

# As Medidas Provisórias e a Relação Executivo-Legislativo no Brasil (1988 – 2014)

**Julianna Villa Verde**

Orientador: Professor Doutor Pedro Fonseca

Dissertação para obtenção de grau de Mestre  
em Ciência Política

Lisboa  
2017

[WWW.ISCSP.U LISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.U LISBOA.PT)

## **Resumo**

Esta dissertação descreve a interação entre os poderes Executivo e Legislativo no sistema político brasileiro após o fim do regime militar (1964 a 1985) e a transição para a democracia. O período analisado tem início na promulgação da Constituição Federal de 1988 e termina em 2014, compreendendo oito mandatos presidenciais, de José Sarney, Itamar Franco, Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff. A análise sobre a preponderância do poder Executivo no processo legislativo brasileiro tem como foco a Medida Provisória, instrumento a dispor do presidente que, no momento de sua edição, ganha caráter automático de lei, a vigorar provisoriamente e com prazo para deliberação na casa legislativa. Procura-se contextualizar o uso da Medida Provisória no âmbito do chamado *Presidencialismo de Coalizão* brasileiro e compreender, por meio de análise quantitativa, a recorrência a este recurso pelos presidentes do período estudado. Além disso, pretende-se entender os movimentos do Congresso Nacional no sentido de limitar a atuação legislativa da presidência, pela análise da Emenda Constitucional nº32 de 2001 e seus efeitos no processo legislativo.

**Palavras Chave: Medida Provisória, Executivo, Legislativo, Poder de Agenda, Coalizão.**

## **Abstract**

This dissertation describes the interaction between Executive and Legislative powers in the Brazilian political system after the end of the military regime (1964 a 1985) and the transition towards a democracy. The analysed period begins with the publication of the Federal Constitution of 1988 and ends in 2014, consisting in eight presidential mandates, of José Sarney, Itamar Franco, Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Roussef. The analysis about the preponderance of the Executive power over the legislative process in Brazil focuses on the Provisional Measure, instrument in hands of the President that, in the moment of its edition, gains automatic status of law, being provisionally enforced and with a deadline of deliberation in the Legislative branch. We look to provide a context of the use of the Provisional Measures in the scope of the so called Brazilian Coalition Presidentialism and comprehend, by a quantitative analysis, the frequency of the use of this resources by the presidents in the studied period. Besides that, we intend to understand the movements of the National Congress to limit the legislative action of the presidency, through the analysis of the Constitutional Amendment nº32 of 2001 and its effects in the legislative process.

**Key words: Provisional Measure, Executive, Legislative, Agenda Setting Power, Coalition.**

## Índice

Introdução .....	2
Objeto de Pesquisa .....	2
Enquadramento Teórico e Conceitos Operacionais .....	3
Metodologia .....	8
1. A dinâmica Executivo-Legislativo no Brasil .....	12
1.1 Traços do Presidencialismo de Coalizão brasileiro.....	13
1.2 As mudanças na Constituição de 1988.....	20
1.3 O Poder legislativo do Executivo.....	24
2. A Medida Provisória no Processo Legislativo .....	29
2.1 Norma e uso pelo Executivo .....	29
2.2 O problema das reedições .....	34
2.3 Urgência e Relevância.....	37
2.4 As matérias reguladas por MPs.....	39
3. A Emenda nº32.....	43
3.1 Histórico e resultados .....	43
3.2 O sobrestamento de pauta .....	47
Conclusão.....	52
Bibliografia .....	56

## Índice de Figuras

Tabela 1 - Projetos de leis enviados por origem e tipo.....	26
Tabela 2 - Projetos de leis aprovados por origem e tipo.....	27
Tabela 3 - Medidas Provisórias Enviadas/Medidas Provisórias Sancionadas.....	31
Tabela 4 - Edição e reedição de Medidas Provisórias por mandato.....	34
Tabela 5 - Matérias de Medidas provisórias editadas e reeditadas por mandato presidencial.....	41
Gráfico 1 - Leis provenientes do Executivo/Medidas Provisórias/Leis provenientes do Legislativo por mandato presidencial.....	32
Gráfico 2 - Pauta obstruída/Pauta livre .....	49

## **Introdução**

### **Objeto de Pesquisa**

Esta dissertação tem como objeto de estudo a *Medida Provisória*, mecanismo consagrado pela Constituição Brasileira de 1988 que dá ao Presidente da República Federativa do Brasil o poder de sancionar atos com força imediata de lei, segundo os requisitos de urgência e relevância, para, posteriormente, serem votados pelo Congresso Nacional (Art.62ºda Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

A Constituição brasileira de 1988 é o resultado institucional da transição à democracia após o regime militar brasileiro, processo que durou 11 anos (1974 – 1985) e que se caracterizou por uma abertura negociada entre membros do regime e forças oposicionistas (KINZO, 2001). A Medida Provisória (MP) surge, no novo documento, como uma substituição do mecanismo do Decreto-Lei, vigente no período militar. No caso de um sistema político presidencialista multipartidário como o brasileiro, o instrumento justifica-se por uma circunstancial necessidade que tem o Presidente para garantir que determinadas questões sejam solucionadas rapidamente. O mecanismo é pensado para que o Presidente tenha em mãos o poder de garantir o desempenho e a estabilidade do país, maioritariamente no âmbito económico, e evitar ou remediar crises que possam afetá-lo em larga escala.

A questão que nasce em torno da utilização das Medidas Provisórias pelo Executivo surge do facto de que estas, por mais que assegurem um patamar de governabilidade essencial ao funcionamento do sistema, conferem ao Presidente altíssima capacidade para interferir na agenda parlamentar, tornando-se o “mais poderoso instrumento legislativo de que dispõe o Executivo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.13).

De facto, o que se verificou nos primeiros anos após a institucionalização das MPs foi o uso excessivo da prerrogativa para regular matérias com urgência ou relevância questionáveis. Ademais, observou-se que certas MPs que eram rejeitadas pelo Congresso, ou que perdiam a eficácia antes que pudessem ser votadas, foram frequentemente reeditadas, ou seja, transformadas em novas Medidas para que voltassem à pauta legislativa. Verifica-se entre 1988 e 2002 (quatro mandatos presidenciais) a edição de um total de 647 Medidas Provisórias. Se contarmos somente as reedições, esse número cresce para 5.513 (TAVARES FILHO, 2008, p.10).

Com vistas a solucionar tal dinâmica, o Congresso Nacional aprovou, em 2001, a Emenda Constitucional nº32, que limitou a possibilidade de reedição de cada Medida Provisória a apenas uma, tendo também criado um sistema de obstrução da pauta legislativa, para que cada MP fosse votada pelas duas casas do Legislativo num prazo máximo de 45 dias após a sua entrada em vigor. A partir desta mudança, qualquer proposta legislativa em tramitação no Congresso seria travada até que a MP com prazo para votação terminado fosse finalmente discutida em plenário. Tal mudança fez com que, de 2002 a 2007, 64% das sessões deliberativas da Câmara dos Deputados tivessem as suas pautas obstruídas por MPs (TAVARES FILHO, 2008, p.17).

O panorama descrito dá-nos as bases para a discussão a respeito do transbordamento da prerrogativa legislativa do Presidente, e seu ampliado poder de agenda no processo legislativo. Chegamos, assim, à seguinte pergunta de partida:

Em que medida as Medidas Provisórias estendem o poder de agenda do Executivo na produção legislativa brasileira, dado o volume de leis e diversidade de matérias reguladas por esse poder, antes e depois da Emenda Constitucional nº32?

Esta dissertação tem como objetivo geral compreender a relevância da Medida Provisória no sistema político brasileiro, especificamente no que se refere à relação Executivo-Legislativo, procurando avaliar se, e em que medida, o mecanismo representa um reforço do poder Executivo sobre o Legislativo. Dentro desse âmbito, temos os seguintes objetivos específicos: (1) comparar, quantitativamente, a produção legislativa proveniente de cada poder; (2) analisar o impacto da Emenda Constitucional nº32 no volume de leis de proveniência do Executivo; (3) delinear um padrão de matérias reguladas preponderantemente pelo Executivo; (4) quantificar o nível de obstrução de pauta legislativa causada pela tramitação das Medidas Provisórias no Congresso.

### **Enquadramento Teórico e Conceitos Operacionais**

Na presente dissertação, propomo-nos aprofundar o tema da supremacia do poder Executivo sobre o processo Legislativo no Brasil, com base na premissa neoinstitucionalista. Segundo esta abordagem, o comportamento dos integrantes de um dado sistema político é concebido como um organismo que troca influências com o sistema no qual está inserido, ou seja, as instituições que permeiam a vida social e política (MALTEZ, 2007). A crítica *behaviorista* da clássica tradição institucionalista é

importante para o nosso estudo com vista a compreender como determinados integrantes de uma conjuntura se comportam e interagem entre si e com a própria conjuntura. No espectro do novo institucionalismo, o indivíduo é pensado como:

“(…) uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a nação” (HALL; TAYLOR, 1996, p.198).

Os instrumentos teóricos mencionados não podem ser trabalhados de maneira a relacionar com o nosso objeto sem que se faça uma menção básica à noção de *separação de poderes* desenvolvida por Montesquieu. A frase de Montesquieu em que “para que não se possa abusar do poder, é necessário que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder” (MONTESQUIEU, 1996, p. 148), ilustra a ideia do filósofo francês que, em *O Espírito das Leis*, de 1748, defende que o bem público e a liberdade política devem ser assegurados por uma sistema de freios e contrapesos, ou os “*checks and balances*” do modelo madsoniano (KRITSCH, 2011, p.26) que servem para definir os limites do espaço institucional.

James Madison, importante articulador da Constituição norte-americana de 1787, defendia a existência de um sistema de freios e contrapesos para limitar o poder das fações da República. Mais especificamente sobre a relação Executivo-Legislativo, Madison esboçava um contexto de tirania e de “governo caprichoso e arbitrário” (CAREY, 1978), caso o poder Executivo se unisse ao Legislativo, visto que o primeiro se faria “absoluto” em relação ao segundo, colocando em risco a proteção do indivíduo e das suas liberdades individuais.

O conceito de “poder de agenda”, segundo Tsebelis e Rasch (2011), diz respeito ao poder que possuem os atores políticos de uma determinado sistema na imposição de seus interesses dentro de um processo político. O poder de agenda, segundo os autores, é determinante nos resultados da atividade legislativa em termos de políticas públicas. Além disso:

“O poder de agenda depende não só das características institucionais de um sistema político (por exemplo, quem pode suscitar questões e quem é proibido de o fazer), mas também das posições ideológicas e da coesão dos diferentes atores” (TSEBELIS, RASCH, 2011, p.2)<sup>1</sup>.

Há uma preponderância de estudos que sugerem uma tendência para a supremacia do Executivo em sistemas políticos presidencialistas. Essa supremacia é mais verificada, numa perspectiva pós-Madsoniana de partilha de poderes, em momentos de crises económicas ou políticas, em que o Executivo adquire um status superativista. A respeito de conjunturas de crise, há um grupo de autores que defende que a facção administrativa (Executivo) governa praticamente sozinha, em oposição a parlamentos e tribunais, que agem de maneira “reativa e marginal, a modificar e, ocasionalmente, bloquear iniciativas do Executivo”<sup>2</sup>(POSNER; VERMEULE, 2010, p.32).

Estudos comparados da relação Executivo-Legislativo em diferentes sistemas tiveram a influência preeminente do trabalho de Arend Lijphart (1999) e sua análise de democracias consociativas *versus* maioritárias. A supremacia do Executivo sobre os demais poderes foi uma das variáveis institucionais do estudo de Lijphart ao medir a estabilidade da relação entre poderes em sistemas presidencialistas e parlamentaristas (TSEBELIS, 2002). Entretanto, a relação feita por Lijphart entre tempo de mandato, em sistemas parlamentaristas, e nível de supremacia do Executivo sobre o processo legislativo provou-se insuficiente para explicar a estabilidade da dinâmica Executivo-Legislativo, visto que “o Executivo pode ser muito estável mas um delegado legal da maioria parlamentar, enquanto governos de curta duração indicam, de fato, governos fracos, mas não necessariamente parlamentos fortes”<sup>3</sup> (DE WINTER, 2005).

O trabalho de Lijphart não deixa de servir como base para análises mais amplas da convivência entre fações governamentais. Estes estudos avançam por somar fatores,

---

<sup>1</sup> Tradução da autora a partir do texto original: “Agenda setting power depends not only on the institutional features of a political system (e.g. who can ask questions and who is prevented from doing so), but also on the ideological positions and the cohesion of different actors (TSEBELIS, RASCH, 2011, p.2).

<sup>2</sup> Tradução da autora a partir do texto original: “Legislatures and courts, then, are continually behind the pace of events in the administrative state; they play an essentially reactive and marginal role, modifying and occasionally blocking executive policy initiatives, but rarely taking the lead” (POSNER; VERMEULE, 2010, p.32).

<sup>3</sup> Tradução da autora a partir do texto original: “An executive can be very stable but a loyal delegate of the parliamentary majority, while short-lived governments do in fact probably indicate weak governments, but not necessarily strong parliaments” (DE WINTER, 2005)

de origem formal ou informal, que podem ser utilizados para explicar esta relação mais brandamente, como poder de agenda, controlo das capacidades parlamentares e grau de iniciativas de legislação de cada poder (Siaroff, 2003, Schnapp e Harfst, 2005, Vatter, 2005).

No contexto político brasileiro, o “poder da caneta” (RICCI; TOMIO, 2012) representado pela Medida Provisória, coloca em questão a relação entre esses poderes, na medida em que, segundo Moraes (2000):

“Se o Legislativo tem poderes para vetar medidas propostas pelo Executivo, e o Executivo nada pode contra o Legislativo, tende-se a desenhar uma situação geradora de confrontos, com probabilidades de impasses e, por consequência, ingovernabilidade” (MORAES, 2000, p.47).

Para além da norma, a maneira com que esse dispositivo tem sido utilizado pelos chefes do Executivo desde o momento da sua constitucionalização também tem atraído questionamentos a respeito da sua legitimidade democrática:

“As constantes reedições de MPs, que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, sem o pronunciamento formal do legislativo e sem a perda de seus efeitos, quando decorrido o prazo de sua vigência, indicaram uma continuidade incidental das prerrogativas presidenciais do regime militar” (RICCI; TOMIO, 2012, P.256).

Seguindo a ideia de que “O controlo exercido pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que os parlamentares se juntem ao governo apoiando a sua agenda” (MORAES, 2000, p.49), voltamo-nos para peculiaridades do próprio sistema político nascido a partir da Nova República (a partir de 1988) que assume um carácter de *presidencialismo de coalizão*.

Num sistema presidencialista como o brasileiro, o Presidente, eleito por sufrágio directo e universal, representa tanto o chefe de Estado como de Governo (BOBBIO et alli, 1998). A dinâmica entre o sistema presidencialista brasileiro e o contexto sociopolítico vivenciado a partir da democratização, caracterizado por uma arena política altamente heterogénea, criou um contexto chamado de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988). Neste contexto, o Legislativo precisa criar alianças

partidárias em torno da figura do Presidente, que, por sua vez, tem enorme poder para bloquear ou dar continuidade a legislações de maior relevância, mas que precisa de uma base sólida no Congresso Nacional para fazer valer os seus objectivos de governo. A fim de poder garantir um nível mínimo de governabilidade, ata-se o funcionamento do Legislativo à figura do Presidente da República.

Deve-se, entretanto, prestar atenção na diferença entre os termos “coalizão” e “coligação” utilizados na literatura brasileira. A palavra “coalizão”, como já nos referimos aqui, remonta à definição de Abranches (1988) a respeito de um grupo de membros parlamentares que fazem parte da base aliada do Presidente, formada num período pós-eleitoral, e utilizada para viabilizar os movimentos do Executivo na casa Legislativa. Quando falamos em “coligações”, em contrapartida, estamos a referir-nos às alianças firmadas entre Partidos concorrendo dentro de um mesmo ciclo eleitoral, para fortalecerem as possibilidades de serem eleitos. As coligações são acordos formados durante o período de Convenções Partidárias e são oficializadas sob o controlo do Tribunal Superior Eleitoral.

