

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

VITÓRIA DE SOUSA LEITE

MAPEANDO O CAMINHO: Uma Revisão da Literatura sobre Medidas Provisórias e
Sua Transformação ao Longo da Última Década

Brasília
2023

VITÓRIA DE SOUSA LEITE

MAPEANDO O CAMINHO: Uma Revisão da Literatura sobre Medidas Provisórias e
Sua Transformação ao Longo da Última Década

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Paulo Carlos Du Pin Calmon

Orientador: Paulo Carlos Du Pin Calmon

Brasília
2023

VITÓRIA DE SOUSA LEITE

MAPEANDO O CAMINHO: Uma Revisão da Literatura sobre Medidas Provisórias e
Sua Transformação ao Longo da Última Década

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Paulo Carlos Du Pin Calmon

Brasília, 30 de novembro de 2023

BANCA EXAMINADORA

Paulo Carlos Du Pin Calmon
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Prof. Dr, Paulo Carlos Du Pin Calmon
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Dedico à minha doce mãe, Maria das Dores Leite de Sousa, sem a senhora eu não seria nada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Maria das Dores Leite de Sousa. Eu te amo, mãe. Agradeço aos meus amigos e à minha família. Agradeço aos meus gatinhos, Laranjinha e Peludo. Agradeço aos meus professores e colegas de graduação que foram pacientes comigo e me orientaram ao longo da graduação.

"Confia ao Senhor as tuas obras, e teus pensamentos serão estabelecidos." (Provérbios 16:3)

RESUMO

Este trabalho é uma revisão bibliográfica dos materiais de Trabalho de Conclusão de Curso apresentados por alunos do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal entre os anos de 2012 e 2022, com foco em casos relacionados às medidas provisórias. Este trabalho está subdividido em três partes, na parte introdutória é apresentado o tema, problema e objetivos, além da relevância e objetivos do trabalho. A parte de desenvolvimento é aberta com a conceituação do que são medidas provisórias e detalhamento das mudanças de entendimentos regimentais sobre medidas provisórias. A segunda parte do desenvolvimento concentra-se no resumo dos trabalhos de conclusão de curso selecionado, com foco no que era pretendido abordar. Por fim, o trabalho conclui sugerindo novos campos de pesquisa.

Palavras-chave: Medidas Provisórias; Instituto Legislativo Brasileiro; Revisão Literária

ABSTRACT

This work is a bibliographical review of the Course Completion Work materials presented by students of the Brazilian Legislative Institute (ILB) of the Federal Senate between the years 2012 and 2022, focusing on cases related to provisional measures. This work is subdivided into three parts, in the introductory part the theme, problem and objectives are presented, in addition to the relevance and objectives of the work. The development part opens with the conceptualization of what provisional measures are and details of changes in regulatory understandings about provisional measures. The second part of the development focuses on the summary of the selected course conclusion works, focusing on what was intended to be addressed and consequently the results highlighted by the authors in the conclusion. Finally, the work concludes by suggesting new fields of research.

Keywords: Provisional Measure; Brazilian Legislative Institute; Literary Review;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CEFOR	Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
CF	Constituição Federal
CMMPV	Comissão Mista de Medida Provisória
CN	Congresso Nacional
ILB	Instituto Legislativo Brasileiro
MP	Medida Provisória
STF	Supremo Tribunal Federal
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CD	Câmara dos Deputados

LISTA DE SÍMBOLOS

§ Parágrafo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	DESENVOLVIMENTO	15
2.1	CONCEITUAÇÃO DO QUE É MEDIDA PROVISÓRIA E MUDANÇAS DE TRAMITAÇÃO	15
2.2	PRODUÇÃO LITERÁRIA	24
2.3	INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO	25
2.4	PROBLEMAS DE PESQUISAS	25
2.4.1	Emendas Apresentadas à Medidas Provisórias	25
2.4.2	Devolução de Medidas Provisórias	28
2.4.3	Temas Orçamentários	29
2.4.4	Temas Diversos	30
2.4.5	Decisões do STF e Controle de Pauta	30
3	CONCLUSÃO	33
	REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

A medida provisória é uma espécie normativa prevista na Constituição Federal de 1988, que delega ao Presidente da República poderes atípicos de legislar. O presente artigo tem como tema o processo legislativo federal aplicado ao caso das medidas provisórias, em específico a produção de literatura acadêmica aplicada ao caso das Medidas Provisórias entre 2012 e 2020.

Segundo Limongi e Figueiredo (2001, p. 14) as medidas provisórias "são instrumentos eficazes com que o Executivo conta para superar resistências e impor sua vontade ao Congresso". Mas, sozinhas, permite com que o Executivo atue contra a vontade da maioria.

As Medidas Provisórias conferem ao Poder Executivo um certo controle de agenda legislativa ao interferir nos trabalhos legislativos e também afeta imediatamente o ordenamento jurídico. Segundo o caput do Art. 62 da Constituição Federal, as Medidas Provisórias têm força imediata de lei e podem versar sobre diversos temas, conseqüentemente o nível de impacto social de uma Medida Provisória é incomensurável e a compreensão das normas jurídicas que amparam o texto constitucional é necessária para uma aplicação sofisticada deste tipo de normativa. Ao longo da última década, foram editados mais textos jurídicos e legislativos que sustentam a Medida Provisória, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029 de 2012 (ADI 4029/2012), a Questão de Ordem nº 6 de 2015 (QO 6/2015) e o Ato Conjunto das Mesas do Congresso Nacional nº 1 de 2020 (AC 01/2020).

Mediante a complexidade jurídica que permeia as Medidas Provisórias desde o seu estabelecimento na Constituição Federal de 1988 e a maneira como esta afeta o cotidiano político dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, é quase que automática a necessidade de compreensão do universo em que orbitam as Medidas Provisórias.

Portanto, diversos trabalhos de conclusão de cursos (TCC) dos centros de formação de especialistas das Casas do Congresso Nacional tratam sobre Medidas

Provisórias e as têm como palavra-chave. Neste trabalho é explorado os TCC do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), do Senado Federal apresentados entre 2012 e 2022. A escolha do ILB se dá pela interferência direta na formação de especialistas em processo legislativo federal dos servidores públicos e comissionados do Senado Federal.

No edital nº 01/2023 ILB/SF que trata da seleção de discentes às vagas do curso de pós-graduação lato sensu em poder legislativo e direito parlamentar, é elencado no ponto 3.1, que trata dos requisitos para participação, que apenas servidores públicos do Senado Federal e comissionados ou órgão parceiro poderão participar do processo seletivo. Esse público, apesar de não ser o protagonista dos processos decisórios no Congresso Nacional, pertence à classe de administradores do processo decisório, sendo suporte e assessoria dos parlamentares, sendo estes os definidores da decisão final. Ou seja, compreender os anseios acadêmicos dos trabalhadores envolvidos ao processo legislativo federal ajuda a compreender quais são os temas mais pertinentes para eles e como esses temas têm sido percebidos no cotidiano dos corredores do Senado Federal.

