

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política (IPOL)

Kemelly Koch Vilhena Nunes

Controle Legislativo sobre as Medidas Provisórias no período 2001-2020

Brasília - DF
2021



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política (IPOL)

Kemelly Koch Vilhena Nunes

Controle Legislativo sobre as Medidas Provisórias no período 2001-2020

Monografia apresentada como exigência à
obtenção do grau de Bacharel em Ciência
Política pela Universidade de Brasília.

Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Brasília, 2021

AGRADECIMENTOS

Minha passagem pela Universidade de Brasília, sem dúvidas, me moldou como ser humano e ser político. Agradeço primeiramente, portanto, a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, me ajudaram a realizar o sonho de estudar nesse lugar incrível. Agradeço a essa Universidade que me ensinou a pensar criticamente, a me posicionar e a valorizar a minha voz.

Agradeço à minha mãe, que foi a primeira professora que a vida me deu, e que me ensinou que não havia limites para o que eu podia alcançar através da educação. Obrigada por investir e acreditar em mim, por me inspirar, por me ensinar a ser forte e não desistir dos meus sonhos, e por todo o apoio durante o processo de escrita deste trabalho. Agradeço meu pai, que foi o motivo pelo qual eu escolhi estudar Ciência Política e que me incentivou todos esses anos a sempre buscar ser uma pessoa melhor e mais esforçada. Obrigada por tudo que fizeram para garantir que eu tivesse as oportunidades que tive e que me trouxeram até aqui.

À minha amiga Ruhana França pela parceria firmada desde a primeira semana de aula, por todos os aprendizados, todas as risadas e todos os surtos compartilhados ao longo dessa graduação. Meu caminho pela UnB não teria sido tão incrível sem a sua presença.

Agradeço, também, a todos os professores que passaram por minha jornada, na escola e na Universidade, e por todas as lições aprendidas. À professora Suely, especialmente, por todas as aulas incríveis, e por todo o apoio e incentivo durante esse processo de escrita.

Por fim, agradeço ao meu parceiro, namorado e melhor amigo Douglas, que me apoiou, incentivou e não me deixou duvidar do meu potencial. Obrigada pelos últimos 6 anos e pelos próximos que virão.

RESUMO

Esse trabalho aborda a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em torno do uso das Medidas Provisórias. Objetivou-se, nesse sentido, verificar como ocorreu o controle por parte do Legislativo sobre o uso dessas Medidas no período estudado, que se estende de setembro de 2001 a dezembro de 2020. Para tanto, o presente trabalho analisa, inicialmente, as bases institucionais para a inclusão dessa ferramenta no ordenamento jurídico brasileiro, para então explicar o rito processual em torno da edição e aprovação das Medidas Provisórias, assim como as principais alterações feitas no seu funcionamento, a fim de identificar os principais momentos em que o Legislativo exerce algum tipo de controle da matéria. A partir disso, foram abordadas as principais correntes teóricas no que diz respeito à relação entre o Executivo e o Legislativo sobre o assunto, a fim de confrontá-las com os resultados obtidos. Os dados utilizados no presente trabalho refletem a frequência do uso de Medidas Provisórias nos últimos anos, bem como os principais aspectos da atuação legislativa nos diferentes momentos em que os congressistas têm controle sobre a matéria.

Palavras-chave: medidas provisórias; controle legislativo; processo legislativo.

ABSTRACT

This work addresses the relationship between the Executive and the Legislative Power around the use of Provisional Measures in Brazil. In this sense, the objective was to verify how the Legislative control over the use of these measures occurred in the studied period, which extends from September 2001 to December 2020. The present work analyzes, initially, the institutional bases for the inclusion of this tool in the Brazilian legal system, to then explain the procedural rite around the edition and approval of the Provisional Measures, as well as the main changes made in its operation, in order to identify the main moments in which the Legislative exercises some type control of matter. From this, the main theoretical currents were approached with regard to the relationship between the Executive and the Legislative on the subject, in order to compare them with the results obtained. The data used in the present study reflect the frequency of the use of Provisional Measures in recent years, as well as the main aspects of legislative action at different times when congressmen have control over the matter.

Keywords: provisional measures; legislative control; legislative process.

Sumário

Introdução.....	9
Capítulo I – Bases Institucionais das Medidas Provisórias.....	11
1.1 Medidas Provisórias e o rito processual antes da Emenda Constitucional nº 32.....	11
1.2 O rito processual após a Emenda Constitucional nº 32.....	13
1.3 O rito processual após a Decisão do Supremo (Comissão Mista).....	14
1.4 O rito processual no sistema de deliberação remota.....	16
Capítulo II – Medidas Provisórias e a Relação Executivo-Legislativo.....	18
Capítulo III – Metodologia.....	23
Capítulo IV - Resultados e Discussão	24
Considerações Finais.....	32
Referências Bibliográficas.....	34

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELA 1 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE 2001 A 2020

GRÁFICO 1 - MEDIDAS PROVISÓRIAS POR DIA DE GOVERNO

GRÁFICO 2 - TAXA DE CONVERSÃO GERAL POR GOVERNO

GRÁFICO 3 - TAXA DE CONVERSÃO POR TEMA E GOVERNO

GRÁFICO 4 - FORMATO DE APROVAÇÃO POR GOVERNO

GRÁFICO 5 - FORMATO DE APROVAÇÃO POR TEMA

GRÁFICO 6 - VETOS POR GOVERNO

GRÁFICO 7 - VETOS POR TEMA

LISTA DE SIGLAS

MPV - Medida Provisória

EC - Emenda Constitucional

PL - Projeto de Lei

PLV - Projeto de Lei de Conversão

STF – Supremo Tribunal Federal

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 representou a consolidação de um novo regime ao fim de um longo período de abertura política após a Ditadura Militar. Com a nova Constituição, a base institucional adotada no Brasil seria uma combinação entre presidencialismo, sistema de representação proporcional e multipartidarismo. Se temia que a “combinação difícil” entre presidencialismo e multipartidarismo (MAINWARING, 1993) geraria entraves e lentidão no processo decisório, diminuiria a fluidez institucional e consequentemente atrapalharia a governabilidade.

Presidentes teriam poucos incentivos para buscar apoio no Congresso, em face da origem própria e popular de seu mandato. Seguindo esta linha de raciocínio, chega-se à inferência de que governos presidencialistas multipartidários não podem contar com o apoio político dos congressistas e tendem à paralisia. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 20).

Os constituintes aprovaram, naquele contexto, uma série de medidas que fortalecia e ampliava o poder do Congresso, ao recuperar muitos de seus poderes subtraídos pelas reformas constitucionais impostas no período autoritário. Ao mesmo tempo, a partir da preocupação citada, foram mantidos muitos dos poderes legislativos e prerrogativas introduzidas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Poder Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

As Medidas Provisórias (também conhecidas como MPVs), nesse contexto, tratam da possibilidade, a partir daí, de o presidente da República editar normas que produzem efeitos jurídicos imediatos, com vigência de 60 dias prorrogáveis mais uma vez pelo mesmo período. Durante essa margem de tempo, elas precisam ser aprovadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sendo transformadas, então, em lei ordinária. Em caso de não apreciação pelos parlamentares em até 45 dias a partir de sua publicação, as MPVs entram em regime de urgência, “trancando” a pauta da casa legislativa.

Diversos são os argumentos no que diz respeito ao presidencialismo brasileiro e como se deu a dominância legislativa do Poder Executivo. Considerando os poderes legislativos constitucionais conferidos ao Executivo, assim como a estruturação dos trabalhos legislativos, poderia-se argumentar que, assim como explicado por Figueiredo e Limongi (1998), 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 centralizada em torno de regras que

distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. De acordo com os autores citados, o presidente, portanto, conta com meios para induzir os parlamentares à cooperação, visto que para estes a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

Nesse sentido, surgem algumas teorias que buscam explicar a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no que diz respeito ao uso das Medidas Provisórias. Uma parte desses autores acreditam que se trata de uma delegação do Poder Legislativo, que por vezes prefere que o Executivo arque com a tarefa e os custos de apresentar propostas legislativas. Por outro lado, uma outra corrente defende que o Executivo exerce uma ação unilateral ao fazer uso das Medidas.

As perguntas orientadoras para a elaboração do trabalho seriam “Como se deu o rito processual das Medidas Provisórias nos últimos anos?”, “Como ele ocorre atualmente?” e “Como se dá a relação entre o Executivo e o Legislativo em torno do uso dessas Medidas?”. As indagações giram em torno de “Como o Legislativo exerce controle sobre as matérias aprovadas via Medidas Provisórias?” e “O Legislativo tem se mostrado inerte no processo de discussão e aprovação das Medidas Provisórias?”.

De início, buscarei delinear as bases institucionais das Medidas Provisórias e o seu rito processual desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até as alterações que se seguiram, como a EC 32 e a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a obrigatoriedade do estabelecimento de Comissão Mista para apreciação inicial das matérias. Posteriormente, apresentarei a discussão recente acerca do controle legislativo das Medidas Provisórias, e identificar em quais etapas do processo os parlamentares podem, de fato, exercer esse controle.