Entender o sistema de alianças que se forma a partir da composição da casa Legislativa nos é útil para caracterizar os movimentos que esta instituição promove em relação aos outros poderes. Como indica Martins (2015) a partir da explicação de Ball (1988):

“A estrutura de poder nos resulta da configuração do sistema de partidos no seio das assembleias, dado que é nelas que emergem as lideranças parlamentares e o apoio aos executivos. É nesta configuração que se deve entender o grau de controlo e influência que os parlamentos exercem” (MARTINS, 2015, p. 108 apud BALL, 1988).

Na atual realidade política brasileira, o capital eleitoral de um partido eleito para o Congresso não se traduz necessariamente na sua capacidade de influência no processo legislativo. Como descreve Santos (1997), os integrantes das duas casas legislativas encontram nas lideranças partidárias e na base aliada do Executivo o núcleo da escolha das prioridades na agenda política de cada mandato. Segundo o autor, essa dinâmica foi reforçada pela Constituição de 1988 em relação à Constituição democrática anterior datada de 1946.

Tal mudança constitucional pode ser explicada como um salto na direção de assegurar um maior nível de governabilidade num sistema político organizado para responder a exigências político-sociais muito mais complexas e abrangentes do que as Constituições precedentes. Explica-se a noção de *governabilidade* como o conjunto de: “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997 apud MELO, 1995; DINIZ, 1997).

Por fim, chegamos à definição trabalhada nesta dissertação a respeito do termo legal *sobrestamento de pauta*, também chamado de *obstrução* ou *trancamento de pauta*, para nos referirmos ao instrumento que, a partir da Constituição de 1988, suspende qualquer trabalho durante sessões plenárias das duas casas do poder Legislativo, em determinadas situações, para que matérias pré-definidas provenientes do Executivo sejam apreciadas com prioridade (GONÇALVES NETO, 2007).

O conjunto dos conceitos operacionais aqui descritos servirão para qualificar a MP sob a premissa de que é este “o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo já que garante ao presidente o poder unilateral para alterar o *status quo*” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007, p. 152). As disposições metodológicas escolhidas para o tratamento destes conceitos estão especificadas seguidamente.

## **Metodologia**

O estudo proposto nesta dissertação tem como objetivo central a realização de uma análise descritivo-interpretativa do uso da prerrogativa da Medida Provisória pelo Executivo brasileiro a partir de 1988. A sistematização dos dados recolhidos será feita por cada mandato presidencial desde a nova Constituição, englobando os governos de José Sarney, Fernando Collor de Melo, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rouseff. Utilizaremos uma abordagem mista de métodos quantitativos e qualitativos para compreender a interferência do Executivo no processo legislativo segundo o volume e a matéria das Medidas aprovadas pelo Congresso Nacional nesse período, comparando esses dados com a produção total de cada legislatura.

A partir de uma pesquisa com objetivos descritivos, propomo-nos simplesmente procurar respostas para a pergunta “como é o fenômeno?” e não necessariamente àquela sobre “por que ele acontece?” típica da pesquisa explanatória. A respeito da relevância do método descritivo em ciências sociais, De Vaus (2001) explica que “ao demonstrar a existência de problemas sociais, uma descrição competente pode desafiar concepções aceites sobre como as coisas são e podem provocar ação. A boa descrição provoca o ‘porquê’ das questões de pesquisa explanatória”<sup>4</sup>.

Ao colocar em teste as teorias sobre os efeitos da produção de Medidas Provisória na relação Executivo-Legislativo, procuramos estabelecer proposições em relação ao nosso objeto de estudo que derivem de um raciocínio indutivo, ou seja, aquele que procura traçar entendimentos generalizados sobre um determinado tema a partir dos resultados específicos alcançados na análise de um fenômeno (DE VAUS, 2001). O nosso entendimento sobre a dinâmica criada pelo uso das MPs serve-nos para verificar se essas teorias se aplicam à interpretação dos dados recolhidos.

Conceitos operacionais utilizados para o embasamento de uma hipótese investigativa provêm de um conjunto de paradigmas, ou o que De Vaus chama de pontos de vista filosóficos (*philosophical worldviews*), que correspondem a um “conjunto básico de crenças que guiam a ação”<sup>5</sup> (CRESWELL, 2007 apud GUBA, 1990, p.17). Numa pesquisa, os paradigmas são combinados com as estratégias de pesquisa para que possam ser concebidos os métodos de pesquisa, a partir dos quais se dão as questões de partida, a coleta de dados, a análise de dados, sua interpretação e validação (CRESWELL, 2007, p.5).

Os resultados obtidos pela recolha e análise de dados nesta dissertação serão desenvolvidos a partir do paradigma pragmático. Paradigmas de investigação baseados no pragmatismo são frequentemente aplicados a métodos mistos (qualitativo e quantitativo) e têm o foco na execução de abordagens pluralistas a fim de que se obtenha conhecimento sobre determinado problema social. Segundo uma abordagem pragmática, portanto, em vez de se restringirem a apenas um método, “pesquisadores

---

<sup>4</sup> Tradução da autora a partir do texto original: By demonstrating the existence of social problems, competent description can challenge accepted assumptions about the way things are and can provoke action. Good description provokes the ‘why’ questions of explanatory research. (DE VAUS, 2001, p.2)

<sup>5</sup> Tradução da autora a partir do texto original: “a basic set of beliefs that guide action” (CRESWELL, 2007 apud GUBA, 1990, p.17).

ênfatazam o problema de pesquisa e usam todas as abordagens disponíveis para compreender o problema<sup>6</sup> (CRESWELL, 2007, p.10).

Chegamos, assim, ao método misto, o qual envolve tanto estratégias qualitativas como quantitativas na recolha e análise de dados, tem o foco na integração e correlação dos resultados obtidos por cada estratégia. No caso da presente dissertação, um método misto é importante para que as estatísticas obtidas através da contagem de intervenções do Executivo no processo legislativo possam ser confrontadas com a realidade sociopolítica em que se inserem tais eventos.

O método qualitativo dar-se-á pela análise descritivo-interpretativa da literatura envolvendo os conceitos teóricos mencionados no enquadramento teórico. Ferramentas de análise qualitativa “adotam uma abordagem interpretativa a dados, estudam coisas dentro de seu contexto e consideram significados subjetivos que indivíduos trazem à sua situação”<sup>7</sup> (DE VAUS, 2001, p.10). Nesta parte da nossa pesquisa, procuraremos responder à pergunta de partida a partir da contextualização e evolução histórica do uso da Medida Provisória no processo político brasileiro. Confrontaremos autores que propuseram diferentes leituras sobre a utilização deste instrumento em relação aos princípios estabelecidos na constituição de 1988 e suas posteriores modificações, nomeadamente, a emenda constitucional n.º32.

No que se refere à abordagem quantitativa, tencionamos apontar numericamente a quantidade de Medidas provisórias aprovadas pelo Congresso Nacional entre 1988 e 2014, comparando esses números com o número total de leis aprovadas no mesmo período, e uma categorização de acordo com a proveniência dessas leis, a saber, Legislativo e Executivo. Propomo-nos também quantificar, após a Emenda Constitucional n.º32, as sessões que tiveram suas pautas sobrestadas, ou obstruídas, pela tramitação de Medidas Provisórias, a partir de 2001. Finalmente, pretende-se realizar um cálculo e agrupamento das diferente matérias reguladas por Medidas Provisórias, antes e depois de 2001, na tentativa de contextualizar o poder de agenda auferido pelo instrumento.

---

<sup>6</sup> Tradução da autora a partir do texto original: “researchers emphasize the research problem and use all approaches available to understand the problem” (CRESWELL, 2007, p.10).

<sup>7</sup> Tradução da autora a partir do texto original: “adopts an interpretive approach to data, studies ‘things’ within their context and considers the subjective meanings that people bring to their situation” (DE VAUS, 2001, p.10)

Para a realização destes objetivos recorreremos a portais oficiais brasileiros disponíveis ao público, como o Senado Federal<sup>8</sup>, a consultoria legislativa da Câmara dos Deputados<sup>9</sup> e ainda, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)<sup>10</sup>. Para a categorização de matérias reguladas por MPs utilizaremos a divisão feita pelo Senado Federal sobre matérias legislativas, que as divide entre cinco assuntos, sendo eles económico, administrativo, jurídico, orçamental e social.

---

<sup>8</sup> Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br>

<sup>9</sup> Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conle>

<sup>10</sup> CEBRAP: <http://cebrap.org.br/v3/>

## 1. A dinâmica Executivo-Legislativo no Brasil

Para que possamos produzir conclusões sobre o lugar que ocupa o instrumento das Medidas Provisórias no processo político brasileiro, é preciso que façamos um breve enquadramento do tema na literatura especializada. Este capítulo tem como objetivo situar a discussão teórica a respeito da relação entre poder Executivo e Legislativo diante do caso específico do Brasil.

A democracia existente hoje no Brasil renasceu por meio de um processo de negociação que durou 11 anos (1974 – 1985) e restabeleceu um governo civil num país que vivia num regime militar desde 1964. Caracterizou-se por uma transição para a democracia altamente centralizada, que iniciou nas mãos dos militares e que, aos poucos, incluía novos grupos políticos e sociais. Teve a tarefa de adaptar um novo sistema político que respondesse às novas exigências de uma estrutura político-social mais moderna e mais complexa do que aquela que viveu um breve período de democracia durante a república populista, de 1945 a 1964. Como alega Moisés (1989), um procedimento de revisão do sistema democrático promovido pela transição:

“Não se refere somente às concepções abstratas ou aos modelos paradigmáticos de regime político: ele incide, diretamente, sobre a capacidade que as forças políticas relevantes comprometidas com o projeto democrático revelam para gerar um conjunto de instituições e de práticas políticas capazes de enfrentar os velhos e os novos desafios colocados por essas sociedades.” (MOISÉS, 1989, p.50).

A Constituição de 1988 representa o marco jurídico do processo de redemocratização que viveu o Brasil, e celebra a inclusão de direitos civis e sociais inéditos. O processo de desenho constitucional por si só representa o contexto pluralista da nova ordem política, pela inclusão de atores políticos e segmentos da sociedade até então deixados de fora do debate público.

A partir de uma tendência verificada desde a segunda metade do Século XXI, em que regimes democráticos com sistemas presidencialistas tiveram os seus Executivos mais ativos na formulação de políticas, o relacionamento entre este poder e o Legislativo também se tornou mais complexo (POWER, PEREIRA, RENNÓ, 2005). As sessões seguintes tratam de esclarecer as interpretações dessa complexidade, assim como confrontá-las com a experiência brasileira.

### 1.1 Traços do Presidencialismo de Coalizão brasileiro

A ideia de Montesquieu de separação de poderes segue uma perspectiva segundo a qual “os sistemas favoráveis às liberdades se caracterizam pela moderação” (KRITSCH, 2011, p.25). O Brasil é uma República Federativa que possui um sistema político presidencialista multipartidário, com o poder Legislativo exercido por um regime bicameral.

Há, na Ciência Política brasileira atual, um consenso em relação ao funcionamento de seu sistema político, baseado na noção de Presidencialismo de Coalizão, termo cunhado por Abranches (1988) para caracterizar uma dinâmica criada pelo desenho institucional brasileiro em interação com o contexto político-partidário do federalismo brasileiro. Devido ao alto nível de fragmentação partidária, e às profundas desigualdades sociopolíticas identificadas em todo o território brasileiro, o Presidente, quando eleito, deve buscar formar um governo de coalizão dentro do Legislativo, a fim de construir uma base parlamentar que dê sustento às suas iniciativas. O Congresso, por sua vez, vê-se igualmente interligado ao funcionamento do Executivo, na medida em que precisa do peso do Presidente e das alianças entre as duas casas para colocar em prática suas propostas de governo.

Porém, para compreendermos as interpretações sobre o presidencialismo de coalizão é preciso que antes conheçamos o debate teórico sobre a relação entre Executivo e Legislativo em sistemas presidencialistas. A literatura destacada pela abordagem neoinstitucionalista é marcada por uma cisão entre teorias da ação unilateral e teorias da delegação (KOSHIMIZU, 2011). As teorias da ação unilateral baseiam-se nos trabalhos de Mainwaring (1993), Moe e Howel (1999), Ames (2001) e Cox e Morgenstern (2001). Esse grupo de autores, que destinam as suas análises maioritariamente ao caso dos Estados Unidos, partem do pressuposto segundo o qual a relação entre o poder Executivo e Legislativo é uma relação conflituosa, e por isso, é habitual que o Presidente decida agir unilateralmente a fim de impor sua agenda no Congresso.

Em contrapartida, autores que trabalham com teorias da delegação, como Epstein e O'halloran (1990), Figueiredo e Limongi (1999), Reich (2002), Pereira e Mueller (2003), assumem que existe uma cooperação entre os dois poderes. Esta cooperação acontece porque o Executivo possui um alto nível de autoridade para fazer

valer a agenda legislativa do governo, assim como o Congresso se organiza de maneira altamente centralizada na mão das lideranças e maiorias parlamentares, que unem seus recursos aos interesses da presidência formando uma agenda compartilhada.

Entre aqueles que trabalham com a tese de uma relação Executivo-Legislativo permeada pelo conflito, podemos enquadrar as observações de Abranches (1988) sobre o caso brasileiro, quando afirma que a formulação de políticas é “muitas vezes baseada na ameaça e na retaliação mútua” (KINZO, 2001, p.10) que torna o processo político mais lento e complexo. Autores pertencentes à vertente do conflito presumem que o Presidente se utiliza de movimentos unilaterais para impor sua agenda quando é incapaz de produzir alianças efetivas no Congresso. Os estudos de Ames (2001) serviram para mostrar como o Congresso reage aos movimentos da Presidência, emendando iniciativas de lei do Executivo de maneira a moldar a sua ação. Surge uma dinâmica de favoritismos, atribuição de cargos e clientelismo orçamental (*pork*) entre o Executivo e membros da assembleia (AMES, 2001). Segundo Cox e Morgenstern:

“A separação de poderes tem sido sobreposta pela força política do Presidente, geralmente baseada na sua habilidade para controlar a seleção de candidatos e eleições na Assembleia, a distribuição de *pork* a e as perspectivas de carreira pós-assembleia de membros da legislatura.”<sup>11</sup> (COX, MORGENSTERN, 2001, p.176).

Uma abordagem baseada em teorias da cooperação entre os dois poderes trabalha com a hipótese segundo a qual o Executivo tem iniciativas legislativas por uma razão de delegação de funções (Reich, 2002, Figueiredo e Limongi, 1999). A observação de alguns teóricos, como Lowi (1985), de que delegação significa abdicação do papel legislativo do Congresso, é contestada por alguns pelo fato de que a delegação em si depende de um aparato constitucional que permite que o presidente decida ou não utilizar de mecanismos legislativos, e esse aparato é também consentido pelo corpo parlamentar.

Assim sendo, o legislativo não se beneficia com certos resultados da delegação, mas pode delinear seu processo de formulação de leis a fim de que não haja espaço para

---

<sup>11</sup> Tradução da autora: “The separation of powers has been overridden by the president’s political strength, usually based on his ability to control candidate selection and elections in the assembly, the distribution of *pork* to members of the assembly, and the pos tassembly career prospects of sitting legislators” (COX, MORGENSTERN, 2001, p.176)

o Executivo interferir, com a formulação de projetos com alto nível de detalhe. Quando produzem textos mais abrangentes a passíveis de interferência, frequentemente os membros do Congresso calculam o custo de abrirem mão de parte de sua agenda em troca de benefícios eleitorais que uma cooperação com o poder Executivo possa trazer (Epstein, O'Halloran, 1990).

A importância do confronto das duas vertentes teóricas para a presente dissertação surge do fato de que, a partir da década de 90 no Brasil, se ter começado a pensar a relação Executivo-Legislativo no Brasil como uma interação que alterna momentos de conflito, ou ação unilateral do Executivo, e cooperação, ou delegação de funções ao Legislativo (Pereira, Power, Rennó, 2005). Tal perspectiva tem como foco o sistema político como um todo (Cameron, 2000), em que as instituições comunicam umas com as outras de maneira a responder às demandas imediatas de uma conjuntura específica, na medida em que “operam numa arena” (DINIZ, 2005) e, portanto, podem agir em conflito ou cooperação.