Dentre as atribuições do ILB, compete exercer as prerrogativas de Escola de Governo do Senado Federal, que consistem em gerir e executar a Política de Capacitação do Senado Federal e o Programa de Integração e Modernização do Poder Legislativo Brasileiro (Interlegis); conceber, formular, executar e avaliar as ações de formação, treinamento e desenvolvimento de pessoas e equipes, considerando a diversidade de conhecimentos técnicos institucionalmente requeridos, e incluindo as dimensões estratégica, tática e operacional no que tange aos conhecimentos gerenciais; propor Planos de Capacitação, com o apoio das demais unidades da Casa; promover e fomentar pesquisas científicas relacionadas ao Poder Legislativo e sua inter-relação com os demais poderes e instituições democráticas, bem como disponibilizar o conhecimento produzido aos cidadãos por meio de cursos abertos e outras iniciativas; fomentar, apoiar e assistir, com o necessário suporte técnico, o processo de modernização do Poder Legislativo Brasileiro, integrando-o em suas instâncias federal, estadual e municipal, visando melhorar a comunicação e o fluxo de informações entre os legisladores, bem como para aumentar a eficiência e a eficácia das administrações das Casas Legislativas;

promover a participação cidadã nos processos legislativos e a formação da Comunidade Virtual do Legislativo.

O Art. 62 da Constituição Federal de 1988, prevê que em casos de relevância e urgência, o Poder Executivo poderá editar medidas provisórias com força imediata de lei. Por conta da sua natureza dinâmica e multifacetada, sendo possível a sua utilização em diversos temas, mostra-se necessário compreender as contribuições sobre medidas provisórias produzidas pelos alunos do Instituto Legislativo Brasileiro ao longo da última década porque é o centro de formação do Senado Federal, que compõe o Congresso Nacional Brasileiro, concentrando-se uma formação intensa de profissionais atuantes no processo legislativo. Além disso, o período específico justifica-se pelas mudanças de tramitação impostas, em 2012, o STF decidiu que as Medidas Provisórias deveriam ser analisadas pelas Comissões Mistas e em 2020, por conta do contexto pandêmico, retornou a tramitação anterior à 2012. A inclusão de mais dois anos visa abranger um período significativo e o término do Governo Bolsonaro.

Sendo assim, o presente artigo estabeleceu como problema identificar quais foram as abordagens do estudo sobre Medidas Provisórias entre 2012 e 2022, respondendo a seguinte pergunta: Quais foram as abordagens do estudo sobre Medidas Provisórias entre 2012 e 2022? E, como objetivo geral, analisar a evolução dos estudos acadêmicos e pesquisas sobre medidas provisórias ao longo do tempo, identificando os principais problemas de pesquisa. na Biblioteca Digital do Senado, produzido como material acadêmico para formação no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado Federal)

Para alcançar este objetivo será realizado uma revisão cronológica da literatura acadêmica sobre medidas provisórias, identificando e categorizando os estudos publicados desde 2012 até 2022; analisar como os temas abordados nos estudos evoluíram ao longo do tempo, identificando se novas áreas de pesquisa surgiram ou se houve mudanças significativas nas ênfases temáticas e apontar um novo campo de estudos.

Além deste capítulo introdutório, o trabalho será dividido em um segundo capítulo de desenvolvimento, sendo o primeiro subcapítulo dedicado a explicar o que é medida provisória e explicar as mudanças de tramitação desde a Constituição Federal de 1988, seguido de um mapa cronológico destacando as principais alterações e o seguinte subcapítulo abordará a quantidade de materiais produzidos no ILB entre 2012 e 2022 sobre medidas provisórias, o capítulo seguinte resumirá os problemas de pesquisa e por fim a conclusão.

Esta revisão literária será um marco para os estudos sobre processo legislativo aplicado a medidas provisórias, apontando que os estudos sobre medidas provisórias devem ser ampliados. Ao final, é pretendido identificar qual foi tema mais estudado pelos alunos do ILB ao longo da última década, além de contribuir para a produção literária sobre o tema e ser um material consultivo.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 CONCEITUAÇÃO DO QUE É MEDIDA PROVISÓRIA E MUDANÇAS DE TRAMITAÇÃO

A Medida Provisória é uma espécie normativa prevista na Constituição Federal que confere ao Poder Executivo o poder atípico de legislar. No Art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), está previsto que as Medidas Provisórias podem ser utilizadas em casos de relevância e urgência, devendo ser submetidas à apreciação imediata do Congresso Nacional, que analisará a medida com base nos pressupostos constitucionais e no mérito. Vale destacar que o mesmo artigo enumera vedações temáticas para o escopo de edição de Medidas Provisórias, proibindo temas relacionados à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; diretrizes orçamentárias, planos plurianuais, orçamentos e créditos adicionais; detenção ou sequestro de bens; reservada à lei complementar ou já disciplinada em projeto de lei pendente de sanção ou veto (BRASIL, 1988).

Aliás, a apreciação sobre o mérito da matéria só ocorre se os pressupostos constitucionais de relevância e urgência forem atendidos, sendo avaliados pela Comissão Mista da Medida Provisória (CMMPV). O prazo de apreciação de uma Medida Provisória é de 60 dias, prorrogáveis por igual período, ou seja, uma Medida Provisória deve ser apreciada em até 120 dias. Contudo, se uma Medida Provisória for editada durante o recesso parlamentar do Congresso Nacional, o prazo constitucional para apreciação somente começa a valer após o início da sessão legislativa, que é 02 de fevereiro, assim é prolongado a validade da Medida Provisória. Ademais, o § 2º do Art. 64 da CF dispõe que, em caso de matéria com urgência constitucional que é de iniciativa do Presidente da República, caso a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa serão sobrestadas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se finalize a votação.

Para exemplificar, a MPV 1154/2023, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, foi apresentada em 2 de janeiro de 2023, mas o prazo para deliberação somente começou em 2 de fevereiro de 2023, data que marca o início da nova legislatura (57ª legislatura) e também da sessão legislativa. O prazo inicial para apreciação se encerrava no dia 2 de abril (60 dias), e o regime de urgência passaria a obstruir a pauta a partir de 19 de março (46º dia). Apesar disso, a apreciação não ocorreu no prazo, sendo estendida até 1º de junho (120 dias). No final, a Medida Provisória foi aprovada em formato de Projeto de Lei de Conversão (PLV), que é a transformação de uma Medida Provisória, quando seu texto é alterado pelos parlamentares e não mantém o texto original do Poder Executivo.

A apreciação de uma Medida Provisória ocorre, então, por uma comissão mista, seguida pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que devem apreciar a Medida Provisória ou o Projeto de Lei de Conversão em votação em turno único, com a presença da maioria absoluta dos parlamentares, sendo na Câmara 257 deputados e no Senado 41 senadores. Após isso, se a Medida Provisória for mantida em seu texto original, o Congresso Nacional a promulga, mas se o texto for alterado e transformado em Projeto de Lei de Conversão, a matéria segue para a fase executiva de sanção ou veto que, caso seja vetado por completo ou parcialmente, voltará para avaliação do Congresso Nacional.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 2º, dispõe que os poderes da União são independentes e harmônicos entre si, sendo eles o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O Brasil, respaldado pela Teoria da Separação de Poderes de Montesquieu, que acreditava na necessidade de evitar governos soberanos e na produção de normas tirânicas, estabelece a autonomia e os limites de cada poder. Assim, foi concebida a ideia de que somente o poder pode controlar o poder, e o sistema de freios e contrapesos foi estabelecido para que um poder fiscalizasse o outro, a fim de conter abusos e garantir que cada poder desempenhe funções distintas, harmônicas e independentes.