A partir disso, objetivou-se, principalmente, através da revisão da literatura e da análise dos dados, verificar como ocorreu o controle por parte do Poder Legislativo sobre as Medidas Provisórias. Além disso, mais especificamente, objetivou-se analisar a relação política que se estabelece entre o Presidente e o Congresso Nacional em torno desse assunto, assim como identificar com que frequência as matérias propostas podem ser aprovadas e vir a ter vigência plena sem restrições parlamentares.

CAPÍTULO 1 – BASES INSTITUCIONAIS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Apesar de o termo “Medidas Provisórias” ter sido utilizado pela primeira vez apenas na Constituição de 1988 para definir espécies legislativas que tramitam de forma prioritária em relação às demais proposições e que produzem efeitos jurídicos no ato de sua publicação, seu objetivo não representava grande inovação no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o Poder Executivo já tinha, em Constituições anteriores, o poder de participar do processo legislativo de maneira semelhante por meio dos decretos-leis. A Constituição de 1967, por exemplo, em seu artigo 58, garante ao presidente o poder de editar decretos-leis em casos de “urgência ou relevante interesse público” sobre assuntos de segurança nacional e finanças públicas. O texto publicado teria vigência imediata, podendo o Congresso aprová-lo ou rejeitá-lo, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se nesse prazo não houvesse deliberação o texto seria tido como aprovado.

Pessanha (1995) explica que todas as alterações feitas no período do regime militar ampliaram o poder de legislar do Executivo e não ampliaram de forma correspondente a capacidade de controle e fiscalização do Congresso. O autor evidencia que da criação até a extinção dos decretos-leis, a legislação extraordinária superou a ordinária na maioria dos anos.

1.1 Medidas Provisórias e o rito processual antes da EC nº 32

De acordo com Abreu (2002), os debates na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 centraram-se na necessidade de abolir os decretos-lei devido à possibilidade de serem considerados aprovados sem deliberação pelo Parlamento. No entanto, os constituintes também tinham a preocupação de dotar o Poder Executivo com um instrumento que possibilitasse agilidade na edição de uma norma, em casos excepcionais, visto a preocupação com uma possível lentidão no processo decisório, e o medo de que o Brasil se tornasse “ingovernável”.

O artigo 62 da Constituição atual versa, nesse sentido, a possibilidade de, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República ter o poder de adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Ao contrário do que ocorria no caso dos decretos-lei da Constituição de 1967, a não manifestação sobre uma Medida Provisória implica necessariamente no encerramento do seu efeito legal. Além disso, no caso da Constituição atual, o Congresso tem o poder de emendar a medida editada pelo presidente.

Diferentemente dos Projetos de Lei, uma Medida Provisória tem força de lei desde o momento da sua edição, apesar de requerer, assim como os PLs, a aprovação de uma maioria

de deputados e de senadores para que de fato seja convertida em lei. A intenção com a criação das Medidas Provisórias era que o governo fosse capaz de contornar situações em que não fosse ideal ou possível aguardar pelo trâmite regular do processo legislativo, mas que dependesse da deliberação final do Congresso Nacional - assegurando sua função, mesmo que *a posteriori*.

As regras acerca do uso e da tramitação das MPs sofreram algumas alterações importantes desde 1988. Pelo texto original, pode-se dizer que não haviam restrições materiais de fato ao seu uso, além dos requisitos de relevância e urgência. Cada medida devia ser aprovada pelo Congresso em até trinta dias, ou então perderia a eficácia. Como explica Acir Almeida (2014), de início os congressistas entenderam que a MP deveria ser apreciada diretamente no plenário do Congresso, em sessão conjunta, sem ser examinada por alguma das comissões e sem a possibilidade de realizar emendas ao texto, cabendo a um relator designado pelo presidente do Congresso proferir parecer pela aprovação ou rejeição total da medida. Poucos meses depois, a pedido de líderes partidários, foi permitido que houvesse rejeição de apenas partes específicas da MP, ficando então a cargo do Congresso regulamentar os eventuais efeitos gerados durante a vigência do texto que foi posteriormente rejeitado (ALMEIDA, 2014).

A Resolução nº 1/1989, primeira regulamentação do processo legislativo das Medidas Provisórias, introduziu o requisito de que o texto da medida fosse analisado por Comissão Mista que deveria proferir um parecer a respeito dos pressupostos de relevância e urgência no assunto. Entretanto, a Resolução permitiu que, caso em duas sessões conjuntas o Plenário não deliberasse a matéria, os pressupostos seriam considerados como atendidos.

Ao longo desse período, o Presidente da República podia, por diversas vezes, reeditar as medidas provisórias não apreciadas pelo Congresso Nacional dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, sem limitações, prorrogando seu prazo sem haver prejuízo da vigência. Essa prerrogativa garantia ao Executivo um elevado grau de liberdade legislativa, que chegou a reeditar determinadas MPVs por dezenas de vezes.

Sem nenhum controle sobre as edições e reedições de medidas provisórias, a utilização desse recurso aumentava anualmente. O Executivo passou a legislar quase exclusivamente por meio desse recurso. Em razão do número excessivo de reedições que se seguiu, em setembro de 2001 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 32, com a justificativa de que a independência entre os poderes da União estava sendo vilipendiada pelo uso abusivo das medidas provisórias.

Desde a promulgação da Constituição Federal até a data da promulgação da EC n. 32/2001, foram editadas 616 (seiscentas e dezesseis) medidas provisórias, e publicadas 5.513 (cinco mil quinhentas e treze) reedições. Desse total, apenas 22 medidas provisórias foram

rejeitadas pelo Congresso Nacional, o que representa cerca de 0,36% (trinta e seis centésimos percentuais). Observa-se também que, nesse mesmo período, o número de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional não alcança nem a metade do número de medidas provisórias editadas (OLIVEIRA, 2009).

São diversos os autores, nesse contexto, a afirmar que através da edição de medidas provisórias, o Poder Executivo se tornou o grande legislador do país. Pereira e Mueller (2000) explicam que a capacidade do presidente de legislar através de medidas provisórias seria o principal poder proativo garantido na Constituição. Ferreira Filho (2001) afirma que as MPVs com suas constantes reedições se tornaram um instrumento de concentração de poder, o que acabaria gerando insegurança jurídica.

1.2 O rito processual após a Emenda Constitucional nº 32

Após várias discussões sobre que limites deveriam ser adotados ao uso das Medidas Provisórias, em 11 de setembro de 2001 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32, alterando vários dispositivos ligados às MPVs e sua tramitação, além de modificações nos textos dos regimentos internos de cada uma das Casas.

Optou-se por, no novo texto, classificar individualmente aqueles assuntos que não poderiam ser objeto de Medidas Provisórias, impondo limitações materiais expressas ao uso desse recurso. Além disso, foi adicionado ao texto constitucional a determinação de que a apreciação de uma medida provisória fosse iniciada por uma Comissão Mista de Deputados e Senadores que deve proceder o juízo de admissibilidade, como abordado na Resolução nº 1/1989.

A Emenda Constitucional nº 32 também aumentou o prazo de vigência das MPs de 30 para 60 dias, sendo prorrogável uma única vez pelo mesmo período. De acordo com Oliveira (2009), essa dilatação do prazo foi fruto de acordo entre os legisladores em troca da proibição de reedição das medidas provisórias numa mesma sessão legislativa, trocando-se então a reedição pela prorrogação.

Além disso, dentre as alterações feitas através da Emenda, foi instituído o sobrestamento de pauta. Isso significaria que, caso o Congresso Nacional não deliberasse a matéria dentro do prazo estabelecido, todas as demais deliberações em tramitação naquele momento ficariam sobrestadas, ou seja, a não apreciação do conteúdo da MPV no prazo constitucional impediria que a Casa Legislativa discutisse qualquer outra matéria até que a votação daquela fosse realizada.

Como explicado, a EC 32 dilatou o prazo de apreciação, concedendo um tempo maior para a deliberação legislativa. Contudo, como apenas a extensão do prazo não era garantia o bastante para assegurar que a votação ocorresse e com a proibição da reedição, impôs-se um limite temporal para deliberação pelo Congresso Nacional como forma de forçar sua apreciação, evitando, dessa maneira, o preterimento da matéria (OLIVEIRA, 2009).

O que se pretendia com a Emenda era garantir a manifestação do Legislativo sobre a matéria e, ao mesmo tempo, elevar o custo de aprovação das Medidas Provisórias, induzindo o Executivo a examinar com mais critério quais matérias necessitam, de fato, desse recurso. Ou seja, esperava-se que o Executivo fosse forçado a diminuir o número de MPVs e que utilizasse mais a legislação ordinária, visto que a intenção dessas regras foi a de dissuadir o uso das MPVs e remediar o desequilíbrio nas relações Executivo-Legislativo (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007).

Entretanto, o observado foi que a EC 32 teve o efeito contrário. Apesar de ter eliminado o problema das constantes reedições, o estudo empírico realizado por Pereira, Power e Rennó (2007) mostra que além de um pequeno aumento na média mensal de MPVs e, conseqüentemente, da agenda legislativa do presidente, claramente houve um acréscimo na razão da dependência do Executivo em MPVs em contraste com projetos de lei ordinária e complementares. Esse aumento evidenciou, de acordo com os autores, uma transformação profunda na estratégia legislativa dos presidentes.

