

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**ANÁLISE COMPARATIVA DO USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NOS
GOVERNOS DOS PRESIDENTES DILMA1, DILMA2, TEMER E BOLSONARO:**

**Possíveis desvios de finalidade na utilização das medidas provisórias e suas
consequências no presidencialismo de coalizão**

Aluno: Antônio Rodrigues Teixeira / Matrícula: 16/0112851

Semestre: (01/2022)

Prof^ª. Roberta Simões Nascimento

Brasília/DF
Novembro de 2022

ANTÔNIO RODRIGUES TEIXEIRA

**ANÁLISE COMPARATIVA DO USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NOS
GOVERNOS DOS PRESIDENTES DILMA1, DILMA2, TEMER E BOLSONARO:**

**Possíveis desvios de finalidade na utilização das medidas provisórias e suas
consequências no presidencialismo de coalizão**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito no 1º semestre de 2022 da
Universidade de Brasília

Orientadora: Prof. Dra. Roberta Simões Nascimento

Brasília/DF, Novembro de 2022

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Roberta Simões Nascimento
(Orientadora)

Prof^ª. Dra. Daniela Marques de Moraes
(Membro)

Prof. Dr. João Trindade Cavalcanti Filho
(Membro)

TEIXEIRA, Antônio Rodrigues.

Análise Comparativa do Uso das Medidas Provisórias nos Governos dos Presidentes Dilma1, Dilma2, Temer e Bolsonaro: Possíveis desvios de finalidade na utilização das medidas provisórias e suas consequências no presidencialismo de coalizão. Brasília, novembro de 2022. Monografia (Graduação – Direito) – Universidade de Brasília, 2022.

1. Medidas Provisórias. 2. Presidencialismo de Coalizão. 3. Direito Constitucional. 4. Independência entre os Poderes. 5. Processo legislativo.

Dedico esse trabalho:

Ao bom pai celestial, a minha família, meu porto seguro e refúgio, e aos meus amigos.

Meus sinceros agradecimentos:

a Deus pelas experiências vividas, pelos aprendizados recentes, pelo bônus das
acumulações positivas e pelo crescimento espiritual com as negativas,
especialmente ao meu pai, a minha mãe (*in memoriam*) e a minha família pelo
suporte emocional e pela compreensão nos momentos de sacrifício do convívio
familiar,
à professora Roberta, pela disponibilidade, pelos preciosos ensinamentos e
pela compreensão em face das limitações e do contexto recente,
de forma particular, aos amigos e colegas do Curso de direito, pelo tempo
compartilhado, a quem os conclamo a praticar o bom direito,
aos mestres e aos funcionários da Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília,
por fim, aos meus amigos, que são irmãos por opção.

“O tempo flui, deixa marcas, não volta, mas a saudade eterniza sensações que o tempo não devolve. Não importa quem somos, onde estivermos e o que fizemos, sempre seremos confrontados com o legado que deixamos e seu impacto no próximo”

(Antônio Rodrigues Teixeira)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso faz uma análise comparativa do processo legislativo das medidas provisórias no Congresso Nacional a partir de sua edição pelos quatro últimos governos presidenciais – Dilma1, Dilma2, Temer e Bolsonaro, aferindo possíveis desvios de sua utilização em face do presidencialismo de coalizão. A partir de dados da tramitação das medidas provisórias no banco de dados do parlamento federal, observa-se que não houve diferenças significativas entre os quatro governos de correntes político-ideológicas distintas no que tange ao uso excessivo dessas proposições legislativas, o que enseja desvios de finalidade em relação aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência previstos para sua edição. O estudo faz um cotejo entre os dados depurados com a bibliografia especializada para demonstrar que, mesmo com a predominância da agenda legislativa do Executivo no Congresso Nacional, por meio do uso excessivo de medidas provisórias, ainda assim aquele poder depende de ampla coalizão com as principais lideranças do parlamento, das quais se sobressai o bloco de centro-direita, vulgarmente denominado Centrão. O trabalho demonstra ainda que as alterações no dispositivo constitucional que regulamenta o uso excepcional das medidas provisórias, incluindo as da EC nº 32/2001 e regulamentações posteriores, ainda não foram suficientes para suprir as lacunas que levam ao uso excessivo do dispositivo e nem para promover a efetiva independência entre os Poderes.

Palavras-chave: medidas provisórias; processo legislativo federal; presidencialismo de coalizão; desequilíbrio e dependência entre os Poderes.

ABSTRACT

This current conclusion coursework compares the legislative process of the provisional measures in the National Congress from its edition by the last four presidential governments - Dilma 1, Dilma 2, Temer, and Bolsonaro, checking possible deviations of its use in face of coalitional presidentialism. From data on the processing of provisional measures in the database of the federal parliament, it is observed that there were no significant differences between the four governments of different political-ideological currents regarding the excessive use of these legislative proposals, which gives rise to deviations from purpose in relation to the constitutional presuppositions of relevance and urgency foreseen for its edition. The study compares the purified data with the specialized bibliography to demonstrate that, even with the predominance of the Executive's legislative agenda in the National Congress, through the excessive use of provisional measures, that power still depends on a broad coalition with the main leaders of parliament, from which the center-right bloc, commonly known as "Centrão", stands out. The work also demonstrates that the changes in the constitutional provision that regulates the exceptional use of provisional measures, including those of EC nº 32/2001 and later regulations, have not yet been sufficient to fill the gaps that lead to the excessive use of the device, nor to promote effective independence between the powers.

Keywords: provisional measures; federal legislative process; coalitional presidentialism; imbalance and dependence between powers.

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICO I – Medidas Provisórias por Governo a partir da C.F./88.....	40
GRÁFICO II – Medidas Provisórias por Governo a partir de Dilma1.....	42
GRÁFICO III – Medidas Provisórias Editadas x Caducas.....	44
GRÁFICO III-A – % de Medidas Provisórias Caducas.....	44
GRÁFICO IV – Medidas Provisórias Aprovadas x Editadas.....	46
GRÁFICO IV-A – % de Medidas Provisórias Caducas/Editadas.....	46
GRÁFICO V – Projetos de Lei de Conversão Aprovados.....	47
GRÁFICO VI – Recursos Destinados a Medidas Provisórias de Crédito Extraordinário.....	53
GRÁFICO VII – Medidas Provisórias por Finalidade.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAM	Agência Brasileira de Museus
AD CN	Ato Declaratório do Congresso Nacional
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Constitucionalidade
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CD	Câmara dos Deputados
CE	Crédito Extraordinário
CEDI	Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
COVID	Coronavírus
CN	Congresso Nacional
DILMA1	1º Governo Dilma Roussef (2011-2014)
DILMA2	2º Governo Dilma Roussef (2015-2016)
DJ	Diário de Justiça
EC	Emenda Constitucional
EM	Exposição de Motivos
ES	Espírito Santo
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
MC	Medida Cautelar
MG	Minas Gerais
MPS	Medidas Provisórias
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Partido Liberal (antigo Partido da República)
PLVS	Projetos de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Progressistas (antigo Partido Progressista)
PR	Presidente República
PSD	Partido Social Democrático

PT	Partido dos Trabalhadores
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SF	Senado Federal
SILEG	Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. CONTEXTO DE INSERÇÃO DO TEMA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	9
1.1 Aspecto Político: as Medidas Provisórias como Instrumento do Presidencialismo de Coalizão.....	12
1.2 Previsão Constitucional e Iniciativa Legislativa das Medidas Provisórias	21
1.3 O Marco Legal da EC nº 32/2001 e o Movimento de Alterações do art. 62 da C.F./88 até a Aprovação da PEC 91/2019.....	27
1.4 Possíveis Lacunas e/ou Desvios na Edição das Medidas Provisórias pelo Executivo Federal após o Marco Temporal da PEC 91/2019.....	34
2. PANORAMA DE UTILIZAÇÃO DAS Medidas Provisórias – GOVERNOS DILMA1, DILMA2, TEMER E BOLSONARO.....	39
2.1 Síntese dos Dados de Edição das Medidas Provisórias a Partir da Constituição de 88.....	39
2.2 Exploração Comparativa dos Dados de Edição das Medidas Provisórias nos Últimos Quatro Governos - a partir do Governo DILMA1	41
2.2.1 Comparativo das Medidas Provisórias editadas.....	42
2.2.2 Comparativo das Medidas Provisórias que perderam a eficácia (caducaram).....	43
2.2.3 Comparativo das Medidas Provisórias aprovadas.....	45
2.2.4 Comparativo dos Projetos de Lei de Conversão aprovados (MPs convertidas)	47
2.2.5 Comparativo das Medidas Provisórias rejeitadas.....	48
2.2.6 Comparativo das Medidas Provisórias devolvidas.....	49
2.3 Análise Complementar com Dados Qualitativos das Medidas Provisórias.....	50
3. ANÁLISE DOS RESULTADOS DE PESQUISA.....	61
3.1 Cotejo Analítico entre os Resultados da Pesquisa e a Adequação das Medidas Provisórias.....	62
3.2 Medidas Provisórias Rejeitadas ou Devolvidas: possíveis desvios no período analisado.....	76
3.2.1 Detalhamento dos Casos de Medidas Provisórias Rejeitadas.....	77
3.2.2 Medidas Provisórias Devolvidas.....	79

CONCLUSÃO.....	84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	90

INTRODUÇÃO

A divisão tripartite do ente governamental foi prevista inicialmente por Aristóteles, mas ficou consagrada posteriormente na obra do Barão de Montesquieu, intitulada “O espírito das leis” (MONTESQUIEU, 1748, p. 182-196), sendo aperfeiçoada ainda com requisitos na política moderna, em que prevalece a ideia de que os Poderes devem ser harmônicos e independentes entre si. Dentro dessa concepção, cada um dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário - detém função primordial própria e outras de fiscalização e controle dos demais, no que se conceituou de “sistema de freios e contrapesos”¹, a fim de que haja o equilíbrio e harmonia entre eles, destacando-se a necessidade de controle das ações do Executivo pelo Legislativo.

Conforme Nunes Junior (2007, p. 2-4), a divisão das funções estatais em legislação, jurisdição e administração corresponde, pois, à existência de três órgãos denominados Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo. Nesta concepção, em que pese ser a função legiferante apenas complementar e excepcional para o Executivo, este Poder tem nas Medidas Provisórias - MPs a principal via de materialização da função secundária de iniciativa no processo legislativo federal, até mesmo como forma de materializar a execução de políticas públicas prioritárias de cada governo.

Após um longo período de regime de exceção democrática, representado pelo domínio de poder pela ditadura militar, a democracia brasileira pode ainda ser considerada jovem, levando-se em conta o lapso temporal desde a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Constituição de 1988 até os dias atuais, período pouco superior a três décadas. A Assembleia Constituinte que ditou os parâmetros da novel Constituição não foi isenta da influência das ideologias da classe política que a compôs, o que possibilitou a permanência de conteúdos constitucionais que remetiam à necessidade de forte influência do Executivo no processo legislativo a cargo do Congresso Nacional.

¹ Sob esta perspectiva, o ideal de Montesquieu estaria num regime em que vigorassem contrapesos ao poder do rei, *check and Balances*, como na Inglaterra de sua época - primeira metade do século XVIII (MONTESQUIEU, 1996, Apresentação).

Muito embora a doutrina especializada sobre a matéria aponte componentes de distinção na sua origem entre a essência das MPs e outros atos normativos², não se pode deixar de reconhecer que houve influência - no seu conteúdo e na motivação para sua permanência hodierna – advinda dos antigos decretos-leis que foram bastante utilizados no período de predominância de repúblicas autoritárias, sobretudo na França, Portugal, Espanha e Itália, que influenciaram o modelo atual de edição de MPs contido no art. 62 da Constituição Federal de 1988, sendo o modelo italiano o que guarda características de maior similaridade com o adotado no Brasil.

A arena de debate sobre o plano político-institucional de governo e a respectiva agenda de formação e implantação das políticas públicas que o efetivam trazem consigo instâncias paralelas, imediatas e mediatas, de jogos de poder entre os principais atores políticos, nos quais se incluem como principais o Presidente da República (PR), como Chefe do Poder Executivo, e as lideranças políticas e institucionais do Congresso Nacional, como legítimos representantes do Poder Legislativo. E a atuação desses atores políticos tem, na tramitação das MPs, um tensionamento político decorrente da necessidade da utilização desta via para a negociação e composição política a fim de conformar a agenda legislativa do Executivo a ser aprovada no Congresso Nacional.

Noutro giro, porém, quando não muito bem delineada a participação do Executivo por iniciativa mediante MPs, a utilização excessiva dessa modalidade pode favorecer ao Executivo impedir, por exemplo, a discussão de proposições com as quais estiver em desacordo, o que remete a um dos pontos principais a serem postos em debate, que seria quais os limites legítimos de regulamentação a partir do texto constitucional para o rol das matérias a serem consideradas urgentes e relevantes para serem enfrentadas por MPs. A questão que se põe, então, é encontrar o equilíbrio entre atender as demandas da sociedade política atual, sem,

² As espécies normativas que antecederam as MPs, cada uma com suas particularidades foram os decretos-lei, os decretos autônomos e a lei delegada, etc, sendo o decreto-lei o que mais se aproxima do atual modelo de MP. As Constituições de 1824, 1891, 1934 e 1946 não conferiram ao Presidente da República análoga competência. A Constituição de 1937 teve sua vigência prejudicada durante o período do Estado Novo de Vargas, que se valeu do art. 180 para emitir decretos com força de lei sobre as matérias de competência da União, enquanto o Parlamento não se reunisse. (CLÈVE, 2021, p. 41-51)

no entanto, subverter a lógica do poder pelo próprio poder, na proposição de Montesquieu (CLÈVE, 2021, P.17)³.

Em outras palavras, na utilização das MPs, se, por um lado, a despeito da justificativa de priorização legislativa das matérias consideradas urgentes ou relevantes, permite-se uma precedência em sua análise e tramitação durante o processo legislativo, favorecem, por outro lado, em caso de uso excessivo, um artifício de barganha e de manutenção da força política do Executivo, mormente à base de trocas corporativistas para o corpo dos congressistas, que acarretam, com isso, a dependência e o equilíbrio na divisão de força entre os Poderes da República pelo chamado Presidencialismo de Coalizão⁴. Esse contexto de inserção de disputa de poder acaba mitigando os requisitos basilares do princípio de separação de poderes (que representa o “equilíbrio” entre eles) e também a sistemática de controle pretendida pelo mecanismo de freios e contrapesos, sobretudo com a ocorrência de idiosincrasias, ainda de forma indireta, de representatividade do conjunto de eleitores pelos representantes eleitos.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por objeto a realização de um estudo empírico voltado para aferir o uso das MPs durante os quatro últimos governos, com o propósito de apresentar os números envolvendo o universo das MPs editadas, caducadas, aprovadas sem emendas, aprovadas com emendas (nos projetos de lei de conversão – PLVs), rejeitadas e devolvidas, bem como de analisar o que se pode inferir dessa realidade, em termos de comparação entre quatro mandatos de presidentes da República de segmentos distintos - e até opostos, e verificar se procede ou não a hipótese de que uma alternância no poder provoca uma mudança no comportamento quanto ao uso das MPs como principal instrumento da [agenda legislativa](#) à disposição do presidente da República para fazer valer seu programa de governo.

A análise comparativa sobre o uso das MPs entre os quatro últimos governos recentes – Dilma1, Dilma 2, Temer e Bolsonaro, com seus excessos e vicissitudes,

³ A título de exemplo, no sistema semiparlamentarista francês, após algumas modificações na partilha de iniciativa entre o Primeiro-Ministro e o Parlamento, a última reforma constitucional de 2008 deu maior peso ao Parlamento quando passou a prever prazo maior (duas semanas) na definição da ordem do dia tanto ao governo quanto à maioria parlamentar contra apenas um dia à oposição e à minoria no parlamento (CLÈVE, 2021, p.21).

⁴ Este termo foi trazido à tona pela primeira vez no artigo Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro, de Abranches (1988, p. 19).

pode contribuir para a aferição, análise de efetividade e possível revisão desse mecanismo como ferramenta de equilíbrio entre os Poderes, uma vez que o modelo atual de presidencialismo de coalizão guarda marcas de exaustão, sobretudo quando, em vez de propiciar um campo de debate de ideias e utilização de ideologias – aplicáveis na viabilização e consecução de políticas de interesse público, o que se evidencia no ambiente político, hodiernamente, são várias ocorrências que demonstram um ambiente de promiscuidade, manutenção do corporativismo e corrupção nas relações entre o Executivo e o Legislativo.

A realização do trabalho em tela se justifica por razões de cunho social, financeiro e político, de aperfeiçoamento do processo legislativo, da relação entre os poderes federativos e de contribuição do aprimoramento da interdisciplinariedade entre o direito, a ciência política e as ciências sociais para o Estado Democrático de Direito, uma vez que os recursos públicos aplicados no aparato institucional que subsidia o processo legislativo de iniciativa, emendamento, discussão e votação das MPs, muito mais do que o seu custo específico, trazem um efeito potencial e geométrico de aplicação de recursos públicos em várias áreas temáticas.

A viabilidade técnica do projeto se coaduna, ainda, com a busca de aperfeiçoamento da legislação constitucional e dos mecanismos de interação entre os Poderes no processo legislativo, especialmente proporcionando pontos de reflexão que permitam mitigar as possíveis distorções relacionadas ao tema que impactam no desequilíbrio e disfuncionalidade da atuação política dos poderes constituídos no Estado Democrático de Direito e interferem no ambiente ideal de utilização do processo legislativo federal para execução de políticas públicas prioritárias, não se olvidando de atender os pressupostos de representatividade política e controle social da classe política pela população.

Ademais, outro aspecto fundamental que qualifica a discussão sobre o tema e alicerça a viabilidade da pesquisa é o enriquecimento da bibliografia que pode resultar do aperfeiçoamento das discussões que demandam uma solução para o problema da atual crise de representatividade pela qual passa o sistema político brasileiro, no sentido de dar maior transparência às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo durante o processo legislativo de apreciação das MPs, notadamente para aferir a hipótese de que, mais do que a busca de independência nas suas atribuições constitucionais, o que se tem observado na prática é um “acordo de cavalheiros” entre as principais lideranças no sentido de que suas

demandas corporativistas de perpetuação no poder suplantam os efetivos interesses da população, permitindo vários ruídos que enfumaçam a efetiva representação da atual classe política em prol do interesse de seus representados.

