

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, SOCIOLOGIA E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**



Dissertação

Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)

Helen Letícia Grala Jacobsen

Pelotas, 2016

Helen Letícia Grala Jacobsen

Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto

Pelotas, 2016

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

J17i Jacobsen, Helen Letícia Grala

Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo : as medidas provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014) / Helen Letícia Grala Jacobsen ; Alvaro Augusto de Borba Barreto, orientador. — Pelotas, 2016.

164 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2016.

1. Medida provisória. 2. Governo Lula. 3. Governo Dilma. I. Barreto, Alvaro Augusto de Borba, orient. II. Título.

CDD : 320.9

Agradecimento

Institucionalmente, agradeço à Universidade Federal de Pelotas, que foi a casa na qual me graduei, especializei, realizei o mestrado e na qual desenvolvo minhas atividades laborativas. Principalmente, agradeço às pessoas dos colegas servidores que tiveram papel importante em minha trajetória profissional ao me apoiarem na realização da seleção para o mestrado e no meu afastamento do trabalho para a realização do curso.

Agradeço aos professores e colegas de mestrado que compartilharam seus conhecimentos e experiências necessários ao amadurecimento intelectual. E em especial ao orientador, Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto, cuja sapiência, experiência e metodologia proporcionaram a conclusão exitosa do Mestrado. Agradeço particularmente o seu empenho, paciência, confiança, incentivo, profissionalismo, dedicação, além dos elogios e das críticas recebidos no desenvolvimento deste trabalho. E mais, agradeço a ele por ter me inserido no campo da pesquisa e da ciência. Também agradeço à professora Dr^a. Rejane Flor pela cooperação e pelo trabalho de revisão do texto desta dissertação.

Aos meus pais, irmã e cunhado, que sempre torceram por mim e me deram forças quando pensava que em nada resultariam meus esforços; bem como, ao pequeno Isac, que proporcionou momentos de candura e de extrema alegria, aliviando as ansiedades típicas de um mestrando.

A Deus, Jeová, que me concedeu capacidade de raciocínio e de liberdade para fazer escolhas e tudo o mais que Dele dependem.

Resumo

JACOBSEN, Helen Letícia Grala. **Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)**. 2016. 164f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil.

Esta dissertação tem como objetivo analisar a utilização das MPs pelo Executivo e a participação do Poder Legislativo nos dois governos de Lula e no mandato de Dilma (2003-2014). Apresenta o instrumento da MP desde sua criação em 1988 e as mudanças institucionais pelas quais passou. Traz o posicionamento especialmente de autores da Ciência Política sobre o tema que os divide: se as MPs promovem a governabilidade ou ingovernabilidade. A dissertação apresenta a pesquisa empírica realizada com base em três vértices: quantitativo, tema e resultado das MPs. Também analisa a participação do Legislativo na formatação final das MPs através de PLVs e eventuais vetos presidenciais. As fontes de estudo são: recursos bibliográficos, sites oficiais, dados da Presidência da República, da Câmara Federal e do Senado.

Palavras-chave: Medida Provisória; Governo Lula; Governo Dilma.

Abstract

JACOBSEN, Helen Letícia Grala. **Strategic interaction between the executive and legislative powers: the provisional measures issued in Lula and Dilma mandates (2003-2014)**. 2016. 164f. Dissertation (Master's Degree in Political Science) Federal University of Pelotas, Pelotas, RS, Brazil.

The dissertation aims to analyze the use of MPs by the Executive and the participation of the legislature in both Lula and Dilma governments in office (2003-2014). It displays the MP instrument since its creation in 1988 and the institutional changes by which it passed. It brings the positioning especially authors of Political Science on the topic that divides: If MPs promote governability and ungovernability. And it presents the empirical research based on three points: quantitative, subject and results of MPs. It also analyzes the participation of the legislature in the final formatting of MPs through PLVs and possible presidential vetoes. Study sources are library resources, official websites, the Presidency of the Republic data, the Federal House and Senate.

Keywords: Provisional measure; Lula's government; Dilma's government.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CF 1988	Constituição Federal de 1988
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Medida Provisória
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Res.	Resolução
SF	Supremo Tribunal Federal

Sumário

Introdução	08
Capítulo 1 O Desenho institucional da Medida Provisória	15
1.1 Conceito, definição e principais características.....	15
1.2 Alteração trazidas pela EC 32/2001.....	21
1.3 Resoluções do Congresso Nacional.....	27
1.4 Tramitação da MP.....	30
Capítulo 2 Interpretação sobre a MPs	34
2.1 A Tese da ingovernabilidade.....	36
2.2 A Tese da governabilidade.....	45
2.3 Síntese.....	56
Capítulo 3 As MPs editadas pelos governos Lula e Dilma (2003-2014)	60
3.1 As MPs editadas.....	61
3.1.1 Resultados.....	62
3.1.2 Comparação com os governos anteriores.....	64
3.1.3 Razão de dependência de MPs.....	72
3.2 A Temática das MPs.....	80
3.2.1 Resultados.....	82
3.2.2 Comparação com os governos anteriores.....	88
3.2.3 Discussão sobre a preponderância de MPs econômicas.....	91
Capítulo 4 A Apreciação das MPs editadas pelos governos Lula e Dilma no Congresso Nacional	99
4.1 Tramitação.....	100
4.1.1 Resultados.....	101
4.1.2 Comparação com os governos anteriores.....	107

4.1.3 A Temática das MPs não aprovadas.....	113
4.2 Projetos de Lei de Conversão (PLV).....	118
4.2.1 As MPs transformadas em PLV.....	119
4.2.2 A Temática dos PLVs.....	124
4.2.3 Resultado.....	131
4.2.4 A Temática dos PLVs não aprovados.....	136
4.2.5 Vetos.....	139
4.2.6 Vetos por temática.....	144
Considerações finais.....	147
Referências.....	158

Introdução

Esta dissertação versa sobre como a Presidência da República ou o poder Executivo se utilizou de Medidas Provisórias para implementação de sua agenda e como o Poder Legislativo recepcionou tais produções que, apesar de produzirem efeito imediato e de terem força de lei, necessitam de aprovação do Congresso Nacional para serem convertidas em lei e perderem o caráter provisório.

O recorte temporal da investigação é compreendido pelos anos de 2003 a 2014, correspondente aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010) e ao primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). O período analisado abarca os três últimos governos completos de presidentes brasileiros a fim de atualizar o debate sobre o tema, que pode ser classificado como clássico no âmbito da Ciência Política.

As interações entre os poderes Executivo e Legislativo são de suma importância para o sistema político. Elas definem, por exemplo, as políticas públicas a serem executadas, o uso dos recursos públicos, a política externa e a própria economia. A MP é um dos principais meios pelos quais os poderes Executivo e Legislativo interagem, haja vista que a MP também é considerada uma forma de lei, apesar de suas peculiaridades (notadamente a provisoriedade, caso não seja aprovada pelo parlamento). Mas a MP ganha destaque (e, quiçá, polêmica) no sentido de que sua vigência inicia imediatamente após a sua emissão pelo Presidente, independentemente de manifestação prévia do Congresso, diferentemente de outras legislações em que a Presidência tem poder de iniciativa, como: Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLC) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC).

No que tange especificamente à MP, um amplo e ainda em aberto debate se desenvolve no campo da Ciência Política e do Direito desde que a instituição das MPs foi estabelecida na Constituição de 1988. Por exemplo, o uso de MPs divide opiniões

quanto a sua aplicabilidade, se é vantajosa ou não (e a qual poder), se atribui poder desproporcional ao Presidente, se tolhe o Legislativo, se fere o princípio de separação de poderes. Enfim, o tema das MPs é alvo de não poucas controvérsias jurídicas e políticas.

Neste estudo, filiando-se aos estudos de Figueiredo e Limongi (1997, 1999, 2003, 2009), Amorim Neto e Tafner (2002), Machiaveli (2009), entre outros autores, parte-se do pressuposto interpretativo de que a MP, considerada uma das formas do Poder Constitucional de Decreto, conforme a classificação de Shugart e Carey (1998), implica delegação legislativa, isto é, uma autorização do parlamento para que o Executivo produza leis. Não se considera, portanto, que se trate de uma usurpação da capacidade legislativa por parte do Executivo, a outra interpretação polar sobre o tema. Diga-se, de passagem, que este debate será resenhado no trabalho, em seu capítulo 2.

A viabilidade da pesquisa reside no fato de que há estudos, inclusive de ordem empírica, construídos na perspectiva da delegação, que versa sobre interação de poderes, especialmente no que tange a MPs. Embora haja estudos sobre delegação legislativa, o trabalho que aqui se apresenta inova ao realizar estudos comparativos entre os três recentes mandatos federais completados, o que caracteriza certo grau de originalidade o estudo, especialmente no que se refere ao recorte temporal. Apresenta-se inclusive dados comparativos de todos os anos de uso das MPs, desde sua criação na CF 1988 até 2014.

Desse modo, a dissertação reedita e atualiza as questões e os princípios analíticos que tradicionalmente são apresentados pela Ciência Política, quando se trata de investigar a dinâmica institucional associada às MPs brasileiras: Quais os objetivos pretendidos pelo Executivo ao emitir uma MP? Como o Congresso Nacional reage frente a isso e busca maximizar seus interesses, considerando os princípios institucionais que disciplinam a tramitação legislativa de uma MP? Como a Presidência se posiciona diante das tendências indicadas pelo parlamento? Enfim, como se processa a interação entre Executivo e Legislativo no que tange às MPs e qual o resultado final do “jogo” e como ele pode ser interpretado.

Pode-se dizer que a pesquisa se insere em uma abordagem institucionalista e discute, em última instância, os elementos constitutivos e a dinâmica do chamado “presidencialismo de coalizão”, na vertente de uma linha de investigação bastante consolidada e profícua na Ciência Política brasileira. Como foi ponderado

anteriormente, o diferencial dela em relação a esse conjunto de trabalho, e que constitui a pretendida contribuição positiva, é a de expandir e atualizar a análise ao se debruçar sobre períodos mais recentes da história política do país, no caso, os governos de Lula e Dilma.

Procurou-se responder à pergunta relativa a quais são e como foram recepcionadas pelo Congresso Nacional as MPs editadas durante os mandatos de Lula I (2003-2006), Lula II (2007-2010) e Dilma I (2011-2014). As hipóteses a serem testadas são:

(i) não há diferenças significativas entre os três governos no que tange à transformação de MPs em leis, o que ocorre em mais de 90% dos casos, de modo a confirmar a delegação legislativa de parte do legislativo e a conformidade do Congresso Nacional em relação à utilização das MPs pelo Executivo;

(ii) não há diferenças no que tange à temática predominante nas MPs editadas pelos três governos que são de duas áreas principais: econômica e administrativa;

(iii) O Legislativo não permanece inerte à propositura de MPs e apresenta modificações à proposta presidencial por meio de Projeto de Lei de Conversão (PLV) em 50% dos casos.

O objetivo geral da dissertação é analisar como se deu a produção de MPs e a receptividade pelo Congresso Nacional daquelas emitidas nos mandatos presidenciais de Lula (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma (2011-2014). Compreendeu a quantificação das MPs apresentadas pelo Executivo no período, distinguindo-as sempre por mandato presidencial (governo) e por ano do mandato; a classificação das temáticas presentes nas MPs editadas; a verificação do resultado obtido no Legislativo das MPs editadas no período em análise; a utilização de PLVs para alteração legislativa (emendamento) nas MPs apresentadas pelo Executivo; e os vetos presidenciais apresentados às mudanças propostas pelo Congresso. Implicou, ainda, a comparação dos dados com os governos precedentes, de modo a poder ter mais elementos para dimensionar as informações relativas ao período em estudo.

Desse modo, a pesquisa está baseada no método comparativo, uma vez que as MPs foram comparadas, conforme o governo que as editou, à temática em que elas são classificadas e o modo como o Legislativo reagiu a elas. Serviu-se de estatística descritiva, calcada na identificação de frequências e no cruzamento de variáveis.

O trabalho está centrado em classificar as MPs emitidas ao longo do período analisado a partir de três principais variáveis: (1) governo que as emitiu; (2) temática; (3) apreciação pelo Congresso Nacional. A terceira, por sua vez, se desdobra em: (3.1) resultado alcançado pela MP; (3.2) emendamento, ou seja, a ocorrência ou não de PLV; (3.3) ocorrência ou não de veto aos PLVs; (3.4) apreciação do veto presidencial pelo parlamento. As categorias em que cada variável pode ser classificada estão expressas no quadro abaixo.

Variável	Categorias
Governo	(1) 1º mandato de Lula ou Lula I (01 jan. 2003 – 31 dez. 2006), subdividido por ano (2) 2º mandato de Lula ou Lula II (01 jan. 2007 – 31 dez. 2010), subdividido por ano (3) 1º mandato de Dilma (01 jan. 2011 – 31 dez. 2014), subdividido por ano
Temática	(1) administrativa (2) social (3) econômica (4) jurídica
Resultado	(1) convertida em lei (2) revogada (3) rejeitada (4) sem eficácia/vigência encerrada (5) prejudicada
Emendamento	(1) MP transformada em PLV (2) MP não transformada em PLV
Veto	(1) Não verificado (sancionamento sem veto) (2) Veto total (3) Veto parcial
Apreciação veto	(1) Mantido (2) Derrubado

Quadro 1 - Variáveis trabalhadas pela dissertação

A abordagem utilizou procedimentos qualitativos para o enquadramento dos dados coletados nas categorias que compuseram cada variável. A classificação das MPs por governo (variável 1) foi a de mais simples realização. Elas foram consideradas pela data de edição (conformada pela publicação no Diário Oficial da União), comparadas com o período de vigência do governo que as emitiu. A definição de cada MP emitida no período analisado em uma temática específica (variável 2) foi realizada por meio de classificação oriunda de um dos órgãos do Legislativo que recebe as MPs enviadas pelo Executivo: o Senado Federal. Este classifica as MPs como (1) administrativa; (2) econômica; (3) social; e (4) jurídica. A definição dessa

temática consta no capítulo 3 deste trabalho. Essa etapa resultou na averiguação da agenda predominante em cada ano e governo.

Por fim, o enquadramento das MPs, conforme o tratamento dado pelo Congresso Nacional (variável 3), serviu-se, por sua vez, de um modelo de classificação da Câmara dos Deputados. Segundo essa instituição, a tramitação das MPs no legislativo contempla as seguintes possibilidades quanto ao resultado: (1) convertida em lei; (2) revogada; (3) rejeitada; (4) sem eficácia/vigência encerrada; (5) prejudicada. Categorias que são conceituadas no capítulo 4 desta dissertação. Quanto ao emendamento (3.2) e à apreciação do veto (3.4), as possibilidades são polares: ocorrência ou não ocorrência do evento. Já no que tange ao veto (3.3), as alternativas são: não ocorrência e ocorrência sob a forma de veto total ou parcial.

Os dados primários foram buscados em três fontes distintas: o site da Presidência da República, endereço do Portal da Legislação do Governo Federal; o site da Câmara dos Deputados; e o site do Senado Federal. Cada um deles trouxe as informações necessárias para o atendimento à demanda da pesquisa e serviu, igualmente, como contraponto ou confirmação dos dados que o outro trazia. No que tange às MPs emitidas, a fonte principal foi o site da Presidência da República. Para a classificação temática, este papel coube ao site do Senado; e para todas as demais informações, inclusive sobre os PLVs, a base foi o site da Câmara. Para a comparação com os governos anteriores, três foram as fontes principais utilizadas: Figueiredo e Limongi (1997), Limongi e Figueiredo (2003) e Da Ros (2008a).

Da mesma forma, para a descrição do desenho institucional da MP e a apreciação das interpretações sobre o tema, a pesquisa se serviu de diversas fontes bibliográficas, consultadas em livro e artigos impressos, além de diversas produções acessadas via internet, em sites e portais, como: Scielo, Domínio Público, Anpocs, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro trata do desenho institucional das MPs. Apresenta os conceitos, a definição e as características principais que cercam este Poder Constitucional de Decreto da Presidência da República, implantado pela Constituição de 1988. Esse primeiro capítulo dá ênfase igualmente às alterações trazidas pela EC 32/2001 ao regramento das MPs, constituindo-se, em verdade, em um novo arranjo institucional. São apresentadas as Resoluções do Congresso que regulam e disciplinam as MPs constitucionalmente

estabelecidas. Também apresenta a tramitação das MPs. Dessa forma, procura fornecer os elementos imprescindíveis para a investigação específica que será desenvolvida na sequência do trabalho. É um capítulo totalmente construído a partir de pesquisa bibliográfica.

O capítulo 2 trata das interpretações sobre as MPs, realizando uma revisão da bibliografia sobre o tema. Está dividido em duas seções. Na primeira são apresentados os trabalhos que analisam a MP a partir de uma concepção negativa acerca da operacionalidade do sistema político brasileiro, sinteticamente classificado como a da ingovernabilidade. Na segunda seção, o foco se centra na interpretação oposta (que é a linha na qual se filia este trabalho), segundo a qual o desenho institucional do país permite a governabilidade e que a MP é um dos recursos que permitem e/ou facilitam esse trabalho, especialmente na relação Executivo-Legislativo.

O primeiro e o segundo capítulo servem como base para a apresentação dos dados coletados sobre a edição da MP pelo Executivo e a recepção promovida pelo Legislativo, no período 2003-2014, os quais constituem os capítulos 3 e 4. Ambos foram construídos notadamente por meio de pesquisa empírica. E, para a comparação das informações coletadas com os governos anteriores, foram utilizados dados de outros autores, como já explicitado.

O capítulo 3 analisa as duas primeiras variáveis da pesquisa: o quantitativo de MPs editadas e a temática da qual elas tratam. São analisados os três governos entre si mesmos e entre eles. Após essa etapa, apresenta-se a comparação desses 12 anos com os 15 anteriores (governos Sarney a FHC II). Pode-se dizer que são analisados como todos os presidentes brasileiros sob a égide da CF 1988 utilizaram este novo instrumento gerencial na história democrática do país. Quanto ao vetor temática, ainda se constata a utilização majoritária por parte do Executivo na seara econômica e apresenta-se a contextualização para que tal ocorra, com especial atenção às motivações que explicam a manutenção desse cenário para os governos Lula e Dilma.

O capítulo 4 trata da terceira e última variável a ser analisada pela dissertação, que é o tratamento das MPs pelo Legislativo. A apresentação dos dados segue a mesma linha do capítulo anterior: primeiramente aparecem os dados de Lula I, Lula II e os de Dilma; após, esses dados são confrontados com os dos governos anteriores; na sequência, são analisados os PLVs apresentados pelo Congresso, com vistas a

promover alterações nas MPs apresentadas pelo Executivo, e analisam-se também os vetos presidenciais.

De qualquer forma, considerando os dados pesquisados, o debate político em torno das MPs e o arranjo institucional que as conforma, a pesquisa finaliza concretizando o sentido de que as MPs são sim um poderoso instrumento nas mãos dos presidentes, mas isso não significa dizer que o Legislativo seja inerte a tal atuação. Antes, forma-se a ideia de que as MPs promovem a governabilidade em um arranjo institucional demasiadamente complexo, tal como é a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo brasileiros.

Capítulo 1 O Desenho institucional da Medida Provisória

Este capítulo descreve as características institucionais da Medida Provisória (MP), com ênfase nas que estão atualmente vigentes, ou seja, decorrentes da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001 (EC 32/2001), que alterou em diversos aspectos o modelo originalmente desenhado pela Constituição de 1988. Desse modo, tem-se por objetivo apresentar mais pormenorizadamente o tema ao qual se dedica a dissertação e a fornecer os elementos necessários para a análise a ser desenvolvida na sequência dos demais capítulos.

O capítulo foi construído a partir de pesquisa bibliográfica, com ênfase na literatura jurídica relativa ao tema, assim como na consulta à própria Carta Magna de 1988 e às resoluções do Congresso Nacional que regulamentaram os procedimentos alusivos às MPs. Compõe-se de quatro seções: a primeira traz as definições básicas da MP e resenha, de forma sucinta, sua origem; a segunda expõe as mudanças realizadas pela EC 32/2001; a terceira se centra nas resoluções do Congresso Nacional que a regulamentaram; a quarta narra o atual rito de tramitação legislativa da MP.

1.1 Conceito, definição e características principais

Medida Provisória pode ser conceituada como uma norma legislativa de prerrogativa exclusiva do Presidente da República e que, uma vez publicada, tem validade em todo o território nacional, produz efeitos imediatos, independentemente da manifestação do parlamento. Possui tempo previamente determinado e deve ser editada somente em casos de relevância e urgência. Tais requisitos são conceitos abertos, não definidos pela legislação. Assim, cada caso em particular é definido como

relevante e urgente pelo próprio Executivo, ao decidir pela emissão de uma MP. Após sua edição, deve ser submetida ao crivo do Legislativo¹.

A relevância é referente ao interesse público, o que é importante para o público, e não apenas para uma classe, para um bloco do governo, para um partido, ou um nicho de mercado. A urgência, por seu turno, se refere à necessidade e diz respeito ao que, se adiado, vai trazer grande prejuízo. Mas a urgência que justifica a Medida Provisória é a formal. A norma será inócua se não se fizer prontamente (CUNHA, 1999). Na visão da ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Carmen Lúcia, o texto constitucional deve ser lido da seguinte forma: “em caso de relevância e quando esse caso de relevância for urgente” cabe a emissão de MP (ROCHA, 2001, p. 60).

Nesse sentido, pode-se exemplificar por meio da MP 647/2014, que dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, e dá outras providências. No parecer emitido pela Comissão Mista do Congresso Nacional quanto à presença dos requisitos de relevância e urgência, o relator assim expressou:

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 15/2014 – MME/MAPA/MF/MDA/MDIC, que acompanha a aludida correspondência, são apresentadas as justificativas para a adoção do ato em apreço. Segundo o texto, as alterações realizadas pela Medida Provisória nº 647/2014 se revestem de relevância e urgência, sendo justificadas em virtude de produção recorde de soja, com perspectivas de ampliação na próxima safra. Argumenta, ainda, que é preciso sinalizar para o setor agroindustrial que haverá maior demanda interna para a próxima safra, de sorte a evitar maior negociação antecipada com o mercado de exportação de grãos in natura. Julgamos, pois, plenamente atendidos os pressupostos de relevância e urgência requeridos pela Lei Maior (JARDIM, 2014, p. 3).

Caracterizaram-se os requisitos constitucionais de relevância e de urgência como presentes, conforme tipologia do Executivo, acatada pelo Legislativo no caso específico em tela. Desta forma, dá-se a caracterização da MP como relevante e urgente, ou seja, conforme cada caso.

A Constituição estabelece que a MP faz parte do processo legislativo:

¹ Apesar da interpretação cambiante do STF (a primeira decisão foi de que “os pressupostos de urgência e relevância escapam ao controle do Judiciário”), ele acabou por definir que a relevância e a urgência da MP é passível de controle de constitucionalidade. Por isso, a decisão do Presidente pode ser contestada junto ao judiciário por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), sem contar a apreciação que o legislativo deve fazer se a questão em análise é efetivamente relevante e urgente.

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
 I - emendas à Constituição;
 II - leis complementares;
 III - leis ordinárias;
 IV - leis delegadas;
 V - medidas provisórias;
 VI - decretos legislativos;
 VII – resoluções (BRASIL. CF 1988).

A equiparação da MP (ato do presidente da República) com outras legislações, tais como leis complementares e leis ordinárias (atos do Legislativo), dá força ao instrumento no quesito normatividade, legalidade e obrigatoriedade. Promove a vinculação das pessoas (físicas, jurídicas, privadas e/ou públicas) ao seu cumprimento; e, diga-se mais, cumprimento imediato (MAJDALANI, 2014).

A MP foi introduzida no ordenamento jurídico nacional na Constituição Federal de 1988. Está localizada no artigo 62, na Subseção III (Das Leis), da Seção VIII (Do Processo Legislativo), do Capítulo I (do Processo Legislativo), do Título IV (Da Organização dos Poderes). Em sua redação original, o artigo dizia:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
 Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes (BRASIL. CF 1988).

Assim, pode-se afirmar que as MPs: 1) são adotadas exclusivamente pelo Presidente; 2) em caso de relevância e urgência; 3) não são lei, mas têm força de lei a partir de sua publicação²; 4) são submetidas ao Congresso Nacional imediatamente (e caso ele esteja de recesso, será convocado de forma extraordinária para se reunir no prazo de cinco dias); 5) perdem a eficácia desde a sua publicação se não convertidas em lei no prazo de 30 dias³; 6) e, neste caso, o Congresso deve disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

² Contudo, Cunha (1999, p. 20) anota: “não é semelhante à da lei a ‘força de lei’ da medida provisória: a lei pode ser revogada, mas não pode ser desconstituída ‘ex tunc’ pelo Congresso. A possibilidade de ineficacização ‘ex tunc’ da medida provisória significa que ela não gera direito adquirido ou ato jurídico perfeito. A força de lei da medida provisória é força de lei nos limites da sua precariedade”. Greco (1991, p. 9) destaca que a MP não é lei, pois, caso contrário, o art. 62 da Constituição não determinaria que ela deveria ser “convertida em lei”, afinal, não é possível converter em algo o que lei já o é. Para Grau (1990, p. 241), porém, elas são lei, mas uma forma especial dotadas de vigência provisória imediata.

³ A questão da reedição, que flexibiliza a contundência dessa afirmação, será abordada na sequência.

A origem do modelo das MPs é do direito italiano. A Constituição Italiana de 1947 prevê o “decreto-legge”, que é editado pelo Governo (em um modelo parlamentarista) em caso extraordinário de necessidade e de urgência, no qual se adota provimentos provisórios com força de lei com apresentação obrigatória às Câmaras, que, caso não convertida em lei dentro de 60 dias da publicação, são reguladas por lei pelas Câmaras as relações jurídicas daí decorrentes.

O cenário político à época da instituição da MP no Brasil (a Constituinte de 1987-1988) apresentava dois posicionamentos em relação ao tema. O primeiro, favorável à concessão do poder de delegação ao Executivo, justificando-se pela necessidade de resposta rápida do Governo a questões urgentes que trouxessem graves consequências. Conforme Cavalcanti (2008, p. 11), as MPs foram concebidas para permitir ao Executivo “um mecanismo de introdução de legislação em situações excepcionais que não pudessem aguardar a tramitação regular de uma lei”. Na complexidade da sociedade atual, com a dimensão dos problemas existentes, em uma era da informação instantânea e de maior politização social, é exigido do governo resposta mais rápida aos dilemas. Assim, um poder de decreto como o da MP seria um mecanismo democrático e eficaz de pronta resposta, o que já não ocorre com o processo legislativo regular, que é moroso e não tem o condão de atender às exigências sociais de imediato.

Para Valle (2004, p. 28), na ideia original, elas permitiriam a intervenção necessária do Presidente da República no processo legislativo, mas de forma moderada e sob controle do Congresso Nacional. Conforme Figueiredo e Limongi (1997, p. 131),

a maioria dos constituintes defendeu a ideia de que dotar o executivo de poderes legislativos emergenciais e extraordinários era, simplesmente, responder aos reclamos dos tempos atuais. Em outras palavras, segundo a opinião da maioria dos constituintes a se expressar sobre o tema, executivos em sociedades modernas precisam e são dotados de instrumentos deste tipo.

O segundo posicionamento não era contrário ao entendimento da anterior, mas comparava esses poderes extraordinários com o Decreto-lei, instituto existente na Constituição anterior, que conferiu muito poder ao Executivo na época da ditadura civil-militar, e era visto como recurso autoritário⁴. O Decreto-lei era um instrumento

⁴ Conforme Pessanha (2008, p. 312), entre 1965 e 1988 foram editados 2.481 decretos-lei.

presente na Constituição Brasileira de 1946 (Ato Institucional 02/1965), na de 1967 e na Emenda Constitucional 01/1969; e trazia a possibilidade de o Presidente decidir as matérias legislativas, incluindo emendas à Constituição, as quais, caso não negadas pelo parlamento em um determinado tempo após serem editadas, passavam a ter validade. Ele foi considerado pela comunidade política e jurídica brasileiras como um instrumento notório de prejuízo à tripartição dos poderes, onde o Executivo atuava em searas típicas do Legislativo.

Apesar dessas divergências de interpretação, é notório que a MP foi a solução da Assembleia Nacional Constituinte para supostamente diminuir poderes do Presidente, contudo, sem retirar a governabilidade do sistema e conseguindo atender os pressupostos de uma ordem democrática⁵. A chave para tal foi a inversão do decurso do prazo, ou seja, com a não manifestação dentro dos 30 dias de validade da MP, ela estaria rejeitada. Segundo Valle (2004, p. 30), houve a inversão do processo legislativo, com a produção de efeitos imediatos e a perda de eficácia caso o parlamento não a aprovasse, ou não se manifestasse em determinado prazo. Ao contrário, no caso do Decreto-lei, o silêncio implicava aprovação. A medida

[...] visava garantir a participação efetiva do legislativo na produção legal e, ao mesmo tempo, inibir o recurso do executivo à sua prerrogativa de emitir decretos. Dado o prazo de vigência limitado do decreto, ao emití-lo, o executivo precisaria calcular as chances de vê-lo aprovado dentro deste mesmo prazo. Emitir um grande número de decretos poderia prejudicar a própria chance de vê-los aprovados. Com isto, o recurso à prerrogativa seria reservado para medidas efetivamente extraordinárias e para cuja aprovação o executivo estivesse relativamente certo de contar com apoio político (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 134).

É relevante demarcar a diferença entre MP e Decreto-lei. Conforme a classificação de Carey e Shugart (1998), ambas são formas de poder constitucional de decreto, que atribuem ao Executivo a prerrogativa de produzir atos normativos com força de lei em lugar do Legislativo no caso de situações excepcionais que exijam urgência, cujo teor precisa ser chancelado pelo Congresso Nacional.

Apesar disso, são tipos distintos: o Decreto-lei tinha como pressupostos alternativos a urgência ou o interesse público relevante, o que não é o caso da MP, que exige, para sua admissibilidade, casos de relevância e urgência, registrados

⁵ Interessante frisar que a MP foi inicialmente pensada na Constituinte para fazer parte de um sistema parlamentarista, mas, ao final, teve de adequar-se ao resultado não só da constituinte como do plebiscito de 1993, que direcionou o país (pelo menos formalmente) para o Presidencialismo.

cumulativamente. Outra distinção: o Decreto-lei não podia ser emendado pelo Legislativo; já as MPs podem sofrer emendas⁶. Também, caso não houvesse deliberação sobre o Decreto-lei em 60 dias, este era considerado aprovado por inércia do Legislativo e transformado em lei, o chamado decurso de prazo. Diferença essa gritante em relação às MPs que, para serem consideradas leis, precisam ser votadas e aprovadas pelo Congresso Nacional em determinado prazo (30 dias no texto original da Constituição; 60 dias, na versão atual, modificada em 2001), sob pena de perda da eficácia. Como já dito, houve a inversão do ônus do decurso de prazo.

Contudo, essas diferenças se reduziram drasticamente, mal a nova ordem constitucional começou a operar. Conforme Pessanha (2008, p. 319), ao regulamentar a tramitação (Resolução nº 01/1989), o Congresso Nacional adotou o decurso de prazo para a admissibilidade da MP, assim, se em duas sessões conjuntas, realizadas em até dois dias após a publicação, não houvesse manifestação, a MP seria considerada admitida. Para o autor, com esta medida, o próprio legislativo “abre mão de sua função controladora”.

De modo mais grave foi o posicionamento no que tange à reedição. O texto constitucional de 1988 não fazia referência a esta possibilidade, e possivelmente a compreensão dos constituintes fosse a de que tal não era possível, de modo que a MP deveria ser aprovada ao longo dos seus 30 dias de validade ou, se rejeitada ou se não houvesse alguma definição por parte do Congresso Nacional, perderia a eficácia⁷. Porém, frente ao fato de que uma MP foi reeditada pelo Presidente ao não ser apreciada pelo legislativo no prazo, os próprios parlamentares decidiram por acatar a reedição, o que acabou consagrado na Resolução nº 01/1989 do Congresso Nacional, destinada a regulamentar o processo legislativo alusivo às MPs. Questionada tal permissão no STF, a decisão do judiciário corroborou a possibilidade de reedições ilimitadas das MPs até a deliberação final do Congresso Nacional, ou, como expõe Amaral Júnior (2004, p. 165), “admitiu a reedição de MP não aprovada, desde que esta não tivesse sido rejeitada expressamente, no período de 30 dias de sua validade”.

Na prática, tal decisão eliminou uma importante restrição à emissão das MPs, inverteu a ordem originalmente pensada relativa ao decurso de prazo, na qual o risco estava com o Presidente, pois ele era quem precisaria mobilizar recursos para que a

⁶ Mais detalhes sobre esta questão serão apresentados ainda neste capítulo.

⁷ Para uma análise dos debates sobre a MP na Constituinte, ver: Figueiredo e Limongi (1997).

MP fosse apreciada em 30 dias, e tornou vantajoso e estratégico ao Executivo que não houvesse deliberação nesse prazo. Assim como no caso do Decreto-lei, “emitir um grande número de MPs deixava de ter riscos para o Executivo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 141).

O limite interposto pelo judiciário foi o de que uma MP rejeitada pelo parlamento não poderia ser novamente editada na mesma sessão legislativa. Tal decisão foi tomada ao analisar uma ADI proposta pela Procuradoria-Geral da República contra o presidente Fernando Collor, que editou uma MP com pequenas alterações em comparação a uma anterior e que há pouco fora rejeitada pelo Congresso Nacional⁸. Se tal limitação não fosse colocada, na prática não haveria sequer a possibilidade de o parlamento fazer valer a sua opinião sobre o mérito das MPs e a vontade do Executivo se afirmaria sem perspectivas de posição contrária.

1.2 Alterações trazidas pela EC 32/2001

Mas a MP passou por mudanças significativas a partir da EC 32/2001, a qual alterou o texto original e é a seguir transcrita antes de ser comentada:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

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

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

⁸ Mais detalhes sobre este episódio, ver: Vieira (1994).

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, 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.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. 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.

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

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto (BRASIL. CF 1988).

Apesar das modificações trazidas pela EC 32/01, duas são características principais da MP persistem desde a sua origem. A primeira é que, emitida pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União, ela começa a vigorar e a produzir efeitos imediatamente, ou seja, independentemente da necessidade de haver consulta prévia ao Congresso Nacional e deverá ser provada por ele. Na mesma medida, não passa por nenhuma comissão permanente⁹, somente há previsão de análise por uma comissão mista *ad hoc*. Esta é uma das diferenças, por exemplo, entre MP e Projeto de Lei (PL), pois este somente começa a vigorar e a produzir efeitos após a sua tramitação integral no Congresso e sanção presidencial. Pode-se dizer também que a MP tem poder de alterar o *status quo*, pois a situação que existia antes de ela ser publicada não existe mais, foi substituída por aquela trazida pela MP em vigência. Desta forma, o Congresso, ao analisar uma MP, não opta pelo *status quo* anterior à MP ou o que vai ser produzido com a aprovação da medida, pois seus

⁹ A exceção são as MPs relativas a créditos extraordinários, que, desde a decisão do STF sobre a ADI 4.029, são analisadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

efeitos já estão ocorrendo. O Congresso, em verdade, analisa entre a situação atual e o *status quo* da revogação da MP.

A segunda é que esses efeitos cessam, passado algum tempo, caso ela não seja convertida em lei, ou seja, se não for aprovada pelo legislativo – e, neste aspecto, ela se aproxima do PL. Diga-se que a MP, enquanto não votada e aprovada, é lei formal; somente após sua aprovação é que pode ser considerada lei material.

No atual ordenamento relativo à MP – aquele proveniente da EC 32/2001 – esta tem duração por 60 dias, substituindo a vigência original de 30 dias, podendo ser prorrogada uma única vez, por igual período, ao contrário do que ocorria anteriormente, quando não existia qualquer limite, como já foi abordado. A duração total da MP como lei formal é de 120 dias, podendo ter prazo maior somente e quando o Congresso estiver em recesso¹⁰. Desse modo, a partir da EC 32/2001, tornou-se norma constitucional a possibilidade de reedição das MPs, o que antes não estava explicitado no texto e era prática corrente em função da interpretação dos parlamentares ratificada pelo STF. Por outro lado, a reedição passou a estar circunscrita a uma única oportunidade, não é realizada pelo Executivo, e sim pelo próprio Congresso, o que restringiu o procedimento em relação ao modelo anterior. Tecnicamente, pode-se inclusive dizer que não é “reedição”, e sim “prorrogação”, dado que, em comparação ao período anterior, não cabe mais ao presidente determiná-la. A MP produz efeitos automaticamente e não há a possibilidade de incluir modificações ao ampliar o prazo em que esta tem eficácia.

Em qualquer período, não sendo votada e não sendo mais reeditada/prorrogada (quando possível), a MP deixa de ter eficácia, tem sua vigência encerrada, e perde a validade desde a edição. E, como visto anteriormente, nesse caso fica o Presidente impedido de reeditá-la na mesma sessão legislativa, ou seja, o período normal de funcionamento do Congresso Nacional em um mesmo ano. Cabe ao parlamento emitir decreto legislativo para regular as situações ocorridas enquanto a MP estava vigente.

Na opinião de Clève (2011, p. 161), “a rejeição da medida provisória tem o condão de transferir para o Congresso a responsabilidade pela regulação das relações jurídicas derivadas, pouco importando o fato de a iniciativa legislativa repousar entre aquelas de competência privatista do Presidente da República”. Como

¹⁰ Por conta dessa peculiaridade, ela pode vigorar por 180 dias, conforme cálculo de Amaral Júnior (2004, p. 237).

estes decretos legislativos raramente são emitidos, o que provocava insegurança jurídica, a EC 32/2001 determinou que, não ocorrendo tal regulação, continuam vigentes aquelas situações jurídicas. Conforme a mesma fonte:

a medida provisória não mais produz efeitos no campo normativo, pois perdeu sua eficácia por decurso de prazo ou por rejeição pelo Congresso. Deixou de vigor. Todavia, as situações surgidas e/ou consolidadas e os interesses jurídicos decorrentes dos atos praticados enquanto a medida provisória surtia efeitos, não podem ser ignorados pelo direito (CLÈVE, 2011, p. 167).

No texto original não havia restrições em relação aos assuntos dos quais a MP poderia tratar, ressalvados os requisitos de necessidade e de urgência. De forma que outra mudança trazida pela EC 32/2001 foi a inclusão de uma lista de matérias nas quais o Executivo não pode recorrer às MPs, ou seja, que não são passíveis de regulação por este meio. São elas: nacionalidade, cidadania, direitos políticos e partidos políticos; direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento, créditos adicionais e suplementares de uma forma geral, que visem à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro, reservada a lei complementar ou já aprovada em projeto de lei votado pelo Congresso e pendente de sanção ou veto do Presidente. Trata-se de limites materiais à edição de MPs.

Conforme Da Ros (2008a, p. 153),

a hipótese é que tal regulação decorre diretamente da experiência vivida nas relações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no período após a promulgação da Constituição de 1988. [...] De certa maneira, pode-se dizer que a emenda tornou claros certos posicionamentos firmados ao longo dos anos, tanto no âmbito do poder Legislativo, como em sede jurisdicional. Desse modo, pode-se afirmar que a referida emenda, ao invés de estar promovendo alterações profundas no sistema político, estaria consolidando posições que já vêm solidificando-se ao longo dos anos.

De modo similar, o estudo do IPEA (2011, p. 6) pondera que, desde a promulgação da Constituição e até o advento da EC 32/2001, poucas foram as MPs que versaram sobre as matérias que se tornaram objeto de restrição, o que o leva a afirmar que a mudança não trouxe modificações significativas e tampouco implicou uma barreira a práticas amplamente adotadas pelo Executivo federal.

A visão de Clève (2011, p. 114) é que assim como na versão original da Constituição de 1988 havia temas que não poderiam ser objeto de MPs, apesar de não estarem explicitamente citados, a versão oriunda da EC 32/2001 também não deve nos levar a supor que a limitação atinja apenas os temas ali constantes. Afinal, “outras restrições permanecem como limites explícitos (direitos individuais, e matérias de competência exclusiva do Congresso e privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal)”.

Também cabe ressaltar que a MP passou a ser apreciada separadamente pela Câmara e pelo Senado, não mais por sessão conjunta do Congresso Nacional. A tramitação sempre começa na Câmara, o que faz com que o Senado atue como casa revisora e que, caso altere o que foi aprovado, a MP retorne à Câmara para apreciação, a exemplo do que ocorre com o processo legislativo ordinário.

Uma última mudança significativa que a EC 32/2001 implementou foi que o Congresso se obriga a tomar posição sobre a MP, pois a não votação “tranca a pauta” (sobrestamento). Funciona assim: se o Congresso não apreciar a MP no prazo de 45 dias, ela entra em caráter de urgência e vai ao topo da agenda legislativa, ficando sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando até que se ultime a votação, conforme art. 62, § 6º, CF 1988¹¹.

A respeito do trancamento da pauta, Da Ros (2008a, p. 155) comenta:

não é exclusivo da atual sistemática das medidas provisórias, mas que, ao contrário, já encontrava-se presente justamente em um outro instrumento que costumeiramente tem servido ao comando do processo legislativo pelo poder Executivo, isto é, os pedidos de urgência na tramitação de certos projetos, como faculta o art. 64, § 2º da Constituição de 1988.

Todavia, em 2009, a presidência da Câmara reinterpreto a regra do trancamento, entendendo que somente projetos de lei ordinária (e que não tratassem dos limites materiais a que as MPs estão submetidas) ficariam impedidos de ser votados, logo Projetos de Lei Complementar (PLC), Projetos de Emenda Constitucional (PEC), resoluções e decretos legislativos poderiam ser apreciados normalmente.

¹¹ Conforme Cavalcanti (2008, p. 32), a definição desse prazo seguiu a seguinte contabilidade: 14 dias de trabalho para a Comissão Mista, 14 para a Câmara, 14 para o Senado e mais três dias para a Câmara deliberar sobre eventuais emendas que o Senado aprovasse.

Esse entendimento, oferecido pelo então presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB), foi defendido em razão dos trancamentos de pautas que as MPs estavam ocasionando no legislativo¹². Há, contudo, Mandado de Segurança de nº 27931/2009 que questiona o novo entendimento, que também foi adotado pelo Senado. Mas a liminar foi negada e atualmente o processo está em tramitação, aguardando julgamento final. O Ministro Celso de Mello, do STF, ao concordar com a interpretação da Câmara dos Deputados, fez questão de a elogiar, pois “a decisão em pauta teria a virtude de devolver à Câmara de Deputados, o poder de agenda” (apud CLÈVE, 2011, p. 197).

MPs - Previsão Constitucional	Redação original da CF 1988	Redação após EC 32/2001
São adotadas pelo Presidente	X	X
Pressupostos de relevância e de urgência	X	X
Não são lei, mas têm força de lei	X	X
São submetidas ao Congresso Nacional imediatamente	X	X
Caso o Congresso esteja de recesso, haverá convocação de forma extraordinária para se reunir no prazo de 5 dias	X	
Perdem a eficácia desde a sua publicação se não convertidas em lei em um determinado prazo	X	X
No caso de perda de eficácia, o Congresso deve disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes	X	X
Vedação explícita de conteúdos que as MPs podem dispor		X
Possibilidade expressa de prorrogação da MP*		X
Vedação de reedição na mesma sessão legislativa		X
Análise, deliberação e votação separada nas duas casas do Congresso		X
Votação deve ser antecedida de juízo prévio de entendimento dos pressupostos constitucionais*		X
Sobrestamento da pauta em cada uma das casas legislativas		X
Comissão mista de deputados e senadores para emissão de parecer		X

Fonte: Elaboração própria

* Essas medidas não constavam de modo explícito no texto constitucional, mas a interpretação da norma fazia com que fossem adotadas. A EC 32/2001 as elevou a nível constitucional ao prevê-las formalmente

Quadro 2 - Comparativo das regras institucionais da MP

¹² Para uma análise sobre as circunstâncias desta decisão, ver: Rennó (2010).

1.3 Resoluções do Congresso Nacional

Duas foram as Resoluções do Congresso Nacional que regularam a tramitação das MPs junto à casa: a nº 01/1989, elaborada logo após a promulgação da CF 1988; e a nº 01/2002, fruto da EC 32/2001, que adequou os procedimentos aos novos regramentos constitucionais. Seguindo as próprias características especiais da MP, ambas previram um rito processual mais rápido e ágil do que aquele a que são submetidos os PLs.

A Resolução de 1989 supriu o silêncio constitucional e aceitou a possibilidade de reedição das MPs, bem como teve o ineditismo de estabelecer uma Comissão Mista de deputados e de senadores (seis de cada casa) para fazer juízo prévio de constitucionalidade na apreciação de MPs. Posteriormente, a EC 32/2001 incorporou esta Comissão Mista ao texto constitucional. Explicitou a previsão da possibilidade de ofertas de emendas à MP desde que versassem sobre a matéria tratada¹³. Essas emendas, se aceitas, davam origem ao Projeto de Lei de Conversão (PLV), uma espécie de substitutivo do texto original. Estabeleceu que os requisitos a serem analisados pela Comissão fossem os de relevância e de urgência (pressupostos constitucionais da MPs), mas não se deteve em estabelecer parâmetros de como interpretar o que seria relevante e urgente. De forma que deu mais atenção ao rito processual da MP do que propriamente à questão da análise propriamente dita da MP.

Ainda, ela definiu que, após o prazo para a apresentação de parecer pela Comissão, este é apresentado em plenário por relator nomeado livremente pelo Presidente do Congresso Nacional, ou seja, por um processo informal, cujos critérios e procedimentos não estão disciplinados. Tal possibilidade esvaziou as funções da Comissão – e, na prática, era isso o que ocorria, devido à falta de quórum nas reuniões, anuência tácita em relação aos pressupostos constitucionais e demora na realização de sessão para votar a matéria (VALLE, 2004). O parecer não era dado pela Comissão, embora previsto regimentalmente, mas sim por meio de um relator em plenário, o que levou Amaral Júnior (2004, p. 247) a falar em “poder de império” do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado. Conforme Valle (2007, p. 180), “devido à ausência de deliberação no âmbito do colegiado misto, além da situação peculiar que muitas vezes leva o Plenário a conhecer o texto do projeto

¹³ Como será abordado no próximo capítulo, isto não significa que não sejam incorporadas emendas que tratam de outros temas da MP, assim como que o Presidente não faça o mesmo ao editá-las.

poucos minutos antes da votação da matéria, torna-se mais difícil a discussão plural e a legitimidade da decisão”.

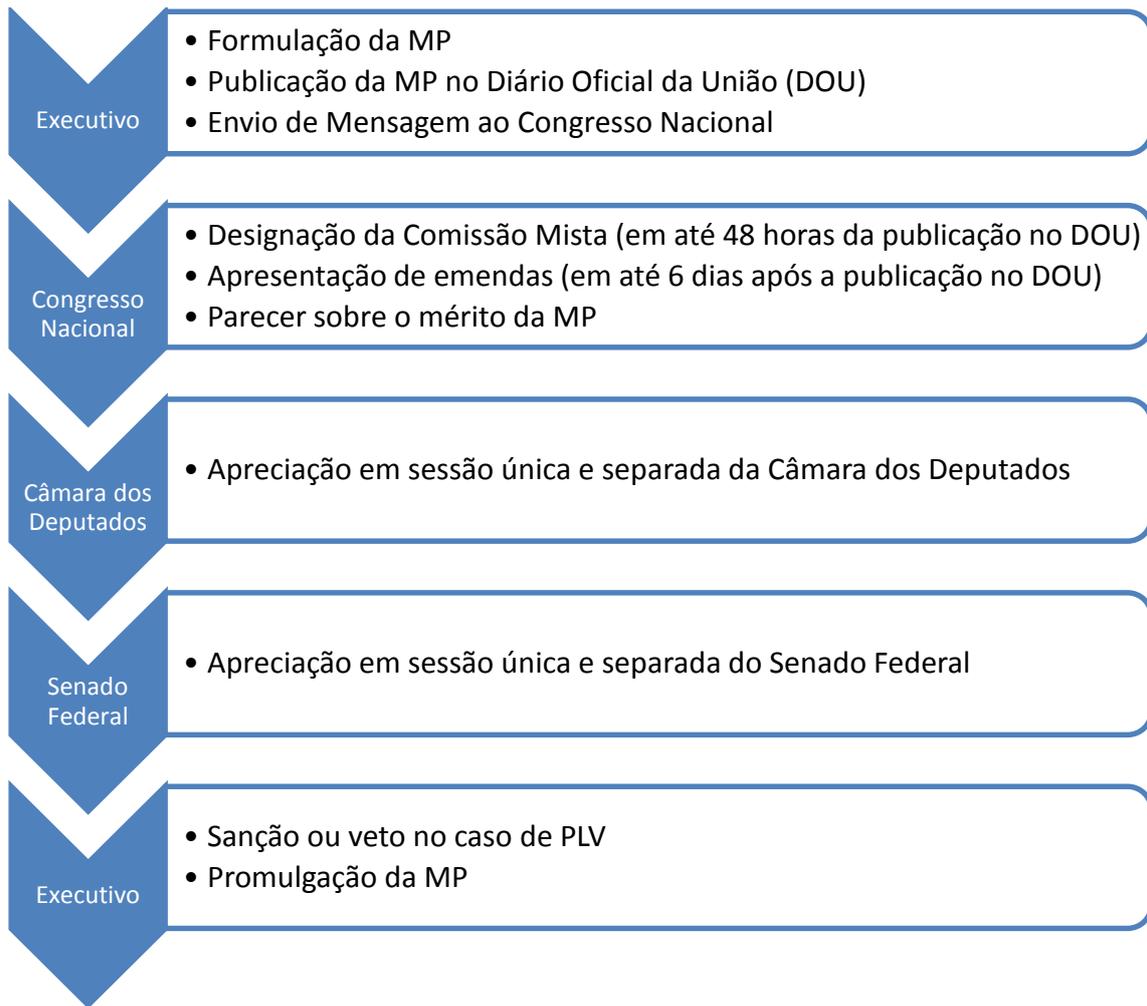
O cenário sofreu modificação em março de 2012, quando o STF se pronunciou na ADI contra a Lei 11.516/2007, originada da MP 366/2007, sobre o fato de, na prática, a Comissão Mista não atuar e não realizar a análise prévia dos requisitos de admissibilidade. Assim, decidiu que obrigatoriamente o rito de tramitação da MP exige parecer dessa Comissão¹⁴ e, na prática, considerou inconstitucional a previsão de ser designado relator em plenário para emitir parecer caso a Comissão não o fizesse.