Após a redemocratização em 1985 e a promulgação da Constituição Federal em 1988, foi estabelecido um sistema político independente e democrático, com

autonomia entre os três poderes. No entanto, o texto precisou ser emendado para ser aprimorado. No texto original da Constituição Federal de 1988, o Art. 62 tinha apenas um parágrafo único além do seu próprio caput, que, além de não vedar temas, não regulava a tramitação e nem mesmo vedava a reedição de medida provisória não apreciada. Além disso, o prazo para a apreciação era de até 30 dias. Por conseguinte, no governo Collor foram editadas ao menos 2,75 medidas provisórias por mês (FOLHA DE S. PAULO, 1998).

Assim, mediante ao contexto exposto anteriormente, foi editada a Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001 (EC 32/2001), que vedou a reedição, na mesma sessão legislativa, de Medida Provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, conforme dispostos no § 10, do Art. 62. Desse modo, visando o aprimoramento do processo legislativo, foram estabelecidas outras mudanças, como que em caso de sessão legislativa extraordinária, o Congresso deliberará sobre a matéria convocada e, obrigatoriamente, sobre as medidas provisórias que, na data da convocação, estiverem pendentes de apreciação, sendo as mesmas automaticamente incluídas na pauta da convocação.

Além disso, foram impostas limitações materiais de temas, como nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; diretrizes orçamentárias, planos plurianuais, orçamentos e créditos adicionais; detenção ou sequestro de bens; reservada à lei complementar ou já disciplinada em projeto de lei pendente de sanção ou veto, além de matéria de teor tributário.

Como mencionado anteriormente, com a mudança estabelecida pela EC 32/2001, foi adicionado um novo prazo de vigência de Medidas Provisórias, que passaram a valer por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta, tendo perda de eficácia caso não fossem apreciadas pelo Congresso Nacional no período estabelecido. Além disso, o § 4º estabeleceu que os prazos citados anteriormente serão suspensos no período de recesso parlamentar. O § 6º reforça que uma

medida provisória somente sobrestará a pauta após 45 dias, até que se ultime a votação.

Além disso, os § 8º e 9º já eram previstos na Constituição Federal, no entanto, foram acrescentados à EC 32/2001, e preveem que as medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados e que 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.

O § 10 vedou por completo a reedição, na mesma sessão legislativa, de Medida Provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. É necessário compreender que sessão legislativa difere de legislatura. O primeiro diz respeito a um ano legislativo, enquanto a legislatura compreende o período de quatro anos de um mandato. Para exemplificar, 2023 compreende o primeiro ano de sessão legislativa da 57ª legislatura.

Adicionalmente, o § 11 prevê que, caso não seja editado o decreto legislativo que regule as relações jurídicas de uma MP rejeitada ou que tenha perdido a eficácia por decurso de prazo, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência serão conservadas. E, caso seja aprovado um projeto de lei de conversão alterando o texto da medida provisória, este será mantido em vigor até que o Presidente da República sancione ou vete a matéria.

Além disso, o Art. 64 também teve modificações, sendo mantido o sobrestamento de pauta a partir do 46º dia de uma matéria com urgência constitucional, exceto das que tenham prazo constitucional determinado, como a apreciação de MPs. Como exemplo, se uma MP trancou a pauta da Câmara dos Deputados, serão afetadas todas as deliberações legislativas da Casa, exceto a deliberação de outras medidas provisórias.

O § 6º do Art. 66 também foi modificado, apesar de não citar diretamente Medidas Provisórias, impactando-as. Afinal, caso seja esgotado sem deliberação o prazo de apreciação de um veto no Congresso Nacional, serão sobrestadas a

apreciação de demais matérias legislativas. Antes disso, o texto constitucional previa que veto sobrestava todas as matérias legislativas, exceto medidas provisórias.

O Art. 246 vedou a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive.

A EC 32/2001 é multifacetada e abrangeu diversas partes que careciam de explicação na Constituição Federal de 1988, lapidando o texto original em relação às medidas provisórias. Contudo, apesar de o texto soar completo, os principais atores envolvidos no processo legislativo precisaram adaptar as regras conforme suas preferências. Assim, em 2009, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, respondeu à Questão de Ordem nº 411/2009, que defende a tese de que as resoluções previstas no inciso VII do Art. 59, C.F., não estão subordinadas ao trancamento da pauta, pois não se incluíam na definição da expressão "deliberações legislativas", sujeitas a sobrestamento por medidas provisórias, nos termos do § 6º do art. 62 da Constituição. Alega que as resoluções podem ser caracterizadas como matéria administrativa, *interna corporis*, que se excluem do âmbito da lei; conclui afirmando que toda matéria administrativa afeta ao conhecimento do Plenário da Câmara não fica inibida em face de medida provisória aguardando deliberação.

A questão de ordem foi apresentada pelo deputado Regis de Oliveira (PSC/SP), fundamentada no Art. 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), bem como nos arts. 62 e 59 da Constituição Federal, apontando que as resoluções previstas no inciso VII do Art. 59 não fazem parte do que deve ser abarcado pelo sobrestamento de pauta com base no Art. 62, afirmando que as resoluções não fazem parte do processo legislativo.

A resposta de Michel Temer dividiu-se em natureza política e jurídica. Em relação à natureza política, o Presidente da Câmara dos Deputados à época, destacou que haviam 10 Medidas Provisórias tramitando na Casa, além de uma décima primeira que havia retornado do Senado Federal, apontando que a pauta do

Plenário da Câmara dos Deputados estava controlada por medidas provisórias até o final do ano.

"Portanto, se não encontrarmos uma solução no caso interpretativo do texto constitucional que nos permita o destrancamento do pauta, nós vamos passar, Deputadas e Deputados, praticamente esse ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias. Aqui, estou me cingindo a colocações de natureza política. Eu quero, portanto, dar uma resposta à sociedade brasileira, dizendo que nós encontramos aqui uma solução que vai nos permitir legislar." CÂMARA DOS DEPUTADOS. Questão de Ordem nº 411 de 2009. Brasília, DF

No quesito jurídico, ele ressaltou que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, destacando a igualdade de poderes entre os Três Poderes e enfatizando o abandono da ideia ditatorial de prevalência do Poder Executivo sobre os demais poderes. "Para dizer uma obviedade, o Executivo executa, o Legislativo legisla e o Judiciário julga."

Em sua resposta, foi pontuado que a melhor maneira de entender uma norma jurídica é por meio da interpretação sistêmica. Ou seja, é necessário encaixar um dispositivo constitucional no sistema para realizar a interpretação correta do texto. Assim, compreendeu que as matérias legislativas que seriam trancadas seriam aquelas ordinárias, compreendendo matérias acerca das quais a Constituição autoriza a emissão de Medidas Provisórias. Projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição e projetos de lei ordinária com matéria penal não trancariam a pauta. Além disso, medidas provisórias não trancariam a pauta de sessão legislativa extraordinária.