Considerados esses aspectos, o presente trabalho pretende trazer como questão subsidiária a aferição, ainda que de forma indireta, se as MPs, como ferramenta principal de delegação do poder de iniciativa do Legislativo ao Executivo, pela evolução da previsão constitucional e legal que a ampara, cumprem seu papel de fortalecer o princípio democrático na interação e segregação entre os Poderes Executivo e Legislativo ou se, de forma diversa, contribui como mecanismo potencializador do presidencialismo de coalizão de forma a favorecer um ambiente de promiscuidade nas relações entre esses poderes, permitindo que a perpetuação dos mandatos seja prioritária em detrimento do atendimento dos anseios da população.

Conforme será explorado nos capítulos seguintes, a arena de discussão sobre a iniciativa legislativa por meio de MPs, desde a sua edição pelo Executivo, com base no processo legislativo previsto no artigo 62 da CF/88, até sua apreciação pelo Legislativo, trouxe nas décadas seguintes à Carta Magna um palco de disputa de poder relacionada com os benefícios advindos da participação neste processo para o chefe do Executivo e para os congressistas, com a interface dos artifícios do presidencialismo de coalizão.

Em meio a essa disputa, o Supremo Tribunal Federal – STF tem sido provocado e tem se posicionado na forma de algumas balizas constitucionais sobre os limites de cada ator envolvido, o que tem levado, nos últimos episódios desta jornada político-jurídica, a um processo de constitucionalização de dispositivos que regulavam o processo legislativo, como por exemplo no caso a previsão de obrigatoriedade de participação da Comissão Mista na emissão de parecer prévio para as MPs.

A busca de resposta para as questões propostas neste trabalho utilizou como parâmetro de pesquisa principal uma análise comparativa, a partir dos bancos de informações do Congresso Nacional (dados obtidos junto ao Centro de Documentação e Informação – CEDI⁵, da Câmara dos Deputados), da utilização da

⁵ Os dados da pesquisa fornecidos pelo CEDI, por meio do Banco de Soluções-2545, foram atualizados até agosto de 2021, contendo as seguintes fontes de informação: Câmara dos Deputados: Sistema de Informação Legislativa/Sileg, Sistema de Legislação/Legin, Banco de

MPs entre os governos Dilma1 (1º mandato), Dilma2 (2º mandato), Temer e Bolsonaro (governo atual). Na aferição dos dados foram consideradas as posições políticas classificadas como distintas – e até antagônicas e polarizadas pela doutrina de ciência política, para fins de verificação de possíveis excessos e/ou desvios no seu uso, como meio excepcional de iniciativa do Poder Executivo no processo legislativo federal e sua relação com as principais características de funcionamento do governo de coalização presidencialista.

A metodologia de execução do trabalho foi efetivada com o uso combinado de pesquisa bibliográfica – livros, trabalhos, artigos e legislação relacionada com a iniciativa do processo legislativo pelo Poder Executivo Federal por meio de MPs, lastreados na análise sobre os principais indicadores contidos nos dados de tramitação dessas medidas no Congresso, cuja tabulação e análise resultem em conclusões úteis para o aperfeiçoamento do sistema jurídico a partir do uso proficiente dessa via.

O trabalho se desenvolve com a seguinte estrutura: no capítulo seguinte, será feita uma contextualização do tema e sua evolução histórica, mormente a partir da edição da EC 32/2001. No segundo capítulo, aborda-se o panorama de utilização das MPs nos quatro governos analisados – Dilma 1, Dilma 2, Temer e Bolsonaro – a partir da compilação de dados de sua edição no Congresso Nacional e os principais resultados. No terceiro, traz-se uma avaliação dos dados resultantes, de forma comparada, aplicando-se os conceitos atinentes ao uso das MPs e sua relação com o presidencialismo de coalizão, trazendo à baila os números levantados como possíveis indicadores sobre o relacionamento e a aferição sobre a separação entre os poderes, tomando-se como microcosmos o processo legislativo de tramitação das MPs. E, por fim, a conclusão traz a síntese das considerações finais sobre os principais achados da pesquisa.

Soluções-2545, Relatórios de Estatística Legislativa; Planalto/Legislação Federal; Senado Federal/Pesquisa de Matérias; Congresso Nacional/Medidas Provisórias. A responsabilidade pela compilação dos dados é da Coordenação do CEDI. Foram acrescentadas às planilhas de referência os dados de tramitação das MPs por este pesquisador, do período de setembro de 2021 a agosto de 2022, no que foram utilizadas as mesmas bases de dados, cotejando-as com as informações do sítio do Planalto sobre as MPs do período.

1. CONTEXTO DE INSERÇÃO DO TEMA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A utilização de MPs como mecanismo principal de participação do Executivo no processo legislativo provoca debates sobre o seu real papel no ambiente democrático, uma vez que pode, por uma ótica, propiciar a inclusão de temas meritórios e necessários na agenda legislativa, mas, de outro modo, pode favorecer um desequilíbrio nas forças e na disputa de espaço entre os poderes constituídos quando há um uso abusivo nas edições por parte do Executivo, mormente na hipótese de não estarem presentes, como parâmetros basilares, delegações subsidiadas por negociações efetivamente democráticas, situação em que pode favorecer um ambiente de pressão e chantagem política para com o Legislativo quando o Executivo transfere o possível desgaste político decorrente da rejeição impopular de determinadas matérias trazidas por MPs.

Nesse contexto, a interface do ambiente de coalizão presidencial, intimamente relacionado ao instituto das MPs, foi trazido como estudo referencial pelo doutrinador Sergio Abranches (1988) em seu artigo intitulado de “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, onde discorreu sobre os entraves político-institucionais que viriam a desestabilizar o novo período democrático. Assim, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo era considerada o elemento crítico à estabilidade, em que o alto nível de fracionamento partidário já provocava à época da edição da Carta Magna de 88 dificuldades à governabilidade do Executivo.

Figueiredo & Limongi (1997, p. 127) aduzem que o modelo brasileiro de MPs influenciou cinco países da América Latina – Colômbia, Argentina, Chile, Peru e Equador – e esse instrumento é usualmente visto como uma característica do presidencialismo latino-americano, um resíduo autoritário herdado pelas novas democracias, uma vez que a utilização desse recurso sistemático à base de emissão de decretos, com força de lei pelo Executivo sem o concurso do Legislativo, atentaria contra o princípio da separação de poderes e, com isso, afrontaria o princípio democrático.

Observou-se, segundo os autores, que o desenho institucional adotado pelos integrantes da Assembleia Constituinte de 87 para edição da MPs na CF/88 partiu

do pressuposto de uma visão negativa do desempenho provável do próprio Legislativo sob a novel ordem, a pretexto de que a recuperação da agenda legislativa por este Poder estaria na contramão do movimento de modernidade então engendrado, uma vez que impediria a celeridade do processo legislativo de priorização das políticas públicas.

Nesse sentido, incluir-se-ia a necessidade de dotar o Executivo de meios para enfrentar situações de emergência sem o concurso do Congresso Nacional, de forma que as MPs seriam na verdade um instrumento substitutivo do decreto-lei da esfera político-institucional, no sentido de retirar a legislação autoritária do Executivo, sob o argumento de que as MPs seriam uma roupagem democrática dos antigos decretos-lei e como condição de modernização e rapidez da ação administrativa nos casos de importância e urgência.

Essa articulação política ficou evidenciada na apreciação do anteprojeto que resultou no texto original do art. 62 da CF/88, em que a votação da emenda, que tentou abolir de forma pura e simples a similaridade da previsão constitucional de edição das MPs com o antigo decreto-lei, foi a *contrario sensu* amplamente desfavorável, rompendo-se o padrão ideológico de que os partidos de direita tenderiam a votar contra a emenda e os de esquerda pela manutenção das MPs no texto constitucional.

A motivação para que grande parte dos parlamentares tenham votado, com a rejeição da emenda, a favor da manutenção do instituto das MPs seria um fator condicionante para seu apoio à adoção da forma de governo parlamentarista, que traria maior controle dos poderes legislativos extraordinários delegados ao Executivo. A preterição do sistema parlamentarista, no entanto, não teria o condão de justificar possíveis abusos no uso das MPs como consequência da distorção de um desenho constitucional que acabou resultando em um modelo presidencialista, até mesmo porque o dispositivo original do art. 62 da CF/88 não era suficiente para definir de maneira precisa sobre a utilização das MPs, deixando aspectos centrais para regulamentação posterior (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1997).

Não obstante isso, o uso oportunista da edição de MPs provoca até hoje idiossincrasias na democracia brasileira, uma vez que a base de sustentação política que ampara a governabilidade do Executivo por esta sistemática, consubstanciado na prática do presidencialismo de coalizão e na relação de dependência ou trocas de interesse nas ações políticas do Poder Executivo em face do Congresso

Nacional, acaba sobrepondo interesses corporativistas dos parlamentares em detrimento da agenda de políticas públicas realmente meritórias, acarretando vicissitudes e desvios de representatividade dos reais anseios da sociedade. O fato é que, passada mais de uma década da vigência da novel Constituição, os debates sobre a necessidade de ajuste na sistemática de utilização das MPs permanecem crescentes.

A partir dessa perspectiva, o marco teórico inicial, com o suporte da bibliografia especializada no tema e a aferição das dinâmicas institucionais que impõem a interferência dos congressistas na agenda política nacional, remete à exploração das consequências indesejadas que podem advir do uso indevido das MPs e também aquelas que não estavam amparadas na previsão das reformas da sua tramitação, especialmente a partir da edição da Emenda Constitucional nº 32/2001.

Jacobsen (2016, p. 159) ao analisar, nos mandatos presidenciais de 2003 a 2014, a interface da governabilidade ou não governabilidade do Executivo frente ao recurso da edição de MPs, conclui que, se por um lado, as MPs são uma poderosa ferramenta de governabilidade, por outro, não se trata de uma carta branca dada aos presidentes. Na prática, equivale a um meio pelo qual o Estado é dirigido, em especial em assuntos que demandam ações mais rápidas, como assuntos de ordem econômica, em que o Legislativo não se priva de utilizar de suas prerrogativas e trâmites institucionalmente estabelecidos para manifestar suas preferências.

Em suma, por esta ótica, a utilização de MPs não se trata exatamente de uma usurpação de poderes do Legislativo pelo Executivo, mas sim de 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-la operar, estando submetido, no entanto, às lacunas de representatividade próprias da atuação do Legislativo, quando este sobrepõe as demandas meritórias da sociedade por prioridades corporativistas ou elitistas e de manutenção dos mandatos parlamentares.

Não se pode deixar à margem da discussão que a delegação de iniciativa do processo legislativo pela edição de MPs pelo Executivo é um relevante mecanismo colocado à disposição do Chefe do Executivo federal, o que afeta e modula a relação entre os Poderes na República Brasileira, porém o crescente tensionamento entre o uso excessivo pelo Executivo, as interferências provocadas do Judiciário e o

movimento recente de constitucionalização da tramitação das medidas provisórias provocado pelo Legislativo demonstram que o tema ainda está longe de alcançar a segurança jurídica desejada em busca do equilíbrio e separação entre os Poderes.

Como explica Nascimento (2021, p. 321), denota-se que, na tramitação das MPs, ocorre uma via dupla materializada na barganha por benefícios políticos recíprocos. Conforme pontua a autora, por um lado, as MPs são a principal “moeda” de troca que o Presidente da República usa para negociar seus projetos de governo com o Poder Legislativo, e, por outro, os projetos de lei de conversão das MPs em lei equivalem a janelas usadas pelos parlamentares para aumentar seus poderes de influência junto ao governo e, conseqüentemente, suas chances de reeleição.

Nesse diapasão, há uma relação de compadrio entre a aprovação das MPs pelo parlamento e a obtenção de êxito na execução de uma emenda parlamentar, por exemplo, que beneficie a região da base eleitoral do congressista apoiador ou, de outra forma, quando este consegue emplacar alguma indicação para cargos nos escalões da administração pública, o que acaba enviesando ou desvirtuando o que seria a utilização mais adequada desse instituto

1.1 Aspecto Político: as MPs como Instrumento do Presidencialismo de Coalizão

Em linhas gerais, é possível pontuar que a sociedade brasileira carrega em sua individualidade uma profusão marcada por profundos desequilíbrios e descompassos nos campos social, econômico e político. Com efeito, fatores como a disparidade quanto a concentração de renda, a exacerbação de conflitos resultantes do fracionamento de classes e paralelamente uma multiplicação de demandas, somados ao abismo verificado no comportamento político, figurando entre um clientelismo atrasado e padrões de comportamento ideológicos estruturados, condicionam o Brasil em algo assíncrono aos padrões verificados nos países desenvolvidos e em desenvolvimento (PINTO, 2018).

Frente a essas premissas, urge ressaltar que somente após o declínio do regime autoritário os setores que antes eram excluídos da formulação da agenda e do processo decisório passaram a postular a sua participação na elaboração das políticas públicas. Nesse diapasão, com a promulgação da Magna Carta de 1988 – e

assim como na Constituição de 1946 -, o Brasil retornou ao modelo presidencialista, federativo, proporcional e multipartidário.

Nesse sentido, deve-se dizer que o presidencialismo, historicamente, é o sistema que perfilhou o princípio da separação dos poderes, considerado o pilar das garantias constitucionais da liberdade, em face de possibilitar a descentralização política, a renovação de seus representantes e a participação popular, por via direta ou indireta, na escolha de seus líderes (CABRAL, 1988, p. 15)

Somado a esse fato, surgiu um intrínseco debate sobre o presidencialismo brasileiro, que gerou uma forte discussão sobre as transformações desse modelo, particularmente sobre um possível hibridismo. De forma explicativa, nos países de pulverização partidária e em que a estrutura do sistema eleitoral é de fortalecimento de quem tem maiorias políticas no Congresso, faz-se necessário formar uma ampla coalizão que dê sustentação política ao presidente para governar. Assim, o principal desígnio do presidencialismo de coalizão se assenta em dois pilares principais: o papel do presidente e a existência de coalizões partidárias que sustentam o governo.

Nesse raciocínio, o presidencialismo de coalizão se refere ao ato de estabelecer acordos e fazer alianças entre partidos e forças políticas para alcançar determinados objetivos. Dessa forma, no presidencialismo de coalizão, o presidente da República forma seu ministério com integrantes dos partidos da coalizão de governo de modo semelhante ao que ocorre no parlamentarismo e, ao mesmo tempo, os partidos oferecem a maioria de que dispõem no Congresso Nacional para apoiar a agenda do presidente.

Sob esse prisma, com o objetivo de entender a dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil, Abranches (1988) recorreu, de forma minuciosa, a um grande aparato de dados sobre a formação de coalizões e ministérios em cada governo desde 1946, para corroborar a tese de que a lógica de formação de coalizões obedece a dois eixos: o partidário e o regional.

Os resultados da pesquisa, ao analisar a estruturação da sociedade brasileira no final da década de 80, evidenciaram que ela trazia disparidades socioeconômicas entre setores da sociedade, de tal forma que havia alguns mais avançados, com padrões de países desenvolvidos, outra parcela considerável com padrões típicos de países em desenvolvimento, mas também havia parcela significativa da população

em condições de destituição similares às de países mais pobres. Algumas passagens podem ilustrar a leitura empreendida pelo autor naquele trabalho:

No plano macropolítico, verificam-se disparidades de comportamento, desde as formas mais atrasadas de clientelismo até os padrões de comportamento estruturados. Há um claro “pluralismo de valores”, através do qual diferentes grupos associam expectativa e valorações diversas às instituições (...) Simultaneamente, e por causa deste mesmo perfil múltiplo e fracionado das demandas, acumulam-se insatisfações e frustrações de todos os setores (...) A multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado. (...) Proliferam os incentivos e subsídios, expande-se a rede de proteção e regulações estatais (...) O avanço do capitalismo industrial, no Brasil, é assim, caracterizado por forte “assincronia”, associada a seu caráter retardatário em relação à ordem capitalista mundial e à heterogeneidade histórica de suas estruturas internas (ABRANCHES, 1988).

O referido estudo desenvolveu uma análise comparativa do multipartidarismo entre as principais repúblicas ocidentais e a brasileira, verificando-se os índices de fracionamento partidário e a influência deste fracionamento na necessidade de se buscar uma coalizão de governo, de onde se atribui ao autor supracitado a origem da expressão presidencialismo de coalizão, como teoria de manutenção da governabilidade do Executivo em meio às negociações políticas em um ambiente de elevado fracionamento das lideranças partidárias no Congresso Nacional. Como característica diferencial do modelo brasileiro⁶ em relação às outras repúblicas ocidentais, na análise empreendida por Abranches (1988), apenas o modelo brasileiro surgiu da combinação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, uma vez que na maioria dos países europeus era parlamentarista ou adotava o sistema misto, como foi o caso da França. Com efeito, explicita Guimarães (2020, p. 140):

É justamente essa peculiaridade – quase que paradoxal – do arranjo institucional brasileiro, ao estabelecer um Presidente da República forte e altamente demandado, com um Parlamento provido de múltiplos instrumentos de controle, mas fragmentado e bastante heterogêneo, que fundamenta o presidencialismo de coalizão.

⁶ Não por menos, que parte da doutrina de cientistas políticos e também da classe política defende o debate e a possibilidade de adoção do modelo semipresidencialista como solução para a atual crise política no Brasil, o que poderia permitir entre outras medidas a possibilidade de afastamento do Presidente por mau governo e a partilha de poder com um primeiro-ministro advindo de uma composição pela maioria dos parlamentares, tal como ocorre no modelo parlamentarista ou misto. Não obstante isso, a nossa Carta Magna guarda traços de uma Constituição parlamentarista.

Dessa forma, no contexto analisado por Abranches (1988), de heterogeneidade estrutural das instituições e da sociedade, de intervenção estatal e de multipartidarismo é que se moldou o formato de negociações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, guardando-se ainda hoje resquícios substanciais de fisiologismo, clientelismo e corporativismo. Em outras palavras, ainda que com algumas iniciativas no caminho para uma transição democrática, com a evolução socioeconômica nas mais de três décadas, percebe-se hodiernamente características ainda persistentes das desigualdades sociais e da incapacidade de solucionar os problemas pelos entes governamentais em virtude das peculiaridades do modelo político brasileiro.

Nessa quadratura, destacam-se os trabalhos empreendidos por Argelina Cheibub e Fernando Limongi (1999), que se concentraram no entendimento do processo decisório no Congresso Nacional. Assim, o intuito dos autores é de explanar aspectos da “organização institucional do sistema político brasileiro sob a Constituição de 1988 e de seus efeitos sobre o papel dos poderes Legislativo e Executivo na formulação de políticas públicas” (CHEIBUB e LIMONGI, 1999, p. 07). Ato contínuo, imperioso destacar que os autores realizaram um minucioso trabalho comparativo entre o momento pós-88 da democracia brasileira e aquele ocorrido no período entre 1945 e 1964, no qual conseguiram notar as diferenças entre ambos. Não obstante, chamam atenção, ainda, acerca da continuidade em vários aspectos legais do que ocorreu no pós-1988 com, curiosamente, o momento não democrático vivido de 1964 até 1985. Neste raciocínio:

(...) o quadro institucional que emerge após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de produzir aquele experimentado pelo país no passado (no caso, se referem ao período democrático de 1945 até 1965). A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta destas alterações. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, como já observamos em outra oportunidade, neste ponto, a Constituição de 1988 manteve inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares (CHEIBUB e LIMONGI, 1999, p. 19-20).

