

**EXERCÍCIO MONOCRÁTICO DO CONTROLE LEGISLATIVO DE
CONSTITUCIONALIDADE – ESTUDO DE CASO DA MEDIDA PROVISÓRIA n°
669, de 2015**

*THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE MONOCRATIC EXERCISE OF THE
CONSTITUTIONALITY LEGISLATIVE CONTROL - CASE STUDY OF PROVISORY
MEASURE N° 669, OF 2015*

Marcos Aurélio Pereira Valadão

Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Brasília - UnB. Doutor em Direito (SMU - EUA). Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília - UnB. MBA em Administração Financeira (IBMEC). Especialista em Administração Tributária pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUCGO. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUCGO. Engenheiro Mecânico pela Universidade de Brasília - UnB. Professor e Pesquisador da Universidade Católica de Brasília - UCB. Instrutor da Escola de Administração Fazendária - ESAF. Ex-Presidente da 1ª Seção e da 2ª Câmara da 3ª Seção do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF. Ex-membro do Comitê de Peritos em Tributação da ONU, Distrito Federal (Brasil).

E-mail: profvaladao@yahoo.com.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3748040229048548>.

Leidson Rangel Oliveira Silva

Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília - UCB. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil.

Distrito Federal (Brasil).

E-mail: leidsonrangel@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5299563637874026>.

Submissão: 02.09.2019.

Aprovação: 17.08.2020.

RESUMO

A devolução da Medida Provisória 669/2015 passou a compor o reduzido rol de casos em que Poder Legislativo devolve ao Poder Executivo proposição de sua iniciativa por desatendimento de pressupostos constitucionais, este artigo estuda a devolução feita pelo Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional a partir da análise das possíveis formas de exercício do controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo, do estudo dos requisitos constitucionais para edição de medidas provisórias, em especial as tributárias, e da verificação do arcabouço normativo que determina o rito de tramitação do instrumento legislativo, e conclui que a devolução monocrática feita pelo Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional não possui amparo constitucional e previsão regimental.

PALAVRAS-CHAVE: Controle de Constitucionalidade. Processo Legislativo. Medida Provisória 669/2015. Devolução monocrática. Poderes do Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional.

ABSTRACT

The devolution of the Provisory Measure 669/2015 to the Executive Power became part of the small list of cases in which the Legislative Power sends back to the Executive Power a proposition of provisional measure that fails constitutional conditions. This article studies this devolution made by the President of the Directorate Board the National Congress departing from the analysis of the possible forms to controlling the constitutionality of the proposal by the Legislative Power, the study of constitutional requirements for issuance of provisional measures, and, particularly, the tax related ones; it also verifies the legal framework that establishes the regimental procedure for this legislative instrument, and comes to the conclusion that a monocratic decision taken by the President of the Directorate Board the National Congress returning the provisional measure has no constitutional grounds and lacks protection under the regimental procedure of the National Congress..

KEYWORDS: *Control of Constitutionality. Legislative Procedure. Provisory Measure 669/2015. Monocratic Devolution. Powers of the Chair of the Directorate Board of the National Congress.*

1 INTRODUÇÃO

Ao prever as medidas provisórias como instrumento legislativo, a Constituição Federal outorgou ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de legislar, mitigando o princípio da separação dos poderes. Ao mesmo tempo permitiu que o executivo pudesse iniciar o procedimento legislativo com o instrumento excepcional da medida provisória, atribuiu ao Poder Legislativo a competência de aferição dos pressupostos constitucionais que permitem a edição do ato, de forma que possa, dentro do rito constitucional e regimental que norteia a atividade legiferante, realizar o efetivo controle de constitucionalidade. A devolução da medida provisória 669/2015 configurou-se em um dos casos nos quais o Poder Legislativo pôs em prática a atribuição constitucional.

Este artigo tem por objetivo avaliar a devolução da medida provisória pelo Poder Legislativo.

Inicialmente será feito um estudo das formas de exercício do controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo, verificando-se a classificação doutrinária e o momento no qual pode ser exercício.

Os pressupostos constitucionais permissivos da edição das medidas provisórias serão analisados, a partir da conceituação estabelecida pela doutrina especializada, bem como as matérias cujo tratamento estão vedados por tal instrumento legislativo.

Posteriormente será investigado o rito de tramitação das medidas provisórias e a sua

comparação com o processo legislativo ordinário, oportunidade na qual serão conhecidos os momentos nos quais pode ser exercido o controle legislativo de constitucionalidade, bem como os atores competentes para tal.

Em seguida será feita análise da Medida Provisória nº 699, de 2015, estudo de caso deste trabalho, oportunidade na qual serão conhecidos os antecedentes históricos da matéria objeto do ato legislativo.

Por fim, será confrontada a constitucionalidade e regimentalidade da devolução monocrática da medida provisória pelo Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional, tendo como parâmetro de estudo o rito de tramitação estabelecido pelo arcabouço normativo vigente.

2 O CONTROLE LEGISLATIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

É por meio do controle de constitucionalidade que se garante a preservação da supremacia constitucional, distanciando do ordenamento jurídico normas que possam violá-la. É no exercício do controle que se faz a aferição da compatibilidade de normas e atos à Constituição (UCHÔA, 2015).

O modelo de controle de constitucionalidade brasileiro permite a manifestação e o exercício do controle por vários atores e em diversos momentos. Há de se alertar que não há, por parte da doutrina, uniformidade quanto à nomenclatura dada aos critérios de classificação do controle de constitucionalidade.

