

Paulo Mohn: Os efeitos da devolução de medida provisória

Submetida a intensa crítica desde sua publicação, a Medida Provisória (MP) 979, de 9 de junho, foi devolvida pelo presidente do Senado Federal e da Mesa do Congresso Nacional, senador Davi Alcolumbre, ao presidente da República no dia 12 de junho. O objetivo da MP era permitir ao então ministro de Estado da Educação nomear reitores *pro tempore* das universidades federais e dos institutos federais de ensino sem necessidade de consulta à comunidade acadêmica, durante o período da pandemia dos mandatos.



As reações contrárias da sociedade, da comunidade

acadêmica e de membros do Congresso Nacional foram numerosas. Mais de uma dezena de congressistas manifestou-se, em documentos dirigidos à Mesa do Congresso, requerendo a devolução da MP. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou contra ela, no STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6458.

A objeção à medida teve fundamento na autonomia didático-científica, administrativa e de gestão das universidades e nos princípios da educação previstos no artigo 206 da Constituição Federal (CF), como o da liberdade de ensino e pesquisa, do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e da gestão democrática do ensino público. Muitos apontaram a ausência de urgência e relevância, uma vez que o assunto já era adequadamente regulado pela legislação. Argumentava-se que, valendo-se da gravidade da situação da pandemia, o governo procurava promover grave retrocesso democrático e intervenção na gestão das instituições de ensino.

Bastante justificável sob a perspectiva política, a devolução da MP 979/2020 não gerou muita surpresa. Mas em seguida, no mesmo dia, ela foi revogada pela MP 981, o que surpreendeu muitos. A revogação foi tida como desnecessária, como um ato simbólico, ou como uma forma de o presidente da República ter a última palavra sobre a matéria. O Planalto, por sua vez, informou que atendeu à "sugestão" do presidente do Senado.

Sob o ponto de vista jurídico, contudo, é interessante observar que a revogação tem relevante efeito jurídico, distinto do da devolução. Na verdade, deve-se considerar que esses atos são complementares e que o Congresso Nacional fará bem se aprovar a MP 981/2020.

A característica mais peculiar e marcante da medida provisória é o seu duplo efeito, bem descrito pelo ministro Celso de Mello, relator da medida cautelar na ADI (ADI-MC) 293, julgada em 6/6/1990 (DJ de 16/4/1993). No acórdão, registrou-se que *"a edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos. O primeiro efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória*

— *que possui vigência e eficácia imediatas — inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira provocatio ad agendum, estimulando o Congresso Nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei*".

Desse modo, conforme se extrai do artigo 62 da CF, ao mesmo tempo em que a MP é ato normativo equivalente à lei ordinária (efeito normativo), ela é uma proposição [\[1\]](#) submetida à apreciação do Congresso Nacional, com vista à sua conversão em lei (efeito processual) [\[2\]](#).

A devolução de MP não tem previsão expressa na Constituição, no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) ou na Resolução do Congresso Nacional (RCN) 1, de 8/5/2002, que regula a apreciação das MPs. Não obstante, essa é a quarta vez que ocorre.

A análise do duplo efeito da medida provisória e desses precedentes leva à convicção de que a devolução — se juridicamente admissível — limita-se à dimensão processual, não alcançando o efeito normativo por ela produzido, o qual somente pode ser cessado, como se sabe, mediante rejeição, perda de eficácia por decurso do prazo ou revogação por ato de mesma hierarquia.

A primeira devolução deu-se em 20/1/1989. O senador José Ignácio Ferreira, presidente em exercício do Senado Federal, devolveu ao presidente da República a Mensagem 37, de 17/1/1989, pela qual era submetida ao Congresso Nacional a MP 33, de 15/1/1989, que extinguiu cargos e dispensava servidores civis da Administração Federal e dos extintos territórios federais.