Agora [...] a medida provisória chega ao Congresso e é logo enviada à análise da comissão mista. A urgência e a relevância da matéria, preceitos constitucionais, são analisadas, bem como o mérito, nessa comissão. Também é nessa fase que tanto deputados quanto senadores apresentam emendas, que podem ou não ser acatadas pelo relator. Alternam-se deputados e senadores na presidência da comissão e na relatoria das proposições. O que muda em relação ao processo adotado anteriormente é que não é mais possível fazer grandes mudanças depois que a MP ou o PLV é aprovado na comissão (POZZEBOM, 20 jul. 2012).

Com a Resolução nº 01/2002, a preocupação também se deteve a prazo e fluxos, principalmente tendo em vista a nova questão inserida na Constituição referente ao sobrestamento de pauta. Priorizou também o regramento do funcionamento da Comissão Mista, agora elevada a nível constitucional, e ampliada para 12 deputados e 12 senadores.

O fluxo de uma MP no Congresso Nacional obedece ao seguinte diagrama:

¹⁴ Conforme Pozzebom (20 jul. 2012), “no dia seguinte, no entanto, o STF mudou parcialmente a decisão, diante da perspectiva de que outras centenas de medidas provisórias fossem consideradas inconstitucionais, o que poderia gerar insegurança jurídica. Ao rever o julgamento anterior, o Supremo estabeleceu que somente as novas MPs deveriam ser submetidas à comissão mista, como determina a Constituição, ficando preservadas aquelas já convertidas em lei e as que se encontrassem em tramitação”.



Fonte: Elaboração própria

Figura 1 - Fluxo da MP pós-EC 32/2001

Os momentos em que os parlamentares podem contribuir na produção de MPs são: (1) quando da apresentação de emendas, em um prazo de seis dias após a publicação da MP; (2) na emissão do parecer da Comissão Mista e (3) na votação. Contudo, a possibilidade de apresentar emendas é o momento mais crítico, pois os legisladores podem alterar o texto de uma MP, que, após aceita pelo relator e aprovada pelos deputados e senadores, transforma-se em PLV, como já foi evidenciado.

1.4 Tramitação da MP

Como expresso acima, a tramitação da MP está disciplinada pela própria Constituição e pela Resolução nº 01/2002, e segue resumida no quadro abaixo:

Data/Prazo	Etapa/Atos	Referência: Resolução do Congresso Nacional nº 01/2002 e Art. 62 da Constituição da República/1988
Data da publicação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. (Presidente da República) 2. Envio do texto da medida provisória ao Congresso Nacional por meio da mensagem. 	Art. 2º, § 1º da Res. nº 01/2002
1º dia (até às doze horas)	Indicação dos membros da Comissão Mista pelos líderes dos partidos ou blocos parlamentares	Art. 2º, § 4º da Res. nº 01/2002
2º dia (48 horas)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Designação da Comissão Mista. 2. Publicação e divulgação de avulsos. 	Art. 2º, <i>caput</i> , da Res. nº 01/2002 Art. 62, § 9º da CF
24 horas a partir da designação da Comissão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instalação da Comissão Mista. 2. Eleição do Presidente e Vice-Presidente. 3. Designação dos Relatores. 	Art. 3º, <i>caput</i> da Res. nº 01/2002
5º dia	Prazo final para o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário encaminhar nota técnica acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória.	Art. 19 da Res. nº 01/2002
6º dia	Prazo final para apresentação de emendas.	Art. 4º, <i>caput</i> da Res. nº 01/2002
	Prazo final para o autor de projeto solicitar a tramitação, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória.	Art. 4º, § 2º da Res. nº 01/2002
14º dia	Prazo final para emissão do parecer único pela Comissão Mista.	Art. 5º, <i>caput</i> da Res. nº 01/2002
15º dia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Início dos trabalhos na Câmara dos Deputados. 2. Publicação do parecer da Comissão Mista, em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados. 	Art. 6º, <i>caput</i> e § 1º da Res. nº 01/2002 Art. 62, § 8º da CF
28º dia	Prazo para encerramento dos trabalhos na Câmara dos Deputados.	Art. 6º, <i>caput</i> da Res. nº 01/2002
29º dia	Data permitida para início da discussão da Medida Provisória no Senado Federal.	Art. 7º, § 2º da Res. nº 01/2002
42º dia	Prazo final para apreciação da medida provisória pelo Senado Federal.	Art. 7º, <i>caput</i> da Res. nº 01/2002

3 dias após o recebimento pela Câmara	Prazo para apreciação, pela Câmara dos Deputados, das modificações efetuadas pelo Senado no texto aprovado pela Câmara.	Art. 7º, § 4º da Res. nº 01/2002
46º dia	Início do regime de urgência e do sobrestamento das deliberações legislativas na Casa em que se estiver tramitando a medida provisória.	Art. 9º da Res. nº 01/2002 Art. 62, § 6º da CF
60º dia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Início da prorrogação automática, por 60 dias, da vigência da medida provisória cuja votação ainda não foi concluída pelo Congresso Nacional. 2. Edição de Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, a ser publicado no Diário Oficial da União, comunicando a prorrogação. 	Art. 10, <i>caput</i> e § 1º da Res. nº 01/2002 Art. 62, §§ 3º e 7º da CF
120º dia	Fim do período prorrogado de vigência da medida provisória.	Art. 10, <i>caput</i> , da Res. nº 01/2002 Art. 62, § 7º da CF
15 dias contados da perda da eficácia, da rejeição ou modificação da medida provisória.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prazo para a Comissão Mista apresentar projeto de decreto legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não apreciada, rejeitada ou modificada. 2. Decorrido tal prazo, qualquer Deputado ou Senador poderá oferecer projeto de decreto legislativo. 	Art. 11, § 1º da Res. nº 01/2002
60 dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fim do prazo para edição de decreto legislativo. 2. Extinção da Comissão Mista (o que poderá ocorrer antes, se for editado o decreto legislativo). 	Art. 11, §§ 2º e 3º da Res. nº 01/2002
Suspensão dos prazos durante o recesso do Congresso Nacional.		Art. 18 da Res. nº 01/2002 Art. 62, § 4º da CF

Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados (2015)

Quadro 3 - Tramitação e prazos da MP no Congresso Nacional

Como já destacado, a análise de uma MP começa sempre pela Câmara, após estudo da matéria por uma Comissão Mista do Congresso (formada por 12 deputados e 12 senadores), constituída especificamente para manifestar-se quanto aos aspectos de relevância, urgência, mérito, adequação financeira e orçamentária (quando for o caso). A EC 32/2001 também incluiu o controle constitucional de análise dos pressupostos de relevância e urgência, embora tal controle já estivesse previsto na Resolução nº 01/1989. Trata-se de um juízo prévio de admissibilidade a ser feito por uma Comissão Mista *ad hoc* e, se este quesito não for preenchido, a MP será considerada rejeitada, não indo sequer à votação no Congresso.

Com relação ao prazo para emissão do parecer único pela Comissão Mista, a ADI 4029/STF declarou inconstitucional o art. 5º, caput da Resolução nº 01/2002, conseqüentemente, o 14º dia da tramitação da MP não é o prazo final para a Comissão Mista emitir parecer. Essa mesma ADI declarou inconstitucional o art. 6º, § 1º da Res. nº 01/2002, conseqüentemente, a exigência do início da tramitação da MP na Câmara dos Deputados no 15º dia.

Também com base na ADI 4029/STF, o Presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, proferiu decisão, interpondo que apenas sobrestarão a pauta da Casa aquelas MPs encaminhadas pela Comissão Mista, momento em que a MP inicia efetivamente sua tramitação na Câmara dos Deputados e que já tenham mais de 45 dias de sua tramitação. Resultado de uma questão de ordem levantada pela Advocacia Geral da União, o STF também decidiu que a obrigatoriedade não era retroativa. Isso quer dizer que ela deve ser observada apenas para as MPs enviadas ao Congresso Nacional a partir daquela decisão.

Conforme o novo entendimento do Presidente da Câmara dos Deputados, a Comissão Mista, em tese, é um órgão pertencente ao Congresso Nacional, e não especificamente da Câmara dos Deputados. Logo, enquanto a Comissão Mista não proferir parecer referente a uma MP, esta não entra em tramitação na Câmara. Dessa forma, não tem início o prazo de 45 dias para votação da MP, tampouco fica trancada a pauta da Câmara enquanto a Comissão Mista não votar o parecer de seu relator.

A apreciação e a tramitação das MPs no Congresso Nacional apresentam os seguintes resultados possíveis: (1) conversão em lei (quando a MP é votada e aprovada nas duas casas do Congresso); (2) revogação (quando o Congresso vota e não a aprova); (3) rejeição (quando ela não contém os pressupostos constitucionais de relevância e de urgência); (4) perda de eficácia ou sem eficácia (quando ela não for convertida em lei no prazo legal); e, ainda, pode ser considerada (5) prejudicada (quando seu teor é votado pelo Congresso em outro processo legislativo).

Cabe, ainda, indicar que, caso a MP seja aprovada sem sofrer emendas, ou seja, na forma em que foi originalmente editada pelo Presidente, ela deve ser promulgada pelo Presidente do Congresso Nacional, no caso, o presidente do Senado Federal. No entanto, se a aprovação for com emendas – isto é, a partir de um PLV – é encaminhada ao Presidente, pois necessita de sanção e, pela mesma lógica, é passível de veto total ou parcial. Assim, o Presidente ainda tem a possibilidade de supervisionar o emendamento realizado pelo Congresso, além de “corrigir” a MP, caso

discorde dela. Cabe ressaltar que, como toda atividade legislativa passível de veto, a palavra final é do legislativo, que tem a prerrogativa de apreciá-lo e derrubá-lo, se assim o desejar.

Por fim, destaca-se que, durante o período de 15 dias que o Presidente tem constitucionalmente previstos para sancionar ou vetar o PLV, a MP original continua a vigorar. Desse modo, ela pode produzir efeitos por quase 200 dias, visto que esse prazo deve ser somado aos 120 dias previstos e que, a depender do recesso parlamentar, podem se ampliar para aproximadamente 180. Já as emendas aprovadas pelo parlamento só passam a valer se receberem sanção presidencial e, sendo vetada, somente se a decisão presidencial for derrubada pelo Congresso Nacional.

* * *

O capítulo procurou caracterizar o desenho institucional da MP, suas características e procedimentos a ela associados, com vistas a fornecer os elementos imprescindíveis para a investigação específica que será desenvolvida na sequência do trabalho.

A partir do que foi apresentado, torna-se possível compreender mais detalhadamente o que é a MP, por isso o caráter descritivo com que o capítulo foi realizado. No próximo enredo, o foco passa a ser as interpretações que a Ciência Política produziu sobre esta instituição.

Capítulo 2 Interpretações sobre a MP

O capítulo gira em torno das interpretações sobre o papel desempenhado pela MP no sistema político brasileiro e o modo como ela vem sendo utilizada pelo Presidente da República e recepcionada pelo Congresso Nacional, desde que foi instituída no país em 1988. Realiza, portanto, uma revisão de literatura sobre o tema, com vistas a fornecer elementos interpretativos para a análise a ser desenvolvida na continuidade da dissertação.

Ele se organiza a partir das grandes linhas em que a bibliografia foi discriminada: na seção 1, são apresentados os trabalhos que analisam a MP, a partir de uma concepção negativa acerca da operacionalidade do sistema político brasileiro, sinteticamente classificada como a da ingovernabilidade; na seção 2, o foco centra-se na interpretação oposta, segundo a qual o desenho institucional do país permite a governabilidade e que a MP é um dos recursos que permitem e/ou facilitam esse trabalho, especialmente na relação Executivo-Legislativo. A seção 3 recupera sinteticamente este debate e expõe a corrente interpretativa na qual a dissertação se enquadra e será guia para a investigação.

O ponto em comum na extensa e diversificada bibliografia que trata da MP é o reconhecimento de que ela é um poderoso instrumento a serviço do poder Executivo (Presidente), visto que, por meio dela, ele ganha capacidade de legislar. As divergências surgem a partir daí e se centram no significado que os autores atribuem ao fato de o Executivo ter ao seu dispor este poderoso instrumento.

Mais do que uma simples leitura divergente acerca da MP, as diferentes interpretações decorrem do modo como é concebido o desenho institucional brasileiro e sua operacionalidade (ou falta de operacionalidade). Para tais perspectivas, a MP se insere como um sintoma – às vezes como o principal indicador – desse estado de coisas, ganha substância e explicação a partir delas. Nesse sentido, o primeiro passo

para organizar esse campo de interpretações é falar do modo como o desenho institucional brasileiro tem sido concebido pelos estudiosos.

De modo genérico, pode-se falar em duas grandes correntes, a que defende a ingovernabilidade e a que propugna a governabilidade, ou seja, a funcionalidade do arranjo institucional brasileiro. Para a primeira corrente, a existência e especialmente o uso da MP é indicador da usurpação dos poderes do Legislativo pelo Executivo, da inviabilidade do modelo nacional e da fragilidade das instituições, que não conseguem produzir as decisões com a qualidade e no tempo necessário para solucionar problemas, os quais, por conta disso, perpetuam-se. Para a segunda, a MP é mais um dos recursos de poder a garantir que o Presidente possa implementar a sua agenda, sendo uma delegação legislativa legitimamente utilizada pelo Executivo. A ressaltar que a tese da ingovernabilidade, ao sustentar a disfuncionalidade do modelo adotado pelo país, tem como desafio tão somente demonstrar como o sistema – e, no caso específico, a MP – não produz resultados; mas a ideia da governabilidade, ao afirmar o contrário, assume o ônus mais complexo de demonstrar como este mesmo desenho institucional funciona, o que a torna mais nuançada e internamente diversificada.

Seguem entabuladas as linhas interpretativas, e seus principais defensores.

Avaliação	Pensamento	Autores
Ingovernabilidade	Prejudicial ao sistema político (usurpação de poderes)	Literatura jurídica (Cunha, 1999; Ferreira Filho, 2000; Bonavides, 2004) Monteiro (1995, 2000)
	Uso abusivo de MPs, que não se sustenta por muito tempo	Mainwaring (1999); Pessanha (2002), Cox; Morgenstern (2002),
Governabilidade	Trata-se de delegação	Figueiredo; Limongi (1997, 1999), Limongi; Figueiredo (2003), Amorim Neto; Tafner (2002) Machiaveli (2009), Cabral (2013), Almeida (2014)

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4 - Linhas interpretativas sobre MPs

2.1 A Tese da ingovernabilidade

Em uma síntese que se tornou referência na discussão sobre o tema, Palermo (2000) afirmou que

os que consideram o Brasil ingovernável o fazem, sobretudo, com base em critérios institucionais básicos que dão forma ao regime político. O sistema político brasileiro é caracterizado [...] por um desenho institucional de baixa eficácia quanto à decisão e implementação de políticas públicas, em outras palavras, como se padecesse de um sério problema de ingovernabilidade (Lamounier, 1994; Mainwaring, 1991; 1997; Sartori, 1994; Mainwaring e Shugart, 1997; Shugart e Carey, 1992). [...] O cerne da questão, segundo este ponto de vista, é que diversos fatores institucionais se reforçam entre si para 'dispersar ainda mais o poder em um sistema fragmentado' (Mainwaring, 1997). Haveria um 'consociativismo exagerado' do sistema político, porque este combina alta fragmentação partidária com baixa disciplina dos partidos na arena parlamentar, produzindo um sistema mais propenso ao veto que à tomada de decisões.

Outros dos elementos da organização institucional brasileira que contribuem para o "consociativismo exagerado" ou o excesso de "veto players" são: o regime de separação, de independência e de irresponsabilidade política entre os poderes executivo e legislativo, típicos do presidencialismo; a estrutura federal do Estado, chamada de "federalismo robusto", que atribui grande poder às partes que compõem a federação; a representação parlamentar proporcional, exercida em distritos de magnitude elevada, na qual prevalece o voto nominal ao invés do voto em lista fechada, o que gera, não só pluripartidarismo com elevado índice de partidos relevantes, mas também legendas programaticamente pouco coesas e parlamentares autônomos em relação às lideranças partidárias e "paroquiais", pois centrados no atendimento às suas clientelas.

Com tantas características que, combinadas, resultam em dispersão, as visões mais catastrofistas apontam a impossibilidade de o Presidente ter maioria no Legislativo e conseqüentemente implementar sua agenda de governo em condições normais de funcionamento do modelo democrático, pois o Parlamento, tomado por forças oposicionistas, seria uma instância de veto permanente. O resultado implica conflitos, paralisia decisória e a impossibilidade de tomar decisões e/ou de implantá-las com eficácia e eficiência.

Leituras menos radicais, na qual se destaca Abranches (1988), vislumbram a possibilidade de formação de coalizões com vistas a superar a oposição do Legislativo. É deste autor a lavra da expressão "presidencialismo de coalizão", hoje

tão identificada ao modelo brasileiro. Contudo, as coalizões se mostram uma possibilidade teórica, mas não são efetivas, ou melhor, não têm possibilidade de permanência e de sustentação por muito tempo, visto que o grau de fragmentação impõe coalizões amplas e heterogêneas, com muitos partidos envolvidos, na qual o critério estadual também é exigido. O excesso de participantes e a fragilidade institucional dos partidos têm sido apontados como as principais condições para a instabilidade e a inviabilidade prática dessas alianças, pois, além dos conflitos de interesses entre eles, como os partidos não conseguem impor a disciplina aos seus membros, um acordo com a legenda não é garantia, por si só, da adesão dos parlamentares e dos votos necessários à aprovação de uma agenda programática no legislativo. Em resumo: elas seriam impraticáveis, pois não “entregariam o que prometem” em termos de apoio ao governo e, ainda que o conseguissem, não se sustentariam por muito tempo. Palermo (2000) denomina esta interpretação como de dispersão do poder decisório e problemas de ingovernabilidade.

Contudo, há uma variação nesse modelo, no qual a MP se insere. A ingovernabilidade persiste, mas a ênfase não é à dispersão, e sim à concentração do poder decisório em torno do Presidente.

Neste segundo enfoque, prevalece uma pauta conflitiva na interação dos Poderes, com base exatamente nos mesmos traços institucionais e de morfologia partidária identificados no tipo anterior. Só que, para superar os riscos extremos de paralisia decisória já assinalados, o presidente se vale das prerrogativas de que desfruta (que se conjugam, segundo diferentes analistas, com diversos fatores políticos). Assim, o presidente consegue concentrar poder, excluindo outros atores do processo decisório. O preço que se paga por isto é altíssimo. Por um lado, esta saída afeta o sistema de representação e a própria democracia (devido aos constantes riscos de quebra das regras constitucionais que isto supõe); por outro, trata-se de uma solução apenas temporária – mais cedo ou mais tarde os excluídos servem ao presidente o prato frio da vingança (PALERMO, 2000).

Nesse caso, a MP ou o poder de decreto, como um dos principais recursos institucionais à disposição do presidente, é utilizado para governar e excluir outros agentes do processo decisório (especialmente o legislativo), os quais, apesar de não terem o poder de governo, tem o de veto. A MP se tornaria em instrumento para impor a agenda. Nesse cenário, o Presidente se veria obrigado a dispor permanentemente desse instrumento e, na prática, a “governar por decreto”, o que aproximaria efetivamente ou perigosamente o arranjo institucional brasileiro de uma forma não

democrática. É o que ponderam Amorim Neto e Tafner (2002, p. 28) para os casos em que o Executivo não quer ou não consegue formar coalizões majoritárias:

o recurso às MPs originais (tal qual medido anualmente) é tanto maior quanto mais fraca é a coordenação entre o Executivo e o Legislativo, coordenação esta evidenciada por uma distribuição pouco judiciosa de postos ministeriais entre os partidos. Isso significa também que as MPs originais podem ser utilizadas como um instrumento contrário às preferências das maiorias legislativas. A afirmação, porém, deve vir acompanhada de um qualificativo: tal instrumento antimajoritário só é eficaz no curto prazo. Collor é o exemplo clássico. Sem contar com uma maioria parlamentar, abusou das MPs originais no seu primeiro ano de governo (1990), editando nada menos do que 70. Todavia, em 1991 e 1992, se viu estrangido pelo Congresso (Power, 1998) a emitir apenas 8 e 7 MPs originais, respectivamente, as taxas anuais mais baixas do período 1989-2000.

Dessa forma, as interpretações acerca da MP neste modelo a apresentam em si mesma como instrumento contraditório em relação a regimes democráticos – o que é reforçado pela proximidade com o Decreto-lei da ditadura civil-militar – ou, que, apesar de compatível com a democracia, tem no uso exacerbado e desmedido por parte do Presidente a afirmação dos riscos que esta ferramenta comporta.

Normalmente, quem a apresenta é uma literatura oriunda do campo jurídico, que aprecia a MP na teoria dos três poderes de Montesquieu, baseando-se no fato de a separação de poderes ser cláusula pétrea da Constituição brasileira de 1988 (art. 60, § 4º, III). Esta teoria, apesar de formulada há mais de 250 anos, no alvorecer do Estado moderno e muito antes do advento dos direitos sociais no constitucionalismo e no horizonte da ação do Estado, é tomada como parâmetro para avaliar o desenho institucional¹. Como é evidente, a MP não se insere nessa interpretação, visto que atribui prerrogativas legislativas ao Executivo para além dos mecanismos de freios e contrapesos ou de controles recíprocos que Montesquieu descreveu, o que torna lógico que ela seja condenada.

Uma versão que se comunga nessa perspectiva é a que condena ou lamenta a simples existência da MP, tomada como uma usurpação das atribuições do poder legislativo pelo executivo, que não se justifica nunca ou apenas em situações muito excepcionais. Por conseguinte, o fato de a Constituição fazer da MP um recurso institucional à disposição do Executivo implica um desenho institucional equivocado e

¹ Para a crítica a esta visão e a discussão sobre as adaptações da teoria ao mundo contemporâneo, ver: Sampaio (2007) e Abramovay (2012).

disfuncional, cujos resultados práticos só o confirmam. É o que declara Bonavides (2004, p. 106):

por elas, e com elas [as MPs], o país trilha a via do absolutismo, visto que, desvirtuadas e apartadas da respectiva finalidade constitucional, têm sido para os liberticidas o meio mais simples, mais fácil, mais cômodo e mais rápido de instalar, sem reação social e sem estorvo, um regime de exceção.

Na mesma linha, Ferreira Filho (2000, p. 468) afirma:

A Medida Provisória foi em má hora adotada pela Constituição. A intenção era eliminar o Decreto-lei de triste memória, mantendo a possibilidade de uma legiferação de urgência. Entretanto, a prática revelou de má índole. O comodismo e a problemática (exagerada) do quadro de esfarinhamento partidário o tornaram a forma predileta de 'legiferação pelo Executivo'. Assim, tornou-se um instrumento de concentração de poder, ensejando o abuso e o arbítrio, gerando a insegurança jurídica. [...] Por tudo isso, deve ser eliminado da Constituição, ainda que no contexto de uma revisão global do processo legislativo nela inscrito.

Monteiro (1995) entende o mecanismo da MP como uma dissipação do sistema de separação de poderes – um dos pilares do governo representativo –, e que há uma alteração das regras do jogo baseada no conflito de interesses entre o Executivo e a legislatura, e na redução da representatividade política decorrente da transferência do poder decisório da legislatura para a burocracia. O mesmo autor (2000) fala também da erosão do sistema de separação de poderes.

Os intérpretes que aceitam a existência da MP a circunscrevem como um instrumento excepcional e de uso restrito, a ser utilizado somente frente a situações emergenciais, que exijam soluções rápidas e que tornem inviável ou contraproducente “esperar” pelo tempo demandado pelo processo legislativo ordinário, o que seria disciplinado pelos requisitos de “urgência” e de “relevância”, não por acaso, constantes no texto constitucional². Não havendo esse cenário, ela não deveria ser emitida, pois a regra geral estabelece que a atividade legislativa deve ser desempenhada pelo parlamento, razão pela qual a decisão final sobre a validade da medida caberia ao próprio Congresso Nacional. Porém, como o Executivo emite MPs

² A análise de Figueiredo e Limongi (1997) sobre os debates na constituinte em torno do tema indicam que esta era a perspectiva dos que a defendiam em substituição ao decreto-lei, então visto como “entulho autoritário”. Poucas vozes lembraram que, ao ser introduzida no sistema institucional, ela passaria a ser usada como instrumento ordinário para a produção legislativa de interesse do governo, e não em situações excepcionais. Para Cunha (1999, p. 14), “o constituinte foi ingênuo ao imaginar que, fixados os pressupostos de relevância e urgência, haveria uma natural contenção do Executivo”.

muito mais rotineiramente do que seria o desejável, a conclusão inevitável é a do uso abusivo deste instrumento e a conseqüente usurpação dos poderes legislativos que cabem ao Congresso Nacional.

Como se trata de uma discussão em torno da teoria dos três poderes, o judiciário é chamado a reequilibrar a relação entre Executivo e Legislativo, por meio do controle de constitucionalidade. E, se não atua com freio e contrapeso ao Executivo, contribui e chancela os abusos cometidos. Como sintetiza Da Ros (2008b, p. 46), para essa linha interpretativa

não declarando inconstitucionais certas Medidas Provisórias, o STF estaria anuindo com uma verdadeira usurpação legislativa que a Presidência da República cometeria com relação ao Congresso Nacional. A corte encarregada da guarda da Constituição não estaria correspondendo ao papel que lhe fora atribuído, permitindo violações a princípios basilares da ordem política.

Alguns exemplos podem tornar mais claro o que foi apontado acima.

Cruz (2006, p. 100) não faz rodeios e declara que “a clássica teoria da separação de poderes tem sofrido vários abalos com a desenfreada edição de medidas provisórias”. Outro autor aduz:

A experiência brasileira mostrou, porém, a triste alteração do verdadeiro sentido de utilização das medidas provisórias, trazendo insegurança jurídica, verdadeira ‘ditadura do executivo’, governando por inescrupulosas ‘penadas’, em situações muitas das vezes pouco urgentes e nada relevantes (LENZA, 2012, p. 590-591).

Valle (2007) entende que a utilização das MPs usurpa poderes precípuos do Legislativo, que há violação da Constituição Federal e comprometimento do processo democrático, bem como que há quebra do devido processo legislativo. Isto tudo por que os parlamentares não analisam com rigor os pressupostos constitucionais de urgência, relevância e previsibilidade, não observam os prazos e ignoraram a determinação de discussão pela comissão mista. Neste mesmo sentido:

As medidas provisórias no Brasil têm sido o instrumento preferido de sucessivos governos que protagonizaram a figura do legiferante em um sistema de produção legislativa que confere ao poder executivo, paradoxalmente, poderes desproporcionais ao poder legislativo. Nesse sistema, o poder executivo, fortalecido pelas regras institucionais estabelecidas, é demandante de um poder legislativo fraco que se vê incapaz de deliberar satisfatoriamente diante do número de medidas editadas (GIACOMET, 2006, p. 8).

O mesmo caminho é seguido por Cunha (1999, p. 35-36) em duro parecer:

Na sua edição e aplicação o Executivo tem desprezado todas as normas concernentes a pressupostos, requisitos e objeto da medida provisória. Poucas, das 3.411 MPs editadas, atendem aos pressupostos de relevância e urgência. Muitas foram editadas, sem sua convocação, durante o recesso do Congresso; inúmeras são editadas, em lotes, às vésperas do recesso do Congresso, sem que o mesmo seja convocado extraordinariamente. O presidente da República prorroga impunemente a eficácia de medidas provisórias, reedita medidas provisórias peremptas - inclusive medidas provisórias já rejeitadas pelo Congresso - emenda medidas provisórias, revoga medidas provisórias, por medidas provisórias revoga leis, por medida provisória declara nula e de nenhuma eficácia MP que editara anteriormente, convalida atos praticados sob a égide de medidas provisórias ineficazes, prorroga por decreto prazo estabelecido em medida provisória, interpreta lei com medida provisória, edita MP com infração ao disposto no art. 246 da Constituição, veta lei com medida provisória, utiliza-as para delegar poderes a si mesmo, permitindo-se intervir casuisticamente em todas as matérias de seu interesse.

Já Redondo (2012, p. 79) declara que:

o instituto de Medida Provisória com força de lei foi concebido no direito constitucional brasileiro para ser adotado em situações extraordinárias e quando houvesse relevância e urgência, respondendo o Estado com eficácia e rapidez quando chamado à prestação legislativa. Todavia, na prática, tornou-se a principal forma de legiferação pelo Executivo e não pelo Legislativo.

Por fim, vaticina:

A solução não se limita a uma alteração no processo legislativo, mas, sim, uma revalorização do Poder Legislativo, que deve voltar ao foco do processo legislativo. Para isso, é necessário que o Poder Executivo utilize com razoabilidade de suas inevitáveis prerrogativas legislativas, assim como também um maior envolvimento do Poder Judiciário diretamente vinculado ao processo de edição de medidas legais de urgência, tornando o processo legislativo um exemplo de balanceamento do poder e tornando o País uma democracia real e definitiva tornando o polo de decisão e de agenda para a Nação algo programático e distantes de anseios e poder pessoal (REDONDO, 2012, p. 121).

Como se percebe, a dificuldade desta interpretação não está nos resultados que alcança, e sim na teoria da qual parte, que é aplicada *ipsis litteris* aos atuais arranjos institucionais. Igualmente, como é uma leitura não empírica, e sim fundamentalmente abstrata, na qual princípios teórico-interpretativos e procedimentos lógicos dele decorrentes motivam as conclusões sobre o mundo real e fenomênico, há alto grau de normatividade e de dever ser nessas leituras.

Seguindo o mesmo procedimento especulativo, Majdalani (2014) apresenta argumentos que se contrapõem aos juízos formulados por esta linha interpretativa:

É bastante difícil, entretanto, quantificar o limite máximo de Medidas Provisórias, o qual ainda não se considera quebra ao princípio da separação dos Poderes, visto que o número de situações imprevisíveis que podem ser classificadas como urgentes e relevantes não pode ser previamente estimado. Mais obscuro ainda é delimitar o que é urgente e relevante. Quando provocado sobre o tema, o Judiciário determinou que a ele cabe somente analisar no caso concreto se os pressupostos foram ou não considerados e se a justificativa apresentada pelo Executivo para a edição condiz com a matéria objeto da MP. Não pode o Poder Judiciário, afirmou o STF, adentrar nas concepções de o que é relevante e urgente sob a ótica do Presidente da República, sob risco de ele próprio ferir a separação dos Poderes. Além disso, seria um tanto improdutivo que todos os casos concretos fossem levados ao crivo do Poder Judiciário para se analisar os limites dos pressupostos de cada MP (MAJDALANI, 2014, p.95).

Em razão de todas essas características resenhadas, esta interpretação não se mostra muito útil para identificar como Presidente e Congresso se utilizam do recurso institucional MP, menos ainda para informar porque tomam essas decisões. Afinal, o que foi dito não se propõe a diagnosticar a realidade efetiva e a dinâmica particular em torno da MP, e sim a determinar como ela deveria se manifestar, tendo em vista normas abstratas constantes no texto legal. Por isso, algumas opiniões se tornam “estranhas”, não parecem se referir a um mundo real, com atores realmente existentes, dotados de interesses e de objetivos a atingir, que montam estratégias e tomam decisões a partir delas.

Em face a estas características, surge uma segunda ótica, que concorda com a anterior na avaliação sobre a MP, mas que chega a esses resultados a partir de procedimentos mais empíricos e menos formalistas. É o que Da Ros (2008b, p. 39) chamou de “interpretação impositiva”, que considera as MPs um instrumento que dá ao Executivo a possibilidade de impor unilateralmente suas políticas, ou, conforme Amorim Neto e Tafner (2002, p. 7), que “o uso recorrente de MPs se constitui em verdadeira usurpação dos poderes do Congresso pelo Executivo ou subordinação daquele a este”. Em uma variante desta interpretação, chamada por Da Ros (2008b, p. 39) de “abdicativa”, há a responsabilização do Congresso por este estado de coisas, pois ele

tem sido passivo demais diante da elevada taxa de emissão de MPs pelo Executivo, mas não vê nisso a consequência de uma intenção deliberada do Executivo de emascular o Legislativo. Tratar-se-ia apenas de uma correção

funcional da inércia decorrente dos problemas de ação coletiva enfrentados pelo Poder Legislativo (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 7).

Logo, a MP é um mecanismo utilizado para fazer valer as preferências do Executivo frente a um legislativo recalcitrante (mecanismo unilateral do Executivo), o que poderia ser verificado pelo “uso abusivo” (ou melhor, o uso já seria um absurdo por si só; o “abusivo” indica a necessidade de servir como meio para governar e, nesse caso, mostra tanto a fragilidade do Presidente como práticas “não democráticas” sustentam provisoriamente a governabilidade). Como já indicado, a questão se desdobra em um presidente que, sem apoio majoritário no Legislativo, serve-se das MPs para se impor, o que consegue durante certo tempo e/ou que aumenta o conflito entre Executivo e Legislativo. Assim, no viés da ingovernabilidade, a inclusão da MP é sintoma de um arranjo institucional ineficiente, que precisaria de mecanismos excepcionais (e autoritários) para se manter, mas que não se sustenta muito tempo.

Monteiro (1995) tem a opinião de que o Congresso Nacional atua como homologador de decisões já estabelecidas. Ele expressa que é o mecanismo da edição de MP “que configura uma crescente transferência de poder de decisão da legislatura para os burocratas, a qual atinge seu auge no período 1993/94, com a implementação da política de estabilização de preços” (MONTEIRO, 1995, p. 2). O papel limitado do legislativo é decorrente do conhecimento privilegiado do executivo nos respectivos segmentos, favorecido pela informação privilegiada que possui. O autor utiliza as reformas econômicas dos anos de 1990 como pano de fundo para defender sua posição de abdicação de poderes precípuos do Legislativo em favor do Executivo. O poder de propor, resultado do uso das MPs, estabeleceu uma âncora institucional aos programas de estabilização da economia, mas acarretou uma instabilidade institucional que deteriorou o princípio de separação de poderes.

Para o autor, o Presidente exerce influência através de suas vertentes: a informal (capacidade de se associar à sua imagem) e a formal (capacidade de influenciar o legislativo). Na formal tem-se a condição de iniciar projetos de lei, poder de veto e possibilidade de emitir MP. O poder de legislar do presidente foi ampliado consideravelmente pela admissibilidade de utilização de MP. O autor continua: “em consequência, o Executivo passou a contar com um aumento expressivo de capacidade legislativa autônoma, a qual seria maximizada em 1993/94” (MONTEIRO, 1995, p. 5), pois durante esses anos há um deslocamento do poder de decisão no processo de escolhas públicas do Legislativo para o Executivo, o que ele denomina

de efeito de deslocamento. E que há uma continuidade desse deslocamento de poder ao longo do tempo, chamado de efeito de sustentação.

Com a emissão de MP, o Executivo tem poder de propor ou poder de agenda, que determina o tema a que o Congresso limitar-se-á a trabalhar e a analisar. Isso ocasiona forte condicionamento do processo decisório da legislatura, limitação do legislador em apresentar projeto de lei cujo tema já esteja estabelecido em MP e redução do legislador a manifestar-se favorável ou não a MP. Contudo, o autor conclui por afirmar que o mecanismo da MP proporcionou credibilidade as políticas públicas:

Estivesse a sequência das diferentes ações de estabilização de preços, empreendidas entre julho de 1993 e dezembro de 1994, sujeita ao procedimento de projetos de lei, talvez os resultados finais da estabilização econômica tivessem sido bem diferentes dos que foram efetivamente observados (MONTEIRO, 1995, p. 11).

A governabilidade (capacidade do governo em cumprir compromissos previamente assumidos) é promovida, e muito, pela utilização de MPs, mas dá-se de forma a contrariar a representatividade política em não raros casos. O embasamento disso é o volume de MPs emitidas em detrimento de projetos de lei. Cox e Morgenstern (2002) também entendem que a utilização de MPs é prejudicial ao sistema. Isso porque o grande risco de consagrar poderes de decreto na Constituição é que qualquer política que o governo considera importante, não apenas aquelas que colocam em risco a sobrevivência da democracia ou do sistema econômico, podem ser passados por decreto.

Desta forma, poderes de decreto enfraquecem os mecanismos de *accountability* horizontal e vertical, prejudicam a legitimidade de legislar em um regime democrático, e minam a confiança dos cidadãos e dos agentes econômicos sobre a estabilidade das decisões governamentais. E esta perda de legitimidade não é necessariamente compensado por um sistema mais eficaz da legislação.

Contudo, Almeida (2014, p. 18) destaca que em qualquer linha de argumentação, a tese da ação unilateral atribui menor importância aos poderes formais dos congressistas, alegando que a vigência imediata da MP, por criar fato consumado, impõe custos políticos significativos à sua rejeição ou alteração. Mas, para ele, a validade empírica deste argumento parece ser muito limitada, pois requer uma série de condições não triviais, a saber: a MP produzir efeitos concretos, de reversão politicamente custosa e em tempo curto o suficiente de forma que o

Congresso não possa rejeitar a medida de pronto. Assim, põe em cheque a primeira linha interpretativa, quando afirma:

A evidência não apoia as interpretações de que a MP é um instrumento antidemocrático e que o seu uso intenso implica prejuízo aos direitos decisórios dos parlamentares na produção de políticas públicas. Pouco mais de um quarto das medidas editadas (28%) tratou de questões rotineiras da administração pública federal. Quanto às demais, de potencial relevância político-partidária, o recurso à MP esteve sistematicamente condicionado ao interesse de uma maioria parlamentar, especialmente o de ter acesso à maior quantidade possível de informação para embasar a decisão legislativa (ALMEIDA, 2014, p. 46).

2.2 A Tese da Governabilidade

A noção de que o desenho institucional formulado pela Constituição de 1988 não era antifuncional e tampouco conduzia o país à ingovernabilidade ganhou força a partir da metade dos anos 1990, especialmente em função de pesquisas lideradas por Figueiredo e Limongi. Ao realizarem investigações empíricas, centradas no processo decisório do parlamento, eles encontraram uma série de evidências que comprovavam, ao contrário do que dizia a interpretação então vigente, que o Congresso Nacional não era uma instância de veto à plataforma legislativa do Presidente, sim que o Chefe do Executivo conseguia implementar as suas políticas e controlava os temas e o *timing* da atividade parlamentar (poder de agenda), tornando-se, na prática, o principal legislador do país.

As bases para esta governabilidade são dadas pelos amplos poderes institucionais do Presidente da República³, que o fazem capaz de exercer o poder de agenda e garantir que o Congresso Nacional se debruce sobre uma pauta legislativa que ele estabelece. Por sua vez, apesar de formalmente separado, o Legislativo não é uma instância de veto ao Executivo, desde que o governo tenha uma maioria parlamentar, a partir da qual acordos firmados podem ser cumpridos, o que é construído e sustentado por meio de coalizão, a aliança entre o Presidente, seu partido e outras legendas, o que ocorre no período eleitoral e também, e principalmente, após as eleições, quando o Presidente já está escolhido.

O cimento para a consolidação da coalizão não precisa ser a afinidade ideológica, e sim a oferta de cargos e de participação nos demais recursos do governo,

³ Dentre eles: edição de MP, veto sobre a legislação aprovada, iniciativa exclusiva em determinadas áreas, como a orçamentária; autonomia para formar o governo; indicação de nomes ao STF.

como a formulação de políticas públicas, já que a liderança presidencial é mais clara, forte e pré-existente, o que não ocorre nos sistemas parlamentaristas. Amorim Neto (2000) sugere que existe um modelo de coalizão mais propenso ao sucesso, aquele no qual há proporcionalidade entre as quantidades de pastas ministeriais que um partido recebe e de cadeiras que ele ocupa no parlamento, o que é medido pelo grau ou taxa de coalescência do gabinete.

E, ao inverso do que é afirmado pela ideia da ingovernabilidade, a coalizão se mantém e garante a base de apoio necessária no parlamento porque o Congresso Nacional é uma instituição que se organiza e opera a base de partidos, e não de parlamentares individuais, em um modelo centralizado no qual a disciplina partidária é a moeda corrente. Logo, ainda que as campanhas eleitorais e o voto possam ser descentralizados e personalizados, esta não é a regra de funcionamento do Congresso Nacional, onde os partidos são a autoridade, que é exercida especialmente pelo líder da legenda. Amorim Neto e Tafner (2002, p. 6), ao se referirem aos pressupostos seguidos por Figueiredo e Limongi, comentam: “os partidos brasileiros têm um comportamento legislativo altamente previsível e que os acordos que seus líderes entabulam entre si e com o presidente são seguidos por suas bancadas, permitindo assim uma alta taxa de aprovação das iniciativas do Executivo”. Na mesma linha, Palermo (2000) argumenta:

Esta interpretação do funcionamento institucional e das gestões de governo resulta, claramente, em uma refutação bastante convincente da visão consagrada. Tanto mais convincente quanto a crítica a essa visão não ‘joga fora a criança com a água suja’: aqueles que afirmam que a fragmentação institucional brasileira gera ingovernabilidade, fazem-no porque não levam em conta *todas* as variáveis relevantes; uma vez que estas são consideradas, pode-se entender por que os governos – apesar de as variáveis identificadas por Mainwaring, Kinzo, Stepan e outros autores funcionarem no sentido que eles sustentam – podem estabilizar e reformar. Por outro lado, há uma refutação também convincente do segundo enfoque que aqui discutimos: não é fiel aos fatos que quando o presidente opta por concentrar poder de decisão, faz-no através da exclusão de atores que, alienados, encontrarão cedo ou tarde uma forma de responder, gerando uma espiral de conflito e ingovernabilidade. Os instrumentos à disposição da Presidência modificam, sobretudo (Limongi e Figueiredo, 1998), os incentivos dos demais atores a cooperar com a mesma – se veem, em essência, forçados a fazê-lo. Mas não são alienados.

Neste cenário, ao permitir a existência de normas que produzem efeitos legais imediatamente sobre um amplo conjunto de temas, cuja iniciativa é definida autonomamente pelo Presidente, a MP se torna um poderoso instrumento institucional

a permitir ao Executivo controlar a agenda legislativa (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 7). Palermo (2000) afirma não haver para ele nenhum conflito insolúvel entre o Executivo e o Legislativo. A Presidência por sua própria característica, de ator individual, acaba por assumir algumas funções para melhor engrenagem do sistema. O Legislativo não é algo intransponível. A alta aceitabilidade das MPs comprova a governabilidade, pois elas são instrumentos utilizados pela Presidência com apoio do Congresso, que não se exime de seu papel político.

Para esta linha, portanto, as MPs não são uma forma de usurpação dos poderes legislativos por parte do Executivo, mas sim um meio de delegação legislativa, pois

Sendo esse o caso, o Legislativo delegaria poderes legislativos ao Executivo visando a superar problemas de ação coletiva, coordenação e instabilidade das decisões aos quais estaria particularmente sujeito. A delegação visaria, assim, a garantir mais estabilidade às decisões e maior eficiência aos resultados de políticas. Ou seja, a delegação de poderes ao Executivo não impediria o Legislativo de alcançar os objetivos por ele desejados. [...] essa seria talvez a única maneira de alcançar tais resultados. [...] Dito de maneira positiva, poderes legislativos excepcionais nas mãos do Executivo podem propiciar ganhos para o Legislativo e resultar em cooperação entre os dois poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.126).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) seria um exemplo dessa relação: a utilização de MPs de forma intensa durante esse período, conjugada com sucesso na estabilização econômica, reforma e a formação de governo de coalizão, e ausência de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo demonstrou que não se relaciona o uso de MP com ingovernabilidade.

A delegação do poder de decreto não deve ser vista como algo apócrifo; mas, antes, como um instrumento político que promove a governabilidade (condições de legalidade do governo para identificar necessidades e promover as transformações necessárias), de um complexo sistema. Carey e Shugart (1998), por exemplo, entendem que a interpretação que a vê como uma usurpação de poderes do Legislativo pelo Executivo por meio de MPs é um exagero, com o que concorda Almeida (2014). Como já transcrito, Almeida entende que as MPs não são instrumentos antidemocráticos e que seu uso, mesmo que intenso, não implica prejuízo aos direitos decisórios dos parlamentares na produção de políticas públicas, visto que muitas delas tratam de assuntos burocráticos da administração pública.

Nesse modelo, a agenda do Presidente e a da maioria legislativa se torna uma só, a chamada “agenda compartilhada”, consolidada pela coalizão, na qual partidos aliados têm acesso aos cargos e às atividades de governo, e este ganha apoio parlamentar para implementar suas políticas. Como argumentam Limongi e Figueiredo (2009, p. 86):

Não existe uma agenda previamente formulada e acabada para a qual, em um segundo momento, se busca obter apoio. A agenda efetivamente submetida pelo Executivo ao Legislativo é a agenda da maioria, cuja elaboração se dá no interior da coalizão do governo da qual, por definição, participam membros do Executivo e do Legislativo.

Logo, a MP é um instrumento de governo, cuja utilização não visa a superar resistências e instâncias de veto legislativas, pois estas não existem se a coalizão estiver bem azeitada, e sim se torna um meio para efetivar mais rapidamente e com eficiência as políticas do governo – que, não custa repetir, implica dizer o poder Executivo (a Presidência) e a maioria legislativa que o apoia. Como pondera Almeida (2014, p. 12), “do ponto de vista do Executivo [a MP] garante vigência imediata à política pública e gera menor custo de negociação, haja vista que a comissão, relativamente ao plenário, oferece maiores oportunidades de influência aos parlamentares individuais”.

Se a discussão quiser se desenvolver de modo “realista” em um cenário de “presidencialismo de coalizão”, o foco não pode se dar em torno de um conflito institucional entre Executivo e Legislativo, ele tem se centrar na relação entre Presidente e sua coalizão de apoio, e do papel que a MP desempenha nesse contexto. Na mesma medida, não cabe falar em usurpação de poderes legislativos, pois a MP envolveria simplesmente a delegação realizada pelo parlamento em benefício do Presidente, líder de uma aliança de governo majoritária.

A fundamentar tal percepção, esse novo paradigma interpretativo lembra que, apesar de todas as vantagens estratégicas do Executivo no que tange à emissão das MPs, ela sempre se refere a decisões legislativas e que, institucionalmente, a decisão derradeira é prerrogativa do parlamento, ou seja, a transformação de uma MP em lei efetiva, a incorporação de emendas ou a rejeição cabem ao Congresso Nacional, de modo que, em última instância, o Presidente não conseguiria aprovar suas MPs sem o apoio parlamentar.

Nessa medida, se o parlamento concorda com a atividade legislativa do Executivo e consagra as MPs emitidas, isto não ocorre porque este é “excessivamente forte” e impõe unilateralmente suas vontades ou à fragilidade institucional do legislativo, mas sim porque o Congresso Nacional (ou a coalizão governista majoritária) aceita esse jogo, dele participa, negocia o teor das decisões tomada e dele retira vantagens, seja na condição de parceiro do governo, seja quando encarado como poder autônomo e instituição específica. Conforme Amorim Neto e Tafner (2002, p. 8), “é possível entender as MPs como parte de um complexo e cambiável quadro de delegação dentro do presidencialismo brasileiro”. Um exemplo contundente desta tendência é o fato de, em determinadas circunstâncias, a MP é emitida pelo Executivo porque a base de apoio não deseja que a responsabilidade sobre uma decisão específica, polêmica ou impopular, recaia sobre suas costas, razão pela qual prefere e solicita que ela seja implementada pelo poder de decreto (CAREY; SHUGART, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Dentro dessa discussão, Pereira, Power e Rennó (2007) concluíram que MPs representam um executivo forte que é capaz de exercer e desenhar um poder considerável da legislatura. Por sua vez, Reich (2002) entendeu que MPs não representam necessariamente uma diminuição do poder legislativo, haja vista que decretos são uma expressão racional do Congresso e que, se for o caso, este é capaz de exercer a supervisão por meio de alterações (via PLV).

Negretto (2004) afirma que o Executivo, embora tenha o poder de agenda, pelo qual pode minimizar as opções políticas nas quais os legisladores trabalham, não pode desconsiderar o Poder Legislativo, principalmente no que tange ao seu poder de veto. Embora os executivos possam efetivamente usar decretos para manipular a agenda legislativa e obter um acordo o mais próximo possível de suas preferências iniciais, isso está sujeito a variações.

O mesmo autor apresenta três variações: a regra da aprovação de decretos, o nível de apoio partidário do presidente e a força do veto presidencial. Ele informa ainda que os presidentes pretendem ter papel ativo na decisão de políticas (e, diga-se de passagem, esse é um objetivo inerente de qualquer executivo). Mas, ao mesmo tempo, há o legislativo muitas vezes interessado no papel de se opor a tal intento, pelo simples fato de se opor. Daí a necessidade de apoio partidário no colegiado.

Silva (2011) enfatiza que a utilização de MPs pelo Executivo não se pode dar sem o apoio da maioria parlamentar. Nesse sentido discorre sobre o governo Collor

que, em seu primeiro ano de mandato, editou nada mais nada menos que 70 MPs, mas seu governo fracassou devido à falta de apoio no Congresso, comprovando que a utilização por si só do instrumento não garante governabilidade⁴. Antes, que o segredo de uma boa administração não é o uso de MPs, mas sim a presença de apoio parlamentar que permite o uso eficiente deste recurso. E complementa que “apesar de parte da literatura considerar o instituto da MP como um mecanismo autoritário, nas democracias configuradas mais recentemente é comum a existência de dispositivos semelhantes” (SILVA, 2011, p. 132).

Embora o Executivo não possa governar sem o apoio da maioria do Congresso, dado comprovado pela forma como as MPs são tratadas pelo Legislativo, o Executivo, com a utilização de MPs, possui uma poderosa ferramenta de governar, a qual ganha ainda mais eficácia se este possui uma coalizão de apoio majoritária. Assim, ele tem controle de agenda referente aos assuntos nos quais trabalham os parlamentares, possui barganha política no controle de cargos, e também evita comportamentos oportunistas, individualistas e imediatistas de membros do Congresso, formando um verdadeiro “presidencialismo de coalizão”, no qual o sistema de governo se estabelece com base na maioria do Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Os poderes dados ao Presidente forçam o Congresso a cooperar e a participar do processo de tomada de decisão, a fim de evitar a paralisia governamental.