A EC 32 aumentou, portanto, mais ainda os poderes de agenda do Executivo e, a principal razão para isso, é o “trancamento de pauta”. Como definido na nova regra, se o Congresso não votar uma MPV nos primeiros 45 dias após a sua publicação, ela vai automaticamente ao topo da agenda legislativa, se tornando prioridade acima de todas as outras matérias. O Congresso, nesse sentido, estará forçado a tomar uma posição quanto à matéria do presidente dentro de relativamente pouco tempo, o que garante menos tempo aos legisladores para observar as repercussões da iniciativa presidencial na prática, o que dificulta também a tomada de posições de barganha (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007). O resultado disso e das diversas outras ferramentas que o Executivo dispõe para influenciar o comportamento do Congresso, de acordo com o estudo citado, é que a EC 32 aumentou notavelmente a velocidade pela qual as MPs são convertidas em leis permanentes.

1.3 O rito processual após a Decisão do Supremo (Comissão Mista)

De acordo com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4.029 de 8 de março

de 2012, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a partir de 16 de março de 2012, todas as MPVs devem ser obrigatoriamente apreciadas por uma comissão mista de Deputados e Senadores, antes de serem apreciadas em sessão plenária. Nesse sentido, as MPVs que viessem a ser encaminhadas teriam de observar, em sua tramitação, o rito previsto pela Constituição Federal em seu artigo 62, ou seja, deverão ser obrigatoriamente apreciadas por uma Comissão Mista, não podendo mais ser apreciadas pelo Parlamento apenas com parecer do relator.

O Presidente do Congresso Nacional, em até 48 horas após a publicação da MPV, designa, portanto, uma Comissão Mista formada por 12 Senadores e 12 Deputados titulares, que será responsável por analisar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária.

Instalada a comissão, são eleitos o Presidente e Vice-Presidente, pertencentes a Casas diferentes, e designados Relator e Relator-Revisor da matéria. O Presidente da Comissão Mista, portanto, possui a prerrogativa de indeferir liminarmente as emendas apresentadas que forem estranhas ao texto original da MPV. Apresentado e discutido, o texto do Relator é submetido à votação pelo colegiado, passando a constituir parecer da Comissão Mista ao ser aprovado. O parecer pode concluir pela aprovação total da MPV - assim como editada pelo Poder Executivo -, pela apresentação um Projeto de Lei de Conversão (PLV), quando o texto original da MPV é alterado; ou pela rejeição da matéria, com o parecer sendo encaminhado à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados.

Após ser analisada pela Comissão Mista, a MPV segue para o Plenário da Câmara dos Deputados. A partir disso, as possíveis conclusões incluem: a rejeição, aprovação na íntegra, ou aprovação de projeto de lei de conversão – PLV (com alteração do texto originalmente publicado). Rejeitada, a matéria tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Se aprovada (na íntegra ou na forma de PLV), é remetida ao Senado Federal (BRASIL, Congresso Nacional).

Já no Senado Federal, o resultado da votação pode refletir as seguintes opções: rejeição, onde a matéria tem sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada; aprovação na íntegra, onde a MPV é enviada, nos termos da sua edição original, à promulgação e se torna lei; aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados sem alterações em seu mérito, a partir daí sendo o texto remetido à sanção do Presidente da República; aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados com emendas de mérito, onde a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre as emendas; aprovação da Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre o PLV da Câmara dos Deputados, retornando a matéria à

Câmara dos Deputados, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória; e aprovação de novo PLV, retornando a matéria à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre o PLV oferecido pelo Senado Federal (BRASIL, Congresso Nacional).

Nos casos onde as propostas retornam à Câmara dos Deputados, as alterações promovidas pelo Senado Federal são acatadas ou rejeitadas pela Câmara dos Deputados, sendo a matéria, portanto, remetida à sanção presidencial, podendo ser sancionada ou vetada. Caberá ao Congresso Nacional deliberar sobre o veto e, assim, concluir o processo de tramitação da matéria. De acordo com Andrea Freitas (2016), os vetos tendem a ser vistos como a expressão do conflito entre os Poderes, sendo o exemplo da divergência entre a agenda do Poder Executivo e a do Legislativo, entretanto, de acordo com a autora, a análise não é tão simples. De forma geral, Freitas defende que os vetos presidenciais são reflexos do desafio que é a necessidade de cooperação entre os poderes para mudar o status quo. Nessa lógica, cada alteração feita aos projetos do Executivo só será de fato incluída no texto da lei, se houver concordância entre o Executivo e a maioria do parlamento (FREITAS, 2016).

A decisão do Supremo Tribunal Federal trouxe, portanto, grandes mudanças no procedimento, pois, a partir de então, ficou explícita a necessidade de definição de prazos certos para deliberação e votação da matéria em ambas as Casas. Após a determinação de votação em Comissão Mista, a Câmara dos Deputados adotou como prática somente votar aquelas medidas que chegassem até ela, vindas da Comissão Mista, com o mínimo de 15 dias úteis para perda de sua eficácia - entrando, portanto, em regime de urgência. O Senado Federal, no entanto, decidiu em plenário, somente votar medidas que cheguem com o mínimo de 7 (sete) dias para perda de sua eficácia.

1.4 O rito processual no sistema de deliberação remota

Em março de 2020, com a emergência de saúde pública provocada pela propagação da Covid-19, o ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes decidiu autorizar, em caráter temporário, os Plenários da Câmara e do Senado a votar as MPVs por meio do Sistema de Deliberação Remota. Nesse período, os relatores das medidas provisórias poderiam apresentar seus pareceres diretamente em Plenário, e não na comissão mista, como determina o regimento (VITAL, 2020).

No mês seguinte, em abril, o Senado e a Câmara aprovaram um novo rito para simplificar a tramitação das MPVs no contexto da pandemia. O ato conjunto assinado pelas

Casas reduz para 16 dias o prazo para a votação das matérias - sem alterar o prazo de validade de 120 dias da medida -, que será feita em sessões remotas dos Plenários, dispensando a apreciação por comissões mistas. A partir disso, as MPVs devem ser relatadas por um deputado e um senador nos Plenários da Câmara e do Senado, em substituição à comissão mista. O prazo para a apresentação de emendas é, nesse contexto, de apenas 2 (dois dias), devendo a matéria após isso ser imediatamente encaminhada por meio eletrônico à Câmara, onde começa a tramitar. A Câmara deve analisar a MPV até o nono dia de vigência e encaminhá-la ao Senado, que precisa votar a medida até o décimo quarto dia. Caso o Senado altere a matéria, a Câmara tem apenas dois dias para apreciar as mudanças.

CAPÍTULO 2 – MEDIDAS PROVISÓRIAS E A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

São vários os autores que afirmam que o uso de Medidas Provisórias é uma usurpação do poder legislativo pelo Presidente da República, e que até seria uma contradição ao princípio da tripartição dos poderes. Negretto (2004), por exemplo, argumenta que esse tipo de poder de decreto enfraquece os mecanismos de *accountability* horizontal e vertical, afetando, nesse sentido, a legitimidade do processo legislativo em um regime democrático, minando a confiança dos cidadãos e dos agentes econômicos no que diz respeito à estabilidade das decisões governamentais.

Carey e Shugart (1998), no entanto, defendem em seu estudo que primeiro é preciso investigar a possibilidade de, em alguns casos, os parlamentares preferirem que as políticas públicas sejam feitas por decretos do executivo, ao invés de por processos legislativos comuns. Em um formato institucional adequado, de acordo com os autores, os decretos do Executivo poderiam ser positivos para legisladores como forma de tornar mais ágil o processo político, mesmo sem ceder o controle sobre as políticas para o executivo. A análise empírica do estudo sugere que, quando as assembleias proveem o poder de decreto, elas geralmente o fazem de modo a conseguir limitar a capacidade do Executivo de usar aquela autoridade para ferir seus interesses, ou seja, os decretos não significariam necessariamente que os interesses legislativos estivessem sendo marginalizados. Os autores sugerem, portanto, a importância de verificar se o poder está sendo tomado pelo executivo ou delegado pelo legislativo, e em que termos isso ocorre. (CAREY; SHUGART, 1998).

Nesse sentido, na literatura sobre o assunto, temos duas principais e opostas teorias no que diz respeito ao uso das Medidas Provisórias no Brasil. Como abordado por Figueiredo e Limongi (1999) e explicado por Pereira, Power e Rennó (2007), a teoria da delegação se baseia na ideia de que os parlamentares frequentemente preferem *delegar* sua autoridade aos presidentes, seja com o intuito de acelerar o processo legislativo ou de escaparem da responsabilidade de adotar políticas públicas impopulares. De acordo com Pereira, Power e Rennó (2005), o engrandecimento do Executivo seria, nesse sentido, como uma estratégia racional por parte do Legislativo. Os autores explicam que, para essa teoria, os legisladores obtêm benefícios ao terem o Presidente da República assumindo responsabilidade direta pela política - nos casos em que as referidas políticas representam as preferências dos legisladores. Nesse sentido, de acordo com Carey e Shugart (1998), os presidentes que mais recorreriam às MPVs seriam aqueles mais populares e politicamente seguros, com apoio parlamentar

considerável às suas medidas.