Dentro de um contexto regional, os estudos de Cox e Morgenstern (2001) apontam para o caráter reativo dos parlamentos na América Latina. Os autores trabalham a hipótese de que as assembleias latino-americanas não podem remover presidentes, pelos seus sistemas políticos, e frequentemente não reúnem os recursos necessários para formular certas políticas. A antecipação dos vetos presidenciais, tal como a reação organizada a instrumentos legislativos extraordinários do Executivo, molda significativamente a ação dos parlamentares.

“A lição implícita para a Ciência Política comparativa é a seguinte: enquanto académicos do parlamentarismo multipartidário europeu focam a formação e o término do governo, académicos do presidencialismo multipartidário latino-americano precisam focar o cultivo de alianças partidárias heterogêneas no intervalo entre as eleições” (POWER, 2015, p.29).

Assim, voltamos ao caso específico do presidencialismo de coalizão brasileiro. Na tradição da Ciência Política brasileira da primeira década pós-regime militar (1985-1995), predominava uma visão negativa sobre o arranjo institucional da nova democracia. Difundia-se o pensamento de que o presidencialismo multipartidário brasileiro levaria a inevitáveis crises de governabilidade, contornadas somente pela possibilidade de o Presidente impor a sua agenda unilateralmente e por vias

extraordinárias, como a expedição de projetos de leis com regime de urgência, ou o uso de Medidas Provisórias. Em suma, esta forma de governo mostraria uma “tendência a gerar conflitos institucionais insolúveis” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999, p.19).

“Os argumentos críticos [do presidencialismo de coalizão] indicavam varias deficiências graves: fragmentação partidária, conduzindo a um presidencialismo permanentemente minoritário; fraqueza interna dos partidos; sistema eleitoral que inibia a *accountability*; federalismo robusto e um concomitante excesso de atores com poder de veto (*veto players*). Como, sob essas condições, poderia o presidencialismo multipartidário funcionar no Brasil?” (POWER, 2015, p.17 apud AMES, 2001; MAINWARING, 1993).

As propostas de revisão e reforma institucional colocavam em voga a escolha presidencialista de governo, reafirmada pelo Plebiscito de 1993, e o código eleitoral proveniente da Constituição de 1988 (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999). A grande questão residia no fato de que, desde o primeiro governo civil de 1985, os Presidentes terem tido dificuldade em obter apoio do corpo legislativo em implementar reformas económicas necessárias à contenção dos níveis exorbitantes de inflação e dívida externa.

“Eis por que a ausência de base maioritária confiável no Congresso apresentava problemas para a eficácia governamental. E essa é a razão pela qual Sarney, Collor e Franco encontraram muita dificuldade para implementar suas agendas, a despeito das amplas prerrogativas constitucionais de que estavam investidos (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999 p.109).

A partir de 1995 uma linha revisionista começa a surgir, defendendo que o Presidente tem sucesso quando governa em acordo com uma linha de partidos políticos. As vantagens do presidencialismo de coalizão fizeram-se claras a partir da gestão Fernando Henrique Cardoso, que conseguiu assegurar um nível de governança democrática com alto controlo legislativo do Executivo e uso de medidas extraordinárias (urgência, Medidas Provisórias) na contenção da crise inflacionária e fiscal (Power, 2015).

A experiência serve também para nos mostrar o importante papel das lideranças partidárias na condução da agenda presidencial no Congresso. Figueiredo e Limongi (1990) constataram que, apesar do que acreditavam os cétricos do sistema de coalizões

brasileiro sobre a disciplina dos parlamentares às orientações dos seus partidos, uma média de 89% dos membros em plenário votava de acordo com as direções de suas lideranças. O nível de disciplina partidária dá-nos uma ideia sobre a capacidade de um partido influenciar o futuro eleitoral dos seus signatários e, portanto, criar um padrão de convergência entre os interesses dos membros das coalizões, lideranças partidárias e Presidente, que mantém um certo nível de estabilidade.

Desta forma, o que se previa sobre um comportamento irresponsável dos membros do Congresso e, conseqüentemente, a impossibilidade de uma cooperação entre os dois poderes, não se concretizou a longo prazo, inviabilizando também o que se antecipou como uma paralisia governativa mais ampla, a partir do diagnóstico pessimista do contexto federalista multipartidário (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999 p.20).

Estabelecido o panorama em que se desenvolveu o presidencialismo de coalizão e a dinâmica cooperação-conflito em que se davam as relações Executivo-Legislativo, podemos-nos perguntar agora: Por que razões o Presidente recorre ao uso de medidas legislativas extraordinárias? Para que possamos começar a prover respostas a essa pergunta, devemos focar as nossas atenções nas escolhas que o Executivo tem ao seu dispor para formulação de leis. Uma iniciativa do Executivo geralmente segue tal ordem: 1) O presidente propõe uma nova lei, 2) a legislatura aceita, modifica ou rejeita a proposta, 3) nos casos em que há modificações ou rejeições, o presidente tem espaço para negociar ou tomar alguma medida unilateralmente. Uma negociação pode envolver concessões e compromissos relativamente a outras propostas em tramitação, em troca de apoio (*pork*) ou a compra de votos pela oferta de posições no governo. Por outro lado, quando o Presidente escolhe agir unilateralmente, faz uso da burocracia estatal para atrasar decisões, ou o uso de medidas estritas ao Executivo, que tem prioridade no processo legislativo, como as MPs. (COX, MORGENSTERN, 2001)

O governo tem ao seu dispor poderes que servem de moeda de troca para negociações com membros do Congresso. A presidência pode se utilizar de entendimentos em torno do orçamento, a criação de Ministérios e a nomeação de parlamentares a cargos da Presidência, para concretizar sua agenda legislativa (PEREIRA, POWER, RENNÓ, 2005). A depender do tipo da legislatura com que se relaciona o Presidente, ele tem a possibilidade para escolher as melhores estratégias e mecanismos institucionais pra chegar aos seus objetivos. As legislaturas, assim, podem

ser compostas de uma maioria que faz parte da coalizão do Presidente ou de uma maioria que defende interesses paroquiais. (COX, MORGENSTERN, 2001).

A distribuição de cargos no Executivo também pode ser explicada pela disposição do federalismo brasileiro. A Constituição de 1988 possibilitou uma melhor distribuição de recursos aos estados da União, e um maior controle dos chefes dos Executivos estaduais a esses recursos, além de maior poder na nomeação de cargos. Assim, os governadores têm forte participação na entrada de futuros candidatos e são considerados importantes atores na formulação da legislação, pois têm o controle de membros do Congresso que foram eleitos pelos seus estados. É muito comum que Presidentes negociem com governadores em relação ao orçamento. Além disso, é típico o caminho do governo estadual para a presidência. (POWER, 2015).

Ainda há casos, porém, em que o Presidente não consegue reunir apoio para suas iniciativas mesmo quando possui uma vasta coalizão no Congresso. Power (2015) dá-nos o caso notório do fracasso do governo Lula em assegurar a eleição do seu candidato à Presidência da Câmara dos Deputados, em 2005, mesmo gozando de confortável maioria na casa legislativa. Ou como em 2012, quando a Presidente Dilma Rousseff, apesar de contar com o respaldo de aproximadamente 70% do Congresso, teve sua agenda seriamente contrariada em relação a mudanças do Código Florestal.

O Presidente pode recorrer a instrumentos que mantenham um maior controle da sua agenda no processo legislativo, como é o caso do uso das Medidas Provisórias, e a solicitação de urgência a projetos de lei iniciados pelo mesmo, como mostra o exemplo de Fernando Henrique Cardoso na implementação das medidas que levaram ao Plano Real (DINIZ, 2005). Outro aspeto vantajoso da emissão de MPs, traduz-se no fato de que estas são apreciadas por meio da implementação de comissões parlamentares especiais. Tais comissões são reunidas segundo os requisitos de proporcionalidade partidária, “o que garante ao governo ter maioria nessas instâncias deliberativas e controle dos cargos de presidente e relator” (DINIZ, 2005, p.355).

Para compreendermos como o Executivo põe em prática o seu projeto de poder no Congresso, é necessário que façamos algumas observações sobre o processo de formação de coalizões. Por meio de uma abordagem neoinstitucional, deve-se levar em conta não somente a capacidade individual de cada Presidente de fazer valer suas agenda por meio de uma gama variada de estratégias, mas também o aparelho

institucional ao dispor do Executivo para execução dessas estratégias, ou “os instrumentos de barganha que operacionalizam esse jogo” (DINIZ, 2005, 336).

Diferentemente do caso norte-americano, em que há um Congresso forte e altamente organizado em comissões e subcomissões, com um nível de descentralização independente de forças partidárias, o Executivo brasileiro deve manter maior proximidade com os partidos-chave das legislaturas para controlar o processo legislativo. No Congresso norte-americano, o Presidente não possui tal nível de controle, e frequentemente utiliza o instrumento do veto presidencial como manobra de negociação (MAYER, 2001).

Portanto, o processo legislativo e o sucesso do Executivo no Congresso no Brasil dependem altamente do grupo de partidos e lideranças que este consegue trazer para perto de si. Segundo Power (2015), em pesquisa realizada no ano de 2012, constatou-se um Índice de Necessidade de Coalizão (INC) nas casas legislativas brasileiras de aproximadamente 85%, número mais alto dentre os países da América Latina que, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, mantém uma curva ascendente. Observa-se também que estas coalizões são ao mesmo tempo *superdimensionadas*, porque reúnem um número de parlamentares maior do que aquele necessário à aprovação de propostas, e *desconectadas*, já que seus partidos membros tipicamente não se relacionam no que se refere às suas ideologias.

Nos primeiros dez anos pós-transição, os esforços pouco efetivos dos presidentes em obter uma base aliada no Congresso provocaram efeitos nocivos à formulação de políticas públicas, à contenção da crise econômica e, em âmbito geral, à governabilidade. (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999). A partir do sucesso do Plano Real, a visão sobre o aparato institucional brasileiro e sua capacidade de conter crises tomou direções mais otimistas. O Presidente tem a seu dispor variados instrumentos de controle do processo legislativo, que utiliza através das alianças interpartidárias que promove no Congresso, e essa dinâmica faz com que o processo político culmine em políticas públicas efetivas. A seguir, veremos como a Constituição de 1988 veio a consolidar o controle do Executivo na agenda legislativa, traduzindo-se na maior expressão da supremacia deste poder no sistema político da nova democracia.

## 1.2 As mudanças na Constituição de 1988

A Constituição de 1988, documento que marca o início da consolidação democrática no Brasil pós-regime militar, como já vimos, resultou de um longo processo transitório. A princípio altamente centralizada na mão dos militares, a liberalização é fruto de uma negociação entre o regime, suas forças dissidentes, e uma oposição moderada. A organização da Assembleia Nacional Constituinte, a partir de 1987, inaugura práticas mais pluralistas do novo processo político, moldadas aos novos tempos e novos atores da arena política. Os trabalhos da Constituinte, divididos em duas fases – comissões e plenário – demonstraram não apenas um alto nível de descentralização, mas de inclusão, nos temas trabalhados e grupos representados.

Dentre as maiores conquistas do documento, estão o abrandamento de direitos políticos e sociais, a tardia inclusão do sufrágio universal pela conquista do voto por analfabetos, o mecanismo do voto secreto e a periodicidade dos cargos governamentais (MOISÉS, 1989). Entretanto, as modificações sobre as quais trata esta seção referem-se ao funcionamento do sistema político, assim são pertinentes breves comentários sobre o processo constituinte e seus atores.

A cultura de conciliação identificada por Lamounier (1990) no processo constitucional de 1940, período democrático anterior ao regime militar, repete-se em 1988 na redação da nova Carta. O alto nível de fragmentação do corpo político da 48<sup>a</sup> legislatura do Congresso, cujos membros também ocuparam a Assembleia Constituinte Nacional entre 1987 e 1988, mostrou-se nocivo ao processo. Bruneau (1990) vê no caráter abrangente do documento a impraticabilidade de construção de consensos na maneira pela qual o processo decisório foi constituído, num ambiente político novo e heterogêneo. A natureza abrangente da Carta é vista por autores como Fleischer (1990) como fruto de características remanescentes de um Estado centralizador e autoritário reforçado pelo regime militar. Segundo tal raciocínio, afirma-se que os atores da transição transferiram para o contexto democrático a capacidade do Executivo e das forças armadas de constrangerem a soberania dos parlamentares (KINZO, 1993).

Autores como Shugart e Carey (1992) frisam a importância dos trabalhos constituintes para prever riscos de governabilidade próprios do sistema instituído. Foi com esse risco em mente que certas instituições foram providas de capacidade de desatram o processo político. Poder de agenda do Executivo, autonomia para emitir

decretos, centralização de decisões no Congresso, e tendência à criação de maiorias infladas nas casas legislativas foram os mais importantes recursos consolidados. Assim, tais instituições destacaram-se por apresentar uma “qualidade preemptiva” (POWER, 2015, p.22), pois serviam para retificar as deficiências do presidencialismo multipartidário.

Já falámos aqui sobre como as coalizões no Congresso podem ser vistas como superdimensionadas e desconectadas. Amorim Neto (2008), sobre tais características, defende que o novo desenho institucional, protetor da governabilidade pelo aumento do poder de agenda presidencial, alimenta o carácter reativo das legislaturas. O autor chama a este fenómeno o “efeito do cobertor curto”, que implica em uma troca entre governabilidade e *accountability*, e coloca em risco a qualidade da democracia (CHAISTY, CHEESEMAN, POWER, 2014).

Assim, podemos dizer que a Constituição de 1988 aprovou medidas à partida contraditórias para o processo político. De um lado, o documento fortaleceu a atuação do Congresso, debilitado pelo regime anterior. De outro, manteve o alto nível de autonomia legislativa do Executivo. Figueiredo e Limongi (1995) sustentam que, grosso modo, o documento dificultou que o Congresso fosse um obstáculo à incidência do Executivo na formulação de leis.

A respeito do aumento da autonomia do Congresso frente o Executivo, a mais significativa mudança trazida pela Constituição de 1988 incidiu sobre a participação das casas legislativas na definição do orçamento e controlo das finanças públicas (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995). O novo documento ampliou o número de áreas cujas matérias poderiam ser submetidas a plenário, e consequentes emendas ou rejeições, sendo a ingerência e questões orçamentais a maior conquista para os parlamentares.

Não era a primeira vez que o Congresso tinha garantido algum poder sobre as questões orçamentais. Segundo a Constituição de 1946, anterior à militar, o Legislativo poderia iniciar leis em assuntos orçamentais e tributários, prerrogativa compartilhada com o Executivo. A partir de 1988, o Congresso volta a poder emendar decisões nessas áreas, mas permanece, como durante o período autoritário, incapacitado de propor iniciativas, ficando estas exclusivas ao Executivo (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995).

Mesmo com o aumento de certos poderes sobre o orçamento, o Congresso vê-se ainda expressivamente restrito pelo novo ordenamento. Segundo a Lei de Diretrizes Orçamentais, o Executivo está autorizado a realizar gastos numa razão de 1/12 ao mês relativamente ao orçamento enviado, no caso de não cumprimento de prazos para deliberação em plenário (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995). Outro fator utilizado frequentemente como instrumento de manobra pela Presidência provem do parágrafo 5º do Artigo 166 da Constituição Federal, que permite que o Presidente modifique o texto de leis orçamentais cuja deliberação em Congresso não tenha sido iniciada. Como referem FIGUEIREDO e LIMONGI:

“Nesse caso, todo o processo de apreciação da lei se reinicia. Nos últimos cinco anos, uma média de 3 propostas por ano foram enviadas para o Congresso. Por isso, a proposta orçamentária relativa ao ano de 1994 só foi votada no mês de dezembro desse mesmo ano. Vê-se, assim, que as oportunidades para o comportamento estratégico do Executivo são muito grandes. Uma vez mais, temos um instituto herdado do período autoritário e não presente da Constituição de 46” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995, p.5).