Carey e Shugart são defensores dessa linha, uma vez que, após estudo sobre poder de decreto em vários países, concluem:

O que observamos como decreto é com frequência tanto o poder delegado pelas legislaturas através de lei, como o poder de decreto assegurado nas Constituições. Mais do que isto, quando examinamos as características institucionais de sistemas onde o decreto é observado, encontramos padrões consistentes com a proposição de que os decretos não significam necessariamente que os interesses legislativos, tanto interesses em políticas públicas como interesses institucionais, estejam sendo marginalizados (CAREY; SHUGART, 1998, p. 32).

Quanto àqueles que argumentam que há, sim, um uso abusivo de MPs, mas nem por isso prejudicial ao sistema político, Almeida (2014) entende que a MP não é prejudicial à representatividade, mas que é uma delegação tácita de poderes. Trata-se de uma lógica informacional, apesar de sua utilização intensificada. Aduz que o

⁴ Nesse sentido, como foi visto anteriormente, Collor também é utilizado como exemplo pela ideia da ingovernabilidade.

uso tem se situado na implantação da agenda econômica do governo e para assuntos administrativos, com baixo potencial de conflito político-partidário.

A lógica informacional foge da posição unilateral e delegativa (as duas correntes antagônicas) para o fundamento de que os parlamentares não conhecem completamente os resultados das políticas que eles precisam escolher. Os parlamentares não possuem o conhecimento do resultado das políticas públicas a serem implementadas e os custos de buscar tal conhecimento não se mostram viáveis na rotina legislativa que por si só já possui sua complexidade.

É o Executivo que possui o conhecimento do assunto, nesse sentido ele é o especialista. De forma que é normal que a maioria do processo legislativo seja de iniciativa do Executivo. Ele detém o poder de agenda por suas próprias características. Conforme Almeida (2014, p. 24), “das leis federais (ordinárias e complementares) aprovadas desde janeiro de 1989 e até o final de 2012, 71% tiveram origem no Executivo”. E isso não é privilégio somente da democracia brasileira, justificado no fato de que o Executivo possui uma vantagem informacional. E o Congresso reconhecendo isso, delega ao Executivo poderes legislativos com motivação informacional.

Almeida (2014) admite que a utilização de MP não autoriza o Executivo a alterar o resultado do processo legislativo a seu favor e contra o interesse da maioria do parlamento. Ou seja, as MPs devem seguir a preferência da maioria, sob pena de fracasso do instrumento, dado este comprovado pelo ocorrido no governo de Collor, que teve várias MPs rejeitadas e alteradas, uma vez que não possuía mais apoio no Legislativo, resultando na ingovernabilidade de sua gestão.

Na visão de Amorim Neto e Tafner (2002, p. 21), reportando-se ao jogo que se estabelecia entre Executivo e Legislativo vigente quando as MPs podiam ser reeditadas ilimitadamente (pré-EC 32/2001), os parlamentares efetivam e delegam poder ao Executivo, mas se preocupam também em monitorar o modo como o Presidente se utiliza dessa autorização, e que

o intervalo entre a emissão de uma MP pelo Executivo e sua votação pelo Congresso é justamente o período que tem o último para escutar possíveis *alarmes de incêndio* acionados pelos grupos sociais afetados pela MP. Ou seja, tal qual predito pela teoria, trata-se de um mecanismo de monitoramento eficiente e de baixo custo, convenientemente à disposição de um Congresso notoriamente despreparado, do ponto de vista técnico, para avaliar o impacto de decisões governamentais.

Se, no caso de uma MP específica, esses alarmes soam, é um sinal de que a maioria de sustentação do governo deve negociar e/ou pressionar o Executivo para que a MP seja ajustada, o que implica, também, que ela não deve ser apreciada no prazo de 30 dias, mas sim ser reeditada com modificações – e esse processo prosseguirá até que todos os interesses sejam contemplados, ocasião em que finalmente pode deixar de ser MP e se tornar lei ordinária. Ou, no dizer dos autores:

a alta taxa de reedição de MPs pode ser entendida como o resultado não da passividade, incapacidade ou desinteresse do Congresso em apreciá-las, mas, sim, como consequência de uma escolha racional da maioria parlamentar no que concerne à maneira mais eficaz de obter informações sobre seus efeitos (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 21).

A EC 32/2001 alterou a dinâmica do jogo em torno da MP e o comportamento dos atores, visto que modificou as regras que disciplinam o instituto⁵. A definição de limites materiais expressos às MP, a limitação do número de prorrogações (uma)⁶, o estabelecimento de um prazo limite máximo de 120 dias de vigência da MP (extensível em caso de recesso parlamentar), a tramitação em cada casa legislativa e a inserção em regime de urgência, passado determinado prazo de tramitação (45 dias), enfim, todos esses recursos reunidos tornaram imperativa a apreciação pelo Legislativo, além de criar o “trancamento da pauta”, impor negociações e acordos mais rápidos entre Executivo e base de apoio, e privara ambos de procedimentos protelatórios por meio das reedições sucessivas. Entretanto, para esta corrente da governabilidade, todas essas mudanças não alteraram o principal, ou seja, a delegação do Legislativo ao Executivo e a ação coordenada entre ambos no que tange à utilização da MP.

A literatura se dedicou a analisar como essa dinâmica foi alterada pela EC 32/2001, o que é especialmente relevante para esta dissertação, tendo em vista que todo o período analisado (2003-2014) se deu na vigência desse novo arranjo institucional.

⁵ Para Pereira, Power e Rennó (2007, p. 81): “a reforma de 2001 nasceu de uma combinação complexa de fatores de curto e longo prazo. Uma condição de pano de fundo foi o gradual aumento de insatisfação dos parlamentares no período pós-1998, mas três condições conjunturais em 2000-2001 têm sido frequentemente citadas para explicar a aprovação da EC 32”: a eleição pela primeira vez de um membro do PSDB para a presidência da Câmara dos Deputados; a aproximação do término do segundo governo FHC; a possibilidade de a oposição (Lula) vencer a disputa presidencial. Para uma análise da tramitação e das negociações políticas em torno do tema, ver: Machiaveli (2009).

⁶ De fato, não é uma reedição como ocorria antes da EC 32/2001, com a possibilidade de incorporar modificações, mas sim de prorrogação, realizada pelo próprio parlamento e não pelo Presidente, o que ocorre tão pronto vença o período de 60 dias e a análise pelo Congresso Nacional não tenha se encerrado.

Em geral, pode-se dizer que foram frustradas as expectativas positivas iniciais, segundo as quais a mudança realizada no modelo frearia o apetite do Executivo e ampliaria o papel do Congresso na apreciação daquelas MPs editadas. Afinal, o número de reedições de fato se reduziu, mas o de MPs originais cresceu, assim como o grau de participação das MPs nas iniciativas legislativas do Presidente⁷; o mecanismo de “trancamento da pauta” fez com que cotidianamente o parlamento não tivesse autonomia para definir as questões sobre as quais deliberaria, tornando-o mais fortemente “refém” da agenda presidencial⁸. Esta percepção é tão intensa que se encontram títulos que, ao se referirem à mudança, falam em “consequências imprevistas” (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007), “pior a emenda fixa que o remendo provisório” (FIGUEIREDO, 2008b) e “efeitos não antecipados” (MACHIARELLI, 2009).

No entanto, este tipo de interpretação se revelou demasiadamente pessimista. Estudos posteriores explicaram mais detidamente a nova dinâmica. Por exemplo, o aumento no número de MPs originais é reputado por Da Ros (2008a, p. 156) a uma consequência esperada das mudanças institucionais, visto que “aquelas alterações unilaterais, veiculadas por meio das mudanças em MPs reeditadas, foram direcionadas à única forma do poder Executivo promover alterações unilaterais do *statu quo*, isto é, às medidas provisórias que, com a EC n. 32/2001, passaram a ser somente as originárias”. Estudo do IPEA (2011, p. 3) chegou a colocar em dúvida a premissa do aumento do número de MPs originais sob a alegação de que o acréscimo se concentrou naquelas de temática orçamentária (abrem créditos adicionais ao orçamento da União), que passou de 11% para 26% do total de MPs originais emitidas, mas que em outros assuntos o mesmo não se verificou. Logo, “a reforma, [...] na verdade, reduziu o uso desse instrumento na produção de leis e de políticas públicas”.

Quanto ao trancamento da pauta, ele é visto como um novo e importante mecanismo que o Executivo ganhou, pois, conforme a avaliação de Limongi e Figueiredo (2003, p. 297), o legislativo amarrou as suas próprias mãos, mas não o fez na mesma medida com o Presidente, que continuou com o poder de editar decretos com força de lei. Segundo Pereira, Power e Rennó (2007, p. 91), este mecanismo

⁷ Os dados relativos a esses comportamentos serão apresentados e apreciados no próximo capítulo.

⁸ No período pós-EC 32/2001 até maio de 2009, em média 61% das sessões da Câmara dos Deputados estiveram trancadas por causa de MPs e 58,72% das proposições apreciadas eram MPs (SOUSA, 2009, p. 32-35).

aumentou ainda mais o poder de agenda do presidente, que pode forçar o Congresso a tomar uma posição quanto à MP dentro de relativamente pouco tempo, ocasião em que tem menos tempo para observar as repercussões da ação presidencial. Da mesma forma, para Machiaveli (2009, p. 105), o Presidente ampliou seu poder, pois não precisa mais da intermediação dos líderes partidários para definir a agenda legislativa, basta existir MP não apreciada no prazo determinado pela EC 32/2001, o que é regra⁹.

Conforme Figueiredo (2008a, p. 61-62), isto fez com que cada vez mais as MPs fossem utilizadas, como se se instalasse um círculo vicioso, pois

se a pauta está trancada, e o governo precisa enviar novas propostas sobre questões administrativas que necessitam ser encaminhadas para o andamento do governo [...] e que são constitucionalmente de sua iniciativa exclusiva, o presidente acaba por editar nova Medida Provisória. [...] Alterações de MPs ainda em tramitação também podem levar à edição de novas MPs. Mesmo quando alguma lei complementar ou emenda constitucional precisa ser votada [...], a pauta é destrancada com a edição de novas MPs, revogando as que estão impedindo o processo.

Porém, a EC 32/2001, ao alterar o jogo das MPs, também chamou o Congresso Nacional a desempenhar papéis mais ativos e explícitos no processo de apreciação das medidas. A necessidade de a MP ser votada em um determinado prazo acabou com a possibilidade de o Presidente e a coalizão majoritária impedirem a votação e mantê-la em vigência por meio da reedição, e também aumentou os custos para eles ao obrigá-los a garantir o quórum necessário ainda na vigência da MP. Na mesma medida, deixou o processo mais “visível”, pois reduziu o tempo e o impacto das negociações realizadas longe do plenário e dos holofotes, e protegida pelo mecanismo da reedição. E ainda fez com que o legislativo tivesse de abandonar a manifestação tácita e adotar a expressa, via votação (FIGUEIREDO, 2008a, p. 60-62). Como afirma a autora, “o que de fato muda, e radicalmente, com a nova regulamentação, são os indicadores de participação do Congresso no processo de apreciação e aprovação das MPs” (FIGUEIREDO, 2008a, p. 62).

⁹ Conforme Pereira, Power e Rennó (2007, p. 92), entre setembro de 2001 e julho de 2006, a agenda da Câmara dos Deputados ficou sobrestada em aproximadamente 60% das sessões plenárias. Levantamento de Sousa (2009, p. 35), que avança a maio de 2009, registra uma ampliação desse índice para 61%. Já os dados de Gobatto (2013, p. 46), que vão até 2012, registram média de 55,31% das sessões ordinárias e extraordinárias sobrestadas. Segundo Machiaveli (2009, p. 103), no Senado o cenário foi ainda mais grave: entre 2005-2008, 68,2% das sessões deliberativas ficaram “trancadas”.

Nesse diapasão, o conjunto de mudanças propiciou novas estratégias de ação aos parlamentares e às minorias, deixando o jogo das MPs mais rápido e complexo. Cunha (2014, p. 69) aborda uma dessas ações: a ampliação da alteração do texto original da MP, realizado por meio da apresentação de emendas, as quais, quando aceitas pelo relator, transformam-na em PLV.

Figueiredo (2008a, p. 62) lembra que a simples existência do PLV não seja indicador suficiente para afirmar um papel mais ativo da oposição, pois a própria coalizão governista é que pode ajustar suas preferências via emendamento, visto que “ele próprio [o Executivo] não pode alterar uma MP por meio de reedição” – o que ocorria antes da EC 32/2001. No entanto, reconhece que é inegável o caráter mais público e ativo do Congresso na apreciação das MPs, demarcado pelos PLVs¹⁰.

Assim, Cunha (2014, p. 63) argumenta que “uma análise dos PLVs permite também que se considere o Congresso Nacional não como um corpo monolítico que apenas aceita ou rejeita os atos presidenciais, mas sim como uma arena de negociação, barganha e acomodação dos pontos da agenda presidencial”. Como pondera o autor, já que se tornou imperativo que as MPs sejam apreciadas pelo Congresso em razão do trancamento da pauta e de um prazo mais exíguo de validade, e não é mais possível protelar a decisão por meio de reedições sucessivas, passa a ser oportuno, quando de interesse dos parlamentares, tentar “alterar” a proposta original do Executivo, inserir mudanças, incluir novos temas e, assim, aproximar a questão “agendada” pelo Presidente de seus pontos de preferência.

Antes desse estudo, Reich (2002) havia observado que quanto mais emendas tem uma MP – ainda no período pré-EC 32/2001, pois aborda aquelas emitidas até 1998 – aumenta a probabilidade de ela ser aprovada como PLV, bem como que não sofrerá vetos de parte do Presidente.

Na análise dos PLVs, o estudo de Cabral (2013) descortinou outra estratégia que os parlamentares passaram a utilizar na dinâmica das MPs: aproveitando a rápida tramitação, eles procuram incluir via emendas assuntos não relacionados ao texto original da MP, ainda que tal prática seja explicitamente vedada na Resolução nº 01/2002¹¹. O levantamento do autor, que envolveu 468 apresentadas entre 11 de

¹⁰ O que a autora procura indicar é que a informação relativa ao aumento de PLV deve ser analisada empiricamente para confirmar ou não essa expectativa. E é isto o que o trabalho de Cunha (2011, 2014) se propõe a realizar.

¹¹ Ressalva-se que o Presidente também se vale a prática de incluir vários temas em uma única MP, conforme Cabral (2013).

setembro de 2001 (data da promulgação da EC 32) e 31 de dezembro de 2011, encontrou cerca de um terço (143 ou 31%) das MPs com a inclusão de pelo menos dois temas não relacionados entre si, seja por iniciativa do Executivo, seja dos parlamentares¹².

Nesse contexto, não se pode esquecer que foi oferecida uma vantagem estratégica à oposição e às minorias legislativas, que podem se utilizar da obstrução – o impedimento de que a sessão ocorra ou que ela delibere –, já que o ônus de obter o quórum e os votos necessários à aprovação da MP passou para o governo (FIGUEIREDO, 2008a, p. 61).

Um recurso adicional que a oposição passou a utilizar é o de requerer que a decisão sobre as MPs ocorra por meio de votação nominal, o que põe a nu as posições dos parlamentares perante a opinião pública e a mídia, testa a consistência da coalizão majoritária e, a depender do assunto em apreciação, pode reverter em derrotas não previstas pelo governo. Levantamento de Figueiredo (2008, p. 63) indicou que votações nominais de MPs, que haviam atingindo 2,7% no período FHC anterior à EC 32/2001, passaram a 11,8% após a entrada em vigor dessa EC, ainda no governo FHC, e atingiram 37,3% no período Lula.

Assim, a avaliação de Inácio (2009, p. 366) é de que “a proibição da reedição e o imperativo de apreciação das MPs têm configurado um contexto estratégico favorável aos movimentos das oposições no sentido de provocarem barganhas sequenciais com o governo”.

2.3 Síntese

Na seara política, portanto, as MPs, ao lado das leis delegadas e da emissão de decretos regulatórios, são vistas pela corrente interpretativa a qual esta pesquisa se filia como mecanismos de delegação legislativa, na qual o Congresso delega ao Executivo o poder de legislar (poder de decreto). São interações legítimas entre os Poderes Executivo e Legislativo com objetivo de promover a governabilidade, ou seja,

¹² Os resultados apontam que 78% dessas 143 MPs já “nasceram” com múltiplos temas, ou seja, foram assim editadas pelo Presidente. Contudo, os parlamentares incluíram temas não correlatos em 52% desse universo de 143 MPs, de modo ao autor declarar a “corresponsabilidade de presidentes e parlamentares pela ocorrência de pacotes legislativos multitemáticos” (CABRAL, 2013, p. 50).

evitar o engessamento do Estado em matérias importantes que requerem uma resposta rápida do Governo.

Mas, há divergências, como já foi indicado. MPs não raro costumam ser vistas no senso comum e pela primeira corrente interpretativa – a que afirma a ingovernabilidade do modelo político brasileiro –, como um resquício da ditadura que herdou a nova democracia brasileira. O uso de MPs seria atentatório ao princípio de separação de poderes previsto no segundo artigo da Constituição: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A ressaltar, em primeiro lugar, que a Constituição não determinou que esses três poderes seriam apartados uns dos outros, estanques entre si. Seriam, sim, independentes, ou seja, um não dependeria do outro para exercer suas funções típicas. A Constituição também afirmou nesse ponto, formulado pelo constituinte originário, que os poderes atuariam em harmonia, isto é, um poder influenciando de certa maneira o outro, para que esta harmonia se dê.

O Poder Legislativo não abdica de suas prerrogativas ao permitir ao Executivo o uso de MPs. Estas, como já exposto neste trabalho, são medidas que se apresentam como necessárias muitas vezes para fazer frente a problemas e circunstâncias sociais que exigem rápida resposta, embora o texto constitucional não estabeleça especificadamente qualquer elemento que substantive ou forneça critérios para definir o que seria “necessário” e tampouco “urgente”, de forma a atribuir ao Presidente a prerrogativa de definir como tal as questões que assim considerasse. Os fatos sociais cada vez mais se apresentam complexos e exigem resposta mais rápida do Governo para a preservação de condições mínimas de bem-estar social. Assim, cabe perguntar: se ambos os poderes tiverem condições de mutuamente impedir as decisões, não estariam presentes as condições para paralisia do governo – exatamente aquelas advogadas pela interpretação de ingovernabilidade?

Na dimensão institucional da delegação, a relação Executivo-Legislativo é estabelecida constitucionalmente, em outras palavras, pelos próprios legisladores, representantes legítimos do povo. As atribuições de cada poder, a forma de decisão dos impasses e o funcionamento interno estão na Constituição. Se há o estabelecimento do instrumento da delegação, porque não o utilizar? Mas se o legislativo delega, o Executivo a este presta contas, o que está claramente delimitado pela previsão constitucional da análise pela Comissão Mista e na votação imediata

pelas duas casas do Congresso – e ainda seria possível agregar o chamamento ao STF, pois sobre as MPs cabe o controle jurisdicional de constitucionalidade.

Por consequência, a MP não é uma carta branca dada ao Presidente. Trata-se de desenho institucional de freios e contrapesos, no qual um poder controla o outro. Quando o Executivo executa atos especiais ou extraordinários, aqueles nos quais não se constituem na sua função precípua ou típica que é executar, fica o Executivo limitado a agir conforme a delegação que lhe foi dada pelos atos gerais praticados pelo Legislativo. Havendo exorbitância, não somente o Legislativo pode agir (como, por exemplo, rejeitando uma MP), como também o próprio Judiciário poderá ser acionado (com, por exemplo, por meio de uma ADI).

A delegação de poderes do Legislativo para o Executivo pode ser vista não somente em benefício do Executivo, mas também do próprio Legislativo. Conforme Figueiredo e Limongi (1999, p. 126), “poderes legislativo excepcionais nas mãos do Executivo podem propiciar ganhos para o Legislativo e resultar em cooperação para os dois poderes”.

Ganho para o Legislativo (ou para a maioria legislativa, supostamente que compõe a coalizão de sustentação do governo) porque alguns objetivos por ele traçados podem ser alcançados por meio de MPs sem maior desgaste político, embora exijam negociação entre os dois poderes com vistas a atingir o “ponto ótimo” para ambos.

Assim, conforme propugnam Figueiredo e Limongi, a MP não usurpa ou exclui o Legislativo do processo de formulação de leis, mas o conduz ou o força a negociar nos termos da agenda formulada pelo Executivo – e não há “nada de excepcional” nesta vantagem estratégica do Presidente, em se tratando de um sistema de governo presidencialista. E este é o elemento contingencial e necessariamente empírico a ser buscado pelo trabalho e a princípio não passível de resposta pela matriz interpretativa liderada por Figueiredo e Limongi: em que termos essas negociações se processaram nos governos Lula e Dilma.

Machiaveli (2009) entende que conceder poder ao Executivo por meio de MPs não se relaciona com algum despreparo dos congressistas ou mesmo com questões de economia de tempo. Mas que, em verdade, trata-se de uma estratégia que é racional, voltada a preservar acordos e a evitar pronunciamentos públicos acerca de medidas impopulares. Isso é confirmado pelas várias medidas referentes aos planos

de estabilização da economia que foram implementados por meio de MPs. A mesma autora aduz que:

Mecanismos de controle da agenda existem em todos os sistemas políticos e são essenciais para a redução dos custos de transação inerentes à negociação entre vários atores. A delegação da definição da agenda para o Executivo não retira o controle do Legislativo sobre as propostas apresentadas, mas reduz o leque de opções disponíveis, facilitando a coordenação das preferências (MACHIAVELI, 2009, p. 133).

Para confirmar, Cunha (2011, p.16) destaca o processo de delegação de poderes como “um sistema capaz de evitar situações-limite entre o Presidente e o Congresso, sem com isso abrir possibilidade de que o Presidente possa ignorar ou contornar o Congresso Nacional”. Muitas vezes o Executivo antecipa-se ao legislativo, isso quer dizer, apresenta medidas que tem o condão de serem aprovadas com mais facilidade. MPs que são de difícil aceitabilidade no Congresso podem ser, não raro, descartadas em razão do alto custo de negociação que o Governo teria para cumprir. Trata-se de uma medida de antecipação, que faz com que a maioria das MPs sejam aceitas pelo Legislativo.

* * *

Vistas as linhas interpretativas sobre as MPs, resta destacar que a dissertação pretende contribuir para esta discussão ao verificar como se dá a relação Executivo-Legislativo no que tange à apresentação e ao tratamento das MPs no período 2003-2014. Tal desafio teórico, que só pode ser efetivamente vencido por meio de pesquisa de base empírica, será a preocupação do capítulo seguinte.

Capítulo 3 As MPs editadas pelos governos Lula e Dilma (2003-2014)

Os dois capítulos precedentes procuraram demarcar o terreno para a realização da análise específica desta pesquisa. O primeiro capítulo apresentou os traços institucionais essenciais da MP e o segundo, as correntes interpretativas a respeito deste poder de decreto do Executivo nacional.

O presente traz uma contribuição própria à temática, pois aborda os dados coletados relativos às MPs editadas pela Presidência da República entre 2003 e 2014, os quais compreendem dois aspectos distintos do jogo das MPs: a) a identificação do governo que as emitiu, de modo a registrar a intensidade do uso deste recurso a cada mandato; b) o tema a que se referem essas MPs, de forma a delimitar as políticas que prioritariamente têm sido propostas por este meio. Essas variáveis serão trabalhadas a partir das categorias discriminadas no quadro abaixo.

Variável	Categorias
Governo	(1) 1º mandato de Lula ou Lula I (01 jan. 2003 – 31 dez. 2006), subdividido por ano (2) 2º mandato de Lula ou Lula II (01 jan. 2007 – 31 dez. 2010), subdividido por ano (3) 1º mandato de Dilma (01 jan. 2011 – 31 dez. 2014), subdividido por ano
Temática	(1) administrativa (2) social (3) econômica (4) jurídica

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5 - Variáveis trabalhadas pelo capítulo

Ressalva-se que as escolhas metodológicas e os detalhes sobre critérios utilizados para a obtenção e especialmente as classificações das MPs, essenciais para compreender os procedimentos da pesquisa e a validação dos resultados alcançados, serão especificados antes da apresentação de cada um desses aspectos, portanto, na seção respectiva.

Por fim, é válido destacar que, para fornecer subsídios às análises, esses dados serão contextualizados com períodos anteriores, seja na vigência do antigo modelo institucional que regia as MPs (da promulgação da Constituição de 1988 a 11 de setembro de 2001), seja no atual desenho, mas não coberto pelo recorte adotado por este estudo (de 12 de setembro de 2001 a 31 de dezembro de 2002, compreendido pelo período final do segundo governo FHC ou FHC II).

3.1 As MPs editadas

A identificação das MPs por governo foi a que pareceu ser mais simples de realizar e a forma mais conveniente de pesquisar. Após esse primeiro passo, fez-se a classificação dessas MPs pela sua data de edição (conformada pela publicação no Diário Oficial da União), comparada com o período de vigência do governo que as emitiu. Desse modo, todas aquelas editadas entre: a) 1º de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2006, foram computadas ao governo ou 1º mandato Lula (também denominado Lula I); b) 1º de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2010, foram registradas para o 2º período Lula (ou Lula II); c) 1º de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2014, corresponderam ao governo Dilma.

Apesar de simples e de aparentemente óbvio, tal critério contempla uma decisão que não é tão evidente quanto possa parecer. Machiaveli (2009, p. 95-96), ao trabalhar com o levantamento quantitativo de MPs emitidas por ano, antes da EC 32/2001, quando havia a possibilidade de múltiplas reedições, defrontou-se com resultados distintos, fruto de critérios diferentes para registrar a data de emissão de uma MP. Além da eventual diferença entre a data de assinatura e de publicação – e a MP passa a valer somente após a publicação –, o Palácio do Planalto contabiliza pela data da última reedição antes de ter sido definida sua tramitação, enquanto o Cebrap, fonte dos dados utilizados por Figueiredo e Limongi em seus influentes estudos, opta pela data da primeira edição. Tal problema se resolveu no período pós-

EC 32/2001, em razão da ausência de múltiplas reedições, embora ainda sejam possíveis variações no que tange à data na qual a MP é registrada pelas pesquisas.

3.1.1 Resultados

Tabela 1 - MPs editadas por mandato e ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)¹

Ano	N				%			
	Lula I	Lula II	Dilma	Total	Lula I	Lula II	Dilma	Total
1º	58	70	36	164	24,2	39,1	24,8	29,1
2º	73	40	45	158	30,4	22,3	31,1	28,0
3º	42	27	35	104	17,5	15,1	24,1	18,4
4º	67	42	29	138	27,9	23,5	20,0	24,5
Total	240	179	145	564	100	100	100	100

Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

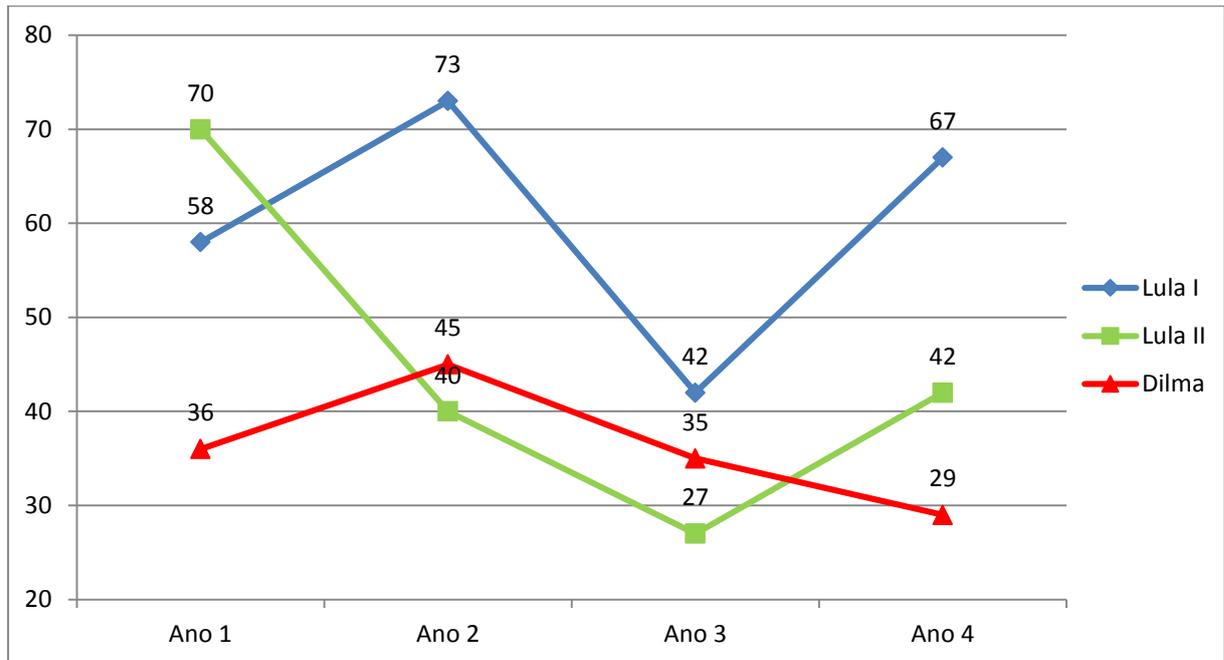
As informações constantes na Tab. 1 mostram que nesses 12 anos de análise foram emitidas 564 MPs originais, o que equivale a uma média de 3,93 por mês. O governo Lula I editou mais MPs do que o de Lula II e o de Dilma, e o número absoluto se reduz ao longo das gestões (240, 179 e 145), de modo que a produção de MPs de Dilma corresponde a 60,4% daquela realizada por Lula I.

Os dados permitem verificar que os três governos emitiram mais MPs na primeira metade do mandato. No caso de Lula I, a produção nos dois primeiros anos correspondeu a 54,6% do quadriênio; no de Lula II, 61,5% e no de Dilma, 55,9% do total. A ressaltar que esses índices de Lula I e de Dilma são muito semelhantes, a lembrar que ambos têm em comum o fato de serem o 1º mandato de um titular do cargo que poderia pleitear a reeleição (o que fizeram com sucesso). Igualmente, ambos produziram mais MPs no 2º ano do mandato e em intensidades muito próximas (30,4% no caso de Lula I; 31% no de Dilma), sendo que Lula II não segue esta tendência (o destaque fica para o 1º ano, quando emitiu 39,1% do total).

Mas também há diferenças a serem registradas: o ano menos ativo nesse quesito para os dois governos de Lula foi o 3º (com 17,5% e 15,1% da produção total), enquanto o de Dilma foi o 4º (29, ainda assim com média de 2,4 por mês). Apesar

¹ Apenas para registrar: o 1º ano de cada governo é 2003, 2007 e 2011; o 2º ano, 2004, 2008 e 2012; o 3º, 2005, 2009 e 2013; e, por fim, o 4º, 2006, 2010 e 2014.

disso, em termos absolutos, no ano em que editou menos MPs (42), Lula I só não foi mais produtivo do que um dos períodos de Dilma (o 2º, quando esta editou 45 MPs). Pode-se destacar, ainda, que o ano com menos MPs editadas de Lula II (27) é o menor patamar do período em análise.



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 1 - MPs editadas por ano do mandato presidencial e em número absoluto (Brasil, 2003-2014)

Pelo Gráfico 1, identifica-se que nos quatro anos em análise, Lula I se utilizou de mais MPs do que Dilma: a linha azul, correspondente ao governo Lula I, está sempre acima da vermelha, que se refere à administração de Dilma. Outros pontos em comum entre os dois governos são: o acréscimo na utilização de MPs no 2º ano, atingindo um ápice (73 e 45, respectivamente); o decréscimo na utilização de MPs no 3º ano (para 42 e 35, respectivamente), sendo que ele é mais intenso no caso de Lula I (redução de 42,5%) do que de Dilma (22,2%), observável pela inclinação das linhas respectivas. É neste momento, também, em que há a menor diferença entre eles na quantidade de MPs emitidas (7, em favor de Lula), pois nos outros anos ela foi de 22 no 1º ano, subiu a 28 no 2º e atingiu 38 no 4º. Diferença houve no 4º ano de mandato, no qual houve um acréscimo de uso de MPs no governo de Lula I (de 42 no ano anterior para 67), mas um decréscimo no de Dilma (de 35 para 29).

Desse modo, as trajetórias que os dois mandatos registram no que tange à emissão de MPs são distintas: até o 3º ano, elas tinham se apresentado como idênticas (cresce na passagem do 1º para o 2º ano e cai quando se completa o 3º ano). Todavia, então se modifica, com nova subida no caso de Lula e queda no de Dilma, a ponto de o 4º ano registrar a mais elevada diferença (38 MPs a mais). Logo, verifica-se que a trajetória do governo Lula I é mais alternada e a de Dilma mais constante, pois após o ápice no 2º ano, nela registram-se quedas sucessivas no número de MPs emitidas no 3º e no 4º ano.

O comportamento da linha verde, correspondente ao governo Lula II, é diferente: no 1º ano, ela se posiciona acima da azul (Lula I), mas nos demais períodos fica sempre abaixo, a exemplo do que ocorre com a linha vermelha (Dilma). Ao contrário dos demais, há um decréscimo no 2º ano de Lula II e nova queda no 3º ano (o único em que o movimento das linhas alusivas aos três governos é idêntico), registrando-se acréscimo no 4º. Desse modo, a comparação entre Lula II e Dilma indica linhas que se cruzam: no 1º e no 4º ano, a verde está acima, e no 2º e no 3º ano, é superada pela vermelha.

Contudo, é preciso reunir mais dados e elementos antes de verificar se esta tendência de maior “timidez” do governo Dilma se confirma em outros aspectos alusivos às MPs, o que ocorrerá na continuidade da investigação.

3.1.2 Comparação com os governos anteriores

Outro olhar sobre estes dados pode analisar a emissão de MPs dos governos Lula e Dilma em comparação ao dos presidentes que os antecederam. Antes, porém, é preciso indicar uma série de elementos para que as comparações não sejam indevidas.

Um deles, relativo ao desenho institucional, indica que os governos Sarney, Collor, Itamar e FHC I se desenvolveram totalmente na vigência do modelo original da MP, aquele definido na CF 1988; FHC II vivenciou tanto este quanto aquele decorrente da EC 32/2001. E as gestões de Lula e de Dilma, como é sabido, desenrolam-se sob a égide da EC 32/2001. Logo, os modelos institucionais não são equivalentes e a comparação precisa estar atenta a tais diferenças, pois, como afirma Abramovay (2012, p. 76): “[...] a comparação entre os períodos não pode ser feita, no tocante à

boa parte dos dados, de maneira taxativa – o que não significa que não seja possível, a partir dos dados, perceber diferenças entre os períodos”².

Frente a essas diferenças institucionais, a literatura registra, por exemplo, que a partir do governo Itamar, seguindo-se a intensificação nas duas administrações comandadas por FHC, estabeleceu-se fortemente a adoção do mecanismo da reedição das MPs, inclusive com modificações no texto original e eventuais incorporações de novos temas, o que impacta no número de MPs originais³. Sobre os impasses em torno da contabilização das reedições, Abramovay (2012, p. 75-76) lembra que em torno de 700 realizadas no governo FHC incluíam modificações no texto original, logo poderiam ser consideradas MPs originais. No entanto, “esta abordagem também não é possível, pois, apesar de alteradas, essas reedições produzirão, se convertidas, apenas uma lei”⁴.

Ainda é preciso considerar as dificuldades metodológicas. Os dados variam conforme a fonte utilizada – e elas são muitas: Massuda (2001, p. 78), Abreu Júnior (2002, p. 41), Valle (2004, p. 89), Amaral Júnior (2004, p. 205), Barioni (2004, p. 222-227), Giacomet (2006, p. 27), Tavares Filho (2008), Pereira, Power e Rennó, (2007, p. 77), Da Ros (2008a, p. 146), Inácio (2009), Machiaveli (2009, p. 95), Sousa (2009, p. 29) e Abramovay (2012, p. 79). Há diferenças entre elas, no modo de contabilizar MPs originais e no período abarcado por cada uma. Do mesmo modo, as que abordam a média de MPs editadas por mês (um dos quesitos a ser analisado pela dissertação) também se distinguem porque o número de meses dos governos é calculado de modo distinto.

Diante desse impasse nesse campo, procurou-se utilizar o menor número possível de fontes diferentes para compor o quadro necessário e, obviamente, houve

² Outros autores preferem evitar a análise do conjunto do período e, em razão de aspectos contextuais, adotar recortes mais delimitados. Este é o caso de Pereira, Power e Rennó (2007, p. 82-83), que iniciaram a análise em janeiro de 1995, sob a alegação que no período anterior (1988-1994): (1) havia disputas, inclusive jurídicas, em torno dos limites do poder das MPs; (2) foi um tempo de instabilidade macroeconômica, no qual os presidentes se valiam muito das MPs para implementar planos econômicos; (3) somente a partir de 1995, o país alcançou estabilidade econômica e condições políticas capazes de garantir a governabilidade. Enfim, para os autores, antes de 1995 não houve um período de “normalidade”. Abramovay (2012, p.75), com vistas a garantir equilíbrio entre os períodos analisados, demarcou a análise a sete anos antes e depois da EC 32/2001, o que corresponde a 1994 e 2008.

³ A média mensal de reedições cresceu até a EC 32/2001, tendo passado de 1,39 no governo Sarney para 2,32 no período Collor, chegando a 13,50 na administração Itamar e atingido 50,93 em FHC I e 78,0 em FHC II (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2003, p. 271; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007, p. 77).

⁴ Por isso o autor afirma que os dados pós-EC 32/2001 são muito mais claros, pois permitem acompanhar cada passo da formação da norma. Não por acaso, Figueiredo (2008a) salientou que a tramitação se tornou muito mais visível do que a que ocorria no modelo anterior.

a preocupação que as escolhidas tivessem elevada confiabilidade. Assim, deu-se preferência às informações de Limongi e Figueiredo (2003), que abarcamos governos Sarney a FHC II (até a EC 32/2001, setembro de 2001), e do site da Câmara dos Deputados para FHC II pós-EC 32/2001. Os dados relativos a Lula I e II e Dilma foram coletados pela autora da pesquisa nas fontes já indicadas.

Superando as dificuldades, a partir das escolhas realizadas, montou-se o panorama que é apresentado a seguir:

Tabela 2 - MPs originais editadas e média mensal por mandato presidencial (Brasil, 1988-2014)

Presidente	Originais	Média mensal
Sarney	125	7,60
Collor	89	2,90
Itamar	141	5,20
FHC I	161	3,35
FHC II	209	4,35
Até EC 32/2001	(107)	(3,24)
Pós-EC 32/2001	(102)	(6,80)
Lula I	240	5,00
Lula II	179	3,73
Dilma	145	3,02
Total	1.289	4,09

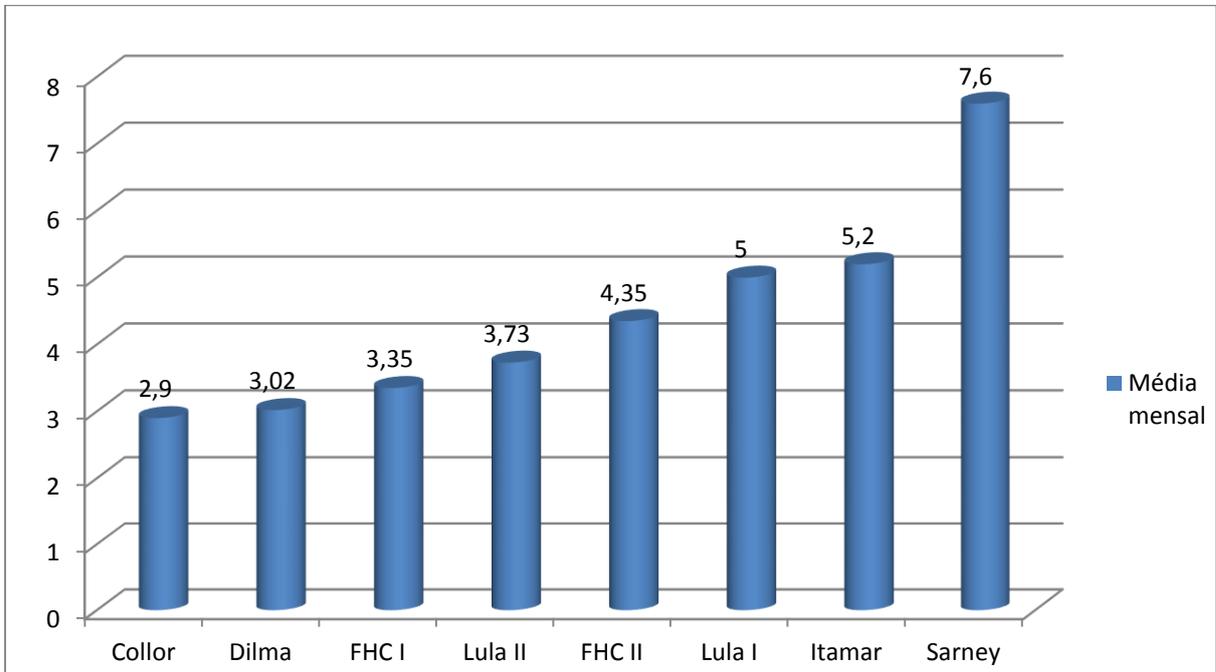
Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

É preciso atentar a algumas peculiaridades para poder interpretar corretamente a Tab. 2. As informações relativas ao governo Sarney precisam ser relativizadas, pois a MP foi introduzida em meio ao seu mandato, quando Executivo e Legislativo aprendiam a usar a nova regra, e não havia definição sobre a possibilidade de reedição⁵, sem contar que houve transformação de vários Decretos-lei em MP. Assim, a média mensal de 7,60 está “inflada”.

De qualquer modo, partindo desse patamar, os dados mostram uma queda intensa na média mensal no governo Collor (2,90), seguindo-se alta também intensa no governo Itamar, correspondente a quase o dobro da anterior (5,20), e nova queda na gestão FHC I (3,35). A partir desse ponto, há uma ampliação na média mensal:

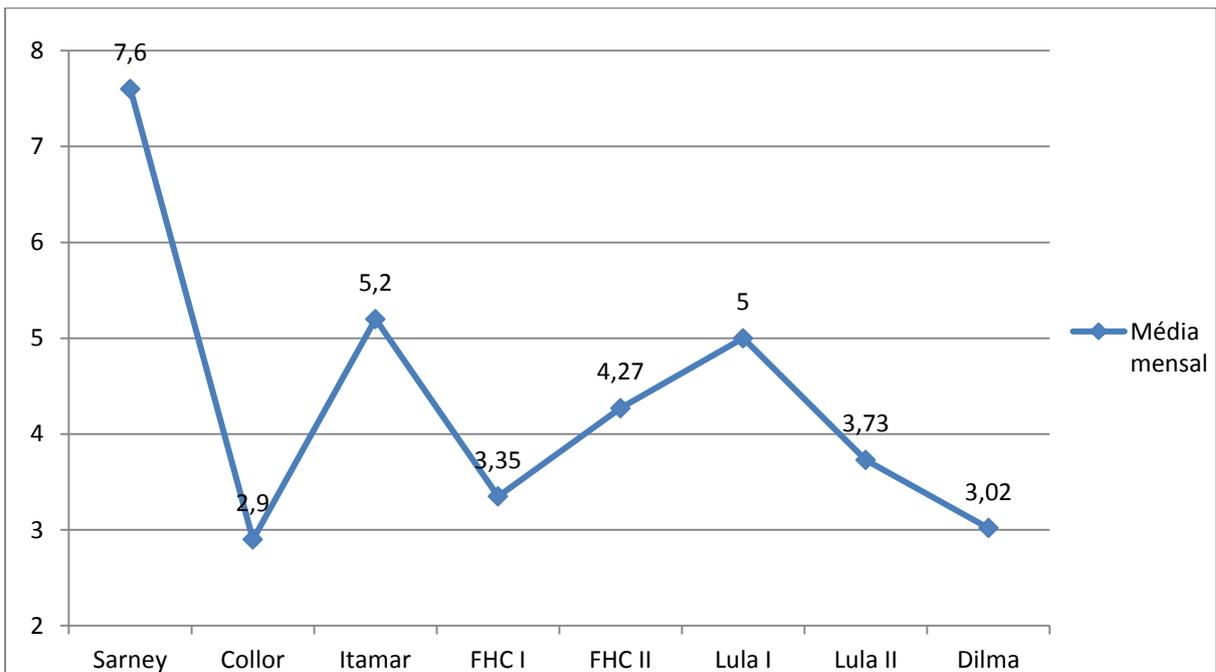
⁵ O relato de Figueiredo e Limongi (1997, p. 138) indica que a primeira reedição de MP foi uma resposta ao impasse gerado pela perda de eficácia da MP original, ocasionado pelo fato de o Congresso não ter se manifestado – e a não manifestação ocorreu por dificuldades organizacionais do parlamento, não por disposição própria. Ou seja, ela surgiu como reação a uma situação nova, mas sem corresponder ainda ao “jogo da reedição” que se estabeleceria nos anos seguintes.

FHC II, emitiu 4,35 MPs por mês ao longo do mandato, e Lula I, 5,00. Novas quedas foram registradas em Lula II (3,73) e Dilma (3,02).



Fonte: Limongi, Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 2 - Média mensal de MPs originais editadas por mandato presidencial em ordem crescente (Brasil, 1988-2014)



Fonte: Limongi, Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 3 - Média mensal de MPs originais editadas por mandato presidencial em ordem cronológica (Brasil, 1988-2014)

Como mostram os gráficos acima, Lula I é o terceiro presidente cuja média de MPs emitidas por mês é a mais alta (5,00), sendo ultrapassado somente por Sarney (7,60) e Itamar (5,20). A lembrar que os dois presidentes líderes nesse quesito utilizaram bastante desse instrumento de MPs para a implementação dos Planos Econômicos Verão e Real, respectivamente – sem contar o fato de as terem emitido em um modelo institucional distinto daquele existente no período em que Lula governou. Em contrapartida, o governo Dilma foi o segundo que menos fez uso do instrumento (média mensal de 3,02), superando nesse quesito apenas o presidente Collor (média mensal de 2,90). Já Lula II, cuja média mensal é de 3,73, está colocado na “metade” do gráfico, entre as duas gestões de FHC, que apresentam 3,35 e 4,35 de MPs originais emitidas por mês.

Outra perspectiva para comparar os dados relativos aos governos Lula e Dilma se baseia nas constatações formuladas pelos estudos de Pereira, Power e Rennó (2007), Figueiredo (2008a), Da Ros (2008a), Machiaveli (2009) e Sousa (2009), segundo os quais as características institucionais da EC 32/2001 estimularam o aumento no ritmo de MPs originais emitidas – o que foi apontado no capítulo anterior. Conforme Pereira, Power e Rennó (2007), a média de 3,0 MPs/mês de antes da EC 32/2001 passou para 5,0, contabilizada até 2005. Os dados de Sousa (2009, p. 30), que avançam até maio de 2009, registram o mesmo cenário: 3,2 de média mensal antes da mudança e 4,93 após ela ter se realizado. O mesmo vale para Da Ros (2008, p. 155): embora os valores mudem (média de 4,0 antes da EC 32/2001 e de 5,3 após, medido até 2006), a tendência é a mesma.

Talvez em razão do período em que esses estudos foram realizados e dos dados que eles podiam coletar, as informações trazidas por esta dissertação não permitem corroborar esta assertiva. Elas indicam que há uma queda na média mensal de MPs originais emitidas durante a vigência da EC 32/2001: no período que abarcou o governo de FHC o índice foi de 6,80, só equivalente ao de Sarney (como indicado antes, este é uma exceção), caiu para 5,00 no governo Lula I, patamar próximo (mas ainda inferior) ao do governo Itamar, seguindo-se nova redução em Lula II, quando atingiu 3,73 (o que é pouco acima do índice de FHC I). Caiu mais ainda na administração Dilma (3,02), para atingir o padrão desenvolvido pelo primeiro governo FHC (contudo, igualmente inferior). Ainda que se questione a média registrada por FHC no pós-EC 32/2001, tendo em vista a “novidade” do arranjo institucional e da

coincidência com o término do seu segundo mandato, a tendência de queda se sustenta na comparação unicamente entre os governos Lula e Dilma.

Quando se observa o número absoluto de MPs originais emitidas, é preciso lembrar que FHC, Lula I e II e Dilma cumpriram integralmente seus mandatos (48 meses) e sempre tiveram à disposição o recurso da MP, o que não ocorreu, por razões distintas, nos casos de: Sarney (a introdução da MP ocorreu em meio ao mandato), Collor (teve o governo interrompido por impeachment) e Itamar (completou o mandato anterior). Assim, pode-se dizer que a escalada é crescente até o governo Lula I, se for desconsiderado o período Collor: parte de 125 MPs na gestão Sarney, vai a 142 no de Itamar, 160 em FHC I, 209 em FHC II, atinge o ápice no primeiro governo Lula (240). Mas, a partir daí o ritmo cai. Em Lula II alcança 179 e no período Dilma atinge 145 MPs originais, patamar do governo Itamar (mas superior a ele).

Estes dados reforçam a tendência identificada anteriormente: o governo Dilma emitiu menos MPs do que as duas gestões de Lula, o que se reflete na menor média e também no menor número absoluto. É possível avançar e afirmar que ambos os indicadores também distinguem o governo Dilma do padrão registrado nos governos FHC e a aproximam daquele existente na gestão Itamar. Enfim, se fosse necessário fazer identificações, nesses quesitos, Lula I e II estão mais próximos do padrão do governo FHC, e o governo Dilma está mais próximo do de Itamar.

Presidente	1º	2º	3º	4º
Sarney ¹	7,50	7,75	6,80	-
Collor ²	8,00	0,75	0,40	-
Itamar ³	1,00	3,92	7,58	-
FHC I	2,67	3,33	2,75	4,67
FHC II	4,08	1,92	4,58	6,83
Lula I	4,83	6,08	3,50	5,58
Lula II	5,83	3,33	2,25	3,50
Dilma	3,00	3,75	2,92	2,42

Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados
1 - De 05 out. 1988 a 14 mar. 1990; 2 - De 15 mar. 1990 a 02 out. 1992; 3 - De 02 out. 1992 a 31 dez. 1994

Quadro 6 - Média mensal de MPs originais editadas por ano do mandato presidencial (Brasil, 1988-2014)⁶

⁶ Em termos reais: Sarney (1988, 1989 e 1990), Collor (1990, 1991 e 1992), Itamar (1992, 1993 e 1994), FHC I (1995, 1996, 1997 e 1998), FHC II (1999, 2000, 2001 e 2002), Lula I (2003, 2004, 2005 e 2006), Lula II (2007, 2008, 2009 e 2010) e Dilma (2011, 2012, 2013 e 2014).