Assim, tomando-se por parâmetro os apontamentos e questionamentos levantados até então, depreende-se, através dos estudos de Cheibub e Limongi (1999), que os mecanismos dentro do Legislativo geram incentivos à centralização para as atividades do Congresso, com destaque no papel dos partidos, bem como do poder legislativo do Presidente, os quais aumentam o poder de agenda deste.

Destarte, os poderes legislativos atribuídos ao Presidente da República depois de 1988 produzem nas mãos do Chefe do Poder Executivo a capacidade de estabelecer a agenda política do Brasil e o momento em que ela deve ocorrer, interferindo nos trabalhos do Congresso pelo fato de levar seus membros a cooperarem com os interesses presidenciais, algo viável também pelos poderes de negociação, cooptação e barganha dados ao comando do Poder Executivo nas Constituições presidencialistas, já que, segundo a normatividade, este pode ter iniciativas orçamentárias, pode solicitar pedidos de urgência, pode ter o controle das pastas ministeriais, bem como a capacidade de editar medidas com força de Lei, as quais, no caso brasileiro, são as Medidas Provisórias (VIEIRA, 2013).

Nesse cenário institucional do sistema político brasileiro, o *modus operandi* que envolve o ciclo de definição e implementação de políticas públicas de interesse da sociedade, lastreada na agenda legislativa entre o Executivo e o Legislativo, demonstra que o processo legislativo específico das MPs é afetado em muito pelos acordos políticos em um sistema de benefícios recíprocos entre os interlocutores, que alcança as bases de sustentação eleitoral dos mandatos, tanto dos cargos eletivos proporcionais quanto dos majoritários, formando uma rede político-partidária de âmbito federativo - desde as prefeituras, passando pelos Estados e culminando com as lideranças, blocos e bancadas do Congresso Nacional.

Abranches (1988) já demonstrava preocupação com o sistema político em formação no período pré-Constituinte (final da década de 80), com as engrenagens do presidencialismo de coalizão:

A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. Adicionando-se à equação os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, compreende-se que, mesmo no eixo

partidário-parlamentar, torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais (...).

Sob essa perspectiva, o ambiente ideal seria uma ênfase maior em coalizões que reduzissem ao máximo o número de parceiros estratégicos e maximizassem as aproximações ideológicas com esses parceiros, porém, em face da grande heterogeneidade vigente nas estruturas políticas e sociais do sistema político brasileiro nas últimas décadas, a solução possível acaba sendo uma grande coalizão, que inclui maior número de parceiros e, com isso, também, uma maior diversidade ideológica, que, por si só, é um obstáculo ao alcance da governabilidade.

A grande problemática de uma coalizão mais dilatada é o maior espectro de barganha para o atendimento das múltiplas necessidades, de tal forma que se torna mais difícil o equilíbrio entre os Poderes da República, uma vez que qualquer submissão entre os poderes representa a subversão do princípio democrático e o mínimo risco de ruptura nesse modelo pode desestabilizar a própria autoridade presidencial.

Nesse passo, não se pode dizer que a discussão ligada às MPs é um problema em si mesmo, mas sim apenas mais uma das consequências desse emaranhado de circunstâncias de disputas de poder que envolve as três esferas e os dois Poderes constituídos principalmente – Executivo e Legislativo. Em outras palavras, o possível desequilíbrio na disputa de poder na edição açodada e excessiva de MPs, em grande medida, envolve esse sistema institucionalizado de benefícios trocados entre esses Poderes, que mormente não estão alicerçados na defesa dos interesses da população representada, muito embora esta seja a principal motivação divulgada ao público.

Mais que isso, há um aspecto de vantajosidade política e econômica relacionada com as escolhas dos agentes políticos. Nascimento (2021), ao examinar o processo de tomada de decisões fora dos mercados, tomando como exemplo a tramitação legislativa das MPs, assim aduz sobre a dificuldade de compreensão do processo legislativo:

De fato, o processo de produção das leis é complexo e envolve uma série de regras e interações que têm lugar entre agentes, elementos, finalidades e valores. Até mesmo a definição prévia sobre a regra para a tomada das

decisões legislativas é, em si mesma, uma escolha do grupo. Nesse sentido, a abordagem da teoria da decisão individual não é suficiente para dar conta da natureza da decisão legislativa, que é necessariamente adotada em grupo. (...) A própria teoria dos jogos, por exemplo, não é capaz de captar adequadamente (ou de prestar a avaliar) todos os aspectos das decisões políticas coletivas. As incertezas, o caráter complexo, sequencial, entre outras características, retiram grande parte do poder explicativo da teoria dos jogos à dinâmica da elaboração legislativa (NASCIMENTO, 2021, p. 297-298).

Na análise do processo legislativo aplicado às MPs, essas dificuldades são ainda mais complexas, uma vez que as normas aplicáveis preveem excepcionalidades, circunstâncias e aspectos conjunturais do processo legislativo que favorecem o empoderamento do sistema de negociação política voltado para a tomada de decisões corporativistas, ainda que sob o pretexto de se favorecer a efetiva democracia baseada na representatividade, quando na realidade o pano de fundo é trazer em seu bojo trocas de benefícios recíprocos de perpetuação nas esferas do poder de agentes políticos envolvidos, notadamente com base em barganhas com benefícios direcionados a esses agentes.

Júnior (2018, p. 8), em uma revisão da literatura sobre o presidencialismo de coalizão, pontua que há ferramentas regimentais que concentram enormes prerrogativas nas mãos de atores centrais, como os presidentes das Casas legislativas, líderes partidários e relatores de proposições e, como os recursos orçamentários e financeiros à disposição do Executivo atraem grande parte destes atores para a coalizão governista, a literatura majoritária tem apontado um controle da agenda do Congresso Nacional pelo Chefe do Executivo.

O autor aduz que, segundo uma doutrina majoritária sobre o tema, há um pragmatismo partidário, que é alcançado por meio de delegações aos líderes partidários, onde o Legislativo atua de forma colaborativa ou complementar em relação às propostas de políticas públicas do Executivo, o que pode ser demonstrado pela seguinte passagem:

Os resultados apresentados por esta corrente (hoje predominante) acerca do funcionamento político brasileiro – e que se traduzem na concepção do que se convencionou denominar de presidencialismo de coalizão – propugnam que as instituições desenhadas pela Constituição de 1988 e as regras regimentais escritas para o funcionamento do Congresso Nacional deferem ao Executivo brasileiro forte influência sobre a agenda legislativa, resultando em índices de sucesso na aprovação das propostas de políticas públicas do Governo muito semelhantes aos índices de sistemas parlamentaristas, modelo no qual Executivo e Legislativo são praticamente corpos fundidos (JÚNIOR, 2018).

Esse formato de tomada de decisão acaba viciando e enviesando a pretensa democracia representativa, pois o sistema de relacionamento entre os Poderes propicia a ocorrência de um jogo de cartas marcadas entre os atores envolvidos nos pontos de decisão principal que definem os rumos da aprovação dessa alternativa legislativa.

Importa sublinhar, nesta quadra, que desde o Brasil da Constituição de 1988, constata-se um processo de fortalecimento do poder executivo, condição que lhe concede instrumentos de negociação com o legislativo, embora seja necessário admitir que, em certas ocasiões, também ocorra o inverso. Neste caso, fatores como o tamanho da bancada parlamentar e o interesse específico do Poder Executivo pesam no poder de influência do Legislativo sobre o governo, subvertendo a função administrativa pública a mecanismos clientelistas (LIMONGI, 2006).

Diante dessas inafastáveis ilações, Jacobsen (2016, p. 37) argumenta que as coalizões, apesar de se mostrarem uma possibilidade teórica, não possuem muita eficiência, ou melhor, não têm possibilidade de permanência e de sustentação por muito tempo, haja vista o grau de fragmentação que impõe coalizões amplas e heterogêneas, com muitos partidos envolvidos, na qual o critério estadual também é exigido.

Nessa perspectiva, não há como deixar de considerar – dadas as suas consequências para o enfrentamento e equacionamento dos problemas concretos, que as principais condições para a instabilidade e a inviabilidade prática das coalizões é o excesso de participantes e a fragilidade institucional dos partidos. Como se depreende, o exacerbado número de dissensões de interesses entre eles, consubstanciado com a falta de imposição disciplinaria dos partidos aos seus membros, faz com que apenas um acordo com a legenda não seja garantia, por si só, da adesão dos parlamentares e dos votos necessários à aprovação de uma agenda programática no legislativo. Em resumo, segundo Jacobsen (2016, p. 37), “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”

E é nessa linha que se desenvolve o pensamento exposto por Palermo (2000), que intitula essa interpretação de dispersão do poder decisório e problemas

de ingovernabilidade. Outrossim, é preciso considerar que há uma variação nesse modelo, no qual a MP entra em cena. Assim:

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).

Nessa senda, considerado um dos principais recursos institucionais à disposição do Presidente da República, a MP é utilizada para governar e excluir outros agentes do processo decisório (especialmente o Legislativo), os quais, apesar de não terem o poder de governo, possuem o poder de veto. Nesse âmbito, Amorim Neto e Tafner (2002, p. 28), chamam a atenção para os casos em que o Executivo não quer ou não consegue formar coalizões majoritárias. Assim, o recurso às MPs originais 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. Nesse cenário, o Presidente encontra-se obrigado a dispor permanentemente desse instrumento e, na prática, a “governar por decreto”, o que aproxima efetivamente ou perigosamente o arranjo institucional brasileiro de uma forma não democrática.

O jogo de reedição modificada de MPs sob um governo de coalizão permite que a maioria parlamentar se adapte às perdas por agenciamento geradas pela delegação que faz ao Executivo, fazendo com que esta tenha êxito ou, pelo menos, não vire abdicação. Porém, caso o Executivo não tenha se coordenado com a maioria parlamentar por meio de um acordo de coalizão, só resta àquela o caminho da oposição às MPs. Isto é, caso não haja um governo de coalizão, é praticamente inevitável que o uso de MPs gere sérios conflitos entre o Executivo e o Legislativo (NETO; TAFNER, 2002, p. 20).

Assim, o que se percebe é que tal instrumento antimajoritário só é eficaz no curto prazo. Como exemplo clássico, cita-se o governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Por não possuir respaldo em uma maioria parlamentar, abusou das MPs originais no seu primeiro ano de governo (1990), editando nada menos do que

70 (setenta). 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 essa ferramenta comporta.

Neste meandro, a conclusão a que se pode chegar, segundo Angelina Cheibub e Fernando Limongi (1997), é a de que:

A tramitação alongada das MPs, sem que o Congresso sequer inicie a apreciação da maioria delas, indica a baixa resistência política às iniciativas presidenciais. Dito de maneira afirmativa, a reação do Congresso ao uso ampliado da prerrogativa tende a ocorrer em função de conflitos de natureza político-partidária. O Congresso ainda não encontrou solução institucional capaz de limitar o uso da prerrogativa presidencial de editar decretos com força de lei no ato de sua publicação. E, ao que tudo indica, não deverão ser grandes as suas chances de sucesso em fazê-lo se as circunstâncias se mostrarem altamente favoráveis ao executivo (CHEIBUB; LIMONGI, 1997, p. 154).

Ainda que não se possa inventariar todas as possíveis observações e conclusões relativas ao tema objeto do presente texto, é possível sumariar alguns pontos que parecem centrais. Uma primeira nota que se impõe diz respeito ao fato de que o Legislativo brasileiro, encontra-se, atualmente, fragilizado e tem sido manipulado pelo Executivo, como instrumento de sua vontade. Assim, a prática da utilização das Medidas Provisórias demonstra que o Poder Executivo exerce influência proeminente e amplo controle acerca da atividade legislativa no Brasil.

Nessa quadratura, o instrumento da medida provisória se tornou uma ferramenta imprescindível à governabilidade sob a ótica de um presidencialismo de coalizão, de tal modo que o sucesso de um está interligado com o sucesso do outro. Desta forma, incumbe a cada Presidente a adequação ao seu governo, podendo utilizar esse instrumento com um cunho político ou de barganha para solucionar possíveis conflitos dentro da sua coalizão, bem como utilizá-lo apenas como uma forma de prestar contas ao seu eleitorado.

Ressalta-se, por fim, que o seu uso também pode ser suscitado como última ferramenta caso ocorra uma perda de controle sobre o governo, caso em que o Presidente constitui minoria dentro do Congresso e sua única forma de implementar seu programa de governo se dá por meio da MP. Fato é que o instrumento da

Medida Provisória necessariamente precisa ser discutido à luz do presidencialismo de coalizão, seja como uma forma de fortalecê-lo, ou ainda enfraquecê-lo se este for o preço a pagar para se fazer um bom governo (SILVA, 2021, p. 50).

1.2 Previsão Constitucional e Iniciativa Legislativa das Medidas Provisórias – MPs

Este tópico e o seguinte representam um compêndio com a linha cronológica e as principais ideias extraídas do trabalho de Nascimento (2021), a partir de uma análise econômica sobre a aplicação da teoria da escolha pública no processo legislativo federal, com a exploração de conceitos como a racionalidade coletiva e o comportamento estratégico na política brasileira, com ênfase na aplicação desta teoria no processo legislativo de tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional. A partir desta linha dorsal, o marco legal das MPs será abordado com a bibliografia trazida de ideias complementares de outros autores.

Como se pôde observar até aqui, houve um contexto político de acomodação paulatina da regulamentação sobre as MPs, de forma que ocorreu um longo percurso até a atual disposição constitucional sobre a previsão de adoção da iniciativa legislativa por meio de MPs pelo Presidente da República, que, muito embora tenha passado por ajustes (a EC nº 32/2001)⁷, o seu uso sofre influências da forma de atuação dos governos eleitos, de tal modo que, conforme menciona Clève (2020, p. 17), a questão é encontrar uma fórmula que atenda às demandas da sociedade política contemporânea sem quebrar a velha equação proposta por Montesquieu, ou seja, o controle do poder pelo próprio poder. Nesse sentido, o autor reforça que:

“O fato de experimentar-se um momento em que as teses neoliberais (desconstitucionalização, deslegalização, desregulamentação, privatização, elogio do Estado mínimo) põem em risco as conquistas do Estado social não implica uma retomada da concepção da lei aceita no século XIX (comando geral e abstrato votado, exclusivamente, pelo Parlamento)” (CLÈVE, 2020, p. 17)

⁷ Além das mudanças implementadas pela EC nº 32/2001, que alterou os arts. 57, § 8º, 62 (de forma integral), 64, § 2º, 66, § 6º, 84, inc. VI, todos envolvendo os aspectos formais e materiais de tramitação das MPs, e o art. 246, prevendo o impedimento temporal para adoção de medida provisória, recentemente o Congresso aprovou a PEC 91/2019, resultado de longo prazo de tramitação bicameral das PECs 11 e 70/2011.

Na mesma linha de análise, a excepcionalidade da iniciativa do processo legislativo conferida ao Executivo para a edição de MPs não pode flexibilizar os pressupostos principais do Estado Democrático de Direito, que, nas lições de Silva⁸ (2016, p. 124), em apertada síntese, podem ser assim divididos:

a) princípio da constitucionalidade (fundado na legitimidade de uma Constituição rígida, emanada da vontade popular, dotada de supremacia, que vincule todos os Poderes;

b) princípio democrático, baseado em uma democracia representativa, participativa e pluralista, que garanta os direitos fundamentais;

c) sistema de direitos fundamentais;

d) princípio da justiça social;

e) princípio da igualdade;

f) princípios da divisão dos poderes e da independência do juiz;

g) princípio da legalidade; e

h) princípio da segurança jurídica.

Ao tratar sobre a trajetória das MPs desde sua redação original⁹ na CF de 88, Nascimento (2021, p. 31) defende que, essencialmente, são “*duas as razões que tornaram as medidas provisórias uma ferramenta atrativa: 1) a possibilidade de edição de um ato normativo com força de lei e vigência imediata, e 2) a capacidade de interferir na agenda do Poder Legislativo.*”

A previsão constitucional para a edição de MPs, inserta no art. 62¹⁰ da CF/88, e sua integração ao processo legislativo, surgiu em um ambiente de grande edição de decretos-leis, previstos nas Constituições anteriores, circunstância proporcionada

⁸ Uma das premissas basilares do Estado Democrático de Direito é a necessidade de possibilitar a efetividade das políticas públicas de interesse comum. Na mesma direção, CLÈVE (op. cit., p. 18), aduz que, no mundo ocidental, o Estado Democrático de Direito tem procurado satisfazer, há muito tempo, as necessidades de: i) reagir às demandas do Executivo; e (ii) realizar os postulados democráticos, pressupondo-se o controle político – incluído a atuação de minorias – e também o controle judicial da produção legislativa.

⁹ CF/88 – art. 62 (redação revogada pela EC 32/2001):

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.

¹⁰ A atual redação ainda é a da EC nº 32/2001, uma vez que a PEC 91/2019 ainda se encontra pendente de promulgação em decorrência de divergência entre a Câmara dos Deputados e Senado Federal sobre pertinência de suposta emenda de redação aprovada pela Câmara alta.

pelo regime de exceção anteriormente vigente. Então, a regulamentação das MPs foi se amoldando às novas diretrizes que demandaram um controle político mais estreito das ações do Executivo, e tal regulamentação foi afetada igualmente pelas relações de poder do que passou a ser conhecido como presidencialismo de coalizão, quando há pelo menos implicitamente “trocas de favores”¹¹ corporativistas entre os Poderes para que a agenda legislativa do Executivo seja concretizada.

Cunha (2012, 31 p.), discorrendo sobre a tramitação e emendamento das MPs e sua relação com a evolução institucional do Executivo e Legislativo no Brasil, procura tratar, de forma histórica e institucional, o contexto de como se dá a proposição de emendas na arena congressual às MPs durante a apreciação dos projetos de lei de conversão sob a perspectiva do monitoramento do Congresso em relação ao poder de legislar delegado ao Executivo.