A justificativa para a devolução foi a de que a MP veiculava ato administrativo de competência do presidente da República (artigo 84, XXV, da CF) e que, por isso, não poderia ser apreciada pelo Legislativo (DCN de 25/1/1989, p. 52). Houve recurso do líder do governo, senador Rachid Sandanha Derzi, encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Posteriormente, contudo, na tramitação da MP, constou que ela "*perdeu a eficácia em 15/2/1989, por decurso do prazo constitucional*". A devolução produziu o efeito de interromper a tramitação da MP, mas não cessou sua eficácia normativa, que se estendeu até o final do prazo constitucionalmente previsto [\[3\]](#).

Em 19/11/2008, o presidente do Senado, senador Garibaldi Alves Filho, promoveu a segunda devolução, dessa vez da MP 446, de 10/11/2008, que tratava da certificação das entidades beneficentes de assistência social e de procedimentos de isenção de contribuição para a seguridade social. Para tanto, amparou-se nos incisos II e XI do artigo 48 do Regimento Interno do Senado Federal (Risf), que preveem, entre as competências do presidente da casa, velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou ao próprio regimento. Houve recurso do líder do governo, senador Romero Jucá, encaminhado à CCJ.

A Câmara dos Deputados, no entanto, solicitou cópia do processado e deu continuidade à tramitação, por entender que era necessário eliminar o foco de tensão entre o Executivo e o Legislativo e que o recurso mencionado tivera efeito suspensivo. Em 10/2/2009, o Plenário da Câmara votou pelo não atendimento dos pressupostos constitucionais da MP, encaminhando-a ao arquivo (DCD de 11/2/2009, p. 3348-3363). Em 12/2/2009, foi publicado ato do presidente da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer, comunicando a rejeição da matéria pelo Plenário. A devolução, dessa vez, não teve efeito nem sobre a tramitação da MP nem sobre a sua eficácia, que se encerrou com a rejeição dela na Câmara dos Deputados.

O terceiro caso de devolução foi o da MP 669, de 26/2/2015, que tratava de alíquotas das contribuições previdenciárias de empresas sobre o valor da receita bruta e alterava medidas tributárias referentes à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Foram utilizados os mesmos fundamentos regimentais da ocasião anterior. O presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros, aduziu argumentos pela inconstitucionalidade da MP, entre os quais o postulado de que a alteração das alíquotas de contribuição previdenciária deve, para ter eficácia, aguardar o prazo de 90 dias, acarretando a ausência de relevância e urgência da MP. Ela revelaria, ainda, afronta ao princípio da segurança jurídica, pois o Congresso havia aprovado antes a MP 651/2014 com a desoneração da folha de pagamento de cerca de 60 setores da economia. Para formalizar a decisão, o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional 5, de 3/3/2015, comunicou o encaminhamento ao presidente da República da Mensagem 7 (SF), da mesma data, devolvendo a MP 669/2015 e declarando "*a perda de eficácia da referida norma*".

Não obstante, a MP 671, de 19/3/2015, que versava sobre Direito desportivo, revogou expressamente a MP 669/2015 (artigo 37). Aparentemente, o Executivo nem reconheceu a perda de eficácia referida no ato declaratório nem admitiu que a devolução tivesse produzido tal efeito. A MP 671/2014 foi convertida, com modificações, na Lei 13.155, de 4/8/2015, e manteve a revogação da MP 669/2015 (artigo 53). Ou seja, o Congresso paralisou a tramitação da MP devolvida, mas entendeu necessário operar sua revogação e, então, fazer cessar definitivamente sua eficácia.

Chega-se ao caso recente, da MP 979/2020. Em 12 de junho, foi publicado o Ato Declaratório 66/2020, por meio do qual o presidente da Mesa do Congresso Nacional comunicou o encaminhamento ao presidente da República da Mensagem 40 (CN), da mesma data, que devolveu a MP e declarou "*o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional*". O ato declaratório lastreou-se na ofensa à diretriz de gestão democrática do ensino público (artigo 206, VI, CF) e à autonomia administrativa das universidades (artigo 207, CF) e no artigo 48, XI, do RISF, que permite a impugnação, pelo presidente do Senado, das proposições contrárias à Constituição. A norma regimental do Senado tem aplicação por força do artigo 151 do RCCN, segundo o qual, nos casos omissos, aplicam-se subsidiariamente as disposições do Risf.