De uma forma geral, as espécies de controle são agrupadas: quanto ao órgão fiscalizador (Político ou Jurisdicional), quanto ao momento de fiscalização (preventivo ou repressivo), quanto ao número de legitimados para o controle (concentrado ou difuso), quanto ao modo de manifestação (incidental ou principal), quanto ao objeto de análise (abstrato ou concreto) e quanto à existência de sujeitos envolvidos (subjetivo ou objetivo).

Neste estudo interessam as classificações afetas ao controle exercido pelo Poder Legislativo. Neste sentido, Dirley da Cunha Júnior aponta classificação quanto ao momento de realização, destacando a existência do “controle preventivo (ou *a priori*), que ocorre antes da própria existência ou perfeição do ato, isto é, durante o seu processo de elaboração” (CUNHA JÚNIOR, 2012. p. 315). Busca-se assim “eliminar normas inconstitucionais antes que sejam promulgadas” (DIMOULIS; LUNARDI, 2011), pois já possuem o germe da desconformidade com a Constituição em seu projeto (MARTINS, 2004).

Esta espécie de fiscalização da constitucionalidade das proposições legislativas tanto

Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 21, N. 2, pp. 585-605, Mai.-Ago. 2020. 587

pode ser exercida sobre as leis de iniciativa dos parlamentares, quanto sobre aquelas deflagradas por outros legitimados, a exemplo do Presidente da República, Poder Judiciário, e também sobre os projetos de lei de iniciativa popular.

Ainda sobre o controle preventivo de constitucionalidade e o seu exercício pelo parlamento brasileiro, pode ser afirmado que “é praticado, em reduzidíssima escala, um controle preventivo de constitucionalidade, de natureza política, por meio dos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça das Casas Legislativas, emitidos sobre os projetos de lei apresentados” (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 315).

Neste aspecto, há de se criticar a observação feita pelo doutrinador quanto ao *locus* de exercício do controle. De fato, em regra, as proposições são submetidas ao crivo das Comissões de Constituição e Justiça, contudo, como será visto adiante, em proposições que possuem rito de tramitação diferenciado, como é o caso da medida provisória, a análise da constitucionalidade não é feita pelas comissões apontadas. Nestes casos, a análise detida do texto constitucional nos mostra que ele é inicialmente realizado por uma comissão mista formada por deputados e senadores.

Levando em consideração os mecanismos regimentais à disposição dos parlamentares, Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi apontam que no processo legislativo

[...] não há momento específico para a realização do controle de constitucionalidade dos projetos de lei. Em todas as fases do processo legislativo cabe aos parlamentares apontar possíveis inconstitucionalidades, procurando seu saneamento mediante apresentação de emendas ou arquivamento de propostas inconstitucionais. (DIMOULIS; LUNARDI, 2012, p. 342).

De fato, na prática legislativa é possível rejeitar, aprovar e sanear textos em vários momentos e comissões, contudo, em relação ao processo legislativo ordinário, os regimentos internos da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, a) (BRASI, 1989) e do Senado Federal (art. 101, I)(BRASIL, 1970) atribuem expressamente às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania a competência de opinar sobre a constitucionalidade das proposições.

Outro critério de classificação do controle de constitucionalidade afeto ao Poder Legislativo diz respeito à natureza do órgão com competência para o controle, dividindo-o em político/não-judicial e judicial/jurisdicional.

O controle político/não judicial ocorre sempre que a verificação da constitucionalidade da lei é confiada a órgão de natureza essencialmente política, como é o caso do Poder Legislativo. Não obstante também possa ser feito pelo Presidente da República por meio dos vetos presidenciais (UCHÔA, 2015).

Tratando sobre o fundamento para a existência do controle político, Direly da Cunha Júnior leciona que

[...] a afetação do controle de constitucionalidade das leis a um órgão não pertencente ao Poder Judiciário prende-se ao argumento de que a Constituição deve ser interpretada por órgãos com sensibilidade política, porquanto, mais do que uma simples lei, a Constituição é um projeto dinâmico de vida, que não pode ser reduzida a uma mera apreciação hierárquica (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 317).

O Poder Legislativo exerce o seu controle político de constitucionalidade intermediado pelas Comissões de Constituição e Justiça, nas quais analisa previamente a adequação das leis ao texto constitucional (UCHÔA, 2012), não obstante outras instâncias possam fazê-lo em caso de rito diferenciado de tramitação e previsão regimental de atribuição.

Neste sentido, quanto à aplicação do controle de constitucionalidade das medidas provisórias, infere-se do texto constitucional e das normas regulamentadoras do processo legislativo que João Trindade (2016) diz que existem pelo menos três oportunidades em que o Legislativo analisa se a MP editada possui relevância e urgência. A primeira análise do preenchimento dos pressupostos constitucionais é feita pela Comissão Mista de Deputados e Senadores. “É bem verdade que a Comissão Mista não possui poder de decisão, cabendo-lhes apenas exarar um parecer meramente opinativo (não vinculante)” (TRINDADE, 2016, p. 196) A segunda análise é feita pelo plenário da Câmara dos Deputados, que antes de votar o mérito propriamente dito, delibera sobre o atendimento aos pressupostos constitucionais. De igual forma, uma terceira análise é feita pelo Plenário do Senado Federal, que em um primeiro momento também realiza votação acerca dos pressupostos constitucionais.