"Então, se eu ficar na interpretação literal "todas as deliberações legislativas", eu digo, nenhuma delas pode ser objeto de apreciação. Mas não é isso que diz o texto. Eu pergunto, e a pergunta é importante: uma medida provisória pode versar sobre matéria de lei complementar? Não pode. Há uma vedação expressa no texto constitucional. A medida provisória pode modificar a Constituição? Não pode. Só a emenda constitucional pode fazê-lo. A medida provisória pode tratar de uma matéria referente a decreto legislativo, por exemplo, declarar a guerra ou fazer a paz, que é objeto de decreto legislativo? Não pode. A medida provisória pode editar uma resolução sobre o Regimento Interno da Câmara ou do Senado? Não pode. Isto é matéria de decreto legislativo e de resolução. Aliás aqui faço um parêntese: imaginem os senhores o que significa o trancamento da pauta. Se hoje estourasse um conflito entre o Brasil e um outro país, e o Presidente mandasse uma mensagem para declarar a

guerra, nós não poderíamos expedir o decreto legislativo, porque a pauta está trancada até maio. Então nós mandaríamos avisar: só a partir do dia 15 ou 20 de maio nós vamos poder apreciar esse decreto legislativo. Não é?" CÂMARA DOS DEPUTADOS. Questão de Ordem nº 411 de 2009. Brasília, DF

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029 de 2012 (ADI 4029/2012) e entendeu que a tramitação da Medida Provisória 366/2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e foi convertida na Lei Federal nº 11.516/07, foi inconstitucional porque não foi atendida a tramitação constitucional prevista. Assim, a ADI 4029/2012 decidiu que as próximas medidas provisórias necessariamente deveriam ser apreciadas pelas Comissões Mistas.

O relator, Ministro Luiz Fux, apontou a não observância ao Art. 62, § 9º, da Carta Magna, que cita diretamente a necessidade de exame e emissão de parecer das Comissões Mistas das Medidas Provisórias. Em uma breve recapitulação do que ocorreu na tramitação da MPV 366/07, houve a constituição do órgão colegiado, no entanto, não houve quórum para a votação, sendo necessário um terço dos membros da Comissão Mista.

Pelo não atendimento ao pressuposto constitucional de Comissão Mista, foram observados elementos da Resolução nº 1 do Congresso Nacional de 2002 (RCN 1/2002), que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) e diz a respeito da apreciação das Medidas Provisórias. Os artigos 5º e 6º da RCN 1/2002 estabelece prazo de 14 dias para que as comissões mistas emitam parecer sobre medidas provisórias e que, caso seja esgotado o prazo sem análise da matéria, a Comissão Mista designará relator, que designará parecer no Plenário da Câmara dos Deputados. No seu parecer, Fux comparando com a *Lei Nacional nº 26.122/06, que dispõe sobre o "régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes"*, lei argentina que trata de mecanismo parecido ao da medida provisória e que permite que o decreto seja analisado diretamente pelas Câmaras, caso o parecer não seja proferido pela Comissão Mista no prazo de dez dias. Enfatizando que a dispensa da Comissão Mista é prevista pela Constituição, diferente do caso brasileiro.

Os argumentos utilizados para justificar a dispensabilidade das comissões mistas pelos parlamentares se davam pelo exíguo prazo de apreciação e o trancamento de pauta pela não apreciação imediata. O que Fux apontou ser argumentos frágeis, sendo que a urgência somente passa a conta após 45 dias do envio da matéria ao CN e, além disso, o texto destaca que o regime de urgência constitucionalmente previsto para as Medidas Provisórias não representa uma exceção ao Art. 62, § 9º, da Constituição. Esse artigo impõe a efetiva participação da Comissão Mista no processo de conversão das medidas provisórias em lei.

Além disso, no parecer Fux apontou que existia um conveniente desrespeito à Constituição Federal e que a edição da MPV 366/07 nem mesmo era urgente, o que causava um controle de pauta legislativa e travava as deliberações legislativas, o que já havia sido apontado pelo Michel Temer em 2009.

"A má utilização dos provimentos de urgência pelo Executivo pode gerar efeitos indesejados, não somente para a ordem social, mas igualmente para a dinâmica decisória das Casas parlamentares, com constantes trancamentos de pauta e apressando a deliberação sobre temas que demandariam maior reflexão." SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029 de 2012. Relator: Luiz Fux.

O Ministro admitiu a inconstitucionalidade da Lei 11/516/2007 e sua nulidade pelo prazo de 24 meses e cabendo ao Congresso Nacional aprovar nova Lei, de teor semelhante, que impedirá a solução de continuidade na existência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Para manter a estabilidade e segurança jurídica decorrentes das normas jurídicas resultantes das Medidas Provisórias convertidas em lei, em futuras ações que discutam a constitucionalidade formal de leis frutos de conversão de medidas provisórias pelo mesmo rito, será conferido idêntico tratamento, qual seja, a postergação da nulidade da lei para o futuro e que não seriam anuladas.

Em março de 2020 iniciou-se o período de crise de saúde a nível mundial da pandemia do COVID-19, por questões de segurança e saúde pública, as mesas do Congresso Nacional, composta pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, editaram o Ato Conjunto das Mesas do Congresso Nacional nº 01 de 2020 (AC

01/2020), que abria exceção para apreciação de medidas provisórias que, naquele contexto, seria apreciada diretamente pelos plenários de cada Casa.

Entre as justificativas, constava a indispensabilidade do pleno do Parlamento, a implementação de Solução de Deliberação Remota (SDR) distintos para cada Casa e que não abarcava as Comissões Mistas, além da necessidade de deliberar sobre as medidas provisórias. O ato dispunha sobre as medidas provisórias editadas durante a vigência da Emergência em Saúde Pública e do estado de calamidade pública decorrente da COVID-19.