Desta maneira, o Executivo usa o seu poder sobre o calendário legislativo para passar por cima dos interesses do Congresso em relação a determinadas questões do orçamento.

Outro aspeto da nova Carta que aumentou o poder do Congresso resultou da instituição de poder terminativo às comissões parlamentares, o que significa que certas matérias poderiam ser aprovadas em comissões, sem serem encaminhadas a plenário. Tais mudanças representaram uma “modernização institucional” do aparelho legislativo, e enfraqueceram a dinâmica centralista desses órgãos. (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995, SANTOS, 2003).

Do lado do Executivo, entretanto, certos mecanismos situados no centro da máquina institucional autoritária do regime militar permaneceram no novo regime. Foi este o caso do Decreto-Lei, que a partir de 1988, transformou-se em Medida Provisória, dispositivo, entretanto, mais circunscrito que o anterior.

O Decreto-Lei foi instituído pela Constituição de 1967 (Art.58), que estabelecia que a lei enviada pelo Executivo entrava em vigor no momento de sua publicação, e

tinha um prazo de 60 dias para ser apreciada pelo Legislativo. Passado este prazo de apreciação, a lei era automaticamente aprovada por decurso-de-prazo. O Congresso não podia propor emendas aos Decretos-Lei e, se estes viessem a ser rejeitados, seus efeitos durante o período em que ficou vigente não seriam anulados.

Segundo a Constituição de 1988, o Legislativo foi munido de maior poder para emendar e rejeitar propostas enviadas por Medida Provisória. Entretanto, não foi vedada a reedição de medidas em casos de rejeição, o que significava que a matéria rejeitada poderia constituir uma nova MP, tendo seu prazo de vigência renovado. Esse fator é importante porque, como veremos nos próximos capítulos, se tornou prática comum dos Presidentes que tinham suas propostas rejeitados em plenário, até à instituição da Emenda Constitucional nº32, em 2001.

Outro instrumento importante ao dispor do Executivo, que não constitui o foco da nossa análise mas merece certa atenção, é a capacidade do Presidente de colocar algumas matérias em regime de urgência extraordinária para deliberação no Congresso. No período militar este dispositivo já existia, sendo que em casos de falta de decisão pelos parlamentares, a lei ganharia aprovação automática e imediata. Após 1988, o Presidente ainda teria o poder de estabelecer regime de urgência, cuja não decisão em plenário dentro de um prazo de 45 dias levaria à obstrução automática da pauta legislativa, até que a matéria fosse votada. Segundo Figueiredo e Limongi (1995), esta mudança teve o mérito de tirar o viés autoritário do Presidente, protegendo seu controle sobre a agenda legislativa.

Além disso, apesar do referido aumento da capacidade das comissões parlamentares, mudanças mais substanciais no Regimento Interno da Câmara e do Senado acabaram por acarretar mais centralismo decisório. Sob o ponto de vista do Regimento Interno da Câmara, estrutura formal que regula a organização dos trabalhos das casas legislativas, a tendência pós-1988 é o crescente controle da agenda não só pelo Presidente mas pelas lideranças partidárias. O processo legislativo é controlado por um número reduzido de parlamentares, que formam o Colégio de Líderes, e suas decisões resultam, quase que exclusivamente, do plenário (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995).

Outro aspecto centralizador do Regimento Interno do Congresso se refere ao regime de tramitação de urgência – e urgência urgentíssima – colocando, mais uma vez,

nas mãos das lideranças, a condução dos principais projetos de leis. Segundo pesquisa realizada por Figueiredo e Limongi (1995), no período compreendido entre 1989 e 1994, 55% dos projetos aprovados tramitou no Congresso em regime de urgência e urgência urgentíssima, o que significa que o processo legislativo foi apropriado pelos líderes dos partidos. Como referem FIGUEIREDO e LIMONGI:

“O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1998, p.85).

O que vale para a nossa análise sobre o uso do vasto poder do Executivo sobre o processo legislativo, especificamente por meio de Medidas Provisórias, é que a Constituição de 1988 serviu para inaugurar um período vivido até hoje em que a Presidência, principal legisladora do sistema político brasileiro, dificilmente encontra obstáculos jurídicos ou conjunturais para estabelecer sua agenda, como veremos a partir dos dados mostrados na próxima seção.

### 1.3 O Poder legislativo do Executivo

Já falámos, de maneira breve, sobre a dinâmica do presidencialismo nos Estados Unidos, a partir da qual o Congresso, altamente organizado, possui amplo controle na formulação de políticas, e o Presidente frequentemente recorre ao uso do veto ou outras medidas unilaterais a fim de proteger a sua agenda (TSEBELIS, 1997). No caso do Brasil, muito diferentemente do norte-americano, os Presidentes do pós-Constituinte se tornaram os maiores formuladores de políticas públicas do sistema político (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1998). Nesta seção, comprovamos este argumento e fornecemos alguns instrumentos de análise da soberania do Executivo por meio do exame da produção legislativa dos mandatos ocorridos desde 1988 até 2014.

É importante lembrar que ações do Executivo não representam as atitudes de um só indivíduo. Propostas legislativas provenientes do Executivo podem vir diretamente

do Presidente da República ou de um de seus ministros. A delegação desta tarefa aos ministros pode ocorrer por uma proximidade ideológica entre estes e a presidência, ou uma confiança do Presidente de que determinado membro de seu governo converge os interesses de seu próprio partido com a agenda presidencial. Os ministros têm a vantagem de deter mais informações e expertise técnica sobre suas pastas e, assim, mais propriedade para regular matérias relacionadas. Assim, com base em uma abordagem transacional, pode-se dizer que o chefe do Executivo transfere este poder aos ministros baseando-se num cálculo a respeito do comportamento de seus aliados, e nos custos envolvidos na delegação de funções. A análise do número de iniciativas de leis provenientes no Executivo nos mostra que o Presidente muito frequentemente faz o uso da delegação. Segundo estudos de Batista (2013), entre os anos de 1995 e 2010, 90% destas iniciativas tem origem nos ministérios. Assim, visto que o Executivo é a maior fonte de formulação de políticas públicas desde a redemocratização, e que a atividade do Congresso Nacional é delineada por um grupo limitado de líderes partidários, podemos dizer que o domínio da capacidade legislativa dessas duas instituições permanece na mão de poucos indivíduos.

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) utilizam o termo “cartel de agenda parlamentar”, ou originalmente *agenda cartel*, para designar esta dinâmica de monopólio do poder de agenda entre a presidência e um grupo limitado de agentes estabelecida pela mesma, com a capacidade de impor a inclusão e exclusão de certas decisões. Segundo os autores:

“Definimos um *agenda cartel* como um grupo de agentes em posse de duas propriedades-chave. Primeiramente, eles mantem coletivamente uma parcela do controlo dos cargos relevantes a uma determinada assembleia. Assim, da mesma maneira que um cartel económico coletivamente monopoliza um recurso económico, como o petróleo, um *agenda cartel* coletivamente monopoliza um recurso legislativo, cargos definidores de agendas. Em segundo lugar, o cartel estabelece um procedimento para que se decida sobre quais propostas terão acesso à sessão plenária.<sup>12</sup>” (AMORIM NETO, COX, MCCUBBINS, 2003, p.552).

---

<sup>12</sup> Tradução da autora: “We define an agenda cartel as a set of agents possessing two key properties. First, they collectively hold a controlling share of the agenda-setting offices relevant to a given assembly. Thus, just as an economic cartel collectively monopolizes an economic resource, such as oil, an agenda cartel collectively monopolizes a legislative resource, agenda-setting offices. Second, the cartel establishes a

Na tabela 1, estão dispostos os números de leis enviadas a plenário com origem do Executivo e Legislativo entre os anos de 1988 a 2015. Dividimos a tabela em mandatos presidenciais, para que possamos ter uma ideia sobre a atuação de cada Presidente. Comparamos os dados desta com a tabela 2, referente ao número de leis aprovadas provenientes de cada um dos poderes aqui estudados. Desta maneira, podemos construir algumas observações sobre como tem sido a tradição legislativa de cada instituição desde a transição até o último mandato presidencial concluído.

Tabela 1 - Projetos de leis enviados por origem e tipo

Origem	Tipo do projeto	SARNEY	COLLOR	FRANCO	CARDOSO 1	CARDOSO 2	LULA 1	LULA 2	DILMA 1
Executivo	Medida Provisória	107	105	137	159	206	239	180	145
	Projeto de Lei Complementar	5	13	9	13	19	8	15	5
	Projeto de Lei Orçamentária	102	313	132	393	450	322	338	190
	Projeto de Lei Ordinária	93	240	140	216	250	182	206	98
	Proposta de Emenda Constitucional		6	3	27	11	8	8	2
<b>TOTAL</b>		307	677	421	808	936	759	747	440
Legislativo	Projeto de Lei Complementar	17	11	7	20	27	12	11	4
	Projeto de Lei Ordinária	111	218	52	194	311	351	385	100
	Proposta de Emenda Constitucional	3	11	2	36	47	31	19	20
<b>TOTAL</b>		131	240	61	250	385	394	415	124

Fonte: Banco de Dados Legislativos – CEBRAP. Disponível em <http://neci.fflch.usp.br/node/509/>

A partir da tabela 1, podemos constatar que, entre 1988 e 1995 (durante as gestões Sarney, Collor e Franco), o Executivo enviou uma média de 468,3 projetos de lei por mandato para tramitação no Congresso Nacional. Esse número, a partir de 1995, com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, cresce para 738 projetos por mandato. No que tange o número de projetos do Legislativo, também há um aumento entre o mesmo intervalo, de 144 projetos entre 1988 e 1995, a uma média de 313 a partir de 1995. Ainda assim, a diferença entre a quantidade de projetos enviados por cada poder é significativa, sendo que o Executivo enviou aproximadamente o dobro de projetos para serem votados em plenário, em relação ao Legislativo.

A diferença entre a demora para a deliberação de projetos enviados por cada poder também é um sinal da prevalência do Executivo no processo legislativo. Entre 1995 e 2006, segundo pesquisa realizada por Moisés (2011), as propostas de leis

---

procedure for agreeing on which proposals will be allowed access to the plenary session” (AMORIM NETO, COX, MCCUBBINS, 2003, p.552).

provenientes do Executivo levaram uma média de 271 dias para serem votadas em plenário. Aquelas provenientes do Legislativo, por sua vez, tramitaram em Congresso durante uma média de 964 dias, um número mais de três vezes maior do que o primeiro.

Projetos de leis orçamentárias são os tipos de projetos mais enviados pelo Executivo nos mandatos ocorridos entre 1988 e 2014, numa média de 280 projetos por mandato. A emissão de Medidas Provisórias, no mesmo período, ocorreu numa média de 159 por mandato, sendo que sua maior ocorrência se deu no segundo mandato de Lula da Silva, em que foram emitidas 239 MPs.

Tabela 2 - Projetos de leis aprovados por origem e tipo

Origem	Tipo do projeto	SARNEY	COLLOR	FRANCO	CARDOSO 1	CARDOSO 2	LULA 1	LULA 2	DILMA 1
Executivo	Medida Provisória	88	87	65	129	160	226	148	118
	Projeto de Lei Complementar		5	5	3	13		8	3
	Projeto de Lei Orçamentária	101	301	112	385	419	293	266	128
	Projeto de Lei Ordinária	32	115	81	127	109	100	111	92
	Proposta de Emenda Constitucional				11	6	3	2	2
<b>TOTAL</b>		221	508	263	655	707	620	535	343
Legislativo	Projeto de Lei Complementar	2	4	5	11	7	8	7	7
	Projeto de Lei Ordinária	23	47	69	138	159	160	367	289
	Proposta de Emenda Constitucional		2	2	5	13	11	12	15
<b>TOTAL</b>		25	53	76	154	179	179	386	311

Fonte: Banco de Dados Legislativos – CEBRAP. Disponível em <http://neci.fflch.usp.br/node/509/>

Na tabela 2, estão dispostos os números de leis aprovadas com origem no Executivo e no Legislativo, nos mandatos ocorridos entre 1988 e 2014. A diferença entre o número de leis provenientes do Executivo (3.852) e leis provenientes do Legislativo (1.363) é gritante. Isso significa que 73,8% das leis aprovadas entre os dois poderes durante estes oito mandatos vieram da Presidência.

Já sabemos que o Presidente possui um papel-chave na formulação de leis. Sabemos também que o Presidente pode escolher entre procedimentos ordinários para garantir seus interesses – como leis ordinárias e complementares, emendas constitucionais – fazendo uso de sua capacidade de cooptação de aliados no Congresso, e meios extraordinários de imposição de sua agenda, como o uso de Medidas Provisórias.

Pereira, Power e Rennó (2005) relacionam a frequência do uso de decretos com o apoio legislativo e a popularidade do Presidente diante do eleitorado. Utilizam como exemplo o governo de Fernando Henrique Cardoso, que não apenas conseguiu reunir uma maioria aliada no Congresso, mas teve também altos índices de aprovação pública. A opinião pública em relação ao Presidente também se mostra um fator na condução das atitudes do Legislativo. Segundo os autores:

“O congresso presta atenção à popularidade do Presidente, pois esse é o fator que determinará se o congresso será um ator reativo ou proativo no jogo da política. Em um ambiente institucional no qual o presidente predomina, a melhor aposta para a ascendência do legislativo é um presidente com níveis mais baixos de apoio popular” (PEREIRA, POWER, RENNÓ, 2005b, p.411).

No capítulo a seguir, falaremos, especificamente, sobre a escolha do Presidente em utilizar meios extraordinários de imposição da sua agenda, nomeadamente, o uso das Medidas Provisórias. Procuraremos explicar, assim, como a conjuntura desenvolvida no presente capítulo exerce influência sobre a frequência do emprego desse dispositivo e como atua na configuração do processo legislativo como um todo.

## 2. A Medida Provisória no Processo Legislativo

Este capítulo destina-se ao entendimento sobre o lugar que ocupa o instrumento da Medida Provisória no processo político brasileiro desde a sua instauração. Por meio de uma análise quantitativa das ocorrências da edição e reedição de MPs durante os cinco mandatos presidenciais em exame nesta dissertação, e da comparação com o número correspondente à produção legislativa Congresso Nacional, procuraremos estabelecer mecanismos de análise para o estabelecimento da nossa hipótese, segundo a literatura vigente a respeito da interação Executivo- Legislativo pós-Constituinte.

### 2.1 Norma e uso pelo Executivo

A presente seção destina-se ao estudo da institucionalização da Medida Provisória e sua evolução a partir do Decreto-Lei do período militar. Trabalharemos a hipótese de que o instrumento inserido na Constituição de 1988 representa uma continuação do controlo autoritário do Executivo assegurado pelos Decretos-leis, estes que reduzem o nível de *accountability* da gestão governamental ao “tolher o debate público, impedir a transparência e restringir a informação disponível” (DINIZ, 1996, p.16).

O decreto-lei, cuja forma adotada no Brasil provem do ordenamento jurídico português, vigorou no Brasil durante os dois momentos em que a República vivenciou regimes de cunho autoritário (BALERA, 2009). O mecanismo foi inserido na Constituição de 1937, que inaugurou o Estado Novo, e vigorou até seu fim, em 1946. Durante o regime parlamentar instaurado pela Constituição de 1946, o mecanismo fora completamente abolido, para ser de novo reinserido na Constituição militar de 1967, abolido somente a partir da Constituição democrática de 1988.

O Decreto-lei utilizado pelos militares a partir de 1967 é, claramente, produto de uma herança institucional varguista consolidada nos anos trinta. Getúlio Vargas, desde 1933, quando do início de seu governo, já governava quase que exclusivamente por decretos, quando institucionalizou o dispositivo por outorgação da Constituição de 1937. Constatou-se que, entre esse ano e a promulgação da Constituição de 1946, foram emitidos 9.908 Decretos-leis, pelo presidente Vargas e seus sucessores, José Linhares e Eurico Gaspar Dutra. (FARHAT, 1996).

