

Ao Senhor

**LUIZ HENRIQUE PINHEIRO SILVA**

Diretor Executivo da ASÁGUAS

Associação dos Servidores da Agência Nacional de Águas

NOTA TÉCNICA. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.055/2021. REJEIÇÃO TÁCITA PELO CONGRESSO NACIONAL. PERDA DE EFICÁCIA DOS ATOS EMANADOS DURANTE A SUA VIGÊNCIA. PRAZO DO CONGRESSO NACIONAL EM CURSO. DECRETO LEGISLATIVO DEVE DISCIPLINAR AS RELAÇÕES JURÍDICAS DECORRENTES DA MP. POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DOS EFEITOS DAS RELAÇÕES CONSTITUÍDAS SE HOVER INÉRCIA DO CONGRESSO NACIONAL. RETORNO DA VALIDADE DE NORMAS DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO.

Senhor Diretor Executivo,

1. Em atenção à consulta formulada por essa Associação, segue a presente Nota Técnica, com a análise jurídica atinente à eficácia dos atos emanados pela Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética, instituída por meio da Medida Provisória nº 1.055, de 28/06/2021, e rejeitada tacitamente pelo Congresso Nacional.

**I – DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.055. REJEIÇÃO TÁCITA PELO CONGRESSO NACIONAL. PERDA DE EFICÁCIA COM EFEITOS EX-TUNC. POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DE EFEITOS NO CASO DE INÉRCIA DO CONGRESSO NACIONAL**

2. A Medida Provisória nº 1.055 foi publicada em 28 de junho de 2021, com a finalidade de instituir a Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (CREG), cuja ementa trata do objetivo de “*estabelecer medidas emergenciais para a otimização do uso dos recursos hidroenergéticos e para o enfrentamento da atual situação de escassez hídrica, a fim de garantir a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético no País*”.

3. Para tanto, definiu as competências da CREG e designou seis Ministros de Estado para a sua composição, determinando que essa seria presidida pelo Ministro de Minas e Energia.

4. Nos termos do art. 62, § 3º, da Constituição Federal, as medidas provisórias que não forem convertidas em lei, no prazo de 120 dias, perderão a eficácia desde a sua edição. No entanto, caberá ao Congresso Nacional editar decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes do período em que a norma esteve em vigor:

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.

[...]

**§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.**

5. Como pode ser verificado junto ao sítio eletrônico do Congresso Nacional<sup>1</sup>, a vigência da Medida Provisória nº 1.055 terminou em 07/11/2021, motivo pelo qual se iniciou o prazo para que o Parlamento edite o decreto legislativo de que trata o § 3º do art. 62, acima epigrafado.

6. A Mesa Diretora do Congresso Nacional fez publicar em seu *site*, em 08/11/2021, a seguinte informação quanto à tramitação da MP nº 1.055:

Término do prazo de vigência, em 07 de novembro de 2021, da Medida Provisória nº 1055, de 2021, que “Institui a Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética com o objetivo de estabelecer medidas emergenciais para a otimização do uso dos recursos hidroenergéticos e para o enfrentamento da atual situação de escassez hídrica, a fim de garantir a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético no País”.

Nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1 de 2002 – CN, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional comunicará o fato ao Senhor Presidente da República e fará publicar no Diário Oficial da União Ato Declaratório de encerramento do prazo de vigência da referida Medida.

**A matéria aguarda edição de decreto legislativo nos termos do art. 62, §11, da Constituição Federal e do art. 11, § 2º, da Res. 1/2002-CN, até 16 de fevereiro de 2022.**

<sup>1</sup> <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/148920>

(Comunicação publicada no Diário do Congresso Nacional – DCN – de 11/11/2021)

7. Verifica-se, assim, que houve a rejeição tácita da MP nº 1.055, o que, em regra, significa que a referida MP perdeu a eficácia desde que fora editada. Conforme leciona Alexandre de Moraes<sup>2</sup>, “*A decadência da Medida Provisória, pelo decurso do prazo constitucional, opera a desconstituição, com efeitos retroativos, dos atos produzidos durante sua vigência*”.

8. No entanto, há desdobramentos decorrentes da parte final do § 3º do art. 62, CRFB/1988. Isso porque o constituinte derivado, embora tenha determinado que o Congresso Nacional irá regulamentar as relações jurídicas oriundas da norma que não mais integra o ordenamento jurídico, criou uma exceção à regra da retroatividade. Trata-se da possibilidade de o parlamento quedar-se inerte quanto ao referido decreto legislativo, nos termos do art. 62, § 11, o que faz com que os efeitos dessa medida provisória sejam conservados:

**§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.**

9. Logo, caso o decreto legislativo de que trata o § 3º, art. 62, CRFB/1988, não seja editado pelo Congresso Nacional, a medida provisória terá perdido a eficácia, no entanto, serão preservadas as relações jurídicas decorrentes do período em que esteve vigente. Na lição de Alexandre de Moraes:

A perda retroativa de eficácia jurídica da medida provisória ocorre tanto na hipótese de explícita rejeição do projeto de sua conversão em lei quanto no caso de ausência de deliberação parlamentar no prazo constitucional, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes, e o faz através de Decreto-legislativo.

Esse entendimento foi consagrado pela Emenda Constitucional nº 32/01 que, expressamente, determinou no § 3º, do art. 62, que as medidas provisórias perderão eficácia desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 60 dias, prorrogável uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Caso, porém, o Congresso Nacional não edite o decreto legislativo no prazo de 60 dias após a rejeição ou perda de sua eficácia, a medida

<sup>2</sup> Moraes, Alexandre de. Direito constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 782.

provisória continuará regendo somente as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência.