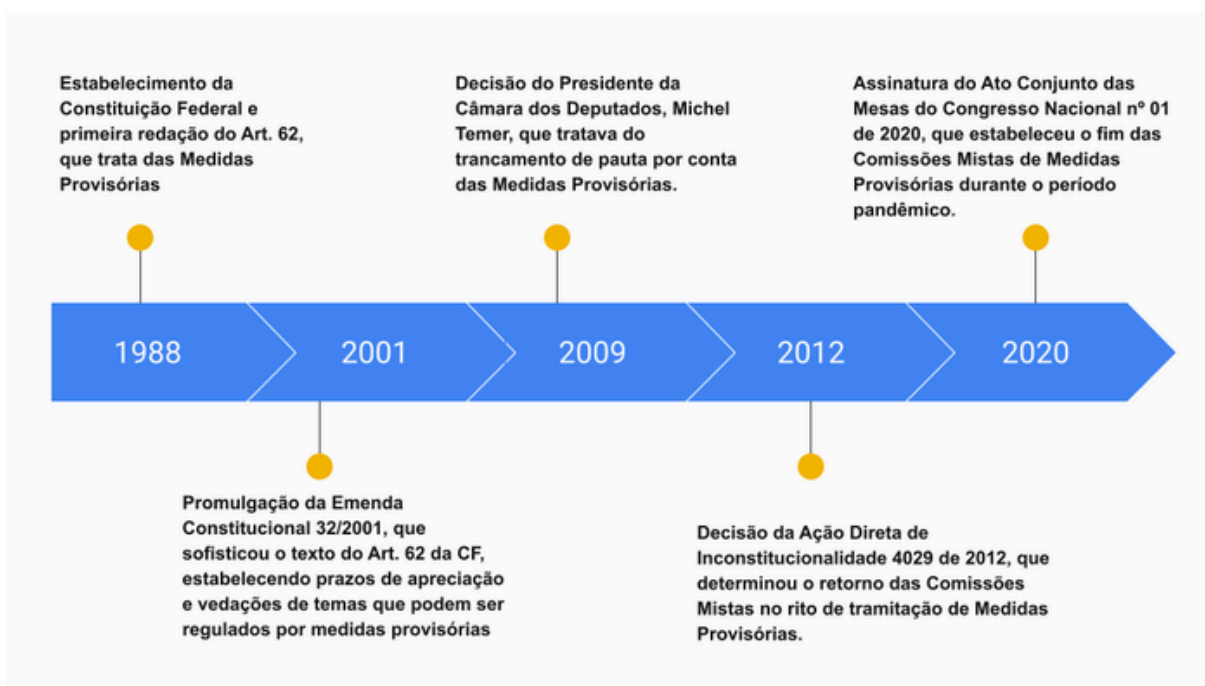
Assim, as Medidas Provisórias eram instruídas no Plenário da Câmara dos Deputados e posteriormente no Senado Federal, com um parlamentar sendo indicado como relator uma parlamentar de cada Casa. A apresentação de emendas não foi diferenciada, sendo protocoladas na Secretaria Legislativa do Congresso Nacional por qualquer parlamentar. Os artigos 4º e 5º previa que a Câmara dos Deputados deveria analisar a matéria até o 9º dia de vigência da medida provisória e o Senado Federal deveria analisar até o 14º.

Era previsto no Art. 2º, parágrafo único que este modelo de apreciação duraria enquanto Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19. Por conta disso, no primeiro de 2023 houve um embate entre os então presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal, Arthur Lira e Rodrigo Pacheco. De um lado, Rodrigo Pacheco desejava o retorno do rito constitucional, de outro, Arthur Lira queria modificações. Assim, o representante da Câmara dos Deputados sugeriu mudanças para formação de acordo, em especial quanto à quantidade proporcional de senadores e deputados e quanto aos prazos de votação.

Diante do impasse entre as Casas sobre o retorno das Comissões Mistas, o senador e líder da Maioria no Senado, Renan Calheiros (MDB/AL), apresentou Questão de Ordem nº 2 de 2023 - protesto formal para esclarecimentos acerca da condução dos trabalhos legislativos - para a instalação de Comissões Mistas, acatada pelo Presidente do Congresso, Rodrigo Pacheco.

Na Questão de Ordem nº 2/2023, Renan Calheiros apontou exatamente o dispositivo disposto no Art. 2º do Ato Conjunto 01/2020, que previa apenas o modelo de tramitação extraordinário no período em que se perdurasse a pandemia da COVID-19. Na decisão do Rodrigo Pacheco, que também é presidente do Congresso Nacional, a retomada da ordem constitucional e do cumprimento da Constituição no rito das medidas provisórias. Estava em jogo, além do controle da tramitação das Medidas Provisórias, as normativas apresentadas pelo novo Governo e que até então não tinham sido apreciadas, como a MPV 1154/2023, citada anteriormente e que organizava os órgãos da Presidência da República e Ministérios.

Figura 1



Fonte: A autora (2023).

2.2 PRODUÇÃO LITERÁRIA

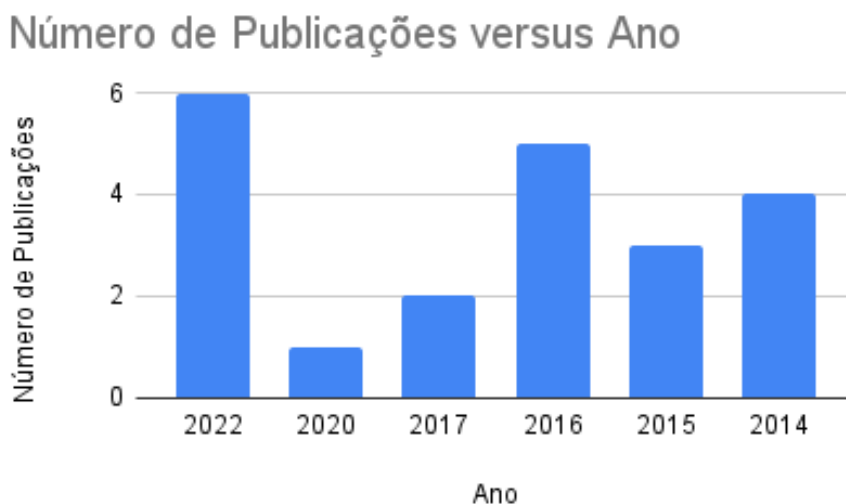
Entre 2012 e 2022 foram disponibilizados ao todo 22 trabalhos sobre Medidas Provisórias na plataforma Biblioteca Digital do Senado Federal, produzidos no Instituto Legislativo Brasileiro. A escolha do ILB se dá pelas suas atribuições de exercer as prerrogativas de Escola de Governo do Senado Federal, que entre elas, consta gerenciar e executar a Política de Capacitação do Senado Federal e, para além disto, o edital de seleção de candidatos para a capacitação do Senado Federal

estabelece que apenas servidores ou comissionados da Casa ou de órgãos parceiros podem participar. Ou seja, os cursos de capacitação do ILB afetam diretamente a formação administrativa de quem

2.3 INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

O levantamento foi realizado usando a palavra-chave 'Medida Provisória' e aplicando o filtro de assunto corrente na pesquisa avançada de publicações institucionais, incluindo Teses, Dissertações e Monografias. Conforme mencionado anteriormente, foram identificados 22 trabalhos, com a seguinte distribuição: 6 textos produzidos em 2022, 5 em 2016, 4 em 2014, 3 em 2015, 2 em 2017 e 1 em 2020. Entre 2020 e 2022 não houve uma pausa na oferta de cursos de pós-graduação no ILB, mas não foi detectado produção de material acadêmico sobre medidas provisórias após a aplicação dos filtros de pesquisa, destaca-se também o aumento de produções entre os dois anos citados.

Gráfico 1 — Número de Publicação versus Ano de Publicação



Fonte: O autor (2023).

2.4 PROBLEMAS DE PESQUISAS

2.4.1 Emendas Apresentadas à Medidas Provisórias

Entenda-se que emendas parlamentares inadequadas são conhecidas popularmente como emendas jabutis e, em 2015, o ex-senador Ronaldo Caiado apresentou a Questão de Ordem nº 6, de 2015, que com base no § 4º do Art. 4º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, do Congresso Nacional; no inciso II do Art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998; no inciso I do Art. 63 da Constituição Federal e no inciso XI do Art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, que tratam sobre a possibilidade de rejeição das emendas redigidas pela Comissão Mista e pela Câmara dos Deputados à Medida Provisória que não mantém afinidade com o tema originário da Medida ou que provoquem aumento da despesa pública inicialmente prevista.