Reinserida no ordenamento constitucional de 1967, a figura do Decreto-Lei significou uma continuação e até o acentuar das práticas de centralismo administrativo e corporativismo estatal nascidas na era Vargas, acarretando no que Diniz (1999) chamou de um *ultrapresidencialismo* apoiado num Congresso esvaziado.

Pode-se dizer que a grande herança do período autoritário militar se concentra no que se constituiu um perfil básico no processo político pós-transição, que é a junção entre dois fatores. Primeiramente, um alto nível de tecnocracia na condução de políticas setoriais, em destaque a econômica, colocando certos técnicos em posições privilegiadas dos espaços decisórios do país. Em segundo lugar, solidificou-se a ideia de que os partidos políticos e o Congresso Nacional não possuem suficiente legitimidade para agir em favor do desenvolvimento nacional (DINIZ, 1999). Como refere Diniz:

“Retomou-se a tendência, impulsionada pelo pensamento autoritário hegemônico nos anos 30, para idealizar o Executivo enquanto agente das transformações necessárias à modernização do país. Assim, a ideia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais.” (DINIZ, 1999, p.30).

Segundo o parágrafo 5º do Artigo 46º da Constituição de 1967, o Presidente detinha o poder de expedir Decretos-Leis em situações de urgência ou de relevante interesse público, dentro das áreas específicas de segurança nacional, finanças públicas, tributos e a criação de cargos públicos. O Decreto-Lei, após edição, entrava imediatamente em vigor e possuía um prazo de 60 dias para votação em Congresso, sem que este pudesse propor emendas. A ausência de uma decisão pelo Legislativo implicava diretamente em aprovação da matéria (TÁCITO, 1989).

A instituição da Medida Provisória no Brasil veio baseada no modelo italiano do *provvedimento provvisorio*, popularmente conhecido como *decreto-legge*, presente na Constituição italiana desde 1947 (ROCHA, 2008). Já sabemos que a substituição do Decreto-Lei para a Medida Provisória em 1988 denotou grandes alterações no alcance deste instrumento. A partir do Artigo 62º da Constituição Federal atual, é expressa a necessidade de relevância e urgência em que se permite o uso do dispositivo, mas o Congresso ganha novamente a capacidade de emendar o texto das propostas, assim como a sua não deliberação não acarreta na automática aprovação da lei.

Entretanto, a prática tem-nos mostrado, desde 1988 até hoje, que a prerrogativa das Medidas Provisórias tem sido extrapolada pelos Presidentes, assim como foi massivamente utilizado o poder de instituir decretos-leis em períodos autoritários, reforçando a tese de que no Brasil republicano os Presidentes tendem a acentuar sua autoridade formal em interferir no processo legislativo ordinário, governando por decretos.

Nesta seção nos limitaremos a comentar o número de MPs enviadas e aprovadas, por ano, e por mandato presidencial, sem ainda discorrermos sobre as reedições de MPs, a variedade de matérias reguladas por estas, e sobre a interpretação dos conceitos de relevância e urgência teoricamente originários da expedição de tais medidas. As tabelas e gráficos a seguir servem para dar-nos um panorama do uso da prerrogativa legislativa da presidência, assim como o tratamento de Medidas Provisórias no Congresso Nacional.

Tabela 3 - Medidas Provisórias Enviadas/Medidas Provisórias Sancionadas

<b>Ano</b>	<b>MPs apresentadas</b>	<b>MPs aprovadas</b>
1988	15	10
1989	92	78
1990	89	67
1991	9	13
1992	7	7
1993	47	19
1994	90	46
1995	29	43
1996	41	15
1997	34	32
1998	55	39
1999	47	37
2000	23	16
2001	54	52
2002	82	55
2003	58	55
2004	73	76
2005	42	36
2006	66	59
2007	71	62
2008	40	42
2009	27	22
2010	42	22
2011	36	34

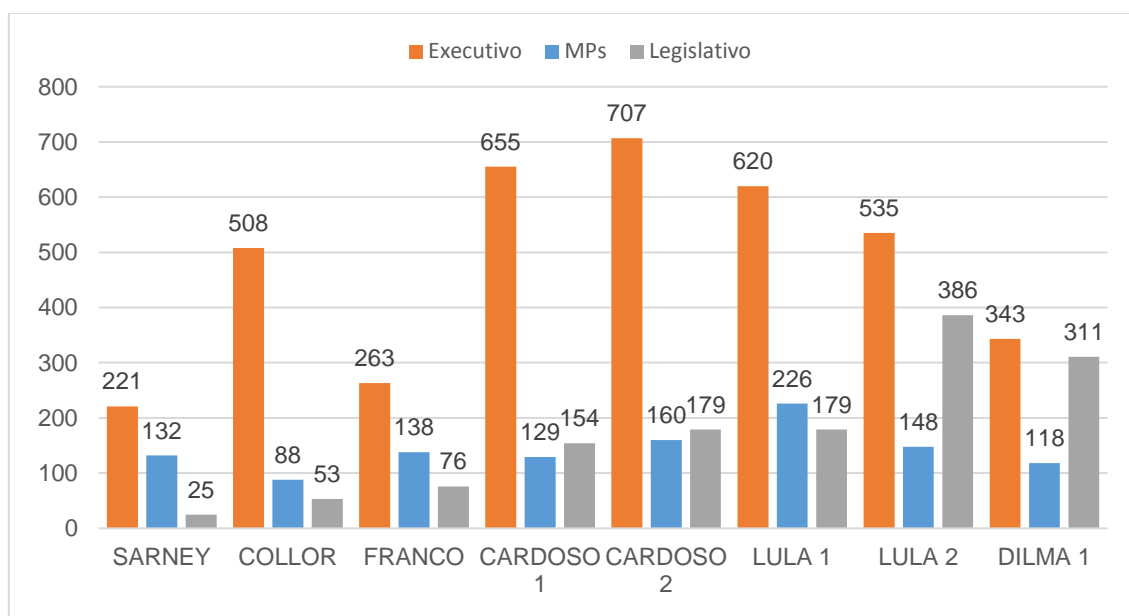
<b>2012</b>	45	33
<b>2013</b>	35	32
<b>2014</b>	29	19

Fonte: Banco de Dados Legislativos – CEBRAP. Disponível em em <http://neci.fflch.usp.br/node/509/>

\*Números superiores de MPs sancionadas em relação às enviadas em um mesmo ano decorrem de MPs que foram enviadas em anos anteriores.

Como nos mostra a tabela acima, no período entre 1988 e 2014, foram enviadas 1.279 MPs para serem votadas em plenário no Congresso Nacional, dentro das quais 1.021 foram aprovadas, representando assim uma ocorrência de 79,8% de aprovações. Esta percentagem indica-nos que a probabilidade de MPs enviadas ao Congresso serem inseridas no ordenamento jurídico são extremamente altas, reiterando a eficácia do uso destas para manutenção da agenda presidencial. Nota-se que, nos anos de 1990 e 1991, o número de MPs enviadas e aprovadas atinge os níveis mais altos do período, especialmente em causa do uso do instrumento para a formulação e votação de pacotes económicos para contenção da crise inflacionária e fiscal. Além disso, em 2009 os números sofrem considerável diminuição, por razões sobre as quais nos pronunciaremos no capítulo seguinte desta dissertação.

Gráfico 1 - Leis provenientes do Executivo/Medidas Provisórias/Leis provenientes do Legislativo por mandato presidencial



Fonte: Banco de Dados Legislativos – CEBRAP. Disponível em em <http://neci.fflch.usp.br/node/509/>

No Gráfico 1 estão dispostos, por mandato presidencial, o número de leis aprovadas com origem no Executivo, na primeira coluna; o número de Medidas

Provisórias aprovadas, na segunda coluna; e o número de leis provenientes do Legislativo, na terceira. A conclusão mais perceptível a ser tirada deste gráfico é a notável prevalência de leis aprovadas com origem no Executivo em relação às leis do Legislativo. Essa predominância atinge o seu ápice nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro mandato da Lula da Silva. Estes governos representam um momento histórico singular, em que seus Presidentes “estavam especialmente motivados a maximizar as suas prerrogativas legislativas para realizar com agilidade e eficiência os seus programas de reformas econômicas e administrativas” (MOISÉS, 2011, p.41).

Podemos, ainda, fazer algumas observações sobre a relação entre a primeira e a segunda coluna. O número de leis de proveniência do Executivo representa todos os tipos de propostas que a presidência pode enviar a plenário, incluindo já as Medidas provisórias. Isso quer dizer que, comparando as primeiras colunas com as segundas, constataremos que MPs representam uma significativa parcela do total de projetos enviados por este poder. De facto, as Medidas Provisórias representam uma média de 28,5% do total de leis aprovadas com origem no Executivo.

Por meio de uma comparação entre as segundas e terceiras colunas, também podemos compreender um pouco mais sobre a presença de um certo tipo de projeto em plenário e suas hipóteses de aprovação. Se confrontamos os níveis de sanção de Medidas Provisórias e de leis provenientes do Legislativo, observaremos que nos primeiros seis mandatos analisados – Até o primeiro mandato de Lula – estes números mantiveram-se em valores muito similares, em que o número de MPs frequentemente superou o de leis do Legislativo (Sarney, Collor, Franco e Lula I). De fato, durante estes seis primeiros mandatos, aprovou-se uma média de 145,5 de MPs por mandato, em comparação a uma média de 111 leis com origem no Congresso Nacional.

Apesar da importância da nossa análise quantitativa sobre a emissão de Medidas Provisórias originárias em relação à produção legislativa universal de cada mandato presidencial, esta sozinha não é suficiente para que possamos entender completamente a questão da supremacia do Executivo pelo uso de instrumentos legislativos extraordinários. Na seção seguinte, abordaremos o tópico das reedições no texto de MPs originárias, que ocupou, deste 1988, uma posição de singular destaque na ordem do dia de matérias a serem tratadas pelos legisladores.

## 2.2 O problema das reedições

A Constituição de 1988, quando inaugurou a prerrogativa do Executivo para editar MPs, ausentou-se na determinação a respeito da possibilidade de que mesma matéria rejeitada ou não deliberada pelo Congresso Nacional fosse reinserida no processo legislativo por meio da criação de novas medidas com o mesmo teor. A reedição de uma Medida Provisória, ou seja, a transferência do texto de uma MP que perdeu a eficácia para uma nova, que tem seu tratamento reiniciado nas casas legislativas, tornou-se prática típica e corriqueira nos primeiros anos pós-1988.

A lacuna deixada pelo novo documento a respeito desta possibilidade levou a uma interpretação no Congresso Nacional e no poder Judiciário segundo a qual a perda de validade de uma MP não impediria a criação de uma nova com mesmo ou similar conteúdo. Criou-se o que chamou Tavares Filho (2008) de “contínuo legislativo”, em que matérias com força de lei tinham sua vigência renovada repetidamente, e assim tinham efeito no ordenamento jurídico brasileiro igual ao de leis ordinárias ou complementares, despindo-se completamente do objetivo e alcance do formato de uma Medida Provisória, como prevista na Constituição. Segundo estudos deste autor, houve medidas que foram reeditadas até 89 vezes, criando um espaço de vigência que se prolongou por quase sete anos, como é o caso da Medida Provisória nº2.096, de janeiro de 2001. Até o momento da aprovação da Emenda Constitucional nº32, que passou a proibir a prática das reedições e sobre a qual falaremos no terceiro capítulo desta dissertação, um total de 5.513 medidas foram reeditadas durante os mandatos de Sarney, Collor, Franco e Cardoso. A tabela a seguir dispõe a quantidade de MPs editadas e reeditadas por mandato presidencial.

Tabela 4 - Edição e reedição de Medidas Provisórias por mandato

<b>Presidente</b>	<b>Originárias</b>	<b>Reedições</b>	<b>Total</b>
Sarney (1985 – 1989)	132	15	<b>147</b>
Collor (1990 – 1992)	88	72	<b>160</b>
Franco (1992 – 1994)	138	367	<b>505</b>
Cardoso 1 (1995 – 1998)	129	2453	<b>2582</b>
Cardoso 2 (1999 – 2002)	160	2606	<b>2766</b>
LULA 1 (2003 – 2006)	226	-	<b>226</b>
LULA 2 (2007 – 2010)	148	-	<b>248</b>
DILMA (2011 – 2014)	118	-	<b>118</b>

Fonte: Banco de Dados Legislativos – CEBRAP. Disponível em <http://neci.fflch.usp.br/node/509/> TAVARES FILHO, 2008.

Como se pode observar a partir da tabela acima, o uso das reedições teve origem já no primeiro mandato presidencial pós-constituente (José Sarney) e cresceu abruptamente nos mandatos seguintes, atingindo proporções exorbitantes a partir do mandato de Fernando Henrique Cardoso, que reeditou medidas numa frequência seis vezes maior do que o seu antecessor. O número de medidas reeditadas, durante os primeiros cinco mandatos em que era possível a reedição, representa 4,8 vezes o número de medidas originárias.

O debate que se desenvolve em relação ao fenómeno das reedições gira em torno da distorção e ineficácia do princípio que limitou o poder do Presidente em relação ao contexto anterior do Decreto-Lei, quando a não-apreciação de uma matéria levava à sua automática aprovação. Como defendem Figueiredo e Limongi (1997):

“A possibilidade da reedição de MPs que perdem eficácia fez desaparecer a principal diferença entre a Medida Provisória e o Decreto-Lei [...]. O decurso de prazo deixou de ser desfavorável ao Executivo, uma vez que ao editar a MP este não precisaria ter certeza de contar com apoio para aprová-la; bastaria ser capaz de evitar que a oposição reunisse maioria” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1997, p141).

Como já dissemos anteriormente, o Presidente e o Congresso trocam influências e incentivos por meio de uma interação focada na coalizão em torno do Executivo. No que tange a modificação do texto de Medidas Provisórias originárias e decorrentes reedições, Figueiredo e Limongi (1997) atestam que os parlamentares utilizam esta possibilidade como mecanismo de organização de maiorias parlamentares e negociação com a presidência em relação a partes das MPs com as quais não concordam ou não tem interesse em ver aprovadas. O procedimento de reedição permite que os dois poderes negociem os termos das votações sem que o Congresso precise se organizar para refutar ativamente um texto proposto pelo Executivo, ou que este último utilize de mecanismos unilaterais para passar seus projetos, obstruindo a ação do Congresso. Em suma, a possibilidade de reedições de MPs na conjuntura pós-1988 dificultou que se criassem situações de conflitos abertos entre as duas instâncias. Segundo Amorim Neto e Tafner (2002):

“Por exemplo, um deputado membro de um partido pertencente a um governo de coalizão, ao saber que um grupo de interesse por ele representado se sente afetado

por um artigo de uma dada MP, pode comunicar-se com o ministro do seu partido para tentar modificá-la. É possível que tal modificação seja feita caso corresponda ao desejo da maioria dos deputados que integram a coalizão governativa.” (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p.19).

Assim, o Congresso Nacional não aprecia certas matérias dentro do prazo previsto e forçam o Executivo a reinseri-las numa nova medida que se adapte melhor aos interesses da maioria parlamentar. Os parlamentares, segundo os autores, estão, desta maneira, agindo baseados em uma escolha racional a fim de otimizar os benefícios que pretendem obter pelo atraso de tramitações. Esta dinâmica não se relaciona com a incapacidade ou ausência de ação do Congresso em relação aos movimentos do Presidente, mas sim porque se beneficiam dos eventuais “aperfeiçoamentos” que este procedimento pode trazer ao conteúdo a ser legislado.

Em relação a conteúdos de MPs que despertem menor ou secundário interesse pelos membros do Congresso, a ausência de votação de uma determinada matéria também funcionou, até 2001, sob a lógica da delegação de um poder a outro do poder de regular tal matéria e assim desafogar a agenda parlamentar. Amorim Neto (2008) argumenta que essa delegação aumenta em anos de disputa eleitoral para cargos do Executivo, que a cada dois ciclos coincide com as eleições ao Congresso. O autor alega que, deputados e senadores, em anos eleitorais, voltam-se ao processo de campanhas, e concedem ao Executivo maior espaço para editar medidas, ocorrendo assim uma maior aprovação de MPs originárias e menor incidência de reedições.

