



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

SOFIA MATOS GUERRA DE ANDRADE

COMISSÕES MISTAS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS: da obrigatoriedade
constitucional ao enfraquecimento prático

Brasília, DF

2025

SOFIA MATOS GUERRA DE ANDRADE

COMISSÕES MISTAS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS: da obrigatoriedade
constitucional ao enfraquecimento prático

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília
como requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Anderson Luiz Alves de Araújo

Brasília, DF

2025

RESUMO

COMISSÕES MISTAS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS: da obrigatoriedade constitucional ao enfraquecimento prático

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Anderson Luiz Alves de Araújo

Data da aprovação: ____/____/____

Me. Anderson Luiz Alves de Araújo
Orientador

Dr. Mamede Said Maia Filho
Membro da Banca

Me. Miguel Gerônimo Nóbrega Netto
Membro da Banca

CIP - Catalogação na Publicação

AA554Cc ANDRADE, Sofia Matos Guerra de.
COMISSÕES MISTAS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS: da
obrigatoriedade constitucional ao enfraquecimento prático e
propostas para o seu fortalecimento / Sofia Matos Guerra de
ANDRADE;
Orientador: Anderson Luiz Alves de Araújo. Brasília, 2025.
66 f.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)
Universidade de Brasília, 2025.
1. Medidas Provisórias. 2. Comissão Mista. 3. Direito
Constitucional. 4. Processo Legislativo. I. Araújo, Anderson
Luiz Alves de, orient. II. Título.

RESUMO

Este trabalho investiga a tramitação das Medidas Provisórias com foco na obrigatoriedade do parecer da Comissão Mista para a sua conversão em lei, prevista no art. 62, § 9º, da Constituição Federal. Para isso, a pesquisa analisa o histórico das Medidas Provisórias, os pressupostos constitucionais formais e materiais para sua edição, bem como as consequências institucionais e práticas da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4029, que reafirmou a essencialidade do parecer das Comissões. Em contrapartida, analisa a supressão dessa fase ocorrida durante a pandemia de Covid-19 e a perpetuação indevida desse rito excepcional, que resultou em disputas entre as Casas Legislativas e na prática de apresentação de Projetos de Lei com o mesmo conteúdo de Medidas Provisórias (MPV) ainda em vigor. Ademais, observa alternativas propostas para o aperfeiçoamento do rito, analisando-as sob a perspectiva da manutenção da Comissão Mista como um instrumento de democratização e legitimação do instrumento legislativo extraordinário das medidas provisórias.

Palavras-chave: Comissão mista; Direito Constitucional; medida provisória; processo legislativo.

ABSTRACT

This paper investigates the legislative process of executive decrees, focusing on the mandatory opinion of the Joint Special Committee for their conversion into law, as established in Article 62, §9 of the Federal Constitution. The research explores the historical development of executive decrees, the formal and material constitutional requirements for their issuance, and the institutional and practical consequences of the constitutional review (ADI 4029), which reaffirmed the essential role of the committee's opinion. Conversely, it examines the suspension of this stage during the Covid-19 pandemic and the undue perpetuation of this exceptional procedure, which led to disputes between the two chambers of the National Congress and the practice of introducing bills with the same content as still-valid executive decrees. Finally, it analyzes proposed reforms to the procedure, evaluating them from the perspective of preserving the Joint Committee as a tool for democratization and legitimization of this extraordinary legislative mechanism.

Keywords: Joint Committee; constitutional law; executive decree; legislative process.

Sumário

INTRODUÇÃO	8
1 SEPARAÇÃO DE PODERES E AS FUNÇÕES COLEGISLATIVAS DO PRESIDENTE .	10
2 MEDIDA PROVISÓRIA: NATUREZA JURÍDICA, PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E TRAMITAÇÃO	14
2.1. Conceito e Natureza Jurídica	14
2.2. Pressupostos constitucionais.....	16
2.2.1 Pressupostos formais: relevância e urgência	16
2.2.2 Pressupostos materiais	19
2.3. Tramitação	21
3 COMISSÃO MISTA: CONCRETIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÕES	28
3.1. Comissões Parlamentares	28
3.2. Comissões Mistas das Medidas Provisórias	29
3.3. Ação Direta de inconstitucionalidade nº 4029	32
3.4. Efeitos da concretização das Comissões Mistas.....	34
3.5. Flexibilização em razão da Pandemia de Covid-19	40
3.6. Concretização do rito emergencial	42
3.6.1 Apresentação de PL com o mesmo teor de MPV ainda em vigor	43
4 ANÁLISE DE PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DAS COMISSÕES MISTAS E DO RITO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	48
4.1. Proposta de Emenda Constitucional nº 91/19.....	48
4.2. Comissão Mista com poder terminativo	53
4.3. Comissão Mista com poder de “devolução”	54
CONCLUSÃO.....	57

INTRODUÇÃO

O artigo 62 da Constituição Federal define a Medida Provisória (MPV) como o instrumento legislativo adotado pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência. Esse instrumento possui força de lei provisória e deve ser submetido imediatamente ao Congresso Nacional, que poderá convertê-la definitivamente em lei.

Assim, é possível notar que a Assembleia Constituinte, em 1988, deu ao Executivo a prerrogativa de editar medidas provisórias como forma de superar, em casos específicos, o processo legislativo ordinário. Nesse sentido, como instrumento de governabilidade, a utilização das medidas provisórias ocorreu de forma cada vez mais ampla e foi necessário regulá-las quase por completo por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001. Essa Emenda teve como principal finalidade diminuir a discricionariedade na edição das medidas provisórias e, para isso, previu, entre outras medidas, a apreciação prévia por comissão mista.

Apesar de concretamente definida e garantida, no período entre a previsão constitucional, em 2001, até 2012, o costume era que as comissões mistas não aprovassem parecer prévio, ocasionando o envio direto das medidas provisórias aos plenários da Câmara e do Senado com parecer feito pelo relator. Apenas em 2012, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4029, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou que era inconstitucional a supressão dessa apreciação e mudanças institucionais começaram a se concretizar.

A partir dela, as comissões funcionaram normalmente e conforme a Constituição, representando mudança importante no rito das medidas provisórias e no funcionamento das Casas Legislativas. Porém, em 2020, a pandemia global da Covid- 19 abriu espaço para flexibilizações temporárias que resultaram na supressão da apreciação prévia pelas comissões mistas, a fim de acelerar a tramitação e dar mais efetividade às políticas públicas nesse período. Frisa-se que foram editadas trinta e duas medidas provisórias nesse período, conforme pontua Mamede Said em artigo sobre as Medidas de Emergência no contexto da pandemia (2020). Após esse período, o que era para ser temporário, tornou-se prática e as comissões mistas não voltaram ao funcionamento normal. Surgiu então uma disputa política sobre a controvérsia e, como consequência, o Poder Executivo, que já estava habituado a concretizar seu plano de governo por meio de medidas provisórias, apresentou projeto de lei em regime de urgência sobre assunto de sua iniciativa privativa para superar a prorrogação

de prazo ocorrida em razão do impasse sobre a tramitação das medidas provisórias.

Essa disputa, apesar de majoritariamente política, representa uma questão essencial para a análise jurídica. Definir as funções das comissões mistas, observar sua atuação no passado e as consequências de sua supressão é essencial para a concretização das medidas provisórias como um mecanismo democrático, que amplia o confronto político, o debate e consolida uma relação mais equilibrada entre os poderes Executivo e Legislativo e entre as Casas deste último.

Nesse sentido, faz-se necessário investigar sua importância na tramitação das medidas provisórias, assim como compreender as tentativas de mudanças desse rito. Para isso, será analisada a concretização da comissão mista como uma fase obrigatória para a conversão da medida provisória, a fim de definir se é importante que a mesma funcione como “fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo”, conforme decidiu a ADI 4029 ou se, com o objetivo de acelerar a tramitação e gerar efetividade, pode ter seu parecer suprimido, como foi feito na Pandemia. Além disso, com o objetivo de analisar uma das consequências dessa crise, será observada a constitucionalidade e compatibilidade da apresentação de um projeto de lei com o mesmo teor de uma medida provisória ainda em vigor, assim como as consequências dessa prática, buscando verificar os efeitos disso para o rito constitucionalmente definido para a conversão das MPVs¹ em lei.

¹ Será utilizado “MPV” como abreviação de Medida Provisória, conforme o glossário de termos legislativos do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/medida_provisoria_mpv>. Acesso em: 09 abr. 2025.

1 SEPARAÇÃO DE PODERES E AS FUNÇÕES COLEGISLATIVAS DO PRESIDENTE

Desde a Política de Aristóteles (2007), passou-se a considerar a importância de existir uma divisão de poderes para a construção de um governo justo, sendo Montesquieu (2006, p.166) conhecido por ter de fato consolidado a teoria clássica da separação de poderes. Com o objetivo de limitar o poder, indo contra a realidade absolutista do rei, vivida em sua época, estabeleceu uma divisão rigorosa dos poderes baseada na divisão de funções. A partir de sua perspectiva, se o Poder Legislativo e o Poder Executivo estivessem centrados na mesma pessoa ou grupo, aquilo certamente geraria a formação de leis tirânicas.

Essa teoria mostra-se relevante até os dias atuais, mas algumas mudanças na organização dos Estados ocorreram e trouxeram novas perspectivas a essa visão clássica. Citando a influência da física newtoniana e Wooton (2010, p.18), que problematiza a frase “*check and balances*” buscando compreender o que é “checar” e que “equilíbrio” é esse que se busca, Abramovay (2010) aponta que a principal mudança em relação à visão clássica é o fato de que o mecanismo moderno foi construído com o objetivo de criar uma separação de poderes que superasse o equilíbrio, gerando também um “caminhar adiante”, ou seja, um equilíbrio dinâmico que acompanhasse as transformações na política e na forma de governo.

Segundo Barros (2000, p.75), a partir do momento em que o Estado deixou de ser mero mantenedor de uma justiça formal e começou a intervir com o objetivo de promover justiça social, a separação estanque de poderes passou a não ser mais viável. Isso é explicado da perspectiva de que a legitimidade do exercício do poder parte da relação entre a soberania e a representação, sendo perceptível que a organização política se dá a partir de um povo juridicamente organizado. A visão de que o povo é sujeito ativo na democracia demonstra importante conexão com o tema aqui apresentado, pois é isso que dá legitimidade para a atual concepção do presidencialismo representativo no Brasil. Segundo Victor Marcel Pinheiro (2024, p.29), a representação política é uma forma própria de existência política, pois cria uma relação entre representante e representado, mesmo sem buscar tornar viável uma “vontade geral”. Essa perspectiva demonstra um aspecto de que a

atuação do Presidente da República e das Casas do Legislativo deve ser em prol da democracia representativa.

Portanto, nota-se que a Constituição Federal de 1988 deu grande importância à harmonia e independência entre os Poderes, sendo esse um princípio constitucional garantido no seu art. 2º e considerado cláusula pétrea, logo, não podendo ser alterado mediante emenda constitucional. Porém, diante de uma perspectiva mais atual não se pode ter uma visão de que a separação de poderes representa completo distanciamento entre as funções. José Afonso da Silva (2021, p.135) aponta que a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo deve se dar na medida de haver consciente colaboração entre eles, fazendo com que suas funções se complementem em benefício da coletividade. José Levi Mello do Amaral Júnior (2012, p.111) acrescenta ainda que é essa visão de divisão de poderes que possibilita o consentimento entre eles para que haja um controle de uns sobre os outros.

Nesse sentido, a partir da perspectiva de que a separação de poderes não é absoluta, é possível perceber que a formação do Brasil como um País presidencialista abre espaços para a existência de prerrogativas do Presidente da República que possibilitem a sua função governamental, logo, a materialização do plano de governo. Uma dessas prerrogativas é chamada por Silva (2021, p. 137) de “funções colegislativas do Presidente”, que são aquelas a respeito de sua participação no processo de elaboração de leis. São chamadas também, sob uma visão voltada para a ciência política, de “poder de agenda”, representando a possibilidade de o Poder Executivo também direcionar a atividade legislativa.

As funções colegislativas do Presidente da República envolvem, portanto, (1) a iniciativa privativa sobre determinadas matérias; (2) a possibilidade do pedido de urgência constitucional e, o foco deste trabalho, (3) a função normativa primária, chamado atualmente de medida provisória. Apesar dessas três possibilidades, a medida provisória, teoricamente utilizada para situações de urgência e relevância, é a mais utilizada pelo Poder Executivo. Uma evidência de sua importância está no fato de que sua ampla utilização é analisada por cientistas políticos como um parâmetro para observar o nível de governabilidade do Presidente, sendo esta proporcional à quantidade de medidas provisórias convertidas em lei.

A partir dessa análise, as funções colegislativas do presidente são continuamente estudadas por juristas e cientistas políticos em diferentes constituições pelo mundo. Carey e Shugart (1998) afirmam que esse poder pode ser visto de muitas perspectivas, mas aqui, refere-se ao poder de legislar que é dado ao Executivo em caráter permanente e não apenas

em momentos de intervenção. Esse interesse e suas polêmicas partem de uma principal razão: foi utilizado em alguns momentos e em diferentes lugares do mundo de forma autoritária, como forma de usurpação de poder por parte do Presidente da República. Nesse sentido, muitos autores consideram esse mecanismo uma anomalia. Apesar disso, Carey e Shugart (1998) afirmam que não é possível dizer que a função colegislativa do Poder Executivo é sinônimo de “chamar os tanques”, sendo importante observar as “características institucionais específicas” de cada ordenamento jurídico para assim observar a possibilidade de usos democráticos (CAREY; SHUGART, 1998, p. 3). Ou seja, por causa disso e em razão das evoluções tratadas anteriormente, é um poder, que como os outros no Estado Democrático de Direito, precisa ser alvo de controle.

Dessa forma, o controle é uma forma de legitimação do instituto das medidas provisórias. O controle, fruto das revoluções burguesas que criaram o “*check and balances*” é, segundo David Wooton (2002), a organização das instituições, não de forma que acabe com a tirania, mas de forma a garantir que não exista a possibilidade de agir de forma tirânica, ao mesmo tempo, possibilitando avanços. Segundos os autores:

O que torna possível a adaptação é que os freios e contrapesos **não servem apenas para garantir nossa liberdade**, mas também entrincheiram o desacordo no sistema político e, assim, protegem nossa **capacidade coletiva de reflexão crítica**; precisamos deles não apenas como um baluarte contra a tirania, mas também para **preservar nossa capacidade de inovação**. Somente onde o conflito é institucionalizado dentro do governo, o debate e o desacordo florescerão, no processo incentivando a novidade sem (a alegação é notável) colocar em risco a estabilidade. (WOOTON, 2002)

Assim, o processo legislativo pode ser alvo de controle de diversas formas. Em relação à compatibilidade com a Constituição, pode ser feito pelo próprio Poder Legislativo, que realiza controle preventivo por meio das comissões; pelo Executivo, ao vetar os projetos; e, posteriormente, pelo Judiciário (CAVALCANTE FILHO, 2023, p.35). Dessa forma, entende-se que a medida provisória é alvo de controle político de constitucionalidade feito primeiramente pelo presidente da Mesa do Congresso, sob a perspectiva polêmica de que este pode devolver as medidas provisórias ao Presidente da República; depois, pela comissão mista e, por último, pelos plenários de cada Casa. Passa ainda pelo controle político do Presidente, que sanciona ou veta a lei convertida se a medida provisória for alvo de emendas. Por último, é ainda alvo do controle jurídico que, segundo o entendimento atual a ser analisado, podendo suspender os efeitos da medida provisória liminarmente e declará-la inconstitucional em casos específicos.

Essa perspectiva é importante, pois a medida provisória é alvo de controle de forma diferenciada, conforme será analisado. Amaral Júnior (2012, p. 45) mostra que esse processo é ressaltado pela ideia de “lei de conversão”, pois é fruto da análise que “transforma o ato legislativo do Governo em um ato do Parlamento”, o que, segundo ele, retoma os ideais de Montesquieu já tratados, pois, “a lei não será aplicada pela mesma autoridade ou órgão que a fez”. Dessa forma, é a comissão mista que faz o principal juízo prévio no sentido de garantir controle do poder do Presidente da República e promover estabilidade, também existindo para possibilitar a governabilidade. Portanto, faz-se necessário estudar as principais características da medida provisória e analisar o seu processo legislativo para analisar a estabilidade promovida pela comissão mista.