No entanto, emendas no geral podem ser Supressivas, Aglutinativas, Substitutivas, Modificativa. Esses tipos de emendas têm finalidades diferentes para impactar o texto legislativo, sendo quase auto explicativas. As emendas supressivas visam retirar da proposição partes, enquanto as aglutinativas buscam integrar dois elementos distintos de outras emendas em um só, enquanto as emendas modificativas visam alterar algum elemento central de parte da proposição. As emendas substitutivas substituem o texto original por completo.

Dentre as metodologias mais utilizadas, foram observadas o uso de análise documental e, conseqüentemente, exploratória. O texto *Matérias sem pertinência temática com o objeto das medidas provisórias proposta de critérios e diretrizes para avaliação de emendas*, da Roberta Sousa Almeida Pontes, aborda a necessidade de seguir processo legislativo na produção de normas legais, especialmente em medidas provisórias (MPs) no contexto brasileiro. No seu texto é proposto a análise critérios e diretrizes objetivos para auxiliar na identificação e tratamento de emendas parlamentares inadequadas.

A apresentação desta QO se deu em face da inclusão de matéria estranha ao objeto da MPV nº 668/2016, cuja ementa original se destinava a “elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS Importação”, o Senado Federal criou o “requerimento de impugnação” como forma de contestar a apresentação de emendas jabutis.

Outro texto que também abordou o uso de matéria estranha foi o *Medidas provisórias e a vedação de apresentação de matéria estranha ao seu objeto*, da Patrícia Almeida Araújo, com a metodologia de análise dos preceitos normativos, constantes na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 95, de 1998, na Resolução nº 1, de 2002 e na Questão de Ordem nº 6, de 2015. Posteriormente, foi feita uma análise do acórdão proferido no julgamento da ADI nº 5.127-DF, que decidiu “não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação”.

O texto *A atuação dos três poderes no combate ao “contrabando legislativo” em medidas provisórias*, da Daiane Ross Santos Araújo, trata das formas de atuação dos três Poderes da República na garantia da observância do devido processo legislativo das medidas provisórias, especificamente no que se refere ao processo de apresentação de emendas das normas de urgência pelos parlamentares e análise acerca da atuação do Poder Legislativo no combate ao contrabando legislativo, desde a instância da Comissão Mista e à influência da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127/DF do STF nas deliberações advindas dessas instâncias em limitar o transbordamento da temática das medidas provisórias.

O texto *As matérias estranhas inseridas em medidas provisórias*, da Sarah Nogueira de Souza, estuda como matérias estranhas com o tema central de uma Medida Provisória passam a compor o seu texto final, tentando identificar se o problema se encontra no uso excessivo e de modo indiscriminado da MP, feita a partir da metodologia de formato de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso da MP 668/2015.

Outro texto que estuda inserção de matéria estranha no texto de medidas provisórias é o *Violação do devido processo legislativo na tramitação de Medidas Provisórias: incidência na sessão legislativa de 2013 e estudo de caso*, do Marcus Vinícius Caldas Souto. que estuda a MP 638/2013, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO

Relações Executivo-Legislativo: emendas às medidas provisórias, da Cláudia Cristina Pacheco Moreira, estuda a apresentação de emendas às medidas provisórias por parte dos parlamentares, considerando possíveis fatores de influência, tais como aspectos partidários, ideológicos e regionais, além das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, a partir da análise da Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, que altera a nova Lei Florestal (2012).

O texto *As matérias estranhas inseridas em medidas provisórias*, de Sarah Nogueira de Souza, estuda como matérias estranhas com o tema central de uma Medida Provisória passam a compor o seu texto final, tentando identificar se o problema se encontra no uso excessivo e de modo indiscriminado da MP, feita a partir da metodologia de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso da MP 668/2015.

2.4.2 Devolução de Medidas Provisórias

No texto *Devolução de Medidas Provisórias: Casuística e Análise de Constitucionalidade, Legalidade e Regimentalidade*, do José Luiz de Mendonça Mahon Júnior, também aborda a devolução de medidas provisórias, no entanto a sua metodologia se dá pelo estudo dos casos anteriores de devolução, confrontando-os com as normas constitucionais e regimentais, além de consultar os registros parlamentares e a decisão do STF, como as MPVs 33/1989, 446/2008, 669/2015, 886/2019, 979/2020, 1.068/2021 e a Manifestação da Ministra Rosa Weber em sede de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.991 - DF.

Tal como no texto da *Constitucionalidade, Legalidade e Regimentalidade da Análise da Devolução de Medidas Provisórias sem Análise pelas Casas do Congresso Nacional*, do Davi Damasceno Sales, estuda a a medidas provisórias devolvidas pelo Presidente do Congresso Nacional ao Presidente da República, sem manifestação da Comissão Mista de Medida Provisória do Congresso Nacional, tentando esclarecer sobre a validade da devolução.

O texto *Medidas Provisórias: Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução*, do Ailton Cardoso da Silva, que propõe uma análise das prescrições constitucionais, regimentais, anais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados relacionadas às Medidas Provisórias . Visando compreender a base legal que envolve a "devolução" da MPV no 669, de 2015.

O texto *A devolução de medidas provisórias à luz da teoria e das práticas constitucionais*, de Kilton José Oliveira Rocha, tem como metodologia a abordagem de análise documental e propõe uma análise da devolução de Medidas Provisórias diante da ausência de previsão constitucional explícita para esse expediente e sua utilização como meio de controle de constitucionalidade desde 1989, avaliando a juridicidade da devolução de MPs e seus efeitos, considerando casos específicos e a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 6991.

2.4.3 Temas Orçamentários

Além disso, tem a abordagem orçamentária das medidas provisórias, como visto no texto *O Uso das Medidas Provisórias de Crédito Extraordinário e o Teto de Gastos*, da Conceição de Maria Silva Coser, estuda o uso de Medidas Provisórias (MPs) para abrir créditos extraordinários no Brasil, destacando que essa prática, muitas vezes, ocorre além das situações previstas na Constituição. Com a Emenda Constitucional nº 95/2016 e verifica a edição de MPs de crédito extraordinário foi instrumento utilizado para escapar da âncora fiscal instituída pelo teto de gastos desde a sua implantação, com base na metodologia de revisão bibliográfica e documental.

A concessão de renúncia de receitas por meio de medidas provisórias e sua observância ao art. 14 da LRF, da Renata Leal Couto, faz uma uma análise documental das renúncias de receitas concedidas pela União por meio de Medidas Provisórias no período de 2001 a 2016. O texto *Compatibilidade das medidas provisórias com o art. 17º da Lei de Responsabilidade Fiscal*, da Jacqueline Freitas Gonçalves, o trabalho é uma revisão teórica sobre a função do Estado, destacando sua atuação no Estado Democrático de Direito, os modelos históricos de intervenção

estatal na economia (liberal, social e gerencial) e a evolução do papel do Estado na promoção do bem-estar social.