Segundo o autor, *“A Constituição de 1988 delegou ao Presidente um conjunto de prerrogativas que garantissem a eficiência do processo decisório no novo regime democrático e o poder de editar medidas provisórias se constitui como o principal”*. Acrescenta, ainda, que os questionamentos mais relevantes que surgiram em relação à utilização desse mecanismo de iniciativa legislativa pelo Chefe do Executivo se referiam, principalmente, à sua frequência, à matéria e à reedição, que suscitaram várias tentativas no sentido de aperfeiçoamento do modelo adotado até então, destacando-se a EC nº 32/2001. (CUNHA, p. 325).

Outra característica importante do estudo em tela é que houve variação circunstancial dos parâmetros referentes às MPs após o marco constitucional, influenciado que foi pelos diferentes contextos do jogo político entre os Poderes, sendo de primordial importância analisar a evolução institucional nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e a sua influência e impacto nos jogos de poder e na ocupação de espaços políticos relacionados ao presidencialismo de coalizão.

No aprofundamento da discussão trazida por Cunha (2012, p. 325-350), entre outras conclusões, o autor destaca os aspectos jurídicos da delegação de poderes do Legislativo pela edição de MPs ao Executivo, os efeitos não calculados pela Constituição que trouxeram problemas relativos à hiper-reedição de MPs e

¹¹ A mídia política de grande veiculação não cansa de relacionar a formação da base de apoio do Executivo no Congresso Nacional com a designação de cargos políticos no primeiro escalão (Ministérios) e segundo escalão (Secretarias e subdivisões subordinadas ao primeiro escalão, bem como a cooptação de prefeituras dos locais de origem dos parlamentares federais com a destinação casada de recursos das emendas parlamentares.

culminaram na reforma do rito das MPs com a EC nº 32/2001 e os problemas envolvidos na delegação de iniciativa entre os Poderes que esta emenda não solucionou, pois há dados que demonstram que a maioria das ações legislativas acabaram se concentrando nas mãos do Executivo, o que favoreceu o desequilíbrio de forças entre este e o Legislativo.

Na mesma direção, Figueiredo & Limongi (1999, p. 101-104), ao analisarem a produção legislativa e as votações nominais ocorridas na década imediatamente posterior à edição da C.F./88 (1989-1998) aduzem que o Congresso Nacional de então não poderia ser visto como um obstáculo à aprovação da agenda legislativa do Executivo e que o apoio obtido pelo Executivo era sustentado, mais que na barganha individual de cada parlamentar, nos partidos como atores coletivos, pois eram coesos, e as bancadas votavam de acordo como as indicações dos líderes partidários, sob a batuta de coalizões comandadas pelos presidentes no período pós-1988. Os autores ponderam ainda que esta forma de coalizão aproximava o modelo presidencialista dos modelos parlamentaristas europeus, com percentuais próximos de 86% de domínio na produção legislativa de leis aprovadas pelo CN, de tal forma que *“Poderes de iniciativa exclusiva e de edição de medidas provisórias com força de lei dão ao Executivo um poder de agenda que afeta diretamente os resultados legislativos”* (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, pág. 103).

Essa perspectiva é acompanhada por Cunha (2012, p. 339), que considera que uma das principais consequências das mudanças trazidas pela Constituição de 1988 no que se refere ao poder de decreto por meio de MPs é que o Poder Executivo *“foi munido de amplos poderes que lhe garantiu o controle da agenda legislativa no Congresso (...) e lhe permitiu ser o principal ator legislativo no período”*. Fatores como este foram indispensáveis para o fortalecimento do governo de coalizão, modelo que parte da premissa de desequilíbrio de forças entre os Poderes em favor do Executivo, que normalmente se utiliza da combinação deste mecanismo com outros como a disponibilização de recursos orçamentários para execução de emendas parlamentares nas bases eleitorais dos congressistas.

Nascimento (2021, p. 324) aduz que a CF/88 disciplinou, de forma escassa, a possibilidade de utilização das MPs, sobretudo no que tange à ausência de restrição de matérias sobre as quais seria cabível seu uso e também sobre a ausência de previsão para reedição do prazo de vigência de 30 dias, o que levou à necessidade de regulamentação por meio da Resolução nº 1/89, do Congresso Nacional,

acompanhada de diversas decisões do STF sanando dúvidas e balizando os limites de atuação quanto aos procedimentos aplicáveis à tramitação das MPs.

Com isso, já naquele momento o STF fora instado a se posicionar se teria competência, no exercício de controle judicial, para dirimir as controvérsias relacionadas à subjetividade na apreciação dos requisitos de relevância e urgência¹², entendendo, em um primeiro momento, no âmbito dos principais julgados na década de 1990, que esta avaliação deveria ficar adstrita ao juízo subjetivo do Presidente da República. Porém, cerca de uma década depois, o STF passou a admitir o controle excepcional para impedir o abuso (ou excesso) do poder de legislar pelo chefe do Executivo diante da nítida falta dos pressupostos constitucionais.

Uma das mudanças de paradigma relevantes do STF sobre o tema ocorreu com a jurisprudência sobre a pertinência da perda do objeto da discussão em torno dos requisitos de relevância e urgência em caso de conversão das MPs em lei, posição inicialmente adotada pela Suprema Corte, o que era um facilitador da tramitação dessas medidas para o Executivo. Contudo, aquela Corte alterou seu posicionamento no sentido de que a mera conversão em lei das MPs pelo Legislativo não era suficiente para superar possíveis vícios de admissibilidade nos pressupostos de urgência e relevância.¹³ Outra decisão paradigmática do STF que balizou a década de 1990 e, igualmente, influenciou a modificação da redação original do art. 62 da CF/88, foi a adotada na decisão da ADI nº 293-MC sobre a possibilidade de reedição das MPs, afastando o que seria a chamada rejeição tácita pelo Legislativo, dando ensejo ao oportunismo estratégico do chefe do Executivo (NASCIMENTO, 2020, p. 325).

Esse formato de tomada de decisão acaba viciando e enviesando a pretensão democracia representativa, pois o sistema de relacionamento entre os Poderes

¹² Para Nascimento (2021, p. 324), enquanto a relevância estaria relacionada à qualidade de algo essencial, de importância insuperável, fundamental, indispensável, já a urgência deveria requerer a demonstração da imediatez da resposta, cujo caso demanda uma resolução que não possa aguardar o tempo de tramitação ordinária de um projeto de lei. Em suma, a conjunção entre os requisitos de relevância e urgência denota uma contingência de adoção da MP como medida preventiva, ainda que de efeito temporário, para mitigar ou evitar uma situação de grave comprometimento da ordem pública, que não poderia, de outra forma, aguardar o tempo ordinário de tramitação de um PL.

¹³ Na linha jurisprudencial do STF (e.g. ADI 3330, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 22.03.2013; ADI-MC 3090, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 26.10.2007), fixou-se o entendimento de *que a conversão da Medida Provisória 340/2006 na Lei 11.482/2007 não prejudica o debate acerca do atendimento dos pressupostos constitucionais necessários à adoção dessa espécie legislativa. Na espécie, é evidente a continuidade normativa entre o ato legislativo provisório e a lei que resulta de sua conversão.* No mesmo sentido, vide ADIs 4048 e 4049.

acaba levando a um jogo de cartas marcadas entre os atores envolvidos nos pontos de decisão principal que definem os rumos da aprovação dessa alternativa legislativa.

1.3 O Marco Legal da EC nº 32/2001 e o Movimento de Alterações do art. 62 da CF/88 até a Aprovação da PEC 91/2019

Cunha (2012, p. 351) argumenta que a EC nº 32/2001¹⁴ foi editada com o intuito de resolver dois problemas principais identificados no uso das MPs pelo Presidente: a hiper-reedição de MPs e o seu uso para assuntos que escapam à atribuição constitucional. Porém, em que pese seu sucesso parcial no enfrentamento desses problemas, sua vigência gerou efeitos não calculados na tramitação das MPs e, por conseguinte, nas estratégias de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo, tais como o trancamento da pauta legislativa para a apreciação de MPs e um incentivo maior para que os congressistas apresentassem emendas a elas.

Houve alterações substanciais no art. 62 da Constituição Federal pela EC nº 32/2001, modificando o tempo de eficácia das MPs, de 30 para 60 dias, assim como a retirada da contagem de prazo de cinco dias, durante o recesso parlamentar, para convocação extraordinária do Congresso. Essa EC trouxe, ademais, regulamentações adicionais, tais como: as limitações substantivas relativas à vedação de matérias passíveis de alteração por MP (art. 62, § 1º); a previsão de efeito diferido (matérias tributárias) e a expansão da eficácia da MP, respectivamente, no art. 62, §§ 2º, 3º, 1ª parte, e 4º e 7º; e regras procedimentais para os provimentos de urgência no Congresso, contidas nos arts. 57, § 8º e 62, §§ 3º, 2ª parte, 5º, 6º, 8º e 9º (CLÉVE, 2020, p. 36).

Um detalhe procedimental importante, conforme pontua Nascimento (2021, p. 328), que mostra o ganho de importância dos PLVs a partir da EC nº 32/2001 até a chamada Doutrina Temer (2009), deu-se pela ausência de fixação de critérios para a designação de relatores das MPs. Em decorrência disso, a escolha tenderia a refletir

¹⁴ Como bem relembra Nascimento (2021, p. 327), por ocasião do julgamento da ADI nº 1.849, em setembro de 1.999, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, foi discutido pela primeira vez o problema de reedição das MPs, cuja prática proporcionava uma vigência por prazo indeterminado da medida, sendo que a decisão decorrente foi considerada o embrião da EC nº 32/2001, após uma grande campanha contra seu uso indiscriminado. Esta EC surgiu também para que o CN suprisse o espaço deixado e que vinha sendo em parte ocupado por interpretações “criativas” do STF frente às lacunas da C.F/88 sobre o tema.

um critério político lastreado no princípio da proporcionalidade partidária¹⁵, porém o que ocorre na prática desde então é o predomínio de relatores que pertencem à base aliada do governo.

Essa sistemática adotada de desprivilegiar a fixação de critérios para definição das relatorias das MPs, além de resultar em uma idiosincrasia de representação política em vista da exclusão ou grande limitação da participação dos partidos de oposição no processo de emendamento das medidas provisórias, favorece também um sistema de cooptação da vontade política dos parlamentares envolvidos, o que reflete uma lacuna que representa uma janela de oportunidade para aproveitamento estratégico pelas principais lideranças do Congresso Nacional em um sistema de coalizão com o Presidente da República.

Outro ponto da EC nº 32/2001 que carecia de melhor regulamentação para o dispositivo constitucional do art. 62 se refere às situações de perda de eficácia das MPs, em caso de ausência de conversão em lei dentro do prazo de sua vigência, e também as relações jurídicas decorrentes no caso de ausência de edição de decreto legislativo pelo Congresso Nacional ou conversão em lei até que o PLV seja sancionado ou vetado. Nesse sentido, enquanto permanecer vigente o texto da EC nº 32/2001¹⁶, estas situações permanecem regidas pela interpretação conjunta do teor atual dos §§ 3º, 11 e 12 do art. 62 da CF/88, que, em suma, preveem a rejeição tácita quando da ausência de deliberação ou silêncio do Legislativo sobre o conteúdo das MPs recebidas.

¹⁵ Congresso Nacional, 2022: princípio segundo o qual a representação dos partidos políticos e dos blocos parlamentares na Casa Legislativa deve ser reproduzida proporcionalmente, tanto quanto possível, na composição da Mesa Diretora, das comissões e de outros órgãos colegiados fracionários que a integram.

¹⁶ Texto ainda vigente do art. 62 da C.F./88 (enquanto não houver o encaminhamento para sanção do texto aprovado da PEC 91/2019):

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

(...)

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

(...)

§ 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**. “

Ademais, a Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002 acrescentou regras e parâmetros adicionais¹⁷ sobre a tramitação e apreciação das medidas provisórias, sendo que mais recentemente, com a aprovação da PEC 91/2019, houve um processo de constitucionalização de alguns dispositivos daquela norma infraconstitucional.

Nascimento (2021, p. 328), ao tratar das mudanças trazidas no rito das MPs pela EC nº 32/2001, pontua que “*prevalece o entendimento de que as novidades na tramitação – especialmente a proibição das reedições – foram fruto de um amadurecimento institucional voltado para o equilíbrio do jogo político entre o Poder Executivo e Poder Legislativo*”. Essa mudança de rumo nos mostra que o papel real das MPs no processo legislativo e o efetivo poder de participação da agenda política a cargo do Legislativo é um debate repleto de controvérsias, sobretudo quando há um desequilíbrio de forças entre os Poderes, considerando que, na prática, as alterações do art. 62 promovidas pela EC nº 32/2001 desencadearam uma forte influência da base aliada do governo na escolha das relatorias das MPs e no êxito de sua aprovação.

Em suma, houve avanços na apreciação das MPs a partir da EC nº 32/2001, em decorrência da obrigatoriedade de manifestação do Congresso Nacional sobre o seu teor, o que acabou contribuindo, a *contrario sensu*, para níveis elevados de trancamento de pauta do Legislativo. Então, o chefe do Executivo passou a usar do artifício de revogação de MPs consideradas menos relevantes em prol da celeridade na apreciação daquelas de maior importância, porém o STF, no julgamento da ADI nº 2.984-MC, posicionou-se contrariamente a essa manobra, alegando ocorrência de fraude e violação ao texto constitucional.

Esse contexto ensejou um ambiente de debate intenso entre os congressistas sobre a constitucionalidade dessa iniciativa presidencial, levando novamente a questão ao STF, que decidiu em sede da ADI nº 3.964 que o ato de revogação de uma MP por outra se configura em “autorrejeição” da primeira, ocasionando um mecanismo de artificialização dos requisitos da relevância e urgência em face da

¹⁷ A partir do advento desta norma, os seguintes ingredientes foram previstos: a) as regras para a constituição da Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre as medidas provisórias; b) a fixação de prazo para a apresentação de emendas; e c) a disciplina do trancamento da pauta. (NASCIMENTO, 2021, p. 331)

revogação da medida provisória, o que se materializou no primeiro caso de suspensão de MP por ausência de pressupostos de relevância e urgência.

Ainda assim, não se pode olvidar que a mudança institucional trazida pela EC nº 32/2001, longe de ser uma alteração casual, decorreu de um desenho político feito com a participação das lideranças partidárias no Congresso Nacional. Por isso, além das possíveis consequências de interpretação e aplicação jurídica do conteúdo com base nas expectativas de mudanças que ela trouxe, há sempre uma forte influência das negociações entre os principais atores, com destaque para o Presidente da República e os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Tais autoridades, por meio de acordos nas bases de apoio e lideranças, acabam tendo um papel relevante para moldar o teor dos dispositivos alterados na direção do alcance legislativo que seja convergente com os seus interesses partidários e pretensões políticas – convém pontuar que não necessariamente convergentes com as demandas plurais da sociedade que os elegeu.

Em uma análise pormenorizada das alterações promovidas pela EC nº 32/2001, a referida autora assim detalhou suas principais novidades, ainda vigentes até que seja promulgado o texto da PEC nº 91/2019:

“1) proibiu a reedição de medidas provisórias; 2) alterou os prazos de vigência; para 60 dias, prorrogável e de forma automática por uma única vez e por igual prazo; 3) previu o trancamento da pauta em 45 dias; 4) disciplinou as matérias que não poderiam ser objeto de medida provisória; 5) previu que o silêncio implica rejeição da medida provisória; 6) constitucionalizou a Comissão Mista; 7) trouxe uma regra de transição constante do art. 2º da EC 32/01, pela qual as medidas provisórias editadas em data anterior à publicação dessa emenda constitucional continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional; 8) detalhou o processo legislativo de aprovação, prevendo expressamente um juízo prévio de admissibilidade, a suspensão dos prazos no recesso parlamentar; e a apreciação em casas separadas; 9) trouxe um rito de tramitação que beneficiou a Câmara dos Deputados, já que é a casa iniciadora e tem a seu favor o maior prazo de tramitação, e desfavoreceu a atuação do Senado Federal, que na maioria das vezes recebe a medida provisória já trancando a sua pauta.” (NASCIMENTO, 2021, p. 330-331)

Nesse contexto, o fato é que parte da doutrina dos cientistas políticos considerou que a aprovação da EC nº 32/01 pelo Congresso Nacional representou uma reação do Legislativo para recuperar seu papel constitucional de legislador, ainda que não tenha sido dada a devida importância aos efeitos dos inúmeros trancamentos da pauta de votações do Congresso Nacional. Nesta direção,

Abramovay (2010), em seu estudo sobre o assunto, concluiu que houve uma sensível modificação no tratamento dado à tramitação das MPs no Congresso antes e depois da EC nº 32/2001, mormente nas mudanças sobre os percentuais de conversão das MPs em lei, antes e depois da emenda constitucional, que impulsionaram a importância dos projetos de conversão em lei – PLVs.

Dos dados levantados pelo autor, “no período anterior à emenda, ao se analisar as MPs convertidas, apenas 20,6% se tornaram PLVs, ou seja, apenas nesses casos alguma das casas conseguiu aprovar uma alteração no texto enviado pelo Executivo” (ABRAMOVAY, 2010, p. 79). Por outro lado, no período de 2001-2008, excetuadas as MPs de crédito, que são as orçamentárias, 68% se tornaram PLVs, ou seja, isso significa que o processo de conversão foi influenciado pelo debate, dentro do parlamento, sobre o conteúdo da grande maioria das MPs editadas pelo Executivo, constatação esta materializada pelo alto índice de conversão.

Cumprir destacar que uma das mudanças mais impactantes no rito das MPS oriundas da EC nº 32/2001 foi a restrição prevista no art. 62, § 1º, I, *d*, que limitou as MPs de crédito apenas aos créditos extraordinários, o que contribuiu sobremaneira para a redução das antigas MPs orçamentárias. A análise sobre este item específico deve ser feita considerando alguns fatores que envolvem as decisões políticas de médio e longo prazo, principalmente a substituição de permanentes minirreformas – como a tributária, que acabam privilegiando setores da economia com maior poder de *lobby* junto aos parlamentares – por reformas permanentes que ataquem as causas raízes dos gargalos econômicos e tributários.

Em que pese o fato de a gestação da EC nº 32/2001 ter tido como objetivo principal a redução do quantitativo de MPs emitidas pelo Presidente da República, as principais consequências foram a maior participação e controle da agenda do Legislativo pelo Executivo e, em contrapartida, a potencialização da atuação dos parlamentares na tramitação das MPs, sobretudo com a utilização de emendas, o que acarretou, talvez como resultado inesperado, a *contrario sensu*, uma maior utilização de iniciativa legislativa via MP após a edição da EC nº 32/2001.