Portanto, a questão da reedição de MPs e seu frequente uso pelos Presidentes fazem parte da dinâmica de troca, ora sob cooperação, ora sob conflito, operada dentro do presidencialismo de coalizão brasileiro. Como referem AMORIM NETO e TAFNER:

“Não é à toa que parte das MPs reeditadas tem seus textos modificados. O jogo de reedição modificada de MPs – sob um governo de coalizão – permite que a maioria parlamentar se adapte às perdas por agenciamento geradas pela delegação que faz ao Executivo, fazendo com que esta tenha êxito ou, pelo menos, não vire abdicação. Porém, caso o Executivo não tenha se coordenado com a maioria parlamentar por meio de um acordo de coalizão, só resta àquela o caminho da oposição às MPs. Isto é, caso não haja um governo de coalizão, é praticamente inevitável que o uso de MPs gere

sérios conflitos entre o Executivo e o Legislativo (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p.19).

### 2.3 Urgência e Relevância

A questão em torno da necessidade de cumprimento dos requisitos de relevância e urgência remete ao fato de que estas caracterizam o instrumento legislativo extraordinário de que dispõe o Presidente, visto que MPs representam “uma exceção ao procedimento de elaboração legislativa” (DANTAS, 1991, p.58). A justificação da combinação entre estes dois requisitos dá-se pela interpretação de que determinada matéria perderá seu valor frente ao interesse público se não for atribuída de máxima prioridade, sendo assim dispensada de passar pelos procedimentos legislativos ordinários.

Em linguagem jurídica, falamos que determinada lei ou procedimento tem relevância quando seus efeitos são atribuídos de significativo interesse público. Balera (2009) confirma esta explicação porém reitera que, no caso da edição de Medidas Provisórias, a matéria tratada só terá relevância se também demandar o seu atendimento imediato pelo Estado. Assim, podemos dizer que relevância e urgência estão aqui intrinsecamente conectadas e interdependentes. Mello (2006) propõe a seguinte defesa do termo *urgência* como deve ser entendido pelos legisladores a respeito de mecanismos extraordinários:

“Mesmo que a palavra contenha em si algum teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido inalcançável ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou, no mínimo existirão sérios riscos de que sobrevenha efeitos desastrosos em caso de demora” (MELLO, 2006, p.118).

O que se torna um problema para o emprego em demasia de meios legislativos excepcionais pela Presidência é a interpretação que este poder faz destes dois critérios, que sempre acontece de maneira subjetiva. A partir do entendimento segundo o qual Medidas Provisórias são “atos de governo provenientes do exercício das funções co-legislativas do Poder Executivo” (SILVA, 2007, p.451), pertence ao mesmo a capacidade de decidir unilateralmente quais são os temas que possuem relevância e urgência em relação ao universo de projetos legislativos em pauta. Em contrapartida, o

Legislativo e o Judiciário optaram, até o momento, por não promover um controle sistemático do cumprimento dos requisitos básicos para a evocação de MPs, sob o argumento de que tal avaliação compete ao próprio Executivo.

Tal argumento provém, nomeadamente, da lacuna deixada pela Constituição de 1988 no que tange a aplicação dos requisitos de relevância e urgência. A carta constitucional não nos trouxe uma definição exata dos termos por ela dispostos e, assim, deixou ao sujeito que tem o poder de utilizá-las a autonomia para encontrar suas próprias determinações para os institutos (AMORIM NETO, TAFNER, 2002). Em relação ao Legislativo, mais uma vez, vemos aqui um movimento de delegação, por parte do Congresso Nacional, dos critérios de fiscalização e controle destes dois requisitos ao detentor da capacidade de utilizá-los, nomeadamente o Presidente. Segundo Sampaio:

“Até o presente momento, como se viu, o Parlamento entendeu que ao Executivo (que tem no Presidente, segundo as próprias considerações congressuais, o titular do direito público subjetivo de edição de medidas provisórias) cabia o primeiro juízo de relevância e urgência (...) O Congresso não foi usurpado de seus poderes, nem deles abdicou. Resta claro, portanto, que, à sua aparente inércia sem sentido, deve-se conceder o significado de que o Congresso Nacional se manifesta sobre os concretos casos de relevância e urgência apenas se quanto a eles discordar do Presidente. É o que o nosso diálogo constitucional vem reafirmando desde 1988” (SAMPAIO, 2006, p.132).

Partindo do princípio de que o Congresso representa a instância política de controle destes requisitos, vemos, portanto, que tal ingerência acontece somente em casos em que um número significativo de parlamentares demonstra oposição à admissibilidade do texto das MPs. O controle político ocorre quando o Legislativo entende que determinada medida é “oportuna e conveniente” (BALERA, 2009, p.40) para configurar a agenda legislativa do momento.

Entretanto, a apreciação de cada medida pelo Congresso não determina que o projeto possua eventuais inconstitucionalidades em seu texto, ficando este exame a cargo do Judiciário, representado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A Emenda Constitucional nº32, de 2001, que modificou o artigo 62º da Constituição Federal, inseriu no processo de tramitação das Medidas Provisórias o

poder anteriormente ausente do Judiciário de produzir um juízo prévio a respeito da constitucionalidade das MPs, especialmente no que tange o cumprimento dos requisitos de urgência e relevância. Antes da emenda, desde 1989, medidas eram controladas pelo Judiciário por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI). Por meio da ADI-MC nº162, deste mesmo ano, o STF estabelecia que o exame de admissibilidade de uma Medida Provisória seria necessário se ficasse evidente o abuso do poder legislador pelo Executivo.

Balera (2009) resume a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo após o estabelecimento da Emenda Constitucional nº32, em proteger o espaço que detém o Executivo para denominar urgência e relevância a determinada matéria desde que estes valores estejam de acordo com o texto constitucional:

“A Constituição Federal de 1988, ao criar a Medida Provisória, disciplinou o ato normativo determinando que ele fosse editado em casos de relevância e urgência. Se não há relevância ou urgência o ato estará violando a Constituição e conseqüentemente caberá ao Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião da Constituição, apreciá-lo [...] Não se pode falar em discricionariedade do Presidente quando, no uso da competência que lhe foi atribuída pelo artigo 62º, edita atos normativos com força de Lei quando entender conveniente. A discricionariedade aplica-se quando o autor do ato tem liberdade para escolher, de forma razoável, entre uma ou outra alternativa” (BALERA, 2009, 43).

#### 2.4 As matérias reguladas por MPs

Nesta seção procuraremos traçar um panorama de matérias reguladas por medidas provisórias desde a sua constitucionalização. Já vimos que os requisitos de relevância e urgência são utilizados de maneira subjetiva pelo autor das leis aqui estudadas, e acarretaram, desde 1988, questões a respeito do uso excessivo das MPs, bem como uma discussão a respeito da ausência de maior controle sobre o seu cumprimento.

Quando se fala no grupo de temas que tem sido regulados por Medidas Provisórias ao longo do pós-1988, os mesmos questionamentos se mostram válidos. Segundo Diniz (1996), desde a sua instauração, as Medidas Provisórias:

“Tem sido empregadas para a execução de um amplo espectro de políticas públicas, incluindo não só os pacotes voltados para a estabilização econômica e os

programas de ajuste, como também políticas setoriais, tanto na esfera econômica, como social e cultural.” (DINIZ,1996, p.16)

Por meio da comparação com o uso do poder de decreto no sistema político dos Estados Unidos, presente nesta dissertação, podemos notar uma discrepância em relação às escolhas de assuntos alcançados pelo olhar do legislador, nesse caso o Presidente. As chamadas ordens executivas norte-americanas percorreram um trajeto histórico que passa pelo uso destas para a introdução de políticas raciais (como no caso dos Presidentes Truman, Kennedy e Eisenhower), de segurança nacional (acentuado pelo Presidente Reagan) e, ainda recentemente, de políticas de imigração (é o caso de Donald Trump).

Cintra (2005) resume a dinâmica das ordens Executivas nos Estados Unidos e a razões pelas quais o Presidente escolhe utilizar este recurso em determinados temas:

“O sistema de separação de poderes põe, de fato, limites formais e informais ao que pode um presidente fazer. Contudo, resta ainda aos presidentes ampla capacidade de agir por iniciativa própria, tanto em termos substantivos de política pública, quanto em termos de proteção e promoção de seus interesses estratégicos e políticos. No caso das políticas de regulação, o papel presidencial adveio de delegação do Congresso. Na política externa e de segurança nacional, porém, simplesmente os presidentes foram-se apropriando da área ao longo do tempo, até a situação tornar-se irreversível, com a esfera internacional hoje praticamente sendo domínio incontestado dos presidentes, os quais têm em geral contado, nessa apropriação, com a aquiescência do Judiciário.” (CINTRA, 2005, p.6)

Na tabela a seguir reunimos o total de edições e reedições de Medidas Provisórias ao longo dos mandatos presidenciais estudados, discriminando os principais grupos de matérias reguladas por cada mandato. A discriminação de assuntos regulados dentro de cada categoria de matérias, feita por nós nos próximos parágrafos, se refere à categorização do Senado Federal.

Tabela 5 - Matérias de Medidas provisórias editadas e reeditadas por mandato presidencial

Matérias	SARNEY	COLLOR	FRANCO	CARDOSO I	CARDOSO II	LULA I	LULA II	ROUSSEFF I
Administrativa	1				404	53	46	25
Económica		4	2	1	1368	73	124	95
Orçamental	5	9	75	97	25	59	40	30
Jurídica					229	17	16	4
Social					671	45	45	38

Fonte: Banco de Dados da Atividade Legislativa do Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca/pesquisa/pesquisa><sup>13</sup>

Como já vimos anteriormente, o número de edições e reedições de Medidas Provisórias dá um salto a partir do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Neste mesmo período são preponderantes as MPs expedidas em matéria económica, espaço de tempo que coincide com o uso do instrumento por Cardoso para emitir pacotes de contenção da crise económica.

De fato, em relação à regulação de temas económicos, o número de MPs editadas e reeditadas se destaca em relação às outras matérias. No segundo mandato de Cardoso, temos 506 edições e reedições pertencentes à categoria de política económica e sistema financeiro, e 396 em planeamento e orçamento, representando 65% do total. Nos mandatos de Lula essa preponderância continua, com a adição de MPs relacionadas com tributação (25 no primeiro e 40 no segundo). No mandato de Dilma, matérias de tributação também se fazem frequentes (30), representando um terço do total de matérias económicas reguladas pela presidente.

No segundo mandato de Cardoso, vê-se uma expressiva regulação de matérias jurídicas e sociais, em relação aos Presidentes seguintes. No âmbito jurídico, temos uma preponderância de MPs expedidas na área do Direito económico e comercial (81 medidas), referindo-se a 35% do total, e confirmando a tese de que este Presidente recorreu à prerrogativa para intervenções económicas. Na área social, MPs na área do trabalho e emprego (167), saúde (153), educação (134) e meio ambiente (112), representando 84% do total.

Conclui-se, assim, que matérias económicas foram predominantemente o maior alvo de Medidas Provisórias durante os governos pós-1988, com a exceção do

<sup>13</sup> O banco de dados do Senado Federal não possui, até o momento, informações atualizadas sobre a divisão de matérias reguladas por Medidas Provisórias nos governos Sarney, Collor e Franco, de modo que as informações contidas na tabela para estes três mandatos podem estar incompletas.

primeiro mandato de Cardoso, que demonstrou uma preponderância da regulação em áreas orçamentais. A área administrativa, principalmente em relação à criação e modificação de cargos e órgãos públicos, sofreu uma diminuição de intervenções por meio de MPs, mas ainda representa grande parcela das matérias reguladas por esse instrumento. O conjunto de áreas que tiveram as suas políticas públicas introduzidas por meio de Medidas Provisórias ao longo dos sete mandatos, e a oscilação entre um número elevado de edição de matérias ora económicas, ora administrativas, ora sociais ou jurídicas, suscita discussões sobre as áreas priorizadas por ações de cunho provisório pelos Presidentes do momento, e ainda, sobre a interpretação que estes fizeram sobre os requisitos de urgência e relevância na aplicação de medidas.

### **3. A Emenda nº32**

Agora que produzimos um panorama geral do uso do poder em editar medidas provisórias pelos Governos Federais no contexto do presidencialismo de coalizão, podemos voltar nossas atenções para as tentativas promovidas pelo Congresso Nacional em delimitar o poder de agenda do Executivo.

Nas próximas sessões, falaremos sobre o efeito da Emenda nº32, que modificou o artigo 62º da Constituição Federal brasileira, e nos efeitos (previstos ou não pelos legisladores) produzidos no uso da Medida Provisória como meio de formulação de políticas públicas.

#### **3.1 Histórico e resultados**

Os movimentos em direção à maior limitação do poder de emitir Medidas provisórias pelo Congresso Nacional resultaram na aprovação, em 11 de setembro de 2001, da Emenda Constitucional nº32, que foi pensada para reparar as distorções ocorridas no escopo garantido pela Constituição de 1988 a esse instrumento de que dispõe o Presidente da República.

Mostram-se como preterendas à formulação da Emenda nº32, as Emendas Constitucionais nº6 e nº7, promulgadas em 1995, que proibiram a expedição de Medidas Provisórias para regulamentação de artigo da Constituição, que tivesse seu texto modificado por emenda promulgada a partir de 1995. As emendas foram de iniciativa parlamentar e resultaram na inclusão no artigo 246º da Constituição Federal. Tratou-se, segundo Nolasco (2012), de uma limitação temporal-material, e demonstram os esforços produzidos pelo Legislativo em cercear a atuação unilateral do Presidente em matérias votadas em regime ordinário.

As maiores mudanças que promoveu a Emenda dentro da prática corrente, foram limitações no que diz respeito ao conjunto de matérias que este tipo de lei pode regular, ao número de edições que pode ter cada projeto, e inseriu a capacidade de o Congresso Nacional fazer um exame maior dos requisitos de urgência e relevância antes que cada medida tivesse sua tramitação iniciada. Além disso, antevendo os efeitos da limitação de edições de cada MP a apenas uma, a Emenda nº32 insere o mecanismo do sobrestamento de pauta legislativa, colocando o processo de deliberação de cada matéria

num lugar de maior importância e que justificaria a ausência de inúmeras reedições de um mesmo texto (PIRES, 2008).

A Emenda nº32 ao artigo 62º da Constituição Federal é resultado de uma ampla visão que se construiu em meio ao corpo político brasileiro, segundo a qual o abuso das reedições de medidas e a sua incidência numa ampla variedade de temas sugeriam que o cumprimento dos requisitos de urgência e relevância estivessem sendo altamente relativizados pelo governante.

Para evitar que medidas fossem reeditadas por perda de eficácia por decurso de prazo, aumentou-se o tempo de eficácia de cada projeto de 30 para 60 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, antes que precisasse ser votado em Congresso. Entende-se aí, que o prazo anterior não ia de acordo com o volume da agenda parlamentar, frequentemente incapacitado de votar certa matéria no intervalo de um mês. Além disso, esta representa como a primeira solução dada à expressa proibição da reedição de MPs, também inserida pela emenda (PIRES, 2008).

Em relação à impossibilidade de reedições de Medidas Provisórias, o inciso 10º do Artigo 62º da Emenda Constitucional nº32/2001 estabelece que:

"É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo" (BRASIL, 2001).

Juntamente a este movimento rumo à redução de emissões de medidas provisórias, instaurou-se o recurso do sobrestamento de pauta legislativa, após 45 dias da emissão de cada MP, segundo o qual a agenda das duas casas do Legislativo fica obstruída por uma medida até que se termine a votação da mesma na Câmara e Senado. Como uma tentativa de forçar os parlamentares a deliberarem sobre as matérias de natureza provisória sem excessiva demora, o sobrestamento de pauta permanece a inovação que gerou maior polêmica no meio político, sobre o qual falaremos na seção seguinte.