2.4.4 Temas Diversos

No texto *O papel do Senado Federal no processo legislativo de medidas provisórias*, da Claudia Lemos Arantes, com levantamento de dados sobre tramitação de Medidas Provisórias a partir da coleta de dados relacionados aos prazos de tramitação das medidas provisórias em cada Casa Legislativas e comparação das participações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo legislativo, com foco em medidas provisórias editadas no primeiro ano de cada mandato presidencial, desde 2011, convertidas em leis.

O Avaliação de impacto legislativo: a escolha da trajetória escolar na reforma do ensino médio: cenários para os atores e para o país, do José Edmar de Queiroz, utiliza a Análise de Impacto Legislativo (AIL), parte da Logística Material, e a Sociologia da Educação para avaliar a MP 746/2016, que dispõe sobre a reforma do ensino médio, com o fim de verificar o atendimento de objetivos básicos da educação no Brasil: a ampliação do acesso escolar, a melhoria da qualidade e a redução das desigualdades.

2.4.5 Decisões do STF e Controle de Pauta

O texto *Medidas provisórias e o controle pelo Poder Legislativo*, de Adriana Soares Padilha Macedo, com análise documental do Art. 62 da Constituição Federal e na análise de pesquisa bibliográfica, em trechos de decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF) e na análise do comportamento do Legislativo. Já no texto *Medida Provisória uma moeda inflacionada: a inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas provisórias e o aumento dos custos de aprovação*, de Rodrigo Ribeiro Bedritichuk, que estuda as consequências políticas da mudança procedimental para aprovação de Medidas imposta pelo Supremo Tribunal Federal

em 2012, o qual determina a obrigatoriedade de apreciação prévia das medidas por comissão mista antes da análise pelos plenários da Câmara e do Senado, o trabalho argumenta que a alteração no processo de tramitação das medidas provisórias resultou em um considerável aumento nos custos de aprovação para o governo. Isso teve uma interferência direta na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

No texto *A Medida Provisória como Instrumento de Controle da Pauta do Legislativo pelo Poder Executivo*, de Fábio Harlan Barbosa Soares, é debatida a quantidade excessiva de Medidas Provisórias provenientes do Poder Executivo, destacando-se o uso excessivo desse dispositivo. No entanto, o trabalho não apresenta uma metodologia clara. O texto *Medidas Provisórias: o Impacto e os Efeitos Negativos Produzidos para o Parlamento Brasileiro à Luz da Emenda Constitucional nº 32, de 2001*, de Dênio José Rodrigues Louro, aborda o impacto e os possíveis efeitos negativos das Medidas Provisórias para o Parlamento brasileiro à luz da Emenda Constitucional nº 32/2001. Destaca-se a questão do sobrestamento de pauta devido ao descumprimento recorrente dos prazos processuais para a sua apreciação, conforme estabelecido na Constituição.

No texto *Juízo de Admissibilidade das Medidas Provisórias no Congresso Nacional: o Princípio da Fungibilidade na Recepção das Medidas Provisórias*, de Cláudio Rocha Reis, são analisadas 51 propostas de emenda constitucional, todas as constituições brasileiras desde o Império, leis, decretos-leis, decretos referentes à edição de normas e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade jurídica de adequar o processamento das Medidas Provisórias às condições de exercício pelo Congresso Nacional de juízo para a admissão e processamento das proposições legislativas oriundas da Presidência da República. O autor introduz a proposta doutrinária de criar uma Comissão Mista Permanente no Congresso Nacional para a recepção e processamento legislativo das Medidas Provisórias, aplicando o Princípio da Fungibilidade.

O texto *Medidas Provisórias: riscos à separação dos poderes, reações institucionais e oportunidades de aprimoramento do processo legislativo constitucional*, do Fernando Lagares Távora, aborda de maneira metodológica a revisão bibliográfica e documental, com o levantamento de informações por meio de

revisão bibliográfica, utilizando bases de dados científicas, publicações técnicas, artigos, e periódicos e o texto discute o uso de Medidas Provisórias no Brasil, destacando preocupações com os riscos para a separação de poderes, o funcionamento do Congresso e a democracia, destaca-se que ao longo dos anos diminuiu a quantidade de medidas provisórias, com o Governo Bolsonaro tendo editado ao menos 70 medidas provisórias por ano até 2020, no entanto, apenas 56 foram transformadas em lei (AGÊNCIA DA CÂMARA, 2020).

3 CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a identificar quais foram as abordagens do estudo sobre Medidas Provisórias entre 2012 e 2022, respondendo a seguinte pergunta: Quais foram as abordagens do estudo sobre Medidas Provisórias entre 2012 e 2020? Dentre os objetivos, estava analisar a evolução dos estudos acadêmicos e pesquisas sobre medidas provisórias ao longo do tempo, identificando os principais problemas de pesquisa.

Percebe-se a concentração de estudos sobre matérias estranhas e devolução de medidas provisórias por parte do Congresso Nacional, com cerca de 7 textos dos 22 analisados sendo sobre emendas estranhas ao objeto das medidas provisórias e 4 textos do sobre devolução do texto.

A importância deste levantamento é identificada diante das complexas características de uma medida provisórias, como: exigências constitucionais de urgência e relevância, efeito imediato de lei, vedações temáticas, mudanças constitucionais para garantia jurídica de tramitação, a saber a Emenda Constitucional 32/2001, ato de mesa e questões de ordem. Além disso, uma medida provisória move a organização política dos trabalhos legislativos, conforme apontou Bedritichuk. As comissões mistas para apreciação de medidas provisórias concentram grande parte da tramitação deste tipo de proposição, a alocação de parlamentares neste tipo de arena política demanda custos de quem estiver envolvido.

Devido a vasta complexidade desta espécie normativa, os estudos majoritariamente devem variar, no entanto foi percebido uma concentração de estudos sobre inserção de matéria estranha ao texto das medidas provisórias, conhecidas como emendas jabutis. Mas isto não foi o único tema percebido, porque também há estudos sobre uso de medidas provisórias em matérias orçamentárias e quebra do teto de gastos, também como controle de agenda do Poder Legislativo por parte do Poder Executivo.

O levantamento deste trabalho deu-se estudo descritivo e exploratório, com fonte de dados baseadas em em revisão de artigos sobre medidas provisórias apresentados aos cursos de formação de pós-graduação ofertados no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) entre 2012 e 2022. Como apontado, há um equilíbrio de estudos sobre o tema ao longo dos anos, sendo 2020 o ano com menos publicações sobre a matéria. Dentre as metodologias mais propostas, foi percebida o uso de análise documental e bibliográfica, mas compreende-se que é mandatório porque uma medida provisória é um tipo documento legislativo e para escrever sobre medidas provisórias é necessário o conhecimento aprofundado do objeto em questão.

No entanto, ao passo da construção do presente trabalho, foi percebido a necessidade de elucidar o que é uma medida provisória e suas transformações ao longo dos anos, com foco nas mudanças regimentais. Apesar da Emenda Constitucional 32/2001 regular a tramitação de medidas provisórias, limitar temas e tratar do espaço temporal de apreciação, apenas em 2012 as medidas provisórias passaram a atenderem a obrigação constitucional de serem apreciadas por comissões mistas e, após oito anos, as comissões mistas foram retiradas do processo de apreciação por conta da pandemia da COVID-19 que impossibilitava a reunião de parlamentares de ambas as casas em um só momento.