2 MEDIDA PROVISÓRIA: NATUREZA JURÍDICA, PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E TRAMITAÇÃO

2.1. Conceito e Natureza Jurídica

No Brasil, o instrumento legislativo foi inicialmente chamado de decreto-lei e previsto, pela primeira vez de forma permanente, na Constituição de 1967. Desde já, o modelo brasileiro, assim como na Itália, na Colômbia e na Argentina, era de um decreto como proposta do Executivo “com efeito imediato, mas que prescreve depois de um certo período de tempo, a não ser que seja ratificado pelo Legislativo” (CAREY; SHUGART, 1998). Por isso, é chamado por alguns autores, como Branco e Mendes (2024, p. 1068), citando Pontes de Miranda, de “lei sob condição resolutiva”.

Como dito anteriormente, o poder de legislar dado ao Presidente da República foi usado de forma abusiva em vários contextos e no Brasil não foi diferente. Com influência da Constituição Italiana de 1947, a Constituição brasileira de 1967 previa que o Presidente da República poderia “em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resultasse em aumento de despesa, expedir decretos com força de lei sobre: segurança nacional e finanças públicas” (BRASIL, 1967). Apesar disso, em um contexto ditatorial, claramente os decretos-leis foram utilizados de forma mais ampla e os temas não se restringiram a esses, resultando em 2.208 decretos- leis expedidos entre 1965 e 1984.

Na Constituinte de 1987, ele foi considerado “entulho” do autoritarismo (SOARES, 2003, p. 3) e buscou-se democratização por meio de uma maior participação do Legislativo, recebendo novo nome: Medida Provisória. O art. 62 não apenas passou a exigir que o Legislativo discutisse a matéria, sob pena de perda de eficácia após trinta dias de inércia, como também previa sua convocação em 5 dias caso não estivesse reunido, conforme a publicação original.

Em 2000, Barros (2000, p. 80) criticou a nova forma de “legislação de emergência” e apontou certa inconsistência com o objetivo de democratização. Afirmava que a falta de limites materiais e a abertura para possibilidade de emenda eram incompatíveis com a democracia e que o pequeno prazo de trinta dias era impraticável. Portanto, desde o momento da materialização do instrumento legislativo da medida provisória, era palpável a importância de uma regulamentação mais profunda.

Nesse sentido, como aponta Ferreira Junior (2018, p. 74), muitas regras iam se

consolidando de maneira informal por “fluxos interpretativos que envolvem os próprios parlamentares, os presidentes das casas legislativas, o Executivo e o STF”. Apenas em 2001, por meio da Emenda Constitucional nº 32, as medidas provisórias receberam formalmente novos contornos com o objetivo de adequá-las de forma mais concreta a um sistema democrático e, para isso, segundo autores como Moraes (2024, p. 736), as mudanças trazidas diminuíram a discricionariedade que havia no modelo anterior.

Com esse mesmo objetivo, outro importante marco regulatório foi a Resolução nº 1/2002-CN, que organizou a tramitação das MPVs. Portanto, a partir dessas duas fontes, faz-se necessário dar destaque a três pontos para este estudo: (1) a natureza jurídica da medida provisória; (2) os pressupostos constitucionais (formais e materiais) ; (3) e a tramitação, dando foco posterior ao trabalho da comissão mista.

A medida provisória é um ato normativo primário (BRANCO; MENDES, 2024, p.1068), tendo seu fundamento de validade diretamente da Constituição. Além disso, tem, segundo o texto constitucional, “força de lei”, dependendo de uma condição resolutiva para se consolidar. É, segundo Cavalcante Filho (2023, p.263), “um projeto de lei que já vale como se lei fosse”. Por isso, tem dois efeitos: de ordem normativa, inovando na ordem jurídica; e de ordem política, pois provoca a atuação do Legislativo.

Sua natureza jurídica foi principalmente discutida por teóricos italianos, resultando em três correntes principais: as medidas provisórias, no caso italiano, o *decreto-legge*, como “fatos consentidos” pela Constituição; como “poder delegado” ao Executivo; e como “poder próprio” outorgado ao Executivo. A primeira teoria, segundo Damous e Dino (2005, p.73), enxerga a medida provisória como um “fato” disciplinado pelo Direito que apenas passa a ser lícito quando convertido em lei. Consequentemente, para essa corrente não seria possível o controle judicial desse “fato”, apenas sendo possível após a conversão. Quanto à visão desse poder como delegação, considera a atividade do Executivo ao editar atos com valor de lei como meramente secundária, pois o Parlamento seria o único titular do Poder Legislativo e, portanto, o poder exercido é apenas “emprestado”. Essa visão é criticada pelos autores, pois não há consistência prática, sendo apenas um limite teórico. Em sentido contrário, há a percepção de que é um “poder próprio” do presidente. Essa corrente considera a medida provisória como um poder titularizado pelo Poder Executivo e é a mais aceita e compatível com o ordenamento jurídico brasileiro.

Trata-se de autêntico poder legislativo conferido ao Governo, mediante norma constitucional, a partir das mutações de natureza política, jurídica

e econômica por que passou o Estado contemporâneo e que forjaram a necessidade de se dotar os Governos nacionais de meios legiferantes próprios, cuja eficácia e agilidade permitissem a afirmação da governabilidade (DAMOUS; DINO, 2005, p.78)

Diante disso, a Constituição Federal, como forma de legitimar e controlar esse poder, segundo Cavalcante Filho (2023), prevê pressupostos positivos e negativos para a sua edição. Os pressupostos positivos envolvem a própria competência exclusiva do Presidente da República, além dos pressupostos formais de relevância e de urgência. Por outro lado, os pressupostos negativos, também chamados de materiais, consistem na vedação de alguns assuntos que não podem ser tratados por medida provisória.

2.2.Pressupostos constitucionais

2.2.1 Pressupostos formais: relevância e urgência

A Constituição Federal de 1988 prevê como pressupostos formais a necessidade de haver relevância e urgência para que a matéria seja alvo de medida provisória. Apesar de existirem críticas ao uso de palavras aparentemente imprecisas, Mello (1991, p. 31) afirma que o fato de “relevância e urgência serem – como efetivamente são, conceitos ‘vagos’, fluidos e imprecisos, não implica que lhes faleça densidade significativa”. Dando maior especificidade a esses termos, Branco e Mendes (BRANCO; 2024, p.1069) observam que, além desses pressupostos trazerem uma feição emergencial, a medida provisória tem também caráter cautelar, pois visa regular uma situação em que a “demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público”.

Este tema faz parte de uma das principais controvérsias que envolvem as medidas provisórias, inclusive ressaltada pela quantidade de MPVs editadas. Sem dúvida a Constituição Federal trata o mecanismo como um “instrumento de excepcionalidade”, não devendo ser usado de forma ordinária (PINHEIRO; VIEIRA; MOTTA, 2011, p.1746), sendo na verdade uma forma do Presidente da República, superar, em casos específicos, o processo legislativo ordinário, que é lento e custoso (POWER, 1998).

Apesar de ser clara essa excepcionalidade, ela não nega a abertura que a Carta deu ao Executivo e ao Legislativo de definirem o que seria urgente e relevante. Portanto, apesar do uso do conceito jurídico por Branco e Mendes, diferentemente da análise imparcial feita pelo juiz acerca da natureza cautelar no processo civil, a corrente majoritária considera que a escolha do Presidente da República e do Congresso é política. Isso porque o desenho

constitucional não aponta para o “estabelecimento de critérios objetivos, mas sim a ampliação do diálogo público e motivado entre os Poderes” (ABRAMOVAY, 2010, p. 68). Abramovay conclui dessa forma a partir da perspectiva de que a Constituição não descreve casos específicos de relevância e urgência, mas põe esses pressupostos a vista de serem propostos pelo Presidente da República e analisados politicamente e juridicamente pelo Poder Legislativo. Da mesma forma observa Amaral e Oliveira, ressaltando esse caráter discricionário

A existência dos requisitos de relevância e urgência objetiva contrabalançar a possibilidade excepcional do poder de legislar concedida pelo constituinte ao Presidente. São espécies de travas orientadoras para que a edição de medidas provisórias seja reservada a situações excepcionais (relevantes) que exijam resposta legislativa rápida (urgentes). Sua existência reforça o caráter discricionário da decisão. Os requisitos constitucionais de relevância e urgência devem estar presentes simultaneamente, mas são de natureza eminentemente política. (AMARAL; OLIVEIRA, 2017, p. 752)

Alguns entendimentos a serem analisados mais adiante consideram que essa análise política, ao chegar ao Congresso Nacional, é feita primeiramente pelo Presidente do Congresso, podendo exercer o seu poder de devolução. Depois, segundo a Constituição Federal e a Resolução nº 1/2002-CN, a análise é feita pela comissão mista e, por último, os pressupostos são analisados pelo próprio plenário de cada uma das Casas, tendo, segundo o art. 8º dessa Resolução, poder terminativo ao analisar a admissibilidade, pois “se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada.” Apesar dessa previsão, na prática legislativa o plenário não costuma exercer o seu poder terminativo, demonstrando uma concordância em considerar aquela matéria relevante e urgente.

Segundo a jurisprudência — considerada consolidada e majoritária, mas com opiniões contrárias, como a do Ministro Marco Aurélio Mello — considerar a relevância e urgência uma decisão política não exclui a apreciação pelo Judiciário, mas de fato a limita. Essa opção pode ser observada no julgamento da ADI 2425:

Quanto à suposta ofensa aos requisitos de relevância e urgência para edição de medidas provisórias, previstos no art. 62 da Carta Magna, a jurisprudência consolidada desta Corte é na linha de que não cabe ao Poder Judiciário verificá-los, **pois configuram conceitos jurídicos indeterminados que estão situados dentro da discricionariedade política** do Poder Executivo para edição de tais atos normativos e do Congresso Nacional para conversão ou não em lei. (STF, 2018)

Segundo essa corrente majoritária, chamada de sindicabilidade excepcional, a análise do Judiciário fica restrita a (1) justificação do Executivo de motivos razoáveis, ressaltando a densidade significativa que Celso Antônio (1991, p. 31) aponta; e (2) garantia do devido processo legislativo, logo, a aceitação pública pelo Congresso, ressaltando o controle político que deve ser feito pelo Legislativo. Ou seja, a análise do Poder Judiciário se detém a definir se houve um diálogo político sobre o assunto e se ele ocorreu conforme a Carta Magna. Portanto, há consenso de que só é possível haver interferência do Judiciário se houver a existência de “abuso manifesto”. Mesmo com essa conclusão, faz-se importante um exemplo do que foi considerado abuso do poder pelos ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio Mello em seus votos na ADI 4029. Concluíram, ao divergir dos outros votos, que o ato do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), de reconhecer a possibilidade de receber atribuições de volta, demonstra que a criação de um novo ente já em funcionamento para substituí-lo não seria urgente naquele caso, o que não foi acompanhado pelos outros ministros, que consideraram o caso ambiental urgente por si próprio e afirmaram que de fato seria um juízo político.

Em conclusão, o uso excessivo das medidas provisórias, aponta para uma provável inobservância desses pressupostos de relevância e urgência. Buscando compreender essa realidade, Cavalcante Filho (2023, p. 273) afirma que o excesso na edição de medidas provisórias pode ser visto como consequência da incompatibilidade de um mecanismo de política parlamentarista inserida em um contexto presidencialista, criando um “hiperpresidencialismo”, visto que esse já possui muitos poderes.

Por outro lado, pode ser visto também como um desequilíbrio ou negligência na atuação dos poderes, pois esse abuso do Executivo foi de certa forma autorizado pelo Legislativo e Judiciário ao se omitirem da apreciação. Essa visão aponta para uma solução observada pelo mesmo autor. Visto que existe abuso, ou pelo menos uma desconfiança, do uso de medidas provisórias, que são utilizadas para além de casos de urgência, é preciso haver uma mudança na postura do próprio Legislativo, que é, segundo o STF, de fato o detentor do controle sobre esses pressupostos (CAVALCANTE FILHO, 2023, p. 273). Esse posicionamento aponta para o que será analisado neste trabalho, pois a comissão mista é posta como um mecanismo que tem exatamente esta função: o de realizar o controle prévio dos pressupostos. Portanto, ela deve realizar o controle especializado, garantindo que ele seja possível caso a matéria de fato não seja de interesse dos senadores e deputados, podendo, em resposta a isso, negar a conversão da MPV em lei ou até mesmo postergar a

apreciação até que haja revogação tácita.

Além disso, a Constituição ressalta que, além de pressupostos positivos, é importante que o Presidente da República seja restringido negativamente, no sentido de não poder legislar sobre certas matérias: esses são os pressupostos materiais.

2.2.2 Pressupostos materiais

Como já tratado, a limitação material é uma realidade para esse instrumento legislativo desde a Constituição de 1967, que limitava o decreto-lei a situações de “segurança nacional e finanças públicas”. Inicialmente, a Constituição de 1988 não previu nenhum limite, o que não significava, segundo a jurisprudência da época, que podia-se legislar sobre qualquer assunto.

Enquanto pela via do decreto-lei não se poderia legislar sobre determinadas matérias, inexistia a mesma restrição em relação à medida provisória. Não quer isto dizer, contudo, que por medida provisória se possa dispor sobre todos os assuntos de competência da União. Não tem e não poderia ter essa largueza e amplitude. (STF, 1990)

Portanto, é importante notar que os temas vedados pela EC 32/2001 e a redação atual de seu art. 62 foram antes instigados pela jurisprudência e pelo debate parlamentar. Exemplo disso é que o STF considerava possível legislar por meio de medida provisória sobre Direito Penal, desde que em benefício do réu, como se depreende do julgado do RE 254818.

EMENTA: I. Medida provisória: sua inadmissibilidade em matéria penal - extraída pela doutrina consensual - da interpretação sistemática da Constituição -, não compreende a de normas penais benéficas, assim, as que abolem crimes ou lhes restringem o alcance, extingam ou abrandem penas ou ampliam os casos de isenção de pena ou de extinção de punibilidade. [...] (STF, 2000)

Porém, tal entendimento foi mudado aos poucos pela jurisprudência a partir do entendimento de que a medida provisória não era instrumento estável o suficiente para lidar com o Direito Penal como um todo, principalmente em vista das reedições possíveis antes da EC 32/2001.

Logo, diante dos debates para a construção da EC 32/2001, percebeu-se que alguns temas precisavam de um “grau mínimo de estabilidade jurídica”, o que era incompatível com um ato normativo precário como a medida provisória (CAVALCANTE FILHO, 2023, p. 286). Por isso, a EC 32/2001 teve como objetivo obrigar o Presidente da República a se utilizar apenas do rito comum, ou seja, o projeto de lei, sobre determinados assuntos.

Nesse sentido, a análise dos pressupostos materiais faz-se importante, pois demonstra características importantes das medidas provisórias no sentido de definir limites para a sua atuação. A escolha de quais temas não podem ser regulados por medida provisória demonstra o objetivo da EC 32/2001 de proteger direitos fundamentais. Impedir o Presidente da República de editar MPV sobre nacionalidade, cidadania e direitos políticos, por exemplo, limita sua atuação a temas da administração. Além disso, essa proteção ressalta o controle em relação ao tópico dos pressupostos formais, pois a escolha política do Presidente do que é relevante e urgente pode alcançar diversos temas, mas não os proibidos pela Constituição Federal de 1988 (ABRAMOVAY, 2010, pp. 68-69).

Ainda sobre os objetivos da EC 32/2001 e os diversos agentes envolvidos nesse processo, Machiavelli (2009, p. 88) nota que as lideranças temiam que o Presidente da República usasse as medidas provisórias para regular temas como a reforma da previdência, reforma administrativa e a reforma tributária, que estavam sendo negociadas naquele momento. Além disso, demonstra que até mesmo a OAB (Ordem dos advogados do Brasil) esteve envolvida no sentido de limitar a atuação do Presidente da República, primeiramente afirmando sua oposição à existência da medida provisória, mas flexibilizando desde que houvesse respeito a duas condições, o prazo e a vedação a certas matérias.

Embora essa posição seja consensual entre os advogados, é necessário manter o diálogo aberto com os Poderes Executivo e Legislativo, daí porque admite, por ora, aceitar tal instituto desde que seja observado: 1) Limitar seu prazo de vigência, a partir de sua publicação a 40 dias, prorrogáveis por igual período, durante o qual deve ser incluída na pauta de convocação do Congresso Nacional. 2) As matérias de competência das MPs também **devem sofrer ampla restrição, expressando o texto os temas em que poderão ser editadas**. Essa alternativa encerra, em verdade, apenas o exercício do que é possível, uma vez que a luta maior é pela erradicação desse Instituto. (abril de 2001, evento da OAB em SP produziu documento endereçado ao Congresso²)

Os primeiros temas vedados a partir da EC 32/2001 são alguns também vedados às leis delegadas, como por exemplo, a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais. É também vedado os temas que precisam de lei complementar e os de matéria penal, processual e orçamentária — em relação aos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, sendo o crédito extraordinário uma importante exceção, alvo de muitas MPVs.

