação: decretos-leis publicados entre 1966 e 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del.htm>. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 06.05.1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.254**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 09/12/2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135/DF**. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 26.06.2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº -MC 2.213-DF**, Relator Min. Celso de Mello, Publicado em 23.04.2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2984 MC**, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 14.05.04.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 08/03/2012. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) nº 200 em 15/10/2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127/DF**. Relator: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Julgado em 15/10/2015. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 11/05/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127/DF**. Rel. Min. Luiz Fux. DJE 15.10.2015. STF, Pleno, ADI 5127, Redator para o Acórdão Min. Edson Fachin, j. 15/10/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.991/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 14/09/2021. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) nº 193 em 28/09/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 843**, Red. Min. Luís Roberto Barroso, Dje. 20/09/2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**.

CANOTILHO, J. J. Gomes, SARLET, Ingo Wolfgang, STRECK, Lenio Luiz e MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil** / coordenado por J. J. Gomes Canotilho ... (et al.); outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Salert, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes – 3 ed. rev. atual. – São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional: doutrinas essenciais** - volume IV, ed. Revista dos tribunais, São Paulo, 2011.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 2000.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do poder executivo**. 4. ed. rev. e atual. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Controle judicial de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito constitucional brasileiro** [livro eletrônico]: volume 2: organização do Estado e dos poderes / coordenador Clèmerson Merlin Clève; coordenadora assistente 1ª edição Ana Lucia Pretto Pereira; coordenadora assistente 2ª edição Daniela Urtado; assistente de pesquisa 2ª edição: Diego Kubis Jesus. -- 2. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias no Direito Constitucional Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 1303, de 2025**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/169059>> Acesso em: 13 out 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. – 33. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

DONIZETTI, Elpidio. **Curso didático de direito processual civil** – 20. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo, Atlas, 2017.

GAZETA DO POVO. **O Pix e o desejo ensandecido de controlar o discurso**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/video-nikolas-ferreira-pix-controle-discurso/>>. Acesso em: 22 ago. 2025

GAZETA DO POVO. **Receita vai monitorar movimentações de cartão de crédito e Pix acima de R\$ 5 mil**. 05 jan. 2025. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/receita-monitorar-cartao-credito-pix-acima-5-mil/?ref=veja-tambem>>. Acesso em: 16 dez. 2025

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17ª ed., revista e atualizada – São Paulo: Malheiros, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle jurisdicional de políticas públicas**/coordenadores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional** – 9. Ed. rev., ampl. E atual. – Salvador: Juspodivm, 2017.

FELLET, André e NOVELINO, Marcelo. **Separação de Poderes: aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário**/ Coordenadores: Marcelo Novelino e André Fellet – Salvador: Juspodivm, 2018.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HORTA, Raul Machado. Medidas provisórias. **R. Inf. Legisl.** Brasília a. 27 n. 27 jul./set. 1990.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LORENZONI, Pietro Cardia. **Jurisdição constitucional de crise; o papel do STF no enfrentamento das crises constitucionais**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MAHON JUNIOR, José Luiz de Mendonça. **Devolução de medidas provisórias: casuística e análise de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade**. Brasília, 2022 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo e Direito Parlamentar) - Instituto Legislativo Brasileiro, 2022.

MEDEIROS, Murilo. **Cientista Político**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/em-23-anos-congresso-devolveu- apenas-seis-mps-ao-governo-federal/>>. Acesso em: 22 ago. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança e ações constitucionais**/Hely Lopes Meirelles, Arnoldo Wald, Gilmar Ferreira Mendes; com a colaboração de Marina Gaensly – 39. ed. – São Paulo; Malheiros, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Poder executivo e o poder legislativo no controle de constitucionalidade, **Revista de informação legislativa**, Brasília a. 34 n. 134 abr./jun. 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva Jur, 2018. (Série IDP).

MENDES, Gilmar Ferreira. Série IDP – **Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos** – 2. ed. [2.Reimp.] – São Paulo: SaraivaJur, 2025.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. 2. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2017. E-book. ISBN 9789724422404. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9789724422404/>>. Acesso em: 12 dez. 2025

NASCIMENTO, Roberta Simões. A devolução de medidas provisórias: análise normativa e jurisprudencial. **Revista de Direito Legislativo**, v. 32, n. 2, 2022.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias**. 15 set. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/de-novo-sobre-a-devolucao-de-medidas-provisorias>>. Acesso em: 19 dez. 2025

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O costume parlamentar da devolução de medidas provisórias e a decisão na ADI 6.991**. Consultor Jurídico, 16 set. 2021. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 19 dez. 2025

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a relação Executivo x Legislativo [manuscrito]: uma visão do sobrestamento de pauta**, 2009.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Presidencialismo e medida provisória: dinâmicas institucionais**. São Paulo: PUC-SP, 2009.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Democracia e eficiência: custos de transação e desempenho institucional no presidencialismo. **Revista de Economia Política**, v. 20, n. 4, 2000.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Devido processo legislativo: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira** - 1. ed. – Rio de Janeiro: GZ, 2024.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. **A revisão do princípio da separação de poderes: por uma teoria da comunicação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ROCHA, Kilton José Oliveira. **A devolução de medidas provisórias à luz da teoria e das práticas constitucionais**; Monografia; (Aperfeiçoamento/Especialização em Pós-Graduação em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro, 2022.

SAMPAIO, Carlos. **Medidas provisórias: controle e limites**. São Paulo: Atlas, 2007.

SAMPAIO, Marco Aurélio. Medida provisória, diálogo constitucional e a falácia de usurpação de poderes legislativos pelo Executivo. **Revista de Direito do Estado**. Ano 1, nº 4: 107-139, out/dez 2006.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. **Poder de agenda**. Brasília: Enap, 2018.

SENADO FEDERAL. Consultoria Legislativa. **Estudo técnico sobre as emendas parlamentares nas medidas provisórias**. Brasília, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Textual à Constituição**. – 4. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis** – 3. ed. – São Paulo, Malheiros, 2017.

SOUZA. Paulo Fernando Mohn. **Processo Legislativo Bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa**. 1ª Ed. Rio de Janeiro. GZ, 2024.

SOUZA. Paulo Fernando Mohn. **As Medidas Provisórias e o Processo Legislativo Brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2021.

SOUZA. Paulo Fernando Mohn. **Medidas provisórias e a tensão entre governabilidade e deliberação parlamentar no presidencialismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SOUZA. Paulo Fernando Mohn. **Devolução de Medida Provisória não afasta por completo os seus efeitos**. Conjur, 28 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-28/paulo-mohn-efeitos-devolucao-medida-provisoria/>. Acesso em: 18 dez. 2025

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8ª ed. rev. E atul. 2 tir. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

STRECK, Lenio. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica: hermenêutica e pragmatismo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

TEMER. Michel. **Discurso durante votação na Assembleia Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 19 de março de 1988.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei do mandado de segurança comentada: artigo por artigo** – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TRINDADE, João. Comentários sobre a devolução de MPs e controle legislativo de admissibilidade. **Revista de Direito Parlamentar e Político**, v. 13, n. 2, 2021.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Tradução Micheline Christophe – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas Provisórias/ o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos** – 1 ed. – Brasília: FDK Editora, pág. 88.

WALDRON, Jeremy. Legislating with Integrity. **Fordham Law Review**, v. 72, issue2, pp. 373-394, 2003.

WALDRON, Jeremy. **Law and Disagreement**. Oxford: Oxford Universtiy, 1999.