Porém não foi detectado estudos exatamente sobre os impactos transicionais deste tipo de mudança para os parlamentares ou se as comissões mistas importam para manutenção da democracia a partir do fortalecimento das instituições. Não há estudos de como funcionam as regras de funcionamento de uma comissão. Afinal, como é escolhido um presidente de Comissão Mista e como este presidente escolhe o relator da matéria?

As comissões mistas são arenas complexas que tratam de uma matéria normativa ainda mais complexa, entender o funcionamento deste campo a partir de seus atores, regras e constatação de trabalhos pode aprimorar os exímios estudos feitos sobre medidas provisórias até 2023.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Claudia Lemos. **O papel do Senado Federal no processo legislativo de medidas provisórias**. Brasília, 2020 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

ARAÚJO, Daiane Ross Santos. **A ATUAÇÃO DOS TRÊS PODERES NO COMBATE AO “CONTRABANDO LEGISLATIVO” EM MEDIDAS PROVISÓRIAS**. Brasília, 2017 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

ARAÚJO, Patrícia Almeida. **MEDIDAS PROVISÓRIAS E A VEDAÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE MATÉRIA ESTRANHA AO SEU OBJETO**. Brasília, 2016 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma** Dissertação. Brasília, 2016 Dissertação (Ciência Política) - Universidade de Brasília.

BEDRITICHUK, 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**. Brasília, 2015 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciência Política) - Instituto Legislativo Brasileiro.

BEDRITICHUK, 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**. Brasília, 2015 Trabalho de Conclusão de Curso (CAV) - Instituto Legislativo Brasileiro.

BITTAR, Paula; BRANDÃO, Francisco. **Governo edita mais medidas provisórias que gestões anteriores, mas menos MPs se convertem em lei**. Agência da Câmara. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/709849-governo-edita-mais-medidas-provisorias-que-gestoes-anteriores-mas-menos-mps-se-convertem-em-lei/>. Acesso em: 16 dez. 2023.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. LEI n. 11.516, de 27 de agosto de 2007. **Diário Oficial da União**: Seção 01, Brasília, 28 de agosto de 2007, ano 2007, p. 1.

BRASIL. Senado Federal. Resolução do Congresso Nacional n. 1/2002, de 07 de maio de 2002. **Diário Oficial da União**: Seção 01, Brasil, ano 2002, p. 3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apreciação e deliberação de Medidas Provisórias em curso na Mesa do Senado Federal e na Mesa da Câmara dos Deputados, em virtude da grave pandemia do Covid-19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 663. Relator: Alexandre de Moraes. Julgamento em 27 de março de 2020. Corte ou Tribunal. Brasília.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n. 4.029/2012. Relator: Luiz Fux. Corte ou Tribunal.

COSER, Conceição de Maria Silva. **O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO E O TETO DE GASTOS**. Brasília, 2022 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Legislativo Brasileiro.

COUTO, Renata Leal. **A CONCESSÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS POR MEIO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS E SUA OBSERVÂNCIA AO ART. 14 DA LRF**. Brasília, 2017 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Legislativo Brasileiro.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Questão de Ordem n° 411, de 11 de março de 2009.

FRANÇA, William. **FHC ultrapassa Collor em nº de medidas provisórias**. Folha de S. Paulo. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc14039802.htm>. Acesso em: 18 nov. 2023.

GONÇALVES, Jacquelline Freitas. **COMPATIBILIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS COM O ART. 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL..** Brasília, 2017 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Legislativo Brasileiro.

JUNIOR, Josée Luiz de Mendonça Mahon . **DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: CASUÍSTICA E ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE**. Brasília, 2022 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo e Direito Parlamentar) - Instituto Legislativo Brasileiro.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

LOURO, Dênio José Rodrigues. **MEDIDAS PROVISÓRIAS: O Impacto e os Efeitos negativos produzidos para o Parlamento Brasileiro à luz da Emenda Constitucional**

nº 32, de 2001. Brasília, 2014 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

MACEDO, Adriana Soares Padilha. **MEDIDAS PROVISÓRIAS E O CONTROLE PELO PODER LEGISLATIVO**. Brasília, 2016 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

MOREIRA, CLÁUDIA CRISTINA PACHECO. **RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO**: emendas às medidas provisórias. Brasília, 2015 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciência Política) - Instituto Legislativo Brasileiro -.

PONTES, Roberta Sousa Almeida. **Matérias sem pertinência temática com o objeto das medidas provisórias**: proposta de critérios e diretrizes para avaliação de emendas. Brasília, 2022 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em m Poder Legislativo e Direito Parlamentar) - Instituto Legislativo Brasileiro.

QUEIROZ, José Edmar de. **AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO A ESCOLHA DA TRAJETÓRIA ESCOLAR NA REFORMA DO ENSINO MÉDIO: CENÁRIOS PARA OS ATORES E PARA O PAÍS**. Brasília, 2017 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

REIS, Claudio Rocha. **JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO CONGRESSO NACIONAL**: O Princípio da Fungibilidade na Recepção das Medidas Provisórias. Brasília, 2014 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

ROCHA, Kilton Jose Oliveira. **A devolução de medidas provisórias à luz da teoria e das práticas constitucionais**. Brasília, 2022 Trabalho de Conclusão de Curso (Poder Legislativo e Direito Parlamentar) - Instituto Legislativo Brasileiro.

ROCHA, Kilton José Oliveira. **A devolução de medidas provisórias à luz da teoria e das práticas constitucionais**. Brasília, 2022 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Poder Legislativo e Direito Parlamentar) - Instituto Legislativo Brasileiro.

SALES, Davi Damasceno. **ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE DA DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS SEM ANÁLISE PELAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL**. Brasília, 2022 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Poder Legislativo e Direito Parlamentar) - Instituto Legislativo Brasileiro.

SENADO FEDERAL. Mesa Diretora. Questão de Ordem nº 2, de 22 de março de 2023. Regime de tramitação de medida provisória após a pandemia, 22 mar. 2023.

SILVA, Ailton Cardoso da. **MEDIDAS PROVISÓRIAS**: Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução. Brasília, 2016 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

SOARES, Fábio Harlan Barbosa. **A MEDIDA PROVISÓRIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA PAUTA DO LEGISLATIVO PELO PODER EXECUTIVO**. Brasília, 2014 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

SOUTO, Marcus Vinicius Caldas. **VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO NA TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**: INCIDÊNCIA NA SESSÃO LEGISLATIVA DE 2013 E ESTUDO DE CASO. Brasília, 2014 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro.

SOUZA, SARAH NOGUEIRA DE. **AS MATÉRIAS ESTRANHAS INSERIDAS EM MEDIDAS PROVISÓRIAS**. Brasília, f. 39, 2015 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciência Política) - Instituto Legislativo Brasileiro.

TÁVORA, Fernando Lagares. **Medidas Provisórias**: iscos à separação dos poderes, reações institucionais e oportunidades de aprimoramento do processo legislativo constitucional. Brasília, 2022 Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em m Poder Legislativo e Direito Parlamentar) - O Instituto Legislativo Brasileiro.