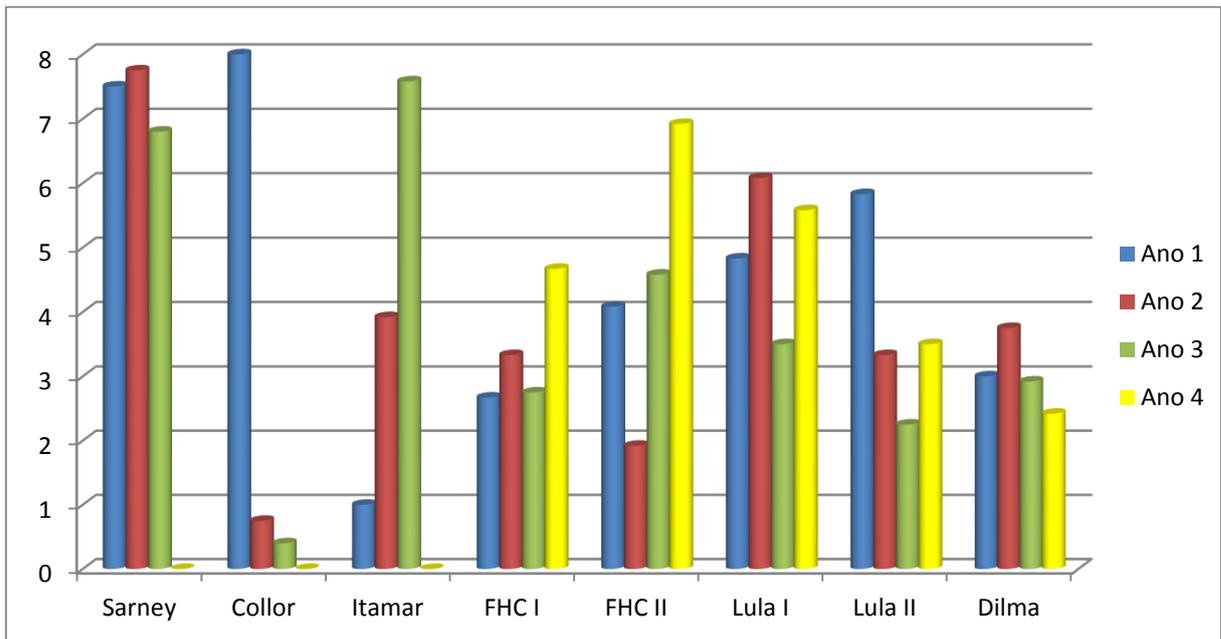
Como os dados da Tab. 2 trabalham com o período completo do governo, eles não permitem captar as variações ocorridas ao longo desses governos no que tange à emissão de MPs originais. O Quadro 6 desagrega esses dados e passa a considerar a média de emissão de MPs mensal por ano do governo.

Contudo, também nesse caso é necessário apresentar algumas explicações prévias. Inicialmente, que por conta das contingências políticas, os três primeiros presidentes analisados (Sarney, Collor e Itamar), por razões já alegadas, não cumpriram quatro anos de mandato utilizando o recurso da MP. Na sequência: o primeiro ou o último ano dos mandatos desses mesmos presidentes não implica 12 meses: o de Sarney conta desde outubro de 1988, quando ocorreu a promulgação da Constituição, e conclui no meio de março de 1990, quando se encerrou o governo (o que totaliza menos de 18 meses completos); Collor tomou posse em março de 1990 e deixou o cargo em outubro de 1992 (alcançando 30 meses), quando foi afastado no processo de impeachment e sucedido por Itamar. Este inicialmente atuou como vice no exercício da presidência e, após a renúncia de Collor, em dezembro de 1992, tornou-se presidente efetivo (27 meses acumulados). Desse modo, no conjunto de presidentes estudado, houve mandato completo, com quatro anos (48 meses), iniciado em janeiro e concluído em dezembro, somente nos casos de FHC I e II, Lula I e II, e Dilma. No entanto, como a tabela se traduz em média mensal por ano de mandato, estas diferenças ficam amenizadas. Por fim, cabe lembrar que o 4º ano de FHC II ocorreu já na vigência da EC 32/2001 e o 3º (desde 12 de setembro) capta parte dessa vigência.

O Quadro 6, ao trazer as informações relativas à média mensal por ano, permite verificar as variações no ritmo de MPs emitidas, caso da pequena desaceleração no último ano do governo Sarney (1990, quando governou por dois meses e meio até a posse de Collor), ocasião em que a média caiu de 7,75 a 6,80; da drástica redução ocorrida a partir do 2º ano do governo Collor, quando o índice passou de 8,0 para menos de 1,0 por mês; bem como a aceleração implantada por Itamar ao longo do governo, que passou de tímidos 1,0/mês no 1º ano para 3,92 no 2º e 7,58 no 3º.

Digno de nota é que a maior média de utilização de MP por mês em um ano de governo (8,0) é de Collor, que também apresentou a menor média de uso de MP/mês no governo (2,90), o que se deveu ao restrito uso de MPs que realizou no 2º e 3º anos de seu governo (médias de 0,75 e 0,40, respectivamente). Os picos de utilização de MPs (anos 1 e 2 de Sarney, ano 1 de Collor e ano 3 de Itamar) se justificam em virtude

da implementação via MP dos planos econômicos Verão, Collor e Real, com médias respectivas de 7,50, 7,75, 8,0 e 7,58. E a restrição ocorrida nos dois anos derradeiros de Collor, que havia inaugurado o governo com o recorde de MPs originais (8,0 por mês no 1º ano), foi motivada pela mudança de estratégia decorrente da crise política que ele enfrentou, pela falta de apoio no Congresso, o que redundou em impeachment⁷.



Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 4 - Média mensal de MPs originais editadas por ano do mandato presidencial (Brasil, 1988-2014)

Nesse sentido, a partir do governo FHC I todas as administrações detinham maioria no legislativo, governavam com mais folga, portanto, possuíam condições mais estáveis para utilizar MPs. Tais circunstâncias se refletem em uma variação menos drástica entre as médias mensais por ano do mandato entre eles e os antecessores: ela sempre fica abaixo de 115% na comparação entre os anos de mais alta e mais baixa média⁸, quando sempre ultrapassaram esse patamar no caso dos

⁷ Para mais detalhes sobre o governo Collor no que tange às MPs, ver: Figueiredo e Limongi (1997); Limongi e Figueiredo (2003).

⁸ Não se está comparando o 4º ano de FHC II com os demais do mandato, tendo em vista que este se deu no novo modelo institucional das MPs. Caso fosse considerado, a variação seria da ordem de 255%.

antecessores (Sarney é a exceção). Porém, em Lula II a variação é de aproximadamente 160%, tendo como ponto mais alto o início do governo (1º ano) e, como ponto mais baixo, o registrado no 3º ano, equivalente a 2005 e ao auge da crise do mensalão.

Porém, se este dado permite aproximar os governos FHC, Lula e Dilma, não autoriza a esquecer as distinções entre eles, pois é possível verificar que a produção de MPs originais no 2º ano do governo Lula é 73,7% maior do que no 3º, períodos em que houve o teto e o piso nesse quesito. No caso de Dilma, essa variação foi menor, de 55%. Mais uma vez, o patamar de Lula I é mais semelhante ao de FHC I (que atinge 74,5%) do que o de sua sucessora, bem como Lula II se distingue dos demais pelas razões já apontadas.

Ao comparar os dados, percebe-se que Dilma, quanto ao 4º ano de seu governo, foi quem menos apresentou MP, diferentemente do que ocorreu nos dois governos de FHC. No que tange a Lula I e II, permaneceram em alta as médias de emissão de MP no último ano, quando comparadas com os demais anos de cada governo. Ao passo que, em Dilma, a emissão de MPs aparece em queda nesse período. Consequentemente, pode-se dizer que Dilma e Collor foram os únicos presidentes cuja média de MP originais emitidas por mês terminou em queda no último ano de seu governo.

A maior média em emissão de MP tanto no governo Lula I quanto no de Dilma foi no 2º ano de mandato, o que ocorreu também com a gestão Sarney, mas não se registrou para Lula II. Ainda cabe dizer que, no caso de Sarney, ele permaneceu com uma alta média de emissão de MP em toda a sua gestão, enquanto os demais governos apresentaram oscilações no uso de MP no decorrer do mandato presidencial.

3.1.3 Razão de dependência de MPs

Há outra forma de dimensionar o uso de MPs, que é medir a dependência do governo em relação a este poder de decreto, ou seja, verificar a intensidade em que a MP é preferida em relação às demais iniciativas de ação legislativa. Pereira, Power e Rennó (2007) desenvolveram essa outra forma sob a denominação de “razão de dependência presidencial em MPs”.

A fórmula para a realização desse cálculo divide o número de MPs originais emitidas em um determinado período de tempo pelo conjunto da produção legislativa de iniciativa do Executivo no mesmo recorte temporal, sendo o produto dessa operação a razão de dependência, que se expressa em percentual. Os autores incluíram na produção legislativa três iniciativas distintas: MP, Projeto de lei (PL) e Projeto de Lei Complementar (PLC). Sousa (2009) e Machiaveli (2009) utilizaram dessa metodologia, mas com uma diferença: retiraram os dados relativos a PLC, sob a alegação de que as matérias objeto destas não podem ser emitidas por MP e que, portanto, o governo não tem a prerrogativa de escolher este caminho⁹.

A pesquisa se serve deste segundo procedimento, logo a fórmula adotada para cálculo dos resultados é: $[MP / (MP + PL) = \text{Razão de Dependência de MPs}]$. Os dados relativos aos PLs foram coletados no site da Câmara dos Deputados e distribuídos pelos respectivos governos conforme a data de apresentação ali constante e a de posse do presidente em caráter definitivo ou provisório. As informações referentes às MPs são aquelas anteriormente utilizadas pela dissertação.

Tabela 3 - Razão de dependência de MPs originais editadas por mandato presidencial (Brasil, 1988-2014)

Presidente	PL	MP	Total	Dependência
Sarney	92	125	217	57,60
Collor	203	89	292	30,48
Itamar	141	141	282	50,00
FHC I	215	161	376	42,82
FHC II	243	209	452	46,24
Até EC 32/2001	(144)	(107)	(251)	(42,63)
Pós-EC 32/2001	(99)	(102)	(201)	(50,75)
Lula I	177	240	417	57,55
Lula II	193	179	372	48,12
Dilma I	84	145	229	63,32

Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

⁹ Apesar de adotarem procedimentos diversos, os resultados alcançados não diferiram. Pereira, Power e Rennó (2007) encontraram uma razão de dependência das MPs do pós-EC 32/2001 até 31 de dezembro de 2005 de 52%. Sousa (2009), ao ampliar o período analisado até maio de 2009, de 53%. Explicam essa proximidade: a razão de dependência não ter se alterado significativamente no recorte adotado pelos autores é o fato de os PLCs (não incluídos no cálculo por Sousa) não constituírem um contingente expressivo (entre 1988 e 2014, foram 85 iniciativas de parte do Executivo, média de 0,28 por mês ou 3,2 por ano).

Ao apreciar a Tab. 3 se verifica que a tendência identificada é semelhante à encontrada pela literatura, qual seja, a preferência pelo uso da MP como iniciativa legislativa é maior no pós-EC 32/2001 do que no período anterior: 43,94% a 54,63%¹⁰. Os resultados obtidos por Pereira, Power e Rennó (2007, p. 86) apontam que, de 1995 até o advento de EC 32/2001, a média mensal de dependência do Executivo às MPs era de 28%; tendo subido a 52% no período compreendido entre a EC 32/2001 até o final de 2005. Igualmente, há a tendência da ampliação da razão de dependência de MP: FHC II as utilizou em 50,75% de suas iniciativas legislativas (período pós-EC 32/2001), Lula I em 57,55% e Dilma em 63,32%. Lula II é a exceção, pois o índice ficou em 48,12%, ainda assim superior ao registrado no modelo institucional precedente.

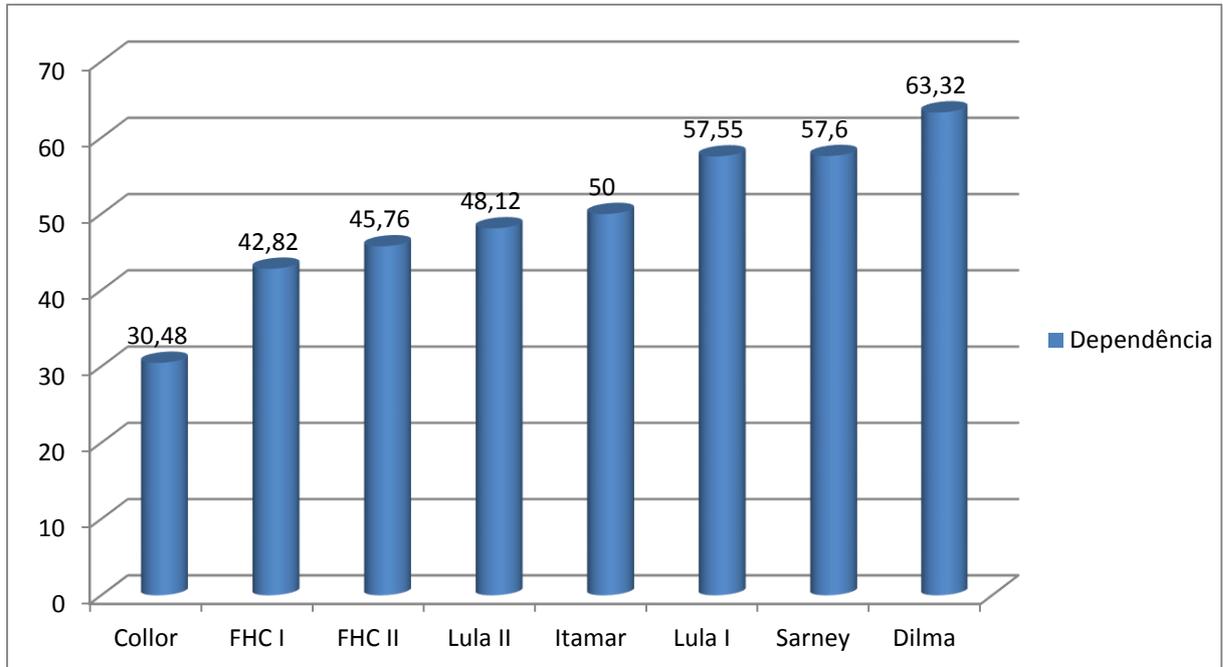
O mesmo cenário não se verificou no período pré-EC 32/2001, quando havia alternância nesse indicador (igual ou acima de 50% nos governos Sarney e Itamar; abaixo desse índice nos de Collor e FHC I e II). Sarney foi o segundo que mais dependência apresentou das MPs, mas o ineditismo do instrumento em seu mandato faz com que seus dados sejam considerados secundários em relação aos demais. Itamar apresentou a dependência mais equilibrada, por assim dizer, com 141 PLs e também 141 MPs. Esse equilíbrio é interessante pelo fato de que este governo muito se utilizou de MPs para implementação do novo plano econômico (o Real, no caso). FHC, em seus dois mandatos, igualmente editou intensamente MPs, mas também teve alta atividade legislativa no que tange a PLs, fazendo com que o grau de dependência em MPs não passasse dos 50%, exceto no caso pós-EC 32/2001, que apresentou percentual de dependência de 50,75%.

Lula não manteve o mesmo equilíbrio de dependência apresentada por FHC, pois teve uma diferença entre os índices de seus dois mandatos de cerca de nove pontos percentuais, enquanto a diferença de percentuais no governo de FHC foi de cerca de três pontos percentuais. Justifica-se a redução de dependência de Lula em seu 2º mandato pelo aumento de apresentação de PLs e diminuição da apresentação de MPs.

Por fim, o patamar apresentado por Lula II fica próximo ao de FHC II (48,12% no caso do primeiro e 46,24% no do segundo), enquanto o de Lula I é semelhante ao ostentado por Sarney (57,55% e 57,60%, respectivamente), o qual representava, até

¹⁰ No pré-EC 32/2001, houve 795 PLs e 623 MPs originais, totalizando 1.418. No pós (até 31 de dezembro de 2014), registram-se 553 PLs e 666 MPs, alcançando 1.219.

então, o recorde nesse quesito. Contudo, o governo Dilma superou esta meta e é, dentre todos aqueles analisados, o que mais deu preferência à MP em comparação à alternativa da apresentação de PL (63,32%).



Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 5 - Razão de dependência de MPs originais editadas por mandato presidencial em ordem crescente (Brasil, 1988-2014)

Os percentuais de dependência ficaram assim organizados em ordem crescente: Collor, FHC I e II, Lula II, Itamar, Lula I, Sarney e, por último, Dilma. FHC teve uma dependência crescente em MPs, pois a dependência em seu 2º mandato foi maior do que no 1º (46,24% e 42,82%, respectivamente). Justificado está pelo fato já constatado de que, após a EC 32/2001, o percentual de dependência foi maior do que o apresentado antes dessa mudança.

Um comentário formulado por Pereira, Power e Rennó (2007, p. 87) ajuda a explicar o aparente paradoxo que os dados coletados apresentam, pois o governo Dilma foi, ao mesmo tempo, um dos que menos editou MPs originais por ano (3,02) e o que proporcionalmente mais se serviu de MPs (63,32%):

Lembre-se que a nossa variável dependente é uma razão, na qual o numerador representa as MPs e o denominador é a soma de todos os três tipos de iniciativas legislativas presidenciais que podem ser aprovados com

maioria simples (PLs, PLCs e MPs)^[11]. Poderia ser que as mudanças na razão sejam explicadas menos pelos fenômenos das MPs do que por mudanças nos dois componentes 'ordinários' do denominador: se o presidente simplesmente introduz menos PL e PLCs, a razão de dependência em MPs crescerá mesmo se não houver diferenças na taxa mensal de decretos.

Este é o caso do governo Dilma: ainda que o número absoluto de MPs tenha diminuído em comparação aos três governos que a antecederam, o de PLs se reduziu ainda mais, conforme mostra o quadro a seguir. Ele é o que menos PL encaminhou dentre todos (84), menos até do que Sarney, que é considerado nesse quesito por menos de dois anos completos (outubro de 1988 a março de 1990). Essa relação explica o fato de, apesar disso, a dependência em relação às MPs ter aumentado no mandato de Dilma.

Presidente	1º	2º	3º	4º
Sarney ¹	48,39	57,76	68,00	-
Collor ²	63,87	7,69	7,14	-
Itamar ³	20,00	37,60	64,08	-
FHC I	32,65	38,46	44,00	56,56
FHC II	57,65	27,38	43,31	52,56
Lula I	63,04	56,15	45,65	65,05
Lula II	67,31	37,74	30,34	57,53
Dilma	54,55	69,23	53,03	90,63

Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

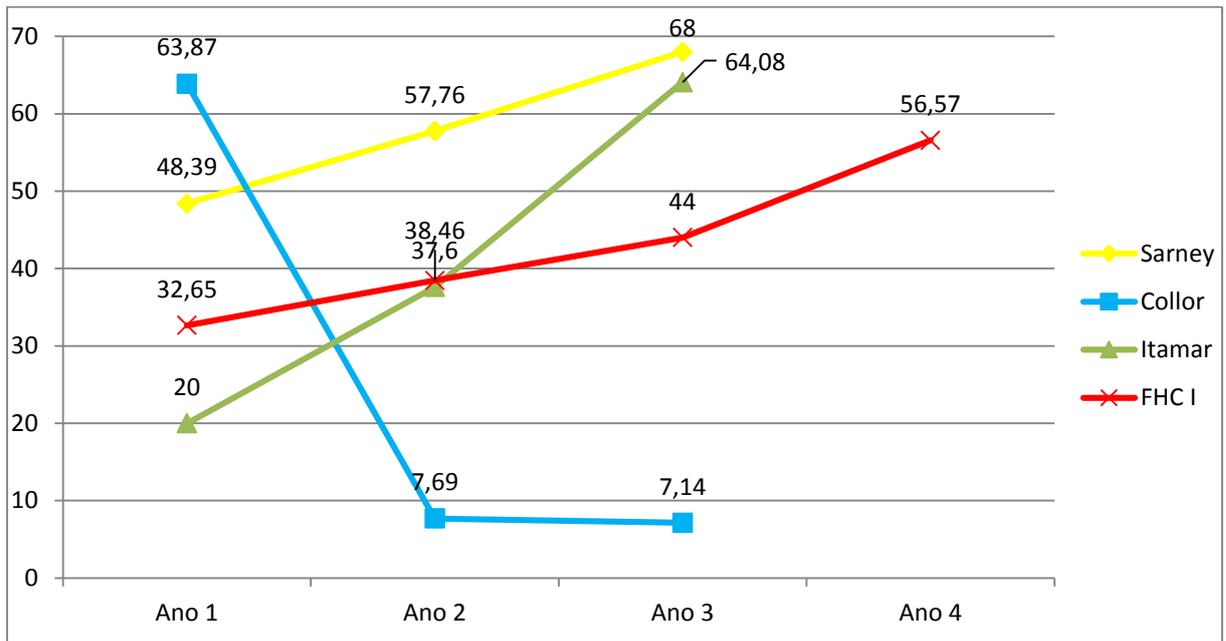
1 - De 05 out. 1988 a 14 mar. 1990; 2 - De 15 mar. 1990 a 02 out. 1992; 3 - De 02 out. 1992 a 31 dez. 1994

Quadro 7 - Razão de dependência de MPs originais editadas por ano de mandato presidencial (Brasil, 1988-2014)

As informações constantes no Quadro 7 mostram como os governos Sarney, Itamar e FHC I se distinguem do de Collor: os três primeiros apresentam progressiva ampliação da razão de dependência ao longo do mandato; o último, a mesma tendência em sentido inverso. Os governos que compreendem o pós-EC 32/2001, em especial Lula I, II e Dilma – pois FHC II conviveu com os dois modelos – não apresentam a mesma uniformidade. Ao contrário, a preferência pelo uso da MP como iniciativa legislativa se alterna: em Lula I decresce do 1º para o 3º ano (63,04%, 56,15% e 45,65%) e daí ao final do mandato se amplia a um patamar inédito (65,05%); Lula II realiza o mesmo movimento de queda do 1º para o 3º ano (67,31%, 37,74% e

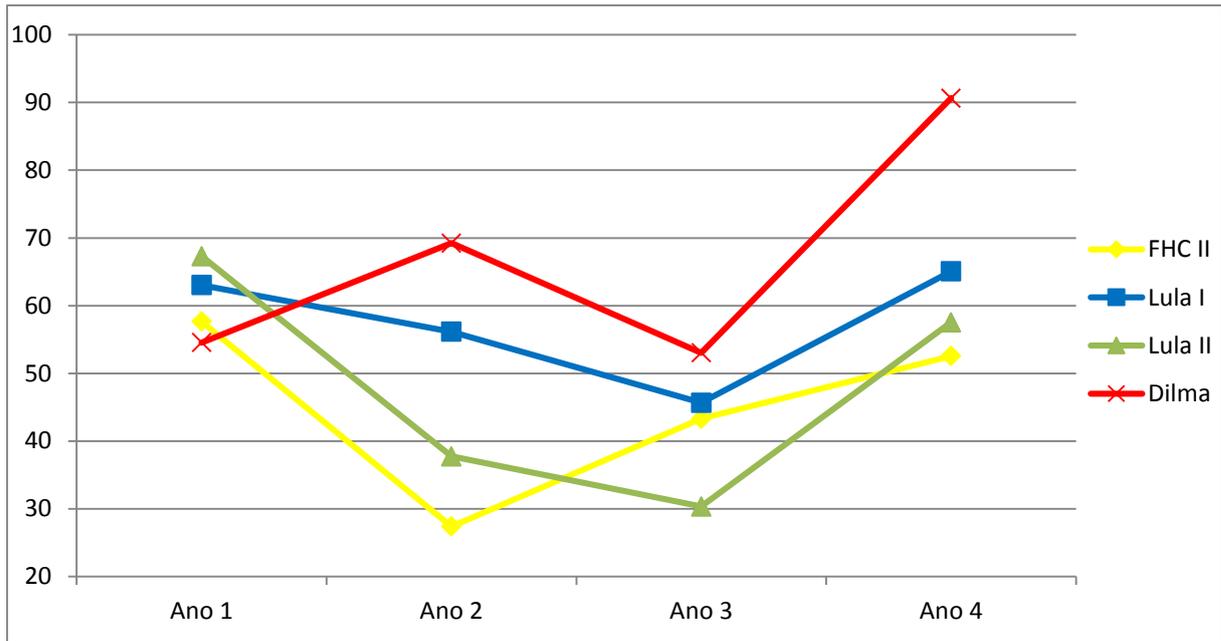
¹¹ Lembre-se, novamente, que no cálculo aqui utilizado e, ao contrário do que fazem os autores, os PLCs não estão incluídos.

30,34%) e crescimento no 4º (57,03%). Em Dilma a trajetória é mais entrecortada: há crescimento do 1º para o 2º ano (54,55% a 69,23%), retorno ao patamar do 1º ano no 4º (53,03%) e a explosão no 4º ano para o recorde dentre todos os presidentes analisados (90,63%). Tais tendências podem ser mais facilmente observadas por meio dos gráficos abaixo, que sintetizam a razão de dependência no período pré e pós-EC 32/2001.



Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 6 - Razão de dependência de MPs originais editadas por ano do mandato presidencial (Brasil, 1988-1998)



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 7 - Razão de dependência de MPs originais editadas por ano do mandato presidencial (Brasil, 1999-2014)

Essas mesmas informações podem ser analisadas ano a ano, sem considerar as trocas de governo. Há aspectos interessantes que podem ser constatados, conforme expõem a tabela e o gráfico que se seguem.

Tabela 4 - Razão de dependência de MPs originais editadas por ano (Brasil, 1988-2014)

Ano	Governo	PL	MP	Total	Depend.
1988	Sarney	16	15	31	48,39
1989		68	93	161	57,76
1990*	Sarney/Collor	51	93	144	64,58
1991		108	9	117	7,69
1992**	Collor/Itamar	64	7	71	9,86
1993		78	47	125	37,60
1994		51	91	142	64,08
1995	FHC I	66	32	98	32,65
1996		64	40	104	38,46
1997		42	33	75	44,00
1998		43	56	99	56,57
1999	FHC II	36	49	85	57,65
2000		61	23	84	27,38
2001-até EC		47	35	82	42,68
2001-pós-EC		25	20	45	44,44
2002		74	82	156	52,56
2003	Lula I	34	58	92	63,04
2004		57	73	130	56,15
2005		50	42	92	45,65
2006		36	67	103	65,05
2007	Lula II	34	70	104	67,31
2008		66	40	106	37,74
2009		62	27	89	30,34
2010		31	42	73	57,53
2011	Dilma	30	36	66	54,55
2012		20	45	65	69,23
2013		31	35	66	53,03
2014		3	29	32	90,63
Total		1.348	1.289	2.637	48,88

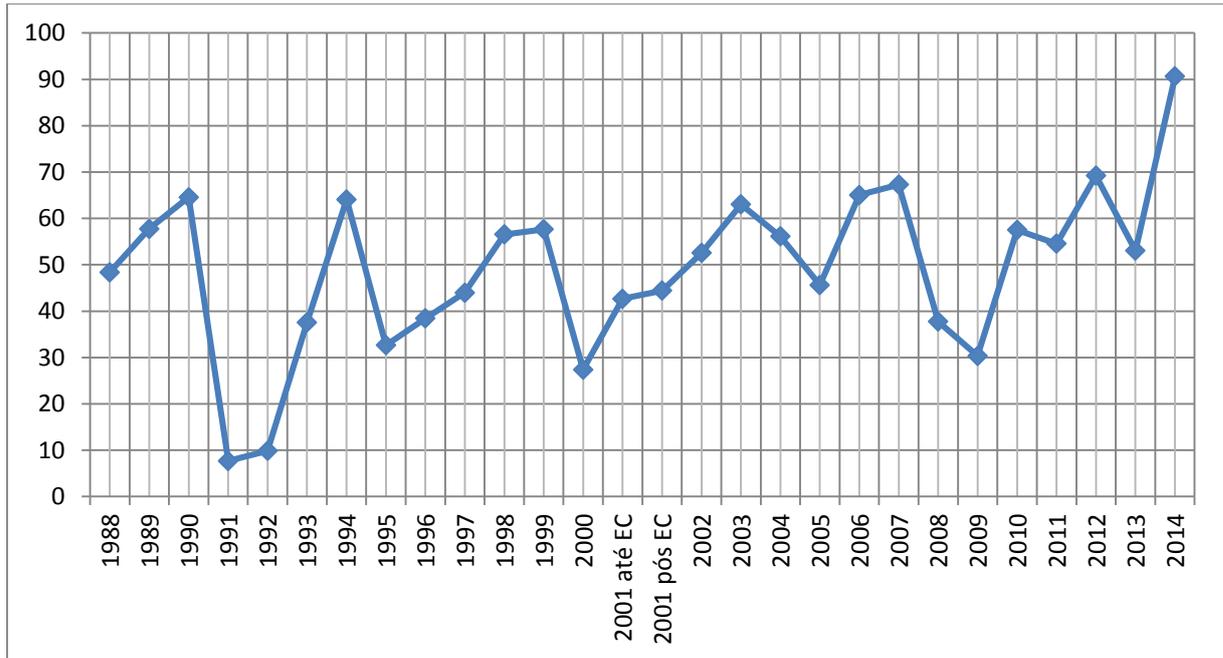
Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

*8 PLs de Sarney e 43 de Collor; 17 MPs de Sarney e 76 de Collor

** 52 PLs de Collor, 12 de Itamar; 4 MPs de Collor e 3 de Itamar

Os extremos de dependência de MPs estão nos anos de 1991 e 1992 (mandato de Collor), e de 2014 (mandato de Dilma), com percentual aproximado de 8% e 90%, respectivamente. O baixo percentual de Collor pode ser justificado pela crise política que sofreu em seus últimos anos como presidente, sem apoio parlamentar, no qual fez mais uso de PLs. Por exemplo: em 1991, Collor se valeu de, nada mais, nada menos, 108 PLs, que é o maior quantitativo de um presidente na série histórica analisada, e de apenas 7 MPs. Quanto a Dilma, em sentido oposto, justifica-se o elevado percentual de dependência de MP não a um ótimo apoio parlamentar, que é a primeira conclusão que um leitor desavisado poderia fazer, mas, antes, ao fato de que, como foi indicado anteriormente, em 2014, o governo Dilma somente apresentou

3 PLs, que é o menor quantitativo registrado para um presidente em um ano. Isso é comprovado pelo fato de que neste mesmo ano (2014), Dilma apresentou 29 MPs, quantitativo menor que nos outros três anos de seu mandato que foi de cerca de 65 MPs por ano.



Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 8 - Razão de dependência de MPs originais editadas por ano (Brasil, 1988-2014)

Percebe-se, por seu turno, que a maioria dos anos (16 de 28, ou 57%, retirando os extremos registrados em 1991, 1992 e 2014), apresentam grau de dependência entre 30 e 60%. Assim, 64% do período presidencial analisado variam, no máximo, em 30 pontos percentuais entre si quanto ao grau de dependência em MPs. Esses dados demonstram, a grosso modo, tendência de padronização de razão de uso de MPs nos diferentes anos.

3.2 A Temática das MPs

Uma segunda abordagem sobre a produção legislativa dos governos Lula e Dilma realizada por meio de MP diz respeito à classificação dessas medidas por tema.

A inserção de cada MP emitida no período analisado em uma temática específica foi realizada por meio de um modelo previamente definido de classificação, oriundo do Poder Legislativo, a saber: do site oficial do Senado Federal, o qual se agregou como fonte àquelas que já vinham sendo utilizadas (Portal da Legislação do Governo Federal e site oficial da Câmara dos Deputados).

A referida classificação distingue as MPs conforme as seguintes categorias: (1) administrativa; (2) social; (3) econômica; e (4) jurídica. O tema administrativo engloba MPs relacionadas a: servidores públicos e administração pública; órgãos públicos; licitações e contratos; servidores públicos; e organização político-administrativa do Estado. A temática social se refere a: previdência social, saúde, educação; trabalho e emprego; comunicações, desenvolvimento social; meio ambiente, direitos humanos e minorias; ciência, tecnologia e informática; combate à fome, desporto e lazer. O tema econômico enquadra MPs que dispõem sobre: tributação, planejamento e orçamento; política econômica e sistema financeiro; recursos hídricos, viação e transportes, minas e energia; indústria e comércio, desenvolvimento regional; agricultura, pecuária e abastecimento, pesca e aquicultura. Por final, a temática jurídica abarca MPs alusivas a: direito penal e processual penal; segurança pública, direitos políticos, nacionalidade e cidadania; direito civil e processual civil; relações internacionais.

Este modelo de classificação guarda semelhança com aqueles adotados por outros estudos que se dedicaram à mesma questão. Figueiredo e Limongi (1997, p. 145) dividem as MPs em cinco áreas: administrativa, social, econômico, político-institucional e homenagens. Como se pode perceber, há elevada correspondência com o adotado por esta pesquisa, a exceção está na categoria “homenagens”, a qual, de qualquer modo, foi residual nos dados coletados pelos autores (houve apenas um caso). Em estudo posterior (Limongi; Figueiredo, 2003, p. 292), os autores expuseram uma nova classificação, segundo a qual, além das categorias anteriores, surgiu a das MPs que versam sobre questão orçamentária. Já Amorim Neto e Tafner (2002), servem-se de três categoriais: econômica (distinguida internamente entre orçamento e finanças, regulação econômica; preços e salários; impostos e outras), administração (subdividida em pessoal e organização; reforma do Estado) e “outras”.

Uma exceção figura em Barroso (2012, p. 44). Ao analisar as MPs editadas pós-EC 32/2001 até 2010, ele as divide em: tributo/economia, administração pública, comércio, educação, saúde, assistência social, segurança, trabalho, energia, direitos civis, feriados, transporte e “não identificado pela ementa”.

Cabral (2013), que se dedica a analisar as MPs que incluem mais de dois temas não correlatos, fenômeno que ele chama de “legislação heterodoxa” ou *omnibus legislation*, critica essas classificações por que a

abordagem mais generalista que é realizada para classificar as proposições legislativas, em geral, se limitando a classificações das ementas dos projetos, sem uma análise mais detida do conteúdo dos textos apresentados, que podem conter informações importantes sobre problemas de iniciativa, principalmente no que se refere à inclusão de mais de um tema em uma mesma proposição. Quer dizer, os critérios adotados, até então, para classificação de conteúdo legislativo podem mascarar a possível importância de um procedimento legislativo heterodoxo: a *omnibus legislation* (CABRAL, 2013, p. 35).

Apesar da questão que ela destaca, o procedimento adotado nesta pesquisa não atenta para tal especificidade. Consequentemente, assim como os estudos anteriores, preocupa-se em identificar a temática predominante constante nas MPs.

3.2.1 Resultados

Realizado o levantamento e a sistematização de dados conforme os procedimentos apresentados acima, expõem-se a seguir os resultados alcançados.

Tabela 5 - Temática das MPs editadas por mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Temática	N				%			
	Lula I	Lula II	Dilma	Total	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Administrativa	52	34	21	107	21,6	19,0	14,5	19,0
Social	46	26	29	101	19,2	14,5	20,0	17,9
Econômica	125	107	93	325	52,1	59,8	64,1	57,6
Jurídica	17	12	2	31	7,1	6,7	1,4	5,5
Total	240	179	145	564	100	100	100	100

Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

Em números absolutos, como era de se esperar, haja vista que os dois governos de Lula emitiram mais MPs que Dilma, as MPs do governo Dilma foram superadas quantitativamente em todas as temáticas, com exceção da social em relação a Lula II (29 a 26). Assim, Lula I supera Dilma em todos os temas e Lula II o faz em todos, excetuando os assuntos sociais.

Ainda em termos absolutos, a maior diferença (31) foi na temática administrativa, onde Lula I alcança 52 MPs e Dilma, 21. O tema jurídico foi o que teve a menor diferença entre as emitidas nos governos (17 é o teto, em Lula I, e 2, o piso, em Dilma), o que se explica pelo reduzido número de MPs da categoria.

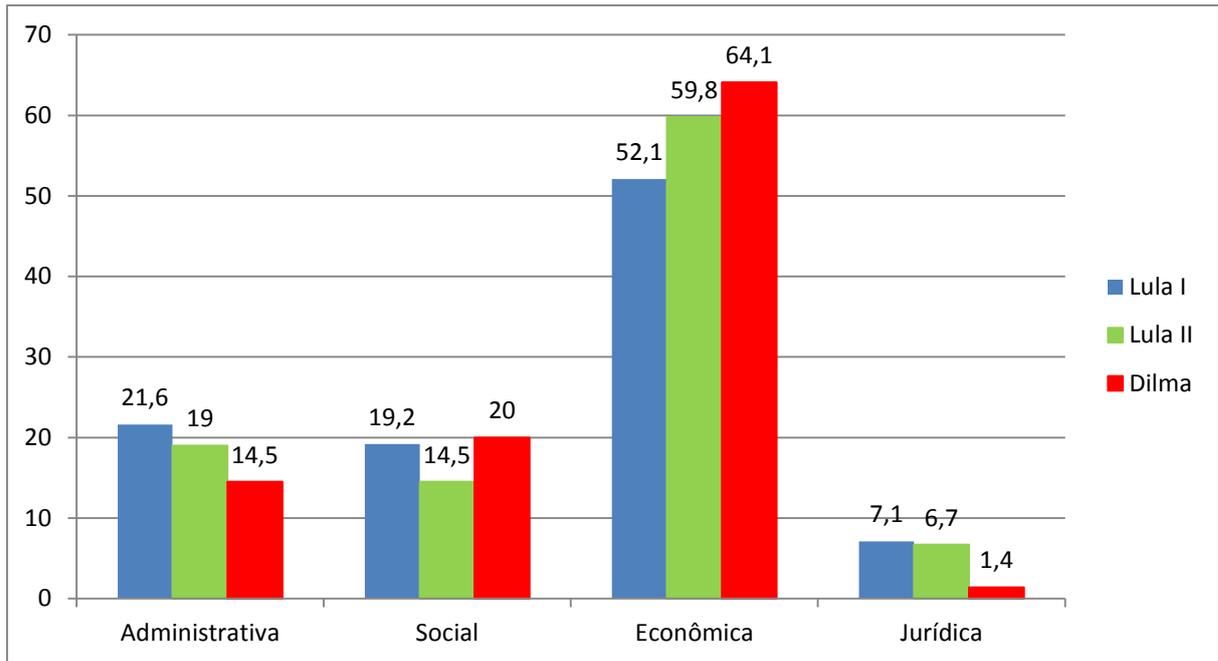
Quanto ao tema economia registrado em Lula I (125 MPs), pode-se afirmar que este equivale às de temas econômico e social (os dois principais de Dilma) somados (122). E por fim, o jurídico é irrelevante no caso de Dilma, enquanto em Lula I alcança quase a casa dos 20. Interessante que a temática jurídica de Lula I (a menos significativa) é bem semelhante à temática administrativa de Dilma.

Em termos relativos, verifica-se que, no conjunto dos três governos, preponderam as MPs de temática econômica, que respondem por 57,6% do conjunto (325), ou seja, ela foi preponderante em relação às outras três temáticas somadas. Este cenário se repete em cada um dos mandatos, ainda que o governo Dilma tenha editado proporcionalmente 23% mais MPs que versavam sobre economia do que o de Lula I (64,1% a 52,1%). E tal ocorre, apesar de (como já indicado), em termos absolutos, a liderança ser de Lula I em relação a Dilma (125 a 93). Se à produção de MPs econômicas de Lula I for somada a categoria em que há menos MPs, a jurídica (17), o resultado praticamente alcança o total de Dilma, restando ao primeiro, ainda, todas as MPs sociais e administrativas.

Também há uniformidade na menor intensidade das MPs de temática jurídica (5,5% no conjunto, com 31 casos), embora, quando analisa entre os governos se verifique que houve apenas 1,4% no caso de Dilma, 6,7% em Lula II e 7,1% em Lula I, o que implica que a produção deste governo seja 407% maior do que a de Dilma.

Todavia, os governos divergem na segunda temática principal, pois se percebe uma inversão entre as temáticas social e administrativa. Nos mandatos de Lula I e II mais atenção foi dada à temática administrativa do que à social (21,6% e 19% a 19,2% e 14,5%, respectivamente). No de Dilma, prepondera a temática social (20% a 14,5%). Com a diferença do número absoluto de MPs emitidas por cada governo, Lula I editou mais MPs com temática social do que Dilma (46 a 29).

O gráfico a seguir compara os temas no conjunto de cada governo e possibilita uma visão mais clara dessas diferenças.



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

Gráfico 9 - Temática das MPs editadas por mandato presidencial em percentual (Brasil, 2003-2014)

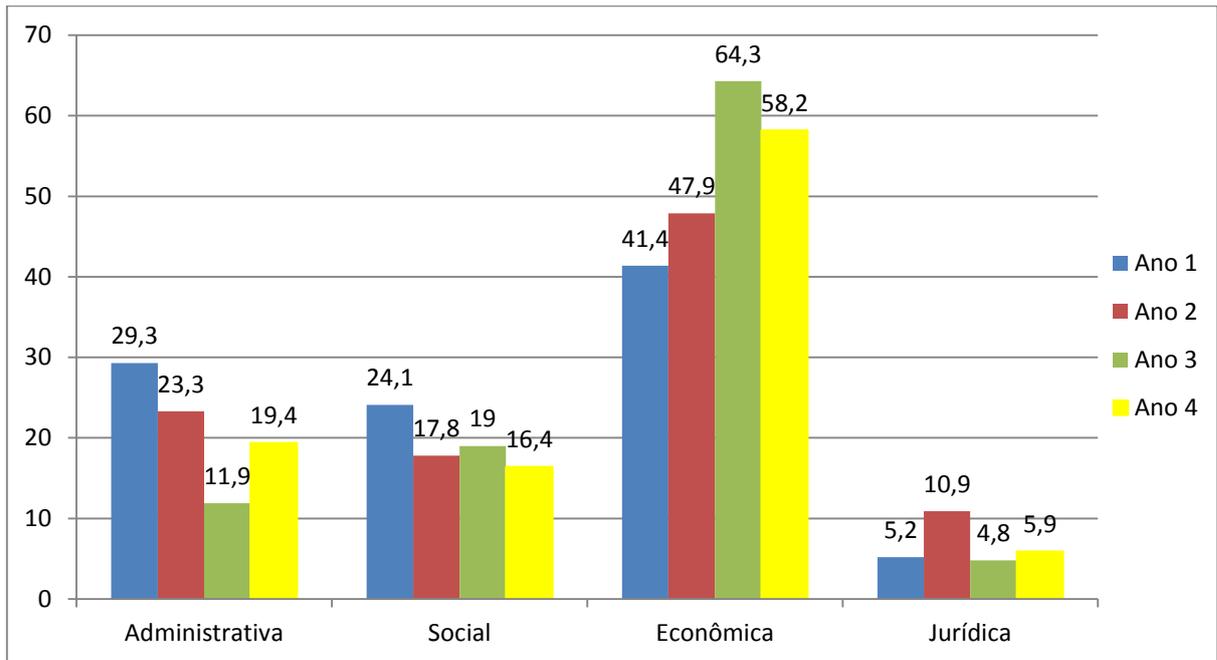
As mesmas informações podem ser observadas por ano do governo, como o faz a Tab. 6, logo a seguir. A intenção é verificar se a tendência geral se mantém ou se há alternância da temática das MPs ao longo do mandato.

Tabela 6 - Temática das MPs editadas por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo/Ano	N				%				
	Adm.	Social	Econ.	Juríd.	Adm.	Social	Econ.	Juríd.	
Lula I	1º	17	14	24	3	29,3	24,1	41,4	5,2
	2º	17	13	35	8	23,3	17,8	47,9	10,9
	3º	5	8	27	2	11,9	19,0	64,3	4,8
	4º	13	11	39	4	19,4	16,4	58,2	5,9
Lula II	1º	11	11	42	6	15,7	15,7	60,0	8,6
	2º	8	4	24	4	20,0	10,0	60,0	10,0
	3º	4	4	19	0	14,8	14,8	70,4	0
	4º	11	7	22	2	26,2	16,7	52,3	4,8
Dilma	1º	6	11	19	0	16,7	30,5	52,8	0
	2º	7	9	29	0	15,5	20,0	64,4	0
	3	2	5	28	0	5,7	14,3	80,0	0
	4º	6	4	17	2	20,7	13,8	58,6	6,9
Total	107	101	325	31	19,0	17,9	57,6	5,5	

Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

Como há muita informação na tabela, a representação gráfica dos dados pode tornar mais fácil a percepção da interpretação e a própria visualização. Assim, a seguir, apresentam-se os gráficos e o respectivo comentário sobre as tendências que as temáticas das MPs contemplam.



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

Gráfico 10 - Temática das MPs editadas por ano do governo Lula I em percentual (Brasil, 2003-2006)

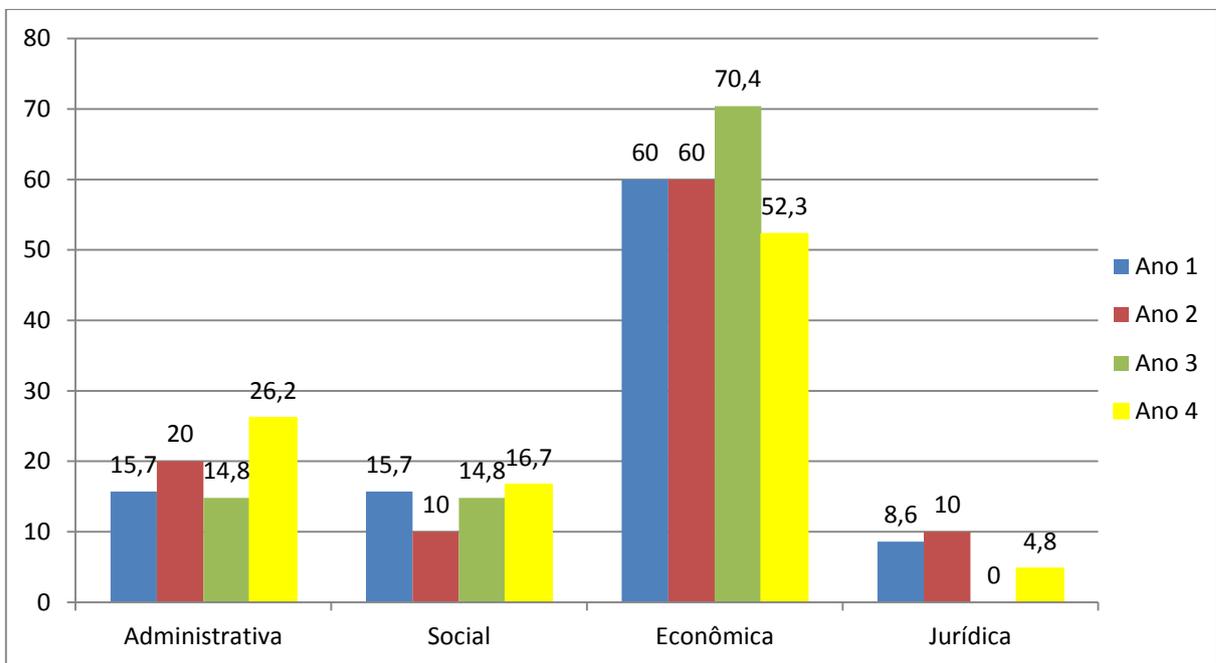
No que tange ao governo Lula I, pode-se destacar que, embora a temática econômica sempre tenha sido predominante durante o mandato, verifica-se que ela é crescente até o 3º ano, seguida de uma queda no 4º ano. Apesar disso, encerra o período em patamar superior ao registrado no 2º ano.

A temática administrativa sofreu queda nos primeiros três anos, com um aumento no 4º, ou seja, a tendência é inversa em relação à anterior, embora os percentuais sejam diferentes e, conseqüentemente, também a intensidade das variações.

O assunto social foi mais utilizado no 1º ano e após sofreu uma queda em sua utilização no 2º ano, cresceu um pouco no 3º e voltou a cair no 4º ano. Apesar dessa alternância, a variação mais significativa se dá na primeira metade do mandato.

No caso das MPs de tema jurídico, a movimentação é a mesma registrada na temática social, ou seja, variação a cada ano. O período de destaque – em patamar sempre menor em comparação às demais – ocorreu no 2º ano do mandato, único em que o índice ultrapassa 10%.

Pode-se afirmar, ainda, que o ano mais equilibrado (ou melhor, com menos diferenças entre os temas) em Lula I foi o 1º, pois, nos demais, a superioridade da temática econômica prevaleceu de modo mais intenso, especialmente no 3º, no qual atingiu a casa dos 60%.



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

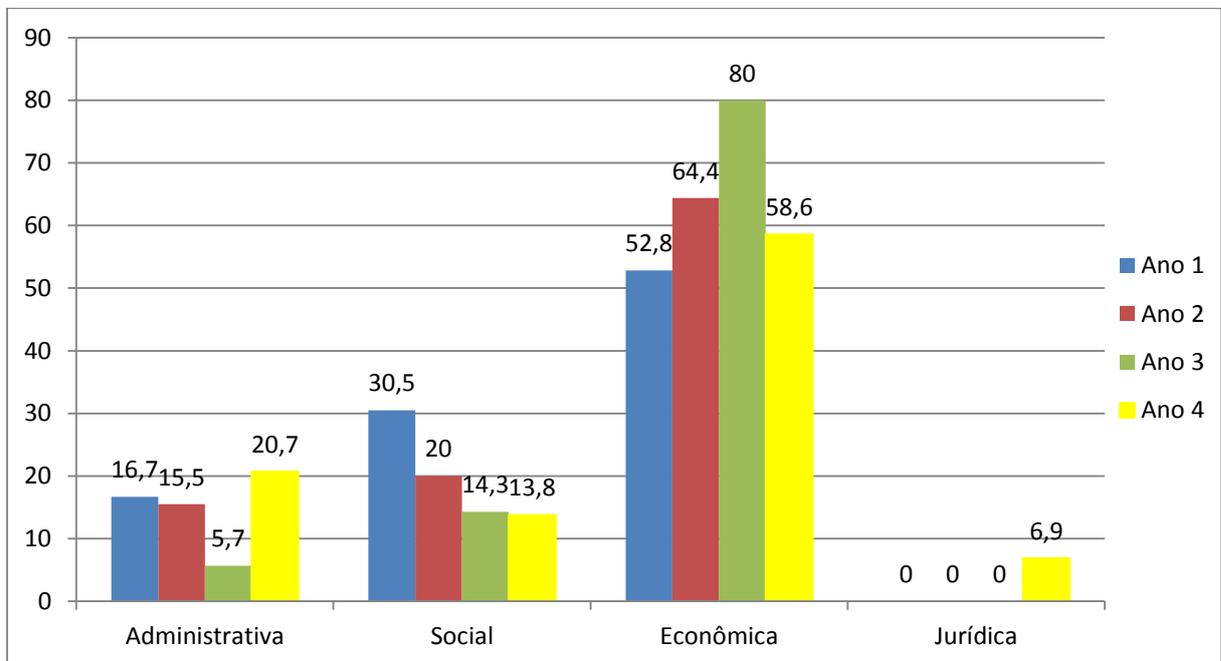
Gráfico 11 - Temática das MPs editadas por ano do governo Lula II em percentual (Brasil, 2007-2010)

No governo Lula II, a temática econômica supera todas as demais somadas em todos os anos, tendo seu ponto mais elevado no 3º (70,4%) e o menos destacado no 4º ano (52,4%). Nesse cenário, o espaço disponível a ser ocupado pelos demais temas é reduzido.