De maneira oposta, a teoria da ação unilateral vem daqueles autores que sustentam que o poder de decreto geralmente constitui uma ferramenta para os executivos driblarem um parlamento adverso e um ambiente político desfavorável para, assim, conseguirem legislar de maneira *unilateral*. Cox e Morgenstern (2002) definem a ação unilateral como aquela em que um poder pode ser usado sem a concordância da legislatura para mudar o cenário político. Nessa lógica, os presidentes que mais recorreriam às MPVs seriam os menos populares e politicamente inseguros. De acordo com Acir Almeida (2014), a tese da ação unilateral atribui importância diminuída aos poderes formais dos congressistas ao afirmar que a vigência imediata da MPV, por criar fato consumado, impõe custos políticos significativos à sua rejeição ou alteração.

De acordo com Amorim Neto e Paulo Tafner (2002), além disso, ainda pode-se citar uma possível terceira corrente. Esse outro tipo de análise considera que a emissão de MPVs são mecanismos de controle mútuo entre os poderes. Para Figueiredo e Limongi (1998; 1999), as Medidas Provisórias são, na política brasileira, um poderoso instrumento institucional que garante ao Executivo poder sobre a agenda legislativa sem que isto signifique, necessariamente, que ele possa governar contra as preferências da maioria parlamentar, sendo importante, nessa análise, enfatizar o processo de controle mútuo dos Poderes.

Pereira, Power e Rennó (2005), no entanto, argumentam que não existe teoria universalista do recurso às MPVs que seria capaz de explicar de maneira geral o comportamento de todos os presidentes que as utilizaram. Isso porque o decorrer das relações entre os dois poderes após 1988 parece demonstrar que os limites nos quais os presidentes podem de fato fazer uso daquele poder e autoridade que lhe é garantido pela Medida Provisória são incertos e ligados a fatores conjunturais dinâmicos, sejam econômicos, sociais ou políticos (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005) (AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

Observa-se, em decorrência dos altos índices de edição de MPVs, que os presidentes brasileiros têm se afastado do caráter emergencial do uso do dispositivo, empregando-o frequentemente como ato de governo, como instrumento de alteração do status quo. A mudança no status quo gerada pela MPV acontece de acordo com os interesses do Executivo e, às vezes, atende aos interesses da maioria dos parlamentares. Como explicado por Neto e Tafner (2002), entretanto, o poder Legislativo é dotado de alguns mecanismos de monitoramento para equilibrar essas mudanças, como o “alarme de incêndio”. Para os autores, a operação do mecanismo de alarme de incêndio tem um viés favorável aos interesses sociais bem organizados, uma vez que estes têm maior facilidade de vocalizar suas reivindicações e de

pressionar por mudanças nas MPVs ou mesmo de rejeitarem aquelas que os tenham afetado negativamente.

Entretanto, Figueiredo e Limongi (1999) acreditavam que, diante das medidas provisórias, o Poder Legislativo apresentaria um poder de caráter reativo, não podendo optar entre o status quo vigente e aquele a ser produzido pela medida, mas apenas por aquele momento decorrente da edição da medida e um cenário de possível rejeição a essa medida após ela já ter surtido efeitos práticos. Para melhor analisar, no entanto, as formas de controle que o Legislativo pode exercer sobre o uso das medidas provisórias, é preciso olhar para cada etapa do processo desde a publicação da MPV.

Quando a matéria é publicada, é função do Legislativo verificar os pressupostos constitucionais para que possa haver a deliberação nas Casas do Congresso Nacional. A partir da decisão do Supremo que instituiu a Comissão Mista, o Poder Legislativo exerce esse primeiro momento de análise da matéria.

A iniciativa das proposições legislativas não assegura que o produto final da lei aprovada reflita, de fato, as preferências do Executivo. A EC 32 concedeu aos parlamentares a prerrogativa de alterar o texto original de medidas provisórias – seja excluindo, adicionando ou modificando o projeto. Araújo e Silva (2012) explicitam o emendamento dessas matérias como aspecto relevante a ser trabalhado para analisar a capacidade do Executivo de fazer prevalecer suas preferências ao usar as Medidas Provisórias.

É importante ressaltar que antes da EC 32, havia a possibilidade de reedição das MPVs com alterações, o que permitia a barganha e negociação entre os Poderes. Assim, a referida Emenda Constitucional manteve essa possibilidade de negociação, mas dessa vez sob a inserção de emendas nas matérias, garantindo que os parlamentares pudessem, a partir de então, fazer alterações nas MPVs propostas de acordo com seus interesses (MUNIZ; RIBEIRO, 2020).

Com isso, a possibilidade de editar emendas evoluiu para o que parece uma das mais utilizadas formas de controle do Legislativo sobre as MPVs. Como defendido por Freitas (2016), o Legislativo é a arena onde se constrói o consenso necessário – entre a maioria – para a aprovação da matéria, sendo este consenso construído por meio da atuação dos legisladores e também da possibilidade de emendamento dos projetos.

Surge, nesse sentido, uma oportunidade para que os legisladores consigam passar políticas mais facilmente, “de carona” na MPV. Observou-se, a partir disso, que se iniciou o costume da inserção em medidas provisórias de “jabutis”, – nome dado às emendas parlamentares sem afinidade ou conexão material em relação ao texto original editado pelo

Chefe do Executivo (MUNIZ; RIBEIRO, 2020). De acordo com os autores Muniz e Ribeiro, a possibilidade de inserção de jabutis parecia vantajosa, dessa forma, para ambos os poderes. Por um lado, beneficiaria os parlamentares, e de outro, o Executivo - considerando que uma MPV com menor probabilidade de aprovação poderia passar a incluir matérias de interesse dos parlamentares e, portanto, ter mais chance de ser aprovada.

Entretanto, no dia 15 de outubro de 2015, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127/DF, o STF considerou ser incompatível com a Constituição Federal a apresentação dessas emendas parlamentares “jabutis”, ou seja, sem relação temática de pertinência com a MPV submetida a sua apreciação.

“O requisito de pertinência temática, embora não explícito na Constituição, se acha implícito no próprio significado da ação de emendar [...] uma vez estabelecido pelo Presidente da República, por ocasião da edição da MP, o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de Medida Provisória em lei se limita e circunscreve ao tema definido como urgente e relevante” Ministra Rosa Weber, relatora (LAAN, 2018).

Como explicado por Laan (2018), a decisão na ADI nº 5.127 se inseriu num cenário amplo e crescente de questionamento acerca dos limites de emendamento parlamentar às MPVs. A partir daí, embora o Legislativo não estivesse violando a decisão do Supremo ou as regras contra incorporação de jabutis de forma deliberada, os legisladores continuaram a adicionar no texto emendas parlamentares relativamente impertinentes (MUNIZ; RIBEIRO, 2020).

As emendas parecem caracterizar, portanto, um forte instrumento para que o Legislativo possa exercer algum controle sobre a matéria proposta, visto que elas podem propor modificações simples e pequenas ou, em conjunto, podem modificar o projeto integralmente. Freitas (2016) explica em sua tese que o custo para apresentar emendas é muito baixo, visto que um parlamentar insatisfeito com o conteúdo de uma MPV do Executivo pode propor livremente emendas que alterem de forma mais ou menos significativa o projeto original. No entanto, como ressaltado pela autora, para que essa emenda seja aprovada e passe a fazer parte do texto da matéria, é necessário reunir maioria em diversas arenas legislativas. Além disso, a alteração incluída na emenda passa pelo escrutínio da Presidência da República, que pode vetá-la, sem responder pelo custo de vetar todo o projeto.

Como citado anteriormente, além das emendas, outra possível forma de controle do Legislativo sobre as MPVs reside na possibilidade da rejeição do texto, entretanto, como será mostrado no Capítulo 4, esse não é um recurso utilizado com muita frequência. A perda de

eficácia da matéria por decurso de prazo, no entanto, ocorre com frequência significativa, e pode representar uma das formas de manifestação e controle do Legislativo acerca das matérias.

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA

A base de dados utilizada neste trabalho, disponibilizada pelo Banco de Dados Legislativos (CEBRAP), é composta por MPVs editadas pelo Executivo no período posterior à EC 32, passando individualmente por cada Presidente, desde Fernando Henrique Cardoso até o final de 2020 com Jair Bolsonaro. O período durante o qual Temer foi presidente interino, ao final do segundo governo Dilma, foi contabilizado separadamente do resto de seu mandato como presidente, para poder visualizar possíveis alterações na dinâmica entre os poderes no que diz respeito às MPVs. Os números analisados dizem respeito à quantidade de MPVs apresentadas, convertidas em lei, rejeitadas, sem eficácia por decurso de prazo, em tramitação e “outros”, categoria que reúne matérias arquivadas, vetadas ou prejudicadas.

Dada as diferentes durações de cada governo analisado, os dados de aprovação ou rejeição foram rastreados a partir da ideia de “taxa de conversão” de cada governo, onde obteve-se a porcentagem de MPVs convertidas em lei, do total proposto pelo Executivo. Além disso, pelo mesmo motivo, optou-se por calcular a média de MPVs editadas por dia de governo, para melhor observar a evolução em relação ao seu uso extensivo ao longo dos anos.

Para possibilitar uma análise mais setORIZADA e entender se há diferenças no tratamento de matérias de diferentes conteúdos, optou-se por analisar as taxas de conversão de Medidas Provisórias também por áreas temáticas, sendo elas: regulação e organização da administração pública (ADM), regulação e fomento da economia (ECO), regulação e proteção social (SOC), e abertura de crédito adicional ao orçamento (ORC). A partir dessa classificação, foram calculadas as taxas referentes à taxa de conversão por tema, formato de aprovação por tema e existência de vetos por tema.