Oportuna a crítica feita por Blake e Morris ao analisar a corrupção e democracia na América Latina. Averiguando o papel do Poder Legislativo eles apontam que

[...] no atual cenário político, a já mencionada crise de credibilidade (“crise de confiança”) do Legislativo em muitos países torna utópica a referência ao seu papel como guardião da Constituição. A opinião pública acredita que a atuação dos Parlamentos é ditada por considerações de interesse de pessoas ou grupos, muitas vezes em detrimento da legalidade e dos imperativos da transparência. (BLAKE; MORRIS, 2009 apud DIMOULIS; LUNARDI, 2011, p. 341)

Deste modo, apesar das críticas ao papel desempenhado pelo Poder Legislativo, dúvida não há quanto à sua competência para o exercício do controle de constitucionalidade das medidas provisórias, exercendo um papel preventivo ao debruçar-se sobre o preenchimento dos requisitos constitucionais para sua edição que serão a seguir analisados.

De lembrar que ao Congresso Nacional compete, também, o controle de legalidade e constitucionalidade mesmo de atos legislativos de caráter regulatório emanados do Poder Executivo em situações em exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, embora haja controvérsias em relação à extensão deste exercício pelo Poder Legislativo (VALADÃO, 2002).

3 REQUISITOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

O processo legislativo brasileiro está disciplinado na Seção VIII da Constituição Federal. Coube ao art. 59 listar as proposições compreendidas pelo processo legislativo, dentre as quais, por expressa previsão do seu inciso V, encontra-se a medida provisória.

É o art. 62 que detalha seus pressupostos, limites materiais à edição e o seu processo de tramitação. No caput, encontram-se expressamente previstos os pressupostos para edição, sob o aspecto formal temos a iniciativa pelo Presidente da República, no âmbito material temos a necessidade de atendimento aos pressupostos de relevância e a urgência.

Quanto à necessidade de coexistência dos pressupostos materiais vê-se que são inseparáveis, não basta a existência de apenas um deles, é necessária a presença dos dois, de forma que a edição da medida provisória está condicionada ao atendimento deste requisito (SOUZA, 2008).

A obrigatoriedade da presença dos requisitos de relevância e urgência torna a medida provisória um instrumento legislativo excepcional, visto que nenhuma outra espécie de proposição exige a presença de tais requisitos. Assim, devido ao fato de a Constituição da a media provisória imediata eficácia, mas que tem que passar pelo crivo do Legislativo, pode ser dito que se trata de uma espécie de “projeto de lei com eficácia imediata”, condicionado à exigência da relevância e urgência.

Sobre este aspecto, da necessidade de observância dos requisitos no seu nascedouro pressupõe-se que

[...] somente deve vir ao mundo ante a ocorrência de um evento extraordinário, imprevisível, que requer invariavelmente, uma rápida e eficiente regulamentação legislativa, no intuito de se obstar a materialização de graves prejuízos ao interesse público. (SOUZA, 2008, p. 264).

Diante da importância constitucional dada aos pressupostos materiais para edição da medida provisória, importa-nos investigar os seus conceitos, que apesar de constituírem verdadeiros conceitos jurídicos indeterminados não delimitados na Constituição, foram enfrentados pela doutrina, que buscou dar uma definição adequada para o contexto do processo legislativo.

Para fins de comparação, se buscarmos instrumento semelhante no âmbito judicial, veremos que os pressupostos formais para edição das medidas provisórias são comuns aos requisitos exigidos nas medidas cautelares em geral (MENDES; COELHO; BRANCO. 2008). Pode-se afirmar que “possui relevância aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível, fundamental ou indispensável” (CLÈVE, 1999, p. 68). Sob a ótica do interesse público relevante é a matéria que “necessita de um cuidado especial e imediato por parte do poder público” (FIGUEIREDO, 1991, p. 140).

Neste caso, e efetuando uma confrontação com o processo legislativo ordinário, no qual a iniciativa das leis é feita pelo Poder Legislativo, a relevância da matéria é tão importante que é capaz de provocar “o abandono da regra geral de que compete ao Legislativo produzir normas, pois a transfere para o Chefe do Executivo, ou seja, na prática promove um abandono da sistemática da separação dos poderes” (CHIESA, 2002).

Quanto ao segundo pressuposto, o da urgência, a sua definição está relacionada à tramitação do processo legislativo comum, nos quais o prazo de tramitação de uma proposição poderia causar dano irreparável ao interesse público. Neste sentido “o critério de urgência não se pode levantar senão pela comparação entre a necessidade a ser suprida e a possibilidade de fazê-lo por via ordinária” (FIGUEIREDO, 1991, p. 140).

Caminhando na mesma linha de pensamento vê-se que

[...] é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (MELLO FILHO, 1990, p. 204) (grifo do autor).

Não há dúvida de que a urgência da matéria objeto da medida provisória acaba por excepcionalizar o princípio da separação dos poderes, tendo em vista que a atribuição de legislar é inegavelmente atividade típica do Poder Legislativo. Por outro lado, é a estrita observância ao requisito da urgência que acabará por harmonizar dita excepcionalidade.

Neste diapasão, é o receio de que a morosidade legislativa possa causar dano ao interesse público que, de certa forma autoriza e legitima o Chefe do Poder Executivo da União a antecipar-se cautelarmente, ao processo legislativo usual, editando as medidas provisórias, de forma que esta legitimação, carrega no poder de editar medidas provisórias um verdadeiro direito potestativo, tendo em vista que só ao chefe do poder executivo cabe a deflagração do instrumento legislativo (MELLO FILHO, 1990, p. 204-205). Pode-se cogitar também de “urgência jurídica” (ROCHA, 2007), mas independentemente da aceitação deste

conceito que, na verdade, conflui para os anteriores, há que se reconhecer também que a urgência em si pode remeter à premência da medida adotada em relação ao interesse público relevante que demande medidas urgentes e imediatas.