Pode-se destacar que as MPs administrativas variam ao longo do mandato (crescem no 2º ano e perdem no 3º) para atingir o máximo no 4º (26,2%), colocando-se em patamar bastante superior ao apresentado até então (20%, registrado no 2º ano).

A temática social também alterna durante o mandato, mas em ritmo distinto das MPs administrativas: há queda no 2º ano, com crescimento no 3º e no 4º, período em que, assim como as anteriores, alcançam o patamar mais elevado. Contudo, a alternância delas é menor do que a registrada dentre as MPs administrativas (6,7 contra 11,4 pontos percentuais), o que também ocorre com o pico (16,7% contra 26,2%).

Por fim, as MPs jurídicas ocupam sempre posição residual: no 3º ano não foram objeto de nenhuma MP e o máximo que alcançam é dividir o último lugar com as de temas sociais no 2º ano, quando alcançam o seu teto (10%).



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

Gráfico 12 - Temática das MPs editadas por ano do governo Dilma em percentual (Brasil, 2011-2014)

A agenda temática do governo Dilma oriunda das MPs emitidas é eminentemente econômica, pois essa sempre foi predominante e supera os 50% em todos os anos do mandato, crescendo nos três primeiros anos e, depois, sofrendo uma queda no 4º.

Ressalva-se que as MPs classificadas como sociais perdem participação relativa ao longo do mandato: no 1º ano elas representam 30,5%, no 2º caem para 20%, recuam no 3º para 14,3% e encerram com 13,8%, de modo a contribuírem, ao

término do período, com menos de 50% do espaço ocupado no início. Como reflexo, as MPs administrativas as superam no 2º lugar a partir do 3º ano. Sobre esta temática cabe destacar que a perda de espaço relativo ocorre ao longo do mandato até o 3º ano, no qual se registra uma redução significativa, pois ele passa a ser cerca de um terço do registrado no 1º ano. Porém, no 4º ano o cenário se altera e atinge o ponto mais alto do governo (20,7%).

Anota-se, enfim, que temática jurídica não foi utilizada nos primeiros três anos e somente se fez presente no último período do governo. São apenas duas MPs, mas representam 6,9% da produção daquele ano.

Não se pode dizer que, em algum ano do governo Dilma, houve algum equilíbrio de utilização de MPs das diferentes temáticas. Por outro lado, o tema econômico preponderou nos quatro anos de mandato. De especial destaque é o 3º ano, no qual a seara econômica fez parte da agenda das MPs em quase 80% do total.

3.2.2 Comparação com os governos anteriores

A exemplo do que foi realizado no que tange à quantidade de MPs editadas, a questão da agenda temática dos governos Lula I e II e Dilma pode ser comparada com a dos presidentes que os antecederam, o que será realizado na sequência.

Contudo, esta é uma comparação que deve ser feita com muito cuidado, pois a tabela a ser apresentada é formada por diferentes fontes: Limongi e Figueiredo (2003) foram utilizados para os dados referentes aos governos Sarney a FHC II até a EC 32/2001; e o site do Senado Federal para FHC II (pós-EC 32/2001), Lula I, II e Dilma.

A dificuldade maior é que, ao contrário do quesito anterior, não se trata de simplesmente utilizar a frequência de MPs registrada em cada fonte, é preciso lembrar que esses dados sofreram uma classificação qualitativa, ou seja, foram enquadrados em determinadas categorias previamente definidas. Ocorre que os modelos de classificação utilizados pelas fontes divergem, de modo que, na prática, os resultados não são completamente compatíveis. Exemplifica-se: Limongi e Figueiredo (2003) trabalham com seis temas (administrativo, social, econômico, político-institucional, homenagens e orçamentário); e o Senado Federal (e a dissertação), com quatro (administrativo, social, econômico e jurídico).

A solução para essa dificuldade foi promover ajustes nos dois modelos, de forma a reduzir as diferenças entre eles e que, obviamente, procuravam não invalidar a comparação, ao contrário, tentavam torná-los mais equitativos. Assim, como a classificação da dissertação não distingue “economia” de “orçamentária”, essas duas categorias adotadas por Limongi e Figueiredo (2003) foram fundidas e foram identificadas como “economia”. Na mesma medida, todas aquelas que não eram de “economia” ou “administração” foram reunidas em “outras”, independentemente de como eram originalmente classificadas pela fonte utilizada.

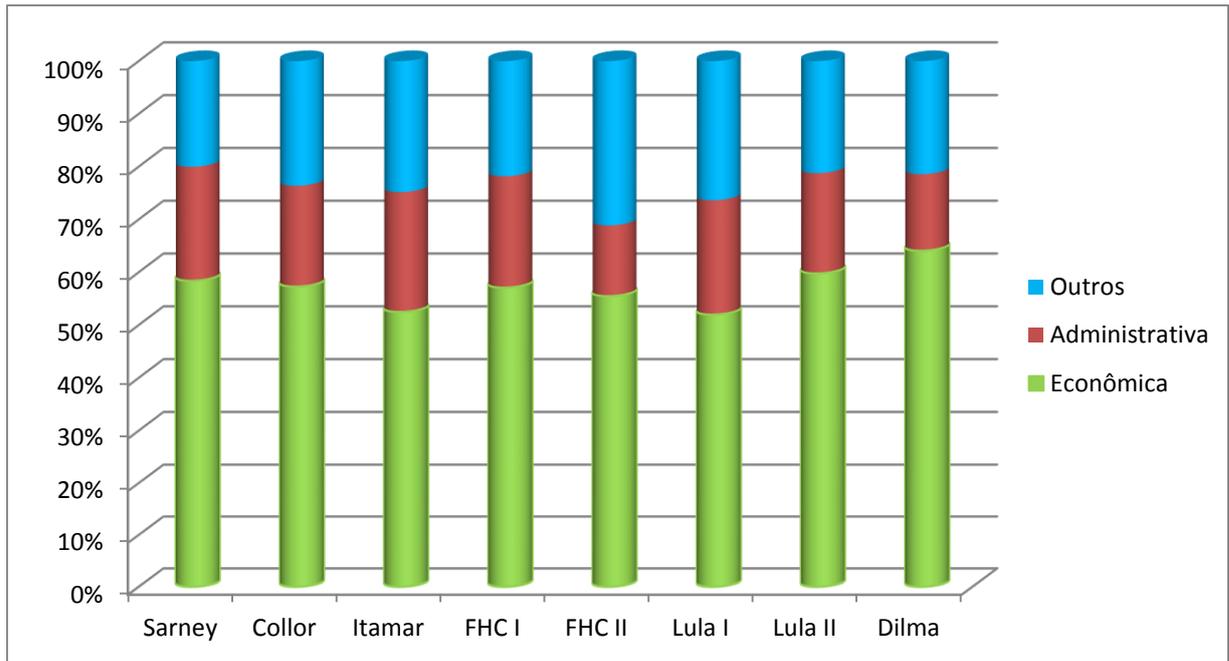
Na prática, então, a tabela foi construída com três categorias temáticas: “economia” (que, em relação a Limongi e Figueiredo, reúne “economia” e “orçamentária”), “administrativa” (que não sofre modificação em relação aos modelos originais tanto de Limongi e Figueiredo, quanto o da dissertação) e “outras” (que agrega as demais nos dois modelos de classificação). Deve-se registrar que, no fim das contas, a tipologia adotada acabou por ser idêntica àquela estabelecida por Amorim Neto e Tafner (2002), embora não tenham sido utilizados os dados por eles coletados e nem a divisão em subcategorias que fixaram.

Tabela 7 - Temática das MPs originais editadas por mandato presidencial em percentual (Brasil, 1988-2014)*

Presidente	Economia	Administrativa	Outros
Sarney	58,4	21,6	20,0
Collor	57,3	19,1	23,6
Itamar	52,5	22,7	24,8
FHC I	57,1	21,1	21,8
FHC II	55,5	13,4	31,1
	Pré-EC 32/2001 (52,3)	(9,4)	(38,3)
	Pós-EC 32/2001 (58,8)	(17,7)	(23,5)
Lula I	52,1	21,7	26,4
Lula II	59,8	19,0	21,2
Dilma I	64,1	14,5	21,4

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 292); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal



Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 292); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

Gráfico 13 - Temática das MPs originais editadas por mandato presidencial em percentual (Brasil, 1988-2014)

Desta forma, como mostram a Tab. 7 e o Gráfico 13, em todos os governos analisados, desde Sarney até Dilma, a temática econômica prevaleceu e sempre com índices superiores a 50% das MPs editadas. Em síntese: todas as demais somadas não a alcançam. Pode-se fazer eco aos autores que chegaram a esta constatação ao apreciarem governos e períodos históricos anteriores – casos de Figueiredo e Limongi (1997), Amorim Neto e Tafner (2002), Limongi e Figueiredo (2003), Barroso (2012), Almeida (2014) – e afirmar que a MP sempre versou majoritariamente sobre questões econômicas, o que ocorre independentemente da mudança institucional realizada por meio da EC 32/2001 e do governo em exercício.

Obviamente, nesse cenário comum podem ser registradas diferenças de intensidade na edição de MPs econômicas entre os governos. O índice mais baixo foi registrado em Lula I, com 52,1% (semelhante aos 52,5% de Itamar) e o mais alto foi o de Dilma, com 64,1%. A ressalvar que o piso e o teto histórico estão compreendidos entre os governos estudados pela dissertação, o que reforça que entre Lula I e Dilma há uma diferença considerável na emissão de MPs dessa temática, a qual atinge 12 pontos percentuais.

A temática administrativa gira em torno de 20% do total das MPs editadas na maioria dos governos (19% em Lula II e 22,7% em Itamar), com duas exceções: o governo de FHC II, que teve 13,4% – com piso de 9,4% no período pré-EC 32/2001; e o de Dilma, que registra 14,5%. Como o de FHC II tem a peculiaridade de abranger dois desenhos institucionais, pode-se compreender que ele fuja do padrão apresentado pelos demais. Mas, nesse caso, a discrepância em relação a todos os governos – especialmente os de Lula I e II, foco primordial da análise – cabe ao governo Dilma. Essa diferença é significativa, considerando que se está falando de um tema que engloba um quinto do total de MPs.

Quanto a “outras temáticas”, o índice girou em torno de 20 a 25% das MPs em todos os governos, entre os quais destoam FHC II com 31,1% e Lula I com 26,4%. O percentual mais alto desses outros assuntos foi de FHC II porque ele pouco se utilizou de MPs de tema administrativo (especialmente antes da EC 32/2001), acarretando um aumento percentual de outros assuntos nesse período específico (38,3%).

Pode-se fazer outra agregação, que é somar as duas principais temáticas, econômicas e administrativas. Nesse caso, o produto ultrapassa os 73,8% em todos os governos, com a exceção do de FHC II (69,5%). Porém, as peculiaridades em termos de arranjo institucional relativo às MPs que ele vivenciou podem justificar tal distinção. Assim, restam menos de 30% para as todas as demais temáticas, aqui reunidas na categoria residual de “outras”. Em verdade o percentual de tema econômico-administrativo em todos os governos é, em média, 76,3% (e, nesse dado, incluído o menor percentual de 68,9% que é de FHC II). O maior percentual dessa temática dupla é de Sarney com exatos 80%.

3.2.3 Discussão sobre a preponderância de MPs econômicas

No que se refere à intensidade e à forma de utilização de MPs pelo Executivo, pode-se exemplificar com a política econômica implementada por três presidentes (todos pré-EC 32/2001). A atuação governamental sobre a moeda, a circulação desta, o crédito, a taxa de juros com intuito de controle sobre o sistema econômico, fez-se presente nos planos de ajuste econômico que dominavam a agenda presidencial nos final dos anos 1980 e início dos anos 1990, como se verifica por meio dos planos Verão, Collor e Real. O primeiro foi lançado em janeiro de 1989 pelo presidente Sarney para controle da inflação; o Plano Collor (que teve o nome do presidente à época), foi

apresentado em março de 1990 com o mesmo objetivo – controle inflacionário; seguiu-se o Plano Real, lançado em 1993 durante o governo Itamar e que foi aquele que mais longevos resultados alcançou.

Estava aberta a janela de oportunidade para a atuação governamental em todos os casos. E a utilização de MPs para a implementação da política monetária era o instrumento mais adotado politicamente. Tais MPs caracterizam-se por riscos e por custos no presente e ganhos incertos no futuro. Assim, o legislativo conceder poder ao Executivo por meio de MPs não se relacionava com algum despreparo dos congressistas sobre o assunto ou mesmo com questões de redução de tempo. Em verdade, tratava-se de uma estratégia que é racional, voltada a preservar acordos e evitar pronunciamentos públicos acerca de medidas impopulares. De forma que várias ações referentes aos planos de estabilização da economia foram implementados por meio de MPs.

Figueiredo e Limongi (2003) informam que picos de edição de MPs se deram com os planos de estabilização e as turbulências do mercado financeiro. Tem-se o exemplo do Plano Collor que teve 22 MPs em seu pacote, somente duas foram revogadas e as demais todas transformadas em lei. Assim, por meio de MPs, o Executivo alterava o *status quo*, e tais instrumentos constituíam-se em uma poderosa arma nas mãos do governo.

A maioria do Congresso votou pela transformação das MPs apresentadas em lei, em um percentual de 84%, caracterizando que a utilização de MPs em sede de estabilização da economia é aceita pelo Congresso e que este responde positivamente às propostas do Executivo, sem, contudo, deixar de cumprir o papel de controle sobre as ações do governo, uma vez que 16% das MPs não foram transformadas em lei.

Com o Plano Real não foi diferente, houve aumento considerável de emissão de MPs, principalmente no governo de FHC, que respondia com sucesso às crises que se apresentavam, haja vista que governou com folga, pois possuía maioria legislativa no Congresso. Por exemplo: a MP 542/1994 (a do Plano Real) foi reeditada 12 vezes e somente então convertida na Lei 9.069/1995.

Porém, há um certo mistério nesses índices, pois já se encerrou o período de formulação de planos de ajuste econômico e mesmo assim essa temática continua a dominar a agenda presidencial das MPs. Desse modo, em tese, se a exigência (ou a urgência) se reduziu, o predomínio das MPs de ordem econômica também deveria ter

se reduzido e outros temas ganhar espaço, sem contar a simples redução na quantidade de novas MPs editadas, o que também não se verifica. Ou, então, a decisão de implementar medidas econômicas por meio de MPs não decorria unicamente da necessidade da adoção de planos de ajuste macroeconômico, que exigiam uma ação rápida do governo e que prescindiam do processo deliberativo ordinário do legislativo. Por tudo isso, cabe perguntar: por que as MPs continuam a ser majoritariamente de ordem econômica?

A pergunta é mais de ordem retórica e com intuito de dar destaque ao tema, visto que a dissertação não está focada nesta questão específica, de modo que pode tão somente arrolar uma possível explicação, retirada de uma apreciação mais detida das peculiaridades das MPs classificadas como econômicas.

A ideia é desagregar as MPs classificadas como econômicas, já que, como comentado anteriormente, nelas são considerados como tal vários subtemas. Um deles, o orçamentário, pode ser a chave para que a economia continue a figurar como o tema preferencial das MPs. Almeida (2014) e o estudo do IPEA (2011, p. 6-7) excluem da contagem as chamadas MPs orçamentárias, pois consideram que a abertura de créditos extraordinários só pode ser realizada por este meio e que, dessa forma, o Executivo não tem a possibilidade de escolher o procedimento legislativo a ser adotado¹². Abramovay (2012, p. 76) toma a mesma decisão metodológica, mas sob a alegação de que o tema orçamentário não tem o caráter amplo de norma geral e abstrata que se relaciona com a atividade legislativa, pois o papel do Congresso no orçamento deriva muito mais da sua atividade de fiscalização do poder Executivo do que da atividade legislativa propriamente dita¹³.

Como indicado no capítulo anterior, o IPEA procura demonstrar que o aumento no número de MPs originais pós-EC 32/2001, afirmado por alguns estudos, não se

¹² Esta não é uma questão consensual. Sanches (2000) argumenta que os créditos extraordinários podem ser emitidos por decreto (atos administrativos), como ocorria antes da CF 1988, e que a interpretação de que devem ser editados por MP é fruto de uma leitura equivocada do art. 167, § 3º, especialmente da parte que afirma “observado o art. 62” (o que disciplina a MP). Além do meio a ser utilizado, a questão gira em torno do fato de que, sendo editado por MP, há a possibilidade de emendamento e de não aprovação das MPs que cria esse crédito extraordinário pelo legislativo, embora, quando e se isto ocorrer, pela natureza do dispositivo (abertura de crédito), provavelmente os recursos já tenham sido utilizados. Ressalva-se que Almeida (2014) e IPEA (2011, p.6) afirmam que MPs orçamentárias não “requerem aprovação do legislativo”, o que é um equívoco.

¹³ Independentemente da procedência dessa interpretação, como será indicado mais detalhadamente adiante, ressalva-se que desde 2008 este não é o entendimento do STF, que a avalia mais como norma geral passível de controle de constitucionalidade do que como norma administrativa.

confirma, pois, se as MPs que abrem crédito no orçamento da União forem retiradas – pelas razões alegadas acima –, na média diminui a quantidade de MPs editadas.

Tendo em vista tais possibilidades, a intenção a seguir é adotar o procedimento inverso ao utilizado para a montagem da Tab. 7 e distinguir, na categoria econômica, as MPs que versam sobre o orçamento dos outros subtemas. No caso dos dados relativos aos governos Sarney a FHC I pré-EC 32/2001, basta recompor a formatação originalmente adotada por Limongi e Figueiredo (2003), pois os autores fizeram esta distinção. Para FHC II pós-EC 32/2001 e os governos Lula I, II e Dilma, tornou-se necessário retornar ao banco de dados e realizar a desagregação. A categoria “orçamentária” envolve as MPs dessa temática e “outros” indica todos os demais temas originalmente classificados como “economia”: tributação e planejamento; política econômica e sistema financeiro; recursos hídricos, viação e transportes, minas e energia; indústria e comércio, desenvolvimento regional; agricultura, pecuária e abastecimento, pesca e aquicultura.

Tabela 8 - Temática das MPs originais editadas com temática econômica por mandato presidencial em percentual (Brasil, 1988-2014)*

Presidente	Outros	Orçamentária
Sarney	89,0	11,0
Collor	94,0	5,9
Itamar	59,4	40,6
FHC I	79,3	20,7
FHC II	60,3	39,7
	Pré-EC 32/2001	(66,0)
	Pós-EC 32/2001	(44,0)
Lula I	55,3	(45,0)
Lula II	55,3	44,7
Dilma I	66,4	33,6
	69,9	30,1

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 292); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

Dois aspectos chamam a atenção na Tab. 8. O primeiro é que, em geral, as MPs orçamentárias preponderam dentre as demais que compõem a temática econômica nos governos Lula I, II e Dilma, aparecem mais fortemente do que nos que os antecederam: o patamar supera Sarney, Collor e FHC I, sendo que Itamar e FHC II ultrapassam Lula II e Dilma. O recorde pertence a Lula I, com 44,7% de MPs orçamentárias. Esses dados corroboram o IPEA (2011, p. 10), segundo o qual “a Emenda [32/2001] aumentou a proporção anual média de MPs orçamentárias”. E,

como outra face da mesma moeda, pode-se também dizer que as MPs “propriamente econômicas” participam menos da agenda dos governos Lula I, II e Dilma do que ocorria nos governos precedentes, em especial os de Sarney, Collor e FHC I. A tabela a seguir torna mais evidente estas informações ao recalculando a participação de cada tema ao distinguir as MPs orçamentárias e, desse modo, “reordenar” a Tab. 7.

Tabela 9 - Temática das MPs originais editadas por mandato presidencial ao distinguir as orçamentárias em percentual (Brasil, 1988-2014)*

Presidente	Economia	Orçament.	Administ.	Outras
Sarney	52,0	6,4	21,6	20,0
Collor	53,9	3,4	19,1	23,6
Itamar	31,2	21,3	22,7	24,8
FHC I	45,3	11,8	21,1	21,8
FHC II	33,5	22,0	13,4	31,1
Pré-EC 32/2001	(34,6)	(17,8)	(9,4)	(38,3)
Pós-EC 32/2001	(32,4)	(26,5)	(17,6)	(23,5)
Lula I	28,7	23,2	21,7	26,4
Lula II	39,7	20,1	19,0	21,2
Dilma I	44,8	19,3	14,5	21,4

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 292); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

O segundo ponto a destacar em relação à Tab. 8 (e também à Tab. 9) é que as MPs orçamentárias têm sido cada vez menos utilizadas pelos governos estudados nesta dissertação. Em Lula, I elas respondiam por 44,7% das MPs econômicas, tendo caído para 33,6% em Lula II e chegando a 30,1% no governo Dilma. Mais do que questões de orientação econômica, a explicação para tal comportamento reside no papel que o judiciário passou a desempenhar na questão.

Conforme Gomes Neto et al. (2009), em 2008, ao apreciar uma ADI de iniciativa do PSDB contra a MP 405/2007 (convertida na Lei 11.658/2008), o STF modificou o entendimento vigente desde 1996, segundo o qual MPs orçamentárias tinham natureza “administrativa”, logo não eram objeto de ADI e tampouco de controle jurisdicional, restando tão somente o controle político a ser realizado pelo legislativo ao apreciá-las. O novo entendimento, fixado a partir do relatório do Ministro Gilmar Mendes, permitia apreciar a constitucionalidade de MPs orçamentárias, ou seja, verificar se elas cumpriam os requisitos constitucionais de “relevância” e “urgência”, e em caso negativo, propunha revogá-las independentemente da eventual aprovação por parte do legislativo. Em se tratando de questão orçamentária, os parâmetros para

tal apreciação eram aqueles arrolados no art. 167, § 3º da CF 1988, ou seja, guerra, comoção interna e calamidade pública¹⁴.

A decisão do STF ampliou os riscos de MPs orçamentárias sofrerem controle de constitucionalidade e forçou o Executivo a ser mais prudente e a circunscrever a emissão de crédito extraordinário a situações mais bem delimitadas, afinal, o levantamento realizado pelo estudo de Gomes Neto et al. (2009) identificou um significativo número de MPs orçamentárias no período 2001-2008 que ele classificou como “não urgentes” ou “urgentes com desvio”, de modo a não cumprir ou cumprir parcialmente os requisitos constitucionais¹⁵.

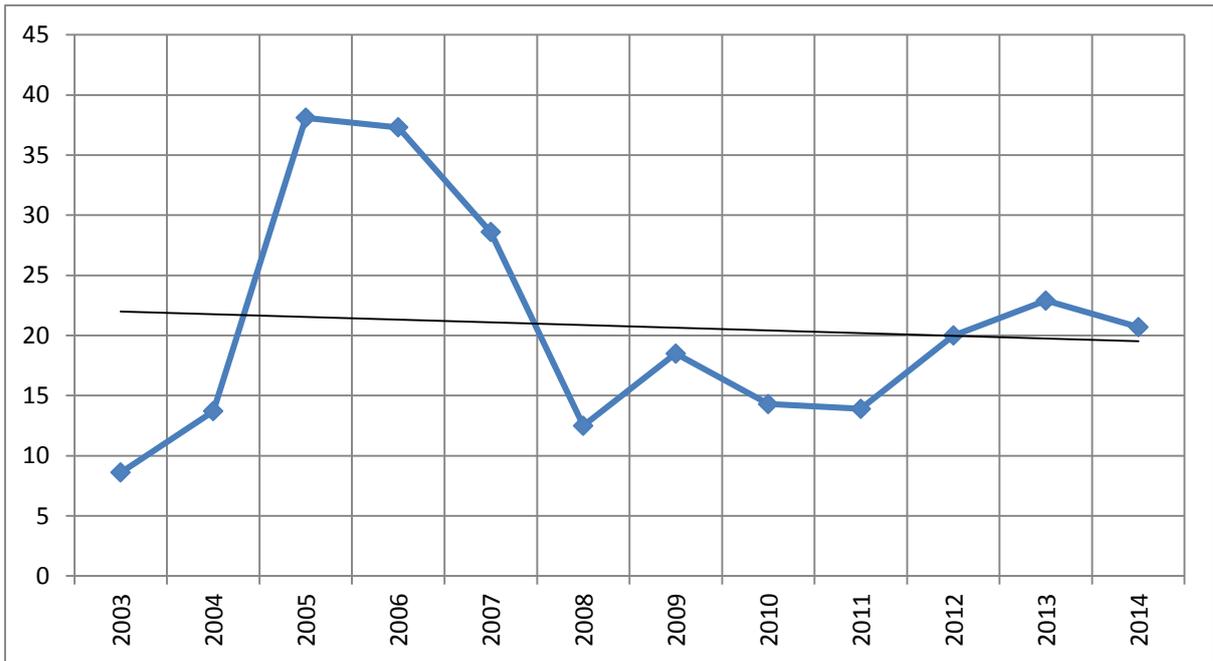
Tabela 10 - MPs orçamentárias editadas por ano em número absoluto e participação percentual dessa temática no total de MPs (Brasil, 2003-2014)

Ano	N	%
2003	5	8,6
2004	10	13,7
2005	16	38,1
2006	25	37,3
2007	20	28,6
2008	5	12,5
2009	5	18,5
2010	6	14,3
2011	5	13,9
2012	9	20,0
2013	8	22,9
2014	6	20,7
Total	120	21,3

Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

¹⁴ O texto constitucional estabelece: “§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62” (BRASIL. CF 1988). O termo “como” que antecede a enunciação das razões que tornam admissível o crédito extraordinário pode levar ao entendimento de que eles são exemplos, e não rol taxativo (PEREZINO, 1999, p. 300).

¹⁵ No levantamento realizado por Rocha (2009, p. 87), relativo a 14 anos (período 1995-2008), em 10 a totalidade dos recursos liberados extraordinariamente poderiam ser previstos e não cumpriam os requisitos constitucionais. Nos 4 restantes, em 2 a previsibilidade abrangia 99% e em 1, 96%. No ano restante, não se justificava a condição extraordinária em 82% dos recursos. Ou seja, havia intensa previsibilidade nos recursos extraordinárias. Para análise semelhante que abarca o período 2004-2007, ver: Gomes (2008).



Fonte: Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 14 - Percentual de MPs orçamentárias editadas por ano (Brasil, 2003-2014)

A Tab. 10 foi organizada a partir da quantidade de MPs originais orçamentárias emitidas no conjunto daquelas editadas a cada ano dos governos Lula I, II e Dilma. O Gráfico 14 traz a participação percentual dessas MPs no mesmo recorte temporal. Apesar de existirem variações entre os índices por ano, eles demonstram que há um corte nítido nas MPs orçamentárias entre 2003-2007 (mais especificamente 2005-2007) e 2008-2014: a partir de 2008 se reduz o número absoluto de MPs (eles não alcançam uma dezena/ano) e a participação percentual delas (o patamar mais alto é 22,9% em 2013, apesar disso próximo à média do período, que é 21,3%, e único ano desse período que a ultrapassa).

Considera-se que, desse modo, se consegue esclarecer a razão porque a temática econômica é majoritária em todos os governos, apesar da mudança do cenário nacional. Na realidade, ocorreu uma ampliação da participação relativa das MPs orçamentárias, as quais configuram uma forma particular e específica de MPs econômicas.

O capítulo procurou dar os primeiros passos para o cumprimento dos objetivos da pesquisa no terreno empírico, motivo pelo qual fez o levantamento dos dados e analisou a produção MPs dos dois governos Lula e do mandato de Dilma, a partir de dois elementos. O primeiro girou em torno da identificação do quantitativo de MPs editadas no conjunto de cada gestão, a cada ano dessas gestões e na comparação desses dois quesitos em relação aos presidentes que os antecederam. Igualmente, foi comparado o quanto eles preferiram se servir da MP como alternativa de iniciativa legislativa, a chamada “razão de dependência de MPs”. A segunda análise procurou classificar a temática das MPs editadas, novamente escalonando-as pelo conjunto de cada governo, ano do mandato e na comparação nesses dois elementos com os presidentes anteriores.

Com a realização desta tarefa, considera-se que a dissertação já tem as respostas sobre o modo como o Executivo se utilizou da MP no período em estudo, afinal, apesar das condicionantes políticas que podem influenciar decisivamente na edição de uma MP, a decisão de emití-la é uma prerrogativa exclusiva da Presidência da República.

Todavia, ainda resta uma parte significativa da dinâmica das MPs, que é o modo como o parlamento aprecia e delibera a respeito dessa iniciativa específica do executivo, e como se estabelecem as interações entre executivo-legislativo neste âmbito. O próximo capítulo procura dar conta deste desafio.

Capítulo 4 A Apreciação das MPs editadas pelos governos Lula e Dilma no Congresso Nacional

O capítulo anterior buscou mapear o quantitativo de MPs editadas pelos dois governos de Lula mais o de Dilma, cobrindo o período 2003-2014, e a classificação temática desses decretos. Igualmente, procurou comparar essas informações que aquelas relativas aos demais presidentes e à produção anual.

Este capítulo, por sua vez, está centrado na tramitação dessas MPs no Congresso Nacional, de modo a analisar como este as aprecia, ou seja, se as transforma em lei ou as rechaça. Além disso, procura verificar se interfere na ação legislativa do Presidente, ao incorporar emendas ao texto original da MP e transformá-las em PLV. Na mesma medida, dedica-se a verificar como o Executivo reage às eventuais modificações promovidas pelo legislativo por meio do veto ao PLV.

A operacionalização dessas questões é realizada conforme o quadro abaixo.

Variável	Categorias
Resultado/tramitação	(1) convertida em lei (2) revogada (3) rejeitada (4) sem eficácia/vigência encerrada (5) prejudicada
Emendamento	(1) MP transformada em PLV (2) MP não transformada em PLV
Veto	(1) Não verificado (sancionamento sem veto) (2) Veto total (3) Veto parcial
Apreciação veto	(1) Mantido (2) Derrubado

Fonte: Elaboração própria

Quadro 8 - Variáveis trabalhadas pelo capítulo

Informa-se que, assim como ocorreu no capítulo anterior, as decisões metodológicas e os detalhes sobre os procedimentos utilizados para a obtenção e a classificação dos dados serão apresentados na seção respectiva.

4.1 Tramitação

O enquadramento das MPs, conforme o tratamento dado pelo Congresso Nacional, serviu-se de um modelo de classificação presente no Portal da Legislação do Governo Federal (coluna “Edições”, reproduzida a seguir). Segundo este, a tramitação das MPs no legislativo contempla as seguintes possibilidades: (1) convertida em lei; (2) revogada; (3) rejeitada; (4) sem eficácia/vigência encerrada; (5) prejudicada.

Tais categorias correspondem a diferentes situações relativas à tramitação das MPs no legislativo:

(1) “convertida em lei” indica que ela foi transformada em lei por meio da aprovação nas duas casas do Congresso Nacional (primeiro na Câmara dos Deputados e depois no Senado Federal);

(2) “revogada” é quando o Congresso Nacional retira a validade da MP por meio de aprovação de uma lei que versa sobre as mesmas questões e/ou quando o próprio Executivo o faz ao editar uma nova MP;

(3) “rejeitada” evoca que ela não contém os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o que se efetiva por meio da emissão de Ato Declaratório, ou houve desconformidade quanto ao mérito;

(4) “perde a eficácia” ou “sem eficácia” explicita que ela não foi convertida em lei no prazo de 60 dias de funcionamento ordinário do parlamento, prorrogável, uma vez por igual período, tendo seu prazo de vigência encerrado, o que também se dá por meio de Ato Declaratório;

(5) “prejudicada” quando seu teor é votado pelo Congresso em outro processo legislativo que não o da MP em pauta.

Esclarece-se, ainda, que o ano utilizado pela pesquisa para a classificação da MP é a de sua edição (assim como nos quesitos anteriores) e o resultado é associado a tal data, ainda que ele tenha ocorrido em ano posterior e, eventualmente, no período de governo de outro presidente. Ou seja, as tabelas procuram identificar o resultado

da tramitação da MP que foi editada no ano X e no mandato do presidente X, independentemente de quando a decisão do Congresso Nacional foi proferida.

4.1.1 Resultados

Os dados foram obtidos em duas fontes primordiais, o Portal de Legislação do Governo Federal e o site da Câmara dos Deputados, e são apresentados na sequência.

Tabela 11 - Resultado da tramitação das MPs editadas por mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Resultado	N				%			
	Lula I	Lula II	Dilma	Total	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Convertida	217	149	108	474	90,4	83,3	74,5	84,1
Revogada	2	4	1	7	0,8	2,2	0,7	1,2
Rejeitada	10	8	0	18	4,2	4,5	0	3,2
Sem eficácia	9	16	36	61	3,8	8,9	24,8	10,8
Prejudicada	2	2	0	4	0,8	1,1	0	0,7
Total	240	179	145	564	100	100	100	100

Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

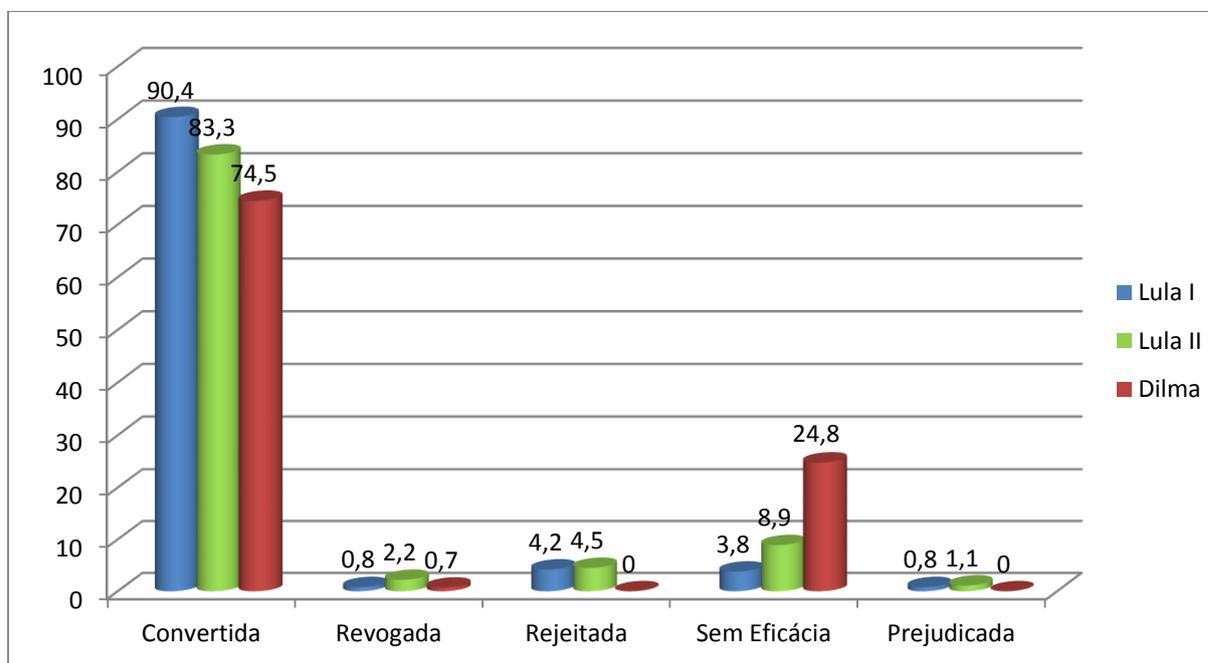
No conjunto dos três governos, há elevado percentual de MPs convertidas em lei, ou seja, aprovadas pelo Congresso Nacional: 84,1% (474 em 564). As MPs que foram não aprovadas – que somam 90 casos – tiveram na perda de eficácia (a não apreciação no prazo de validade) o principal resultado (10,8% ou 61), o que tornam residuais a rejeição (3,2% ou 18), a revogação (1,2% ou 7) e as MPs consideradas prejudicadas (0,7% ou 4).

Quando os dados são desagregados por governo, observa-se que Lula I tem o mais alto percentual de MPs convertidas em lei: das 240 emitidas, 217 foram aprovadas (90,4%). E dentre as não aprovadas, a resposta mais recorrente do parlamento foi a rejeição (4,2% ou 10 casos), seguindo-se a perda de eficácia (3,8% ou 9 casos). Houve também duas MPs revogadas e duas prejudicadas (0,8% cada).

O panorama para Lula II também é de largo índice de MPs convertidas em lei, mas com menos intensidade em comparação ao período anterior (83,3% ou 149). A principal motivação para a não aprovação foi a perda de eficácia (8,9% ou 16), seguindo-se a rejeição (4,5% ou 8). Outras 4 foram revogadas (2,2%) e novamente

houve duas que foram consideradas prejudicadas (1,1%). A ressalvar que Lula II teve menos rejeições do que Lula I (8 a 10), mas elas representam um percentual mais elevado (4,5% a 4,2%).

Já o governo Dilma, emitiu menos MPs que os anteriores (145), aprovou menos em termos absolutos e relativos (108 ou 74,5%). A quase totalidade das não aprovadas perderam a eficácia (36 ou 24,8%), restando uma MP que foi revogada (0,7%). Por fim, percebe-se que em Dilma há uma polarização em dois eixos: MPs convertidas e MPs declaradas sem eficácia.



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 15 - Resultado da tramitação das MPs editadas por mandato presidencial em percentual (Brasil, 1988-2014)

A comparação entre os governos explicitada pelo Gráfico 15 mostra que houve um declínio progressivo no índice de aprovação das MPs ao longo dos governos (de 90,4% para 83,3% e, finalmente, 74,5%), de tal modo que Lula I alcança desempenho cerca de 20% superior ao de Dilma nesse quesito.

Contudo, a ampliação relativa das MPs não aprovadas não implicou a ampliação de uma única forma de o Congresso se manifestar: em Lula I houve mais rejeições (4,2%), mas tanto em Lula II quanto em Dilma o resultado mais comum foi a perda de eficácia (8,9% e 24,8%, respectivamente). A ressalvar que a perda de

eficácia já está presente com alguma relevância em Lula I (3,8% ou 9 casos, um a menos do que a rejeição).

Pode-se dizer, então, que a perda de eficácia apresenta tendência inversa àquela registrada pela conversão em lei, pois cresce ao longo do período (passou de 3,8% a 24,8%). Ainda assim, cabe registrar que o percentual de MPs sem eficácia no governo Dilma foi superior aos dos dois governos de Lula somados. E como em termos relativos as MPs rejeitadas são praticamente iguais em Lula I e II (4,2% e 4,5%), não tendo sido registrada em Dilma, pode-se dizer que é como se este tipo de resposta do parlamento tenha “migrado” no governo Dilma para a não apreciação da MP em tempo hábil. O mesmo ocorreu com a resposta “prejudicada”, residual nos dois governos Lula (0,8% e 1,1%), porém inexistente no de Dilma.

Tabela 12 - Resultado da tramitação das MPs editadas por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo/Ano		N					%				
		Con.	Rev.	Rej.	Sem efic.	Prej.	Con.	Rev.	Rej.	Sem efic.	Prej.
Lula I	1º	57	1	0	0	0	98,3	1,7	0	0	0
	2º	66	0	4	3	0	90,4	0	5,5	4,1	0
	3º	34	1	3	2	2	81,0	2,3	7,1	4,8	4,8
	4º	60	0	3	4	0	89,5	0	4,5	6,0	0
Lula II	1º	60	3	4	2	1	85,7	4,3	5,7	2,9	1,4
	2º	35	1	3	1	0	87,5	2,5	7,5	2,5	0
	3º	24	0	0	3	0	88,9	0	0	11,1	0
	4º	30	0	1	10	1	71,4	0	2,4	23,8	2,4
Dilma	1º	29	1	0	6	0	80,5	2,8	0	16,7	0
	2º	38	0	0	7	0	84,4	0	0	15,6	0
	3	26	0	0	9	0	74,3	0	0	25,7	0
	4º	15	0	0	14	0	51,7	0	0	48,3	0
Total		474	7	18	61	4	84,1	1,2	3,2	10,8	0,7

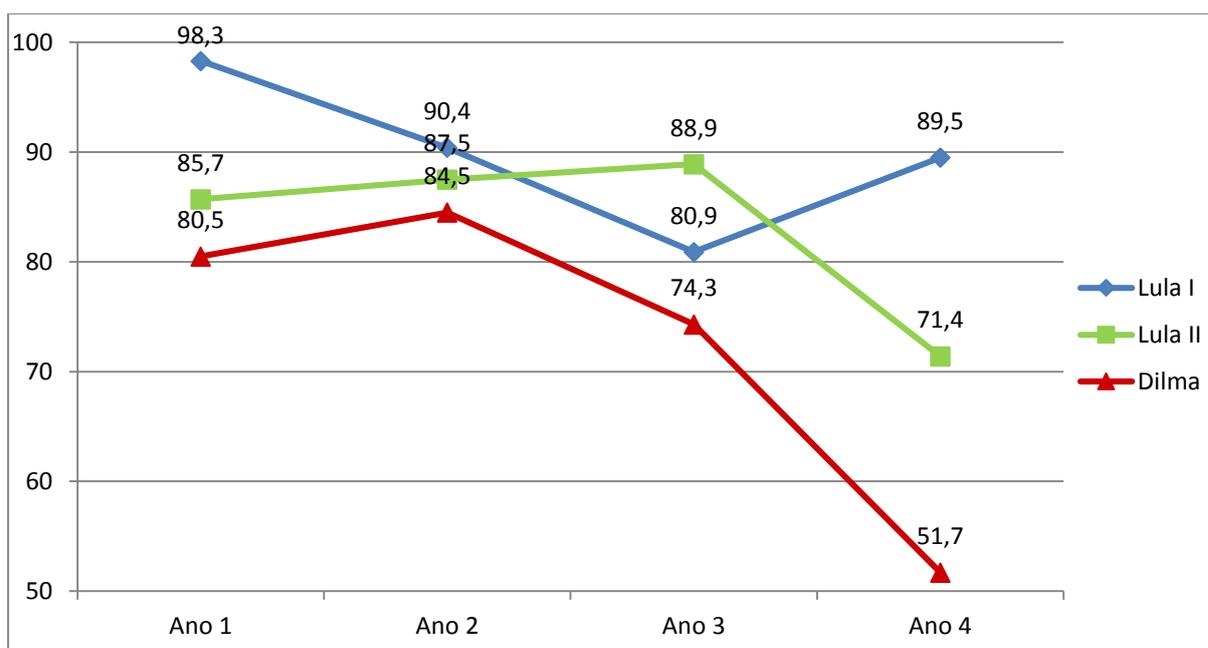
Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

As Tab. 12 desagrega os dados por ano do governo e permite verificar que o percentual de MPs convertidas em lei foi superior a 80% em 9 dos 12 anos considerados. As exceções são: o 4º e último ano de Lula II e o 3º de Dilma, que ficaram na casa dos 70% (71,4% e 74,3%, respectivamente) e o último ano de Dilma, que registrou 51,7%. Logo, também é possível dizer que Lula I foi o único dos governos com índice de MPs convertidas em lei sempre superior a 80%, tendo sido aquele em que foi alcançado índice superior a 90% (no 1º e 2º ano, com 98,3% e

90,4%) e que, coincidentemente, os extremos estão no 1º e no último ano analisado (2003 e 2014, portanto), com tendência de queda ao longo do período (98,3%, em Lula I; 51,7% em Dilma).

Nesse sentido, o índice de MPs convertidas em lei de Lula I oscilou em aproximadamente 20 pontos percentuais ao longo do mandato (teto de 98,3% e piso de 81%), tendo sofrido queda constante do 1º ao 3º ano (cerca de 10 pontos percentuais em cada), após o qual teve nova elevação de aproximadamente 10 pontos percentuais. Em Lula II também houve variação de cerca de 20 pontos percentuais em seus quatro anos de governo (teto de 88,9% e piso de 71,4%), com pouca distinção nos três primeiros anos (85,7% a 88,9%), tendo atingido o teto no 3º ano. Logo, a variação citada acima ocorreu na passagem do 3º para o 4º ano, sendo muito mais brusca do que a registrada em Lula I.

O governo com mais variação entre os índices de MPs convertidas em lei é o de Dilma, cujo teto (84,4%), registrado no 2º ano, e o piso (51,7%), identificado no 4º ano, possuem mais de 30 pontos percentuais de diferença. Apesar disso, a queda é constante entre o 2º e o 4º ano, sendo em um primeiro momento de cerca de 10 pontos percentuais (para 74,3%) e depois, mais intensa, de aproximadamente 20 pontos percentuais (para o piso de 51,7%).



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 16 - MPs editadas convertidas em lei por ano do mandato presidencial em percentual (Brasil, 2003-2014)

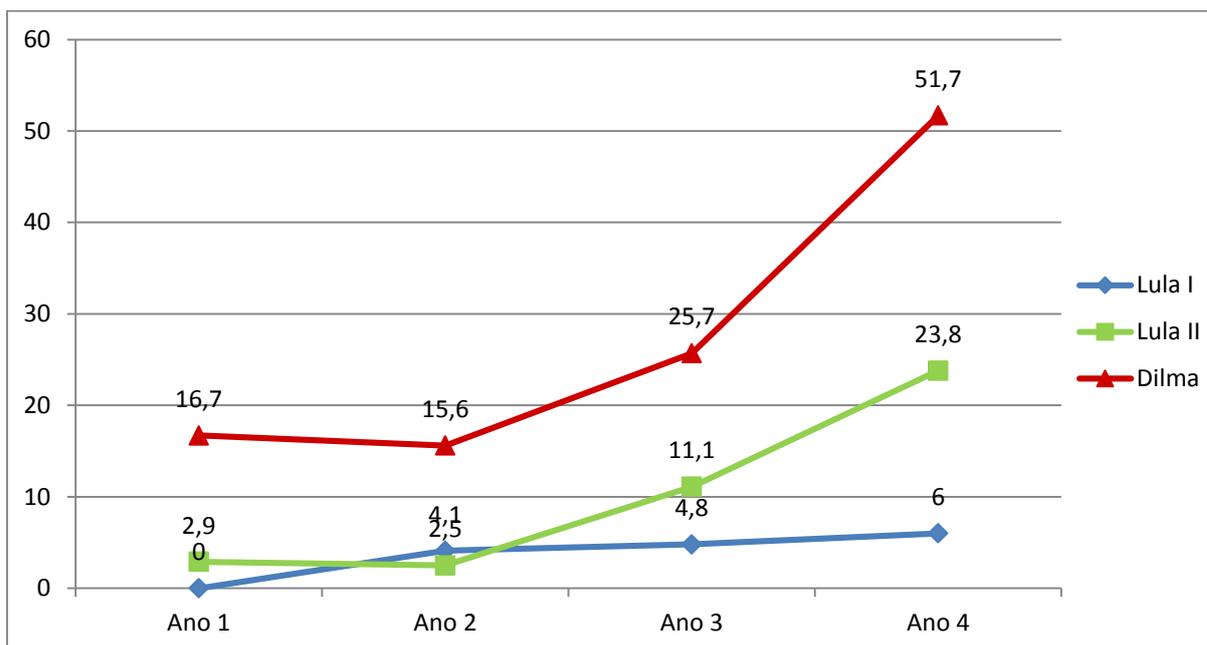
Como permite visualizar com mais clareza o Gráfico 16, o 2º ano dos governos é aquele em que os percentuais de MPs convertidas em lei estão mais próximos, pois a diferença é de tão somente 6 pontos percentuais: Lula I ostenta 90,4%, Lula II, 87,5% e Dilma 84,4%. Nos outros anos, essas diferenças são de cerca de: 18 pontos percentuais no 1º (teto de 98,3% em Lula I e piso de 80,5% em Dilma); 15 no 3º ano (teto de 88,9% em Lula II e piso de 74,3% em Dilma); e expressivos 38 no 4º (teto de 89,5% em Lula I e piso de 51,7% em Dilma). Tais informações também ajudam a destacar que o governo Dilma sempre se manteve com os índices menos elevados de conversão de MP em lei em comparação com os outros governos.

O gráfico acima também demonstra que, apesar de ter o mais elevado índice de MPs convertidas em lei, Lula I viu este se reduzir ao longo dos três primeiros anos, registrando elevação no último, o mesmo em que alcançou a reeleição. A tendência em Lula II é distinta: crescimento nos três primeiros anos e queda no último, quando não mais poderia pleitear um novo mandato. Já a gestão de Dilma traz outro desenho: houve crescimento na 1ª metade do governo e queda expressiva na 2ª, ainda que em seu último ano tenha alcançado a reeleição.

Assim, a comparação entre o ano derradeiro de Lula I e de Dilma, quando ambos alcançaram a renovação do mandato, apresenta um nítido contraste em termos de MPs convertidas em lei, demarcada pelos 38 pontos percentuais de diferença ou pela distância entre as linhas azul (Lula I) e vermelha (Dilma) que o gráfico expressa.