Cunha (2014, p. 64), ao falar sobre a participação do Presidente da República na iniciativa legislativa por MP, menciona que há duas vertentes interpretativas doutrinárias sobre os poderes de decreto do chefe do Executivo: uma primeira, de crítica mais ampla ao presidencialismo, que entende que o excesso de poderes

legislativos nas mãos do Presidente como algo prejudicial para a democracia, podendo levar à usurpação de poderes do Legislativo; e uma segunda, que compreende os poderes de decreto do PR como resultado de uma cadeia de delegação pelo Legislativo, suscetível, portanto, de monitoramento das ações presidenciais pelo Legislativo no fluxo decisório inserto no processo legislativo e emendamento das MPs.

O referido autor menciona, ainda, um conjunto de estudos que destacam a existência de uma “caixa de ferramentas” disponível ao PR para promover coordenação de sua coalizão governativa, cujos modelos de governo são potenciais atrativos para uso desse expediente para implementar suas decisões, o que inclui, além da previsão constitucional, a mobilização de estratégias e recursos informais para coordenar as ações de governo, de tal forma que o uso das MPs poderia se caracterizar como mecanismo de aglutinação dos interesses dos partidos que compõem a base aliada para implementar a agenda legislativa do Executivo. E, da mesma forma, o nível de emendamento das MPs pelos congressistas seria um termômetro de sinalização para eventuais distanciamentos das preferências presidenciais e da própria coalizão, pois a aceitação de emendas estaria condicionada aos instrumentos de cooperação com a maioria parlamentar.

Conforme pontua Nascimento (2021, p. 332), há elementos fáticos que comprovam o baixo nível de conflito entre o texto das MPs enviado pelo Executivo e a possibilidade de questionamento dos parlamentares, em que se destacam a ausência de efetividade do juízo prévio de admissibilidade, uma vez que a rejeição preliminar (devolução) ocorreu apenas por cinco vezes¹⁸, sendo quatro delas a partir da vigência da EC nº 32/2001 e duas no Governo Bolsonaro, recordista de MPs devolvidas. Constata-se que a previsão trazida nessa Emenda de instalação de Comissão Mista para emitir parecer prévio de admissibilidade das MPs pode ser considerada uma regra que não vingou.

Ademais, a rigor, o expediente de devolução das MPs não conta com uma previsão expressa e também gera controvérsias, sendo a principal delas no que tange aos efeitos jurídicos da devolução sobre a eficácia da MP devolvida. Ainda assim, em decorrência da previsão constitucional contida no art. 62, § 5º, as Casas

¹⁸ Neste cômputo, não foi incluída a MP nº 886/2019, que teve parte de seu conteúdo devolvido pelo Ato Declaratório nº 42/2019, mas o texto não devolvido foi apreciado e transformado na Lei 13.901/2019.

legislativas poderiam rejeitar as MPs a partir do juízo prévio sobre o seu teor, mormente no caso de vícios insanáveis, como, por exemplo, nas hipóteses de descumprimento dos requisitos de urgência e relevância e de ofensa ao princípio da irrepetibilidade, conforme o art. 62, §10 da CF/88 (NASCIMENTO, 2021, p. 333).

A despeito disso, cerca de 12 anos após a edição da EC nº 32/2001, com o julgamento da ADI nº 4.029 pelo STF em 2012, a regra do juízo prévio de admissibilidade passou a funcionar efetivamente, afastando dispositivos¹⁹ de deliberação alternativa contidos na Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, com o entendimento de que não seria possível a substituição da vontade da Comissão Mista pela manifestação unipessoal do relator. Como efeito imediato, houve uma redução da atratividade da iniciativa por MP, em virtude da possibilidade de tramitação mais célere dos projetos de lei nas Comissões em caráter conclusivo, alternativa prevista nos regimentos das casas legislativas.²⁰

No período posterior ao julgamento da ADI nº 4.029, pela obrigatoriedade da análise prévia de admissibilidade pela Comissão Mista, o CN acabou ganhando maior peso no processo decisório, mas a ADI nº 5.127, em 2016, trouxe restrições ainda mais impactantes na apreciação das MPs pelo Congresso, o que acarretou um movimento de mitigação da interferência congressista e de reequilíbrio de forças

¹⁹ Arts. 5º, caput, e 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução CN nº 1/2002:

“Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º. (...)”

Art. 6º A Câmara dos Deputados fará publicar em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados o parecer da Comissão Mista e, a seguir, dispensado o interstício de publicação, a Medida Provisória será examinada por aquela Casa, que, para concluir os seus trabalhos, terá até o 28º (vigésimo oitavo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória.

§ 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso o prazo até a sessão ordinária seguinte”.

²⁰ Antes disso, porém, no período de 2009 até 2012, uma interpretação restritiva do alcance da admissibilidade da iniciativa das MPs, dada pela chamada Doutrina Temer, fixou a interpretação no sentido de que somente seriam passíveis de sobrestamento, para fins do art. 62, § 6º, da C.F./88, os projetos de lei ordinária cujo objeto seja passível de edição por MP, ficando de fora as demais proposições legislativas – propostas de emenda à Constituição; projetos de lei complementar; decretos legislativos; resoluções; projetos de lei ordinária sobre as matérias vedadas à edição por MP (art. 62, I, da C.F./88). A mesma doutrina também entendeu que as MPs continuariam a sobrestar apenas as sessões deliberativas ordinárias, mas não as extraordinárias. A aplicação da interpretação da Doutrina Temer no CN acabou contribuindo para o destrancamento das pautas legislativas e com a maior celeridade na apreciação das proposições. (NASCIMENTO, 2021, p. 334-335).

entre o Executivo e o Legislativo. A decisão da ADI nº 5.127 veio limitar a ação dos congressistas ao impedir a inserção de emendas ao projeto de lei de conversão que não tivessem pertinência temática com o texto original da MP, os chamados “jabutis”, que violam o princípio democrático e o devido processo legislativo, este como derivação do devido processo legal, princípios inculpidos, respectivamente, no art. 1º, *caput*, parágrafo único, e no art. 5º, *caput*, e inciso LIV, da CF/88.

Muito embora a intenção tenha sido a de reduzir o nível de efeito carona dos parlamentares, com a inclusão de matérias “totalmente estranhas” ao objeto principal das MPs, pode-se aduzir que, mesmo tendo sido constatada a redução das chamadas *emendas jabuti*, após a decisão da ADI nº 5.127, permaneceu a incidência de emendas “conexas” com as matérias do objeto específico das medidas provisórias. Esse contexto de constatação leva a crer que há, na linha do que aponta Nascimento (2021, p. 338), um comportamento recalcitrante dos congressistas no sentido de burlar proibições e/ou obstáculos limitantes da participação parlamentar durante a apreciação das MPs quando se coloca em risco o ganho político voltado à manutenção do *status quo* de manutenção no poder, sem necessariamente corresponder ao atendimento das necessidades do eleitorado.

Constatações paradoxais como essa, ademais, remetem-nos a questionar novamente sobre a necessidade de melhor regulamentar ou, pelo menos, restringir o contexto de enquadramento das situações que podem ser classificadas como de urgência e relevância, pois, conforme colaciona Clève (2021, p. 73), “*embora indeterminados*²¹, e por isso insuscetíveis de completa determinação a priori, um ensaio de precisão dos pressupostos da medida provisória deve ser tentado”.

1.4 Possíveis Lacunas e/ou Desvios na Edição das MPs pelo Executivo Federal após o Marco Temporal da PEC 91/2019

Partindo da premissa de que é factual que houve um amadurecimento político com as mudanças trazidas pela nº EC 32/2001, moduladas pelas decisões do STF e aplicação da Doutrina Temer, constata-se que, após cerca de uma década dessa

²¹ Segundo o autor, possui relevância aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível, fundamental ou indispensável. Quanto às medidas provisórias, a relevância demandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade, vinculando-se unicamente à realização do interesse público. Já o conceito de urgência admite maior precisão, pois deve relacionar o momento oportuno com o provimento da questão social nela constatada, pois está-se indicando perigo de dano, a probabilidade de ocorrência de evento danoso.

alteração, no entanto, debates acirrados na doutrina e entre os parlamentares envolvidos trouxeram luz a uma situação de desequilíbrio do jogo político entre Executivo e Legislativo, que foi materializada com a mais recente iniciativa de alteração no regime de tramitação de MPs proposta pela PEC nº 11/2011, aprovada pelo Plenário do Senado Federal no mesmo ano, que, em suma, propôs a modificação dos prazos de validade das MPs e também da tramitação que passaria não mais a iniciar somente na Câmara dos Deputados, demonstrando um movimento crescente de constitucionalização da participação da Comissão Mista no processo legislativo das MPs.

Referida MP, na sequência de sua tramitação bicameral, foi convertida na PEC nº 70/2011 para votação na Câmara dos Deputados - CD, que, após extenso período de tramitação, incluindo-se várias tentativas de votação sem êxito no plenário, foi aprovada na CD e enviada ao Senado, sendo aprovada como PEC nº 91/2019, porém ainda hoje não foi promulgada formalmente.²² Parte considerável do conteúdo desta última PEC foi sendo moldada a partir de posicionamentos recentes do STF sobre o tema, especialmente tangenciados pelos limites de regulamentação dos conceitos e do controle sobre os requisitos constitucionais de urgência e relevância, historicamente cláusulas abertas de interpretação.

Em momento anterior às últimas alterações do art. 62 da CF/88, o julgamento sobre a admissibilidade prévia para as situações em que caberia a iniciativa do processo legislativo por medidas provisórias ficava muito à mercê do Executivo, o que permitia também a prática da inserção de matérias com conteúdo temático estranho ao objeto originário da MP, por meio de emenda parlamentar no processo legislativo de conversão da MP em lei²³. Não se pode desconsiderar que o texto da PEC nº 91/2019 a ser posto em vigência²⁴ traz um processo mais dificultoso de

²² Houve uma discordância entre as consultorias técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em face da característica de emenda de redação aprovada pela Câmara Alta, o que tem levado a um acordo entre as lideranças das duas Casas Legislativas sobre o rito de tramitação das MPs até que o texto aprovado seja encaminhado para promulgação.

²³ Essa distorção foi enfrentada no julgamento da ADI nº 5.127, que passou a considerar essa prática inconstitucional.

²⁴ O texto aprovado da PEC 91/2019 ainda está pendente de encaminhamento ao Executivo, uma vez que depende de consenso entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal sobre divergência sobre a constitucionalidade de emenda de redação aprovada na última casa. Os dispositivos que trazem alterações para melhor disposição dos prazos para apreciação e aprovação das MPs em cada Casa Legislativa, sob pena de perda de eficácia, especialmente a nova redação dada ao art. 62, §§ 3º e 9º, da C.F./88:

“Art. 62. (...)

aprovação das MPs, uma vez que tanto a apreciação por parecer prévio na Comissão Mista como a necessidade de apreciação e votação em cada uma das Casas Legislativas acabam demandando estágios próprios de negociação e confirmação dos textos aprovados entre o Executivo e o Legislativo, com nítido fortalecido do último.

Posto isso, poder-se-ia considerar que a participação do Congresso na agenda legislativa de iniciativa do Executivo tem sido contemplada, porém há fatores outros que devem ser considerados para uma análise realística da situação, dentre outros: o poder de influência do Executivo junto às lideranças partidárias no Congresso, possíveis cooptações de parlamentares por estas lideranças, interesses partidários envolvidos na distribuição dos recursos do fundo partidário e fundo eleitoral²⁵, possível atração de impopularidade para os congressistas diante de MPs com rejeição pelo eleitorado e a utilização do poder de destinação de emendas orçamentárias como meio de barganha para convencimento dos parlamentares.

Importante pontuar que, mesmo com a aprovação do texto da EC nº 91/2019, em 12/06/2019, em decorrência de questionamento e divergência entre as consultorias técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ainda não houve o encaminhamento do texto aprovado para promulgação pelo Presidente da República. Em fevereiro de 2021, conforme noticiou o Senado Federal (2021), o debate se intensificou entre os representantes das duas Casas, em que o presidente

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, perderão eficácia, desde a edição, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes, se não forem:

I - aprovadas pela Câmara dos Deputados no prazo de quarenta dias, contado do decurso do prazo previsto no § 9º ou do segundo dia útil seguinte ao recebimento do parecer da comissão mista; II – aprovadas pelo Senado Federal no prazo de trinta dias, contado do segundo dia útil seguinte à aprovação pela Câmara dos Deputados;

III - apreciadas pela Câmara dos Deputados eventuais emendas do Senado Federal à medida provisória ou ao projeto de lei de conversão, no prazo de dez dias, contado do segundo dia útil seguinte à aprovação pelo Senado Federal. (...)

§ 9º As medidas provisórias serão apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional após a emissão de parecer indispensável por comissão mista de Deputados e Senadores, que deverá ser proferido no prazo de quarenta dias, contado do segundo dia útil seguinte à sua edição.”

²⁵ Basicamente, o Fundo Eleitoral foi criado como alternativa de fonte de receitas para a realização de campanhas eleitorais devido à proibição de doações de pessoas jurídicas pelo STF desde 2015. Já o Fundo Partidário (FP), instituído pela Lei dos Partidos Políticos, fonte mais tradicional, pode ser utilizado para custear atividades rotineiras de manutenção dos partidos, tais como gastos com energia elétrica, internet, etc, além das campanhas eleitorais. O assunto causa controvérsias face ao montante elevado, que atingiu em 2020 cerca de R\$ 3 bilhões. Sobre esse tema, vide o artigo “Conheça as diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral (TSE, 2020).

do Senado, Rodrigo Pacheco, afirmou que buscava uma solução de “mediação e compreensão” com o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, para resolver o impasse sobre os curtos prazos de apreciação das medidas provisórias pelo Senado.

Dessa forma, segundo Pacheco, haveria “*um impasse em relação ao texto da PEC por prever regras que estabelecem a perda de validade da medida provisória caso os prazos de tramitação tanto na comissão mista como na Câmara não sejam cumpridos*” (SENADO FEDERAL, 2021), o que seria uma sanção exagerada na sua opinião. Com isso, as alternativas seriam o encaminhamento para promulgação, o que não ocorreu, ou um acordo de procedimentos com a Câmara dos Deputados, o que vem sendo feito, mas esse acordo sem a regulamentação sobre as consequências práticas também não tem o condão de resolver a questão.

Com o início da pandemia do coronavírus (Covid-19), em 31 de março de 2020, o Congresso Nacional editou o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020, com disposições diferenciadas para a apreciação, pelo CN, de medidas provisórias editadas durante a vigência da Emergência em Saúde Pública e do estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, ainda pendentes do parecer previsto no art. 62, § 9º, da CF/88.

Entre as medidas excepcionais disciplinadas pelo referido Ato conjunto, uma das que se destacam está presente no art. 2º, parágrafo único, ao prever a possibilidade de que as MPs possam ser instruídas perante o Plenário da CD e do SF com a autorização excepcional de emissão de parecer em substituição à Comissão Mista, por parlamentar de cada uma das Casas legislativas. Além disso, trouxe também a possibilidade de deliberação remota (deliberação e votação dos parlamentares à distância pelo sistema *online*) e a previsão de prazos mais curtos para conclusão dos trabalhos em cada Casa – 9º dia na CD, 14º dia no SF e, em caso de modificação neste, mais dois dias úteis para apreciação na CD.

Em estudo desenvolvido sobre a excepcionalidade dos ritos do processo legislativo durante a pandemia, Nascimento (2020, p. 355) aduz que o caminho ideal para aprovação das leis deve apresentar procedimentos mínimos para se alcançar um processo legislativo democrático e que estes requisitos são pensados para situações de normalidade, diferentes da situação de crise acarretada pela pandemia, para a qual não existe uma teoria previamente pensada, o que levou à necessidade de o Poder Legislativo ter de redesenhar seu procedimento de deliberação quanto à

aprovação de leis indispensáveis para superar as consequências das circunstâncias excepcionais.

Na análise desse redesenho e do movimento de adaptação dos procedimentos legislativos, sob a égide do Ato Conjunto nº 1/2020 para as medidas provisórias, o trabalho procurou explorar, mais do que o conteúdo das medidas aprovadas para conter a crise, dentre outros aspectos, a situação de questionável constitucionalidade da reativação do parecer, em substituição à comissão mista, por parlamentar de cada uma das Casas Legislativas, conforme os respectivos regimentos internos. Esse precedente de alteração de rito, já atacado pela ADI nº 4.029, acabou sendo então uma janela de oportunidade para institucionalizar preferências parlamentares sob a pseudo justificativa de existência de circunstâncias excepcionais.

Dessa forma, este ponto seja talvez seja uma das principais lacunas de regulamentação na edição e tramitação das MPs que permitem desvios na aferição dos pressupostos constitucionais tal como fora previsto desde a inclusão desse mecanismo na CF/88, o que explica o processo recente de constitucionalização dos dispositivos que o regem nos termos da recente aprovação da PEC nº 91/2019. Todavia, conforme visto, o texto aprovado no CN está pendente de promulgação, em face de discussão ainda envolta em divergências sobre o rito e, principalmente, sobre os prazos específicos para apreciação por cada Casa legislativa.

No capítulo seguinte, foram depurados dados do processo legislativo das MPs que corroboram o ambiente controverso sobre as efetivas bases constitucionais que amparam os pressupostos de admissibilidade das MPs, sobretudo sobre a regulamentação do conteúdo das matérias consideradas “urgentes e relevantes”.

2. PANORAMA DE UTILIZAÇÃO DAS MPs – GOVERNOS DILMA1, DILMA2, TEMER E BOLSONARO

Embora haja ainda grande controvérsia sobre os pilares efetivos de previsão constitucional para a admissibilidade das MPs, não se pode desconsiderar que houve avanços significativos até a alteração do seu rito pela EC nº 32/2001, mormente pela previsão de apenas uma prorrogação de prazo por 60 dias, totalizando 120 dias de prazo máximo para aprovação pelo Congresso Nacional, vedando-se, assim, as infinitas reedições que aumentavam a insegurança jurídica sobre os efeitos da aplicação das MPs como norma jurídica.