Vale analisar qual o efeito jurídico da devolução da MP. Tal como expresso no ato declaratório, foi promovida sua devolução e, com isso, o encerramento de sua tramitação, ou seja, de seu efeito processual. Porém, é preciso considerar que, na ADI-MC 221, relator ministro Moreira Alves, julgada em 29/3/1990 (DJ de 22/10/1993), o STF decidiu — com amparo, sobretudo, na doutrina italiana — que, por ser a MP um ato normativo com força de lei, ela não pode ser retirada do Congresso Nacional pelo presidente da República. Surge a dúvida se esse mesmo raciocínio não deveria se estender ao presidente da Mesa do Congresso Nacional, em decisão monocrática.

De todo modo, parece ainda mais difícil que a devolução possa atingir o efeito normativo da MP 979/2020, ou seja, que possa encerrar sua eficácia. Não houve rejeição expressa nem o decurso do prazo previsto nos §§3º e 7º do artigo 62 da CF. A devolução operaria, então, a revogação da MP? Ocorre que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942) dispõe que *"não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue"* (artigo 2º). Assim, para dar fim à eficácia da MP, seria preciso conferir ao ato declaratório efeito de lei, o que não se afigura possível.

Cabe observar que, em todos os precedentes descritos, o efeito normativo teve encerramento distinto do ato de devolução. No primeiro caso, pelo decurso do prazo. No segundo, pela rejeição da Câmara. E no terceiro, pela revogação por outra MP, confirmada na conversão da revogadora em lei.

Agora, novamente, após a devolução, a MP 981/2020 revogou a MP 979/2020, fazendo cessar seu efeito normativo. Mas é preciso alertar que esse efeito ainda não se extinguiu, encontra-se apenas suspenso. Na mesma ADI-MC 221, o STF admitiu a possibilidade de o presidente da República revogar uma MP em tramitação por outra. Mas definiu que essa revogação apenas suspende a eficácia da MP revogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a MP revogadora [4]. Por isso, se o Congresso quer ver extintos em definitivo os efeitos da MP 979/2020, deve aprovar a MP 981/2020. Se não o fizer, ao final da tramitação da MP 981/2020, ocorrerá a restauração da eficácia da MP 979/2020, pelo menos até o final do prazo constitucional [5].

Como se vê, embora a devolução possa se impor politicamente, ela não se mostra capaz de afastar, por completo, os efeitos de uma MP. Para o Legislativo alcançar tal intento, vale lembrar o disposto no §5º do artigo 62 da CF, segundo o qual a deliberação de cada casa sobre o mérito de uma MP dependerá de juízo sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. A prática desse dispositivo pode se apresentar como a resposta integral e definitiva no repúdio a uma medida provisória manifestamente inconstitucional, mas depende da atuação ágil e colegiada da comissão mista [6] e dos plenários das casas do Congresso Nacional.

[1] O artigo 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que "proposição é toda matéria sujeita à deliberação" da Casa. O RISF e o RCCN não trazem conceituação do termo, mas o utilizam com o mesmo sentido.

[2] Para reforçar a distinção desses efeitos, vale observar que o prazo da tramitação da MP suspende-se durante os períodos de recesso (artigo 62, §4º, CF). A MP, não obstante, permanece produzindo efeitos normativos.

[3] Na redação original da Constituição, a medida provisória perdia eficácia se não fosse convertida em lei no prazo de 30 dias, a partir de sua publicação (artigo 62, parágrafo único).

[4] Ver também a ADI-MC nº 2.984.

[5] No ano passado, houve exemplo dessa situação. A MP 883, de 22/5/2019, revogou a MP 866, de 20/12/2018, mas perdeu a eficácia em 19/09/2019. Em decorrência, a MP 866/2018 voltou a vigorar pelo prazo remanescente, até sua aprovação e conversão na Lei 13.903, de 19/11/2019 (autoriza a criação da empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A.).

[6] Durante a pandemia, estão suspensas as atividades das comissões mistas. Desse modo, a MP é apreciada diretamente pelos plenários da Câmara e do Senado, de acordo com o Ato Conjunto da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31/3/2020.

Date Created

28/06/2020