De volta aos dados apresentados pelas Tab. 12, podem-se analisar, então, as MPs não aprovadas (todas as que não foram convertidas em lei). Os casos são residuais nas categorias e se espalham em cada ano dos mandatos dos governos analisados, sem que uma tendência importante possa ser registrada. Ainda assim, algumas situações merecem referência. Se for considerado o 1º e o último ano de cada governo, as MPs declaradas sem eficácia sempre registraram crescimento, embora este não seja uniforme ao longo do mandato (Lula I passa de 0 a 6%; Lula II, de 2,9% a 23,8%; Dilma, de 16,7% a 48,3%). Porém, se o recorte for do 2º para o 4º ano, esta tendência é ainda mais nítida, pois nos três governos há o crescimento contínuo (Lula I vai de 4,1% para 4,8% e, finalmente 6%; Lula II, de 2,5% a 11,1% e 23,8%; Dilma, de 15,6% a 25,7% e 48,3%). Prosseguindo na questão da perda de eficácia, cabe registrar que esse índice ultrapassa 10% no 3º ano de Lula II e não deixa tal patamar na continuidade dos governos, tendo atingido picos no último ano

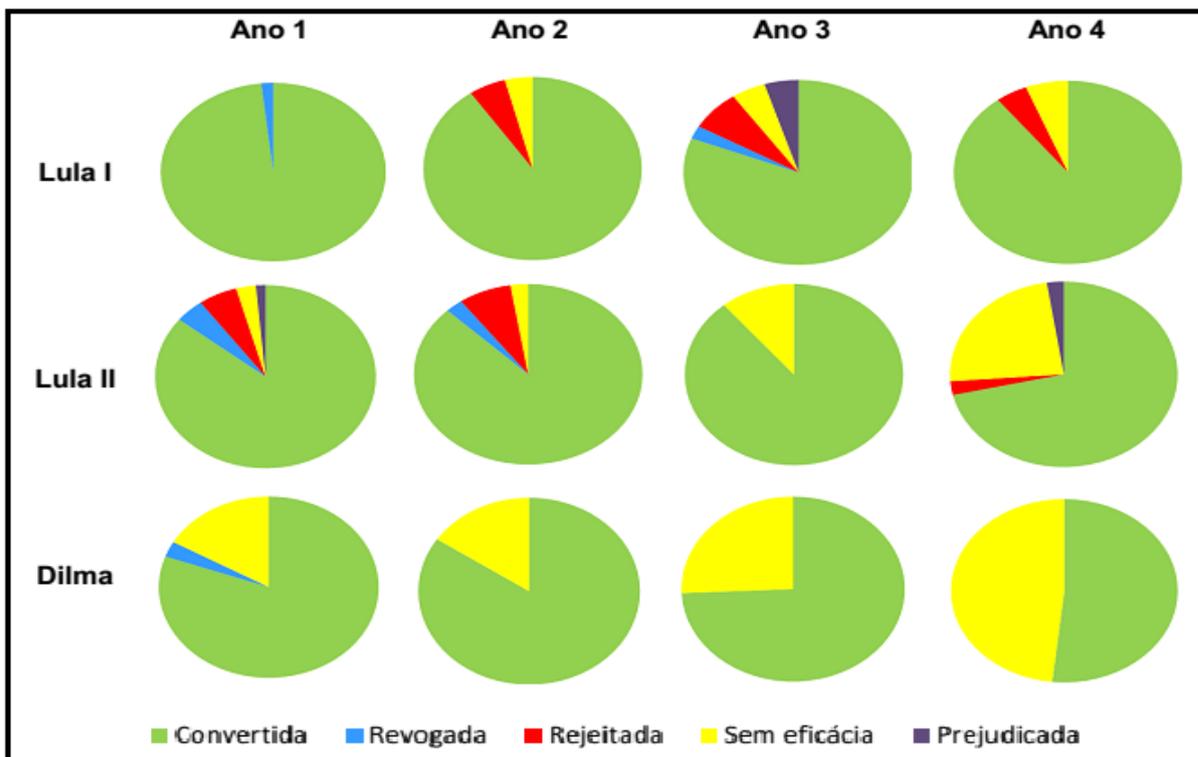
tanto de Lula II quanto de Dilma (23,8% e 48,3%). Na mesma medida, o patamar nesse quesito do qual parte o governo Dilma é o mais elevado no período analisado (16,7% no 1º ano), sobre leve oscilação para baixo no 2º ano (15,6%) e depois cresce significativamente até atingir o recorde no 4º ano (51,7%), quando praticamente metade das MPs não foi apreciada em tempo hábil pelo parlamento (14 em 29). O gráfico a seguir sintetiza o fenômeno descrito.



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 17 - MPs editadas consideradas sem eficácia por ano do mandato presidencial em percentual (Brasil, 2003-2014)

Para fornecer uma visão de conjunto dos resultados alcançados pelas MPs dos três governos a cada ano, a figura a seguir sintetiza essas informações conforme cada situação.



Fonte: Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Figura 2 - Comparativo do resultado da tramitação das MPs editadas por ano do mandato presidencial em percentual (Brasil, 2003-2014)

4.1.2 Comparação com os governos anteriores

A exemplo do que foi realizado no capítulo anterior, também no que tange aos resultados da tramitação das MPs, a intenção é comparar os governos estudados com aqueles que os antecederam. E, assim como ocorreu no quantitativo de MPs emitidas e da classificação temática, para chegar aos dados a serem apresentados foi preciso enfrentar dois desafios: o da diversidade de fontes e suas informações divergentes¹, e o de como equiparar os dados, visto que envolviam dois modelos institucionais distintos.

No que tange às fontes, o mesmo padrão decisório foi seguido: utilizar preferencialmente o menor número possível, como forma de minimizar as diferenças que aquelas disponíveis apresentam. Contudo, foi enfrentado um problema extra: o artigo de Limongi e Figueiredo (2003), que serviu de base para o período pré-EC 32/2001 nos quesitos precedentes, não traz as informações referentes ao resultado

¹ A saber: Figueiredo e Limongi (1997), Amorim Neto e Tafner (2002), Giacomet (2006, p. 27), Oliveira (2009, p. 30), Abramovay (2012), Gobatto (2013). Como já foi informado em relação aos demais quesitos analisados: há diferenças entre o período compreendido pelos dados, o quantitativo apresentado e as categorias em que as MPs são classificadas conforme o resultado.

da tramitação das MPs. A alternativa foi se servir de outro trabalho dos autores (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1997), mas como o artigo é de 1997, os dados que ele apresenta abrangiam período menor (1988 a 1995) do que o anterior (1988 a 2001), o que tornou imperativo utilizar outra fonte para alcançar os dados relativos às MPs até a promulgação da EC 32/2001². Além disso, foi preciso harmonizar as informações relativas aos governos Collor e Itamar, pois se constatou haver discrepância no total de MPs apresentadas pelos autores no texto de 1997 e no de 2003: no primeiro, figuram 88 MPs para Collor e 142 para Itamar; no segundo, 89 e 141, respectivamente. A diferença reside na quantidade de MPs que cada presidente editou em 1992, o que é razoável dada as circunstâncias políticas em que a sucessão se deu (afastamento temporário, seguido do pedido de renúncia e impeachment de Collor; posse em caráter provisório e depois em definitivo de Itamar)³.

Para cobrir a lacuna relativa ao período dos governos FHC I e FHC II até a promulgação da EC 32/2001 a preferência recaiu sobre Da Ros (2008a). Todavia, também esta fonte apresenta características que não permitiam o aproveitamento sem filtros: o total de MPs editadas não era idêntico ao catalogado por Limongi e Figueiredo (160 a 161 para FHC I e 103 a 107 para FHC II pré-EC 32/2001); e a soma entre as convertidas em lei e as não convertidas em FHC II pré-EC 32/2001 ultrapassava o de emitidas (eram 98 e 7, o que totalizava 105), indício de que MPs do governo anterior foram contabilizadas para este governo e de que o registro considerava de modo independente as MPs editadas e os resultados por elas alcançados no quadriênio correspondente ao governo, sem vincular o resultado de uma MP ao período (e ao governo) que a editou. Na maioria dos casos tal procedimento não provocava diferença na totalização, pois as MPs não tramitavam por mais do que 4 anos, mas, como houve essas situações, o risco existia – e parece ter sido captado nos dados apresentados pelo autor no caso de FHC II pré-EC 32/2001.

Em ambas as situações o procedimento da dissertação foi o mesmo: catalogar o número de MPs não aprovadas indicado por Da Ros (2008a) e subtraí-lo do total de MPs emitidas que vinha sendo adotado até então (aquele indicado por Limongi e Figueiredo, [2003]), constante na Tab. 1. Desse modo, o número de MPs a mais em FHC I (1) e a menos em FHC II (4) foi contabilizado para aquelas convertidas em lei,

² Aqueles relativos ao período pós-EC 32/2001 até 2014 foram coletados pela própria dissertação.

³ Como se percebe, do ponto de vista estatístico, a diferença não era relevante e nem alteraria significativamente os resultados, mas se considerou importante registrá-la.

visto ser esta a categoria que reunia o maior número de casos, conseqüentemente, detinha o maior percentual e na qual, por conta disso, eventuais distorções teriam menos impacto. Cabe ressaltar que, na pior hipótese, as diferenças que se está a falar seriam de menos de 0,5%, pois elas também afetam o total de MPs de cada governo (161 ao invés de 160 em FHC I; 107 ao invés de 103 em FHC II), base para o cálculo do percentual.

Por fim, cabe comentar o modo como a tabela foi organizada. Com vistas a equiparar as possibilidades de tramitação que os modelos institucionais pré e pós-EC 32/2001 ofereciam (especialmente a possibilidade de reedição entre 1988 e 2001, e a manutenção da eficácia sem que necessariamente o parlamento precisasse se manifestar), a opção foi seguir o caminho trilhado por Da Ros (2008a, p. 147) e “construir índices agregados, capazes de verificar a força do poder Executivo em implementar sua agenda de governo por meio da utilização de medidas provisórias”.

O autor as reuniu em duas categorias, que denominou “sucesso” e “fracasso” presidencial. A primeira reúne as convertidas em lei ou as que ainda tramitavam no prazo legal, ou seja, que não haviam “sido obstaculizadas pelo poder Legislativo”⁴. Todas aquelas que foram revogadas, rejeitadas, declaradas prejudicadas ou sem eficácia compreendem a segunda categoria⁵. A única alteração em relação ao modelo de Da Ros (2008a) foi substituir as denominações que ele adotou, pois, como reconhece, elas envolvem controvérsias já que implicam juízos de valor mais do que o simples registro de um determinado resultado na tramitação das MPs. Desse modo, a escolha foi denominações mais descritivas: “aprovada/vigente” e “não aprovada”, correspondendo a primeira ao que o autor chamou de “sucesso” presidencial e a segunda, de “fracasso”.

⁴ Como ilustração: no levantamento de Abramovay (2012, p. 79), 14% das MPs estavam “em tramitação” (reedições sucessivas) no período 1994-2001.

⁵ Há a situação peculiar de uma MP editada pelo governo FHC II pós-EC 32/2001 (a 82/2002, que transferia da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios segmentos de malha rodoviária sob a jurisdição Federal), cuja conversão em lei foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio de PLV, mas sofreu veto total por parte do Presidente, o qual foi mantido pelo parlamento. Assim, apesar de a primeira resposta do parlamento ter sido positiva, ela não se efetivou como lei. Considerando essa circunstância, ela foi contabilizada como “não aprovada”. Da Ros (2008a, p. 155) faz referência à situação: “chama a atenção a existência de uma medida provisória que tenha sido *vetada*, uma vez que parece pouco racional que o mesmo ator que propõe uma medida a rejeite. Poder-se-ia pensar, alternativamente, que se trataria de uma medida provisória que, ao passar pelo escrutínio do Congresso Nacional tenha sido completamente revertida em seu sentido, tornando-se desinteressante ao poder Executivo vê-la convertida em lei. [...]”. No entanto, como o autor constata, a explicação é mais simples: quem editou a MP foi FHC no final de seu mandato (dezembro de 2002) e quem a vetou foi Lula, em março de 2003, logo “trata-se de um veto decorrente das divergências entre o governo que saía e o que ingressava no comando do poder Executivo”.

Tabela 13 - Resultado da tramitação das MPs originais editadas por mandato presidencial (Brasil, 1988-2014)

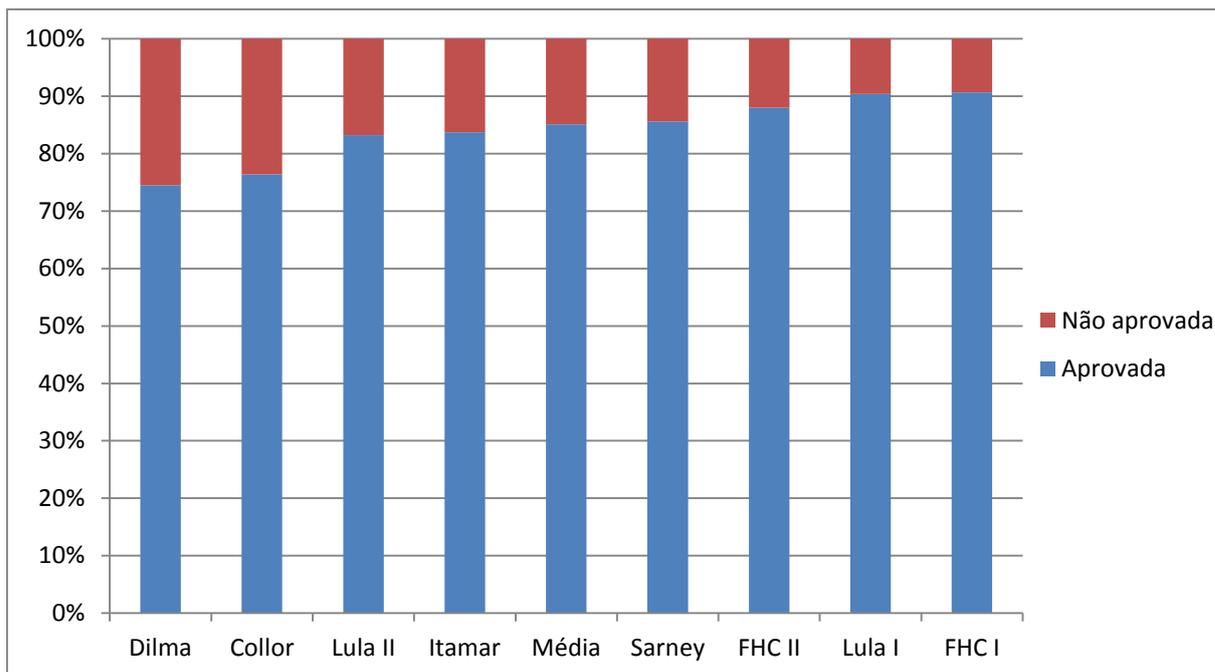
Presidente	N			%*	
	Não aprovada	Aprovada/vigente	Total	Não aprovada	Aprovada/vigente
Sarney	18	107	125	14,4	85,6
Collor	21	68	89	23,6	76,4
Itamar	23	118	141	16,3	83,7
FHC I	15	146	161	9,3	90,7
FHC II	25	184	209	12,0	88,0
Até EC 32/2001	(7)	(100)	(107)	(6,5)	(93,5)
Pós-EC 32/2001	(18)	(84)	(102)	(17,6)	(82,4)
Lula I	23	217	240	9,6	90,4
Lula II	30	149	179	16,8	83,3
Dilma	37	108	145	25,5	74,5
Total	192	1.097	1.289	14,9	85,1

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Fonte: Figueiredo; Limongi (1997, p. 147); Da Ros (2008a, p. 146); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

O total de MPs em todos os governos analisados (Sarney a Dilma, desde 1988 até 2014) não convertidas foi de 192 em 1.289, correspondendo a 14,9%. Ao passo que 1.097 MPs foram convertidas em lei, ou seja, 85,1%, um índice bastante alto de conversão, sutilmente superior ao registrado pelos conjuntos dos três governos em estudo na dissertação, que alcançaram 84,1%.

A registrar que todos os governos foram amplamente dominantes e tiveram a folgada maioria das MPs editadas aprovadas, embora sejam identificadas variações não desprezíveis entre eles, tanto em termos absolutos quanto relativos. Assim, o governo Lula I foi não só o que mais emitiu MP, conforme tabela acima, mas também foi o que mais teve MP convertidas em lei em número absoluto (217 em 240), mas o mais elevado percentual de conversão de MP em lei foi de FHC I (90,7%), o segundo foi Lula I, com pequena diferença de 0,3 pontos percentuais (90,4%). Os governos que menos tiveram MPs convertidas em lei foram os de Collor e Dilma, com percentuais de 76,4% e 74,5%, respectivamente.



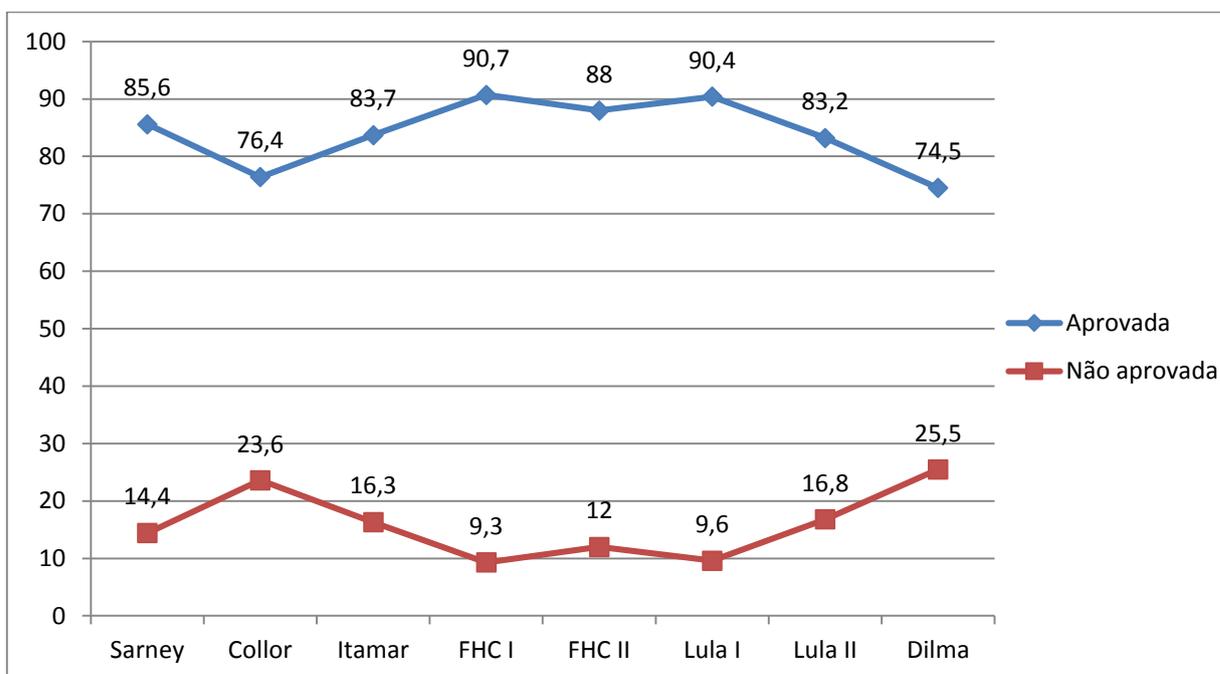
Fonte: Figueiredo; Limongi (1997, p. 147); Da Ros (2008a, p. 146); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 18 - Resultado da tramitação das MPs originais editadas por mandato presidencial em ordem crescente (Brasil, 1988-2014)

Tomando-se a média de aprovação (85,1%), percebe-se pelo gráfico acima que quatro governos ficaram abaixo desse patamar (Dilma, Collor, Lula II e Itamar, em ordem crescente) e outros quatro acima (Sarney, FHC II, Lula I e FHC I). Desses, dois estão na faixa de 90% (Lula I e FHC I), quatro gravitam em torno da média e na casa de 80% (FHC II e Sarney, Lula II e Itamar), e outros dois ficaram na faixa de 70% (Collor e Dilma).

É relevante para a pesquisa evidenciar dois aspectos: o primeiro é que os dois governos mais recentes, Lula II e Dilma apresentam índice de aprovação de MPs abaixo da média histórica; o segundo, como já apontado, é o de redução progressiva desses índices ao longo do período estudado, ou seja, dos governos Lula I para Lula II e, finalmente, Dilma, passando da faixa de 90% para 80% até chegar a 70%. O percentual do governo Dilma é historicamente mais baixo de conversão de MPs em lei, tendo superado nesse recorde negativo inclusive o governo Collor, cuja trajetória política foi tão atribulada que redundou na interrupção do mandato por impeachment e durante a qual a estratégia do uso intensivo de MPs foi substituída pela apresentação de PLs.

Enfim, se fosse o caso de criar aproximações entre os governos, poder-se-ia dizer que os resultados alcançados por Lula I (90,4%) mais se assemelhou ao obtido por FHC I (90,7%); o de Lula II (83,3%) ao de Itamar (83,7%), e, por fim, o de Dilma (74,5%) ao de Collor (76,4%).



Fonte: Figueiredo; Limongi (1997, p. 147); Da Ros (2008a, p. 146); Brasil. Governo Federal; Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 19 - Resultado da tramitação das MPs originais editadas por mandato presidencial em ordem cronológica (Brasil, 1988-2014)

O Gráfico 19 apresenta os índices de MPs aprovadas ou convertidas em lei (linha azul) e não aprovadas ou não convertidas em lei (linha vermelha). Como se tratam de dois índices, no qual o aumento ou a redução em um implica o contrário ao outro, as variações nas linhas são espelhadas.

De qualquer modo, o gráfico permite a visualização mais clara de como na passagem dos governos de Sarney para Collor houve uma redução no percentual de conversão de MPs em leis, seguindo-se o aumento constante nas administrações de Itamar e FHC I, e tênue variação entre FHC II e Lula I, mantendo-se, contudo, o patamar elevado atingido desde FHC I. Após Lula I volta a ocorrer queda no percentual de conversão até o governo Dilma, a qual reproduz quase literalmente, mas em sentido contrário, a variação registrada de Collor a FHC I. Assim, podem-se sintetizar as tendências de: queda (Sarney-Collor), elevação (Collor-FHC I), constância (FHC I-

Lula I) e queda (Lula I-Dilma). Pelas razões elencadas anteriormente, o contrário ocorreu com o percentual de não conversão de MPs em lei.

4.1.3 A Temática das MPs não aprovadas

Esta subseção se dedica a identificar a temática das MPs não aprovadas ou não convertidas em lei.

Tabela 14 - Temática das MPs não convertidas em lei por mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Temática	N				%			
	Lula I	Lula II	Dilma	Total	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Administrativa	3	7	1	11	13,0	23,3	2,7	12,2
Social	6	7	5	18	26,1	23,3	13,5	20,0
Econômica	12	14	29	55	52,2	46,7	78,4	61,1
Jurídica	2	2	2	6	8,7	6,7	5,4	6,7
Total	23	30	37	90	100	100	100	100

Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

Ao verificar as temáticas das 90 MPs não aprovadas no período 2003-2014, observa-se que 55 ou 61,1% eram da seara econômica, resultado que pode ser considerado óbvio devido a que a maioria das MPs versa sobre economia (a média dos três governos foi de 58%). Apesar disso, o percentual de MPs não aprovadas nesta temática é mais intenso do que o existente dentre as emitidas, atingindo crescimento de aproximadamente 6%.

Temática	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Administrativa	60	122	18	64
Social	136	161	67	112
Econômica	100	78	122	106
Jurídica	123	100	386	122

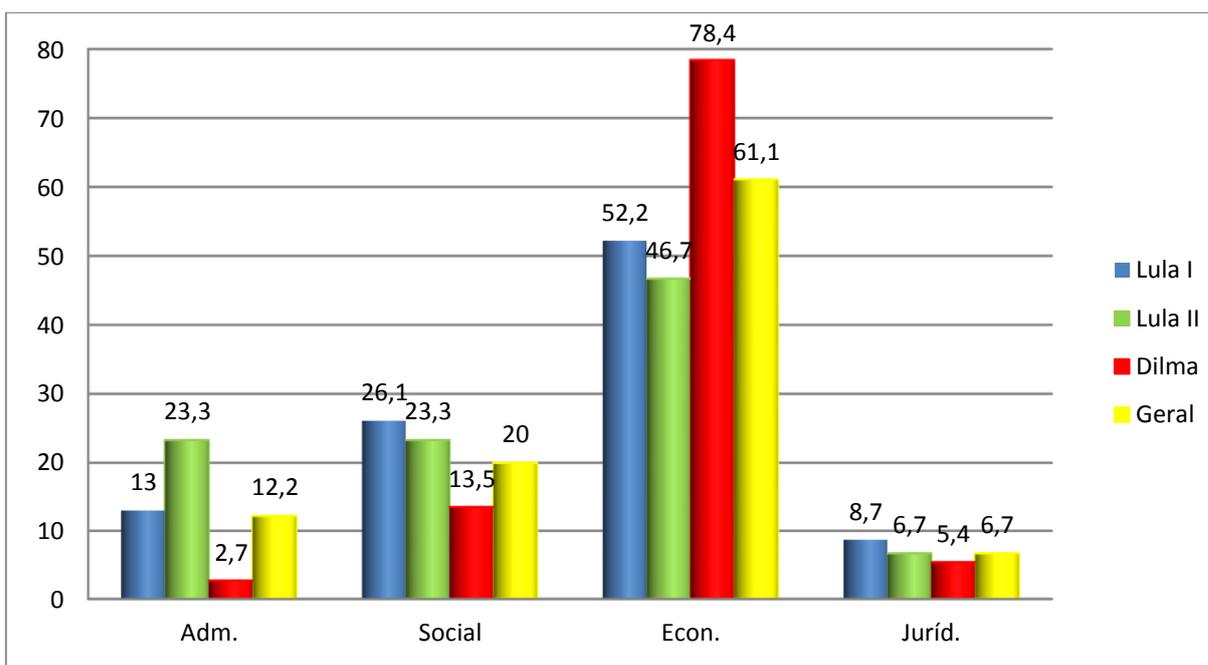
* Percentual de MPs de cada temática por governo e no total equivale a 100

Fonte: Elaboração própria

Quadro 9 - Temática das MPs não convertidas em lei por mandato presidencial em relação às emitidas (Brasil, 2003-2014)*

As MPs que tiveram menos não conversão foram as de tema jurídico (6 ou 6,7%), resultado este também provável, pois foi o que menos teve MPs emitidas (5,5%). Contudo, ao exemplo das econômicas, houve proporcionalmente mais MPs jurídicas não aprovadas do que emitidas (a diferença atinge 22%).

Nos estágios intermediários aparecem as MPs com tema administrativo, que tiveram 11 casos ou 12,2%, e as de tema social, que obtiveram 18 ou 20% dentre as MPs não convertidas. Também seguem as mesmas tendências registradas na participação no total de MPs emitidas: as administrativas respondem por 19% – tendo, portanto, uma menor participação dentre as não convertidas, a qual atinge a ordem de 36% – e as sociais, por 17,9%, o que implica dizer que o aumento foi de 12% em relação às emitidas. De forma que a ordem de não conversão de MPs em lei em sede de tema é a mesma ordem de quantitativo de MPs.



Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

Gráfico 20 - Temática das MPs não convertidas em lei por governo em percentual (Brasil, 2003-2014)

Analisando os governos entre eles mesmos e entre si, pode-se dizer que, embora nos três se destaquem as MPs econômicas como aquelas que mais intensamente foram não aprovadas – seguindo o padrão geral –, o dado que mais se destaca é o elevado percentual de MPs no período Dilma (78,4%). Além de ser a maior

concentração no conjunto, o índice supera largamente aqueles registrados nos governos Lula I e II (52,2% e 46,7%, respectivamente).

Se esses mesmos índices forem relacionados com o de MPs emitidas, vai-se observar que apenas no governo Dilma cresce a participação relativa das MPs econômicas dentre as não aprovadas. A operação para tal é simples: transforma-se o percentual de MPs emitidas na seara econômica de cada governo em 100 e, tendo-o como referencial, transforma-se em numeral o percentual de MPs não aprovadas. Assim, Lula I fica em 100, a indicar equivalência entre ambos. Lula II atinge 78, o que implica dizer que proporcionalmente houve menos MPs econômicas rejeitadas em relação às emitidas, enquanto Dilma atinge 122.

Nessa mesma perspectiva, mas seguindo o número absoluto de casos, também é possível observar que o tema foi ganhando cada vez mais participação dentre as MPs não convertidas em lei (12, 14 e 29, respectivamente), de forma que Dilma teve uma rejeição de sua agenda econômica maior que os dois governos anteriores somados. Como resultado inevitável, a gestão Dilma é a de mais contraste entre os temas, pois cada um deles alcança o menor percentual do período, sendo que apenas o tema social ultrapassa 10%.

O mesmo não ocorre nos governos Lula. Neles, embora as MPs jurídicas sejam sempre as menos rejeitadas (em intensidade aquém dos 10% em cada governo), as sociais e as administrativas alcançam algum destaque, em especial as de ordem social, que atingem em torno de 25% em cada período. Proporcionalmente, as MPs sociais ficam proporcionalmente sempre acima no quesito não aprovação em comparação a emissão (36% e 61%, em Lula I e em Lula II), enquanto as administrativas caem em Lula I (40%) e crescem em Lula II (22%).

Tabela 15 - Temática das MPs não convertidas em lei por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo/Ano		N				%			
		Adm.	Soc.	Eco.	Jur.	Adm.	Soc.	Eco.	Jur.
Lula I	1º	1	0	0	0	100	0	0	0
	2º	1	2	2	2	14,3	28,6	28,6	28,6
	3º	0	2	6	0	0	25,0	75,0	0
	4º	1	2	4	0	14,3	28,6	57,1	0
Lula II	1º	1	2	5	2	10,0	20,0	50,0	20,0
	2º	2	1	2	0	40,0	20,0	40,0	0
	3º	0	0	3	0	0	0	100	0
	4º	4	4	4	0	33,3	33,3	33,3	0
Dilma	1º	1	2	4	0	14,3	28,6	57,1	0
	2º	0	0	7	0	0	0	100	0
	3º	0	1	8	0	0	11,1	88,9	0
	4º	0	2	10	2	0	14,3	71,4	14,3
Total		11	18	55	6	12,2	20,0	61,1	6,7

Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

Em relação ao governo Lula I, um dado a se destacar é o fato de que nenhum dos temas analisados figura como não aprovado em todos os anos do período e que apenas no 2º houve não aprovação em todas as temáticas.

Nesse cenário, surgem situações inusitadas: no 1º ano temos que somente não foram convertidas em lei uma MP e o tema dela é administrativo, o que a torna responsável por 100% dos casos do período e distorça a comparação com o desempenho do tema nos demais anos. Em razão disso, considerando em números absolutos, houve 3 MPs administrativas não aprovadas, uma por ano, com exceção do 3º ano, a indicar que a situação registrada no 1º condiz com o panorama geral. As jurídicas vivenciam situação distinta, por apenas no 2º ano uma do gênero não foi aprovada, correspondente a 28,6% daquele ano e, claro, 100% do tema.

As MPs de temática social são as de tendência mais bem definida: no 1º ano todas foram convertidas em lei, seguindo-se duas não conversões em cada um dos outros anos do mandato e que corresponderam quase ao mesmo percentual (25% a 28,6%). Por fim, as econômicas, registradas do 2º ao 4º ano, sempre lideram nesse quesito, com 28,6%, 75% e 57,1%.

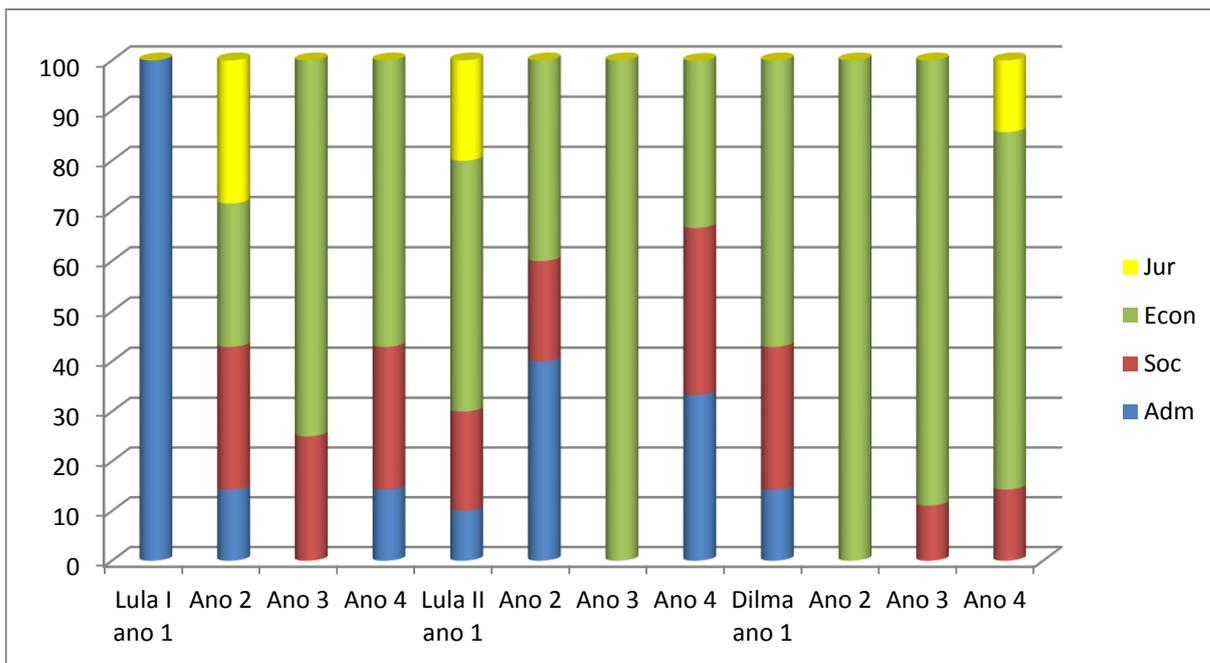
Em Lula II se repetiu a tendência registrada em Lula I: em um ano, o 3º, as não aprovações ficaram concentradas nas MPs econômicas, de modo que apenas essa temática figura ao longo de todo o período. Ela é a que registra mais casos a cada ano, de modo a ser sempre a líder (50% no 1º ano, 40% no 2º, 100% no 3º e 33,3%

no 4º). Enfim, no último ano de Lula II as três temáticas administrativo, social e econômico se equiparam em desaprovação com um terço cada uma, embora a temática econômica tenha apresentado um índice de 50% de apresentação.

A destacar, ainda, que a não conversão em lei de MPs administrativas cresce em termos absolutos ao longo do mandato (desconsiderando a não ocorrência no 3º ano), passando de 1 para 2 e, finalmente, 4 casos. E é relevante ponderar que as MPs jurídicas só foram não aprovadas no 1º ano de Lula II (2 casos), embora não tenham ocorrido edições desse tema em todos os anos do mandato, o que tornava impossível que fossem não aprovadas.

Em se tratando do governo Dilma, há de se chamar a atenção para o fato de em nenhum dos 4 anos ter ocorrido não aprovação de MPs em cada uma das temáticas e que apenas as econômicas foram registradas em todos os anos. As MPs administrativas foram rejeitadas em apenas um ano (o 1º), o mesmo ocorrendo com as jurídicas (o 4º), mas cabe lembrar que esta temática só se fez presente na agenda do Executivo no governo de Dilma no seu último ano. Pode-se dizer mais: que as duas únicas MPs que Dilma apresentou em todos os seus quatro anos de governo de tema jurídico não se converteram em lei.

Nesse cenário é dada a concentração de casos na seara econômica, esta lidera em todos os anos (57,1% no 1º, 100% no 2º, 88,9% no 3º e 71,4% no 4º), a indicar, ainda, um aumento progressivo no número de MPs não aprovadas nessa temática ao longo do mandato (4, 7, 8 e 10).



Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

Gráfico 21 - Temáticas não MPs não convertidas em lei por ano dos governos (Brasil, 2003-2014)

Por final, comparando os três governos pode-se fazer algumas considerações: (i) todos tiveram, em algum ano de governo, em que somente não foram aprovadas MPs de apenas uma temática (1º ano de Lula I, administrativo; 3º de Lula II, econômico; 2º de Dilma, econômico); (ii) todos tiveram somente MPs jurídicas não convertidas em lei em apenas um ano de seus mandatos (2º ano de Lula I; 1º de Lula II; 4º de Dilma).

4.2 Projetos de Lei de Conversão (PLV)

Os dados apresentados na seção precedente trazem a informação primordial: se as MPs editadas foram convertidas em lei ou não; contudo, ela também pode ser considerada falha ou excessivamente genérica, pois mapeia o resultado final que as MPs alcançaram, mas não traz elementos sobre o processo de tramitação pelo Congresso Nacional e a eventual alteração que este possa ter realizado no texto encaminhado pelo Executivo.

Como já foi destacado nos capítulos anteriores, quando uma emenda ao texto original é aceita pelo relator ou pela Comissão Mista, a MP passa a tramitar como

Projeto de Lei de Conversão (PLV). Para suprir esta lacuna, a dissertação realizou o levantamento das MPs que se tornaram PLV, tendo como fonte principal o site da Câmara dos Deputados.

Ressalva-se que tal pode ocorrer quando a MP tramita na Câmara dos Deputados (obrigatoriamente a primeira instância de apreciação parlamentar) e que, se lá fora provado, passa a tramitar no Senado. Também é possível que uma MP seja emendada tão somente no Senado, quando, então, somente nessa segunda instância torna-se PLV. Evidentemente há diferenças se este fato ocorre na Câmara ou no Senado⁶, contudo, nesta dissertação não se vai apreciar esta distinção, basta para ela a ocorrência da transformação da MP em PLV⁷.

Na mesma medida, não será apreciado o teor das mudanças contidas no PLV e nem se a versão aprovada pelo Congresso Nacional (quando tal ocorre) mantém essas alterações ou recompõe o texto original da MP⁸, pois realizar tal investigação implicaria outros objetivos para a pesquisa. A abordagem sobre o PLV aqui realizada toma simplesmente como indicador da participação ativa do parlamento no processo de apreciação da MP, independentemente da casa que o apresentou e do resultado efetivamente alcançado por esta tentativa de participação do legislativo.

Pondera-se, enfim, que cada um dos PLVs analisados está vinculado à MP de origem e, portanto, ao governo e ao ano em que esta foi editada, sem considerar a data efetiva em que se transformou em PLV, recebeu aprovação ou não. Desse modo, por exemplo, uma MP editada no último ano do governo Lula II pode se tornar PLV durante a gestão de Dilma, mas toda e qualquer contabilização a ela referente será para Lula II e para o ano derradeiro do mandato.

4.2.1 As MPs transformadas em PLV

Feitos esses comentários e esclarecimentos, passa-se à apresentação dos dados coletados.

⁶ Quem testa esta variável é Cunha (2011).

⁷ Cabe lembrar que qualquer mudança no texto, que seja aprovada no Senado, implica no retorno à Câmara, que deverá concordar ou não com a alteração.

⁸ Embora o PLV implique o emendamento da MP, ele é uma proposta alternativa ao texto original e, ao ser apreciado por uma ou outra casa, pode não ser aprovado, ser aprovado integralmente ou sofrer novos emendamentos, os quais ampliam ainda mais o distanciamento em relação à versão editada pelo Executivo ou os aproximam (no limite, recompõem o texto original).

Tabela 16 - MPs editadas transformadas em PLV por mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo	N			%*	
	Com PLV	Sem PLV	Total	Com PLV	Sem PLV
Lula I	147	93	240	61,3	38,8
Lula II	110	69	179	61,5	38,5
Dilma	98	47	145	67,6	32,4
Total	355	209	564	62,9	37,1

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas
 Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

No conjunto dos 12 anos analisados, 62,9% ou 355 das MPs editadas pelo Executivo (564) foram transformadas em PLV. Nos três governos considerados o índice gira sempre em torno dos 60%. Das 240 MPs editadas por Lula I, 147 tiveram PLV, correspondendo a 61,3%. Quanto a Lula II, 110 MPs tiveram MPs de um total de 179, equivalentes a 61,5%. E, por fim, Dilma teve 98 MPs com PLVs de um total de 145, ou seja, 67,6%, o que é recorde do período, embora não muito distante do registrado nos governos anteriores, aproximando-se, cerca de seis pontos percentuais superior ao dos que a antecederam.

Tabela 17 - MPs editadas transformadas em PLV por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

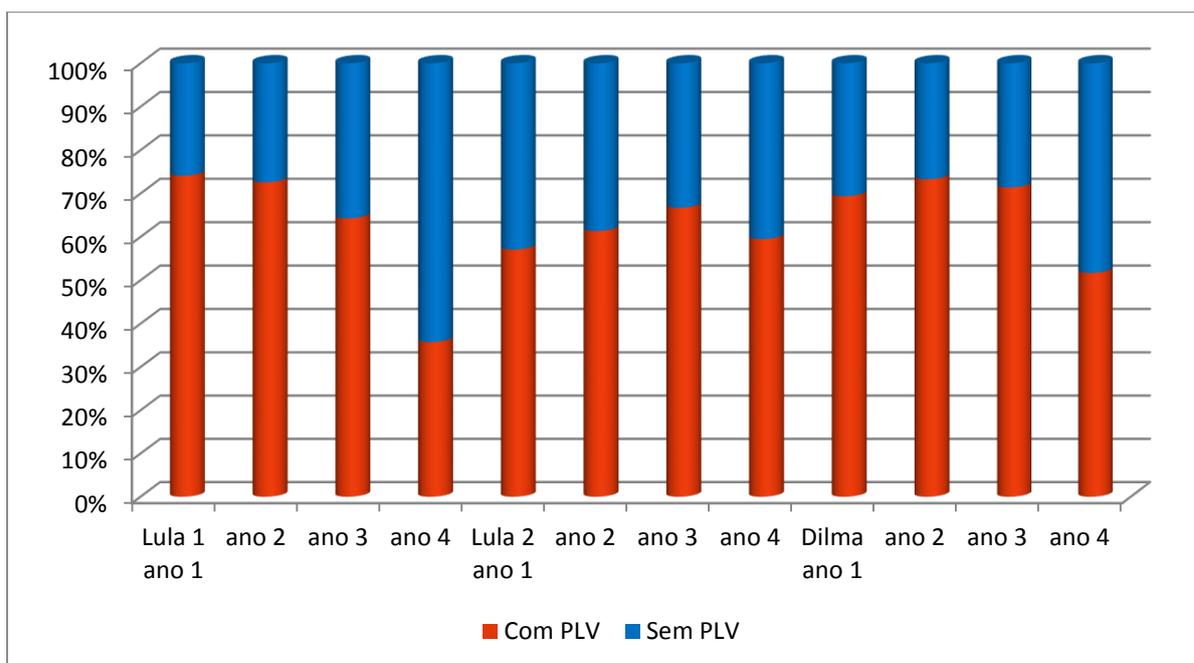
Governo/Ano	N			%*		
	Com PLV	Sem PLV	Total	Com PLV	Sem PLV	
Lula I	1º	43	15	58	74,1	38,8
	2º	53	20	73	72,6	27,4
	3º	27	15	42	64,3	35,7
	4º	24	43	67	35,8	64,2
Lula II	1º	40	30	70	57,1	38,5
	2º	27	13	40	67,5	32,5
	3º	18	9	27	66,7	33,3
	4º	25	17	42	59,5	40,5
Dilma	1º	25	11	36	69,4	32,4
	2º	33	12	45	73,3	26,7
	3º	25	10	35	71,4	28,6
	4º	15	14	29	51,7	48,3
Total	355	209	564	62,9	37,1	

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas
 Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Considerando as MPs transformadas em PLVs por ano do governo, como mostra a Tab. 17, tem-se em Lula I: 74,1%, 72,6%, 64,3% e 35,8%. Como se percebe,

os valores são decrescentes, ou seja, houve mais MPs editadas no início do mandato de Lula alteradas pelo legislativo. Quanto a Lula II, os índices consecutivos de MPs com apresentação de PVL foram: 57,1%, 67,5%, 66,7% e 59,5%. Estes não são tão discrepantes entre si quanto os registrados em Lula I, demonstrando mais equilíbrio e a tendência de ficar em torno de 60%. No que tange ao governo Dilma, os índices consecutivos de MPs com apresentação de PVL foram: 69,4%, 73,3%, 71,4% e 51,7%. Este comportamento foi igual ao identificado em Lula II, em que houve elevação na passagem do 1º ano para o 2º, constância entre o 2º e o 3º ano, e, finalmente, queda no término do mandato (3º para o 4º ano).

Também se pode lembrar que em todos os governos o percentual de MPs transformadas em PLV sofreu queda no último ano de governo em comparação ao anterior, a qual foi drástica em Lula I (28,5 pontos percentuais) e em Dilma (19,7 pontos percentuais), mais sutil em Lula II (7,2 pontos percentuais). Esse fenômeno pode ser explicado pelo fato de que o último ano de cada governo é de eleição em âmbito estadual e federal, e os deputados e senadores podem estar mais envolvidos nas campanhas, o que na grande maioria dos casos implica a continuidade na carreira política, com reeleição para o mesmo cargo ou a busca de um novo posto.



Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 22 - MPs editadas transformadas em PLV por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

O gráfico acima expõe visualmente as situações constantes na Tab. 17. Ele mostra em vermelho o percentual das MPs com PLV e em azul o das sem PLVs. Apesar das variações entre os anos e os governos, pode-se observar que elas não são intensas: a cor vermelha sempre ultrapassa a faixa dos 50%, sendo, portanto, majoritária. A exceção notável é o 4º ano de Lula I, no qual o predomínio da cor azul se impõe, a indicar que as MPs editadas nesse ano mereceram menos alterações de parte do legislativo do que todas as demais. Em outros termos: é o único em que o número de MPs não transformadas em PLV supera o das transformadas. Esse baixo percentual de MPs com PLV no último ano do mandato de Lula I foi responsável por ele ter o menor percentual de conversão de MPs em PLVs (61,3%) comparado com Lula II (61,7%) e Dilma (67,6%).

Esse conjunto de dados confirma que no pós-EC 32/2001 houve um aumento no percentual de MPs originais transformadas em PLV, pois, segundo o levantamento realizado por Figueiredo (2008a, p. 63), o índice de MPs transformadas em PLV foi de 40,4% no conjunto dos governos Sarney, Itamar e Collor, tendo caído para 21,7% no agregado dos governos FHC I e II (até a EC 32/2001). A informação coletada por Abramovay (2012, p. 81), que abarca de 1994 a 2001 (também até a EC 32/2001), apresenta 20,6% de PLVs. Portanto, ela é convergente com a anterior.

A constatação da pesquisa confirma aquelas realizadas por Figueiredo (2008a, 2008b), Machiaveli (2009), Abramovay (2012) e Cunha (2011, 2014) ao se debruçarem sobre a mesma questão. Para esses autores, as razões para a ampliação da transformação de MPs em PLV derivam do fato de não ser mais possível (na vigência da EC 32/2001) se utilizar da reedição para promover ajustes nas preferências da intracoalizão majoritária, o que ocorria até então – e que Amorim Neto e Tafner (2002) justificaram por meio de “mecanismos de alarme de incêndio”. Cunha (2011, p. 78) esclarece:

Após a EC 32 de 2001, a intervenção do Congresso nas MPs, através dos PLVs, tornou-se um ponto central para a compreensão dos mecanismos de monitoramento da cadeia de delegação legislativa entre Legislativo e Executivo. Isso se deveu basicamente à proibição da reedição que retirou a possibilidade de reedição de MPs com alteração pelo Executivo. Como consequência dessa proibição o número de PLVs apresentados após 2001 aumentou significativamente e se tornou o mecanismo principal de interferência dos congressistas nas MPs editadas pelo Presidente. [...] Após a EC 32 de 2001 a votação obrigatória das MPs transforma os PLVs em instrumentos efetivos de os congressistas abrirem uma janela de oportunidade no processo Legislativo e em particular abre a possibilidade

para as oposições tentarem interferir nos resultados da agenda política iniciada no Executivo.

A outra interpretação em torno dos PLVs os vê como a comprovação da existência de uma agenda alternativa à do Executivo no legislativo. Há os argumentos contrários a ela elencados na citação de Cunha acima, reafirmados em Santos (2010, p. 32), conforme o qual,

ciente das vantagens comparativas do Executivo para legislar (devido aos instrumentos constitucionais e regimentais de que dispõe), a base aliada pode optar racionalmente por legislar via Executivo, 'transferindo' a autoria de projetos de iniciativa de parlamentares ou de partidos para este órgão.

Igualmente, Figueiredo (2008a, p. 62) que põe em dúvida a validade daquela interpretação, já apresentada no capítulo 2. Segundo ela, o PLV por si só não indica um papel mais ativo da oposição, visto que pode ser decorrente de demandas do próprio Executivo à base, uma vez que não há mais o instrumento da reedição, o que impõe a investigação do conteúdo das emendas para confirmar uma ou outra interpretação. Contudo, para a autora, em qualquer hipótese, a ampliação no número de PLVs torna o processo de apreciação das MPs mais público do que ocorria quando elas podiam ser reeditadas, ou seja, no pré-EC 32/2001.

Abramovay (2012) enfatiza que os PLVs são a comprovação de que o país possui um desenho institucional que se coaduna com um sistema de freios e contrapesos consoante a uma concepção contemporânea da teoria dos três poderes e da democracia. Assim, a intervenção do parlamento nas MPs editadas pelo Executivo é vista por ele como um "diálogo público" entre os poderes, demonstração de um "processo legislativo em colaboração", ao invés de mera imposição da vontade do Presidente (ABRAMOVAY, 2012, p. 80-83).

A tradução conceitual dessas interpretações reside na ideia da "agenda compartilhada" entre Executivo e Legislativo (ou melhor, entre o governo e a sua base suprapartidária de apoio no legislativo, preferencialmente majoritária, fundamento do presidencialismo de coalizão), a qual é destacada na literatura nacional especialmente desde as contribuições de Figueiredo e Limongi (1999, 2009). Ou seja, a perspectiva de que, apesar do predomínio da iniciativa legislativa do Executivo, sustentada em seus amplos poderes constitucionais para tal e no apoio de uma coalizão, a legislação aprovada é fruto de cooperação e de negociação entre Executivo e Legislativo, e que,

apesar do “poder de iniciativa” do primeiro, o segundo desempenha papel fundamental em tal processo por meio da apresentação de emendas.

Santos (2010) configurou as PLVs a mudanças substantivas em relação ao tipo de mudanças nos projetos que o poder Legislativo faz. Ele inclusive acrescenta que PLVs têm o condão de causar prejuízo à MP original no sentido de proporcionar alteração de fundo. Tanto é assim que há a previsão de veto presidencial às PLVs e, de fato, tais vetos são utilizados conforme dados a serem apresentados na próxima seção. Desse modo, pondera o autor que os dados empíricos “[...] indicam que o Legislativo participa do processo decisório através da prática do emendamento” (SANTOS, 2010, p. 49)⁹.