² https://www.conjur.com.br/2001-abr-09/oab_defende_dialogo_poderes_executivo_legislativo/

Além disso, não há vedação geral, mas limitação para a matéria tributária, sendo vedado implicitamente a criação daqueles que precisam de lei complementar, como o empréstimo compulsório e sendo ainda, em relação aos outros, obrigatório considerar o princípio da anterioridade. Teve-se, segundo a justificção apensada à PEC 472/1997, o cuidado da limitação ao se tratar especificamente sobre os impostos, pois, na época, ocorriam os chamados “pacotes de fim de ano” que feriam princípios tributários, como o da anterioridade. Como consequência desse limite, ocorreu, por exemplo, a devolução da MPV 1227/2024, em razão da não observância do princípio da anterioridade nonagesimal para a cobrança de contribuições destinadas ao financiamento da Seguridade Social.

Outra vedação é a detenção ou sequestro de bens, fruto do trauma causado pelo congelamento de ativos em 1990. Proíbe-se também, no inciso IV, em proteção ao debate político e à segurança jurídica, que seja editada MPV sobre matéria que está na pendência de sanção ou veto. Segundo Branco e Mendes (BRANCO; MENDES, 2024, p. 1075), essa última proteção se dá no sentido de também resguardar a separação de poderes para que o Presidente da República não edite MPV a fim de superar lei que chega para veto eivada de inconstitucionalidade de iniciativa. Ele cita o exemplo da Lei n. 10.303, de 31 de outubro de 2001, que “fora sancionada com vetos parciais apostos por vício de iniciativa, e os mesmos dispositivos foram recuperados pela Medida Provisória n. 8/2001” sendo publicados no mesmo dia.

Em 03/02/2023, o STF entendeu sobre o tema das medidas provisórias e criou mais um limite no julgamento da ADI 7232 (STF, 2023), sendo chamado de “limite formal implícito” por Roberta Simões Nascimento (2024). Nesse caso discutiu-se a MPV 1.135/2022, que alterava três outras leis, sendo uma delas a Lei n. 14.399, de 8 de julho de 2022, promulgada após a rejeição do veto do Presidente ao Projeto de Lei n. 1.518/2021. Portanto, essa MPV buscava desconstituir um tema já decidido pelo Congresso de forma estável e concreta pelo procedimento ordinário. Em uma análise conjunta do inciso IV e do §10, ambos do art. 62 da CF, o STF vedou que o Presidente da República utilize medida provisória para reapresentar tema que foi alvo de derrubada de um veto seu, ou seja, que objetive a “desconstituição da deliberação do Congresso”.

2.3. Tramitação

Entender a tramitação de uma espécie legislativa auxilia na compreensão de quais os

agentes envolvidos e qual é a relação entre eles, por isso, com base na Constituição Federal de 1988, as alterações feitas pela EC 32/2001 e nas disposições da Resolução nº 1/2002-CN, será analisado o processo legislativo devido à rejeição ou conversão de uma MPV em lei.

Com o objetivo de compreender essa importância, Pinheiro, em livro sobre o assunto, aponta o crescente uso da expressão “devido processo legislativo” em vistas de proteger o direito subjetivo dos parlamentares; o direito do povo de “não sofrer alterações em sua esfera jurídica por normas produzidas em desconformidade com o processo legislativo”; e, por último, como um conjunto de princípios. Nesse sentido, observa-se o processo legislativo para além de simples regras definidas pela Constituição Federal, leis e regimentos, mas como uma “projeção do devido processo legal que articula não somente regras, mas também princípios que estabelecem um estado ideal de coisas a ser buscado mediante a atividade estatal nos momentos de elaboração normativa legislativa” (2024, p. 97).

Sob essa perspectiva principiológica, Cavalcante Filho (2023, p. 45) afirma que a formulação de um processo legislativo democrático deve se preocupar com o respeito às formalidades procedimentais, mas também à possibilidade de participação do povo numa perspectiva de diálogo. Dessa forma, é importante investigar as regras de tramitação para uma análise sobre a prática do processo legislativo democrático no caso das medidas provisórias e de que forma as comissões mistas contribuem para isso.

A Constituição Federal dispõe que o processo legislativo se inicia a partir da edição da medida provisória pelo Presidente da República, que deve remetê-la imediatamente ao Congresso Nacional. Importante notar que a edição de uma medida provisória deve seguir o que é estabelecido no Decreto 12.002, de 22 de abril de 2024, que define normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Portanto, as questões a serem avaliadas previamente devem ser, segundo o anexo desse Decreto, se há necessidade real da medida provisória, o que ocorrerá caso nada seja feito de imediato, se a matéria pode ser tratada por projeto de lei com urgência, se está autorizado pela Constituição Federal de 1988 a regulação por medida provisória sobre o tema, se estão presentes os requisitos de relevância e urgência, e, no caso de crédito extraordinário, se a situação é imprevisível.

Então, a medida passa a ter efeito de lei, suspendendo, se for o caso, o efeito de outras sobre o mesmo assunto, mas com caráter transitório e precário. Nesse ponto, surge o questionamento se o Presidente da República poderia desistir de uma medida provisória já

editada e a solução dada pela ADI 1314-MC/DF (STF, 1995) e reafirmada na ADI 2984-MC/DF (STF, 2003) é que a desistência por si só não seria possível. O que o Presidente da República pode fazer é editar nova medida provisória, que suspenderá os efeitos da anterior, mas só a revoga se for de fato convertida em lei.

Como consequência, é possível discutir a constitucionalidade em relação a ambas as medidas provisórias, mesmo a suspensão. Isso ocorre, pois a ADI 5709 (STF, 2020) entendeu que cabe analisar a inconstitucionalidade de uma lei que está provisoriamente suspensa por uma medida provisória, pois esta pode se tornar estável ou não, ou seja, revogar ou não a lei anterior. Portanto, não há perda do objeto enquanto a medida provisória mais recente não for convertida em lei.

A partir da edição, a mensagem do Presidente da República é acompanhada da exposição de motivos — que deve, em teoria, responder às perguntas do Decreto 12.002/2024 e deverá ser convertida em lei em 60 dias, prazo contado da publicação, prorrogável uma vez e suspenso em caso de recesso, a não ser que haja convocação extraordinária.

Segundo a Resolução nº 1/2002-CN, durante as 48h após a publicação, a presidência da Mesa do Congresso fará publicar e distribuir avulsos, além de designar comissão mista para a realização do parecer. Importante notar que aqui há uma diferenciação entre as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário, pois essas seguem rito próprio, sendo analisadas pela Comissão Mista de Orçamento.

Assim, a comissão mista designada tem 24h para ser instalada e precisa da presença de, no mínimo, um terço dos membros de cada Casa para suas reuniões. Cabe a ela a análise dos requisitos constitucionais, conforme o §5º do art. 62 da EC 32/2001, que exige um juízo prévio para que a matéria seja submetida à votação em cada uma das Casas, iniciando-se pela Câmara dos Deputados. Embora esse parágrafo não determine expressamente que tal juízo deva ser feito pela comissão mista, a prática legislativa, consolidada pela Resolução nº 1/2002-CN, e a leitura em conjunto com o §9º da EC 32/2001, estabeleceu essa competência, considerada não privativa, pois pode também ser feita pelo Presidente do Congresso, conforme poder de devolução analisado adiante.

Assim, a comissão mista é incumbida de (1) apresentar o parecer, indispensável em todos os casos; (2) o projeto de lei de conversão (PLV), quando o projeto inicial da MPV é alterado com emendas; e também; (3) o projeto do decreto legislativo, necessário para disciplinar as relações jurídicas decorrentes das medidas provisórias.

Na comissão mista do Congresso Nacional, as medidas provisórias são passíveis de receber emendas de deputados e senadores no prazo de seis dias após a publicação da MPV no Diário Oficial (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2024, p.276). Após esse prazo, apenas o relator pode apresentar emendas para que a comissão mista aprove. Segundo Moraes (2024, p. 790), essas emendas “poderão ser supressivas, aditivas, modificativas, aglutinativas e substitutivas, **desde que guardem pertinência temática** [...] associada ao tema e à finalidade original da medida provisória”. Essa afirmação destacada faz parte de importante conclusão do STF sobre as chamadas “emendas jabutis” na ADI 5127/DF, prezando principalmente pela característica urgente e relevante das medidas provisórias, inibindo a utilização desse rito para tratamento de outras matérias. Apesar da necessidade dessa decisão judicial para inibir a prática legislativa, a vedação é clara e já estava consolidada no sistema jurídico através da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que previa em seu art. 7º, II, que “a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão” e ainda no art. 4º, §4º, da própria Resolução nº 1/2002-CN, que determina que essas sejam indeferidas liminarmente pelo presidente da comissão mista.

Ainda sob a perspectiva do estabelecimento de prazos, a Resolução nº 1/2002-CN dispôs que a comissão mista teria 14 dias para emitir parecer sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito e de adequação financeira e orçamentária e, após esse prazo, a MPV seguiria para ser votada pela Câmara Federal, independentemente do parecer. Essa disposição tinha como objetivo superar o controle de pauta e fazer com que a matéria avançasse, sem ficar por muito tempo na comissão mista. Porém, tal disposição foi analisada na ADI 4029 que concluiu pela sua inconstitucionalidade sob o argumento de que a velocidade da tramitação não seria argumento suficiente para subtrair o parecer, justamente pela essencialidade da comissão mista que será analisada adiante. Portanto, tendo sido declarado inconstitucional o caput do art. 5º e o art. 6º da Resolução 1/2002-CN, o rito atual não conta com um prazo para a apreciação, enviando a MPV para a votação no Plenário apenas após a formação de seu parecer.

Se não houver emenda, o parecer é enviado ao plenário da Câmara Federal e a medida provisória será votada diretamente, seguindo depois para o Senado, que, em teoria (segundo o art. 7º da Resolução 1/2002-CN), terá até o 42º dia de vigência para apreciar. As emendas fazem com que a comissão mista precise editar Projeto de Lei de Conversão (PLV), enviado ao plenário da Câmara junto com o parecer. Após a apreciação pela Câmara, vai ao

Senado, que deve também apreciar as emendas apresentadas na comissão mista, mesmo que essas tenham sido por ela rejeitadas. Por isso, é possível que o PLV volte à Câmara para nova apreciação, visto que o Senado pode acolher ou não emendas diferentes que foram apresentadas no início da tramitação, tendo a Câmara três dias para apreciar essas modificações.

Importante notar que a Resolução 1/2002-CN, em seu art. 10, afirma que a prorrogação do prazo, caso não ocorra o encerramento da votação em 60 dias, é automática e será comunicada em ato do Presidente da Mesa do Congresso. Essa redação diferencia-se da Constituição Federal de 1988, que diz que o prazo é “prorrogável”, ou seja, dá discricionariedade ao Presidente do Congresso. Por causa dessa possibilidade, ocorreu em 2024, pela primeira vez, a não prorrogação do prazo da MPV 1202/2024 em razão de inconstitucionalidade anunciada pelo então Presidente do Congresso, se assemelhando a uma “devolução tardia” (NASCIMENTO, 2024).

Com o objetivo de não desacelerar o procedimento, incentivar o andamento da apreciação e fazer com que a revogação tácita seja uma exceção, a EC 32/2001 incluiu que, caso não seja apreciada em até 45 dias, a matéria entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações até que termine a votação. Isso significa dizer que as outras, segundo a redação constitucional, **todas** as deliberações legislativas ficarão suspensas até que termine a votação da medida provisória.

Essa disposição gera discussões profundas, inclusive sendo considerada por alguns “o maior problema surgido com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 32/01” (SILVA, 2013, p. 49) e inclusive usado continuamente como argumento baseado na agilidade para a supressão do parecer da comissão mista, alvo desta pesquisa. As críticas ocorrem no sentido de que o Presidente da República tira o poder de agenda dos parlamentares, pois sobra pouco tempo para deliberar sobre as outras pautas.

Inicialmente, essa disposição teve como objetivo “constranger” as Casas Legislativas a deliberarem sobre todas as medidas provisórias, inclusive sobre temas impopulares, mas gerou um “engessamento” do Poder Legislativo, impedindo e bloqueando o processo deliberativo sobre outras matérias (NASCIMENTO, 2022, p. 51)

Por causa desse poder considerado excessivo e prejudicial, algumas reações foram concretizadas, sendo a mais importante delas, a “doutrina Temer”. O então Presidente da Câmara concluiu que “apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria

passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados” (Ementa, Questão de ordem 411/09, Câmara dos Deputados), isso significava que havia matérias, como propostas de emenda à Constituição e projetos de leis complementares, que poderiam ser apreciados mesmo com a pauta trancada. Essa interpretação foi chancelada pelo STF no julgamento do MS 27.931 (STF, 2020), que representou, segundo Nascimento, uma mutação constitucional em prol do reequilíbrio das relações entre o Executivo e as Casas do Legislativo, baseado no contexto da decisão, para além da leitura literal da Constituição (NASCIMENTO, 2022, p. 57).

Nesse mesmo sentido, outra tentativa de solução para o problema da interpretação do art. 132 do regimento do Câmara, que buscou possibilitar o trancamento de pautas somente após a leitura em plenário da medida provisória por meio da Questão de ordem 43/2015 (MICHÉIAS, 2020, p. 78). Na ocasião, o Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ) expôs a necessidade de equiparação ao que já era praticado pelo Senado.

Sr. Presidente, eu faço a seguinte questão de ordem, com base no art. 132, do Regimento Interno, a fim de que a gente uniformize com o Senado Federal a tramitação das medidas provisórias. As matérias precisam, para terem a sua tramitação, serem lidas em plenário, conforme escrito no art. 132. O Senado Federal já adota esse procedimento. As medidas provisórias são lidas em plenário e só após a leitura elas passam a trancar a pauta. (Questão de Ordem Sessão Ordinária - 07/04/2015)

Após essa fase, passando pelo plenário de ambas as Casas, sem ter sido alvo de emendas na comissão mista, a medida provisória será promulgada sem a sanção do Presidente da República, conforme a Resolução 1/2002-CN e o raciocínio *contrario sensu* a partir do que dispõe o §12 do art. 62 da Carta (BRANCO; MENDES, 2024, p.1079). Contudo, se elas existirem e forem aprovadas pelos plenários, será enviada ao Presidente para sanção ou veto. Nesse caso, a MPV é transformada em Projeto de Lei de Conversão, por isso é alvo de sanção ou veto, pois, segundo Cavalcante Filho, “só há sanção ou veto para projetos de lei” (2023, p. 158).

Diante da promulgação, a medida provisória é convertida em lei e recebe caráter estável, revogando leis anteriores que tenham o mesmo conteúdo. Segundo Branco e Mendes (2024, p.1079), a conversão da medida provisória em lei tem dois efeitos: “Em primeiro lugar, converte em disposição de lei a norma constante da MPV, que passa a vigorar para o futuro; em segundo lugar, convalida a medida provisória que vigorara até aquele momento”.

Porém, se a MPV for rejeitada ou se o Presidente da República decidir por revogá-la

por meio de outra, o §10 do art. 62 prevê a vedação à reedição, ou seja, a medida provisória rejeitada tácita ou expressamente não pode ser reeditada na mesma sessão legislativa. Essa proteção foi essencial para barrar uma situação reiterada anteriormente de reeditar uma medida provisória diversas vezes fazendo com que ela se estabilizasse no tempo sem ao menos ser convertida em lei. Um exemplo disso foi a MPV 296, editada em 1989 e convertida em lei apenas em 2001, tendo sido reeditada diversas vezes durante esse tempo, inclusive com alterações. Essa prática foi na época autorizada pelo STF na ADI 293 (STF, 1990) como forma de “prorrogação” das medidas provisórias que haviam caducado e era ainda mais danosa, por exemplo, no caso de disciplina sobre Direito Penal, permitida antes da EC 32/2001.

Nesse ponto, ressalta-se ainda a ADI nº 3964, que buscou discutir a prática do Presidente da República de revogar as medidas provisórias com o objetivo de desobstruir a pauta do Congresso. O STF considerou isso uma “autorrejeição” e impossibilitou a reedição nesses casos. Nesse mesmo sentido, o voto do ministro Sepúlveda Pertence na ADI 2984-MC demonstra que essa inclusão da Constituição Federal de 1988 aponta para uma proteção da matéria em virtude da política. Ele mostra que se trata de uma escolha política do Presidente da República, pois, optar por revogar uma medida provisória para que essa não obstrua a pauta significa abrir mão dela durante aquela sessão legislativa.