Em síntese, em sem o objetivo de exaurir o tema, podemos concluir que a relevância da matéria está relacionada ao seu grau de importância, apurado no momento da edição e atrelado à ocorrência de algum evento capaz de causar dano ao interesse público, ao passo que a urgência está ligada à celeridade do procedimento legislativo a ser utilizado, mas não só a ele, e que estão à disposição dos Poderes Executivo e Legislativo.

Em nosso contexto, urgente seria aquela matéria, cujo tratamento dado pelo Poder Legislativo não produziria efeitos dentro do prazo necessário, e que não poderia ser deliberada por meio de projeto de lei em regime de urgência de iniciativa do Poder Executivo, dado o *periculum in mora* inerente à tramitação da proposição.

Objetivamente, urgente, seria a matéria cujos efeitos devem se iniciar em menos de 120 dias, prazo máximo de vigência das medidas provisórias.

Quanto aos limites materiais de edição das medidas provisórias, devem ser analisados sob o prisma negativo, ou seja, quais matérias possuem vedação ao tratamento pelo instrumento legislativo. Estas proibições foram dadas pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001, que ao incluir o §1º do art. 62 delimitou o âmbito de matérias possíveis de serem trabalhadas via medida provisória.

Na seara tributária, a que nos interessa neste estudo, o inciso III do §1º do art. 62 vedou a edição de medidas provisórias cuja matéria seja reservada à lei complementar. Deste modo, novos tributos para os quais a Constituição exija criação por meio de lei complementar não poderão ser objeto de medidas provisórias. O mesmo ocorre com as matérias arroladas no art. 146 da Constituição, para as quais são exigidas lei complementar.

Ainda quanto às matérias tributárias, importante destacar a implementação trazida pelo o §2º do art. 62¹ da Constituição, também inserido pela Emenda Constitucional nº 32/2001, cuja interpretação nos leva a concluir que a medida provisória é instrumento apto a instituir e majorar tributo, exceto os que exigem lei complementar, exigindo, em sintonia com o art. 150, inciso III, alínea b e com a primeira parte do §1º, a observância do princípio da anterioridade para os tributos que a exigem.

Em suma, e para os fins a que se direciona este artigo, pode-se afirmar que, ocorrendo

¹§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

evento imprevisível, capaz de gerar dano ao interesse público, cujo tratamento não possa ser dado por proposição de iniciativa do Poder Legislativo, dentro da celeridade que o caso requer, e também que não possa ser iniciada através de projeto de lei de iniciativa do executivo, pois o início da produção dos efeitos precisa ocorrer em prazo inferior, pode o chefe do Poder Executivo, em virtude de um poder potestativo, editar medida provisória, inclusive para tratar de matéria tributária para a qual a Constituição não tenha exigido lei complementar, e desde que obedeça o princípio da anterioridade quando exigido.

Visto isso, importa conhecer a tramitação deste instrumento excepcional, a fim que verificar *a posteriori*, como, quando e quem pode efetuar o controle de constitucionalidade dos pressupostos.

4 TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

O processo de tramitação das medidas provisórias encontra base normativa na Constituição Federal, nos Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no Regimento Comum do Congresso Nacional e na Resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional. Além disso, quanto à técnica legislativa, também deve ter observância aos preceitos da lei complementar nº 95, de 1998.

A Constituição Federal prevê no caput do art. 62 e em seus parágrafos 5º, 8º e 9º o caminho a ser percorrido pela medida provisória até a sua conversão em lei.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001). (BRASIL, 1988).

O *caput* sinaliza que a apreciação da matéria deve iniciar pelo Congresso Nacional, a quem será submetida a proposição imediatamente após a adoção pelo Presidente da República. Desta forma, a submissão de pronto determinada pelo texto constitucional realiza-se no dia da

publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, devendo ser encaminhada ao Congresso Nacional por meio de mensagem presidencial acompanhada da respectiva exposição de motivos (AMARAL JÚNIOR, 2012. p. 169).

Cabe à comissão mista de Deputados e Senadores a emissão de um parecer, antes da apreciação, separadamente, por cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Após o exame e emissão do parecer pela comissão mista, a análise da matéria é encaminhada ao plenário da Câmara dos Deputados, conforme preceitua o § 8º do art. 62. Caso aprovada na Câmara dos Deputados a proposição segue para apreciação pelo plenário do Senado Federal.

A análise prévia do atendimento aos pressupostos constitucionais também é uma exigência feita pela Constituição Federal, e que deve ser cumprida por cada casa antes da deliberação sobre o mérito da medida provisória.

Diferentemente do apontado pela doutrina tradicional, as medidas provisórias não são submetidas à apreciação pelas Comissões de Constituição e Justiça, mas sim a uma comissão mista de deputados e senadores, e posteriormente aos plenários de cada Casa.

Buscando regular com mais detalhes o procedimento de apreciação das medidas provisórias, o Congresso Nacional, através da Resolução nº 1 de 2002 (BRASIL 2002), fixou regras e prazos para as diversas etapas de análise da proposição.

Antes da análise detida de alguns dispositivos da Resolução, importa destacar o conteúdo do seu art. 1º, segundo o qual a dita resolução constitui parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Por outro lado, o art. 151 do Regimento Comum (BRASIL, 1970) prescreve que nos casos omissos ao Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissos, as do da Câmara dos Deputados.