Em relação às sucessivas reedições de Medidas Provisórias com textos similares que já foram rejeitados em plenário, o Ministro do Supremo Tribunal, José Carlos Moreira Alvez, já se havia manifestado quanto à sua inconstitucionalidade antes mesmo da promulgação da Emenda nº32:

“Em se tratando de medida provisória que é editada para substituir outra, expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional, e medida provisória aquela que, parcial ou totalmente, tem conteúdo idêntico a esta (reedição formal e material) ou apresenta, em face desta, alterações meramente acidentais (reedição material), é de indiscutível relevância jurídica a impugnação de sua constitucionalidade, sob a fundamentação de que, a ser admitida essa prática, poderá o Chefe do poder executivo impor, intermitentemente, a todos, pela força de lei de que provisoriamente dispõem essas medidas, normas que já foram expressamente rejeitadas pelo Congresso nacional, a cujo controle, quanto à urgência, à necessidade ou ao mérito, estão elas constitucionalmente submissas, e controle esse de que, se efetivamente exercido (o que sucede em casos de conversão ou de rejeição expressa), depende a permanência de tais normas ou a perda de sua eficácia normativa desde o momento de sua edição (Ministro Moreira Alves em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF, 1993).

Quanto às limitações materiais das Medidas Provisórias acarretadas pela instituição da Emenda nº32, Pires (2008) dá como justificção maior, o fato de que:

“O antecessor da medida provisória, o decreto-lei, instrumento absolutamente reprovado pelos ventos democráticos que orientaram a elaboração da Constituição de 1988, tinha limitações materiais não experimentados pela medida provisória na sua versão original. Essa liberdade, dada à medida provisória, se justificava porque o legislador constituinte não imaginava que poderia haver um uso excessivo do instituto. Fatos como a criação de tipos penais por essa via mostram que a falta de limites materiais pode ser prejudicial à segurança jurídica. Portanto, não restava outra alternativa a não ser limitar, no texto da Constituição, o campo material passivo de legislação pela via da medida provisória” (PIRES, 2008, p.47).

Segundo as mudanças promovidas pela emenda, o Presidente não mais poderia emitir MPs que regulassem temas relativos à nacionalidade, cidadania, direitos políticos e direito eleitoral, seguindo o entendimento de que a atenção a esses assuntos se refere diretamente à efetivação do Estado Democrático de Direito, e é de competência ordinária do Legislativo. Outra delimitação foi em relação a matérias de direito penal, processual penal e processual civil. A proibição da regulação de tais temas por MPs decorre do princípio provisório desse tipo de lei. Os efeitos das disposições do Direito Penal, como a prisão, não podem, segundo os legisladores, ser executados por meio de uma lei que tenha caráter provisório, que pode eventualmente perder eficácia e, assim,

ser incapaz de reparar os danos causados pela privação da liberdade de determinado indivíduo (MARTINS, 2006).

Para além dos assuntos vistos, o Presidente, segundo a emenda, não poderia mais regular em matéria da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, no sentido de modificar a disposição dos cargos vinculados a esses órgãos e a sua estrutura geral, sob a justificativa de que esse dispositivo protege a segurança jurídica dos outros poderes constitucionais. E, ainda, a emenda retirou a possibilidade de serem editadas medidas em âmbito orçamental, na modificação de planos plurianuais, diretrizes orçamentais e créditos adicionais e suplementares, salvo aqueles que sirvam para responder a despesas urgentes e imprevisíveis, “como as decorrentes de guerras, comoção interna, ou calamidade pública” (PIRES, 2008, p.49).

Como forma de prevenir o que ocorreu no período Collor, quando este “confiscou” as poupanças para conter a inflação, em 1990, a Emenda 32ª também proibiu MPs que viessem para deter bens e poupanças. Vedou, além disso, a regulação de temas relacionados à legislação complementar, e de de matérias cujos projetos já foram aprovados pelo Congresso e esperam deliberação. Por fim, medidas provisórias não podem, segundo a emenda, instituir ou aumentar impostos, exceto nas áreas da “importação, exportação, de produtos industrializados, de operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores imobiliários e os impostos extraordinários em caso de guerra” (PIRES, 2008, p.51).

A nova exigência, decorrente da Emenda, de que haja um parecer prévio do Congresso Nacional a respeito da relevância e urgência de cada medida antes que se inicie seu processo de deliberação, representou um grande passo da casa Legislativa no sentido de obter mais controlo no rito de tramitação desse tipo de projeto. O Congresso Nacional estabeleceu o procedimento da Comissão Mista, determinando que se formasse num período de até 48 horas seguidas da publicação da medida no Diário Oficial da União. Essas comissões, segundo o regimento estabelecido, compor-se-iam de 12 senadores e 12 deputados obedecendo de maneira proporcional a distribuição partidárias das duas Casas Legislativas (REIS, 2011).

A maior razão de ser das Comissões Mista, o apoderamento dos mecanismos de fiscalização do alcance das MPs por meio de uma cooperação igualitária entre as duas casas do Congresso Nacional, acabou por ter as suas expectativas frustradas. Segundo

Pires (2008), até o ano de 2007 foram emitidas mais de 400 medidas sem formação de Comissão Mista. Segundo o autor:

“Possivelmente viciado pelas práticas transitórias adotadas antes de o Congresso Nacional aprovar a nova resolução [determinando o rito das Comissões Mistas] que viria a adaptar o Regimento Comum às novas regras constitucionais, a designação da comissão mista tem sido frequentemente ignorada, permanecendo totalmente à margem do processo de apreciação das medidas provisórias, podendo, inclusive, ser caracterizado o descumprimento do mandamento constitucional” (PIRES, 2008, p.61).

Assim como a atuação das Comissões Mistas tem-se visto fragilizada pela tradicional relação de delegação e distanciamento entre os poderes Legislativo e Executivo em relação ao controlo de requisitos constitucionais, outro aspeto inovador da Emenda nº32, o mecanismo do sobrestamento de pauta tem representado uma problemática enfrentada no Congresso no que se refere ao cumprimento da agenda parlamentar. Falaremos sobre este fenómeno na seção que se segue.

### 3.2 O sobrestamento de pauta

A Emenda nº32 de 2001 modificou o inciso 6º do Artigo 62º da Constituição Federal, instituindo que:

“Se a Medida Provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando” (BRASIL, 2001).

O sobrestamento de pauta não é uma novidade quando aplicado a projetos de lei da Presidência de carácter provisório. No período em que esteve vigente a Constituição militar de 1967, a não votação do Decreto-Lei pelo Congresso Nacional dentro do prazo previsto implicava a inclusão automática do processo na ordem do dia de dez sessões subsequentes das Casas Legislativas, mecanismo inserido pela Emenda Constitucional nº22 de 1982 (FARHAT, 1996).

Segundo Pires (2008) o sobrestamento veio para forçar os parlamentares a votarem matérias das MPs que antes se abstinham de votar, por razões maiores do que apenas subserviência ou delegação ao Executivo. O autor defende que, no período anterior à emenda, o Congresso não só se beneficiava que o Presidente se encarregasse do ônus político de matérias mais polêmicas instituídas por MPs, como gozava de certo poder de barganha construído em relação ao Presidente quando não intervinham na modificação ou rejeição de medidas expressas pelo mesmo.

O instrumento inaugurado pela Emenda nº32, segundo o autor, não significa um remédio para a perda de equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo, mas sim, para a deterioração da relação entre os próprios parlamentares e suas representações dentro do Congresso. Pires defende que:

“O sobrestamento foi colocado, então, como uma solução que obrigasse o Congresso Nacional a deliberar, permitindo que as minorias exercessem sua participação no processo legislativo de exame das medidas provisórias, até mesmo, podendo ter voto determinante em questões polêmicas para as quais a maioria pudesse não estar muito coesa, ou cuja manifestação, na óptica da maioria, representasse perda de prestígio político junto ao eleitor, como ocorre com as medidas impopulares” (PIRES, 2008, p.83).

Não obstante, o sobrestamento gerou uma onda imediata de oposições dentro do Congresso principalmente porque, segundo o entendimento de muitos, significaria um engessamento das atividades parlamentares a fim de que se atendessem matérias de interesse ao Executivo. Segundo este argumento, a Emenda nº32 produziu um contexto em que:

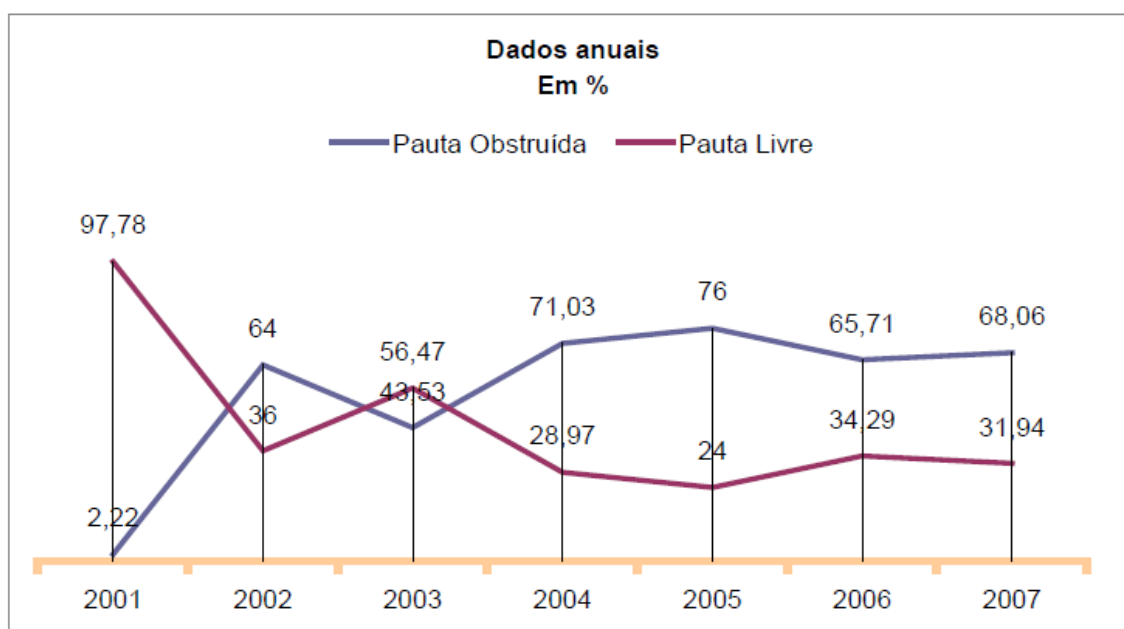
“Se de um lado houve limitação do poder de edição de medidas provisórias pela Presidência, de outro se ampliaram alguns aspetos do poder de agenda do Executivo. Após anos de prática de reedição de medidas provisórias (o que a doutrina nacional condenou), nosso Parlamento, de modo contido, redesenhou o instituto, mantendo forte poder de agenda, ainda, nas mãos do Presidente da República” (SAMPAIO, 2006, p.132).

Ainda, houve um volume de manifestações a respeito do prazo estabelecido para o início da obstrução da pauta legislativa. Na prática, a mudança constitucional

significou que uma Medida Provisória teria mais tempo de vigência antes de perda de eficácia (de 30 para 120 dias) mas o prazo de deliberação no Congresso não aumentou proporcionalmente (de 30 para 45 dias). Como veremos pelo exame quantitativo do efeito do sobrestamento nas sessões parlamentares desde 2001, este intervalo de tempo se mostrou insuficiente para a realidade da agenda parlamentar.

Por meio de estudo publicado por Tavares Filho (2008), que analisa os efeitos do sobrestamento de pauta nos trabalhos do Legislativo brasileiro, podemos compreender o alcance das mudanças não previstas pela Emenda nº32. No gráfico abaixo dispõe-se a frequência em que a pauta do Congresso Nacional esteve obstruída por Medidas provisórias em relação à frequência da pauta livre de sobrestamentos.

Gráfico 2 - Pauta obstruída/Pauta livre



Fonte: PIRES, 2008, p.92 apud TAVARES FILHO, 2008.

Segundo os dados acima, disponibilizados pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, reafirma-se a tese de que o sobrestamento de pauta legislativa para votação de Medidas Provisórias, inserido pela Emenda nº32 a partir de 2001, não vai de acordo com o ritmo e volume da agenda de matérias sobre as quais devem deliberar os membros do Congresso Nacional.

O Gráfico 2 nos mostra que, entre 2001 e 2007, ou seja, nos primeiros seis anos de vigência do mecanismo do sobrestamento de pauta, grande parte do volume de trabalhos legislativos encontraram-se bloqueados a fim de que se votassem MPs. A partir de 2002, no seguinte à instauração da Emenda nº32, uma média de 64,7% das

sessões das duas casas do Congresso tiveram suas pautas obstruídas por medidas com prazos de vigência terminados e aguardando deliberação. Isso significa que, com exceção do ano de 2003, mais da metade de sessões deliberativas iniciaram-se pela discussão obrigatória de MPs, colocando o resto das matérias a serem reguladas em segundo plano.

A partir de 2009, entretanto, a Câmara dos Deputados decide a favor de uma relativização do inciso 6º do Artigo 62º da Constituição Federal, que mudaria o rito de tramitação das Medidas Provisórias a favor dos projetos de leis prejudicados pelo mecanismo do sobrestamento. No dia 17 de março desse mesmo ano, o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, respondeu a uma questão de ordem levantada por um dos parlamentares presentes na sessão.

A Questão de Ordem nº411 foi suscitada pelo Deputado Régis de Oliveira, durante a sessão de votação da Medida Provisória nº449/2008. Segundo o parlamentar, aquela casa legislativa deveria promover uma interpretação mais restrita do princípio do sobrestamento de pauta presente no Artigo 62º, a fim de que o processo legislativo obtivesse maior independência em relação ao impacto jurídico das MPs. Em resposta à questão de ordem do deputado, o presidente Michel Temer produziu resolução até então inovadora para o tratamento de tais medidas no Congresso.

Temer auferiu decisão a partir da qual a pauta da Câmara dos Deputados sofreria o trancamento de pauta por Medidas Provisórias somente no que tange às matérias abrangidas por elas, ou seja, na instituição ou modificação de leis ordinárias. O restante dos tipos jurídicos, leis complementares, emendas à Constituição, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções, e ainda, leis ordinárias cujas temáticas não podem ser reguladas por MPs ficam, a partir deste momento, impassíveis de sobrestamento.

Sob o argumento de que os legisladores da emenda nº32 propuseram, com o sobrestamento de pauta, uma vinculação das espécies normativas relativas ao teor das medidas provisórias, e não da totalidade de deliberações legislativas, a decisão de Temer veio para dar aos trabalhos do Congresso mais autonomia em relação ao Executivo (REIS, 2011).

Na efervescente discussão que se seguiu na Câmara, em que os opositores da decisão defendiam que a mudança passava por cima das regras de tramitação do Regimento Interno da casa, um grupo de deputados federais encaminhou a questão ao

Supremo Tribunal Federal, por meio de mandado de segurança. A tentativa de bloquear a decisão por intervenção do Judiciário, no entanto, não obteve sucesso. O ministro do STF, Celso de Mello, designado relator do mandado, decidiu a favor do presidente Temer, ao considerar legítima a sua capacidade de deliberar sobre o processo regimental das atividades legislativas. O ministro, na sua decisão, ainda expressou a sua preocupação em relação ao uso descomedido do aparelho da Medida Provisória no processo legislativo, defendendo que:

“A interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao § 6º do art. 62º da Constituição Federal da República, ao contrário, apoiada em estrita construção de ordem jurídica, cujos fundamentos repousam no postulado da separação de poderes, teria, aparentemente, a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar” (Questão de Ordem nº411, 2009, p. 16).

Conclui-se, a partir daí, que determinada parcela dos atores que compõem as casas Legislativas e Judiciário favorece decisões no sentido de abrandar a autonomia do Congresso Nacional frente à massiva presença do Executivo no processo Legislativo, que tem a Medida Provisória como facilitador mais frequente.