No sistema vigente, o Presidente da República há de **optar**: se a pendência da medida provisória anterior **obsta a votação de alguma proposição subsequente**, ou o Chefe do Executivo mantém a pauta bloqueada – e, assim, se submete à inviabilidade da aprovação rápida da proposta subsequente, [...] –, ou revoga a medida provisória anterior, desobstruindo com isso a pauta. Mas, nesta hipótese, fica-lhe vedada, na mesma sessão legislativa, a edição de medida provisória de conteúdo similar à revogada, e, portanto, a matéria só poderá ser objeto, em curto prazo, mediante projeto de lei. (STF, 2003)

Essas características demonstradas evidenciam que a obstrução de pauta não é apenas um óbice para a atuação do Legislativo, mas também pode ser para o Executivo. Nesse sentido, a Constituição destacou cautela em relação a matérias que já foram negadas pelo Legislativo e buscou equilibrar a atuação dos dois Poderes. Por isso, o STF definiu que a tentativa de reeditar MPV revogada em uma mesma sessão é uma fraude à Constituição Federal, que se define como um ato que não representa afronta direta, mas é com ela “substancialmente incompatível” (CAVALCANTE FILHO; 2007). Portanto, tal matéria “somente poderá voltar a ser tratada por meio de projeto de lei, vale dizer, mediante o processo legislativo ordinário” (STF, 2004).

3 COMISSÃO MISTA: CONCRETIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÕES

3.1. Comissões Parlamentares

A análise das comissões é essencial para compreender a tramitação de qualquer espécie legislativa. Cavalcante Filho (2023, p. 117) considera que essa é a fase mais decisiva da produção de uma lei, pois é quando “o jogo é jogado”, sendo o momento que de fato ocorrem as negociações e o diálogo sobre a matéria. Sob uma perspectiva principiológica do devido processo legislativo, Pinheiro afirma a importância da tomada de decisões coletiva por meio das Comissões Parlamentares

Instituição de um procedimento que permita a tomada de decisão coletiva a partir de diferentes discursos, em ambiente igualitário entre representantes e entre representados, com ampla participação social e troca pública de argumentos para fundamentação da tomada de decisão tendo em vista as necessidades de ação coletiva em tempo hábil para solucionar os problemas presentes (2024, p. 239)

Nesse mesmo sentido, Silva (2017) ressalta ainda o exame prévio por comissão parlamentar como sendo um princípio do processo legislativo, sendo essencial que o plenário analise seu parecer ao votar. A existência do instituto da comissão parlamentar representa também consequência do princípio da separação da discussão e votação. É na comissão que devem ocorrer as principais discussões sobre sua constitucionalidade e conveniência, assim como o local ideal para a apresentação de emendas.

É ainda e por causa disso, um fruto do princípio democrático. Segundo Habermas (2003, p.154), a democracia é baseada em uma “lógica dos discursos”, da qual resulta o “princípio do pluralismo político e a necessidade de complementar a formação da opinião e da vontade parlamentar”, sendo necessário desenvolver uma arena pública baseada no fluxo livre de opiniões. Como já apontado por Cavalcante Filho e Silva, é na comissão parlamentar que se abre maior possibilidade da participação de partidos minoritários, audiências públicas e a participação de especialistas do setor, por isso, é uma maneira de materializar o que foi exposto e valorizado por Habermas.

No Brasil, as comissões estão previstas de forma geral no art. 58 da CF/1988, que afirma que elas podem ser permanentes ou temporárias na forma e com as atribuições previstas nos regimentos. Além disso, já há nesse contexto uma valorização e proteção à participação proporcional dos partidos.

Essas comissões podem ser de mérito ou de admissibilidade e, em geral, são

consideradas fortes, nomenclatura usada por Kaare Ström (1990) e Silva (2017, p. 103). Uma das características que as fazem ser “fortes” é que uma comissão de admissibilidade pode, por exemplo, emitir parecer terminativo que causa o arquivamento da proposição, reversível apenas com recurso. O principal exemplo disso é a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cujo parecer, no Senado, quando no sentido da inconstitucionalidade de uma proposição, gera o arquivamento automático da proposição, podendo voltar a tramitar com a condição de recurso do plenário. Além disso, são consideradas em geral fortes, pois têm poder de iniciativa, podendo apresentar Projeto de Lei, tendo ainda grande poder ao apresentar emendas de mérito ou redação. Por último, podem, no rito específico chamado de abreviado e previsto no art. 58, §2º, I, CF/1988, substituir o plenário, aprovando uma proposição com autonomia. Dessa forma, é perceptível que elas não participam do processo legislativo apenas para analisar em segundo plano questões mais complexas, como são as comissões chamadas de “fracas”, presentes, por exemplo, no sistema inglês.

3.2. Comissões Mistas das Medidas Provisórias

Especificamente em relação à comissão formada para a análise das medidas provisórias, é uma das únicas previstas expressamente pela Constituição Federal de 1988 e, sob a mesma perspectiva apontada acima — de que muitas das mudanças feitas pela Emenda constitucional 32/2001 foram antes instigadas por práticas informais do Congresso —, a primeira comissão mista formada também seguiu esse padrão.

Assim, ela foi formada em 1989 (anterior à Emenda constitucional citada) pelo presidente da Mesa do Congresso, Nelson Carneiro. Na época, o prazo de 30 dias para a apreciação fez com que algumas medidas provisórias fossem rejeitadas tacitamente em razão do pequeno prazo para conversão e começou uma disputa política sobre a possibilidade de o Presidente Sarney reeditá-las. Então, foi formada comissão mista para essa discussão. A partir do parecer dessa comissão, foi consolidada a Resolução nº 01/1989-CN, que criou a comissão mista para a análise de medidas provisórias, possibilitou a suareedição e concretizou a possibilidade de ocorrerem emendas parlamentares (FERREIRA JÚNIOR, 2018, p. 62). Portanto, tratou de assuntos que seriam consolidados e outros alterados pela EC 32/2001.

Dessa forma, a emenda constitucional consolidou a formação de uma comissão “especial”, portanto, criada *ad hoc* para cada medida provisória (se diferenciando as

comissões permanentes) e “mista”, pois formada por membros das duas Casas. Comissão essa, como já visto, prevista pelo § 9º do art. 62 da Constituição Federal e, conforme a Resolução 01/2002-CN, formada por 12 deputados e 12 senadores, que são indicados pelos líderes partidários conforme a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa. Para se garantir participação equânime, há mais uma vaga de cada Casa reservada às bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da comissão. Portanto, ela é formada por 13 membros de cada Casa mais os suplentes. A comissão mista é uma forma de promover equilíbrio entre as Casas, por isso, segundo o § 1º do art. 3º da Resolução 01/2002-CN, preza pelo critério de alternância entre elas, tanto para a presidência das comissões, quanto para a relatoria. Essa característica é ressaltada por SOUZA (2024, p. 273) ao citar a colocação do Senador José Fogaça na sessão de aprovação da EC 32/2001.

No novo modelo de tramitação a Câmara dos Deputados passaria a ter atuação preponderante na apreciação das medidas provisórias, ao se caracterizar como Casa iniciadora. Ao Senado, restaria praticamente uma atuação meramente homologatória. A participação mais "ativa, produtiva e eficaz" dos senadores estaria restrita, a partir de então, à via das comissões mistas. Desse modo, a sistemática de comissões mistas é de maior valor especialmente para os senadores, na medida em que mantém sua **possibilidade de intervenção na matéria antes até de sua apreciação pela Câmara dos Deputados**.

Como já visto, a comissão mista tem como sua principal finalidade formar parecer sobre a matéria e, a depender do caso, apresentar o projeto de lei de conversão e o projeto de decreto legislativo. Esse parecer deve tratar sobre a constitucionalidade formal, ou seja, os pressupostos de relevância e urgência; sobre o mérito, resolvendo pela aprovação total ou parcial, inclusive com emendas; sobre a adequação financeira e orçamentária e, por último, sobre o cumprimento do encaminhamento da exposição de motivos com a Mensagem ao Congresso (SOUZA, 2024, p. 274).

Dessa forma, encaixa-se como uma comissão de admissibilidade e de mérito, devendo se manifestar sobre o mérito mesmo que entenda não serem atendidos os requisitos constitucionais. Como visto, a comissão poderá “posicionar-se pela aprovação total ou parcial ou alteração da medida provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, manifestar-se pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada”, conforme o art. 5º, §4º da Resolução 1/2002-CN. Porém, esse parecer não é vinculativo, podendo os plenários entenderem de forma totalmente contrária, seja em relação à conversão da medida provisória em lei ou em relação às emendas. Dessa forma, Mohn e Silva (2024) conclui que a comissão mista

“funciona como um meio de resolução de divergências previamente à deliberação dos plenários das Casas” (p. 274).

Apesar de terem sido normatizadas pela EC 32/2001, elas não funcionaram imediatamente. Em um primeiro momento o argumento utilizado para a sua supressão era de que se tratava de fase transitória. Machiaveli (2009), ao observar a pouca efetividade da reforma feita pela emenda, aponta que a comissão mista “não pegou”. Narra que, em alguns casos, ocorria a formação das comissões, sendo designados os participantes no dia seguinte à publicação, mas que simplesmente não havia quórum para as reuniões, aplicando-se a regra do art. 6º, §§ 1º e 2º da Resolução 1/2002-CN, que previa o envio direto à Câmara com o parecer do relator. Essa supressão foi ainda reafirmada pelo Ministro Nelson Jobim que, no MS 24.149/DF (STF, 2001), decidiu que a votação da medida provisória deveria ser precedida do parecer da comissão mista, salvo se findos os 45 dias. Portanto, a aplicação durante esses quase dez anos (da EC 32/2002 a ADI 4029/2012) foi baseada na sua dispensabilidade em casos de urgência e fechamento da pauta.

Essa narrativa é reafirmada por Rodrigo Bedritichuk (2021, p.36), que demonstra o esvaziamento das reuniões, o que possibilitava que o Executivo conseguisse maior conversão das medidas provisórias e que o Legislativo evitasse discussões impopulares, gerando maior estabilidade jurídica do instituto naquele momento, pois havia menos conflito. A prática era que só o relator de cada Casa estudasse a matéria em profundidade, transformando o parecer em uma incógnita até o momento em que ele revelava o seu conteúdo aos demais pares, inclusive propondo em seu relatório emendas e modificações para além daquelas protocolizadas no prazo (AMARAL, 2012, p.177). Por isso, dizia-se que vigorava o “império do relator” e, em razão disso, a escolha deste era quase definitiva para a conversão da MPV em lei, sendo, na maior parte das vezes, escolhido entre os membros mais fiéis à base do Executivo, portanto, a relatoria era utilizada como um instrumento estratégico do governo e a própria tramitação era, segundo o mesmo autor, um “instrumento de coordenação horizontal das preferências da base” (BEDRITICHUK, 2016, p. 67).

Essa situação foi discutida pela ADI 4029, que considerou inconstitucional a substituição do parecer da comissão mista por ato monocrático do relator apresentado ao plenário. Portanto, afirmou que a concretização de prazos menores e a garantia da urgência não eram argumentos suficientes para a supressão do parecer da comissão mista, visto que essa flexibilização não está prevista na Constituição. Logo, concluiu que era papel da comissão mista realizar a fiscalização do exercício atípico de legislação pelo Executivo.

As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma **reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo**, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, **em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo**. (STF, 2012)

3.3. Ação Direta de inconstitucionalidade nº 4029

Como visto, a ADI em questão é paradigmática em relação ao tema das comissões mistas. Trata-se do questionamento da constitucionalidade da Lei 11.518, de 28 de agosto de 2007, fruto da conversão da Medida Provisória nº 366/2007. Esse questionamento foi feito pela ASIBAMA nacional³ e teve como um de seus argumentos o vício formal de inconstitucionalidade causado por uma suposta inobservância dos requisitos de relevância e urgência, além da inexistência do parecer da comissão mista.

Em manifestação, a Advocacia-Geral da União (AGU), além de se expressar pela ilegitimidade da Associação, reafirmou e defendeu o posicionamento em prática na época já observado aqui — de que a urgência da matéria era suficiente para afastar a necessidade de parecer, visto que os prazos de manifestação eram peremptórios. Dessa forma, afirmou que a reunião foi convocada para instalação da comissão mista, mas que não houve *quorum* necessário, sendo enviado direto ao plenário. Além disso, em informações prestadas pelo Presidente da República, há ainda a inclusão do argumento de que esse assunto seria *interna corporis*, não cabendo o controle de constitucionalidade em relação a esse assunto. Esses argumentos foram ainda acompanhados pela Procuradoria-Geral da República (PGR), reafirmando que o parecer é um ato meramente opinativo e, sendo considerado suficiente pelo plenário de ambas as Casas, não haveria irregularidade. Portanto, observa-se mais evidências da consolidação sistemática desse rito, reafirmada por diferentes agentes.

Porém, por maioria, os ministros do STF entenderam ser a aplicação incompatível com a Constituição. Nessa argumentação, o ministro relator Luiz Fux compara o mecanismo brasileiro com o argentino — que na Constituição autoriza a dispensabilidade do parecer da comissão em razão do vencimento do prazo — afirmando não ser essa a abordagem adotada pela Constituição brasileira. Além dele, o Ministro Gilmar Mendes afirma a necessidade da comissão mista como uma forma de garantir a separação da apreciação e da votação, assim

³ Associação Nacional dos Servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

como a legitimação democrática, sendo um remédio contra abusos, como a negociação do relator e a possibilidade de pendurar “caudas”, ressalta já ser esse o seu posicionamento anteriormente. Diz ainda que a definição sobre esse tema é importante com o objetivo de superar um modelo de direito costumeiro, que revoga ou debilita uma norma constitucional. Porém, para ele, não seria possível afirmar a inconstitucionalidade da Medida Provisória em análise baseada na ofensa ao § 9º do art. 62 da CF, por isso sugere a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, modulando os efeitos da decisão.

Em conjunto, Gilmar Mendes e o Ministro Ayres Britto relembram a vinculatividade do procedimento legislativo e a “relevância de aspectos deliberativos”, ressaltando que, após a superação da Súmula nº 5, os vícios legislativos não se convalidam com a promulgação. Afirmam também que o fato de o parecer não ser vinculativo não significa que ele pode ser flexibilizado, instigando a discussão sobre a inconstitucionalidade da própria Resolução 01/2002-CN.

Por outro lado, o Ministro Ricardo Lewandowski defende a constitucionalidade da definição do prazo de 14 dias para a comissão mista realizar o o parecer que, para ele, visa não frustrar a apreciação ao garantir que as MPV não percam a eficácia. Ele questiona se poderia admitir o silêncio indefinido e uma falta de deliberação da comissão e, por fim, vota pela improcedência desse argumento defendendo maior facilidade para o Presidente da República aprovar temas urgentes, principalmente ao interferir na realidade social e econômica. Da mesma forma que Lewandowski, o Ministro Cezar Peluso considera que obrigar o parecer da comissão sem um prazo fará com que a comissão não se sinta movida a exercer a competência dada pela Constituição, entendendo que sua supressão é necessária.

Em resposta, o ministro Luiz Fux afirma que a própria Constituição dá uma solução para isso, que é justamente o efeito negativo, a perda da eficácia. Dessa forma, conclui em conjunto com o ministro Celso de Mello que a comissão mista é como um obstáculo político que a medida provisória, como um mecanismo legislativo diferenciado, precisa superar para ter efeito e lograr êxito, não sendo possível a supressão dessa fase.

A votação se deu no sentido do voto do relator Luiz Fux, portanto, o Tribunal julgou parcialmente procedente a ação direta. Isso significa que, por fim, considerou que os requisitos de relevância e urgência estavam presentes, mas que de fato a supressão do parecer da comissão mista é inconstitucional. Ficaram vencidos o ministro Lewandowski, que votou pela improcedência total da ação, afirmando a constitucionalidade material e formal da lei, e os Ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso, que votaram por sua total procedência,

pois além de considerarem a supressão da comissão mista inconstitucional, afirmaram não haver relevância e urgência da matéria, como apontado no tópico sobre os pressupostos formais.

Por fim, ainda sucedeu uma questão de ordem trazida pela AGU no sentido de que fosse concedido o prazo de 24 meses para que o Congresso Nacional pudesse adaptar o processo legislativo à nova orientação. Dessa forma, concluiu-se pela improcedência da ação, com declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 5º, *caput* e art. 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução nº 01/2002, com efeitos *ex nunc*.

3.4. Efeitos da concretização das Comissões Mistas

A partir da ADI 4029, faz-se necessário constatar se a decisão foi cumprida e em que medida. Nesse sentido, também investigar se essas comissões mistas de fato passaram a produzir parecer prévio, sendo essa a principal razão de existir e a maior evidência do funcionamento da comissão mista. Além disso, buscou-se investigar quantas audiências públicas foram realizadas pelas comissões mistas nesse período, sendo essa uma evidência de seu funcionamento em prol da participação popular e efetividade das leis. Ademais, foram observados os efeitos práticos gerados pela decisão do STF. Importante notar que foram desconsideradas as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário por se tratar de rito próprio marcado pelo envio à Comissão Mista de Orçamento.