No que diz respeito ao formato de aprovação, os dados gerais e também setORIZADOS por tema evidenciam em que formato as MPVs foram mais comumente aprovadas, sendo eles: MPV original - nos termos da matéria publicada pelo Executivo -, MPV com emendas, PLV - quando há alterações significativas na matéria original - e PLV com emendas.

Por fim, foi calculado também, a partir do banco de dados citado (CEBRAP), com que frequência as matérias sofreram algum tipo de veto, de qual tipo, e se o veto foi mantido ou rejeitado pelo Congresso. A classificação, portanto, foi evidenciada da seguinte forma: veto parcial mantido, veto parcial rejeitado, veto total mantido, veto total rejeitado.

CAPÍTULO 4 - RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde a Emenda Constitucional nº 32 até o final de 2020 - período de análise do presente trabalho -, foram apresentadas 1022 Medidas Provisórias, sendo que 741 delas (cerca de 72,50%) foram convertidas em lei ao final do processo legislativo.

TABELA 1 - MEDIDAS PROVISÓRIAS DE 2001 A 2020

GOVERNO	MPVs APRESENTADAS	MPVs CONVERTIDAS	MPVS REJEITADAS	SEM EFICÁCIA	OUTROS	EM TRAMITAÇÃO
FHC pós EC 32	102	84	15	1	2	0
LULA 1	240	217	8	9	6	0
LULA 2	179	149	7	18	5	0
DILMA 1	145	108	0	33	4	0
DILMA 2	58	44	1	11	2	0
TEMER (INT.)	19	14	0	1	4	0
TEMER	125	70	3	48	4	0
BOLSONARO	154	55	1	76	2	20

Fonte: Elaborada pela autora com base em Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

Os dados referentes à média de Medidas Provisórias editadas por dia de governo (Gráfico 1) mostram que no período seguinte à EC 32 o Poder Executivo fez largo uso desse recurso, com altos números de edições nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. De acordo com Abranches (2018), esses presidentes usaram muitas vezes as MPVs para coibir iniciativas legislativas que pudessem gerar legislação adversa a seus projetos de governo, bem como para implantar suas políticas públicas mais relevantes, o que ajuda a explicar os altos números.

Nos governos Lula, em especial, fatos como a coalizão majoritária conquistada no Congresso, juntamente da alta popularidade dentre a população, podem ajudar a justificar a taxa alta de conversão de suas Medidas Provisórias (Gráfico 2), que apesar de sofrer uma pequena queda no seu segundo governo, são as mais altas do período analisado.

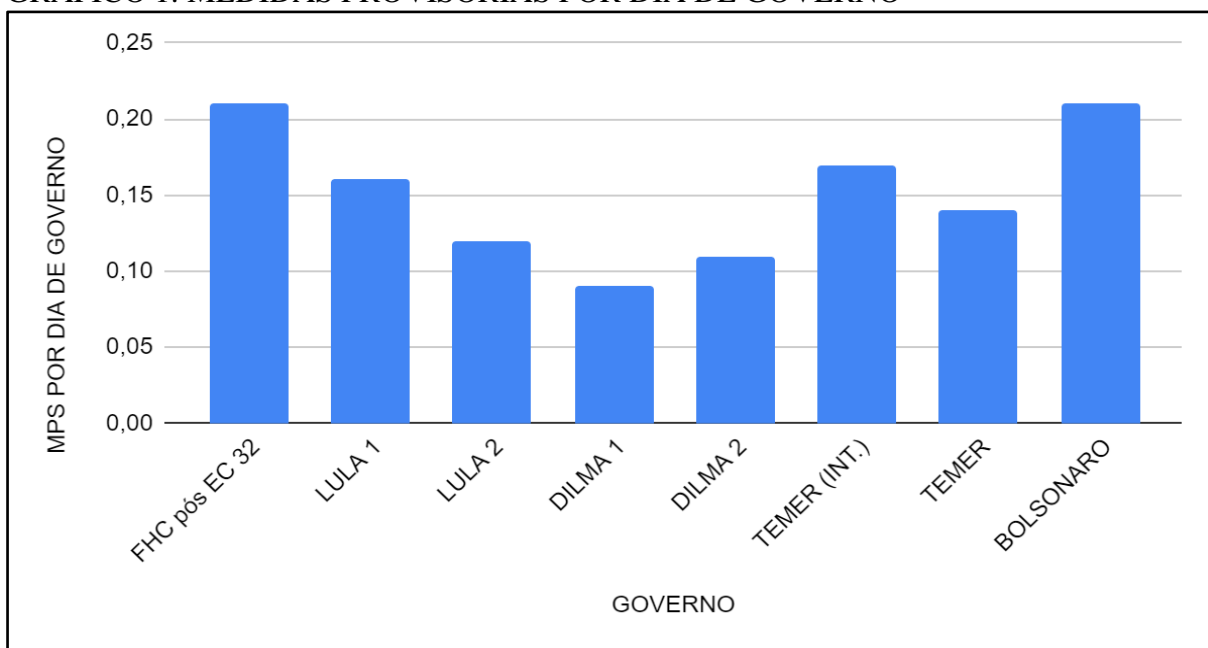
É possível observar, ao longo do primeiro e segundo governo Dilma, uma queda considerável no uso de MPVs (Gráfico 1) - sendo os números mais baixos de todo o período analisado, bem como na taxa de conversão (Gráfico 2) em comparação com os governos anteriores. De acordo com Abranches (2018), os gastos do governo com a coalizão aumentaram consideravelmente nesse período, portanto, nesse sentido, é possível fazer uma conexão entre o contexto político difícil da época, marcado por inflação alta e uma grande queda de popularidade da presidente, bem como o desmonte de sua coalizão no segundo

governo, marcado por um ambiente político hostil e manifestações de rua pedindo seu *impeachment*.

No período em que Temer foi presidente interino, observa-se um aumento na frequência de edições de MPVs, bem como na taxa de aprovação. São vários os fatores que podem influenciar o comportamento do Congresso em torno da aprovação das MPVs, entretanto, a coalizão nascida da articulação do *impeachment* da presidente Dilma pode ter sido um dos fatores a garantir essa maior aprovação no período inicial do governo. Entretanto, posteriormente ao *impeachment* e com os desdobramentos políticos do governo Temer, o declínio acelerado da popularidade do governo e a fraca coalizão (ABRANCHES, 2018) podem explicar a queda nesses números.

O período analisado do governo Bolsonaro, de 2018 a 2020, apresentou uma média de edição de 0,21 MPVs por dia, ou aproximadamente uma Medida Provisória a cada 5 dias de governo, média que ocorreu apenas no período posterior à Emenda Constitucional nº 32 no governo de Fernando Henrique Cardoso, configurando os mais altos números de todos os governos analisados.

GRÁFICO 1: MEDIDAS PROVISÓRIAS POR DIA DE GOVERNO



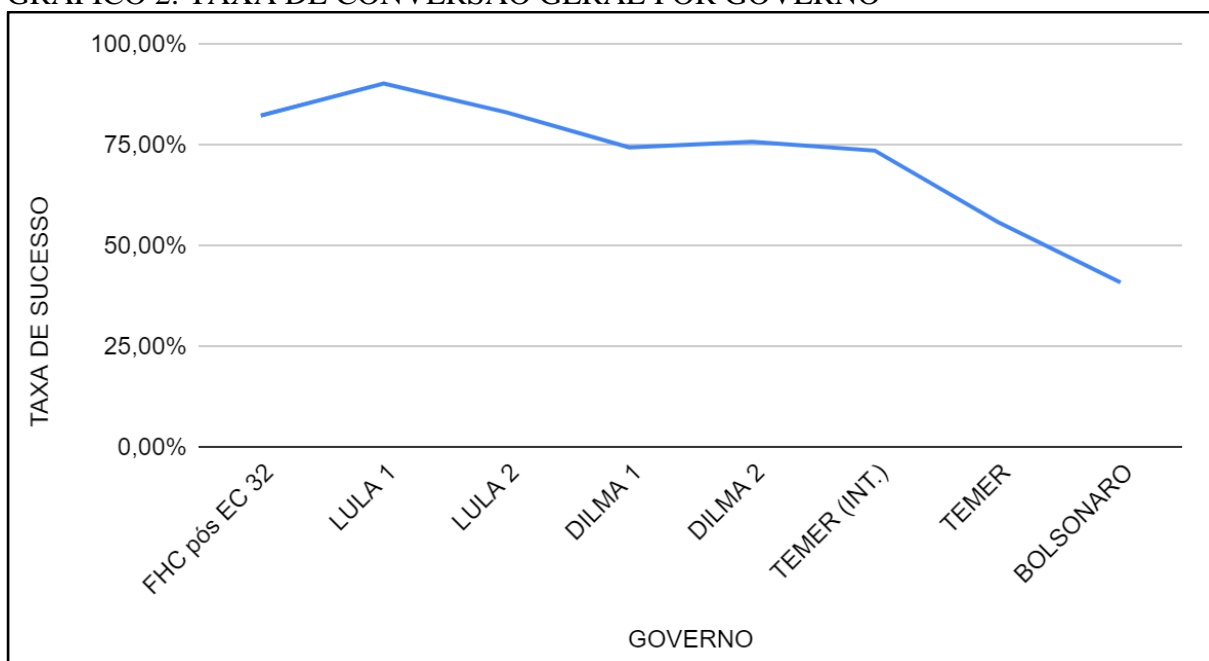
Fonte: Elaborada pela autora com base em Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

Apesar do alto número de MPVs publicadas, no entanto, é necessário calcular e observar quantas dessas são, de fato, transformadas em norma jurídica ao fim do processo. O cálculo da taxa de conversão (Gráfico 2) por governo evidencia, principalmente, o aumento

significativo no número de MPVs rejeitadas, arquivadas e, principalmente, sem eficácia por decurso de prazo - sendo esse último o que representa a maioria dos casos, visto que, como já afirmado anteriormente, o Poder Legislativo raramente faz uso da rejeição.