Assim, de início, a análise combinada dos dois dispositivos leva à conclusão de que a tramitação das Medidas Provisórias deve obedecer às regras do Regimento Comum do Congresso Nacional, já que a Resolução nº 1, de 2002 é parte integrante dele, e apenas em caso de omissão, devem ser observados os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, nesta ordem.

Prevê a Resolução que as medidas provisórias serão analisadas por uma comissão mista formada por 24 membros, sendo 12 deputados e 12 senadores indicados pelos líderes dos partidos, obedecida a proporcionalidade dos partidos ou blocos.

Após designação dos membros e instalação da comissão mista, esta elegerá o seu presidente e vice-presidentes, que deverão ser de casas diferentes. A escolha do presidente

deve observar o critério de alternância entre as Casas, ou seja, ora o presidente é da Câmara dos Deputados, ora é do Senado Federal.

Cabe ao presidente da comissão a designação do relator e do relator-revisor para a matéria, que deverão ser de casas diferentes, porém, preferencialmente, pertencentes ao mesmo partido.

Após a publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, abre-se o prazo de 6 dias para oferecimento de emendas. Quanto a este tema, o § 4º do art. 4º da Resolução explicita que “é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar” (BRASIL 2002).

Cabe à comissão, ao analisar o mérito da medida provisória e suas emendas, emitir parecer pela aprovação total ou parcial, ou ainda pela sua rejeição. Caso haja aprovação do parecer pela alteração do texto original, deverá ocorrer a apresentação de um projeto de lei de conversão. Do contrário, caso haja rejeição da matéria, cabe à comissão apresentar projeto de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes do período da vigência do texto.

Após a aprovação do parecer na comissão mista, este segue para o plenário da Câmara dos Deputados, e em seguida ao plenário do Senado Federal, retornando à Câmara caso os senadores aprovem texto diverso do aprovado pelos deputados.

Aprovada pelas duas casas dentro do prazo de vigência, a medida provisória será promulgada pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional. Caso tenha sofrido alteração, o projeto de lei de conversão é encaminhado ao Poder Executivo para sanção. Do contrário, caso tenha sido rejeitada ou não tenha sido apreciada dentro do prazo de vigência, cabe à Comissão Mista a elaboração de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas produzidas durante a sua vigência.

Compreendidos os pressupostos para edição de medida provisória e o seu diferenciado rito de tramitação nas casas legislativas adentraremos na análise da Medida Provisória nº 699, de 2015, buscando conhecer a matéria contida no instrumento legislativo, bem como averiguar a existência dos pressupostos de relevância e urgência.

5 A MEDIDA PROVISÓRIA 669/2015

Como parte do chamado “pacote de ajuste fiscal” o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 669, em 26 de fevereiro de 2015, tendo sido publicada no Diário Oficial da União em 27 de fevereiro de 2015, com o objetivo de alterar a legislação que dispõe sobre a Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 21, N. 2, pp. 585-605, Mai.-Ago. 2020. 595

contribuição previdenciária sobre a receita bruta, a tributação do setor de bebidas frias e medidas tributárias referentes à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.²

De início observa-se que a referida medida provisória foi editada a fim de implementar mudanças em três matérias distintas, contudo, como veremos adiante, a devolução da medida provisória teve como fundamento a inexistência da urgência quanto às alterações que se buscava realizar nas alíquotas da contribuição previdenciária sobre a receita bruta.

Por esse motivo, antes da exposição de maiores detalhes relativos à medida provisória, entende-se importante realizar uma abordagem inicial acerca do instituto da contribuição previdenciária sobre a receita bruta.

A diversidade da base de financiamento constitui um dos princípios/objetivos norteadores da seguridade social, definida pela Constituição, em seu art. 194, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Coube ao art. 195 do texto constitucional explicitar as diversas bases de financiamento da seguridade, prevendo participação no financiamento por toda a sociedade, direta e indiretamente, através de recursos dos orçamentos dos entes federados e de contribuições sociais.

O texto do constituinte de 1988 instituiu contribuições sociais dos empregadores (incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro), dos trabalhadores e sobre a receita de concursos e prognósticos.

A Emenda Constitucional nº 20 de 1998, conhecida como reforma da previdência, buscou efetuar diversas alterações nos ditames previdenciários constitucionais.

Dentre elas, e no que atine ao financiamento da seguridade social,

[...] o novo texto detalhou as possibilidades de incidência sobre o empregador ou empresa e dos trabalhadores. Havia uma grande polêmica sobre o alcance dos termos “receita”, como base de incidência (base de cálculo), por isso a nova redação acrescentou o termo “faturamento”, de forma que trouxe polêmica em relação à existência ou não de fundamento constitucional para tal imposição. O novo inciso II do art. 195 concedeu imunidade sobre o valor da aposentadoria ou contribuição recebido pelo beneficiário, que se estendia também aos servidores públicos por força do novo § 12 acrescentado ao art. 40. (VALADÃO, 2004, p. 42).

A partir da Emenda 20/1998 as contribuições sociais do empregador receberam um

² **Medida Provisória nº 669, de 26 de Fevereiro de 2015.** Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016. (BRASIL, 2015).

maior detalhamento constitucional. Com as alterações promovidas no inciso I do art. 195 as empresas e as entidades a elas equiparadas foram colocadas ao lado dos empregadores como sujeitos da contribuição social.