Dessa forma, a conclusão foi que a decisão da ADI 4029 foi completamente cumprida. Das 305 medidas provisórias do período após a decisão até 2019, apenas uma não teve comissão mista designada para a realização de parecer prévio, conforme o que se registra dos dados no site do Planalto⁴. Esse foi o caso da MPV 669/2015, devolvida à Presidência da República antes da formação da comissão mista em razão de manifesta inconstitucionalidade, segundo o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 3 de março de 2015.

Quanto à efetividade da emissão de pareceres, dessas mesmas 305 medidas provisórias, apenas 48 tiveram comissão mista formada, mas não chegaram a emitir parecer, conforme o que se registra dos dados no site do Planalto. Todos esses casos ocorreram em razão do fim do prazo de vigência da medida provisória, logo, não foram enviadas ao

⁴ <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>

plenário. Portanto, momentos em que a comissão mista funcionou como *gatekeeper*, ou seja, exerceu seu direito de “fechar os portões” e representar o fim da tramitação da medida provisória (ARAÚJO E BEDRITCHUK, 2019, p. 70) ali mesmo na primeira etapa, sem apresentação de parecer.

Portanto, conclui-se que, a partir da ADI 4029, nenhuma medida provisória foi enviada ao plenário para votação sem parecer prévio de comissão mista. Isso não significa necessariamente que a constitucionalidade da matéria foi analisada com profundidade pelas comissões, mas significa que, formalmente, a decisão do STF foi cumprida.

Em relação ao seu funcionamento como instrumento democrático, sendo apenas uma das evidências, observa-se que, de 2013 a 2019, ocorreram 267 audiências públicas no âmbito das comissões mistas com a participação de diferentes agentes, conforme os relatórios da presidência disponibilizados no site do Senado. Elas têm como objetivo a apreciação real e detalhada dos efeitos da concretização da medida provisória em lei, assim como a análise das emendas e a formação de um parecer mais qualificado.

Dessa forma, em geral, depois da ADI 4029, passou-se a seguir o que era previsto pela Constituição. O STF modulou os efeitos de sua decisão para valer apenas para casos futuros efeito *ex nunc* e as comissões mistas começaram a se concretizar. Dessa forma, o tempo de vigência de uma medida provisória — 60 dias prorrogável por mais 60 — passou a ser dividido entre a comissão mista e o plenário de ambas as Casas.

No período de consolidação do rito constitucional, segundo Ferreira Júnior, baseando-se em diversas entrevistas feitas com membros das Casas, a maior dificuldade era a falta de regras concretas e padronizadas, pois havia regulação esparsa sobre o tema. Dessa forma, quem as moldava era o presidente de cada comissão, criando ainda mais aplicações diferentes. Criou-se, portanto, a Secretaria de Apoio às Comissões Mistas Temporárias de Medidas Provisórias, formada por servidores do Senado, que foi responsável por ser importante “guardiã” de métodos usados nas comissões (2018, p. 124). Dessa forma, a comissão mista tornou-se uma importante arena decisória para a conversão ou rejeição das medidas provisórias.

Em razão disso, concretizou-se o rito aos poucos e a mudança promovida fica clara ao se comparar o tempo em que as medidas provisórias passaram a tramitar na comissão mista. Essa realidade é apontada na tabela (ARAÚJO, BEDRITCHUK, 2019).

TABELA 1

Média do tempo de tramitação das MPs

	jan./2011 a mar./2012	abr./2012 a dez./2014
Comissões	12,5%	77,3%
Câmara	77,6%	11,2%
Senado	9,9%	11,5%

Fonte: Senado, elaboração: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Esse tempo de tramitação pode ser visto como uma forma de mais equilíbrio entre as Casas, pois há uma divisão mais equânime do tempo. Além disso, Bedritichuk também aponta que a comissão mista aumentou o escrutínio sobre o trabalho dos relatores e “permitiu uma distribuição mais equânime das relatorias” (2023), configurando mais evidências de um maior equilíbrio entre o Senado e a Câmara.

Em virtude do aumento de mais uma etapa, outra consequência importante da adição da comissão mista na tramitação da MPV é o pouco tempo restante para a votação nos plenários, o que também pode ser observado pela tabela.

Ferreira Júnior, observando as MPV dos períodos entre março de 2012 e agosto de 2017, concluiu que essa realidade resulta ainda em uma impossibilidade de o Senado aprovar emendas diferentes, pois pelo pequeno prazo, não seria possível o envio à Câmara. Consequentemente, o Senado tende a aprovar a matéria da forma que foi aprovada pela Câmara para que não ocorra o esgotamento do prazo constitucional.

Em 73 MPs (quase 56% das ocorrências), a comissão mista gastou 100 dias ou mais na aprovação de um parecer, **deixando o pouco tempo restante (20 dias) para a apreciação da matéria pela Câmara e pelo Senado.** Mais gritante, em 43% das vezes a MP chegou da Câmara ao Senado restando 15 ou menos dias de prazo restante e em 25% das medidas provisórias analisadas (32 MPs), o Senado dispôs de no máximo 72 horas para receber o texto aprovado na Câmara, distribuir aos Senadores, submetê-lo a discussão e deliberar acerca da aprovação. (FERREIRA JÚNIOR, 2018, p. 150)

Sobre isso, Souza (2024, p. 298), ao analisar o sistema bicameral brasileiro, conclui que o que ressaltou o problema foi a declaração de inconstitucionalidade do caput do art. 5º e 6º da Resolução n. 01/2002-CN, que definia um prazo para a apreciação pela Câmara, e a própria “doutrina Temer” e a superação do sobrestamento de pauta, que fizeram com que a apreciação ali fosse postergada.

Mas, apesar dessa aparente perda de poder do Senado, observa-se que a simetria entre as Casas ainda é favorecida por meio de outros instrumentos previstos na Resolução n. 1/2002-CN, como a necessária observância da proporcionalidade partidária na indicação dos membros e uma alternância nas posições de poder na condução dos trabalhos — presidência e vice-presidência, relator e revisor. Nesse sentido, Pereira, Lunardi e Correia (2024, p. 21) concluem que o modelo faz com que as negociações e coalizões partidárias que seriam feitas no plenário sejam antecipadas na comissão mista, onde a “atuação das Casas é mais simétrica pela composição paritária entre deputados e senadores e pelas regras de funcionamento”.

Além disso, Souza (2024, p. 315) afirma que o aumento significativo de sanções de PLV em comparação com o número de promulgação de medidas provisórias em decorrência da inclusão da fase das comissões mistas demonstra que há uma “diminuição de divergências entre as Casas, o que se consubstancia na formulação de um projeto de lei de conversão”, além da diminuição de retornos provocados por modificações do Senado (p. 316).

Sob o aspecto da Comissão Mista como uma garantidora da democracia e da participação popular, segundo Bedritichuk, ela “permitiu maior participação da sociedade civil, a realização de audiências públicas, a prestação de informações por parte do governo e um debate técnico mais aprofundado” (2023), inclusive “minimizando as assimetrias entre o texto da lei e a realidade prática” (2015, p.43). Por exemplo, a audiência pública feita pela Comissão Mista da MPV 1162/2023 buscou discutir o “marco legal, aspectos regulatórios e políticos do Programa Minha Casa Minha Vida e desigualdades regionais do desenvolvimento habitacional” (BRASIL; SENADO FEDERAL, 2023) por meio de cinco audiências com a participação do Secretário Nacional da Habitação do Ministério das Cidades, do Presidente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e diversas outras autoridades no assunto, conforme as informações disponibilizadas no site do Senado.

Porém, outra perspectiva demonstra o aumento dos custos para a aprovação de uma medida provisória. Bedritichuk ressalta o dispêndio de capital político causado pela maior necessidade de acordos e debates, gerando uma dispersão do processo decisório e dificuldades para a mobilização da base de governo. A consequência prática disso foi o aumento do número de MPVs rejeitadas tacitamente em razão do tempo ainda na fase da comissão mista, também podendo ser vista como uma consequência da inclusão de mais um

“*veto player*”, ou seja, mais uma barreira que a tramitação precisa ultrapassar, sendo mais um “ator cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (ABRAMOVAY, 2010, p. 46).

Nesse mesmo sentido, Bedritichuk (2016, p. 142) observa o aumento de vetos por parte dos Presidentes da República. Segundo ele, essa tensão se dá, pois, ao incluir a comissão mista, o Presidente da República perde o controle do texto, visto que este passou a receber inúmeras emendas. Por causa disso, a tensão entre parlamentares e Presidente da República aumenta.

Portanto, observa-se que incluir as comissões mistas no rito das medidas provisórias de fato contribuiu para um maior controle das MPVs convertidas em lei, representando arena importante de discussão e, por vezes, caracterizando o “fim” da tramitação ali mesmo, como “*gatekeeper*”. Abramovay, em 2010, anteriormente à ADI 4029, observava que as medidas provisórias eram uma forma do Presidente da República superar esses agentes chamados também de “*veto players*”, presentes no processo legislativo ordinário, com a finalidade de concretizar seu plano de governo. Ao observar a inserção da comissão mista no rito das MPVs, funcionando como mais uma barreira, poderia questionar se não é contrária à lógica da eficiência democrática defendida pelo autor. Contudo, a realidade aponta que o abuso no uso de medidas provisórias, os diversos temas tratados e a ampla possibilidade de emendas fizeram com que fosse necessário um instrumento de maior estabilidade política, com possibilidade de barreira, e participação social.

Quanto maior for o número de veto players — isso parece natural — maior será a tendência à estabilidade da política e mais difícil será a possibilidade de alteração do status quo. E dependendo da forma de governo, do sistema partidário ou de outros arranjos da formação política de um país podemos encontrar um número maior ou menor de veto players. (ABRAMOVAY, 2010, p. 47)

Além disso, nota-se que pesquisas mais recentes, como a de Van Der Laan, têm demonstrado que a rejeição tácita ou expressa da MPV — que pode acontecer ainda na fase da comissão mista — não representa necessariamente uma frustração do plano de governo do Presidente da República. Por exemplo, tem sido comum a apresentação de projeto de lei nos mesmo termos, substituindo a MPV rejeitada e, ainda, observa-se que essa por vezes cumpre seus objetivos sem ser convertida em lei.

Essa realidade é apontada por Van Der Laan (2024, p. 490) que, ao questionar o uso do número de rejeições e conversões de MPVs em lei para medir o nível de governabilidade

dos Presidentes da República, nota que muitas vezes a medida provisória cumpre seu papel sem precisar ser convertida em lei, ou seja, não é frustrada pela inserção de mais um “*veto player*”. Isso significa que, de fato, a comissão mista gasta grande parte do tempo da tramitação, mas que, por vezes, isso faz parte do jogo político, não sendo necessário, em termos políticos, que ela seja apreciada pelo plenário e não existindo uma pressão da base de apoio do Presidente da República para que haja esse envio.

Cabe ressaltar que, por meio da ADI 4029/2012, passou a ser de fato papel da comissão mista a análise das emendas. Como visto anteriormente, as emendas devem ser apresentadas nos primeiros seis dias de tramitação e, após esse prazo, podem ser propostas apenas pelo relator, mas, de qualquer forma, obrigatoriamente devem ser alvo da apreciação da comissão mista.

Em paralelo à supressão do parecer da comissão mista, sempre houve outra discussão e prática reiterada acerca das emendas “jabutis”, emendas essas que utilizam a medida provisória como “carona”, incluindo temas que não são pertinentes ao tema daquele instrumento legislativo. Portanto, a partir da ADI 4029/2012 se tornou papel das comissões mistas a apreciação e verificação dessas emendas. Dessa forma, Van Der Laan (2016) observa que, como consequência dessa nova obrigatoriedade, houve a Questão de Ordem nº 352, de 5 de setembro de 2013, em que o Deputado Henrique Alves decidiu que a partir da Medida Provisória 621/13 as MPVs seriam devolvidas à Comissão Mista em razão de matéria estranha ao objeto da MPV, ressaltando essa função. Apesar desse pequeno avanço, não foi suficiente para a solução da inserção de “jabutis” nos PLVs. Em 2015, esse tema precisou ser analisado pelo STF na ADI n. 5127/2015, que tratou de MPVs anteriores à concretização da análise das emendas pelas comissões mistas, mas que reafirmou a vedação a esse tipo de emenda.

Em relação a isso, Van der Laan (2016, p. 28) observa que, a partir da ADI 5127/2015, apesar de não ter se tornado prática dos presidentes das comissões mistas a inadmissibilidade dos “jabutis”, a pertinência temática passou a ser mais analisada pelas comissões mistas, inclusive com uso dos argumentos dos Ministros na decisão do STF (p. 31). Por isso, é possível perceber que a comissão mista exerce importante papel na análise das emendas de forma mais ampla, impedindo, ou, pelo menos, diminuindo essa inclusão inapropriada. Essa opinião é demonstrada pelo deputado José Carlos Aleluia no parecer da MPV 673/2015.

Começo, então, pela rejeição da maioria das emendas que visavam à introdução, no texto do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, de alterações sem conexão com a matéria em questão: registro de tratores e máquinas

agrícolas. **Parece-me mais adequado deixar que as comissões de mérito, em especial a Comissão de Viação e Transportes, analisem as várias sugestões**, que por certo já integram ou são o objeto principal de projetos de lei em tramitação. Nas comissões, é possível **ampliar o debate a propósito das modificações que se quer executar no CTB, inclusive com a convocação de audiências públicas.** (CONGRESSO NACIONAL, 2015)

Portanto, as comissões mistas viveram uma fase de relativa estabilidade e continuidade entre 2012 e 2019, de fato emitindo pareceres conforme a Constituição, realizando audiências e tendo três principais efeitos da sua concretização: (1) sua atuação como instância de veto: funcionando como “*gatekeeper*”, aumentando os custos para a conversão da MPV; (2) aprimoramento do rito, garantido maior participação democrática ao promover debates e simetria entre a lei e a realidade, inclusive maior controle das matérias inseridas no PLV; (3) garantia de maior simetria bicameral, diminuindo as divergências e aumentando o protagonismo dos senadores.

3.5. Flexibilização em razão da Pandemia de Covid-19

A pandemia do Coronavírus, que teve seu auge em 2020 e 2021, instigou a reorganização do Congresso Nacional, que precisou se adequar à situação de emergência e estado de calamidade pública. Para isso, editou o Ato da Comissão Diretora do Senado Federal 7/2020; a Instrução Normativa 13/2020, da Secretaria Geral da Mesa; e a Resolução 14/2020, da Câmara dos Deputados, por força dos quais foi instituído o Sistema de Deliberação Remota, buscando evitar a transmissão do vírus ao diminuir a circulação de pessoas, mas ainda assim preservar a continuidade das atividades administrativas e parlamentares. Nesse sentido, o Sistema de Deliberação Remota foi essencial para atender à pauta urgente até mesmo relacionada com a doença (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2024, p.238) e utilizou, segundo os autores, sistema de teleconferências, o aplicativo infoleg para registro de presença e votação, e-mails para envio de proposições e assinaturas eletrônicas autenticadas.

Essas mudanças afetaram diretamente a tramitação das medidas provisórias, o que foi discutido pela ADPF 663/DF, que validou as mudanças no trâmite, considerando que eram excepcionais. Nesses termos, o relator Alexandre de Moraes afirmou que:

Me parece, razoável, em tempos de **estado de emergência** decretado em face de grave pandemia, a possibilidade do Congresso Nacional, **temporariamente**, estabelecer a apresentação de parecer sobre as medidas

provisórias diretamente em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, em virtude da **impossibilidade momentânea** de atuação da comissão mista. (STF, 2020)

Portanto, a partir da ADPF 663 e da posterior assinatura do Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara nº 1 de 2020, o parecer da comissão mista voltou novamente a ser dispensado e a Medida Provisória 934/2020 foi a primeira após o Ato Conjunto, recebendo parecer do relator.

Segundo BEDRITCHUK (2023, p. 108), nesse caso observou-se uma diferença crucial que foi determinante para esse momento, a possibilidade das emendas de plenário. Ele considera que esse foi o principal avanço na tramitação, mesmo que com o modelo anterior à ADI 4029 — da Câmara tendo o controle temporal sobre a tramitação da MPV. O avanço se deu em razão do próprio destinatário da medida ter acesso e poder de se mobilizar para pedir alterações ao Congresso. Portanto, conclui-se que definir o momento de emendamento também pode ser essencial para possibilitar mudanças políticas e institucionais das medidas provisórias, pois, segundo o autor o modelo de emendamento apenas no início era responsável por engessar a atuação política.