## Conclusão

A partir dos resultados obtidos na presente análise, podemos delinear um panorama histórico do desenvolvimento do sistema político brasileiro e da posição ocupada pelo chefe de Estado a partir do uso das Medidas Provisórias. O Brasil passou por uma transição lenta e gradual rumo à democracia após o período militar iniciado em 1964. Um dos efeitos mais marcantes da forma como se deu a liberalização se traduz na transferência de mecanismos e procedimentos do período autoritário para a jovem democracia, esta que caracterizou-se por uma nova arena política altamente fragmentada entre estados, partidos e alianças. A reorganização do sistema político a partir deste momento foi pensada para diminuir os efeitos dos possíveis conflitos entre os diferentes atores e providenciar um certo equilíbrio de poderes.

A dinâmica entre Executivo e Legislativo no Brasil caracteriza-se por momentos ora de cooperação ora de conflito, de acordo com demandas conjunturais de curto prazo, influenciadas por fatores como ciclos eleitorais, crises políticas e económicas, alianças entre as legislaturas e a presidência, e como o presidente escolhe utilizar dos mecanismos a seu dispor para fazer valer a sua agenda.

A Constituição de 1988 consolidou as bases institucionais da nova dinâmica democrática ao garantir mecanismos de governabilidade frente aos movimentos do presidencialismo multipartidário, desenvolvendo um contexto em que se constatou o já referido efeito do cobertor curto, em que se abriu mão de certo nível de *accountability* a fim de que fossem estabelecidas ferramentas para abafar crises de governabilidade.

A contradição dos princípios consolidados na Carta de 1988 se dá pela aproximação do funcionamento do Executivo e do Legislativo, em relação ao regime anterior. O Congresso foi fortalecido e ganhou autonomia para deliberar sobre questões anteriormente exclusivas do Presidente, nomeadamente a área orçamental. Além disso, o documento também modificou a prerrogativa do Decreto-lei, estabelecendo maiores limites à sua atuação e dando à casa legislativa maior capacidade de controlo e fiscalização dos movimentos da presidência.

Apesar do referido aumento da capacidade de ação do Congresso pelas comissões parlamentares, mudanças mais substanciais no Regimento Interno da Câmara e do Senado acabaram por acarretar mais centralismo decisório no processo legislativo. O que caracterizamos, por meio da literatura, como a formação de um cartel legislativo,

aponta para o fato de que o Presidente seleciona um grupo limitado de agentes na presidência com forte atuação no Congresso, sendo este último tradicionalmente reativo. Tal dinâmica se transmite na produção legislativa ao longo dos mandatos analisados, em que o Executivo prevalece como o maior legislador. A capacidade do Executivo não se refere somente ao número de leis aprovadas com origem no mesmo mas na diferença entre tempo de tramitação de leis deste poder e do Legislativo.

A Medida Provisória, formato atual do anterior Decreto-lei, constitui, como o seu antecessor, um dos mais poderosos artifícios para agilizar e impor os interesses do Presidente no processo legislativo. Como destacado pelo confronto entre o número de leis provenientes do Executivo – incluindo MPs – e leis provenientes do Legislativo, confirma-se a concepção de que o Presidente permanece o maior legislador do sistema político vigente.

Verificamos, por meio da análise quantitativa, que a incidência de medidas aprovadas em relação à totalidade de proposições garante que quase 80% destas matérias entrem no quadro de políticas públicas do país. Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva verificamos um maior uso do mecanismo para assuntos econômicos, confirmando a tese de que estes presidentes utilizaram tal prerrogativa para agilizar grandes reformas de contenção de crises e desenvolvimento econômico.

Se olharmos para a produção total de leis durante os mandatos analisados entre 1998 e 2014, veremos que a preponderância do Executivo está presente tanto no número de projetos enviados (uma média de 603 projetos do Executivo por mandato, contra 228 do Legislativo) quanto no número de projetos aprovados. Entre a totalidade de leis aprovadas no período analisado, 73,8% tiveram origem no Executivo. Estes números somam-se à relevante pesquisa de Moisés (2011) que apontou que, entre 1995 e 2006, propostas com proveniência no Executivo tiveram votações mais aceleradas do que propostas com proveniência no Legislativo. Neste período, houve um tempo médio de 271 dias para que propostas do Executivo fossem votadas em plenário, em contraposição a 964 dias para que fossem deliberadas propostas do Legislativo.

Quando nos referimos às Medidas Provisórias, o poder de agenda vinculado ao seu uso se relaciona com diversos aspectos presentes no uso do instrumento pelos Presidentes do período analisado. Alto nível de reedições, grande variedade de matérias

abrangidas pelo recurso, e questionável obediência aos princípios de relevância e urgência constituíram os maiores fatores de imposição de agenda nos mandatos abrangidos. Medidas Provisórias representam, desde 1988 até 2014, 28,5% das leis aprovadas com proveniência no Executivo. Esta parcela é significativa quando consideramos a totalidade de instrumentos que o Presidente tem em mãos para iniciar projetos de leis na casa Legislativa. A frequência de aprovações de MPs em relação ao número total de MPs enviadas para serem votados demonstra também o seu lugar central no processo legislativo. De acordo com a presente pesquisa, 79,8% de todas as Medidas enviadas a plenário foram aprovadas.

Desta maneira, finalmente, podemos chegar a uma resposta para a pergunta de partida da análise aqui proposta. As Medidas Provisórias estendem o poder de agenda do Executivo, a partir de um contexto desenvolvido pelo sistema político partidário brasileiro e consolidado pela Constituição de 1988. Neste contexto, o mecanismo estudado ocupa um lugar central no panorama global de iniciativas legislativas do Executivo, por se traduzir numa maior rapidez na tramitação de projetos, flexibilidade em negociar com a legislatura os termos de sua edição – e até 2001, suas reedições – e ampla gama de temas passíveis de regulação por tal instrumento.

Mesmo a partir da dinâmica já caracterizada como uma alternância entre ação unilateral e delegação do poder de legislar do Congresso à presidência, as casas legislativas tem mostrado significativo empenho em limitar o escopo destas medidas, no que se refere ao alcance material, aos requisitos de constitucionalidade e à possibilidade de reedições, empenho este que se concretizou com a Emenda Constitucional nº32.

A Emenda nº 32 é um claro resultado de movimentos do Legislativo para cercar o alcance das Medidas Provisórias. Verificamos a partir da literatura que houve, nesse sentido, um sucesso quanto à delimitação de matérias a serem legisladas, porém, pouca eficiência no controlo dos requisitos de urgência e relevância e no rito estabelecido pelo congresso para fiscalizar o procedimento decisório anterior à deliberação em plenário. Além disso, constatou-se o efeito adverso da proibição de reedições e na imposição do mecanismo do sobrestamento de pauta como tentativa de reequilibrar o volume da pauta no Congresso. Vimos que, entre 2002 e 2007, 64,7% das sessões na Câmara dos Deputados iniciaram-se com pautas obstruídas por MPs. Algo pensado para corrigir o intervalo entre capacidade decisória do Congresso e ritmo de expedição de medidas, e

para forçar os parlamentares a se pronunciarem sobre questões legisladas por MPs, acabou por se tornar mais um instrumento de imposição da agenda executiva.

A decisão de 2009 auferida pelo então Presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer e respaldada por representantes do poder Judiciário a respeito da imposição do sobrestamento de pauta naquela casa nos fornece indícios de que os atores e instituições políticas brasileiros ainda caminham para um melhor entendimento a respeito da tradicional posição de relevância do chefe de Estado em interferir na formulação de leis. Se aliados a interesses de democratização e descentralização do funcionamento do sistema político como um todo, estes movimentos podem significar um avanço rumo a um maior equilíbrio entre os poderes.

## Bibliografia

ABRANCHES, S. H. (1988) – O Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, p. 5-34.

ABRANCHES, S. H. (2001) – Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança. *Conjuntura Política*. Belo Horizonte, Associação Brasileira de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, n.26.

AMES, B. (2001) – *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

AMORIM NETO, O. (2008) – Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, nº 3, p. 479-517.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. (2002) – Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, p. 5-38.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. (2003) – Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, nº55, p. 550-578.

BALERA, F. P. (2009) – Medida Provisória: O controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo Congresso Nacional e pelo STF. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, nº14, jul/dez.

BALL, A. (1988) – *Modern Politics and Government*. Londres: MacMillan.

BATISTA, M. (2013) – O Poder no Executivo: Uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995 – 2010). *Opinião Pública*, Campinas, Vol.19, n.2, Novembro, p. 449-473.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998) – *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

BRASIL. (1988) – *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Disponível

em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. (1993) - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293/DF (medida liminar), Relator: Ministro Celso de Mello, Sessão de 06/06/90, *Diário da Justiça*, Brasília, 16 abr., 1993. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>.

BRASIL. (2001) – Congresso Nacional. Emenda Constitucional n.32, de 2001. *Diário do Congresso Nacional*, p.17042, 12 set.

BRASIL. (2009) – Câmara dos Deputados. *Questão de Ordem n. 411*, de 2009. Brasília. Disponível em: <http://professormota.yolasite.com/resources/QO%20411-2009.pdf>  
Acesso em 19 de abril de 2017.

BRUNEAU, T. (1990) – Constitutions and Democratic Consolidation: Brazil in Comparative Perspective. In ETHIER, D. *Democratic Transitions and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. Basingstoke: McMillan.

CAMERON, C. (2000) – *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAREY, G. W. (1978) - Separation of Powers and the Madisonian Model: A Reply to the Critics. *American Political Science Review*, nº72, p.151-64.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. J. (2014) – Rethinking the ‘presidentialism debate’: Coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, v. 21, n. 1, p. 72-94.

CINTRA, A. O. (2005) – As Ordens Executivas nos Estados Unidos. *Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em 2 de fevereiro de 2017.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. (2001) – Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, vol. 33, nº2, Janeiro, p. 171-189.

CRESWELL, J.W. (2007) – *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.

DANTAS, I. (1991) – *Aspetos Jurídicos das Medidas Provisórias*. Brasília: Editora Consulex.

DE VAUS, D. A. (2001) – *Research Design in Social Research*. Chicago: Sage Publications.

DE WINTER, L. (2005) – *Theoretical, conceptual and methodological problems in applying Lijphart's patterns of democracy to autonomous regions in Europe*. Paper apresentado em sessão conjunta do European Consortium for Political Research. 14-19 abril, Granada, Espanha.

DINIZ, E (1996) – Em busca de um novo paradigma: A reforma do Estado no Brasil nos anos 90. *São Paulo em Perspetiva*, vol.10, nº4, p. 13-26.

DINIZ, E. (1997) – *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV.

DINIZ, E. (1999) - Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. Em PANDOLFI, D. (org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas.

DINIZ, S. (2005) – Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: Avaliando sucesso e fracasso presidencial. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol.48, nº1, p. 333-369.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. (1999) – *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

FARHAT, S. (1996) – *Dicionário Parlamentar e Político: O processo legislativo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis.

FLEISCHER, D. V. (1990) – The Constituent Assembly and the Transformation Strategy: Attempts to Shift Political Power in Brazil from the President to Congress. in L. S. Graham e R. H. Wilson (eds.), *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*. Austin, University of Texas Press.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1995) – Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº29, p. 175-200.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1997) – O Congresso E As Medidas Provisórias: Abdicação Ou Delegação? *Novos Estudos*, n.47.

FIGUEIREDO, A., LIMONGI, F.; (1998) – Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, nº44, p. 81-106.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONG, F. (1999) – *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. (2007) – Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In RANULFO, C. *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais.

GONÇALVES NETO, L. (2007) – *O sobrestamento de pauta no processo legislativo*. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo.

GUBA, E.G. (1990) – The alternative paradigm dialog. In GUBA, E. G. (Ed.) *The paradigm dialog*. Newbury Park: Sage Publications.

HALL, P.A.; TAYLOR, R. R. (1996) – Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. XLIV p.936-957.

KINZO, M. D. G. (1993) – *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, (Pesquisa.) v. 1.

KINZO, M. D. G. (2001) – Democratização Brasileira: Um balanço do processo político da transição. *São Paulo em Perspetiva*, n.15, v.4.

KOSHIMIZU, R. K. (2011) – Executivo e Legislativo no Brasil: Confronto ou cooperação? Tese de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.

KRITSCH, R. (2011) – Elementos da Política e da Teoria do Estado em “De o Espírito das Leis” de Montesquieu. *Revista Espaço Acadêmico*, nº117, fevereiro.

LAMOUNIER, B. (1990) – *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Idesp/Sumaré.

LIJPHART, A. (1999) – *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.

LOWI, T. (1985) – *The Personal President*. Ithaca: Cornell University Press.

MALTEZ, J. A. (2007) – *Metodologias da Ciência Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

MAINWARING, S. (1993) – Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, v.26, nº2, Julho, p. 198-228.

- MARTINS, I. G. S. (2006) – *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva.
- MARTINS, M. M. (2015) – *Representação Política: Eleições e Sistemas Eleitorais*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- MAYER, K. R. (2001) – *With the Stroke of a Pen: Executive orders and Presidential Power*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- MELO, M. A. (1995) – Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento. In VALLADARES, L. *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- MELLO, A. B. (2006) – *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros.
- MOE, T. M.; HOWEL, W. G. (1999) – Unilateral Action and Presidential Power: A theory. *Presidential Studies*, v.29, nº4, p. 850-872.
- MOISÉS, J. A. (1989) – Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil. *Lua Nova*, nº16, São Paulo.
- MOISÉS, J. A. (2011) – Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão. *Cadernos Adenauer*, Ano XII, nº2, Rio de Janeiro.
- MONTESQUIEU, C. (1996) – *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes.
- MORAES FILHO, J. F. (2000) – A separação de Poderes no Brasil: teoria, princípio constitucional e práxis política. Tese de Livre-Docência. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, UECE.
- NOLASCO, L (2012) – Limites materiais à edição de medidas provisórias. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF: 17 jan. 2012.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2003) – Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A conexão eleitoral. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.46, nº4, p. 735-771.
- PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. (2005) – Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the brazilian case. *Journal of Politics*, v.67, nº1.

- PIRES, E. A. (2008) – *As Medidas Provisórias e o sobrestamento das demais deliberações Legislativas*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.
- POSNER, E.; VERMEULE, A. (2010) – *Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- POWER, T. J. (2015) – *Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: O que sabemos até agora?* In SATHLER, A.; BRAGA, R – *Legislativo Pós-1988: Reflexões e perspectivas*. Brasília: Edições da Câmara dos Deputados.
- REICH, G. (2002) – *Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy*. *Legislative Studies Quarterly*, v.27, p. 5-31.
- REIS, G. M. (2011) – *Aspectos Controversos na Apreciação de Medidas Provisórias pela Câmara dos Deputados*. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/viewFile/52546/56512>>. Acesso em 19 de abril de 2017.
- RICCI, P.; TOMIO, F. (2012) – *O Poder da Caneta: A Medida Provisória no processo legislativo estadual*. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, p. 255-277.
- ROCHA, A. B. (2008) – *o Poder Legislativo e o Controlo das Medidas Provisórias*. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo.
- SAMPAIO, M. A. (2006) – *Medida Provisória: diálogo constitucional e a falácia de usurpação de poderes legislativos pelo Executivo*. *Revista de Direito e Estado*, Ano I, nº 4, p. 107-139, out/dez.
- SANTOS, W.G. (1997) - *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Iuperj, v.40, n.3, p.465-92.
- SANTOS, W.G. (2003) – *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.
- SIAROFF, A. (2003) – *Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies*, *International Political Science Review*, p.445-464.

SCHNAPP, K.; HARFST, Philipp. (2005) – Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*: 348-372.

SILVA, J. A. (2007) – *Comentário Textual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores.

SHUGART, M.S.; CAREY, J. (1992) – *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

TÁCITO, C. (1989) – As Medidas Provisórias na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, abr/jun, nº176, p. 1-28.

TAVARES FILHO, N. (2008) – *Excesso na edição de medidas provisórias*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

TSEBELIS, G. (1997) – Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº34, v.12.

TSEBELIS, G. (2002) – *Veto Players: How Political Institutions work*. Princeton: Princeton University Press.

TSEBELIS, G. RASCH, B. E. (2011) – *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Londres: Routledge

VATTER, A. (2005) – Bicameralism and policy performance: the effects of cameral structure in comparative perspective. *Journal of Legislative Studies* v.11, nº2, p.194–205.