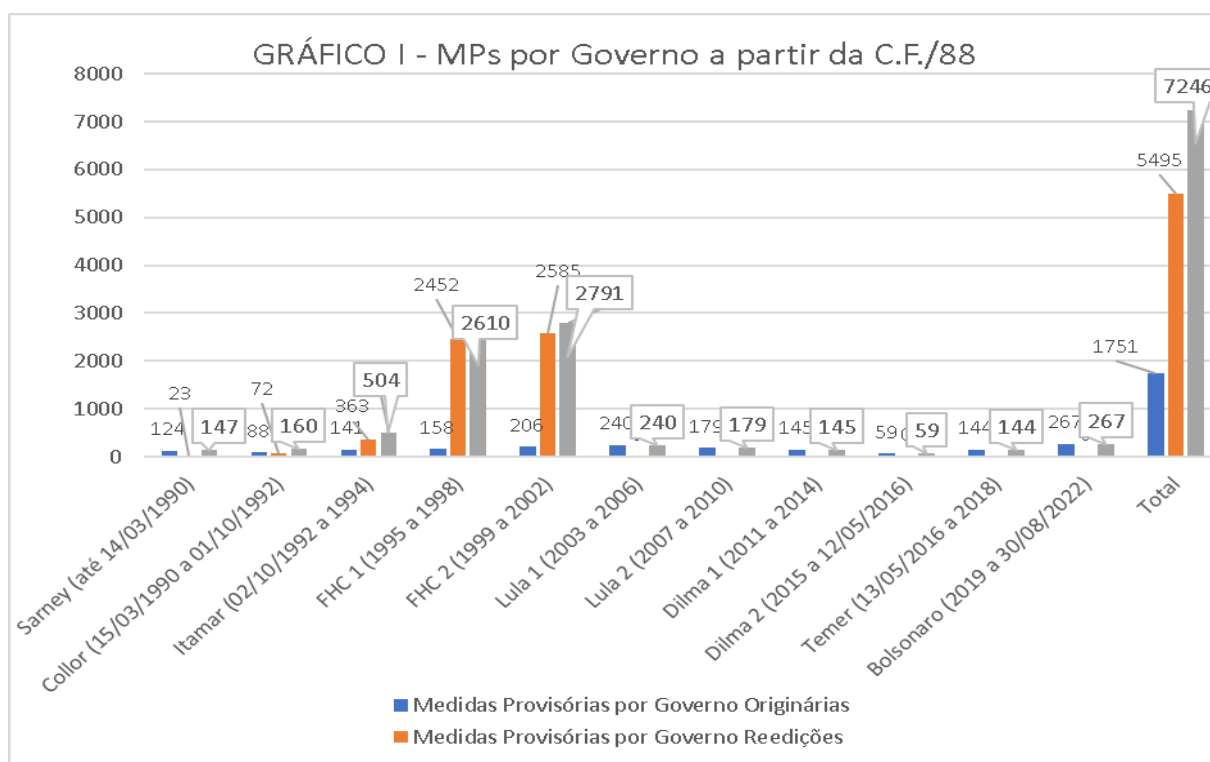
Por isso, é importante trazer uma síntese comparativa dos dados globais contendo os quantitativos de edição das MPs por todos os governos a partir da CF/88, como forma de demonstrar que, mesmo com a manutenção da polêmica atual sobre o excessivo uso desse mecanismo, os números mostram que houve uma relativa redução ao longo dos governos, principalmente ao se confrontarem os valores antes e após a EC nº 32/2001. Os dados utilizados foram obtidos a partir de pesquisa junto ao Banco de Dados do Centro de Documentação e Informação - CEDI²⁶ da Câmara dos Deputados sobre sua tramitação no CN, que serão cotejados oportunamente com dados de pesquisas recentes de outros autores sobre o tema.

2.1 Síntese dos Dados de Edição das MPs a Partir da Constituição de 88

Neste tópico, os dados ficaram adstritos aos parâmetros globais de edição e reedição – nos períodos em que esta era possível – das MPs. O volume de edição de MPs impressiona: a partir de sua previsão no texto promulgado da CF/88, no Governo Sarney, até o dia 30 de agosto de 2022, no atual Governo Bolsonaro, foram editadas pelo Executivo dos diversos governos o total de 7.244 MPs, incluídas as reedições até o marco da EC nº 32/2001.

²⁶ Os dados foram obtidos por pesquisa junto ao Centro de Informação e Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, com atualização em agosto de 2021, com a compilação das seguintes fontes: Câmara dos Deputados: Sistema de Informação Legislativa/Legin, Banco de Soluções=2545, Relatórios de Estatística Legislativa; Planalto/Legislação Federal/Pesquisa de Matérias; Congresso Nacional/Medidas Provisórias. A planilha contendo os dados foi atualizada pelo pesquisador, utilizando os mesmos parâmetros a partir das fontes citadas, com as informações de MPs que alcançaram a tramitação completa até 31/08/2022, para as MPs editadas, mas para as fases seguintes de tramitação, considerou-se as MPs editadas até 30/03/2022, que alcançaram o ciclo completo de tramitação no CN até o final de agosto de 2022.

Consideradas apenas as edições originárias, no mesmo período, ainda assim chega-se ao quantitativo de 1.749 MPs editadas, o que representa uma média superior a 73 MPs por ano (73,13) ou superior a 6 MPs por mês – equivalente, ainda, à edição de uma MP a cada cinco dias em média, valores que podem ser evidenciados no gráfico abaixo, contendo os valores totais por cada mandato do Executivo:



Percebe-se que, mesmo que se comprove que hoje ainda ocorra um excessivo uso das MPs, em comparação com o período anterior, houve uma redução substancial das médias de edição anual e mensal a partir da reforma pela EC nº 32/2001, que trouxe a vedação de reedições da mesma MP e a limitação a um período único de prorrogação. Antes desta vedação, quando as reedições eram permitidas, a média anual de reedições era superior a 1.690 (1.690,77), o que equivale a cerca de 24 vezes (23,92) a média anual das MPs originais, ou seja, o percentual de reedições de MPs no período de outubro de 1988 a dezembro de 2001 teve um incremento de 2.400% do quantitativo de MPs originais, o que permitia a postergação de sua vigência na mesma medida.

Dessa forma, no período anterior à EC nº 32/2001, o recordista foi o Governo FHC 2, com a edição de 206 MPs originais infladas por incríveis 2.585 reedições, que prorrogaram o prazo inicial das MPs originárias, o que acabou dando a elas uma

sobrevida, tal como se fosse uma nova MP, porém, mantendo-se a vigência do seu objeto de regulamentação de forma procrastinatória ao longo do tempo.

Já no que tange ao recorde de MPs originais sob a nova sistemática - após a EC nº 32/2001, o recordista é o atual Governo (Bolsonaro), que editou, até 30 de agosto de 2022, o total de 267 MPs, mesmo com o período de mandato incompleto, superando o recordista anterior, que foi o Governo Lula 1, que houvera alcançado o total de 240 MPs.

2.2 Exploração Comparativa dos Dados de Edição das MPs nos Últimos Quatro Governos – a partir do Governo DILMA 1

Para a análise do contexto atual da utilização das MPs pelo Executivo, os dados selecionados da pesquisa do CEDI tiveram as informações de sua tramitação tabulada e parametrizada, tomando-se por base os seguintes parâmetros comparativos:

- 1) quantidade de MPs editadas;
- 2) quantidade de MPs que caducaram, com o decurso de prazo sem aprovação pelo Congresso Nacional;
- 3) quantidade de MPs que foram aprovadas integralmente (sem emendas);
- 4) quantidade de MPs que foram objeto de emendamento, ou seja, convertidas em lei via projeto de lei e conversão (PLV);
- 5) quantidade de MPs que foram objeto de rejeição expressa (pautadas, mas não aprovadas);
- 6) quantidade de MPs devolvidas.

A abrangência do trabalho ficou delimitada pelos dados a serem extraídos dos sistemas de informação legislativa internos da Câmara dos Deputados, adstritos aos quatro últimos mandatos presidenciais – Dilma 1 (2011-2014); Dilma 2 (2015 a 12/05/2016²⁷); Temer (13/05/2016 a 2018); e Bolsonaro (2019 a 31/08/2022). O estudo buscou fazer uma análise comparativa dos dados com a mesma base

²⁷A abertura do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff foi autorizada na Câmara dos Deputados em 17 de abril de 2016 e, durante a fase do processo no Senado Federal, em 12 de maio, foi deliberado pela continuidade do processo, após aprovação do parecer favorável na Comissão Especial. A partir desta data, Dilma Rousseff foi afastada do cargo, assumindo o vice Michel Temer, que deu continuidade ao mandato até o final em dezembro de 2018 (SENADO, 2016).

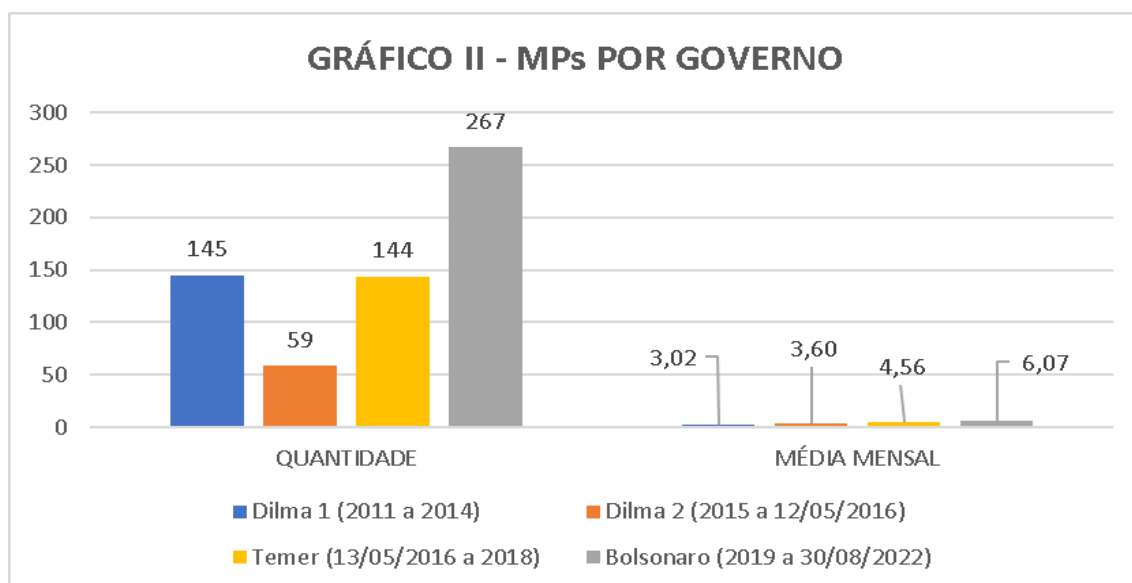
temporal, em que pesem as diferenças de duração dos mandatos, para manutenção da proporcionalidade dos parâmetros quantitativos.

O objeto de análise principal é o conteúdo quantitativo e qualitativo dos itens de pesquisa selecionados dentro do período escolhido, de forma a aferir possíveis desvios e nuances de utilização das MPs na agenda legislativa do Executivo junto ao processo legislativo especial do Congresso Nacional, compulsando a priorização de temas políticos a cargo do Executivo.

O trabalho pretendeu também cotejar, diante dos dados depurados, qual a sistemática de verificação e atendimento dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância na edição das MPs e de que forma a utilização desse mecanismo afeta as relações de poder entre o Legislativo e o Executivo durante a tramitação dos Projetos de Lei de Conversão das MPs.

2.2.1 Comparativo das MPs editadas

Neste tópico serão explorados os dados de MPs editadas, porém de forma comparativa nos últimos quatro governos, a fim de permitir a utilização de um parâmetro temporal isonômico para que a comparação tenha bases homogêneas. Com isso, as diferenças de duração entre os mandatos podem ter um fator comum para qualificar a análise, conforme Gráfico II, que mensura a média mensal de edição das MPs no período analisado:



Pela análise comparativa da iniciativa legislativa por MPs no período analisado, o governo que editou mais MPs em cada período de um mês foi o

governo Bolsonaro (6,07/mês), o que equivale a um período médio de cerca de 5 dias (4,94) para edição de cada MP. O governo Dilma 1 foi o que apresentou a menor média (3,02/mês), o que equivale a uma média aproximada de 10 dias (9,93) para edição de cada MP, ou seja, praticamente a metade de edições, em comparação com o governo Bolsonaro, em média sobre o mesmo período de tempo. O governo Temer, por fim, representa uma média aproximada de edições dos outros dois governos, ou seja, 4,56 MPs em média para cada período de um mês. Os quantitativos apresentados não representam, necessariamente, que a maior edição tem relação direta com o maior percentual de êxito na aprovação, mas são um indicativo a ser considerado de um possível desvio na edição desse mecanismo tendente a provocar desequilíbrio na relação entre os Poderes envolvidos – Executivo e Legislativo.

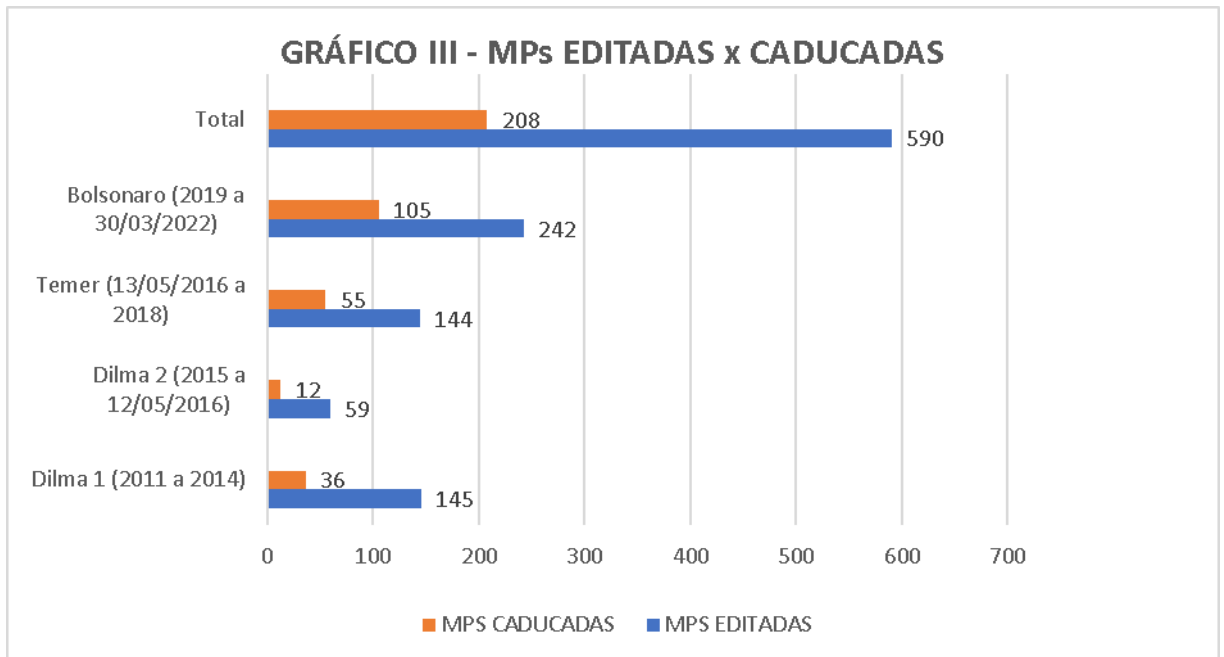
2.2.2 Comparativo das MPs que perderam a eficácia (caducaram)

Neste tópico e nos seguintes, para fins de isonomia na comparação, serão consideradas, do governo Bolsonaro, apenas as MPs editadas que tiveram seu ciclo de análise completado no CN, ou seja, que percorreram o tempo máximo previsto para sua análise no parlamento nas duas Casas legislativas (120 dias), então a data divisória foi 30/03/2022, em que a última MP que teve seu ciclo de tramitação esgotado foi a MP nº 1.111/2022. Com isso, as MPs a partir desta que estão em fase de tramitação, pendentes de análise preliminar sobre os pressupostos constitucionais de urgência e relevância na forma de parecer da Comissão Mista e votação conclusiva do seu mérito, serão desconsideradas (no total de 25)²⁸, editadas a partir de 31/03/2022 até a data de fechamento deste trabalho.

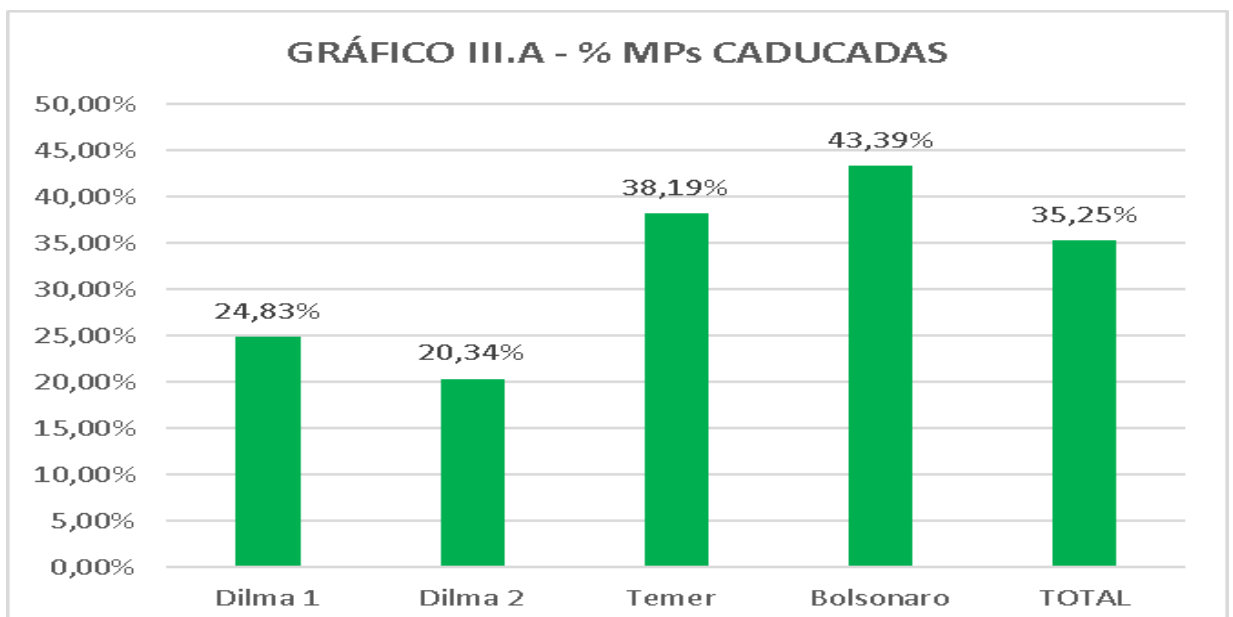
Para a análise deste primeiro perfil de classificação das MPs – que tiveram sua vigência interrompida por perda de eficácia temporal - ou seja, são as MPs que não tiveram prioridade na apreciação por parte do conjunto dos congressistas para analisar e votar os objetos de que tratavam dentro do prazo máximo previsto de

²⁸ Para fins de se manter a isonomia na análise técnica comparativa da tramitação das MPs editadas, a data divisória foi 31/08/2022 para verificação do *status* de tramitação no CN, em que a última MP que teve seu ciclo completado foi a de nº 1.111, editada em 30/03/2022. Desta forma, descartam-se as MPs de nº 1.112 a 1.136/2022, que permanecem nesta data com o ciclo incompleto (sem apreciação). Descarta-se também o período restante, a partir de 01/09/2022 (quatro meses) do mandato atual para fins de apuração da média.