É evidente, também, a partir da análise do Gráfico 2, que o governo Bolsonaro, apesar de possuir uma alta taxa de edição de MPVs, possui a menor taxa de conversão, o que poderia sugerir um possível aumento da reatividade do Poder Legislativo nos últimos anos. Das 154 MPVs apresentadas pelo Presidente, 76 perderam a eficácia por decurso de prazo, o que representa quase metade do número total (Tabela 1). Entretanto, dentre essas medidas que não chegaram a ser votadas e perderam eficácia, deve-se ressaltar que algumas delas produziram todos os efeitos assim que foram editadas porque tratavam da liberação de recursos, o que significa que os repasses não foram impactados pela perda de vigência da MPV. O presidente do Senado, Davi Alcolumbre, anunciou, em Abril de 2020, que medidas provisórias que liberam recursos para o combate à pandemia de coronavírus não seriam mais pautadas pelo Senado. Segundo ele, a execução dos investimentos não depende da aprovação dos parlamentares, que iriam dedicar as sessões deliberativas a outros projetos (CRÉDITOS, 2020).

GRÁFICO 2: TAXA DE CONVERSÃO GERAL POR GOVERNO



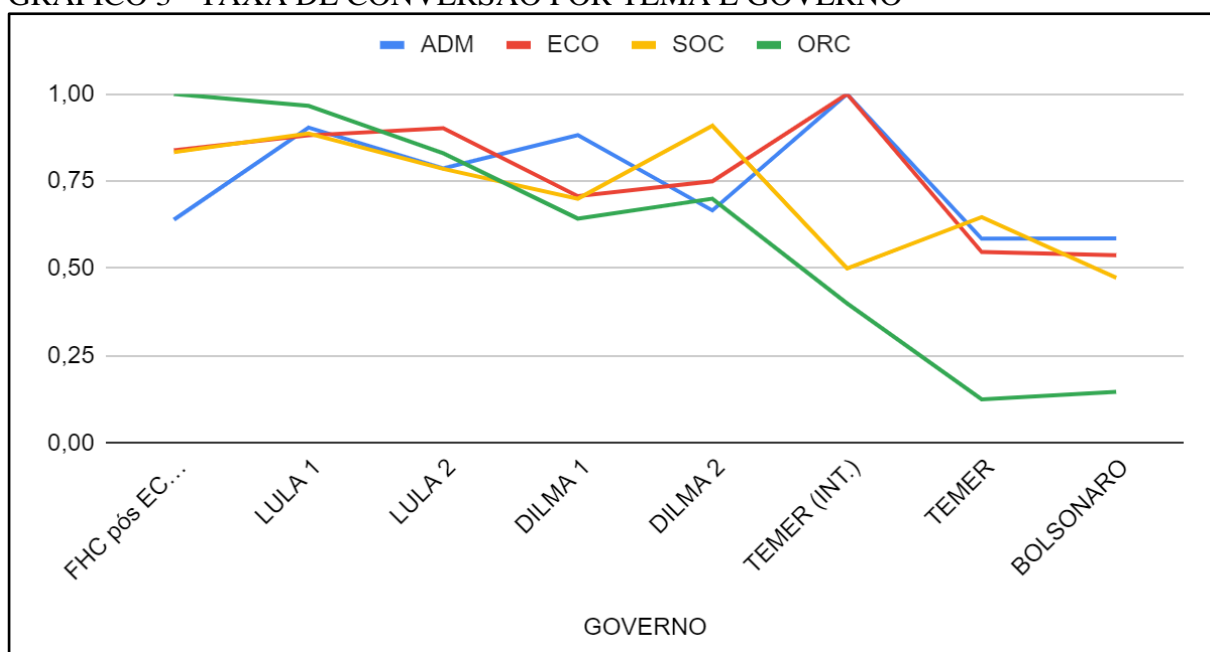
Fonte: Elaborada pela autora com base em Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

A análise do Gráfico 3, que contém as taxas de conversão por tema e governo, sugere uma mudança no comportamento do Legislativo em torno das MPVs de diferentes temáticas

nos últimos anos. Os dados mostram certo equilíbrio na taxa de conversão entre temas ao longo da maioria dos governos, com exceção dos mais recentes.

Apesar da taxa de conversão, no geral, ter diminuído nos últimos governos, é possível observar uma queda considerável na aprovação de MPVs de temas orçamentários, principalmente nos governos Temer e Bolsonaro. Esses dados sugerem que, como citado anteriormente, essas MPVs têm sido usadas como medidas emergenciais e de urgência, com o objetivo de rápida tramitação e sem muito diálogo com o Legislativo com relação ao seu conteúdo, resultando no decurso de prazo.

GRÁFICO 3 - TAXA DE CONVERSÃO POR TEMA E GOVERNO



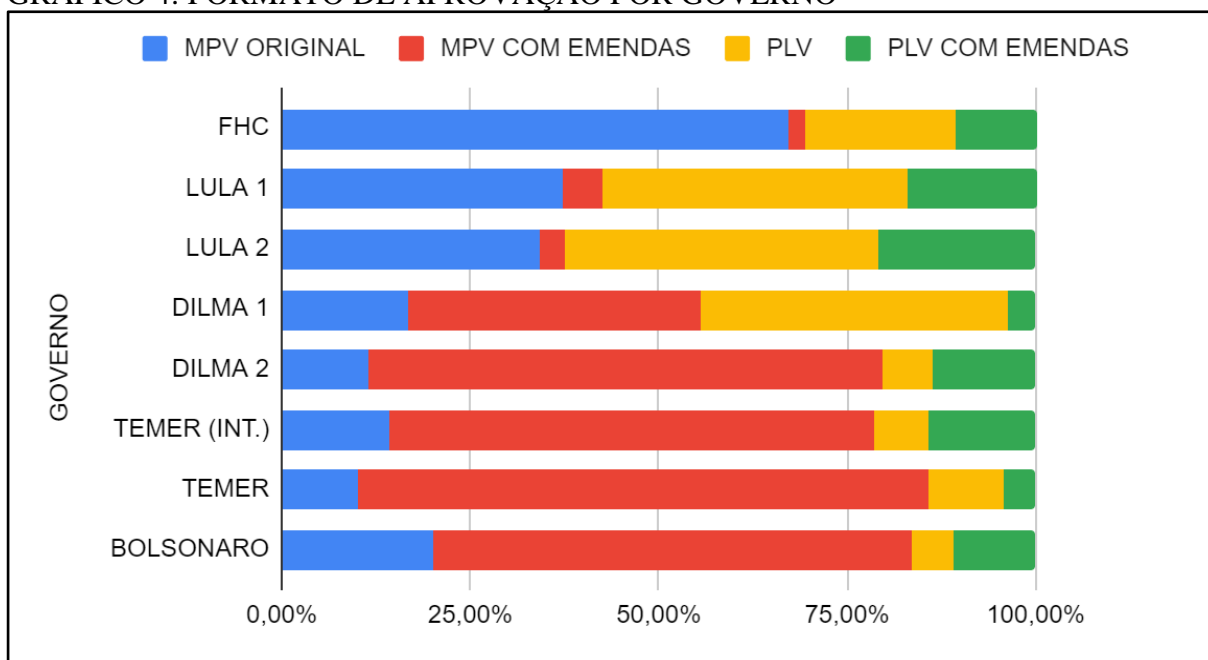
Fonte: Elaborada pela autora com base em Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

Além disso, como explicado nos capítulos anteriores, o formato final de aprovação da matéria também pode indicar fatores importantes no que diz respeito à forma com que o Legislativo trata as Medidas Provisórias e exerce controle sobre seu conteúdo. O Legislativo é, de fato, a arena onde se constrói - através da atuação dos legisladores e do emendamento do projeto - o consenso necessário para a aprovação da matéria. Como explicado por Silva e Araújo (2013), a atuação dos parlamentares no processo legislativo, mesmo que seja através de alterações nas propostas do Presidente da República, não pode ser desconsiderada.

Os dados encontrados (Gráfico 4) evidenciam que, cada vez menos, os congressistas aprovaram uma MPV em seu formato original. De 67,1% no governo de Fernando Henrique Cardoso, esse número caiu para uma média de 10% a 20% nos últimos governos. Esses dados

indicam que o Legislativo tem feito largo uso das formas de controle sobre as matérias, participando ativamente do processo e modificando o conteúdo apresentado, visto que o formato mais utilizado para aprovar as MPVs passou a ser aquele em que a matéria é aprovada com emendas.