4.2.2 A Temática dos PLVs

Esta subseção procura analisar os temas das MPs que foram transformadas em PLV, de modo a verificar se se mantém a tendência geral ou se alguma área atrai mais a atenção ou o interesse do parlamento, de modo a procurar emendar a MP editada pelo Executivo.

Tabela 18 - Temática das MPs transformadas em PLV por mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Temática	N				%			
	Lula I	Lula II	Dilma	Total	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Administrativa	33	23	14	70	22,4	20,9	14,3	19,7
Social	36	17	23	76	24,5	15,5	23,5	21,4
Econômica	68	59	61	188	46,3	53,6	62,2	53,0
Jurídica	10	11	0	21	6,8	10,0	0	5,9
Total	147	110	98	355	100	100	100	100

Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

Em relação à temática das MPs que foram transformadas em PLV, do total de 355 nos três governos analisados, a maioria absoluta foi da seara econômica, com 188 casos ou 53%. Após, figuram as de temática social (76 ou 21,4%) e as

⁹ Além dos estudos sobre PLV aqui abordados, quem se dedica especificamente a analisar o processo de emendamento realizado pelo Congresso Nacional é Santos (2010). Portanto, os dados a que ele se reporta abarcam PLVs, mas também emendas a outras iniciativas legislativas do Executivo, excluídas as de ordem orçamentária.

administrativas (70 ou 19,7%), ou seja, ambas giram em torno de 20%, e, por último, as de tema jurídico (21 ou 5,9%). Novamente, foi seguida a ordem registrada no conjunto das MPs emitidas.

Contudo, como mostra o Quadro 10, logo abaixo, proporcionalmente há menos MPs transformadas em PLV do que emitidas sobre a temática econômica (cerca de 8% a menos) e o contrário ocorre em todas as demais áreas, com especial destaque às sociais, cujo crescimento é da ordem de 20%.

Temática	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Administrativa	103	110	99	104
Social	128	107	118	120
Econômica	89	90	97	92
Jurídica	96	149	0	107

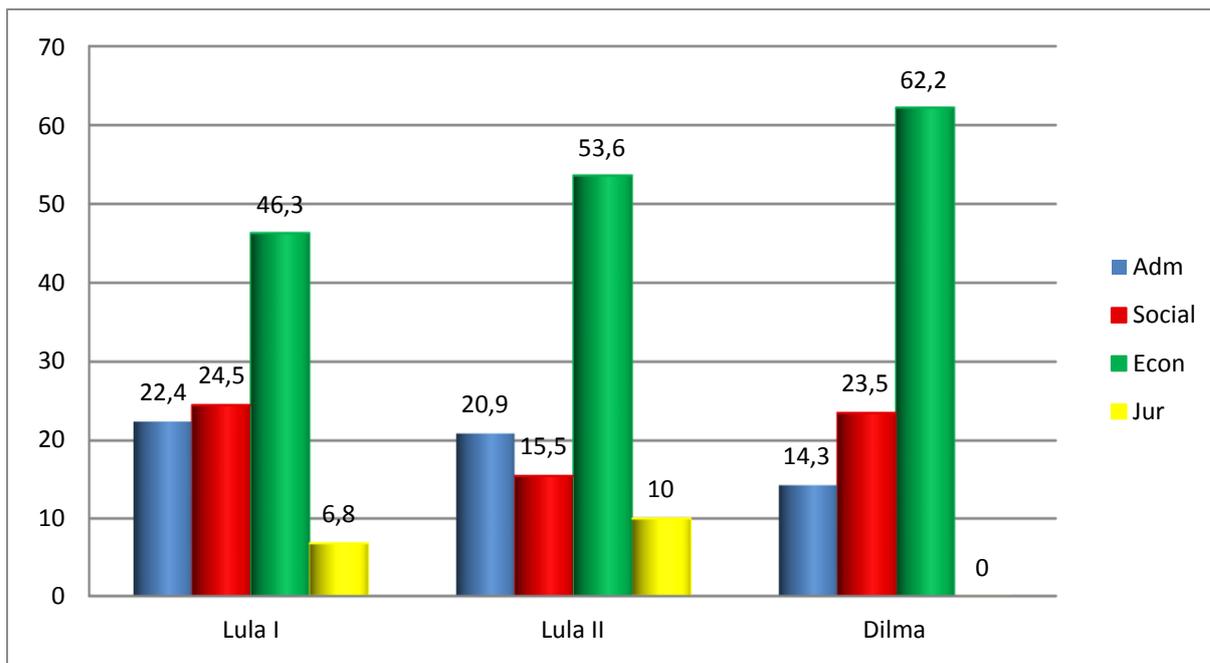
* Percentual de MPs de cada temática por mandato presidencial e no total equivale a 100

Fonte: Elaboração própria

Quadro 10 - Temática das MPs transformadas em PLV por mandato presidencial em relação às emitidas (Brasil, 2003-2014)*

Em outros termos: a temática em que proporcionalmente o parlamento mais alterou as MPs editadas pelo governo (i.e., produziu emendas e a transformou em PLV) foi a social e a menos alterada é a econômica, embora os números absolutos e relativos apontem em outra direção. Assim, as 325 MPs econômicas, que respondem por 57,6% do total das emitidas, formam 188 ou 53% dos PLVs.

A evidenciar que a mesma tendência se manifesta em cada um dos governos analisados: nos três a temática econômica ocupa menos espaço percentual no conjunto de PLVs do que ocupava no de MPs editadas (redução de 11% em Lula I; 10% em Lula II e 3% em Dilma), embora em todos seja o tema principal – e nos governos Lula II e Dilma represente a maioria absoluta (53,6% e 62,2%, respectivamente). Aliás, a participação relativa dessa temática dentre os PLVs cresce ao longo do período, pois parte de 46,3% em Lula I para atingir 62,2% em Dilma.

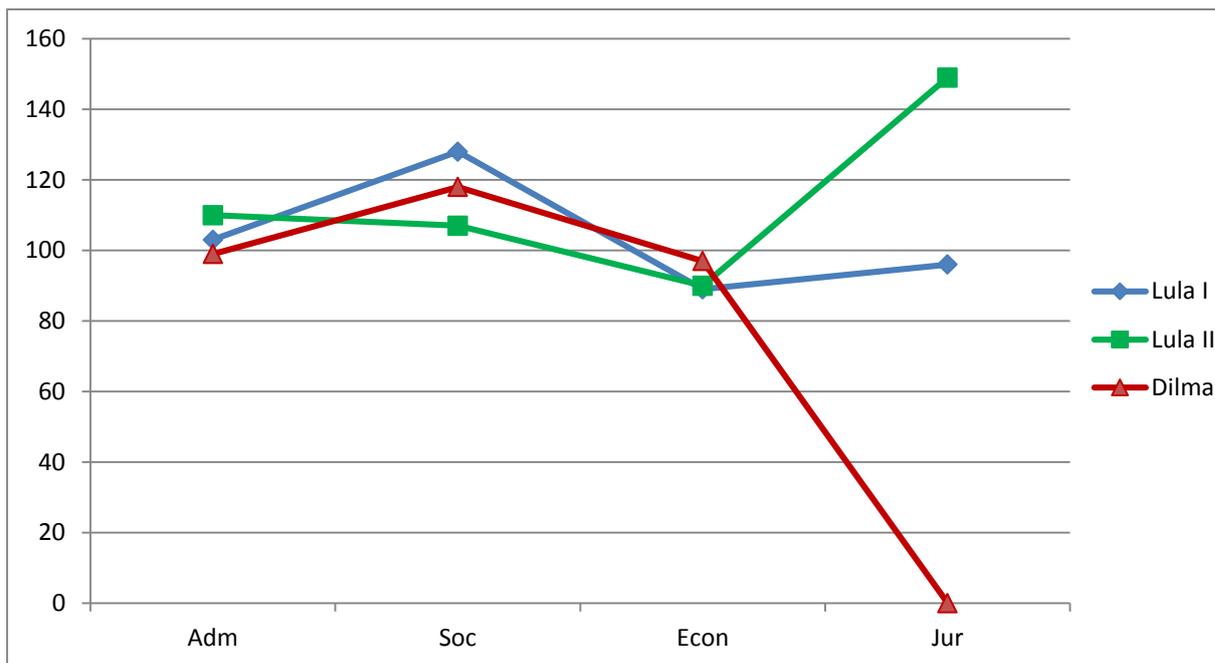


Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

Gráfico 23 - Temática das MPs com PLVs por mandato presidencial em percentual (Brasil, 2003-2014)

E o inverso ocorre nos casos dos PLVs de tema social, como mostra o gráfico acima, cuja participação é mais elevada do que a registrada no conjunto das MPs emitidas nos três governos (28% maior em Lula I, 7% em Lula II e 18% em Dilma). Contudo, esta é a segunda temática mais registrada nos PLVs de Lula I e Dilma – em índices muito semelhantes (24,5% e 23,5%, respectivamente), mas não em Lula II, governo no qual representa 15,5%. Neste, o posto é ocupado pelos PLVs administrativos (20,9%), ainda assim inferior à participação registrada em Lula I pela temática, que alcançou 22,4%. Desse modo, os PLVs administrativos realizam tendência inversa àquela identificada nos econômicos: queda na participação relativa na passagem dos governos, pois Dilma teve 14,3% das MPs transformadas em PLV nesta temática.

Os PLVs jurídicos sempre ocuparam o último lugar nos governos, especialmente no caso da gestão de Dilma, na qual não há registro de ocorrência, pois as únicas duas MPs desse tema não foram transformadas em PLV e tampouco convertidas em lei.



Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

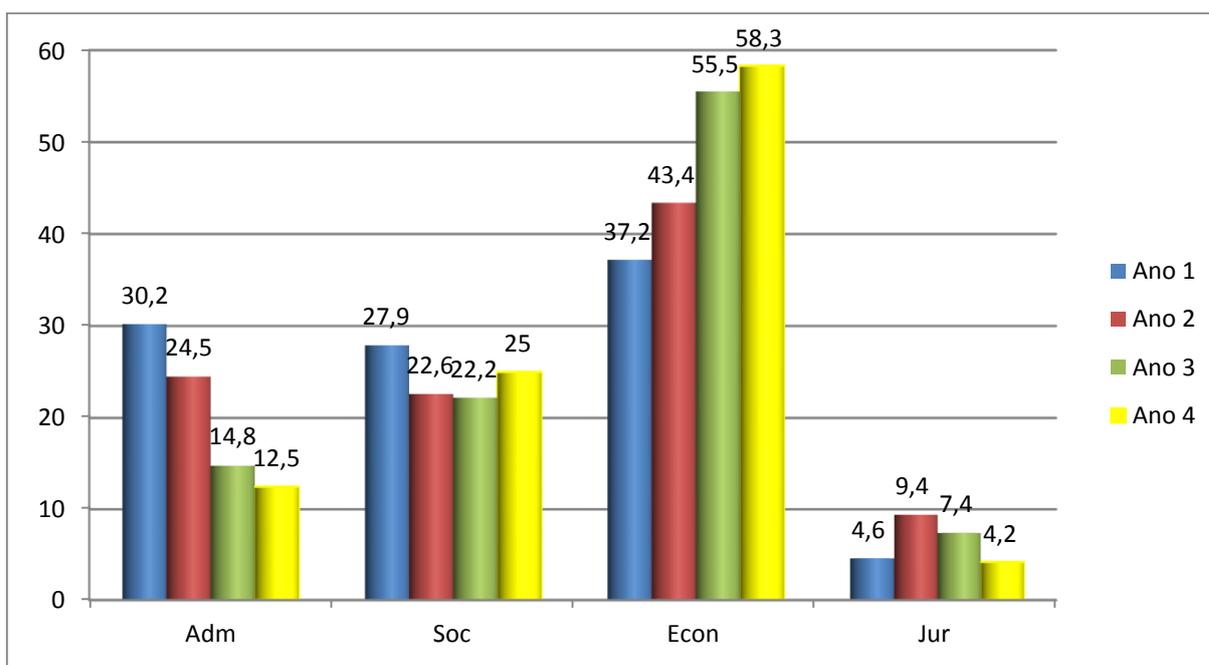
Gráfico 24 - Temática das MPs transformadas em PLV por mandato presidencial em relação às emitidas (Brasil, 2003-2014)

A representação gráfica das informações apresentadas pelo Quadro 10 torna mais evidente as tendências que foram comentadas anteriormente. Por meio dele se observa que o parlamento transformou MPs em PLV de tema administrativo quase sempre na mesma intensidade (o qual equivale a cerca de 65% de emendamento a cada governo). Na passagem da temática social, as linhas correspondentes aos governos sobem ao indicar que, proporcionalmente, houve mais PLV nesta área, bem como que a ação do parlamento se distingue mais conforme o mandato presidencial (variam de 65% a 80% de MPs transformadas em PLV). Da mesma forma, quando as informações sobre os PLVs de tema econômico entram em análise, as linhas alusivas aos três governos caem para o patamar mais baixo até então, comprovação de como, proporcionalmente, este não foi a seara em que o parlamento mais alterou as MPs. Por fim, na temática jurídica, aquela em que há menos casos a serem observados, as linhas perdem a proximidade e a uniformidade de tendência que vinham apresentando, pois o Congresso se comportou de modo distinto em relação a esta área: não alterou as MPs do governo Dilma, mas o fez intensamente em se tratando de Lula II e manteve o patamar anterior no caso de Lula I.

Tabela 19 - Temática das MPs transformadas em PLV por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo/Ano		N				%			
		Adm.	Soc.	Eco.	Jur.	Adm.	Soc.	Eco.	Jur.
Lula I	1º	13	12	16	2	30,2	27,9	37,2	4,7
	2º	13	12	23	5	24,5	22,7	43,4	9,4
	3º	4	6	15	2	14,8	22,2	55,6	7,4
	4º	3	6	14	1	12,5	25,0	58,3	4,2
Lula II	1º	7	9	18	6	17,5	22,5	45,0	15,0
	2º	6	1	17	3	22,2	3,7	63,0	11,1
	3º	3	3	12	0	16,7	16,7	66,6	0
	4º	7	4	12	2	28,0	16,0	48,0	8,0
Dilma	1º	2	9	14	0	8,0	36,0	56,0	0
	2º	6	8	19	0	18,2	24,2	57,6	0
	3º	2	3	20	0	8,0	12,0	80,0	0
	4º	4	3	8	0	26,7	20,0	53,3	0
Total		70	76	188	21	19,7	21,4	53,0	5,9

Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal



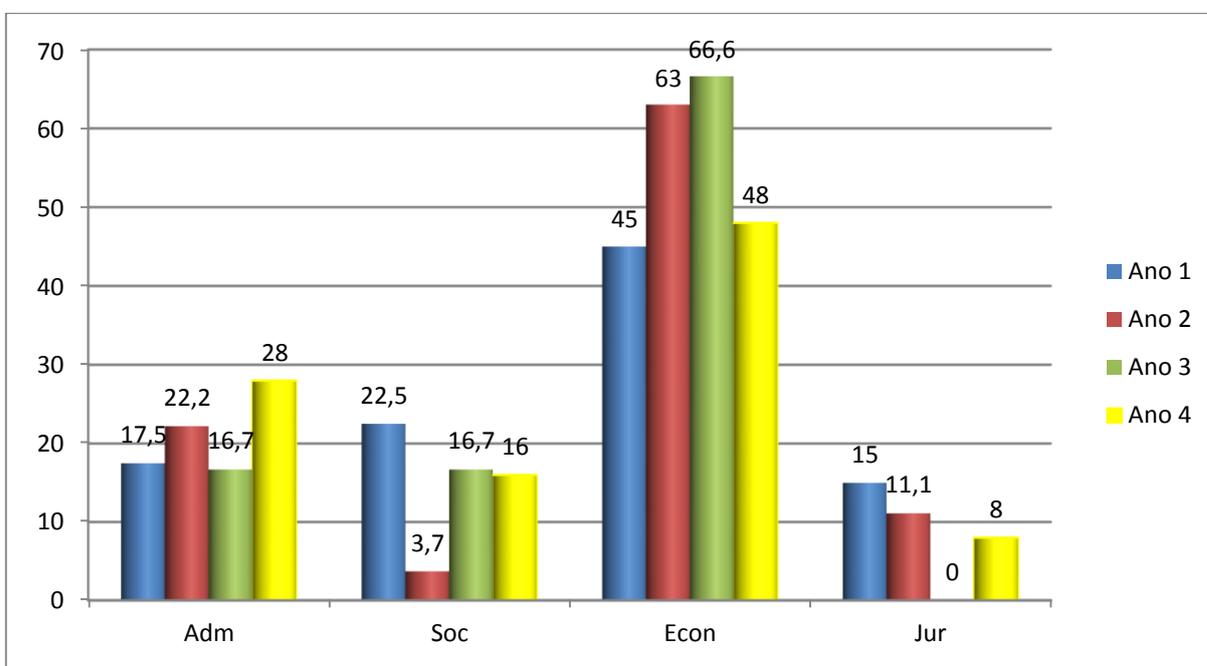
Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

Gráfico 25 - MP's com PLV's conforme a temática por ano do governo Lula I em percentual (Brasil, 2003-2006)

No que se refere ao governo Lula I, a apresentação pelo Congresso de PLVs às MP's de tema administrativo foi diminuindo constantemente nos quatro anos de governo: iniciou na casa dos 30%, passando para a dos 20% no 2º ano e dos 10% na segunda metade do mandato anos 3 e 4. Fenômeno contrário ocorreu na temática econômica, cujo emendamento do parlamento às MP's apresentadas foi aumentando

constantemente, ou seja, no 1º ano ficou na casa dos 30%; no 2º passou à ordem dos 40% e ultrapassou os 50%, na segunda metade do mandato, atingindo 58,3% no 4º ano.

A seara social apresentou movimentação semelhante nos quatro anos, sem muitas alterações, sempre permanecendo na casa dos 20%, com teto no 1º ano (27,9%), variação negativa no 2º e no 3º ano (22,7% e 22,2%), e novo crescimento no 4º (25%). Por final, a temática jurídica permaneceu também sem alterações significativas, sempre abaixo de 10%, com teto de 9,4% no 2º ano e piso de 4,2% no 4º ano.



Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

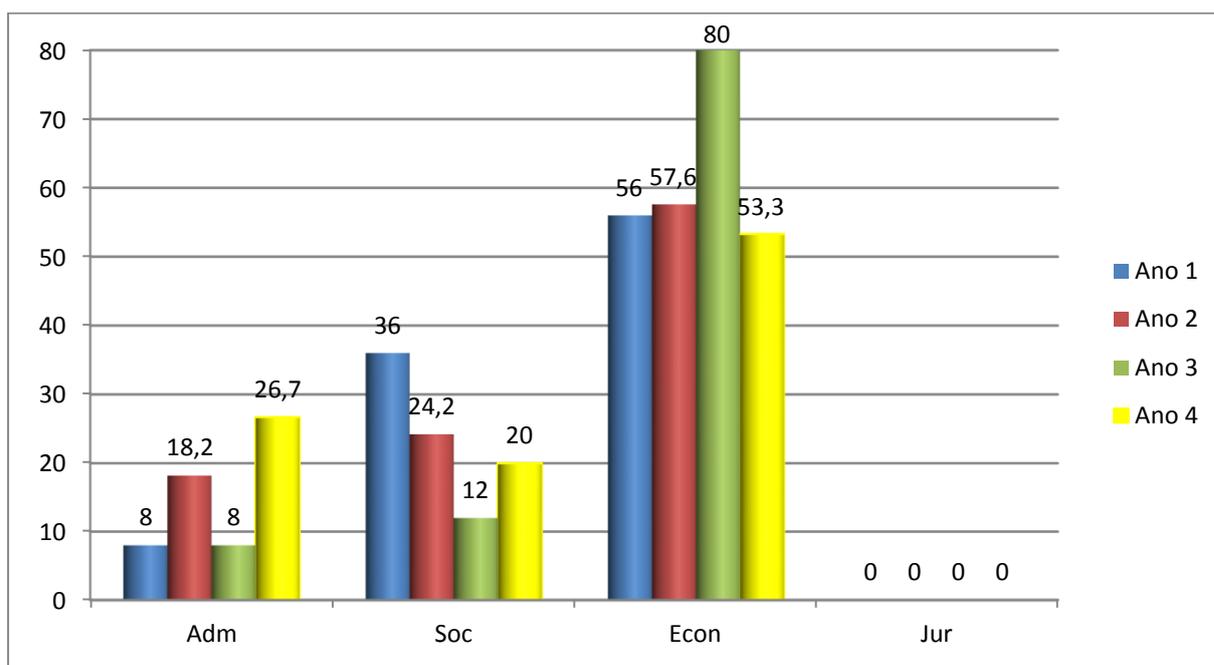
Gráfico 26 - MPs com PLVs conforme a temática por ano do governo Lula II em percentual (Brasil, 2007-2010)

O governo de Lula II oscilou mais do que o anterior na apresentação de PLVs às MPs editadas. Os PLVs de temática econômica lideraram ao longo do mandato, tendo crescido nos três primeiros anos: apresentou-se no 1º ano na casa dos 40%, saltou para acima de 60% no 2º e no 3º ano, quando alcançou o teto de 66,6%; por final, no 4º ano sofreu queda, retornando para a casa dos 40% (48%).

A temática administrativa iniciou na casa de 10%, no 2º ano subiu para 20%; no terceiro ano sofreu queda, retornando para ao patamar de 10%; e no último ano sofreu nova elevação para a casa dos 20%, atingindo o teto de 28%.

O tema social iniciou na faixa de 20%, que foi o teto alcançado, mas no 2º ano sofreu queda brusca para menos de 5%. Recuperou-se no 3º ano, porém permaneceu no patamar de 10%, no qual continuou no 4º ano, apesar de nova oscilação para baixo (16,7% para 16%).

A temática jurídica apresentou no 1º ano o maior percentual, na casa dos 10%, na qual permaneceu no 2º ano, apesar de ter caído de 15% para 11,1%. Contudo, no 3º ano não houve apresentação de PLVs em MPs com tal temática; e no 4º ano, ela não ultrapassou a casa dos 9%.



Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal, Câmara dos Deputados, Senado Federal

Gráfico 27 - MPs com PLVs conforme a temática por ano do governo Dilma em percentual (Brasil, 2011-2014)

A temática econômica no governo Dilma sempre é superior a 50% das PLVs apresentadas pelo Congresso, permanecendo nos anos 1, 2 e 4 nesse patamar, com curva ascendente do 1º ao 3º ano; e é neste período que alcança o patamar mais elevado de todos os 12 anos de análise, qual seja, 80%.

Em Dilma, a temática administrativa, no 1º ano não atinge 10%, no 2º ano sobe, quase atingindo 20%; cai no 3º ano para patamar idêntico ao do 1º ano; e no 4º ano alcança o teto de 26,7%.

A seara social inicia o período no que seria o seu teto (36%), sofre queda para a casa dos 20%, no 2º ano, e mais outra queda no 3º ano, agora para o patamar de 10%; no 4º ano, sobe para a casa de 20%.

Não há PLVs apresentadas em MPs de temática jurídica em nenhum dos anos do governo Dilma, pois nenhuma das duas MPs dessa temática apresentadas por Dilma, em seus quatro anos de governo, converteram-se em lei.

4.2.3 Resultados

Os dados apresentados nas subseções anteriores confirmam a intensificação da participação do legislativo ao longo da tramitação das MPs, dimensionado pela transformação destas em PLVs, seja ao longo dos governos analisados, seja na comparação destes com os que os antecederam. Como apontado, a literatura resenhada tem interpretado tal fato como a afirmação do parlamento como uma “arena de negociação, barganha e acomodação dos pontos da agenda presidencial” (CUNHA, 2011, p. 19), sintetizado na ideia da “agenda compartilhada”.

Todavia, esse entendimento se confirma? Os PLVs atuam, de fato, como a participação ou a contribuição do parlamento no processo de formulação da legislação? Não é possível pensar que os PLVs sejam tão somente a tentativa de o parlamento participar do processo, a qual não é recepcionada pelo governo e que repõe o “domínio” sobre o conteúdo da legislação contido nesse poder de decreto?

Para responder tais questionamentos, é preciso considerar o quanto as MPs transformadas ou não em PLV são convertidas em lei, o que a tabela seguinte procura responder. Antes, porém, cabe lembrar que a categoria MP ou PLV “aprovado” implica que o legislativo acatou que eles sejam convertidos em lei e, assim como na seção anterior, “não aprovado” equivale a todas as situações diferentes desta, quais sejam: rejeitada, prejudicada, revogada ou sem eficácia.

Tabela 20 - Resultado da tramitação das MPs transformadas e não transformadas em PLV por mandato presidencial em número absoluto (Brasil, 2003-2014)

Governo	Com PLV			Sem PLV		
	Aprovada	Não aprovada	Total	Aprovada	Não aprovada	Total
Lula I	135	12	147	82	11	93
Lula II	98	12	110	51	18	69
Dilma	89	9	98	19	28	47
Total	322	33	355	152	57	209

Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Tabela 21 - Resultado da tramitação das MPs transformadas e não transformadas em PLV por mandato presidencial em percentual (Brasil, 2003-2014)*

Governo	Com PLV		Sem PLV	
	Aprovada	Não aprovada	Aprovada	Não aprovada
Lula I	91,8	8,2	88,2	11,8
Lula II	89,1	10,9	73,9	26,1
Dilma	90,8	9,2	40,4	59,6
Total	90,7	9,3	72,7	27,3

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

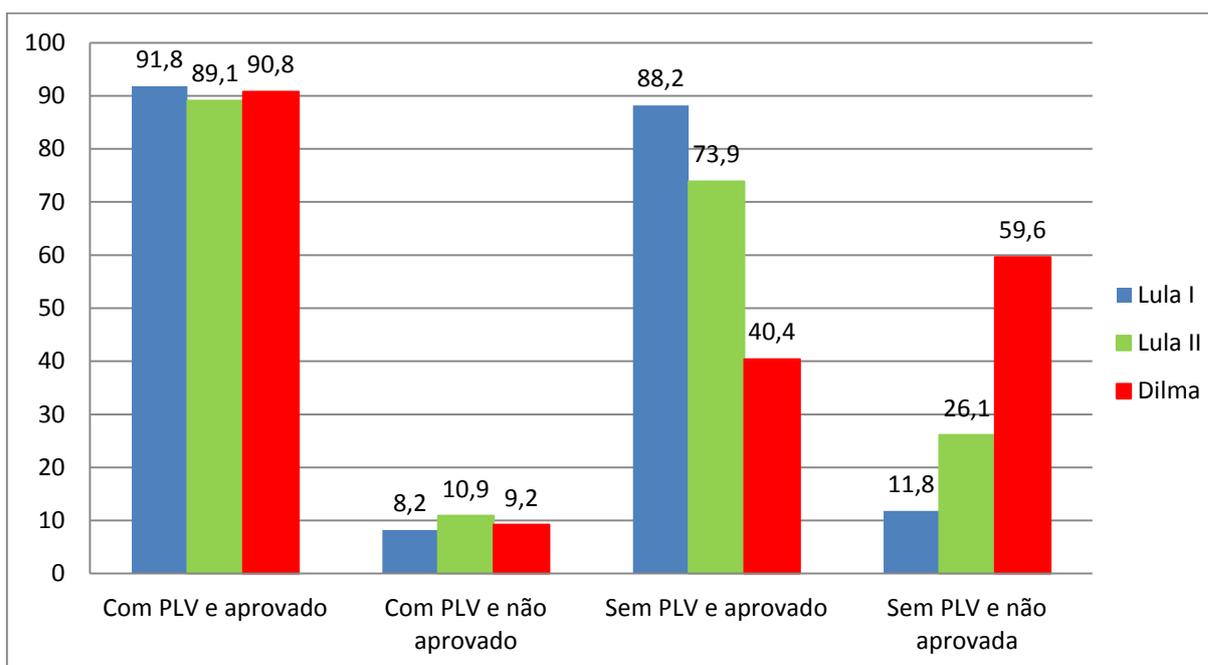
O índice de aprovação das MPs no período 2003-2014 é elevado em qualquer situação, como já havia sido constatado (84,1%). Contudo, quando são transformadas em PLV elas alcançam um patamar ainda mais alto (90,7%) do que quando são apreciadas sem terem sido alteradas pelo legislativo (72,7%). Além de atestar tal situação como “sucesso do legislativo na tentativa de modificar a agenda inicialmente concebida pelo Executivo” (CUNHA, 2011, p. 90), a informação parece corroborar a ideia do “diálogo” entre os poderes ou da “agenda compartilhada”, pois a intervenção do legislativo amplia a probabilidade de uma MP ser aprovada.

Os dados coletados por Cunha (2011), em recorte temporal distinto, mas amplamente convergente com o desta pesquisa, e apesar da diferença de procedimento de contabilização (resultado registrado pelo ano em que ocorreu), são similares. Entre 2001 e 2010, 56% das MPs apresentadas foram transformadas em PLV e, dessas, 86% acabaram convertidas em lei.

Esta situação fica mais explícita quando se verifica que o índice de aprovação dos PLVs é praticamente igual entre os três governos considerados, diferindo pouquíssimos pontos percentuais (de 89,1% em Lula II a 91,8% em Lula I), mas significativamente distinto no caso das MPs que não são transformadas em PLV, cujos

índices vão de 40,4% no governo Dilma (patamar mínimo) a 88,2% em Lula I (máximo), com variação de mais de 100% entre eles. A ponderar, também, que no governo Dilma houve mais MPs não transformadas em PLVs não aprovadas do que convertidas em lei (59,6% a 40,4%).

Como o índice de aprovação de PLVs do governo Dilma se mantém no patamar alcançado nas gestões de Lula e o mesmo não acontece no que tange às MPs não transformadas em PLV, os dados indicam que a transformação em PLV é indicativo da perspectiva amplamente prevalecente de que ela será convertida em lei (90,8% dos casos) e, ao contrário, que aquelas que não mereceram o mesmo tratamento de parte do Congresso Nacional terão a tendência majoritária de não serem convertidas em lei (59,6%).



Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 28 - Resultado da tramitação das MPs transformadas e não transformadas em PLV por mandato presidencial em percentual (Brasil, 2003-2014)

Pelo Gráfico 28 se visualiza com mais facilidade que, quanto a MPs que se tornaram PLVs, os três governos se comportaram de modo semelhante: com cerca de 90% de conversão em lei e 10% não aprovadas. Mas o fenômeno se apresenta diferente no caso de MPs que não foram transformadas em PLVs: Lula I manteve índice de cerca de 90% de convertidas em lei; Lula II sofreu queda em 15 pontos

percentuais, com cerca de 75%; e Dilma registra queda mais acentuada, de 50 pontos percentuais comparada a Lula I.

Tabela 22 - Resultado da tramitação das MPs transformadas e não transformadas em PLV por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo/Ano		Com PLV			Sem PLV		
		Aprovada	Não aprovada	Total	Aprovada	Não aprovada	Total
Lula I	1º	43	0	43	14	1	15
	2º	49	4	53	17	3	20
	3º	21	6	27	13	2	15
	4º	22	2	24	38	5	42
Lula II	1º	35	5	40	25	5	30
	2º	26	1	27	9	4	13
	3º	16	2	18	8	1	9
	4º	21	4	25	9	8	17
Dilma	1º	24	1	25	5	6	11
	2º	31	2	33	7	5	12
	3º	22	3	25	4	6	10
	4º	12	3	15	3	11	14
Total		322	33	355	152	57	209

Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Tabela 23 - Resultado da tramitação das MPs transformadas e não transformadas em PLV por ano do mandato presidencial em percentual (Brasil, 2003-2014)*

Governo	Ano	Com PLV		Sem PLV	
		Aprovada	Não aprovada	Aprovada	Não aprovada
Lula I	1º	100	0	93,3	6,7
	2º	92,4	7,6	85,0	15,0
	3º	77,8	22,2	86,7	13,3
	4º	91,7	8,3	88,4	11,6
Lula II	1º	87,5	12,5	83,3	16,7
	2º	96,3	3,7	69,2	30,8
	3º	88,9	11,1	88,9	11,1
	4º	84,0	16,0	52,9	47,1
Dilma	1º	96,0	4,0	45,5	54,5
	2º	94,0	6,0	58,3	41,7
	3º	88,0	22,0	40,0	60,0
	4º	80,0	20,0	21,4	78,6
Total		90,7	9,3	72,7	27,3

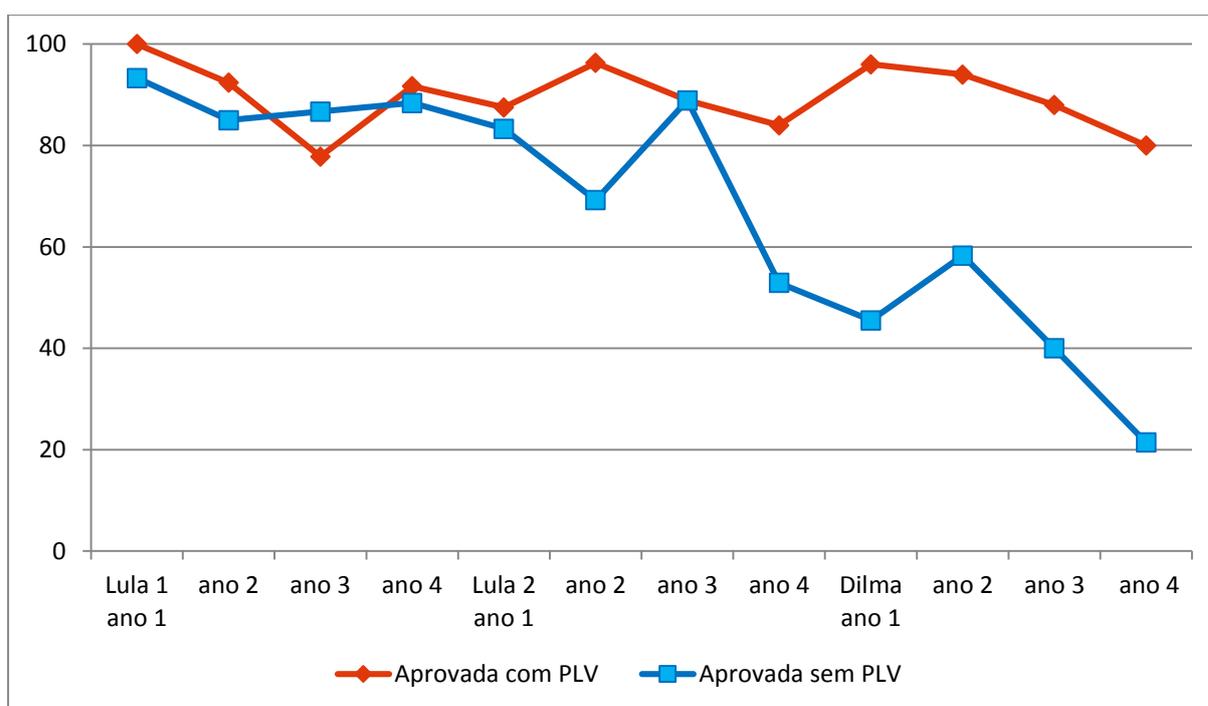
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Ao desagregar os dados relativos aos resultados alcançados a cada ano dos governos, as Tab. 22 e 23 evidenciam: a regra é que o índice de aprovação dos PLVs

seja igual ou mais elevado do que o das MPs (ou seja, aquelas que não são transformadas em PLV) em todos os anos, o que só não se verifica em um caso (3º ano de Lula I). Observa-se, ainda, que em metade dos anos estudados o índice de aprovação dos PLVs ultrapassa a média geral (90,7%), a ponto de atingir 100% no 1º ano do governo Lula I. O mesmo ocorre no caso das MPs, em que a metade dos anos apreciados superam a média (72,7%), cabendo registrar mais uma vez o destaque ao governo Lula I, que, em seus quatro anos, superou a média geral, tendo atingido o recorde de 93,3% no 1º ano.

É relevante demarcar, ainda, que os índices do governo Dilma sofrem queda ao longo do mandato no que tange à aprovação de PLVs, tendo passado de 96% no 1º ano a 80% no último. Apesar dessa tendência de queda e da variação, ainda assim ele se mantém em patamar alto. A dificuldade maior figura na conversão em lei das MPs que não foram transformadas em PLV, consideravelmente mais baixos do que os índices de Lula I e II. Durante o mandato, o sucesso ultrapassou 50% somente no 2º ano (58,3%), ainda assim, superior apenas ao 4º ano de Lula II. Nos outros anos ficou em 45,5% no 1º, 40% no 3º e 21,4% no último ano, em todos os casos dos novos recordes de patamar mais baixo no período.



Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 29 - Resultado da tramitação das MPs transformadas e não transformadas em PLV por ano do mandato presidencial em percentual (Brasil, 2003-2014)

O gráfico acima contempla duas informações relativa aos 12 anos em análise: o percentual MPs transformadas em PLV (em vermelho) e de MPs sem PLV (em azul) convertidas em lei¹⁰. Percebe-se que o comportamento no primeiro caso foi muito semelhante ao longo do tempo e apresentou restrita variação, pois ficou na casa dos 100% a 80%. A exceção pode-se fazer apenas a Lula I no 3º ano, que obteve 78%. É interessante ainda notar que o único ano em que o percentual de MPs aprovadas sem PLV supera o percentual de MPs aprovadas com PLVs é justamente nesse ano.

Quanto ao comportamento no caso da conversão de MPs sem PLVs, pode-se ver nítida diferença entre os percentuais dos governos de Lula e de Dilma, dimensionada pela escala do gráfico. Ao longo de todo o governo Lula I e o 1º ano de Lula II, em um total de cinco anos, o índice de conversão fica sempre acima de 80%. Segue-se a queda no 2º ano de Lula II para a casa dos 70%, e o retorno no ano seguinte para a faixa acima de 80%. E, desde então, seguem-se reduções: o 4º ano de Lula II fica na faixa de 40 a 60%, na qual o índice permanece durante os três primeiros anos de Dilma. No entanto, desta observação, o índice já está no patamar mínimo dessa divisão (40%). No 4º ano, atinge a faixa e o índice mais baixo, ou seja, pouco mais de 20% de aprovação. Ao olhar especificamente o governo Dilma, esses percentuais de MPs aprovadas sem PLV, invertem-se consecutivamente, formando um gráfico em zigue-zague do 1º até o 3º ano.

4.2.4 A Temática dos PLVs não aprovados

As informações da subseção anterior apontam para 33 PLVs não aprovados, equivalentes a 9,3% do total de MPs que receberam emendas. O desafio desta subseção é de verificar se alguma ou algumas temáticas em particular concentram essas situações dos PLVs que não foram convertidos em lei.

¹⁰ As informações (e as linhas) correspondentes à não aprovação em cada situação são inversas (e espelhadas) em relação às apresentadas. Com vistas a facilitar a visualização, elas foram suprimidas.

Tabela 24 - Temática dos PLV não aprovados por mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Temática	N				%			
	Lula I	Lula II	Dilma	Total	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Administrativa	1	4	0	5	8,3	33,3	0	15,2
Social	4	2	2	8	33,4	16,7	22,2	24,2
Econômica	6	4	7	17	50,0	33,3	77,8	51,5
Jurídica	1	2	0	3	8,3	16,7	0	9,1
Total	12	12	9	33	100	100	100	100

Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

As informações coletadas apontam para o predomínio majoritário dos PLVs de temática econômica dentre aqueles não aprovados, com 17 casos ou 51,5%. Na sequência figuram: os de temática social (8 ou 24,2%), administrativa (5 ou 15,2%) e residualmente jurídica (3 ou 9,1%). Mais uma vez, a ordenação é a mesma registrada em termos de ocorrências. Contudo, da mesma forma, é possível observar se em termos relativos essa situação se mantém, considerando a proporção de não aprovação em comparação ao quantitativo de PLVs, o que é propiciado pelo quadro abaixo.

Temática	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Administrativa	37	159	0	77
Social	136	108	94	113
Econômica	108	62	125	97
Jurídica	122	167	0	154

* Percentual de PLV de cada temática por mandato presidencial e no total equivale a 100

Fonte: Elaboração própria

Quadro 11 - Temática dos PLV não aprovados por mandato presidencial em relação aos existentes (Brasil, 2003-2014)*

Os dados do Quadro 11 mostram que analisado em termos relativos o cenário é diferente. Assim, embora em termos absolutos e relativos predomine a seara econômica dentre os não aprovados, proporcionalmente eles estão em patamar um pouco abaixo daquele registrado dentre o conjunto dos PLVs (3 pontos), o que também ainda mais fortemente ocorre com os administrativos (33 pontos). Ao inverso, os que figuram mais intensamente dentre os não aprovados são os de temática social (13 pontos) e especialmente os jurídicos (54 pontos).

Se a mesma análise for feita por governo, verifica-se alternância, pois todos os temas figuram acima e abaixo do patamar ostentado dentre os PLVs. Os de ordem social estão sobre dimensionados dentre os não aprovados nos governos Lula I e II, e pouco subdimensionados na gestão Dilma; o que também se repete no caso da temática jurídica, com o detalhe de que eles não figuram no governo Dilma, em razão da já comentada não transformação de nenhuma MP em PLV. O tema administrativo é subdimensionado nos governos Lula I e Dilma (e neste não figura) e sobredimensionado em Lula II. Já na seara econômica, ocorre o inverso: sobredimensionamento em Lula I e Dilma, subdimensionamento em Lula II.

Tabela 25 - Temática dos PLV não aprovados por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo/Ano		N				%*			
		Adm.	Soc.	Eco.	Jur.	Adm.	Soc.	Eco.	Jur.
Lula I	1º	0	0	0	0	0	0	0	0
	2º	1	2	0	1	25,0	50,0	0	25,0
	3º	0	2	4	0	0	33,3	66,7	0
	4º	0	0	2	0	0	0	100	0
Lula II	1º	1	1	1	2	20,0	20,0	20,0	40,0
	2º	1	0	0	0	100	0	0	0
	3º	0	0	2	0	0	0	100	0
	4º	2	1	1	0	50,0	25,0	25,0	0
Dilma	1º	0	1	0	0	0	100	0	0
	2º	0	0	2	0	0	0	100	0
	3º	0	0	3	0	0	0	100	0
	4º	0	1	2	0	0	33,3	66,7	0
Total		5	8	17	3	15,2	24,2	51,5	9,1

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas
Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

A Tab. 25 distingue os dados por ano do governo. Contudo, em função do reduzido número de casos (33), diluídos em 12 anos, as situações se alternam radicalmente de um período para outro, o que dificulta a definição de tendência e faz com que as informações estejam presentes mais como forma de exposição. Destaca-se, claro, que na maioria dos anos há o predomínio dos PLVs de ordem econômica (3º e 4º em Lula I; 3º em Lula II; 2º, 3º e 4º de Dilma) e que outros temas se destacam tão somente no 2º e 4º anos de Lula II (administrativo), 2º de Lula I e 1º de Dilma (social) e, finalmente, 1º de Lula II (jurídico).

4.2.5 Vetos

Apesar do que os dados apresentados nas subseções anteriores indicam, não se pode esquecer que a aprovação de um PLV não encerra o processo legislativo, pois ele ainda deve ser enviado ao presidente para sanção ou veto, o que não ocorre com as MPs aprovadas sem modificações, que são imediatamente convertidas em lei. Se ocorrer veto ao PLV – que pode ser total ou parcial –, este retorna ao parlamento para apreciação em sessão conjunta das duas câmaras, sendo que, se parcial, o texto que mereceu a concordância do Presidente é promulgado¹¹. Em tese, portanto, um PLV vetado é indício de discordância do Executivo com a alteração realizada pelo legislativo, razão pela qual esta informação também precisa ser observada¹².

Antes de apresentar os dados, é relevante destacar que nenhum dos PLVs recebeu veto total. Na mesma medida, que todos os vetos atribuídos foram parciais e que ao analisá-los o parlamento os manteve ou ainda não os apreciou, de modo que a decisão do Executivo continua a valer e a parte vetada a não produzir efeito legal¹³. Igualmente, nenhuma das MPs aprovadas sem que tenha sido transformada em PLV recebeu veto de qualquer ordem. Essas informações não figuram nas tabelas ou gráficos, pois se tornam dispensáveis, já que 100% dos casos se vinculam à mesma situação (ausência de veto total e também de veto derrubado).

¹¹ Conforme a CF 1988, o veto parcial “somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea” (BRASIL. CF 1988, art. 66, § 2º).

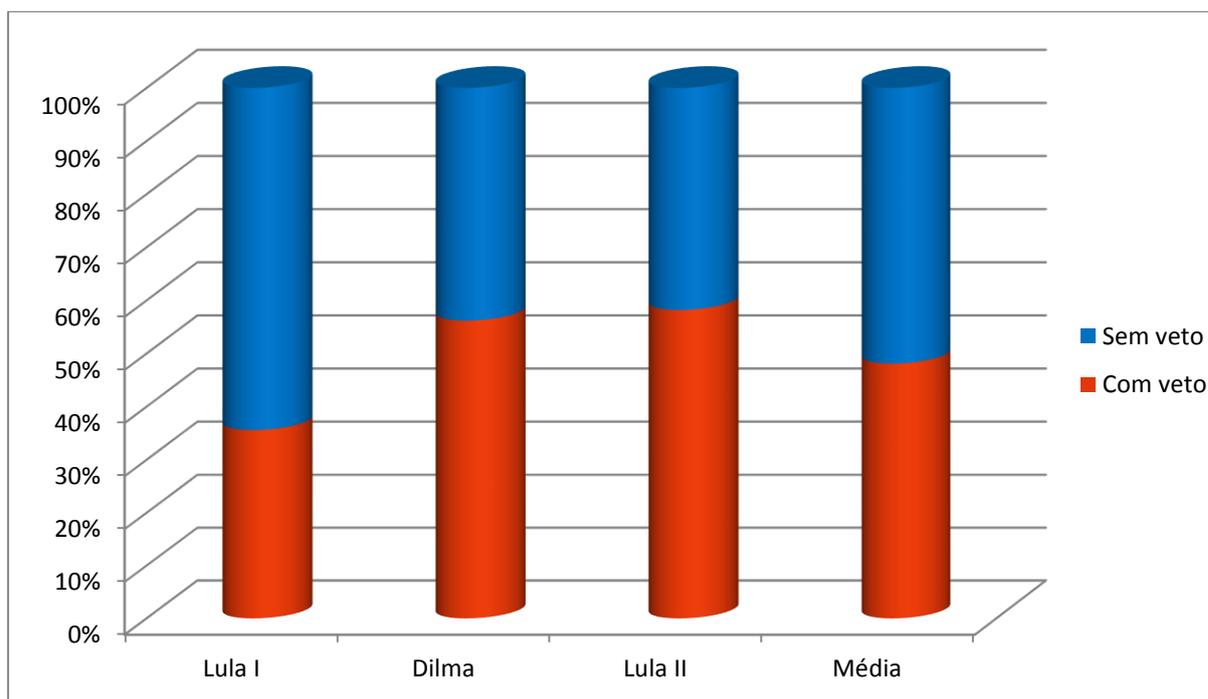
¹² Na literatura, o veto é apontado como um poder reativo do Executivo, cuja intenção é impedir que seja efetivada uma mudança realizada pelo legislativo considerada indesejável pelo Presidente, tendo caráter de conservação do *status quo*. No caso específico, como a MP é um poder proativo, que altera unilateralmente o *status quo*, ao vetar o PLV o Executivo está a impedir a mudança em relação à mudança que ele próprio fizera, não sendo mera manutenção do *status quo*, e sim do novo *status quo* por ele estabelecido. Como pondera Grohmann (2003, p. 3) em relação à ocorrência de veto: “é claro que muitos projetos são unanimemente considerados como portadores de componentes inconstitucionais. Da mesma maneira, alguns podem ser consensualmente tomados como prejudiciais à coletividade nacional. No entanto, na maior parte das vezes, o que realmente subsiste são diferentes pontos de vista sobre qual deve ser o conteúdo substantivo do projeto em questão. O veto encerra uma dinâmica que combina a institucionalidade das regras de decisão com os diferentes pontos de vista dos atores políticos habilitados a participar da cena legislativa”.

¹³ Ressalva-se que a dissertação classifica os PLVs como vetados ou não pela ocorrência da discordância presidencial, não se preocupando em quantificar ou identificar quantas partes dos textos foram vetadas.

Tabela 26 - PLV convertidos em lei quanto à ocorrência de veto parcial por governo presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo	N			%*	
	Com veto	Sem veto	Total	Com veto	Sem veto
Lula I	48	87	135	35,6	64,4
Lula II	57	41	98	58,2	41,8
Dilma	50	39	89	56,2	43,8
Total	155	167	322	48,1	51,9

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas
 Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados



Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 30 - PLV convertidos em lei quanto à ocorrência de veto parcial por governo presidencial (Brasil, 2003-2014)

Em relação à média de PLVs sem veto (48,1%), Lula II e Dilma se distanciaram em cerca de oito pontos percentuais para baixo, ao apresentarem índices de 41,8% e 43,3%, respectivamente. Mas Lula I se distanciou em 14 pontos percentuais para cima (64,4%). Assim, o comportamento de Lula II se aproximou de Dilma e Lula I se distanciou dos dois. Como são duas as possibilidades, o inverso cabe para a média de PLVs com veto.

Os PLVs aprovados são sancionados sem veto em pouco mais da metade dos casos (51,9%), o que significa a concordância integral do Executivo com a modificação realizada pelo legislativo no texto original da MP. Por outro lado, praticamente a

metade recebe veto parcial (48,1%), a indicar que o Executivo discordou da versão aprovada pelo parlamento – e como esses vetos não são derrubados ou sequer chegaram a ser apreciados –, acaba por ser convertida em lei a versão determinada pelo presidente, incorporando ou não algum tipo de modificação realizada pelo legislativo.

Ao comparar esses índices com os apresentados por Grohmann (2003, p. 95) relativos aos PLVs vetados nos governos Collor a FHC II (até o ano 2000), verifica-se uma significativa distinção. O autor identificou 29 vetos realizados sobre 453 MPs originais, o que implica 0,5%. Houve 3 vetos totais (exclusividade do governo Collor¹⁴) e 26 parciais. De forma semelhante, Moya (2005) encontrou 13,3% de vetos parciais sobre MPs originais e 1,1% de vetos totais, ao apreciar 354 casos no período 1989-2000. Ainda que o cálculo dos autores seja sobre as MPs originais editadas, e não sobre as aprovadas ou as aprovadas que se tornaram PLV, como ocorre nesta dissertação¹⁵, a diferença é notável em relação às apresentadas por este estudo.