Ademais, as alíneas “a” e “b” do aludido inciso sofreram modificações em suas redações, de forma que na primeira, além da folha de salário, as contribuições sociais passaram a incidir também sobre os rendimentos pagos ou creditados a pessoas físicas, mesmo sem vínculo empregatício, que prestassem serviço aos empregadores, empresas e entidades equiparadas, e na segunda, incluiu-se a previsão de incidência sobre a receita. O lucro, como base de incidência anteriormente prevista no inciso I, passou à alínea c.

Em 2003, com a Emenda Constitucional nº 42, foi inserido o § 13 ao art. 195 da Constituição autorização para que se substitua, parcial ou totalmente, a contribuição incidente sobre a folha de pagamento por outra incidente sobre a receita ou faturamento.³

Oito anos depois, com a Lei 12.546, de 14 de dezembro de 2011, fruto da conversão da medida provisória 540, de 2011, a contribuição previdenciária sobre a receita bruta foi instituída.

Inicialmente a aludida contribuição foi criada para substituir a contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamentos, desonerando as empresas prestadoras de serviços de tecnologia da informação e comunicação, indústrias moveleiras, de confecções e de artefatos de couro, visando a formalização das relações de trabalho e o fomento das atividades de tais setores (BRASIL, 2011).

Todavia, ao longo dos anos, houve redução da alíquota inicialmente prevista para a contribuição, bem como ampliação dos setores econômicos abrangidos pelo regime de tributação.

Tais modificações no regime instituído pela lei 12.546/2011 foram implementadas pelas Medidas Provisórias nos 563/2012 (convertida na Lei nº 12.715/2012), 582/2012 (convertida na Lei nº 12.794/2013), 601/2012 (não convertida em lei), 610/2013 (convertida na Lei nº 12.844/2013) 612/2013 (não convertida em lei), 651/2014 (convertida na Lei nº 13.043/2014) e na Lei nº 13.161/2015.

Anos depois, com a queda na arrecadação tributária federal decorrente, dentre outros fatores, pela queda no nível de atividade econômica, o Poder Executivo viu-se obrigado a encontrar oportunidades de incremento das receitas, enxergando dentre elas o aumento nas alíquotas da contribuição previdenciária sobre a receita bruta, modificação implementada por

³ A esse respeito ver Carlos Henrique de Oliveira (2013).

meio da Medida Provisória nº 699, de 2015, cuja análise retomamos a partir de agora.

Na exposição de motivos enviada pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, foram esclarecidas as necessidades de implementação de cada uma das medidas objeto da proposição, contudo, aponta explicitamente a relevância e a urgência apenas da mudança nas regras de tributação do setor de bebidas frias e nas medidas necessárias à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 no Rio de Janeiro.

Quanto às alterações nas alíquotas da contribuição previdenciária sobre a receita bruta, a EM não aponta os motivos que tornam a proposta relevante e urgente, mas justifica a medida expondo que

[...] são propostos ajustes nas alíquotas em virtude de o quadro atual apontar para a necessidade de aumento de arrecadação e corte de despesas. Com relação ao corte de despesas, a Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, fez ajustes na concessão de benefícios previdenciários, como pensão por morte e auxílio doença. Por outro lado, somente o ajuste na concessão de benefícios não é suficiente para o equilíbrio das contas da Previdência Social, havendo também a necessidade urgente de aumentar o ingresso de recursos. (BRASIL, 2015-b).

No mérito, a medida provisória elevava as alíquotas da contribuição previdenciária sobre a receita bruta, sendo que estas alterações entrariam em vigor no primeiro dia útil do quarto mês subsequente à edição da medida provisória. Aqui, observa-se que não há violação às vedações para tratamento de matéria tributária através de medida provisória, visto que não se trata de matéria que exige lei complementar.

Feita esta breve análise acerca dos antecedentes históricos e dos justificadores que culminaram na edição da Medida Provisória nº 699, de 2015, passamos ao exame da devolução da medida provisória pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, buscando compreender os seus fundamentos jurídicos e o seu contexto político-econômico a partir dos argumentos norteadores da sua rejeição.

6 A REJEIÇÃO MONOCRÁTICA DA MEDIDA PROVISÓRIA

Episódios envolvendo a rejeição monocrática de uma medida provisória são raros no processo legislativo brasileiro, tendo ocorrido, após 1988, apenas duas vezes (SANTOS, 2015).

O primeiro em 1989, com a Medida Provisória nº 33, de 16 de janeiro de 1989 (BRASIL, 1989), editada pelo presidente José Sarney e devolvida pelo Senador José Ignácio Ferreira, presidente do Senado em exercício. E o segundo em 2008, com a Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008 (BRASIL, 2008), rejeitada pelo plenário da Câmara dos Deputados. *Revista Argumentum – RA*, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 21, N. 2, pp. 585-605, Mai.-Ago. 2020. 598

Deputados, tendo sofrido, antes, tentativa de devolução que não obteve êxito em decorrência de questão de ordem apresentada por parlamentar.

No caso da primeira medida provisória, a devolução foi feita sob a justificativa de que não caberia ao legislativo manifestação acerca da matéria tratada na medida provisória. Já no segundo caso, a justificativa fundou-se na suposta ausência de urgência e relevância para a edição da proposição.