Porém, é importante notar a importância já apontada da apreciação feita pela comissão mista, pois, apesar desse possível “engessamento”, uma abertura demasiada representou o que já foi observado pelo STF na ADI 5127 — a possibilidade de inserir conteúdo distinto daquele originário da medida provisória, sendo essa prática incompatível com o princípio democrático e com o devido processo legislativo. Ademais, Pinheiro (2024, p. 291) observa que as emendas de plenário podem representar “imprevisibilidade de agenda”, visto que existe uma prática comum, em relação aos projetos de lei ordinária, de alteração do texto em plenário com emendas substitutivas e o não retorno à comissão mista, gerando dificuldade para a avaliação dos parlamentares. Portanto, tal sugestão precisa ser analisada com cautela.

Além disso, volta-se ao desequilíbrio entre as Casas, comum antes da ADI 4029. Com a supressão da comissão mista, o plenário da Câmara dos Deputados se torna a arena em que as principais discussões ocorrerão. É possível perceber isso por meio da pesquisa quantitativa feita por Pereira, Lunardi e Correia (2024). A pesquisa aponta, por meio de tabela com o tempo médio de tramitação das MPVs na comissão mista e nos plenários de cada Casa, que a supressão da comissão mista em 2020 tornou o Plenário da Câmara a mais importante arena política, passando a maior parte do tempo de tramitação nesta Casa.

TABELA 2**TRANSFORMADAS EM NORMA JURÍDICA**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL (MÉDIA)
COMISSÃO MISTA [A1]	16,0	19,1	77,9	95,2	84,6	91,2	16,6	96,1	79,9	91,5	-	66,81
PLENÁRIO CD [A2]	114,6	85,7	30	9,4	13,8	15,5	97,4	30,6	33,6	34	102,9	51,59
PLENÁRIO SF [A3]	14,3	17,6	12,0	16,0	18,3	10,6	12,9	8,7	6,7	7,6	6,8	11,95
RETORNO – PLENÁRIO CD [A4]	16,7	21,4	21,2	13,5	13,5	19,3	18,5	13,5	23,1	19,3	13,7	17,61

Fonte: Senado, elaboração: Gabrielle Tatith Pereira, Fabrício Castagna Lunardi e Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Ao notar o tempo de tramitação em cada fase das MPVs entre 2010, antes da consolidação das comissões mistas, e 2020, ano em que o parecer das comissões mistas foi dispensado, é perceptível que as medidas provisórias aprovadas em 2020 passaram a maior parte do tempo tramitando no plenário da Câmara dos Deputados, sendo uma “substituta” da arena decisória da comissão mista. Isso é um sinal de um desequilíbrio, pois há uma exclusão do Senado do debate principal. Por outro lado, por meio da comissão mista e seus mecanismos de participação de ambas as Casas e inclusive a alternância de representação entre elas, ocorre a garantia de maior simetria bicameral, o que já foi apontado anteriormente. Segundo Souza (2024, p. 307), “quando as comissões mistas não funcionam, o destino e a forma final da matéria são preponderantemente decididos no plenário da Câmara dos Deputados”.

3.6. Concretização do rito emergencial

Em fevereiro de 2021, sete das treze comissões permanentes do Senado Federal voltaram aos trabalhos⁵ e, em março do mesmo ano, foram eleitos os presidentes para dez comissões permanentes da Câmara dos Deputados⁶, demonstrando que, no início de 2021, os trabalhos no Congresso Nacional passaram a retornar aos moldes não emergenciais.

Porém, em 2023, as comissões mistas ainda não tinham voltado a ser formadas para apreciar as medidas provisórias, demonstrando um longo lapso de perpetuação do rito da

⁵ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-02/comissoes-do-senado-voltam-atividades-apos-um-ano-paradas>

⁶ <https://www.camara.leg.br/noticias/735323-comissoes-permanentes-concluem-a-eleicao-dos-seus-presidentes/>

pandemia que deveria ser temporário. Os então Presidentes da Câmara e do Senado, Arthur Lira e Rodrigo Pacheco, passaram a travar um embate importante para a discussão aqui analisada. De um lado, Lira buscava consolidar permanentemente o modelo “pandêmico” e de outro lado, Pacheco passou a defender a volta do modelo constitucional.

Esses posicionamentos podem ser compreendidos de forma incipiente diante do que já foi exposto sob um viés político, pois o modelo da pandemia, e o anterior a 2012, privilegia e dá mais controle à Câmara, e o modelo constitucional traz mais equilíbrio para as Casas, sendo obviamente apoiado pelo Senado. Além disso, os argumentos contrários ao parecer obrigatório da comissão mista basearam-se principalmente na agilidade e na “perda de valor” do voto dos deputados, valendo menos do que o voto do senador, o que precisa ser visto sob um olhar político, que não é alvo desta pesquisa.

Sob uma análise jurídica, como já afirmado pela ADI 4029, a celeridade e a urgência não são suficientes para suprimir uma etapa constitucionalmente definida. Segundo Cavalcante Filho (2023, p. 311), os prazos já são fatais e não se pode “sacrificar participação social, democracia e qualidade deliberativa em troca de uma tramitação mais ágil”.

3.6.1 Apresentação de PL com o mesmo teor de MPV ainda em vigor

As disputas ocorridas em 2023 sobre o rito das MPV, mais especificamente sobre a volta das comissões mistas, estenderam-se no tempo. Consequentemente, a controvérsia fez com que houvesse a formação de algumas poucas comissões mistas e, em outros casos, o sobrestamento das demandas. Esse foi o caso da MPV 1.286/2025, que trata de importante tema para o Poder Executivo, mas que ficou sobrestada aguardando a formação de comissão mista. Em razão disso, o Presidente Luiz Inácio da Silva editou Projeto de Lei (PL) em regime de urgência nos mesmos termos para substituí-la, mesmo que ainda não tivesse sido rejeitada. Essa ação não é inédita, tendo sido feita também na MPV 1.205/2023 e a posterior apresentação do PL 914/2024.

Como observado, é comum que o Presidente da República, como chefe do Poder Executivo, principalmente em um contexto presidencialista, utilize-se de estratégias para concretizar seu plano de governo. Nesse sentido, alguns costumes se concretizaram com o objetivo de superar os obstáculos na aprovação das MPVs. Por exemplo, foi apontada a prática de se revogar uma MPV para desobstruir a pauta do Congresso e haver a análise de pautas mais urgentes, como foi o caso da MP 883/2019, editada apenas para retirar temporariamente a MP 866/2018, e destrancar a pauta e ainda a MPV 124/2003, alvo da

primeira ADI sobre o assunto.

Alegaram os requerentes que a MP nº 124/03, "**por não ter sido apreciada no prazo constitucional** prescrito no § 3º do artigo 62, estava sobrestando as deliberações da Câmara dos Deputados - ou 'travando a pauta de votações'. Por esse motivo, obrigatoriamente, o Presidente da Casa onde aquela medida estava tramitando teria que submetê-la à votação. O Governo Federal, no entanto, **de modo a impedir que o “travamento da pauta”** viesse a prejudicar a votação da reforma tributária, **revogou** a Medida Provisória nº 124, impedindo que os parlamentares a apreciassem, no exercício regular de suas funções constitucionais" (STF, 2004)

Além disso, por duas vezes, o Presidente Michel Temer revogou uma MP que estava perto de caducar e editou outra, com texto reformulado, mas mantendo o sentido da anterior, configurando, na prática, a reedição de medidas provisórias (BEDRITCHUK, 2021, p. 39), tudo isso como forma de governar. Ademais, é possível observar o que foi dito por Van der Laan, de que a concretização dos planos do Presidente da República nem sempre ocorre pela aprovação da medida provisória. Muitas vezes ela é usada apenas para dar início às discussões sobre o tema, “preparando o espaço político” para a apresentação de um PL (VAN DER LAAN, 2024, p. 499), ou até mesmo cumpre seus objetivos sem precisar ser convertida em lei. Nesse sentido, destaca-se a MPV 901/2019, que, em razão da perda da validade (rejeição tácita), foi posteriormente apresentado projeto de lei para concretizá-la (VAN DER LAAN, 2024, p.500)

Sob a perspectiva de que a comissão mista é um “*gatekeeper*”, essa prática funciona como uma “reabertura dos portões” possibilitando a tramitação da mesma matéria por outro instrumento legislativo. Não há nesse sentido incompatibilidade aparente, pois a MPV se exauriu e está sendo discutida pelo Procedimento Ordinário. Esse é o entendimento reforçado na ADI 2984-MC em que a ministra Ellen Gracie afirma que “como qualquer outro ato legislativo, a Medida Provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia”, e completa que a EC 32/2001 instituiu sistema que veda a reedição da MPV revogada, mas que essa matéria pode ser tratada por meio de projeto de lei.

Sob essa perspectiva, ainda no contexto de concretização do plano de governo, é possível observar a postura tomada pelo Presidente Luiz Inácio da Silva em meio às disputas sobre a retomada das comissões mistas após a Pandemia. Importante notar que a apresentação de PL para superar demora no rito das medidas provisórias, apesar de contrário à lógica natural, foi necessário em razão das disputas políticas já observadas. Nesse contexto, algumas comissões mistas conseguiram ser formadas por meio de um esforço

político mais reiterado, como para a análise da MPV 1.162/2023, referente ao programa “Minhas Casa, Minha Vida”. Portanto, observa-se uma escolha política entre a insistência para a formação da comissão mista sobre algumas matérias e a escolha de apresentação do PL sobre outras.

A lei ordinária (LO) e a medida provisória (MPV) estão, conforme o princípio hierárquico das normas, no mesmo patamar, ambas possuindo hierarquia legal (CAVALCANTE FILHO, 2023, p.51), mesmo que a medida provisória tenha apenas “força de lei”. O que diferencia ambas é o rito — a LO, como o nome já diz, é fruto do processo legislativo ordinário, enquanto a MPV.

A lei ordinária segue o rito chamado de procedimento comum, portanto, é aquela que possui o procedimento padrão e o trâmite mais completo. Os projetos de lei dessa espécie podem seguir o rito ordinário, sumário ou abreviado. Aqui, dá-se o foco ao rito sumário das leis ordinárias, sendo também chamado de procedimento de urgência constitucional, previsto no art. 64, §§1º a 4º, da CF/1988. Esse é o procedimento utilizado nos casos analisados aqui visto que não faria sentido o Presidente da República apresentar um PL seguindo o procedimento comum ordinário para substituir uma MPV, visto que para esse não há prazo para a deliberação legislativa, podendo passar anos e até mesmo décadas tramitando. Assim, o procedimento de urgência constitucional é utilizado como uma forma de substituir o rito ágil específico das medidas provisórias. Os dispositivos constitucionais tratam-o assim:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República **poderá solicitar urgência** para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até **quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa**, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código. (BRASIL, 1988)

Ao observar o rito da tramitação em urgência constitucional é possível notar semelhanças com o da medida provisória. A principal e mais óbvia é o trancamento de pauta após os 45 dias, se diferenciando apenas no fato de que o tempo é contado em cada uma das Casas no caso da urgência constitucional.

No caso concreto, houve a edição da MPV 1.286/2025, visando “criar novas carreiras no serviço público federal [...]. Além disso, alterar a remuneração de servidores, reestruturar cargos e carreiras, padronizar gratificações de desempenho e modificar regras de previdência complementar”. Portanto, a partir da edição passou a fazer efeitos, constituindo carreiras e inclusive gerando pagamento de gratificações. Dentro do prazo de seis dias ocorreu a apresentação de 517 emendas, entre elas, algumas retiradas posteriormente pelos próprios parlamentares. Porém, em razão das disputas sobre a tramitação, em maio de 2025 ainda aguarda a designação de membros para a comissão, mesmo faltando menos de um mês para o fim do prazo prorrogado. Portanto, a rejeição em razão do decurso do tempo é quase óbvia. Por isso, no dia 2 de abril de 2025, antes mesmo da publicação no DOU (Diário Oficial da União) da prorrogação do prazo da MPV (BRASIL; CONGRESSO NACIONAL, 2025) o Presidente Luiz Inácio da Silva apresentou o PL nº 1466/2025, nos mesmos termos da medida provisória, com o objetivo de formalizar os planos por ela alcançados. Portanto, surge o questionamento se essa prática é viável e constitucional, além dos efeitos decorrentes.

Ao apresentar o PL, a medida provisória continua produzindo efeitos e inclusive tramitando. Diferentemente de uma MPV que trata sobre o mesmo assunto de outra, o PL não tem poder para suspender os efeitos da MPV em vigor, revogando-a apenas em caso de conversão em lei, como analisado no tópico sobre a tramitação. Porém, na prática, observa-se que, após a apresentação do PL, a medida provisória foi “abandonada” pelo Congresso sem a continuidade da tramitação. Dessa maneira, visto que possuem a mesma hierarquia, surge o questionamento se essa prática do Presidente enfraquece o rito constitucional das medidas provisórias.

Quanto à constitucionalidade, não existe discussão. A Constituição não veda a prática visto que não se trata de reedição e nem existe um limite material nesse sentido no art. 62 da Constituição Federal de 1988. Além disso, não existe vedação quanto à possibilidade de uma matéria tramitar duplamente por meio de dois ritos diferentes. Porém, a medida provisória, como já observado, é um instrumento extraordinário utilizado amplamente para casos politicamente definidos como urgentes e relevantes. Por causa disso, possui rito específico que já foi cancelado e protegido diversas vezes pelo STF. Portanto, a atuação do Presidente da República, consequência direta das disputas políticas sobre o rito, parece ser, primeiramente uma resposta a essas disputas, mas também uma atuação que enfraquece o rito constitucional, principalmente em relação às próprias comissões mistas.

Da mesma forma que existe vedação à edição de MPV sobre matéria já disciplinada em PL pendente de sanção ou veto (art. 62, IV da CF/1988), a segurança jurídica também se aplicaria a este caso. Se ainda existe uma medida provisória tramitando e, claro, não há vedação para a tramitação conjunta, mas aquela matéria recebeu tratamento diferenciado em razão dos motivos apontados pelo próprio Presidente da República, a tramitação constitucional específica deveria ser priorizada com a formação da comissão mista especial. Portanto, observa-se que de fato é constitucional, pois não há vedação expressa nesse sentido. Contudo, é incompatível com a tramitação ainda em curso da MPV, pois enfraquece seu rito especial.

Assim como a ADI 4029 se deu no sentido “de superar um modelo de direito costumeiro constitucional que revoga ou debilita uma norma constitucional”, observa-se que a apresentação de PL para substituir uma MPV em vigor também debilita uma norma constitucional no sentido de que possibilita a aprovação de um tema tratado por medida provisória sem passar pela comissão mista, seguindo o rito da urgência constitucional. Assim, há uma incompatibilidade material e sistemática com o tratamento diferenciado que se deu por meio do art. 62 da CF/1988, podendo não ser considerado inconstitucional, mas uma possível “fraude à Constituição”. Essa atuação ainda pode ser observada reiteradamente em outra situação parecida, que é a apresentação do PL pelo líder do governo ou outro membro do Legislativo. Isso significa que o tema da MPV ainda não rejeitada é reapresentado por deputado ou senador por meio de projeto de lei mesmo sem urgência, demonstrando uma incompatibilidade ainda maior com o instrumento específico da medida provisória, pois demonstra falta de urgência da matéria e muitas vezes prioriza a tramitação do PL.

Portanto, surge uma última análise de possível fortalecimento do rito e dos respectivos pressupostos constitucionais para que se promova uma maior legitimidade da medida provisória. Como esta tem sido utilizada como uma “primeira tentativa” para apresentar uma matéria, limitar a apresentação de um PL sobre o mesmo assunto pode fazer com que o rito extraordinário das medidas provisórias seja de fato utilizado apenas para matérias de urgência e relevância, pois essas não poderiam ser apresentadas de outra forma. Possibilitar duas tentativas para qualquer matéria faz com o Presidente da República acomode-se nessa situação e force a apreciação das duas formas, visto que isso aumenta sua chance de êxito na concretização do plano de governo. Consequentemente, há o enfraquecimento do rito especial, logo, das comissões mistas.

4 ANÁLISE DE PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DAS COMISSÕES MISTAS E DO RITO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

4.1. Proposta de Emenda Constitucional nº 91/19

A referida PEC foi proposta por José Sarney, então presidente do Senado, numerada inicialmente como PEC n.11, de 2011. Após ser aprovada pela Câmara com emendas consideráveis, retornou ao Senado como PEC n. 91, de 2019, e gerou algumas discordâncias. O entendimento do STF na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 3/2003 de que emendas de redação não precisam retornar à Casa iniciadora possibilitou que o Senado alterasse a lei — supostamente sem realizar mudança de sentido — e então a proposição foi aprovada em ambas as Casas, sem retornar à Câmara. Porém, ao ser remetida para a sessão solene de promulgação da Emenda Constitucional, a Mesa da Câmara dos Deputados se recusou a participar. Dessa forma, a PEC foi aprovada em ambas as Casas, mas, até então, não foi promulgada. A promulgação é, segundo Cavalcante Filho (2023, p. 175), o ato que declara que a ordem jurídica foi inovada e não ocorreu justamente em razão das disputas de poder que esse tema envolve. Dessa forma, faz-se necessário analisar as alterações propostas.