**Dessa forma, a Constituição permite, de forma excepcional e restrita, a permanência dos efeitos *ex nunc* de medida provisória expressa ou tacitamente rejeitada, sempre em virtude de inércia do Poder Legislativo em editar o referido Decreto Legislativo.**

Trata-se de retorno envergonhado dos efeitos *ex nunc* resultantes da rejeição do antigo Decreto-lei, que possibilitavam a manutenção da vontade unilateral do Presidente da República, mesmo tendo sido rejeitada pelo Congresso Nacional. Todavia, somente não haverá a perda retroativa de eficácia jurídica da medida provisória se o Poder Legislativo permanecer inerte no referido prazo constitucional.

(Alexandre de Moraes. Direito constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 784)

10. Como a vigência da MP nº 1.055 se encerrou em 07/11/2021, o Congresso Nacional tem até o dia 16/02/2022 para editar o Decreto Legislativo que irá regular as relações jurídicas decorrentes dos atos oriundos da CREG, instituída pela MP.

11. Embora a Constituição Federal seja omissa em relação ao que ocorre durante esse prazo de que dispõe o Congresso, é certo que a regra geral é a da retroatividade, fazendo com que os atos sejam desconstituídos desde a edição da MP, o que incluiria aqueles emanados da CREG.

12. No entanto, os Profs. Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco tratam a matéria de modo diverso. Para eles, embora a norma tenha perdido a vigência, seria desastroso retroagir ao *status quo ante* nesse período em que se aguarda a deliberação do Poder Legislativo. Isso porque seria criado um vácuo jurídico, especialmente na hipótese de ter concretizada a regra do § 11, art. 62, o que faria com que os efeitos da MP fossem conservados. Nesse sentido, lecionam os juristas:

O § 3º do art. 62 da Constituição prevê que as relações jurídicas formadas durante o período em que a medida provisória esteve em vigor deverão ser disciplinadas pelo Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo.

Atento às desastrosas consequências que a perda de vigência da medida provisória pode acarretar no âmbito da segurança das relações, o constituinte prevê que o Congresso regulará essas relações.

[...]

**O texto constitucional não é claro quanto ao que ocorre durante o prazo de sessenta dias de que o Congresso dispõe para a edição do decreto legislativo. O intuito da norma e a sua compreensão no novo sistema instaurado pela Emenda n. 32/2001 conduzem a crer que, nesse período, as relações continuam sob a regência da medida provisória,**

[www.mauromenezes.adv.br](http://www.mauromenezes.adv.br)

**somente dela se apartando se o Congresso se dispuser a discipliná-las diferentemente. Entender de outra forma corresponderia a aceitar um vácuo normativo no período em que se aguarda a deliberação do Congresso, o que não atende ao propósito de segurança jurídica que inspirou o próprio dispositivo da Lei Maior.**

(Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. pp. 1503-1504)

13. Seguindo esse entendimento, os atos emanados pela CREG conservariam seus efeitos entre os sujeitos de direito que as normas vincularam e atinentes ao período no qual a MP esteve em vigor, não podendo haver projeção desses efeitos para o futuro.

14. Em função disso, entende-se que as normas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico que porventura estivessem em conflito com aquelas oriundas da CREG voltam imediatamente a vigorar no ordenamento jurídico, e as decorrentes da CREG não podem mais produzir efeitos no ordenamento jurídico, senão aqueles já produzidos e que não serão desconstituídos, a menos que o Congresso Nacional delibere de modo diverso. Neste sentido encontra-se o posicionamento dos Profs. Mendes e Gonet Branco:

**O que se haverá de resguardar são as relações ocorridas enquanto a medida provisória esteve em vigor. Mesmo assim, porém, se a medida provisória rejeitada instituíra uma alteração no modo de ser de relações que a antecediam, a regulação que estabeleceu somente haverá de colher os fatos que se deram no tempo em que esteve em vigor. A regulação criada pela medida provisória não se projeta para o futuro; apenas preserva a validade dos atos praticados antes de ser repelida. Rejeitada a medida provisória, torna a vigorar a regra que ela havia alterado.**

(Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. pp. 1505)

## **II – CONCLUSÃO**

15. Diante dos fundamentos e das considerações apresentadas a título de Nota Técnica, referentes aos efeitos da Medida Provisória nº 1.055, de 28/06/2021, tacitamente rejeitada pelo Congresso Nacional, conclui-se que as decisões e publicações da Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética continuam válidas especificamente nas relações jurídicas já estabelecidas e durante o prazo em que vigorou, não podendo haver projeção de seus efeitos para o futuro.

[www.mauromenezes.adv.br](http://www.mauromenezes.adv.br)

•**Brasília/DF:** Setor Bancário Sul, Quadra I, Bloco K, Edifício Seguradoras, 5º e 14º andares - Asa Sul - CEP: 70.093-900 - Telefone: +55 (61)2195.0000

•**Salvador/BA:** Alameda Salvador, 1057, 14º Andar, Salvador Shopping Business, Torre América - CEP: 41820-790 - Telefone: +55 (71) 4009.0000

•**São Paulo/SP:** Rua Apeninos, 222, 3º Andar, Sala 3010, Edifício Esfera Office - CEP: 01533-000 - Telefone: +55 (11) 3070.0600

16. Em função disso, as resoluções da ANA que eventualmente estivessem em conflito com as decisões da CREG voltam a vigorar, em virtude da perda da eficácia da MP nº 1.055.

17. Colocamo-nos à disposição para oferecer quaisquer esclarecimentos adicionais, se necessários.

Brasília, 09 de novembro de 2021.

**LEANDRO MADUREIRA SILVA**  
 OAB/DF nº 24.298  
 Advogado da Unidade Brasília

**ROSELÉIA CORDEIRO DOS SANTOS**  
 Estagiária  
 Unidade Brasília