Voltando à Medida Provisória 669, logo após a sua publicação no Diário Oficial da União, e obedecendo à previsão do art. 4º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, foi aberto prazo de 6 dias, para que qualquer parlamentar pudesse oferecer emendas. Dessa forma, os congressistas teriam até o dia 5 de março de 2015 para fazê-lo. Entretanto, em 3 de março de 2015, antes do término do prazo para apresentação de emendas, durante a sessão plenária do Senado Federal o presidente daquela Casa, o Sen. Renan Calheiros, determinou a devolução da Medida Provisória à Presidência da República alegando a inconstitucionalidade e injuridicidade da proposição (BRASIL, 2015-c).

Fundamentando sua decisão nos incisos II e XI do art. 48 do Regimento Interno de Senado Federal, o Presidente do Senado devolveu a Medida Provisória sustentando que o excesso de medidas provisórias configura desrespeito à prerrogativa principal do Senado, e que não se pode considerar como urgente a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias, cuja vigência, por força constitucional, deverá aguardar o prazo de noventa dias. Transcreve-se abaixo os referidos dispositivos:

Art. 48. Ao Presidente compete:

[...]

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

[...]

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

Como se observa, o Presidente do Senado Federal alegou o desrespeito às prerrogativas do Senado e a contrariedade à Constituição e às Leis, competência esta prevista no Regimento Interno do Senado Federal.

Além do dispositivo acima, o Sen. Renan Calheiros alegou também que a Medida Provisória, a tratar de temas variados, padecia de injuridicidade, pois desrespeitava o art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 1998, segundo o qual a lei não pode conter matéria estranha ao seu objeto, e dessa forma, não poderia conter mais de um assunto.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:
[...] II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão; (BRASIL, 1998).

Por meio do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 2015 (BRASIL, 2015-a), o presidente do Senado Federal comunicou o envio da Mensagem nº 7 (SF), de 3 de março de 2015, à Presidente da República, devolvendo a Medida Provisória nº 669, de 2015, e declarando a perda da eficácia da norma.

Como se observa, o presidente do Senado Federal buscou no Regimento Interno do Senado Federal os fundamentos para devolução da medida provisória, contudo, a fez como presidente da mesa diretora do Congresso Nacional.

Como visto anteriormente, a tramitação das medidas provisórias possui procedimento disciplinado tanto na Constituição Federal quanto nos regimentos internos do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, estes últimos utilizados supletivamente, e nesta ordem, em casos de omissão do regimento do Congresso Nacional. Importante ainda lembrar que a Resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional é parte integrante do Regimento Interno do Congresso Nacional, e nela estão previstos os principais detalhes quanto ao trâmite da proposição.

Neste contexto o art. 16 da Resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional determina que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal devem adequar os seus Regimentos Internos, quanto aos ditames da apreciação de medidas provisórias, às disposições da resolução.

Desta forma, o Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional deve observância às regras de apreciação contidas na Resolução, e dessa forma, caberia, por expressa disposição, inicialmente à comissão mista (art. 5º, §2º) e posteriormente aos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 8º), a apreciação do atendimento aos pressupostos constitucionais.

Confirmando este entendimento, vejamos o que diz o art. 14 da Resolução:

Art. 14. Rejeitada Medida Provisória **por qualquer das Casas**, o Presidente da Casa que assim se pronunciar comunicará o fato imediatamente ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de rejeição de Medida Provisória. (BRASIL, 2002) (grifo nosso).

Veja-se que a previsão da Resolução não poderia ser diferente, tendo em vista que assim também é a previsão constitucional expressa no art. 62, §5º da Carta Política.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá

adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

[...]

§ 5º A deliberação **de cada uma das Casas** do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus **pressupostos constitucionais**. (BRASIL, 1988) (grifo nosso).

Assim, a única interpretação possível é a de que a Constituição e os regimentos atribuem apenas aos plenários de cada Casa Legislativa a competência para rejeição de medida provisória, não possuindo o presidente do Senado ou da Câmara dos Deputados competência para tal decisão. Cabe ao presidente do Congresso Nacional, após a rejeição, comunicá-la ao Presidente da República através de ato declaratório.

Quanto à Medida Provisória nº 699 de 2015, uma análise conjunta de todo o arcabouço normativo que trata da tramitação de tal espécie legislativa, nos faz chegar à conclusão de que a devolução monocrática feita pelo presidente do Senado Federal não possui previsão constitucional ou regimental, padecendo assim de vícios incontornáveis.

Pelo demonstrado, o procedimento correto seria a apreciação dos pressupostos pela Comissão Mista de Deputados e Senadores, cuja parecer proferido seria apreciado pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nesta ordem, nos quais a avaliação do atendimento aos pressupostos de constitucionalidade, destacadamente a relevância e urgência, seria objeto de deliberação, de forma que, se rejeitados por qualquer uma das casas, implicariam na rejeição da medida provisória, e a consequente comunicação pelo Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional ao Chefe do Poder Executivo.

CONCLUSÕES

Inegável que o Poder Legislativo possui competência para efetuar o controle de constitucionalidade, tanto o político, entendido como o não judicial, quanto o prévio, compreendido como aquele realizado antes da entrada da norma jurídica em vigor, com o objetivo de impedir que normas em desacordo com a Constituição possam ingressar no ordenamento jurídico. Dentre as espécies legislativas que se submetem ao controle de constitucionalidade pelo legislativo encontramos as medidas provisórias.

Este instrumento legislativo, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, pode ser editado em casos de relevância e urgência, e desde que não tratem de matéria que possua vedação constitucional quanto ao tratamento por medida provisória.

Os requisitos da relevância e urgência, conceitos jurídicos indeterminados, são definidos pela doutrina sob a ótica da importância da matéria e da necessidade de celeridade

do procedimento legislativo a ser utilizado, respectivamente.