tramitação, o que configura, no mais das vezes, a inércia ou rejeição tácita pelos parlamentares. O Gráfico III traz o comparativo entre as MPs editadas e caducadas:



Percebe-se dos dados ilustrados que, dentre os quatro últimos governos, o que teve, em números absolutos, mais MPs caducadas foi o atual governo (Bolsonaro), com 105 ao todo, que perderam a sua eficácia por decurso de prazo sem apreciação, incluindo o prazo previsto de prorrogação (total de 120 dias). Em segundo lugar, ficou o governo Temer, com 55 MPs que perderam a eficácia sem apreciação. O governo Dilma 2, foi o que teve menor número de MPs que caducaram. O Gráfico III-A traz dados percentuais sobre esses números:



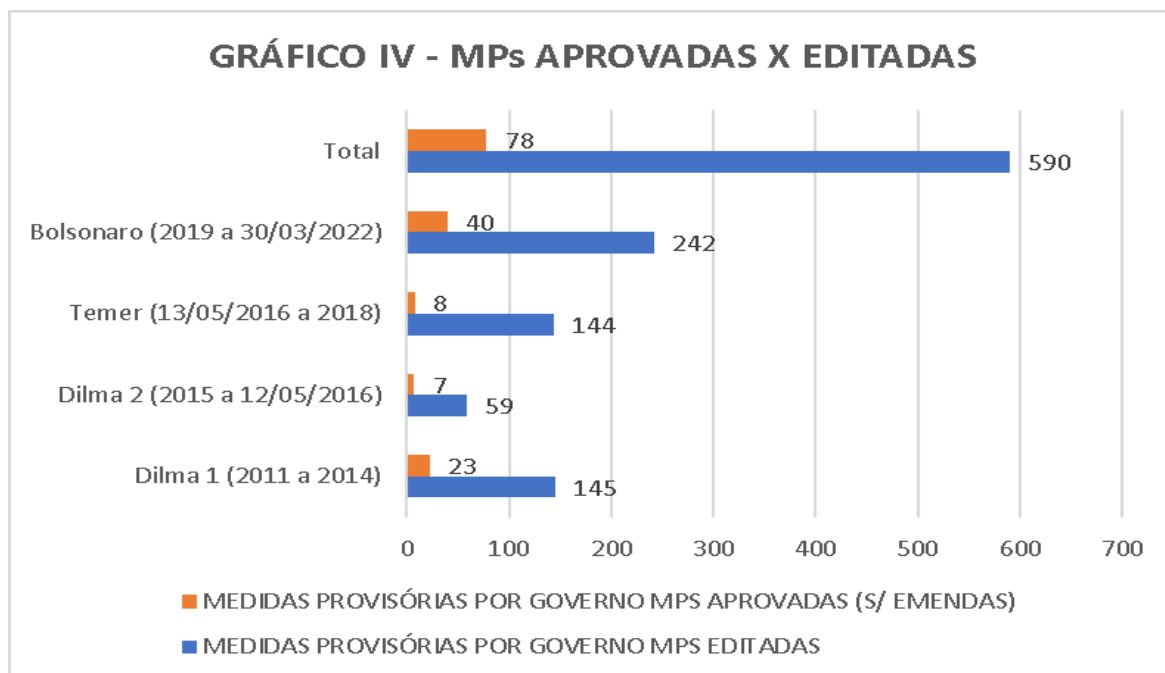
Os percentuais comparativos representam a proporção entre as MPs caducadas e o número total de MPs editadas que completaram o ciclo de tramitação, o que demonstra um dos perfis de tramitação dessas medidas por cada fase do fluxo que envolve o processo legislativo para sua apreciação dentro do CN.

Pela ilustração acima, percebe-se que o governo Bolsonaro permanece em primeiro lugar quando se apura o percentual relativo de MPs caducadas, com 43,39% em relação ao total de MPs editadas até o dia 30/03/2022, ou seja, computando-se aquelas que completaram o período de 120 dias para apreciação no CN. Porém, o governo Temer tem percentual bem próximo e também elevado - de 38,19%. O governo Dilma 2 chegou ao percentual de 20,34%, que representa menos da metade do percentual de Bolsonaro, mas ainda assim é um valor considerável, o que demonstra uma certa dificuldade que os chefes do Executivo têm para superarem o crivo das negociações no parlamento ou, de outra forma não excludente, pode indicar também um quantitativo relevante de MPs que tem objetos não urgentes e/ou relevantes.

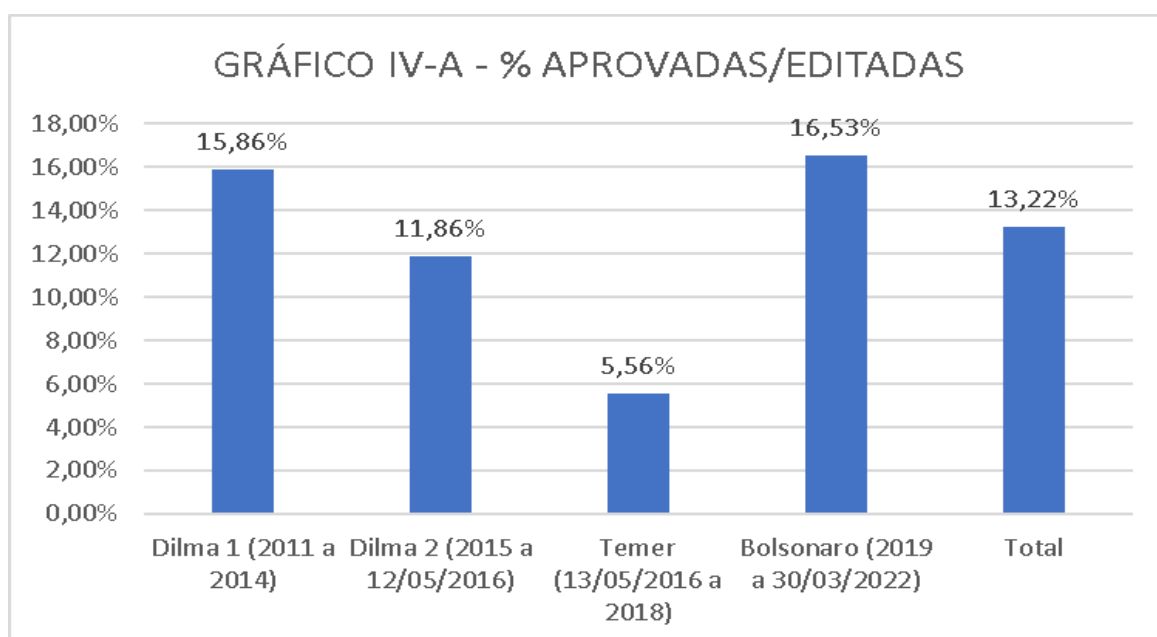
Considerando-se o período de cerca de 12 anos dos quatro governos, o percentual chega a 35,25%, o que ultrapassa um terço das MPs editadas no período – e por isso chama a atenção, pois na prática uma de cada três medidas provisórias enviadas ao CN pelo Executivo é ignorada pelo Legislativo por fatores diversos, que podem envolver, dentre outros fatores: falta de prioridade ou atratividade política; uso excessivo por parte do Executivo; dificuldades na obtenção de acordos entre as lideranças, etc.

2.2.3 Comparativo das MPs aprovadas

Quando as MPs enviadas ao CN pelo Executivo são aprovadas sem emendas, então recebem o *status* de MP aprovada, ou seja, o texto aprovado que se transforma em norma é o texto original, sem necessidade de um projeto de lei de conversão, que acolheria as emendas acatadas. Este parâmetro é um importante indicador do nível de coalizão presidencial, pois, quanto mais elevado, há uma demonstração de maior articulação e êxito do Presidente junto às lideranças parlamentares para aprovação das proposições (neste caso, MPs) de seu interesse. O Gráfico IV traz o comparativo entre as MPs aprovadas e editadas nos quatro governos:



A ilustração mostra que o governo Bolsonaro também lidera no quantitativo de MPs aprovadas (sem emendas aprovadas durante sua tramitação no CN), ou seja, em números absolutos, foram 40 MPs aprovadas sob seu comando. O governo Dilma 1 conseguiu aprovar 23 MPs, resultado que aparenta ser bem menor que o primeiro, mas o Gráfico IV-A traz uma análise de maior qualidade quando explicita o percentual de MPs aprovadas sobre o total de proposições desta modalidade analisadas no mesmo período:

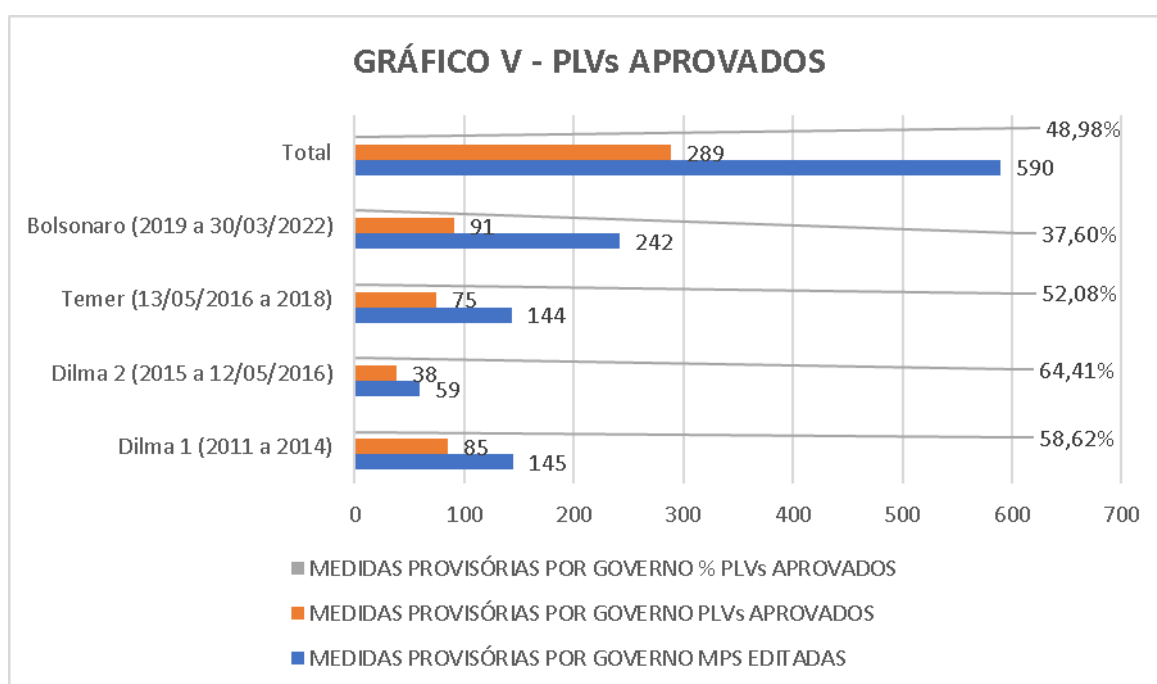


A figura mostra que, em valores relativos, o percentual do governo Dilma 1, de 15,86% de MPs aprovadas, fica bem próximo do percentual de aprovação do

governo Bolsonaro, de 16,53%. A média obtida nos quatro governos em conjunto chegou ao percentual de 13,22%, que, apesar de ser baixo, demonstra por outro lado um nível de participação elevado dos parlamentares no emendamento das MPs durante o processo legislativo no CN, o que poderia indicar uma maior independência do Legislativo em relação ao Executivo, mas essa análise tem que ser feita em conjunto com outros indicadores, em especial com o percentual de PLVs aprovados e também qual a principal motivação para o apoio parlamentar.

2.2.4 Comparativo dos PLVs aprovados (MPs convertidas)

O Gráfico V traz os dados sobre o quantitativo de MPs que foram convertidas em PLVs, ou seja, o texto original da MP foi alterado por meio de emendas acatadas durante o processo legislativo de apreciação dessas proposições no CN:



Os dados mostram que do total de 590 MPs editadas pelo Executivo, que tiveram sua tramitação completa no CN até 30 de março de 2022, quase a metade (289) foi aprovada sob a forma de PLV, ou seja, foram apresentadas e acatadas emendas ao texto original encaminhado pelo Executivo ao Legislativo. Este indicador demonstra que houve uma participação efetiva dos congressistas por meio de apresentação de emendas tanto na Comissão Mista quanto no plenário do CN, ainda que, conforme destacado no capítulo anterior, há falhas no crivo prévio de admissibilidade no CN.

Em números absolutos, o governo que mais aprovou PLVs foi o de Bolsonaro, com o total de 91, seguido por Dilma 1, com 85, e depois Temer, com 75 proposições aprovadas.

Porém, quando se compara o número de PLVs aprovados em relação ao total de MPs enviadas ao CN, os indicadores alteram a ordem de êxito dos governos. Os dois governos que alcançaram os maiores índices de aprovação dos PLVs foram os de Dilma 2 e Dilma 1, respectivamente, com os percentuais de 64,41% e 58,62%, o que pode sinalizar uma maior coalizão governamental, por meio de uma base de apoio parlamentar mais robusta no CN, o que comprova também um poder maior de negociação do Executivo nos respectivos períodos. O governo Temer alcançou um índice um pouco menor, 52,08%, que ainda assim pode ser considerado exitoso, pois superou a metade em um momento posterior ao *impeachment* da antiga titular do Executivo. O governo Bolsonaro foi o que atingiu o índice mais modesto, 37,60%, o que demonstra uma maior dificuldade de articulação com o CN para aprovação das MPs, mesmo com o emendamento pelos congressistas.

2.2.5 Comparativo das MPs rejeitadas

A partir de 2011, houve 7 MPs rejeitadas, conforme relação abaixo:

TABELA I - MPs REJEITADAS A PARTIR DE 2011				
NR	NR MP	DATA	REJEIÇÃO PRELIMINAR OU MÉRITO APÓS 2001	CASA DA REJEIÇÃO
GOVERNO DILMA 2				
1	MPV 704/2015	23/12/2015	Apreciação Preliminar	Câmara dos Deputados
	EMENTA	Dispõe sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal.		
GOVERNO TEMER				
2	MPV 816/2017	29/12/2017	Apreciação Preliminar	Senado Federal
	EMENTA	Cria cargos em comissão para compor os Conselhos de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.		
3	MPV 830/2018	21/05/2018	Apreciação Preliminar	Câmara dos Deputados
	EMENTA	Extingue o Fundo Soberano do Brasil, criado pela Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e o Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil.		
4	MPV 850/2018	10/09/2018	Apreciação Preliminar	Câmara dos Deputados
	EMENTA	Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Museus - Abram e dá outras providências.		
GOVERNO BOLSONARO				
5	MPV 879/2019	24/04/2019	Apreciação Preliminar	Câmara dos Deputados

	EMENTA	Altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009.		
6	MPV 1045/2021	27/04/2021	Apreciação Preliminar	Senado Federal
	EMENTA	Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento da covid-19 no âmbito das relações de trabalho.		
7	MPV 1068/2021	07/09/2021	Apreciação Preliminar	Congresso Nacional
	EMENTA	Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais.		

Os governos Temer e Bolsonaro tiveram três MPs rejeitadas e o governo Dilma 2 teve uma MP rejeitada, todas em apreciação preliminar quanto à admissibilidade dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância. A maioria (quatro) teve como Casa legislativa de rejeição a CD, duas o Senado e uma o Congresso Nacional. Ressalte-se que a última, a MP nº 1068/2021 foi uma tentativa frustrada do governo Bolsonaro de alterar o chamado “marco legal da internet”, buscando limitar a remoção de conteúdos considerados ilegais em redes sociais, em meio às investigações desencadeadas pelo STF no Inquérito das *Fake News*. Como veremos no tópico seguinte, esta MP também foi devolvida. As sete MPs rejeitadas representam 1,19% das que tiveram o período de tramitação completo no CN.

Porém, mesmo com seu ímpeto em usar excessivamente de MPs, o governo Bolsonaro não conseguiu alcançar o recorde por governo de MPs rejeitadas a partir de 2001, que é dos governos FHC2, com 14 MPs rejeitadas (3 na apreciação preliminar e 11 no mérito), e Lula 1, com 10 MPs (7 na apreciação preliminar e 3 no mérito).

2.2.6 Comparativo das MPs devolvidas

O instituto ou incidente de devolução de MPs, embora tenha sua constitucionalidade contestada por parte dos autores que se debruçam sobre o tema, sob o argumento principal de que, em face da ausência de previsão constitucional expressa, a devolução não poderia ocorrer, tem sido aplicado em circunstâncias consideradas excepcionais desde a CF/88 pelo CN. Apesar disso, esse mecanismo de não aceitação da entrada das MPs no processo legislativo do CN e, com isso, de interrupção da vigência das MPs, materializa-se em um instrumento político a cargo do Presidente do Congresso Nacional para rebater as tentativas do Executivo de iniciar proposições com pretensão vício de inconstitucionalidade desde sua iniciativa no processo legislativo.

Esse tema será melhor explorado no capítulo seguinte, quando da abordagem sobre os possíveis desvios de finalidade na utilização das MPs. Por hora, o quadro a seguir, confeccionado pelo CEDI, traz a discriminação das MPs devolvidas desde o advento da Carta Magna de 1988 com os respectivos argumentos normativos para sua devolução:

TABELA II – MPs DEVOLVIDAS A PARTIR DE 88	
Medida Provisória	Devolução – Argumento
MP nº 33/1989	Constituição Federal – Art. 84 (XXV)
MP nº 446/2008	Regimento Interno do Senado Federal – Art. 48 (XI).
MP nº 669/2015	Regimento Interno do Senado Federal – Art. 48 (II, XI).
MP nº 886/2019 ²⁹	Constituição Federal – Art. 62 (§10); Regimento Interno do Senado Federal – Art. 48 (II, XI).
MP nº 979/2020	Constituição Federal – Art. 206 (VI), Art. 207; Regimento Interno do Senado Federal – Art. 48 (XI)
MP nº 1068/2021	Constituição Federal – Art. 2º, 44, 48, 62; Regimento Interno do Senado Federal – Art. 48 (XI).

Denota-se que o governo Bolsonaro alcançou uma liderança negativa com a devolução integral de duas MPs – a MP nº 979/2020, que tinha como objeto permitir a nomeação de reitores sem consulta às universidades, e a MP nº 1068/2021, que limitava a remoção de conteúdos em redes sociais, chamada pelos opositores de MP das *fake news*.