A PEC aprovada no Senado e enviada à Câmara propunha prazos para cada uma das fases da tramitação, não contando mais com a possibilidade de prorrogação, previa a organização do trâmite com um total aproximado de 130 dias. Além disso, inseria a proibição expressa das emendas com matérias estranhas, e, no contexto anterior à ADI 4019, retirava a previsão de comissão mista, exigindo o exame pela comissão permanente de cada Casa com parecer terminativo, como é no caso da CCJ no Senado. Ou seja, seus pareceres pela inadmissibilidade dispensariam a competência do plenário, sendo revertidos apenas com recurso de um décimo dos membros. Em caso de não manifestação da comissão permanente no prazo de 10 dias, seu parecer seria suprimido e enviado ao plenário para a decisão sobre a admissibilidade. Além disso, concretizando e constitucionalizando a doutrina Temer, o trancamento de pauta estaria restrito, sem afetar as deliberações que têm prazo constitucional. Por último, caso não fosse admitida, a MPV seria transformada em projeto de lei em regime de urgência e enviado à Câmara para discussão e votação. Além disso, proibia a irrepetibilidade, conforme a atual redação.

A redação final da Câmara, onde a proposta tramitou por aproximadamente oito anos, após as emendas, foi fruto dos entendimentos mais atualizados, principalmente em decorrência da ADI 4029 e da ADI 5127. Nesse sentido, houve o retorno da previsão de

comissão mista, dessa vez com prazo, porém sem nada falar sobre as consequências do não cumprimento de quarenta dias para apreciação. Além disso, propôs a improrrogabilidade do prazo para conversão em lei, com um rito já de 120 dias, e expandiu a abertura de pauta para além daquelas com prazo constitucional, atingindo também as matérias proibidas de serem tratadas por medida provisória.

Ao ser apreciada pelo Senado, sofreu alterações ditas, segundo o relatório legislativo, como “meramente redacionais, por questões de técnica legislativa”⁷. O Ministro Nelson Jobim na ADC n. 3/2003, pontuou que a emenda de redação é aquela que não gera nenhuma mudança sob o alcance material, pessoal, temporal ou espacial. Portanto, a primeira crítica redacional do Senado, que motivou emendas, foi quanto ao uso da palavra “apreciar”, pois não seria esse o objetivo da comissão mista, visto que ela não aprova ou rejeita a matéria, mas apenas emite parecer. Ademais, a emenda redacional retirou o inciso I do § 3º e retornou a previsão da comissão mista para o § 9º, que não havia sido alterado pela redação da Câmara, com a adição da palavra “indispensável”, previsão essa inexistente na versão emendada pela Câmara e não dita expressamente no relatório, o que diminuía a força do estabelecimento do prazo para a comissão mista.

Ainda sobre o prazo, o de quarenta dias para aprovação pela Câmara passou a ser contado do “segundo dia útil seguinte ao recebimento do parecer da comissão mista” o que já era previsto, ou “contado do decurso do prazo previsto no § 9º”, o que significava uma proteção da deliberação sobre as emendas, pois, segundo Souza (2024, p. 365), os debates no Plenário do Senado apontavam para o fato de que “a Câmara somente poderia deliberar sobre o texto original da medida provisória, por não ter ocorrido instrução sobre as emendas, nem oferecimento de projeto de lei de conversão”.

Além disso, alterou a palavra “aprovar” no inciso IV do § 3º para “apreciar”, que é o que a Câmara deve fazer em relação às emendas do Senado. Por último, desmembrou o § 6º em três incisos para a melhor compreensão do trancamento de pauta. Todas essas alterações foram ditas como de redação com o objetivo de evitar o reenvio à Câmara, o que poderia gerar um “pingue-pongue” entre as Casas até o consenso sobre o rito. Por fim, como dito pelo professor Cavalcante Filho (2022), “se tinha mesmo havido um acordo com a Câmara, esta ou o descumpriu, ou dele se arrependeu”, pois a legitimidade para promulgar PECs é das Mesas do Senado e da Câmara em conjunto, mas a Câmara se recusou a promulgá-la em razão das disputas.

⁷ <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7964897&ts=1654789898641&disposition=inline>

[...] o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, disse que a PEC das MPs foi aprovada pelo Senado [...] e foi enviada à Câmara em seguida. [...]. Devolvida ao Senado, a PEC foi definitivamente aprovada pelos senadores em 12 de junho de 2019, mas com alterações em relação ao texto aprovado pela Câmara. Com isso, disse Davi, ‘há divergência da parte da assessoria técnica da Câmara e do Senado, por isso que nós não marcamos ainda a sessão solene de promulgação dessa PEC. (SENADO NOTÍCIAS, 2019)

Dessa forma, observa-se que seria mais proveitosa a devolução da matéria à Câmara, pois, mesmo que demorasse, pelo menos teria a chance de firmar de fato um acordo sobre o rito das medidas provisórias, ao invés da matéria ter ficado em um “limbo”, como aponta o professor Cavalcante Filho (2022). Isso poderia ter inclusive acontecido com o destaque das matérias já consideradas consensuais, conforme as disposições regimentais sobre o assunto.

Em conclusão, as “três” propostas — original da PEC, com alterações da Câmara e a versão final do Senado — convergem principalmente em torno de três pontos: (1) estabelecimento de prazos individuais para cada fase de apreciação, (2) a flexibilização do trancamento de pauta e (3) a vedação expressa às emendas estranhas ao objeto da MPV.

Quanto ao estabelecimento de prazos, é possível notar uma primeira inconsistência. Apesar de prezar pela velocidade, existe dificuldade em propor prazos para cada fase da tramitação, em específico para a comissão mista. Isso porque, no plenário, destaca-se o trancamento de pauta como forma de instigar a tramitação, o que não é possível de ser feito na comissão. A proposta do Senador Sarney, anterior à ADI 4029, de ter, como consequência pela extrapolação, a supressão do parecer, foi vista pelo STF como incompatível com um procedimento democrático. Dessa forma, a redação final da Câmara enviada ao Senado e a própria redação final para promulgação ficam com o prazo previsto para a comissão mista como sendo uma mera sugestão para atuação, visto que não existe “sanção” em caso de não cumprimento. Ou seja, a definição de prazos não resolve as questões, mas de fato pode ser útil para uma organização mais específica e padronizada das comissões mistas.

Quanto à flexibilização do trancamento de pauta, é possível perceber que tendo sido informalmente e, de certa forma, inconstitucionalmente inaugurado pela “doutrina Temer”, gerou avanços chancelados pelo STF, pois possibilitou maior equilíbrio entre os Poderes em razão da recuperação do poder de agenda pelo Congresso. Portanto, a proposta nesse ponto concretiza e constitucionaliza esse costume. Por último, a vedação expressa às emendas estranhas ao objeto da MPV é alvo de menos polêmicas, pois a vedação é clara e embasada de forma ampla no ordenamento jurídico.

Especificamente em relação à definição de quem é responsável pelo juízo prévio dos pressupostos de constitucionalidade, as propostas foram inúmeras e abrangeram todas as possibilidades. Portanto, cabe uma análise de como as propostas se alteraram durante a tramitação da referida PEC.

TABELA 3

Proposta		Argumentos favoráveis	Argumentos Desfavoráveis
Proposta do Senador Sarney	Sem análise de comissão	Menos fases para a apreciação	Análise feita em plenário, sem profundidade do debate
Proposta da CCJ que analisou a PEC 11/11 no Senado	Comissão Mista Permanente	Afirmava a necessidade de ser uma Comissão Mista, para ser “uma manifestação do Poder Legislativo como um todo”	Não analisa as propostas com profundidade e especificidade. Análise de mérito em plenário
PEC 11/2011 (aprovada no Senado)	CCJ de cada Casa	É uma comissão consolidada e por analisar apenas os pressupostos constitucionais consegue fazê-lo com mais foco e agilidade	Transferir a apreciação dos pressupostos para a CCJ da CD e do SF acaba por deixar ao Plenário a análise do mérito das medidas provisórias, o que, pode dificultar a análise da matéria pela composição plenária de cada Casa.
Proposta da Comissão Especial da PEC 70/11 na Câmara	Comissão Especial em cada Casa Legislativa	Analisa o mérito e não é Mista, então é mais simples de se consolidar	Aumenta a quantidade de fases para a tramitação e não contribui para a participação do Senado
Previsão constitucional atual (EC 32/2001) e PEC 91/19	Comissão Mista “especial” (o termo não é utilizado, mas diferencia-a da CM permanente)	Garante uma maior simetria bicameral, possibilitando a participação dos senadores antes da votação na CD e a alternância da relatoria e presidência desta.	Dominação de um órgão pouco representativo sobre o maior colegiado de cada Casa (plenário). O órgão esgota todo o prazo da votação

Elaboração: própria

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Assim, a proposta inicial do Senador Sarney previa o exame pelo próprio plenário, considerado inadequado pela falta de aprofundamento dos debates. Em razão disso, o parecer da CCJ do Senado sobre a PEC sugeriu a criação de uma comissão mista permanente para essa análise. Depois das emendas, a versão aprovada no Senado previu a responsabilidade da CCJ de cada Casa para a realização do juízo prévio. Como visto, essas discussões ocorreram antes da ADI 4029.

Em relação a proposta aprovada no Senado, que previa o envio da medida provisória a comissão permanente (CCJ) para a análise da admissibilidade, parece não ser útil para uma

análise aprofundada da constitucionalidade. Pois uma das principais características da comissão mista “*ad hoc*”, ou seja, formada especialmente para cada MPV, é a possibilidade de especializar e ampliar o debate, inclusive com a participação pública. Assim, o modelo de comissão mista “especial” garante qualidade deliberativa com especificidade em relação a temática de cada medida provisória.

Na Câmara houve a proposta de existirem comissões especiais em cada Casa. A proposta objetiva especializar o debate, mas acaba criando mais uma arena de debate, logo, mais uma etapa com gasto de tempo para a conversão das MPVs. Considerando um cenário de matérias que chegam ao Senado com poucos dias para apreciação, parece incompatível incluir mais uma etapa antes do plenário desta Casa.

Além da definição de qual órgão deve fazer o juízo prévio, é possível notar uma ampla discussão sobre como deve ser feita essa análise. Portanto, cabe ainda analisar questões mais específicas sobre cada “modelo” de juízo prévio. Para isso, foi feita tabela comparando o (1) alcance da análise, ou seja, se o juízo prévio é feito apenas sobre os pressupostos constitucionais ou se abrange o mérito; (2) o efeito do parecer, ou seja, se tem poder terminativo, conclusivo, apenas instrutório e o poder de “causar a rejeição em razão do decurso do tempo”; (3) o prazo para a apreciação; e (4) quais são as consequências caso a comissão não aprecie no prazo.

TABELA 4

Proposta		Alcance da análise	Efeito e “poder” do parecer	Prazo	Consequência da não apreciação
Previsão constitucional atual (EC 32/2001)	Comissão Mista “especial” (<i>ad hoc</i>)	Atendimento dos pressupostos constitucionais, apreciação do mérito e exame das emendas.	Poder instrutório e poder de “causar a rejeição em razão do decurso do tempo”	Sem prazo (prazo da conversão)	Rejeição Tácita da MPV
Proposta da CCJ que analisou a PEC 11/11 no Senado	Comissão Mista Permanente	Análise apenas dos pressupostos constitucionais	Admissibilidade: a MPV passa a ter força de lei Inadmissibilidade: transforma em PL em regime de urgência. possibilidade de recurso ao plenário do CN (¼ dos membros)	5 dias	Admissibilidade transfere-se ao plenário do Congresso
PEC 11/2011 (versão aprovada no Senado)	CCJ de cada Casa	Análise apenas dos pressupostos constitucionais	Poder instrutório. Sem poder terminativo.	10 dias	Admissibilidade transfere-se ao plenário de cada Casa

Proposta da Comissão Especial da PEC 70/11 na Câmara	Comissão “especial” (<i>ad hoc</i>) de cada Casa Legislativa	Atendimento dos pressupostos constitucionais, apreciação do mérito e exame das emendas.	Poder instrutório. Sem poder terminativo.	35 dias na Câmara e 15 dias no Senado	Admissibilidade transfere-se ao plenário de cada Casa
PEC 70/11 (versão aprovada na Câmara)	Comissão Mista “especial” (<i>ad hoc</i>)	Atendimento dos pressupostos constitucionais, apreciação do mérito e exame das emendas.	Poder instrutório e poder de “causar a rejeição em razão do decurso do tempo”	40 dias	Rejeição tácita da MPV (após os 40 dias)
PEC 91/19 (após emendas do Senado)	Comissão Mista “especial” (<i>ad hoc</i>)	Atendimentos dos pressupostos constitucionais, apreciação do mérito e exame das emendas.	Poder instrutório e poder de “causar a rejeição em razão do decurso do tempo”	40 dias	Sem consequência em caso do fim dos 40 dias (rejeição tácita apenas com o fim do prazo para conversão)

Elaboração: própria

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Assim, ressalta-se a importância dos debates ocorridos durante a tramitação dessa PEC. Dessa forma, caso haja uma nova proposição legislativa, faz-se necessário analisar cada um desses modelos e os efeitos de sua concretização na relação Legislativo-Executivo para que haja um aprimoramento do devido processo legislativo das medidas provisórias.

Além das propostas da PEC, cabe uma reflexão proposta por Cavalcante Filho (2023, p. 312) sobre a possibilidade de a comissão mista realizar parecer com poder terminativo.

4.2. Comissão Mista com poder terminativo

Cavalcante Filho, ao observar as comissões mistas de forma crítica, afirma que existe baixa efetividade jurídica do controle realizado por elas (2023, p. 312). As comissões são grande importância política, pois é a fase em que ocorre a discussão sobre a matéria e em que se dá o “jogo político” propriamente dito. Além disso, a percepção de que ela pode funcionar como um “*gatekeeper*”, impedindo que a medida provisória seja convertida em lei, são evidências de sua importância. Nesse sentido, Cavalcante Filho (2023) afirma que o caráter não vinculante da comissão mista causa sua baixa efetividade em termos jurídicos. Por isso, sugere que tal comissão deveria ter poder terminativo impróprio, podendo arquivar a proposição sem necessidade de encaminhamento ao plenário. Assim, elas teriam poderes iguais ou superiores a outras comissões criadas regimentalmente. O entendimento atual é que isso não seria possível, pois tem papel de apresentação obrigatória do parecer, podendo ser inadmitida apenas no plenário.

À primeira vista, esse poder, que não é inédito, parece resolver alguns problemas — como o grande número de MPV no plenário e o consequente trancamento de pauta, assim como o equilíbrio de poderes entre as Casas, visto que não geraria maior pressão no Senado.

Nota-se que, na prática, as comissões mistas passaram a ter um tipo de poder de veto após a ADI 4029 (SOUZA, 2024, p. 309), visto que, quando não há consenso em relação à matéria, podem representar o fim da tramitação em razão da não apresentação do parecer, exercendo seu poder de “*gatekeeper*”. Isso se diferencia do poder terminativo, pois não é oficializado, visto que em tese o poder de determinar se a medida provisória será convertida em lei ou não é dos plenários. Assim, é importante notar que oficializar esse poder terminativo faria com que tal parecer terminativo pudesse ser alvo de recurso e, assim, ele poderia voltar a ser votado no plenário, aumentando a legitimidade e a efetividade jurídica do parecer da comissão prevista constitucionalmente.

Assim, é importante que essa proposta seja melhor analisada em termos políticos quanto ao grande poder que a comissão mista receberia, agora de forma oficial, assim como analisar se as comissões mistas têm a mesma qualidade deliberativa da CCJ que tem esse poder, por exemplo. Além disso, é necessário analisar o tempo que seria despendido em razão dessa possibilidade de recurso, pois assim não resolveria necessariamente o problema da urgência.

4.3. Comissão Mista com poder de “devolução”

Outra possibilidade é dar à comissão mista poder de “devolução”. A devolução é tema ainda polêmico sobre as medidas provisórias, mas representa uma resposta a casos de manifesta inconstitucionalidade. Como as MPVs têm como principal característica a ultratividade, podendo ter seus efeitos eternizados no tempo — situação essa agravada pelo pequeno número de decretos legislativos regulando esses efeitos — surge a necessidade de realizar-se um “controle legislativo cautelar”, além da suspensão de efeitos promovida pelo STF. Não existe consenso de que esse poder é autorizado pela Constituição Federal de 1988, nem de quem deve/pode realizar a devolução e nem de quais são os seus efeitos.