GRÁFICO 4: FORMATO DE APROVAÇÃO POR GOVERNO

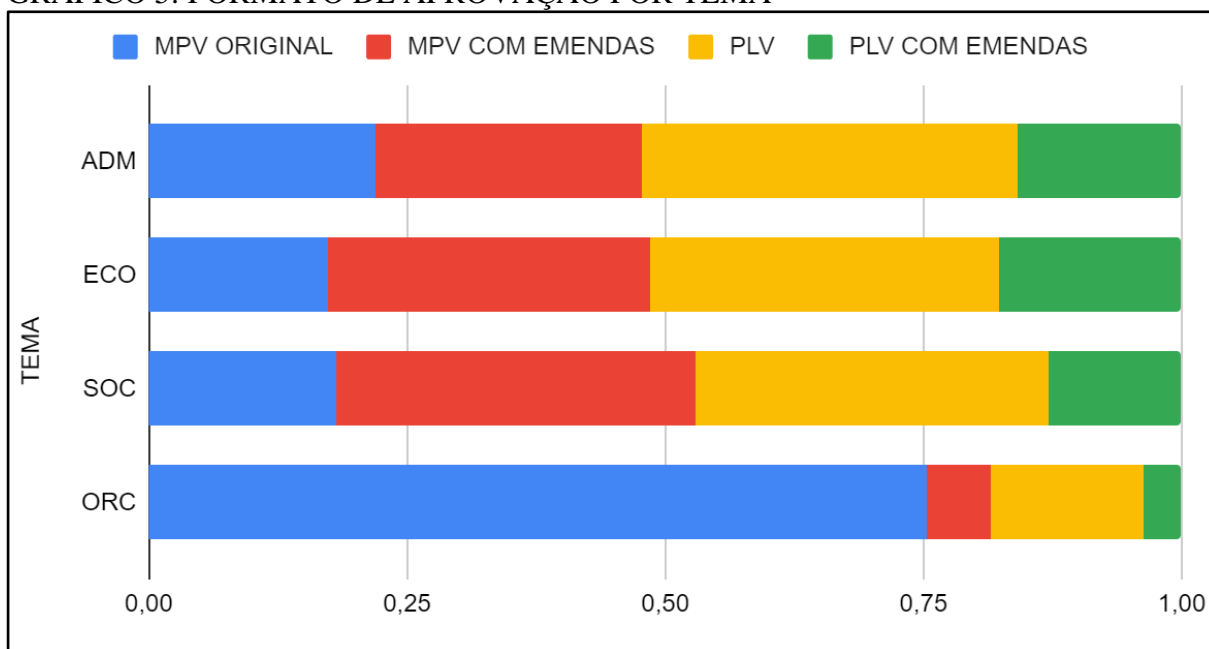


Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

Ao cruzar os dados referentes ao formato de aprovação com a divisão das matérias por temas, pode-se observar que, novamente, há um equilíbrio na distribuição entre os temas, com exceção daqueles de tema orçamentário. Isso se deve ao fato dessas matérias, como explicado anteriormente, apresentarem um formato específico para abertura de crédito.

Os dados mostram, portanto, que as MPVs orçamentárias são aprovadas mais comumente em seu formato original, enquanto as de temas administrativos, econômicos e sociais são mais aprovadas em formato de MPV com emendas ou PLV. Além disso, também é possível observar que as matérias de temas econômicos são aquelas que menos comumente são aprovadas em seu formato original, ou seja, que sofrem alterações com mais frequência, o que pode se justificar por serem matérias de temas normalmente mais complexos e que incitam mais debate nos processos de deliberação (Gráfico 5).

GRÁFICO 5: FORMATO DE APROVAÇÃO POR TEMA

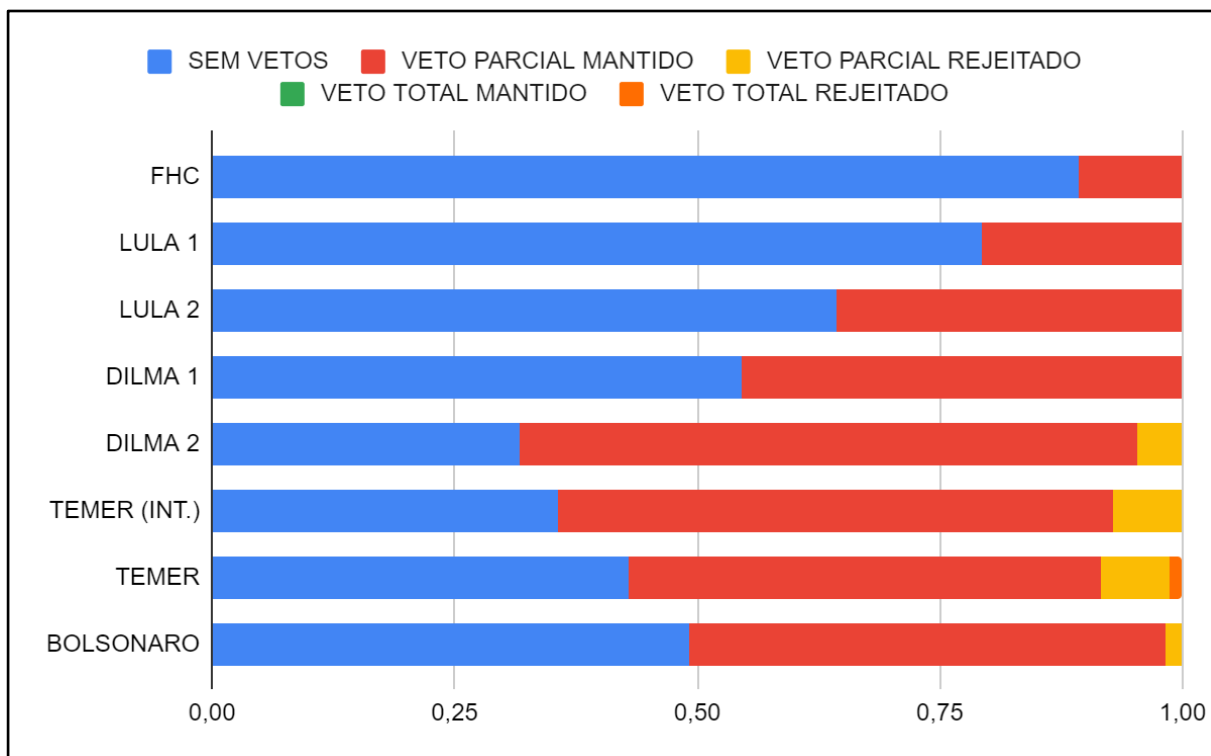


Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco de Dados Legislativos - CEBRAP.

Como citado anteriormente, ao final do processo Legislativo, as matérias aprovadas são enviadas à sanção presidencial. O presidente pode sancioná-las ou vetá-las. Em caso de veto, esse pode ser total ou parcial. O Gráfico 6 mostra, nesse sentido, que nos últimos anos aproximadamente metade das matérias receberam vetos parciais, sendo estes poucas vezes rejeitados pelos congressistas, possivelmente reforçando o argumento de que as alterações somente são incluídas quando há concordância entre os Poderes sobre aquele conteúdo.

Do ponto de vista do poder do Executivo, Oliveira (2009) considera que o veto parcial acaba por ser mais poderoso que o veto total, uma vez que o Presidente tem a possibilidade de selecionar partes da legislação, deixando claro suas preferências. O poder de veto, portanto, é um dos fortes instrumentos garantidos ao Executivo para fazer valer seus interesses, e os dados mostram que o Executivo tem feito largo uso desse instrumento ao longo do tempo.

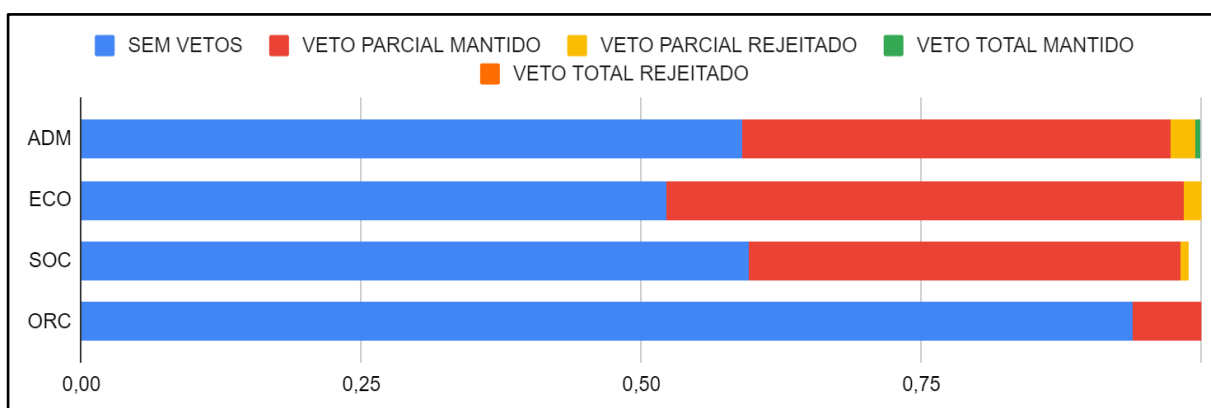
GRÁFICO 6: VETOS POR GOVERNO



Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

Além disso, novamente, com exceção das matérias de temas orçamentários, observou-se certo equilíbrio entre os demais temas no que diz respeito à existência de vetos e seus tipos (Gráfico 7). Enquanto as matérias de temas orçamentários passaram, em sua maioria, sem vetos, e isso se deve, como explicado, ao fato de que essas MPVS tratam geralmente de abertura de crédito, as dos demais temas tiveram quantidade considerável de vetos parciais, em especial as matérias de temas relacionados a economia.