Por relevante entende-se o evento cujo não tratamento possa causar prejuízo ao interesse público, por urgente entende-se a matéria cujos efeitos necessitam ser produzidos imediatamente ou em prazo não superior a 120 dias, ou seja, que não possa ser deliberada por outra espécie legislativa.

O rito de tramitação das medidas provisórias prevê ao menos três momentos nos quais pode ser exercido o controle de constitucionalidade, inclusive quanto ao atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. O primeiro momento é na Comissão Mista de Deputados e Senadores, responsável por emitir parecer acerca da proposição. Em seguida, o controle de constitucionalidade ainda pode ser exercido nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Importante destacar que a deliberação sempre é feita pelo colegiado das Casas, e não monocraticamente por algum dos seus membros.

A Medida Provisória nº 699, de 2015, foi objeto do controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Legislativo. Editada no contexto do chamado “Pacote de Ajuste Fiscal”, a medida tinha objetivo de alterar a legislação que dispõe sobre a contribuição previdenciária sobre a receita bruta, a tributação do setor de bebidas frias e medidas tributárias referentes à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Entretanto, por ato unilateral do Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional, a medida provisória foi devolvida ao Poder Executivo, sob o fundamento de que as mudanças na contribuição previdenciária sobre a receita bruta não atendiam aos pressupostos de relevância e urgência.

Como visto, na tramitação das medidas provisórias, a análise dos pressupostos constitucionais para edição é uma competência atribuída aos colegiados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pela Constituição e pelos regimentos internos.

Considerando os argumentos expostos, pode-se concluir sobre a devolução da Medida Provisória nº 699, de 2015, e que é aplicável ao trâmite das medidas provisórias em geral, é que o controle de constitucionalidade monocrático exercido pelo Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional não possui amparo constitucional e regimental, e que o correto procedimento para o exercício do controle é a submissão da análise dos pressupostos à Comissão Mista de Deputados e Senadores, a quem compete emitir parecer não vinculativo, e posteriormente ao plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que é competente para realizar a votação acerca do atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Qualquer outro procedimento para verificação dos pressupostos de relevância e urgência, deve ser considerado inconstitucional e passível de correção pelo Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória: Edição e Conversão em Lei*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_16ed.pdf?sequence=45. Acesso em: 19 mai. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. *Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 5, de 2015*. 2015-a Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atodecpm/2015/atodeclaratoriodopresidentedamesa-5-3-marco-2015-780212-publicacaooriginal-146249-cn.html>. Acesso em: 26 mai. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970*. Regimento Comum do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45875/RegimentoComum2016.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 1, de 2002 – CN*. 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: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-norma-2002-497942-pl.html>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. *EM nº 00041/2015 MF*. 2015-b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Exm/ExmMP-669-15.doc. Acesso em: 2 mai. 2018.

BRASIL. *EMI-122-MF-MCT-MDIC-Mpv540*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Exm/EMI-122-MF-MCT-MDIC-Mpv540.htm. Acesso em: 2 mai. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. *Medida Provisória nº 33, de 16 de janeiro de 1989*. Dispensa servidores civis da Administração Federal e dos extintos Territórios Federais, extingue cargos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1988-1989/033.htm. Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. *Medida Provisória nº 446, de 7 de novembro de 2008*. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/446.htm. Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. *Medida Provisória nº 669, de 26 de Fevereiro de 2015*. Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv669.htm. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Ano 22, n. 70, 4 de março de 2015. 2015-c. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=03/03/2015&tipDiario=1#>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 93, de 1970*. Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 19 mai. 2018.

CHIESA, Clélio. *Medidas Provisórias: regime jurídico-constitucional*. Curitiba: Juruá, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de Processo Constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2011.

FIGUEIREDO, Fran. As Medidas Provisórias no Sistema Jurídico-Constitucional Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: a .28. n .110. Abr/jun.1991. p. 137-152.

MARTINS, José Renato. *O Controle de Constitucionalidade das Leis no Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

MELLO FILHO, José Celso de. Considerações sobre as Medidas Provisórias. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo: n.33. jun,1990. P. 203-225.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Carlos Henrique de. Contribuição previdenciária sobre a receita bruta: desoneração tributária? *Revista Tributária das Américas*, São Paulo, v. 7, p. 335-354, jan./jun. 2013.

ROCHA, Carmem Lucia Antunes. O conceito de urgência no Direito Constitucional. *Justiça & Cidadania*, n. 85, p. 6-11, ago/2007.

SANTOS, José Alberto dos. A “devolução” da MP 669: erro jurídico e instabilidade institucional. *Congresso em Foco*, 04/03/2015. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/outros-destaques/a-%E2%80%9Cdevolucao%E2%80%9D-da-mp-669-erro-juridico-e-instabilidade-institucional/>. Acesso em: 22 mai. 2016.

SOUZA, João Henrique Bressan de. Juízo prévio de admissibilidade das medidas provisórias antes de sua entrada em vigor: uma contribuição à segurança jurídica. *Revista Direito e Liberdade*. Mossoró, v. 8, n. 1, p.259-292, jan/jun. 2008. Disponível em: http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/33/28. Acesso em: 26 maio 2018.

TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

UCHÔA, Rostonio. *Processo Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de atos do poder executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 287-301, jan./mar. 2002.

VALADÃO. Comentários sobre as Alterações Tributárias à Constituição Brasileira de 1988. *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n. 413, p. 7-133, 2004.