Apesar dessas controvérsias, o modelo mais aceito atualmente é o da possibilidade específica do Presidente do Congresso devolver as medidas provisórias que sejam inconstitucionais e as que tenham agravante em razão dos efeitos que se perpetuam no tempo. A fundamentação para esse poder é principalmente o § 5º do art. 62 da CF/1988 —

que prevê a necessidade de um “exame prévio”, não sendo certo limitá-lo apenas à comissão mista. Além disso, nos casos em que foi devolvida pelo Presidente do Senado, observou-se o art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que afirma que cabe ao Presidente do Senado Federal “velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às prerrogativas dos senadores” e “impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento”.

O STF na ADI 6991 (STF, 2021) concedeu liminar para suspender os efeitos da MPV 1.068/2021, “sem que isso impedisse o presidente do Congresso Nacional de exercer “juízo negativo de admissibilidade quanto à [ela] extinguindo desde logo o procedimento legislativo resultante de sua edição”, o que sem dúvidas cancelou essa possibilidade.

Quanto aos efeitos da devolução, nota-se que, com o objetivo de cumprir com o objetivo cautelar, surge a necessidade de efeitos jurídicos, cessando a eficácia da medida, além de meros efeitos políticos de não tramitação. Dessa forma, surgiu um costume constitucional que é essencial para a segurança jurídica e o controle de efeitos das medidas provisórias (NASCIMENTO, 2021)

Portanto, em ampliação, há o questionamento se uma comissão mista poderia realizar de pronto a devolução, assim como o Presidente do Congresso. A favor disso, por um lado, mostra-se de maneira menos “monocrática” do que a decisão do Presidente, sendo mais palatável sob o aspecto democrático. Porém, por outro lado, seria inédito uma comissão ter tal poder, visto que não há previsão regimental para tanto, além de ser uma perspectiva ampla sobre o seu poder de “examinar” as medidas provisórias, como consta no texto constitucional. Dessa forma, esse poder da comissão mista traria vantagens sob o viés da segurança jurídica, pelo mesmo motivo de que é possível que o Presidente do Congresso o faça e traria maior efetividade jurídica para a sua atuação.

Sob a perspectiva da segurança jurídica, nota-se que a principal função da comissão mista nesse sentido já está definida no art. 11 da Resolução 1/2002-CN, mas não é cumprida. O dever de elaborar projeto de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da MPV vigente foi cumprido apenas cinco vezes desde a CF/1988 (NASCIMENTO, 2021). Portanto, melhor do que definir a possibilidade de um poder de devolução seria as comissões mistas de fato exercerem o papel de disciplinarem as relações jurídicas, o que diminuiria inclusive a necessidade da devolução que visa proteger situações de agravante em razão dos efeitos que se perpetuam no tempo. Portanto, fica como proposta

de fortalecimento da comissão mista a concretização do que é disciplinado pela Constituição no § 3º do art. 62 e que foi dado como responsabilidade da comissão pela Resolução 1/2002-CN.

CONCLUSÃO

Em conclusão, observa-se que a medida provisória é um instrumento legislativo extraordinário importante. Teve seu rito, sua natureza jurídica e até mesmo a percepção sobre seus pressupostos constitucionais moldados e transformados conforme a atuação de diversos agentes, como o próprio Poder Executivo, as Casas do Congresso e o STF. A partir das análises feitas aqui, nota-se que, apesar de ser um instrumento legislativo utilizado em casos de relevância e urgência, nem sempre observados, é necessário que se preserve um rito compatível com as garantias democráticas e a separação de poderes, não sendo a agilidade argumento suficiente para a supressão de fases constitucionalmente definidas. Essa preservação deve se dar especialmente às comissões mistas especialmente formadas para a análise das medidas provisórias.

A partir da ADI 4029, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a importância da atuação da comissão mista como uma etapa constitucional indispensável, cuja finalidade não é meramente procedimental, mas de controle político e jurídico da função legislativa exercida atipicamente pelo Executivo por meio de parecer que deve ser obrigatoriamente formado e apresentado aos plenários para a votação.

Assim, a comissão mista passou a exercer papel político e jurídico importante, com potencial de muitas vezes ser uma instância de veto, aumentando os custos para a aprovação de uma MPV e também representando uma barreira de controle para matérias inconstitucionais. Nesse sentido, representou também um aprimoramento no rito, tornando as MPVs aprovadas mais compatíveis com a realidade, tendo aprofundamento técnico do debate, sendo baseadas em audiências públicas com maior participação democrática e maior controle das matérias inseridas no PLV. Portanto, ela garante uma maior simetria bicameral, diminuindo as divergências e aumentando o protagonismo do Senado, que passou a fazer parte das principais negociações, inclusive liderando e participando das relatorias, conforme a Constituição Federal de 1988 e a Resolução nº 1/2002-CN.

Apesar dessas conquistas em prol de uma utilização das medidas provisórias de forma compatível com a democracia, a Pandemia de Covid-19 gerou um retrocesso institucional temporário que passou a se concretizar na prática legislativa, colocando em risco a estrutura de equilíbrio prevista pelo constituinte e reconhecida pelo STF. Com isso, os pareceres da comissão mista voltaram a ser dispensados e os agentes políticos passaram a disputar sobre o tema, retornando aos problemas anteriores à ADI 4029. Com o objetivo de

superar os debates políticos envolvidos, passou a ser utilizada pelo Presidente da República a apresentação de projetos de lei em regime de urgência para substituir medidas provisórias ainda vigentes — prática que não é proibida expressamente pela Constituição Federal de 1988, mas que, do ponto de vista sistemático, debilita o rito constitucional da MPV e abre precedentes para um enfraquecimento do rito extraordinário. Esse enfraquecimento é ainda percebido na possibilidade de outros agentes, como o líder de governo, apresentarem o mesmo tema por PL sem urgência, sendo uma clara incompatibilidade com a medida provisória que teve tema definido pelo Presidente da República como relevante e urgente.

Portanto, dando a ela mais legitimidade, conclui-se que a medida provisória deve ser utilizada em casos específicos, observando sua característica extraordinária e em respeito ao rito constitucionalmente definido. Em relação a este e em razão dessa natureza excepcional, esse poder deve ser controlado reiteradamente pelo Legislativo, sendo a comissão mista considerada um instrumento de controle político e jurídico, gerando equilíbrio entre a atuação do Poder Executivo e Legislativo e entre as próprias Casas do Congresso no exame prévio da medida provisória.

Dessa forma, as propostas para a reforma e fortalecimento do instrumento legislativo da medida provisória, afetando as próprias comissões mistas, precisam ocorrer no sentido de preservar essas funções. Ou seja, adicionar prazos para a apresentação do parecer ou dar a ele mais efetividade jurídica por meio da possibilidade terminativa ou de devolução, assim como, definir prazos para a deliberação em plenário e concretizar a elaboração dos decretos legislativos, deve ocorrer a partir da percepção do funcionamento da comissão mista e da emissão do parecer e do PLV, não podendo ser flexibilizado em prol da conveniência política, pois é uma etapa constitucionalmente definida e garantida.

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **A separação de Poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito**. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

AMARAL JÚNIOR, J. L. M. **Medida provisória**: edição e conversão em lei - teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMARAL, José Levi Mello; OLIVEIRA, Clarice G. Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 7, n. 3, pp. 478-763, 2017.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. Fortalecimento das comissões mistas: poder de barganha e desgaste na coalizão a partir de 2012. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, pp. 61-87, 2019.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007

BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, Provisórias? **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo: Centro de Estudos, n. 53, pp. 67-82, jun., 2000. Disponível em: <<https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/Revista%20PGE%2053.pdf#page=67>> Acesso em: 09 abr. 2025.

BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. **Medida provisória uma moeda inflacionada**: A inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas provisórias e o aumento dos custos de aprovação. Monografia, 59 p. Especialização em Ciência Política. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Senado Federal, Brasília, 2015.

_____. **Da popularidade ao impeachment**: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma. Brasília, dissertação de mestrado Instituto de Ciência Política – UnB. 2016.

_____. Medidas provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. **Revista IELP de Estudos Legislativos e Políticas Públicas**. Brasília, pp. 32-42, 2021.

_____. Alternativa para a tramitação de medidas provisórias no Congresso. Artigo de 25 de março de 2023. **Revista Consultor Jurídico**. CONJUR. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mar-25/rodrigo-bedritichuk-alternativas-tramitacao-mps/>>. Acesso em: 15 abr. 2025

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. Série IDP. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 15 abr. 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso: 15 abr. 2025.

_____. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem – Detalhe- n.352**. 05/09/2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/v-busca-qordem/27820>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

_____. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem – Detalhe- n.43**. 07/04/2017 3. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1318367&filename=REC%2013/2015>. Acesso em: 15 abr. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Resolução nº 01/1989**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20pelo,62%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

_____. _____. **Resolução nº 01/2002**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

_____. _____. **Parecer da CM da MP nº 673, de 2015**, p.17, Rel. Dep. José Carlos Aleluia. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1197985>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

_____. _____. **Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 18**, de 03 de abril de 2025. Prorroga a vigência pelo período de sessenta dias. Diário Oficial da União (DOU) de 04/04/2025, p. 3. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/04/2025&jornal=515&pagina=3&totalArquivos=94>>. Acesso em: 09 abr., 2025.

_____. _____. **Glossário Legislativo**. Medida Provisória. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/medida_provisoria_mpv>. Acesso em: 09 abr. 2025.

_____. Senado Federal. **Notas Taquigráficas de 26/04/2023 - 2ª** - Comissão Mista da Medida Provisória nº 1162, de 2023. Site do Senado. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/11256>>. Acesso em: 05 jun. 2025

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 293 MC**, Relator: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-1990, DJ 16-04-1993 PP-06429 EMENT VOL-01699-01 PP-00009. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>>. Acesso em: 02 maio 2025.

_____. _____. **ADI 1314 MC**, Relator: ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-1995, DJ 22-09-1995 PP-30590 EMENT VOL-01801-01 PP-00148. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?numero=1314&classe=ADI-MC>>. Acesso em: 02 maio 2025.

_____. _____. **ADI 2984 MC**, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 04-09-2003, DJ 14-05-2004 PP-00032 EMENT VOL-02151-01 PP-00070 RTJ VOL-00191-02 PP-00488. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387218>>. Acesso em: 02 maio 2025.

_____. _____. **ADI 4029**, Relator: ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 8/3/2012, Acórdão Eletrônico. DJe-125; publicado em 27/6/2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 02 maio 2025

_____. _____. **ADI 5127**, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15-10-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016)

_____. _____. **ADI 2425 DF**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 14 mar. 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1894246>>. Acesso: 15 abr. 2025.

_____. _____. **ADI 5709 ED**, Relatora: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 24-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753837228>. Acesso em: 02 maio 2025.

_____. _____. **ADI 6991 MC/DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Relator(a): Min. ROSA WEBER Julgamento: 14/09/2021 Publicação: 16/09/2021 PROCESSO ELETRÔNICO DJe-185 DIVULG 15/09/2021 PUBLIC 16/09/2021.

_____. _____. **ADI 7232 TPI-Ref**, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-04-2023 PUBLIC 14-04-2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766939922>>. Acesso em: 09 abr. 2025.

_____. _____. **ADPF 663**. Relator: Alexandre de Moraes. publicação: 2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF663liminar.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

_____. _____. **MS 24149 DF - DISTRITO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA** Relator: Min. NELSON JOBIM Julgamento: 11/12/2001 Publicação: 08/02/2002 PP-0028. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho70902/false>>. Acesso em: 02 maio 2025.

_____. _____. **MS 27931**, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-259 DIVULG 27-10-2020 PUBLIC 28-10-2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754229860>>. Acesso em: 02 maio 2025.

_____. **RE 254818**, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 08-11-2000, DJ 19-12-2002 PP-00123 EMENT VOL-02096-07 PP-01480 RTJ VOL-00184-01 PP-00301. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97474/false>. Acesso em: 08 jul 2025.

CAREY, John. M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v 13, n 37, 149-184, junho, 1998.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Curso de regimento interno da Câmara dos Deputados** [recurso eletrônico. 7. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2024.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Reedição de medida provisória rejeitada e fraude à Constituição: o caso da MP nº 377/07. Artigo de 1º de outubro de 2007. **Revista Jus.com.br**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10470>>. Acesso em: 5 jun. 2025.

_____. A PEC nº 91/2019 e o curioso caso da emenda que foi sem nunca ter sido. Artigo de 20 de setembro de 2022. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-set-20/fabrica-leis-pec-912019-curioso-emenda-foi-nunca-sido/>>. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. **Processo legislativo constitucional**. 6. ed. São Paulo: Editora Juspodivm; 2023.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; LUNARDI, Fabrício Castagna; PEREIRA, Gabrielle Tatith. **Bicameralismo e tramitação de medidas provisórias: o papel do Senado Federal como ator institucional com poder de veto**. IN: REV. DIREITO FGV, SÃO PAULO, V. 20, 2024

DAMOUS, Wadih e DINO, Flávio. **Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. **Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as Medidas Provisórias**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Brasília: Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. 1. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MAIA FILHO, Mamede Said. **Medidas de Emergência no Contexto da Covid-19**. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 13, N. 1, 2022, p. 170-195.

MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. 2009. 150f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Perfil constitucional das medidas provisórias. **Revista de Direito Público**, n 95, RT, São Paulo, 1991.

MICHEÍAS, Mayara Paschoal. **Eficácia e controle do poder de legislar por medida provisória**. Franca: Unesp, 2020.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. ISBN

9786559776375. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 18 mar. 2025

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O costume constitucional da devolução in limine de medidas provisórias: Devolução da MP nº 1.068/2021 mostra dupla necessidade de regulamentação.** Jota, 15 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/de-novo-sobre-a-devolucao-de-medidas-provisorias>. Acesso em: 1º maio 2025

_____. O trancamento de pauta por medidas provisórias e o poder de agenda do Poder Legislativo: a posição do STF no MS n. 27.931. *In: SOBREIRA, Renan Guedes; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo (coords.). Direito parlamentar em decisões do Supremo Tribunal Federal.* Curitiba; Íthala, pp. 43-66, 2022.

_____. Pela primeira vez, MP tem vigência não prorrogada: uma devolução? **Jota**, 10 de abril de 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/pela-primeira-vez-mp-tem-vigencia-nao-prorrogada-uma-devolucao>>. Acesso em: 1º maio 2025.

PEREIRA, Gabrielle Tatith; LUNARDI, Fabrício Castagna; CORREIA Pedro Miguel Alves Ribeiro. Bicameralismo e tramitação de medidas provisórias: o papel do Senado Federal como ator institucional com poder de veto. **Revista Direito GV.** São Paulo: FGV, v. 20, e2438, 2024.

PINHEIRO, Ivan Antônio; VIEIRA, Luciano José Martins; MOTTA, Paulo Cesar Delayt. Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. **Revista de Administração Pública**, n. 45, Rio de Janeiro, dez 2011.

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

POWER, T. (1998). *The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil.* In: CAREY, J.; SHUGART, M. (Ed.). *Executive decree authority.* New York: Cambridge Univ. Press

SENADO NOTÍCIAS. **PAIM pede promulgação da PEC das MPs, aprovada há seis meses.** Artigo de 11 de dezembro de 2019. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/11/paim-pede-promulgacao-da-pec-das-mps-aprovada-ha-seis-meses>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

SILVA, Christiane Satiê Moritsugu. **Os motivos políticos e jurídicos que ensejaram as mudanças na tramitação das medidas provisórias.** Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2013.

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

_____. **O poder executivo no Brasil.** São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

SOARES, **20 anos de medidas provisórias.** In: Constituição de 1988 : O Brasil 20 anos depois. O Exercício da Política. Brasília: Senado, 2008

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **Processo legislativo bicameral no Brasil:** como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa? Rio de Janeiro: Editora GZ, 2024.

STROM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

VAN DER LAAN, Cesar Rodrigues. **A decisão do STF na ADI 5.127:** uma avaliação dos efeitos concretos recentes sobre a apresentação de emendas parlamentares nas comissões mistas de medidas provisórias. Monografia, 59 p. Especialização em Direito Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Brasília, 2016.

_____. Taxa de consentimento de medidas provisórias: uma reavaliação aplicada ao governo Bolsonaro (2019-2022) **Novos Estudos- Cebrap**, São Paulo, v. 43, pp. 485-522, dezembro, 2024.

WOOTON, David. *Liberty, Metaphor, and Mechanism: "checks and balances" and the origins of modern constitutionalism*. 2002. Disponível em: <[https://constitution.org/1- Education/lg/check_bal.htm](https://constitution.org/1-Education/lg/check_bal.htm)>. Acesso em 09 abr. 2025.