GRÁFICO 7 - VETOS POR TEMA



Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

Os dados evidenciam, num apanhado geral, que apesar da taxa de edição de MPVs ter crescido muito ao longo dos anos, a taxa de conversão geral, por outro lado, se mostra em declínio, mesmo com o tratamento diferenciado das MPVs de temas orçamentários no Governo Bolsonaro, como explicado anteriormente. É importante ressaltar que, com uma frequência cada vez maior, Medidas Provisórias perdem sua eficácia por decurso de prazo, o que pode indicar falta de tempo hábil para apreciação das matérias, ou, o que parece mais provável, que essa é uma das formas de posicionamento dos congressistas.

Observa-se, também, que o Legislativo não se mostra inerte diante deste poder legislativo constitucional conferido ao Executivo, visto que apresenta suas posições constantemente através de emendas e de modificações no projeto, reforçando a ideia de que este Poder se faz presente na discussão, mesmo que os projetos em apreciação não tenham sido originados ali. Nesse sentido, é possível concluir que mesmo com os diversos poderes garantidos ao Poder Executivo no que diz respeito ao processo legislativo, o Poder Legislativo é dotado de alguns instrumentos que garantem sua participação no processo deliberativo das Medidas Provisórias.

CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o papel fiscalizador do Poder Legislativo garantido na Constituição de 1988, a presente pesquisa se propôs a analisar como se deu a fiscalização no que diz respeito aos poderes legislativos constitucionais conferidos ao Poder Executivo nos últimos anos. A inserção das Medidas Provisórias no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu, principalmente, através da preocupação dos constituintes em dotar o Poder Executivo com um instrumento que possibilitasse agilidade na edição de uma norma, em casos excepcionais.

Nesse sentido, muitos autores sustentam a tese de que o Executivo se mostra preponderante, e que usurpa as funções legislativas do Congresso Nacional. É sabido que desde a promulgação da Constituição o próprio Poder Legislativo agiu, diversas vezes, no sentido de limitar o uso das Medidas Provisórias, e a Emenda Constitucional nº 32 foi o resultado de alguns desses esforços, trazendo limitações materiais expressas ao uso das MPVs, além de proibir suas reedições.

Após detalhar as alterações importantes que as Medidas Provisórias sofreram ao longo dos anos, e especificar seu atual rito processual, foram apresentadas, no presente trabalho, as principais correntes teóricas no que diz respeito ao estudo das MPVs e a relação do Poder Executivo e Legislativo em torno delas.

Como explicado, a teoria da delegação se baseia na ideia de que os parlamentares frequentemente preferem *delegar* sua autoridade aos presidentes, seja com o intuito de acelerar o processo legislativo ou de escaparem da responsabilidade de adotar políticas públicas impopulares. A teoria da ação unilateral, de maneira oposta, sustenta que o poder de editar Medidas Provisórias garante ao presidente uma ferramenta para driblar um Legislativo adverso, podendo mudar o *status quo* sem a devida concordância dos congressistas. Essas teorias, no entanto, parecem não traduzir a realidade do sistema político brasileiro atual.

Apesar do Executivo possuir, de fato, amplos recursos que garantem a sua alta influência nas atividades legislativas, os dados obtidos através da presente pesquisa sugerem que o sistema político, da forma como está desenhado, permite e garante a participação do Legislativo em diversas etapas do processo, regulando o projeto inicialmente apresentado. Os dados evidenciam que atualmente são poucos os casos em que uma matéria editada pelo Presidente da República vire norma jurídica sem qualquer tipo de alteração. Observou-se, nesse sentido, que com exceção das matérias de temas orçamentários, as Medidas Provisórias passam por diversos emendamentos e alterações ao longo do processo de deliberação na arena legislativa.

Os dados apresentados sugerem que os presidentes brasileiros têm, de fato, se afastado

do caráter emergencial do uso do dispositivo, dada as altas taxas de edições. Apesar disso, os resultados também sugerem uma decrescente taxa de conversão de Medidas Provisórias em norma jurídica. Com isso, não se deve garantir importância diminuída ao poder do Legislativo de participar da discussão e alterar as matérias, afinal, como afirmado anteriormente, é no Legislativo que se constrói o debate e atinge o consenso necessário para a aprovação e alteração desses projetos.

A partir disso, é seguro afirmar que o Legislativo não se mostra inerte, visto que participa ativamente de todo o processo de análise de mérito, edição, emendamento e aprovação das matérias propostas pelo Executivo por meio das MPVS. As emendas aos projetos parecem caracterizar, nesse sentido, um forte instrumento para que o Legislativo possa se manifestar sobre o conteúdo das matérias, visto que elas podem propor modificações simples e pequenas ou, em conjunto, podem modificar o projeto integralmente.

Em vista disso, pode-se contrapor algumas das ideias que predominam na literatura tradicional sobre o assunto, no que diz respeito à suposta subordinação do Poder Legislativo ao Executivo nesse assunto, visto que, apesar de ser um instrumento largamente e frequentemente utilizado que pode garantir autonomia exagerada ao Poder Executivo, as Medidas Provisórias, atualmente, não escapam do sistema de freios, contrapesos e fiscalizações mútuas previsto pela Constituição e aprovado ao longo dos anos. Nesse sentido, é o processo político que envolve a discussão das matérias que parece sincronizar as agendas do Executivo e do Legislativo em torno do uso das MPVs.

Apesar dos valiosos esforços da ciência política brasileira em entender a dinâmica em torno das Medidas Provisórias, ainda há muito o que se fazer para que possamos alcançar uma compreensão mais ampla e sólida a respeito do assunto. Uma limitação da presente pesquisa, e possível sugestão de agenda de pesquisa sobre o assunto, é a necessidade de rastrear, individualmente, o quanto que o Legislativo conseguiu alterar, através de emendas, o conteúdo original de uma MPV, a fim de identificar quem são os autores, de fato, das matérias aprovadas.

Referências Bibliográficas

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. Medidas provisórias: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

ALMEIDA, Acir. Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias. Textos para discussão, Rio de Janeiro, n. 1933, fev. 2014.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 8 fevereiro 2021.

ARAÚJO, Suely; Silva, Rafael. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. 2012.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 10. Brasília, jan-abr/2013, pp. 285-311.

Banco de Dados Legislativos - CEBRAP

BRASIL, Congresso Nacional. “Entenda a Tramitação da Medida Provisória”. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>. Acesso em: 15 abril 2021.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37. São Paulo. jun 1998.

COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. (2002), "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", in S. Morgenstem e B. Nacif (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

CRÉDITOS extraordinários contra coronavírus passarão direto pelo Senado. Agência Senado. 2020. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/13/creditos-extraordinarios-contra-coronavirus-passarao-direto-pelo-senado>>

FREITAS, Andréa. O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As medidas provisórias como fonte de insegurança jurídica. *Revista Direito Mackenzie*, Ano 2, 1/15. São Paulo: Mackenzie, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999

FREITAS, Andréa. O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2016

LAAN, C. R. v.d. Um Panorama Recente da Apresentação de Emendas sem Pertinência Temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2018 (Texto para Discussão nº 244). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538495/TD244.pdf?sequence=1&isAlloWed=y>. Acesso em 5 de março de 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo , n. 44, p. 81-106, 1998 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 janeiro 2021.

MACEDO, Adriana Soares Padilha. Medidas Provisórias e o controle pelo Poder Legislativo. Tese (pós-graduação em Direito Legislativo) - Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, p. 57. 2016

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo , n. 28-29, p. 21-74, Apr. 1993 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso> Acesso em 20 fevereiro 2021.

NEGRETTO, Gabriel. GOVERNMENT CAPACITIES AND POLICY MAKING BY DECREE IN LATIN AMERICA: The Cases of Brazil and Argentina. 2004. Comparative Political Studies. 2004;37(5):531-562.

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. Medidas provisórias e a relação Executivo x Legislativo: uma visão do sobrestamento de pauta. 2009. 54 f. Monografia do curso de especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4884/medidas_provisorias_oliveira.pdf?sequence=1> Acesso em 25 janeiro 2021.

PESSANHA, Charles. Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil 1964-1992. In: O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. p. 284-299.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the brazilian case. *Journal of Politics*, v. 67, n. 1, 2005.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNO, L. R. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: Jairo Nicolau; Timothy J. Power. (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 75-96.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 15, n. 43, p. 45-67, Junho 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 5 novembro 2020.

RIBEIRO, Leandro Molhano; MUNIZ, Mariana Novotny. IMAGINAÇÃO, TRANSGRESSÃO E FORMALIZAÇÃO: AÇÕES DO CONGRESSO E DO STF NA DEFINIÇÃO DE REGRAS DE TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 155-183, abr. 2020. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/464>>. Acesso em: 06 maio 2021.

VITAL, Antônio. Mesa Diretora da Câmara regulamenta sistema de votação remota. Agência Câmara de Notícias. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/647204-MESA-DIRETORA-DA-CAMARA-REGULAMENTA-SISTEMA-DE-VOTACAO-REMOTA>> Acesso em 20 março 2021.