O mesmo cenário é montado a partir dos dados apresentados por Lamounier (2005, p. 164), no qual ele analisa uma amostra das emendas às MPs que foram aprovadas no período 1989-2002¹⁶. Apesar de a unidade de análise ser a emenda, e não o PLV – e, portanto, um mesmo PLV pode ter sido apreciado em mais de uma oportunidade –, ele identificou que 25,1% delas foram vetadas parcialmente e que 75,1% foram sancionadas pelo Presidente.

Um fator importante que pode ajudar a explicar a diferença entre o cenário pré-EC 32/2001 e o pós está na possibilidade de reedição das MPs e o “ajuste” das preferências entre o Executivo e sua base de apoio, o que tornava mais provável que a versão finalmente aprovada da MP correspondesse a um acordo entre as partes e tornasse residual a necessidade de veto. Tal interpretação foi testada e confirmada por Lamounier (2005, p. 150), o que permite declarar que “quanto mais MPs são editadas ou reeditadas, menos vetos são apostos pelo presidente”. Como já foi abordado diversas vezes no trabalho, este recurso não está à disposição dos presidentes analisados e conseqüentemente torna mais possível (ou menos improvável) a ocorrência de veto.

¹⁴ A investigação de Moya (2005, p. 69), que incluiu o governo Sarney, identificou mais um veto total.

¹⁵ Se o cálculo de vetos fosse realizado sobre as MPs emitidas no período, o índice seria de 27,5% (155 vetos em 564 MPs).

¹⁶ O autor analisa 55 projetos aprovados (PLV, PL e PLC) que receberam, em conjunto, 432 emendas, mas não discrimina o quantitativo em cada tipo.

Cunha (2011, p. 96) ponderou que os vetos são uma evidência que o Executivo se mantém atento à atividade do Congresso e nem sempre acata as mudanças realizadas pelos legisladores nas MPs. Contudo, admite que “a análise não permite uma afirmação taxativa sobre as variáveis que expliquem os vetos, o que, novamente, demandaria um exame detalhado dos artigos modificados nos PLVs aprovados e posteriormente vetados parcialmente pelo Presidente”.

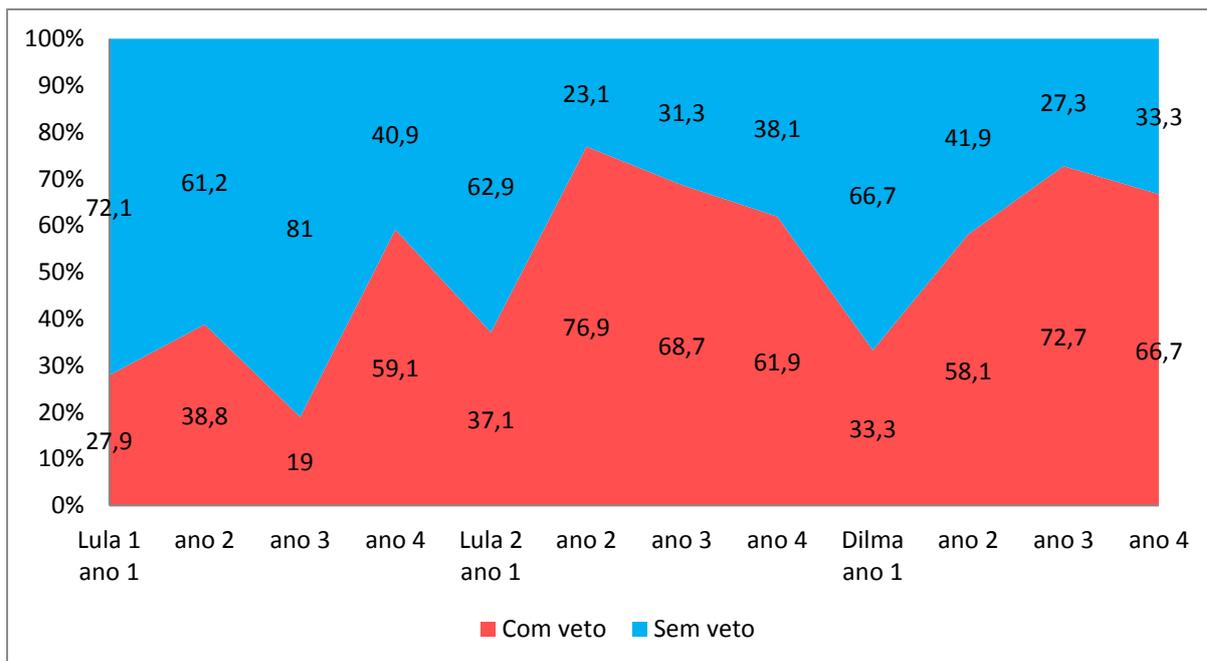
Cabral (2013, p. 72) traz informações que ajudam a entender parte da lógica que subsidia os vetos: ao analisar os PLVs encaminhados à sanção presidencial no período 2001-2011, ele identificou que os que versam sobre uma única temática não receberam veto em 86,2%, mas aqueles que contêm dois ou mais temas¹⁷ foram vetados em mais de 51,7% dos casos. O autor (2013, p. 73) também identificou como as emendas que têm mais probabilidade de serem vetadas, as que impõem custos elevados, tanto em termos de preferência dos atores envolvidos como do ponto de vista de recursos escassos (orçamentários, humanos, logísticos, etc.), que representariam maior dificuldade para construção de acordo.

Tabela 27 - PLV convertidos em lei quanto à ocorrência de veto parcial por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo/Ano		N			%*	
		Com veto	Sem veto	Total	Com veto	Sem veto
Lula I	1º	12	31	43	27,9	72,1
	2º	19	30	49	38,8	61,2
	3º	4	17	21	19,0	81,0
	4º	13	9	22	59,1	40,9
Lula II	1º	13	22	35	37,1	62,9
	2º	20	6	26	76,9	23,1
	3º	11	5	16	68,8	31,2
	4º	13	8	21	61,9	38,1
Dilma	1º	8	16	24	33,3	66,7
	2º	18	13	31	58,1	41,9
	3º	16	6	22	72,7	27,3
	4º	8	4	12	66,7	33,3
Total		155	167	322	48,1	51,9

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas
Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

¹⁷ Como visto no capítulo 2, esta situação é denominada *omnibus legislation*. Apesar de vedada pelas normas institucionais, ela vem sendo realizada tanto pelo executivo quanto pelo legislativo e implica incluir em uma mesma lei ou iniciativa legal mais de um tema não relacionados entre si.



Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Gráfico 31 - PLV convertidos em lei quanto à ocorrência de veto parcial por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

O gráfico acima ilustra a tabela que trata dos PLVs que se transformaram em lei em relação à ocorrência ou não de veto. A imagem em vermelho são os PLVs que receberam veto presidencial, a imagem em azul os que não o receberam.

Pode-se verificar que não só os governos Lula II e Dilma têm índices gerais semelhantes como o comportamento se mantém próximo a cada ano do mandato: o 1º ano é o de menor registro de veto, seguindo-se aumento no 2º ano, e queda do 3º para o último ano. As diferenças entre eles – além das grandezas dos valores – residem na passagem do 2º para o 3º ano, quando Lula II registra queda, a indicar redução contínua da intensidade dos vetos do 2º para o 4º ano, enquanto Dilma registra crescimento do 1º ao 3º ano e, finalmente, queda no último.

Lula I possui comportamento distinto: ainda que a exemplo dos anteriores haja crescimento na passagem do 1º para o 2º ano (de 27,9% para 38,8%), segue-se no 3º ano a queda para o patamar mínimo do período analisado (quando apenas 19% dos PLV convertidos receberam veto) e um expressivo crescimento no 4º ano (59,1%).

Tabela 28 - Resultado da tramitação dos PLV por mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Resultado	N				%			
	Lula I	Lula II	Dilma	Total	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Aprovado sem veto	(87)	(41)	(39)	(167)	(59,2)	(37,3)	(39,8)	(47,0)
Aprovado com veto	(48)	(57)	(50)	(155)	(32,7)	(51,8)	(51,0)	(43,7)
Aprovado	135	98	89	322	91,8	89,1	90,8	90,7
Não aprovado	12	12	9	33	8,2	10,9	9,2	9,3
Total	147	110	98	355	100	100	100	100

Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados

Desse modo, a título de síntese da trajetória dos PLVs, podem-se reunir as informações relativas ao resultado por eles alcançado: dos 355 originários das MPs editadas pelos governos Lula a Dilma, 322 ou 90,7% deles foram convertidos em lei, índice superior ao do conjunto das MPs, como já foi anotado, e tão somente 33 ou 9,3% não foram aprovadas pelo legislativo. Entretanto, 167 ou 47% foram aprovados no parlamento e sancionados pelo Executivo sem veto, ou seja, com concordância integral com a versão definida pelo Congresso Nacional; outros 155 ou 43,7% também foram sancionados, porém com veto parcial, isto é, com discordância expressa do Executivo à versão aprovada pelo parlamento.

Se os mesmos dados forem calculados em relação ao total de MPs do período (564), tem-se que 57,1% (322) foram aprovadas com PLV e 27% (152) – o que faz das MPs transformadas em PLV responsáveis por 67,9% das aprovações, quando respondem por 62,9% do conjunto das MPs que se tornaram PLV. Outras 16% (90) não foram convertidas em lei, das quais 5,9% (33) PLVs e 10,1% (57) MPs que não receberam emendas no legislativo – logo, 37,7% das propostas não aprovadas eram PLV e 63,3% MPs. Ao incorporar o veto, verifica-se que 29,6% (167) foram aprovadas sem veto, ou seja, com a concordância do Executivo com a alteração feita pelo parlamento; e 27,5% (155) mereceram veto parcial.

4.2.6 Vetos por temática

Por derradeiro, vale a pena verificar se o veto incide sobre PLVs de uma temática específica ou se se repete o cenário observado em relação às MPs transformadas em PLVs.

Tabela 29 - Temática dos PLVs convertidos em lei vetados parcialmente por mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Temática	N				%			
	Lula I	Lula II	Dilma	Total	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Administrativa	12	13	5	30	25,0	22,8	10,0	19,3
Social	11	5	8	24	22,9	8,8	16,0	15,5
Econômica	23	35	37	95	47,9	61,4	74,0	61,3
Jurídica	2	4	0	6	4,2	7,0	0	3,9
Total	48	57	50	155	100	100	100	100

Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

As informações mostram que os PLVs da seara econômica são aqueles que majoritariamente mais receberam veto (95 casos ou 61,3%), seguidos à larga distância pelos administrativos (30 ou 19,3%), sociais (24 ou 15,5%) e residualmente os jurídicos (6 ou 3,9%).

No entanto, assim como nos casos anteriores, é preciso analisar essas informações em relação à divisão temática dos PLVs, com vistas a confirmar se aquela tendência se repete naqueles que receberam vetos.

Temática	Lula I	Lula II	Dilma	Total
Administrativa	111	109	70	98
Social	93	57	68	72
Econômica	103	114	119	116
Jurídica	62	70	0	66

* Percentual de PLV de cada temática por mandato presidencial e no total equivale a 100

Fonte: Elaboração própria

Quadro 12 - Temática dos PLV convertidos em lei vetados parcialmente por mandato presidencial em relação aos existentes (Brasil, 2003-2014)*

A análise indica que, proporcionalmente, os PLVs econômicos foram de fato os que mais receberam vetos. Ao transformar o percentual de PLVs dessa temática em 100, verifica-se que a incidência de veto sobe a 116, o que se repete nos três governos em estudo, ainda que com tendência de crescimento entre eles (103 em Lula I, 114 em Lula II e 119 em Dilma). Em todos os demais temas o veto incidiu proporcionalmente menos em comparação aos PLVs existentes (98 em administrativos, 72 em social e 66 em jurídicos). A ressalvar, contudo, que no caso dos da área administrativa, esse resultado é fruto do desempenho menor no governo Dilma (70), pois em Lula I e Lula II houve aumento (111 e 109, respectivamente).

Tabela 30 - Temática dos PLVs convertidos em lei vetados parcialmente por ano do mandato presidencial (Brasil, 2003-2014)

Governo/Ano		N				%*			
		Adm.	Soc.	Eco.	Jur.	Adm.	Soc.	Eco.	Jur.
Lula I	1º	4	2	5	1	33,3	16,7	41,7	8,3
	2º	5	4	9	1	26,3	21,0	47,4	5,3
	3º	2	1	1	0	50,0	25,0	25,0	0
	4º	1	4	8	0	7,7	30,8	61,5	0
Lula II	1º	4	2	7	0	30,8	15,4	53,8	0
	2º	4	1	12	3	20,0	5,0	60,0	15,0
	3º	2	1	8	0	18,2	9,1	72,7	0
	4º	3	1	8	1	23,1	7,7	61,5	7,7
Dilma	1º	0	1	7	0	0	12,5	87,5	0
	2º	3	3	12	0	16,7	16,7	66,6	0
	3º	1	2	13	0	6,3	12,5	81,2	0
	4º	1	2	5	0	12,5	25,0	62,5	0
Total		30	24	95	6	19,3	15,5	61,3	3,9

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas
 Fonte: Brasil. Câmara dos Deputados; Brasil. Senado Federal

A título de informação, a Tab. 30 discrimina os temas dos PLVs vetados a cada ano dos governos. Há o predomínio da seara econômica em 11 dos 12 anos em estudo, a exceção está no 3º ano do governo Lula I, quando o veto incidiu mais sobre PLVs de temática administrativa (50%). Além disso, em 9 desses 11 anos, a seara econômica lidera de modo majoritário, a maioria é relativa apenas no 1º e no 2º ano de Lula I. Essas informações reforçam que o veto no governo Lula I está um pouco menos concentrado nos PLVs econômicos.

* * *

Este capítulo apresentou os dados empíricos sobre as variáveis resultado, emendamento, veto e apreciação de veto, com vistas a subsidiar como o Legislativo reage frente as MPs apresentadas pelo Executivo. Foi verificado o percentual de MPs transformadas em lei, a presença de PLVs, apresentação de veto presidencial e a resposta do Legislativo a esses vetos nos 12 anos de pesquisa deste trabalho.

Os dados foram capazes de responder se o Legislativo é inerte ao poder de decreto do Executivo e até que ponto o Legislativo interfere na agenda presidencial quanto ao uso de MPs.

Considerações finais

A dissertação analisou como o Poder Executivo brasileiro se utilizou de Medidas Provisórias (MPs) para implementar sua agenda e como o Poder Legislativo reagiu a tais produções, visando apresentar o quadro de como a Presidência e o Congresso interagiram nesta seara. O período analisado foi o compreendido pelos anos de 2003 a 2014, referente aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e ao primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), totalizando 12 anos consecutivos.

Antes da apresentação e discussão dos dados, e como elementos necessários para caracterizar o cenário em torno do “jogo das MPs” entre esses dois atores institucionais, o trabalho revisou o debate jurídico e político desenvolvido no âmbito da Ciência Política sobre se a utilização das MPs é prejudicial à governabilidade ou se a favorecem – e, em caso positivo, como tal favorecimento se manifesta. Este debate foi apresentado pelo capítulo 2 desta dissertação. Mas, antes, o capítulo 1 expôs a configuração das MPs no ordenamento jurídico brasileiro.

Os capítulos 3 e 4 apresentaram os resultados da pesquisa empírica, analisando o quantitativo, a temática, o resultado das MPs editadas, bem como aquelas que receberam emendas no parlamento e, as aprovadas que sofreram vetos. Em todas essas situações foram observados: o conjunto do período e os três governos em estudo. Quando possível e viável, os capítulos também relacionaram esses dados com os dos governos anteriores, com vistas a contextualizar o debate e dar um perfil mais amplo às informações inquiridas.

Dessa maneira, pode-se verificar, com relação ao quantitativo de MPs, que o governo de Lula I foi o que mais editou MPs (240) comparado a Lula II (179) e a Dilma (145). Assim, a média mensal de MPs seguiu a mesma ordem: 5,00 (Lula I), 3,73 (Lula II) e 3,00 (Dilma). Comparando com os governos anteriores, a maior média de edição

de MPs foi de Sarney com 7,60 e a menor de Collor com 2,90. Dilma teve a segunda menor média mensal, Lula I a terceira maior média (após Sarney e Itamar) e Lula II teve a quinta maior média (após Lula I e FHC II).

Outro resultado apresentado considerou a chamada razão de dependência de MPs, ou seja, a intensidade em que esta é preferida em razão de outras iniciativas legais disponíveis ao Executivo, notadamente o PL. Essa razão se alternou nos anos de 1998 até 2014, tendo com Collor a menor dependência (30%) e com Dilma a maior (63%). Enfim, após o Collor a ordem de classificação de menor a maior dependência foi FHC I, FHC II, Lula II (48 pontos), Itamar, Lula I (57 pontos), Sarney e Dilma.

Quanto ao vetor tema, os dados mostraram que os três governos apresentam predominância de MPs que tratam da economia: Lula I com 52%, Lula II com 60% e Dilma I com 64%. Ressalva-se que o percentual de Dilma é o maior dentre todos os presidentes. A agenda dos demais presidentes (não somente dos governos Lula e Dilma) em sede de MP também priorizaram questões econômicas, sempre ultrapassando 50%, mas nunca alcançando o percentual de Dilma, que foi quem mais atuou nessa seara. A segunda temática em Lula I e II foi a administrativa; enquanto em Dilma, a segunda de sua agenda em sede de MP foi a social. Todos tiveram em quarto e último lugar o tema jurídico.

Os dados empíricos sobre o resultado alcançado pelas MPs editadas mostram que a ordem no percentual de MPs convertidas em lei, ou seja, transformadas em lei pelo Congresso é igual à do quantitativo de MPs, qual seja: em primeiro lugar figura Lula I (com 90,3%), após Lula II (com 83,3%), e, por último, Dilma (74,5%). A média de conversão dos três governos (84,1%) é semelhante à média de todos os governos considerados em conjunto até 2014 (85,1%), mas o presidente que teve o menor percentual de conversão dentre todos foi Dilma, seguido de Collor (76,4%), em terceiro lugar aparece Lula II. E o que teve o maior percentual de conversão foi FHC I (90,7%), seguido de Lula I.

A participação do Legislativo em alterar as MPs foi considerada por meio dos PLVs. Os resultados apresentam um ordenamento inverso ao registrados nos quesitos anteriores: houve maior incidência de PLV no governo Dilma (67,5%), após Lula II (61,5%) e, por final, Lula I (61,3%). Apesar disso, os índices são próximos, o que não se repete na transformação de MPs em lei sem PLVs, que voltou a apresentar a sequência precedente (e que é a sucessão temporal dos governos): Lula I (88,2%), Lula II (73,9%) e finalmente Dilma (40,4%).

Foram observados, ainda, os vetos que as MPs aprovadas sofreram, verificando que eles não foram registrados nas MPs que não sofreram emendas pelo parlamento, restringindo-se aos PLVs, a indicar algum tipo de discordância entre a disposição do Executivo e do Legislativo na versão final aprovada, e que todos os vetos foram parciais. Houve mais vetos no governo Lula II (58,2% das MPs com PLVs), seguido de Dilma (56,2%) e Lula I (35,6%).

Viu-se também a relação entre a temática, os PLV, aqueles não aprovados e vetados. Em todos os quesitos e em todos os governos a liderança é da seara econômica, seguido por social e administrativo, com mais intensidade no período Dilma. No entanto, como a incidência de PLVs dessa temática é preponderante, quando a análise é realizada proporcionalmente vai se observar que houve uma redução dela em todos os quesitos, com exceção dos vetados, e que o inverso ocorreu no caso da temática social.

O quadro a seguir procura apresentar comparativamente os principais dados colhidos em relação aos governos Lula I, Lula II e Dilma.

Características	Lula I	Lula II	Dilma
Quantitativo de MP ¹	240	179	145
Média mensal ¹	5,0	3,0	2,9
Razão de dependência ²	57	48	63
Tema preponderante ²	Econômico (52,1)	Econômico (59,8)	Econômico (64,1)
2º tema preponderante ²	Administrativo (21,7)	Administrativo (19)	Social (20)
Conversão em lei ²	90,3	83,3	74,5
Ocorrência de PLVs ²	61,3	61,5	67,5
Conversão em lei sem PLVs ²	88,2	73,9	40,4
Vetos ²	35,6	58,2	56,2
Tema dos PLVs ²	Econômico (46,3)	Econômico (53,6)	Econômico (62,2)
Tema dos PLVs não aprovados ²	Econômico (50,0)	Econ./Adm. (33,3)	Econômico (77,8)
Tema dos PLVs vetados ²	Econômico (47,9)	Econômico (61,4)	Econômico (74)

1 - Número absoluto; 2 - Percentual

Fonte: Elaboração própria

Quadro 13 - Comparativo dos indicadores relativos às MPs entre os mandatos presidenciais analisados (Brasil, 2003-2014)

Pelo quadro pode-se ver que Lula I tem os indicadores mais favoráveis à implantação da agenda presidencial em comparação com os demais governos analisados: editou mais MPs (e conseqüente teve maior média mensal), mas não foi o mais dependente desse recursos; teve a temática econômica como a menos dominante; apresentou mais alto percentual de conversão em lei dessas MPs, as quais foram menos alteradas pelo parlamento por meio de PLV, conseqüentemente mais MPs foram aprovadas sem alteração e houve menos vetos à versão aprovada pelo legislativo.

Ao inverso, couberam quase sempre ao governo Dilma os piores indicadores: editou menos MPs, embora tenha sido o mais dependente deste recurso, sinal de que proporcionalmente menos se utilizou de PLs; a agenda foi a mais concentrada em um único tema, a economia; teve o mais baixo percentual de conversão em lei dessas MPs, as quais foram mais intensamente alteradas por emendas parlamentares, logo ostentou o menor índice de MPs convertidas sem PLV. Apesar disso, não foi o governo que mais vetou PLVs, posição ocupada por Lula II, que, em quase todos os quesitos, está colocado em 2º lugar.

Embora os governos Lula I, Lula II e Dilma tenham sido do mesmo partido político (PT) e o fato de um ter dado origem a outro, como a maré de um mesmo movimento social, vê-se que as relações entre Executivo e Legislativo no âmbito de utilização de MPs deram-se de forma diferenciada. Assim, ainda que o foco principal do trabalho seja descrever esta dinâmica institucional no período 2003-2014 no que tange às MPs, não pode deixar de procurar elencar alguns elementos capazes de explicar este cenário.

No que tange à redução progressiva da quantidade de MPs editadas pode-se dizer que a tendência da produção legislativa menos robusta do governo Dilma em comparação aos de Lula já havia sido identificada por Bülow e Lassance (2012), em trabalho no qual analisaram o conjunto dessas iniciativas (inclusas MPs) no ano inaugural do mandato. Eles reputaram a menor atividade legislativa, por eles denominada de “relativamente tímida”¹, ao fato de Dilma ser a continuidade das duas gestões de Lula, caracterizar-se menos pela inovação e à condição mais fortemente de ser “regime manager” do que “regime builder”. Os autores ainda enfatizaram ser esta uma opção política clara do governo Dilma, e não um efeito inesperado, ao menos

¹ Eles classificaram a produção legislativa e, nas MPs, consideraram que apenas 8% delas implicavam “inovação institucional” (BÜLOW; LASSANCE, 2012, p. 59).

no estágio inicial de seu mandato, E reputaram que ela também está relacionada ao caráter heterogêneo da ampla base de apoio, na qual sete partidos dividiam o gabinete.

Análise relativa ao 2º ano do governo Dilma, realizada por Melo e Santos (2013, p. 59), confirmou a tendência do menor furor legislativo da gestão. Seguindo a mesma linha interpretativa dos autores anteriores, eles reputaram que parte da diferença pode ser explicada pelo fato de que alguns dos principais pontos da agenda do governo não dependiam de aprovação legislativa, mas sim de que os programas aprovados no período Lula fossem executados, com pequenas modificações e qualificações².

Contudo, também é preciso considerar as dificuldades mais intensas de aprovação da agenda implantada via MP no legislativo, no qual o governo Dilma alcançou índices menos robustos do que as duas gestões de Lula (aliás, menos robustas dentre todos os presidentes analisados, inclusive Collor). A explicação mais presente na literatura aponta que a coalizão com menos apoio ou com maior indisciplina seria o elemento que explicaria tanto porque menos MPs são emitidas quanto porque mais MPs não são aprovadas.

Nesse caso, os registros e as análises confirmam tal perspectiva para os governos petistas, em especial o de Dilma. Eles apresentaram uma “ampla e heterogênea coalizão de partidos no seu ministério”, tanto em termos de parceiros quanto em termos de variação ideológica, a fim de consolidarem sua base de apoio no Congresso (SANTOS; BORGES; RIBEIRO, 2011), sendo que Dilma teve de lidar com uma fragmentação ainda maior e um apoio menor: “o apoio recebido pelo governo Dilma nas votações em plenário foi significativamente menor do que aquele obtido por Lula em seus dois mandatos” (SANTOS; CANELLO, 2013, p. 21). O governo de Dilma não produziu nas votações em plenário, na mesma medida, o sucesso legislativo de Lula. Além disso:

No campo da oposição, os níveis mais baixos de disciplina e coesão partidária apareceram no Governo Lula I, justamente quando a agenda de votações contemplou pontos que encontraram aderência entre membros do PSDB e DEM (então PFL). Esse indicativo também pode sugerir que, para além de uma questão de agenda, os primeiros momentos de tais partidos como oposição tenham sido mais desagregadores justamente pela falta de

² Os autores (2013, p. 59) também arrolam uma explicação relacionada ao estilo de liderança de Dilma, que, menos hábil nas negociações político-partidárias que Lula e consciente da heterogeneidade da base, tenha reduzido as expectativas quanto à viabilidade de aprovação legislativa de algumas medidas, ou seja, moldado a produção legislativa conforme a antecipação de expectativas.

uma experiência prévia ou estratégia clara de atuação oposicionista no âmbito federal (SANTOS; CANELLO, 2013, p. 13).

Melo e Santos (2013, p. 60) informam que apesar de a presidenta Dilma também ter realizado o modelo de presidencialismo de coalizão, ela enfrentou problemas de apoio no Congresso. Ela passou a ter dificuldades em coordenar sua base na Câmara (MELO; SANTOS, 2013, p. 61), de forma que as votações no Congresso se apresentaram cada vez mais competitivas e conflitivas. Assuntos polêmicos foram trazidos à baila no governo Dilma, como o Código Florestal e a divisão dos royalties de petróleo, os quais dividiram os partidos e acabaram por levar os parlamentares a votar em descompasso com seu partido, reduzindo a disciplina partidária. Ocasionalmente o comportamento da Câmara se tornou menos previsível e houve problemas de coordenação de suas respectivas bases.

Lula apresentou-se um melhor negociador do que Dilma, seu histórico de negociações em questões trabalhistas muito o favoreceu quanto ao jogo do presidencialismo de coalizão:

Por lo que parece, el funcionamiento de la base de gobierno en la gestión de Lula fue hecho posible por los procedimientos adoptados normalmente en el presidencialismo brasileño: acuerdos políticos entre los partidos, lo que incluye distribución de puestos en el gobierno, nombramientos y repuestas a las demandas de los legisladores (MELLO; SANTOS, 2013, p. 73)³.

Além disso, com a crise política e escândalos, o PT ficou fragilizado, afetando o governo Dilma:

De todos modos, el incidente marcó el PT. El partido no ha sabido, o no ha podido reaccionar. Internamente no logró evaluar bien lo ocurrido. Externamente dejó pendiente una explicación satisfactoria para la sociedad, contentándose en declarar el ‘carácter político’ del juicio. De esta forma, el partido no solo perdió algunos de sus líderes más experimentados, sino también la capacidad de articular un discurso coherente en el ámbito de la ética. Como si no fuera suficiente, el resultado del juicio facilitó a SUS adversarios una poderosa arma de publicidad – ya que el PT fue el primer partido político brasileño en tener sus principales líderes encarcelados después de ser imputados por ‘comandar una cuadrilla’ (MELO, SANTOS, 2013, p. 75)⁴.

³ Tradução livre da autora: “Pelo que parece, o funcionamento da base dos governos na gestão Lula se tornou possível pelos procedimentos adotados normalmente no presidencialismo brasileiro: acordos políticos entre os partidos, o que inclui a distribuição de postos no governo, nomeações e respostas às demandas dos parlamentares”.

⁴ Tradução livre da autora: “De todo modo, o incidente marcou o PT. O partido não soube, ou não pode reagir. Internamente, não avaliou bem o ocorrido. Externamente, deixou pendente uma explicação satisfatória para a sociedade, contentando-se em declarar o ‘caráter político’ do julgamento. Desta forma, o partido não somente perdeu alguns de seus líderes mais experimentados, mas também a

Esta fragilidade pode ser observada nos indicadores do governo Dilma em seu 4º ano, o mesmo em que foi reeleita e garantiu o 2º mandato, ocasião em que praticamente 50% das MPs não foram aprovadas. É intenso o contraste com o mesmo período do governo Lula I, quando ele também garantiu a reeleição, cujo percentual de aprovação de MPs cresceu em comparação ao ano anterior, apesar de este ter sido o do escândalo do Mensalão (2005). O contraste é mais intenso ainda porque a obtenção de reeleição é um indicador do fortalecimento do presidente, da obtenção de ampla aprovação e legitimação popular, o que atrai o apoio legislativo e fortalece a coalizão de apoio. Foi o que ocorreu no caso de Lula I – lembra-se que as aprovações de boa parte das MPs editadas no 4º ano do mandato ocorreram já na vigência do 2º mandato –, mas não no de Dilma, a indicar a manutenção das dificuldades na relação com o parlamento para além do 1º mandato.

Diferenças outras foram identificadas entre os governos Lula e Dilma:

O apoio recebido pelo governo Dilma nas votações em plenário foi significativamente menor do que aquele obtido por Lula em seus dois mandatos, com os níveis mais baixos em 2013, sobretudo nas emendas parlamentares e destaques para votação em separado, itens de disputa mais intensa, nos quais a oposição reforça sua atuação. Também a coesão e disciplinados partidos sofreram transformações no atual governo petista, apontado para um novo perfil de coalizão na prática, apesar da forte semelhança formal. Por fim, o alinhamento dos partidos, estimado a partir das orientações de liderança, sugere a existência de um bloco de parceiros formais e eventuais, mas que não guarda forte identificação de preferências com o núcleo central do governo e o PT. E não só: quando acrescentamos uma segunda dimensão, a análise do posicionamento dos partidos que integram a base torna-se mais delicada, revelando outros aspectos – ainda merecedores de interpretação – que distinguem apoiadores mais ‘à direita’ (como PMDB, PP e PSD) de parceiros mais ‘à esquerda’ (como PCdoB, PSB e PDT) (SANTOS; CANELLO, 2013, p. 21).

Na mesma medida, a crise econômica que atingiu o governo de Dilma o caracterizou como volatilidade política (SWEET, 2013). Desgastes internos e externos trouxeram dificuldades aos líderes políticos, em especial à presidenta, que não apresentou estratégias novas para responder a tal cenário. O desgaste foi o resultado inerente a tais conjunturas. Nesse sentido:

capacidade de articular um discurso coerente no campo da ética. Como se não fosse suficiente, o resultado do julgamento proporcionou a seus adversários uma poderosa arma de publicidade – já que o PT foi o primeiro partido político brasileiro a ter seus principais líderes encarcerados depois de serem indiciados por ‘formação de quadrilha”.

President Rousseff assumed office in early 2011, just as Brazil's economy shifted toward economic stagnation. The slowdown presented a number of policy challenges for her administration. Her predecessor had eased monetary policy and pumped *reais* into the economy following the 2008 global downturn. He ended his second term in the beginning of 2011, glowing in 2010's 7.5% GDP growth and an 80% approval rate. By 2013, Rousseff faced a very different scenario, including low levels of overall investment, a trade balance deficit, fiscal deficit, the menace of inflation and sustained low growth (SWEET, 2013, p. 64)⁵.

Dilma também é conhecida por ações ininterruptas na seara econômica, com forte intervencionismo que muitas vezes é inconstante, com revezes e operações zigue-zague (SWEET, 2013). Como as políticas econômicas são, não raro, implementadas via MPs, é compreensível o alto percentual de MPs editadas por Dilma nesta seara (64% da totalidade de suas MPs). Sweet (2013) também comenta que o padrão estabelecido pelo governo Dilma, foi apresentar uma agenda legislativa relativamente tímida, o que justificaria ter sido a presidente que menos apresentou MPs (excetuando Collor).

Em relação ao governo Dilma, que se revela com a agenda de MPs mais intensamente econômica dentre todos os presidentes, indícios para tal comportamento podem ser encontrados na apreciação que Mesquita (2014, p. 3) apresenta:

Mas a inovação sob Rousseff foi uma tendência ao hiper-ativismo, em parte resultante do contexto global, em parte de um certo estilo gerencial. Com isso, aspectos da política macroeconômica foram sendo alterados com alta frequência, como exemplificam as sucessivas mudanças nas regras para fluxos de capitais estrangeiros, bem como no regime tributário aplicado a certos setores, sem que as autoridades tenham exibido muita preocupação sobre os efeitos que tais mudanças poderiam ter sobre o grau de incerteza e o ambiente de negócios prevalecente na economia. Além dessa tendência ao ativismo excessivo, uma linha dominante da política econômica sob Rousseff foi um certo ceticismo em relação ao mercado e a preferência pela intervenção estatal, cujo exemplo maior, no âmbito da macroeconomia, foi provavelmente o tratamento dado à taxa de câmbio.

O autor não cita diretamente as MPs, mas enfatiza o caráter mais intervencionista na atividade econômica do governo Dilma, o que permite considerar

⁵ Tradução livre da autora: "Presidente Rousseff assumiu o cargo no início de 2011, quando a economia brasileira se encaminhava para a estagnação. A desaceleração apresentou uma série de desafios políticos para sua administração. Seu predecessor tinha aliviado a política monetária e bombeado investimento (reais) para a economia, seguindo a recessão global de 2008. Ele terminou seu segundo mandato no início de 2011, ostentando um crescimento do PIB de 7,5% em 2010 e uma taxa de aprovação de 80%. Em 2013, Dilma enfrentou um cenário muito diferente, incluindo baixos níveis de investimento em geral, déficit da balança comercial, déficit fiscal, a ameaça de inflação e baixo crescimento sustentado".

que uma parcela significativa dessa intervenção tenha se dado por MPs, o que redundaria no predomínio desta temática no instrumento de iniciativa legislativa em relevo, como corroborada pelos índices calculados pela dissertação.

Portanto, crise econômica (que atingiu o mundo todo e o País que não se preparou para tal enfrentamento), crise ética (com escândalos de corrupção e condenação de partidários do governo), mudança no perfil do chefe do Executivo (de negociador para técnico), aperfeiçoamento dos partidos de oposição (quanto a maturidade em seu papel como fiscal do governo, e não somente como chanceler), e desgaste natural de um partido que permanece por muitos anos no poder, acabaram atingindo o governo de Dilma que, por sua vez, não logrou êxito em apresentar política suplementar a tais conjunturas, que acabaram por gerar entraves a um desempenho melhor ou igual a de seu antecessor no que se refere a utilização do mecanismo das MPs, índices de aprovação de MPs, taxa de apresentação de PLVs, percentual de transformação de MP em lei sem PLVs.

Para fechamento do trabalho, pode-se retornar às hipóteses do trabalho e verificar se elas se confirmam ou não à luz dos dados coletados e analisados:

(i) não há diferenças significativas entre os três governos no que tange à transformação de MPs em leis, o que ocorre em mais de 90% dos casos, de modo a confirmar a delegação legislativa de parte do legislativo e a conformidade do Congresso Nacional em relação à utilização das MPs pelo Executivo;

Ela não se confirmou em sua totalidade, pois somente Lula I alcançou este percentual de conversão de MPs em leis (90,4%), haja vista que Lula II teve percentual na casa dos 80 pontos (83,3%), e Dilma na dos 70 pontos (74,5%). Considerando os anos em separado de cada governo tem-se que também somente Lula ultrapassou o patamar de 90%, o que ocorreu tão somente no 1º ano (98,3%) e no 2º (90,4%), pois no 3º ficou em 81% e no 4º em 89,5%). Lula II atingiu o percentual máximo de 88% (1º ano com 85,7%; 2º com 87,5%; 3º com 88,9%, e 4º com 71,4%); e Dilma o de 84% (1º ano com 80,5%; 2º com 84,4%; 3º com 74,3% e 4º com 51,7%). Isso demonstra que o Congresso não permanece inerte à atuação do Executivo e que, apesar de ainda ser registrado um alto índice de aprovação de MPs (média de 84,1% no período), o que faz deste um importante recurso institucional à disposição do presidente, o que a literatura específica já havia registrado e a dissertação repercutiu, não se pode negar que esse índice de sucesso vem diminuindo em anos recentes.

(ii) não há diferenças no que tange à temática predominante nas MPs editadas pelos três governos, que são de duas áreas principais: econômica e administrativa;

Os resultados alcançados confirmam que a temática principal nos governos é econômica. Contudo, a generalidade da afirmação obscurece o fato de que houve grandes diferenças percentuais entre os três governos. Lula I apresentou 52,1% de suas MPs com tal tema; Lula II, 59,8%; e Dilma, 64,1%, o que também demonstra a progressiva ampliação desta questão na agenda encaminhada via MP. Outra diferença entre os governos é que Lula I e II realmente tiveram a temática administrativa como a segunda em apresentação de agenda, mas Dilma teve a temática social com 20% da totalidade das MPs apresentadas, em contrapartida com a temática administrativa que representou 14,5%. Houve uma inversão em Lula II, na qual a temática social representou 14,5% e a administrativa 19%. E, no que se refere a Lula I, a temática administrativa representou 21,7% e a social 19,2%.

(iii) O Legislativo não permanece inerte à propositura de MPs e apresenta modificações à proposta presidencial por meio de Projeto de Lei de Conversão (PLV) em 50% dos casos.

Realmente, em todos os três governos o percentual de apresentação de PLVs as MPs superou este patamar. O parlamento apresentou PLVs a 61,3% das MPs propostas por Lula I, 61,5% no caso de Lula II, e 67,6% das MPs propostas por Dilma, sem diferenças marcantes, portanto, entre os mandatos analisados. Conseqüentemente, 62,9% das MPs nos 12 anos de governo tiveram PLVs. Os quantitativos de PLVs foram menores no último ano de cada governo (talvez pelo fato de ser ano eleitoral). De qualquer forma, o percentual apresentado comprova a atuação do Legislativo quanto a modificações nas MPs apresentadas pelo Executivo.

Outro dado interessante da atuação do Legislativo junto as MPs é o percentual de MPs convertidas ou não em lei comparando com a presença ou não de PLVs. O percentual de conversão em lei de MP com PLV é de 90,7% nos três governos (Lula I com 91,8%, Lula II com 89,1% e Dilma com 90,8%). E o percentual de conversão em lei de MP sem PLV baixa para 72,7% (Lula I com 88,2%, Lula II com 73,9% e Dilma com 40,4%). Há também a presença ou não de vetos aos PLVs apresentados pelo Legislativo. Ora, a média de apresentação de vetos é de 48,1% (Lula I com 35,6%, Lula II com 58,2% e Dilma com 56,2%). Se a casa de percentual de apresentação de PLV pelo Legislativo nos três governos é de aproximadamente 60%; a casa de apresentação de vetos aos PLVs é de 50%.

Enfim, com relação ao objetivo geral da dissertação que era de analisar como se deu a produção de MPs e a receptividade pelo Congresso Nacional daquelas emitidas nos mandatos presidenciais de Lula (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma (2011-2014), pode-se dizer que ele foi atingido. Viu-se como Lula I, Lula II e Dilma se utilizaram das MPs em vários sentidos: quantificação das MPs apresentadas pelo Executivo no período; diferenciação por mandato presidencial (governo) e por ano do mandato; a classificação das temáticas nas MPs; verificação do resultado obtido no Legislativo; a utilização de PLVs para alteração legislativa (emendamento) nas MPs apresentadas pelo Executivo; e os vetos presidenciais apresentados as mudanças propostas pelo Congresso. O comparativo com outros governos foi utilizado e o cruzamento de dados (variáveis) concluiu o trabalho.

Desta forma, viu-se que o Executivo utiliza as MPs, que são uma poderosa ferramenta de governabilidade, mas que não se trata de uma carta branca dada aos presidentes. Na verdade, é um meio pelo qual o Estado é dirigido, em especial em assuntos que demandam ações mais rápidas, como assuntos de ordem econômica. No mesmo diapasão, que o Legislativo utiliza de suas prerrogativas e trâmites institucionalmente estabelecidos para manifestar suas preferências, que muitas vezes são contrárias ou alternativas à vontade presidencial, o que se verifica tanto pela ocorrência dos PLVs como, e principalmente, pelos vetos (no período analisado, sempre parciais e não derrubados pelo parlamento).

Assim, o cenário comprova que a utilização de MPs não se trata de uma usurpação de poderes do Legislativo pelo Executivo; antes é um cenário no qual o governo se vê obrigado a negociar, a formar coalizões e a buscar apoio para, por assim dizer, lubrificar a máquina governamental e fazê-lo operar.

Referências

ABRAMOVAY, Pedro. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier; Faculdade de Direito da FGV, 2012.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **Medidas Provisórias – o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

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

AMARAL JÚNIOR, José Levi do. **Medida Provisória: edição e a sua conversão em lei: a Emenda Constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 479-519, 2000.

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.

BARIONI, Danilo Mansano. **Medidas provisórias**. São Paulo: Pillares, 2004.

BARROSO, Guilherme Souza. **Rejeição de medidas provisórias: quando o Legislativo vence o Executivo**. 2012. 62f. Monografia (Especialização em Instituições e Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília.

BONAVIDES, Paulo. **Do País constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 3ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **CF 1988** (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Quadro de prazos de tramitação de Medidas Provisórias**. 2015. Disponível em:

<<http://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novoconteudo/colecoes/informes/quadro.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposições**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Portal da Legislação – Medidas Provisórias**. 2016. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias#content>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Atividade legislativa. Medidas Provisórias**. 2016. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p_p_id=materia_WAR_atividadeportlet&p_p_lifecycle=0&_materia_WAR_atividadeportlet_autor=&_materia_WAR_atividadeportlet_tipo=MPV&_materia_WAR_atividadeportlet_ano=&_materia_WAR_atividadeportlet_palavraChave=&_materia_WAR_atividadeportlet_numero=&_materia_WAR_atividadeportlet_p=1>. Acesso em: 26 abr. 2016.

BÜLOW, Marisa Von; LASSANCE, Antonio. Brasil después de Lula: ¿más de lo mismo? **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 32, n. 1, p. 49-64, 2012.

CABRAL, Carlos Eduardo Nepomuceno. **Processo legislativo heterodoxo: a multiplicação de temas em medidas provisórias**. 2013. 123f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 37, p.149-184, jun. 1998.

CAVALCANTI, Marcelle Rodrigues Campelo. **Medidas provisórias e sua tramitação por uma única comissão mista permanente: uma análise crítica**. 2008. 94f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias**. 3ed. rev., atual., amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Reactive assemblies and proactive presidents: a typology of Latin American presidents and legislatures. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Org.). **Legislative politics in Latin American**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 446-468.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **Medidas provisórias? Análise crítica ao texto constitucional**. 2006, 127f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

CUNHA, Lucas. Emendamento de medidas provisórias pelo congresso nacional: congressistas pegando carona na agenda política iniciada no Executivo. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. 22, n. 1, p. 60-89, jan.-jun. 2014.

CUNHA, Lucas Rodrigues. **Emendamento de medidas provisórias pelo Congresso Nacional: os Projetos de Lei de Conversão no presidencialismo brasileiro**. 2011.

122f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CUNHA, Sérgio Sérvulo. Anamnese da Medida Provisória. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 26, p. 77-114, 1999.

DA ROS, Luciano. Poder de decreto e *accountability* horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-88. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 143-160, 2008a.

DA ROS, Luciano. **Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)**. 2008b, 212f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

FERREIRA FILHO, Manoel. As Medidas Provisórias no sistema constitucional brasileiro. **Revista de Direito Renovar**, São Paulo, n. 16, p. 71-80, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina. Instabilidade política no primeiro governo Lula: conflito partidário, ideologia e instituições. In: LIMA, Maria Regina Soares de (Org.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008a, p. 47-65.

FIGUEIREDO, Argelina. Pior a emenda fixa do que o remendo provisório. **Insight inteligência**, Rio de Janeiro, n. 41, p. 40-46, 2008b.

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

GIACOMET, Rodrigo. **A Preponderância do Executivo na produção legislativa e a formação da coalizão presidencial**: medidas provisórias e emendas parlamentares ao orçamento da União. 2006. 71f. Monografia (Graduação em Ciência Política). Universidade Luterana do Brasil, Porto Alegre.

GOBATTO, Gilson. **Executivo e legislativo – poderes harmônicos e independentes? Uma análise do poder de agenda**. 2013. 85f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília.

GOMES, Claudia Cristina Aires. **O Impacto da edição de medidas provisórias no orçamento público**. 2008. 67f. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Tribunal de Contas da União; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília.

GOMES Neto, José Mário Wanderley et al. Governabilidade, urgência e relevância: medidas provisórias e judicialização da política orçamentária no Brasil. **Política Hoje**, Recife, v. 18, n. 2, p. 206-238, 2009.

GRAU, Eros. Medidas provisórias na Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 79, n. 658, p. 240-242, 1990.

GRECO, Marco Aurélio. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **O Veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003, 252f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

INÁCIO, Magna. Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 353-379.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a emissão de medidas provisórias. **Comunicados do IPEA**. Rio de Janeiro, n. 103, 3 ago. 2011.

JARDIM, Arnaldo. **Parecer do relator designado para manifestar-se pela Comissão Mista destinada a apreciar a MP 647/2014, de 28 de maio de 2014**. 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=71B3C803B73A4CA1C72B0CA2B8BCD82B.proposicoesWeb1?codteor=1276586&filenome=Tramitacao-MPV+647/2014>. Acesso em: 12 abr. 2016.

LAMOUNIER, Leonardo Alves. **Poder de agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica**. 2005. 210f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 16a ed., rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva: 2012.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Medidas Provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003, p. 266-299.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 77-104.

MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas Provisórias: os efeitos não antecipados da EC32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. 2009. 150f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias – o caso do Brasil**. Rio de Janeiro; Porto Alegre: Fundação Getúlio Vargas; Mercado Aberto, 2001.

MAJDALANI, André Fellipe Satas. Medidas provisórias e o poder legislativo: uma análise do impacto desse instrumento na atividade legislativa do Congresso Nacional no período 2003-2012. **E-legis**, Brasília, n. 13, p.73-98, jan.-abr. 2014.

MASSUDA, Janine Malta. **Medidas provisórias: os fenômenos na reedição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Manoel Leonardo. Y La Nave va: Brasil bajo Dilma Rouseff. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33, n. 1, p. 55-81, 2013.

MESQUITA, Mário. A Política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo. In: CDDP (CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS). **Coletânea de capítulos da agenda “Sob a luz do Sol”**. São Paulo: CDDP, 2014, p. 3-14.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Condicionamentos institucionais das Medidas Provisórias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 25-44, 2000.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O Poder de propor ou a economia das medidas provisórias. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 59-72, jul.-set. 1995.

MOYA, Mauricio Assumpção. **Executivo versus legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**. 2005. 169f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo.

NEGRETTO, Gabriel. Government capacities and Policy making by decree in Latin America - The cases of Brazil and Argentina. **Comparative Political Studies**, n. 37, p.531-562, 2004.

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a relação Executivo x Legislativo: uma visão do sobrestamento de pauta**. 2009. 54f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O Debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2016.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Presidentes, poder de agenda e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (org.). **Instituições representativas do Brasil – balanço e reforma**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; IUPERJ, 2007, p. 75-96.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 142, p. 297-305, abr.-jun. 1999.

PESSANHA, Charles. A Delegação legislativa no Brasil: o Decreto-lei e a medida provisória, 1965-1998. In: WAIZBORT, Leopoldo (Org.). **A Ousadia crítica – ensaios para Gabriel Cohn**. 2ed amp. Rio de Janeiro: Azougue, 2008, p. 303-324.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiros: teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; IUPERJ; FAPERJ, 2002, p. 141-194.

POZZEBOM, Elina Rodrigues. **Desde março, medidas provisórias seguem novo rito no Congresso**. Agência Senado, Brasília, 20 jul. 2012 [atualização em 20 fev. 2015]. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/07/20/desde-marco-medidas-provisorias-seguem-novo-rito-no-congresso>. Acesso em: 10 abr. 2016.

REDONDO, Fabiano Stefanoni. **A Atrofia do poder normativo do legislativo em relação ao executivo brasileiro**. 2012. 125f. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

REICH, Gary. Executive decree authority in Brazil: how reactive legislators influence policy. **Legislative Studies Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 5-31, feb. 2002.

RENNÓ, Lucio. Executive-Legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives? **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 30, n. 2, p. 213-230, 2010.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Medidas provisórias e princípio da separação de poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Correa**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 44-69.

ROCHA, Diones Gomes da. **Política e processo orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)**. 2009. 157f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília, Brasília.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A Medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias: equívoco e irracionalidade. **Cadernos Aslegis**, v. 5, n. 13, p. 28-34, maio-ago. 2001.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O Governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos governos petistas**. 2013. Disponível em: <<http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/boletim%20necon%202013.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2016.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana; RIBEIRO, Marcelo Barata. O Congresso e o governo Dilma. **Papéis Legislativos**, Rio de Janeiro, a. 5, n. 1, maio 2011. Disponível em: <<http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/papeis/pl.%20n.1-2011%20.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2016.

SILVA, Welton Alves da. **Avaliando a literatura sobre o sistema presidencialista brasileiro pós-88**. 2011. 162f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

SOUSA, Alexandre Trindade. **A Dependência presidencial em relação às Medidas Provisórias à luz da racionalidade das escolhas legislativas do Executivo**. 2009. 93f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília.

SWEET, Cassandra. Brazil woke up stronger? Power, protest and politics in 2013. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 34, n. 1, p. 59-78, 2014.

TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de Medidas Provisórias**. Brasília: Câmara dos Deputados, jan. 2008.

VALLE, Juliana Carla de Freitas do. **Medidas Provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. Brasília: FDK, 2004.

VALLE, Juliana. Medidas Provisórias e usurpação da função legislativa. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 165-192, jan.-dez. 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.