2.3 Análise Complementar com Dados Qualitativos das MPs

As MPs podem ser ainda divididas em duas grandes espécies de acordo com suas características específicas e também pela regência normativa da tramitação interna: as MPs que são transformadas ou convertidas em leis (textos normativos) e as MPs de crédito extraordinário – CE ou MPs orçamentárias, que são aquelas que tem o condão de alocar recursos orçamentários para situações de urgência e relevância, tais como situações de calamidade pública decorrentes de efeitos devastadores de chuvas, secas prolongadas, o contexto da pandemia do coronavírus – Covid-19, etc. Em ambos os casos de utilização das MPs, percebe-se

²⁹ A MP nº 886/2019 formalmente foi considerada parcialmente devolvida pelas informações trazidas pelo CEDI, uma vez que o Ato Declaratório CN nº 42/2019 devolveu partes desta MP, considerando sem efeito (não escritas) as alterações que fez na Lei 13.844/2019. A parte restante, que foi apreciada, foi transformada na Lei 13.901/2019.

da análise de sua tramitação que muitas vezes ocorre o chamado “efeito carona”, quando os parlamentares se aproveitam para incluir emendas que tragam ganho de capital político junto ao seu eleitorado.

No caso das MPs que preveem a alocação de créditos extraordinários, as chamadas MPs de crédito, os parlamentares se aproveitam desse efeito carona, no mais das vezes, para incluir determinadas emendas orçamentárias de seu interesse, o que acaba antecipando ou potencializando a aplicação de recursos destinados às emendas parlamentares do orçamento ordinário. Não é incomum que esse interesse acabe distorcendo a temática original das MPs, contrariando dispositivo da Resolução CN nº 01/2006³⁰, que impede deputados e senadores de apresentarem emendas modificando a destinação original dos recursos das MPs de crédito, uma vez que as emendas só podem ser direcionadas para o cancelamento de dotação ou para o texto da norma.³¹

É o que ocorreu, a título exemplificativo, com a MP nº 709/2015, transformada na Lei nº 13.275/2016, durante o mandato de Dilma 2. Neste caso específico, ocorrido na alocação de recursos para o Ministério do Turismo, o governo já havia empenhado R\$ 69,22 milhões, dos R\$ 72,75 milhões previstos, o que comprometeu o remanejamento para suprir as reivindicações inseridas nas emendas de comissão da então senadora Rose de Freitas (PMDB-ES). Para atender a demanda da senadora, cujas emendas foram destinadas a beneficiar municípios do ES atingidos pelo rompimento da barragem de Mariana (MG), a solução foi cancelar parte dos recursos inicialmente destinados pela mesma MP ao Ministério do Turismo (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2016).

Nessa esteira, chama atenção também que as MPs de crédito extraordinário – CE ocupem um percentual relevante em relação ao total de MPs editadas no período analisado, com destaque para o governo Bolsonaro, que foi o que mais usou dessa possibilidade, ou seja, editou 69 MPs de crédito, que equivale a 28,63% do

³⁰ Esta norma do CN prevê as disposições para a tramitação das leis orçamentárias, incluindo as de crédito extraordinário decorrentes de MP, no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

³¹ Resolução CN 01/2006:

(...)

Art. 45. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito do mesmo órgão orçamentário e do mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos. [*\(Artigo com redação dada pela Resolução nº 3, de 2015-CN\)*](#)

total de MPs, porém a maioria perdeu a eficácia (49 ao todo). Este quantitativo corresponde a 71,01% do total de MPs do governo Bolsonaro que perderam a eficácia por falta de apoio no CN, circunstância esta que provavelmente serviu de parâmetro para orientar uma modificação na visão sobre a forma de relacionamento do Executivo com o CN durante a apreciação dessas proposições.

É importante pontuar que a maior parte das MPs dessa espécie que perderam a eficácia, no entanto, ocorreu de 2019 até o primeiro semestre de 2020, período no qual o atual governo teve severas dificuldades de formar sua base de apoio no CN porque, de início, relutava, segundo os posicionamentos públicos do atual presidente, em se aliar aos partidos que formavam, desde o primeiro governo FHC, o bloco de centro-direita que dava sustentação às bases governistas com vistas à aprovação da agenda legislativa do Executivo no Congresso. Porém, esta ampla coalizão sempre foi mantida com o franqueamento de indicações de lideranças políticas ou agentes de confiança destes políticos no primeiro e segundo escalão de ministérios e empresas estatais.

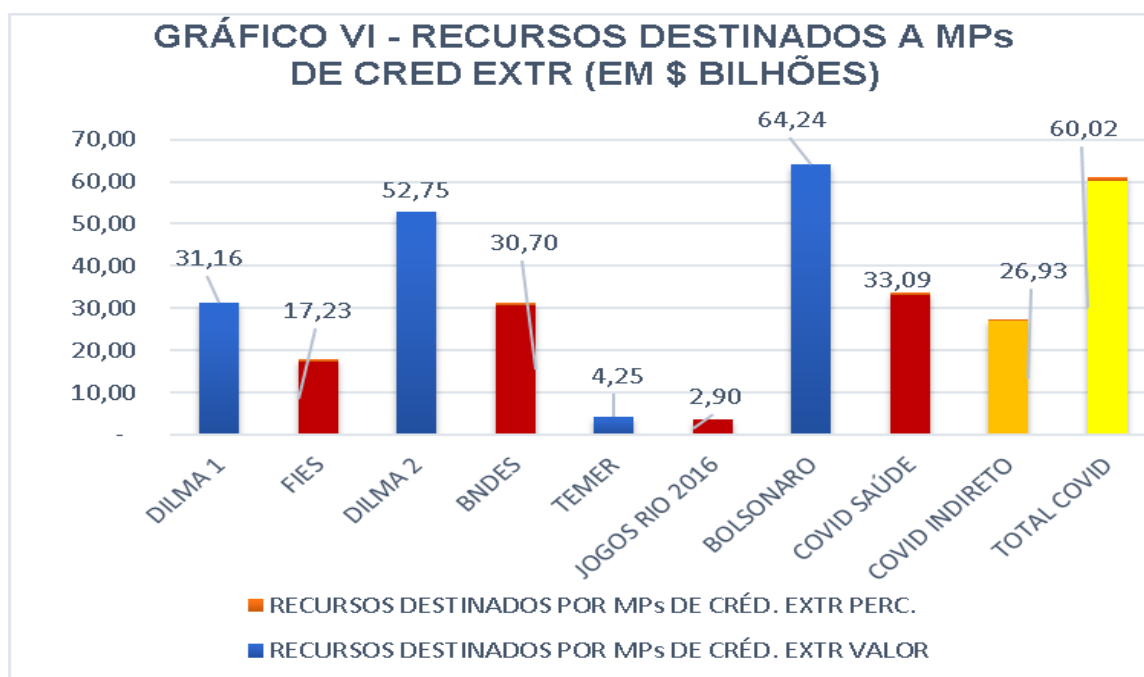
As dificuldades que o governo Bolsonaro teve para levar a cabo sua agenda legislativa, somadas ao fato de sua visível inabilidade em negociar com o conjunto de lideranças do CN, levaram o atual governo, ao contrário das promessas de campanha, a se aproximar e utilizar como tábua de salvação de uma aliança com o velho fisiologismo da coligação dos partidos de centro-direita, o chamado Centrão, que outrora foi considerado o principal ator coletivo nos escândalos recentes de corrupção, tanto do “mensalão” quanto do “petrolão”³² nos governos capitaneados pelo PT, o que demonstra que há uma barreira que parece intransponível nas tentativas de mudança dessa forma de coalizão à base de trocas no mais das vezes destituídas de espírito republicano.

Dessa forma, a partir dos efeitos severos na economia atual decorrentes da pandemia da Covid-19, o atual governo então foi de certa forma pressionado pela opinião pública a buscar uma forma de entendimento com as lideranças no CN, que resultaram em uma relativa melhoria da tramitação e aprovação das MPs a partir principalmente do início de 2021, sendo que as de crédito somaram 20 MPs dentre aquelas que tiveram tramitação completa até agosto de 2022, o que corresponde a

³² Também rotulado de “quadrilhão do PT”, pois envolveu outras estatais além da Petrobrás e agentes políticos de vários partidos do CN, como PMDB, PP, PR, PL, PSD, dentre outros que formavam a forte base de coalizão nos quatro mandatos do PT no governo federal.

29,9 % de êxito, a grande maioria direcionada para aplicação de recursos no enfrentamento da pandemia, quer seja com os auxílios emergenciais à parcela da população, quer seja para uso na saúde. Em segundo lugar, no que tange ainda ao percentual relativo de MPs de crédito em relação ao total de MPs editadas, ficou o governo Dilma 2 com 20,34% de MPs de crédito (12 ao todo). Neste ponto específico, a grande diferença a maior na edição de MPs de crédito do governo Bolsonaro em relação ao governo Dilma, por exemplo, a despeito de materializar um uso excessivo, pode ser justificada em grande parte pelo contexto excepcional da pandemia.

O gráfico seguinte traz o detalhamento dos recursos destinados às MPs de CE nos quatro governos:



Dessa forma, a partir de uma análise mais profunda, tendo como parâmetro o montante de recursos alocados, o governo Bolsonaro foi o que destinou o maior montante de recursos, ou seja, cerca de 64,24 bilhões por meio de MPs de CE, sendo que deste total 60,02 bilhões foram destinados ao enfrentamento da Covid-19, o que representa 93,42% em relação ao montante total destinado de CE para as MPs nesta modalidade.

Em segundo lugar, fica novamente o governo de Dilma 2, com 52,78 bilhões, mesmo com o período do mandato encurtado, sendo que parte considerável dos recursos teve destinação questionável para utilização nas chamadas “pedaladas

fiscais” do governo para quitar dívidas com o FGTS e BNDES³³. As MPs nº 686 e 702/2015 destinaram em conjunto, por exemplo, cerca de R\$ 30,7 bilhões para quitação destas dívidas, sendo que esta última MP destinou cerca de R\$ 26,09 bilhões, valor que representou mais da metade dos recursos totais destinados por ela (R\$ 37,60 bilhões), o que foi um dos fatores de motivação para o início do processo de *impeachment* da presidente Dilma. Em outubro de 2016, após análise minuciosa pelos auditores do TCU, o relatório resultante, com parecer contrário à aprovação das contas presidenciais de Dilma, aprovado por unanimidade pelos ministros daquela Corte de Contas, foi entregue ao Senado pelo presidente do TCU, ministro Aroldo Cedraz, e pelo ministro José Mucio, apontando cerca de dez irregularidades nas contas de Dilma Rousseff. Entre elas, a omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao BNDES e ao FGTS no decorrer do exercício de 2015 (AGÊNCIA SENADO, 2016).

Segundo a notícia da Agência Senado (2016), entre outras irregularidades apontadas, o TCU também afirmou que o governo voltou a usar recursos do Banco do Brasil para pagar despesas do Plano Safra, além de ter aumentado despesas quando já se tinha conhecimento de que era necessário cortar gastos para cumprir a meta fiscal prevista para o ano, somado ao fato de que esta já era a segunda vez que a ex-presidente teve as contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União, juntamente com o exercício de 2014. As chamadas “pedaladas fiscais”, operações de crédito junto a bancos públicos, acabaram se transformando na principal alegação para a aprovação do *impeachment* de Dilma pelo CN.

Segundo a Agência Câmara de Notícias (2015), a Comissão Mista de Orçamento (CMO) disponibilizara no início de novembro de 2015 o documento do governo Dilma 2, que detalhava o passivo do Tesouro Nacional com as chamadas “pedaladas fiscais”, cujo estoque a pagar em 31 de dezembro de 2015 alcançaria os R\$ 57,013 bilhões. Esse número se refere ao somatório da dívida de 2014, acrescida das obrigações deste ano e dos encargos sobre essa dívida.

Importante ressaltar que uma das manobras utilizadas para a mitigação dos questionamentos na aprovação de MPs que tragam em seu bojo alguma possibilidade de polêmica costuma ser a destinação mesclada de recursos

³³ O Tribunal de Contas da União – TCU julgou as contas de Dilma Rousseff irregulares no exercício de 2015, o que influenciou favoravelmente a abertura de processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff no ano seguinte.

orçamentários, de tal forma que parte deles sejam aplicados em áreas meritórias, que efetivamente se consubstanciem em situações de urgência e relevância, como foi o caso do item 6 da Exposição de Motivos - EM nº 00218/2015 MP, que motiva a utilização de R\$ 2,5 bilhões do total de R\$ 37,60 destinados pela MP nº 702/2015, ao Ministério da Saúde, para enfrentamento de epidemias de dengue, chikungunya e zika vírus.

No governo Temer, houve também parte dos recursos das MPs de CE destinados aos jogos olímpicos e paralímpicos do Rio/2016, no total de R\$ 2,9 bilhões, por meio da MP nº 736/2016, despesas realizadas em meio a um ambiente envolto de várias ações de combate aos esquemas de corrupção, que posteriormente levaram à prisão do ex-governador Sérgio Cabral e ao afastamento e também prisão do então governador Luiz Fernando Pezão.

Sobre esse aspecto, não se pode deixar passar em branco também que houve enormes críticas da opinião pública em geral e da grande mídia brasileira sobre a condução dos recursos a cargo do Ministério da Saúde no governo Bolsonaro para enfrentamento da pandemia da Covid-19, que resultou em uma ampla investigação no âmbito da CPI da Covid no Senado Federal, em que foram feitos severos questionamentos a possível favorecimento de empresas fabricantes de vacinas emergenciais para prevenção e combate à doença, no chamado “Caso Covaxin”, em detrimento de outras empresas que supostamente estavam em processo mais adiantado de comprovação de eficácia de suas vacinas, como, por exemplo, a fabricante Pfizer.³⁴ Em suma, houve uma politização das contratações de vacinas que ensejou atrasou no cronograma de disponibilização dos imunizantes para a população e, por isso, contribuiu para o aumento do número de vítimas fatais.

Outro exemplo de uso de MP que pode ser considerado anômalo, a despeito da importância do investimento na educação universitária, foi a destinação por crédito extraordinário no governo Dilma 1 de 17,23 bilhões para o financiamento estudantil pelo Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, que representa 55,29% do total de recursos destinado aos CE, uma vez que este tipo de investimento poderia ser perfeitamente previsto no orçamento ordinário, ao menos a partir do segundo ano de mandato. Ou seja, comprovada a imprescindibilidade, o Executivo

³⁴ A Procuradoria-Geral da República, por meio de sua subprocuradoria, posicionou-se pelo arquivamento do inquérito do Caso Covaxin, porém o pedido foi negado pela relatora do processo no Supremo Tribunal Federal – STF, ministra Rosa Weber, que determinou a continuidade da investigação.

poderia tê-lo incluído no orçamento corrente em pelo menos três anos como demanda meritória. Programas estruturais como esse não podem ficar à mercê de inclusão por MPs de CE e sujeitos, portanto, à imprevisibilidade na sua execução decorrente da dependência das barganhas políticas que se aproveitam das situações de falta de urgência para negociar contrapartidas corporativistas.

Frise-se que a utilização de MPs de CE como “tapa-buraco” em programas que deveriam ter lastro estrutural não são a solução para o problema da escassez orçamentária. Pelo contrário, agravam-no ainda mais, pois esse contexto tem que ser enfrentado com o combate às suas causas-raízes, que são a baixa qualidade no gasto, sobretudo pela ausência de planejamento de longo e médio prazo, a descontinuidade administrativa com as mudanças nos comandos políticos nos principais órgãos executivos do Estado, enfim, pela ausência de cultura de planejamento de políticas públicas de Estado, mais do que de um governo apenas³⁵.

Em outras palavras, caso houvesse a previsão no orçamento ordinário, esse programa não necessitaria de tratamento excepcional com as MPs de CE e ficaria menos sujeito, portanto, a cortes sazonais, privilegiando o bom planejamento das ações governamentais. Além disso, programas estruturais de financiamento estudantil devem ser geridos com base em indicadores voltados para sua gestão coordenada com medidas de facilitação de ingresso dos jovens profissionais no mercado de trabalho, o que reduziria, dentre outras coisas, o alto grau de endividamento de estudantes com o Fies, que se agravou com a pandemia, cujo total estimado em 2022 chega a R\$ 6,6 bilhões (AGÊNCIA SENADO, 2022).

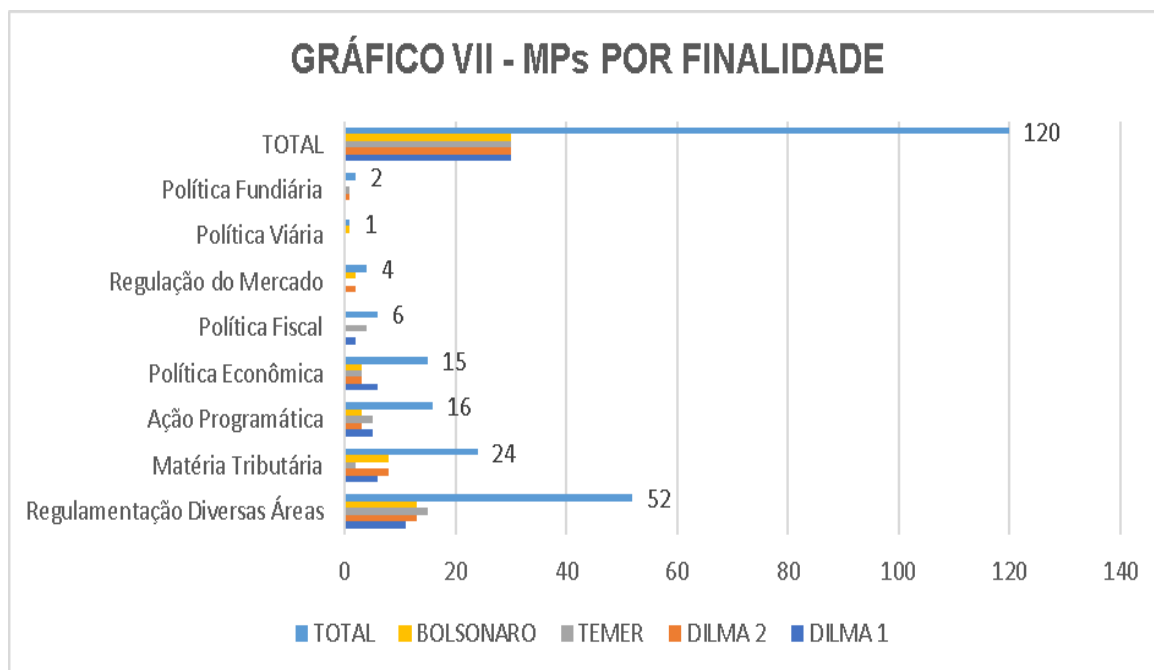
Outro caso, ainda, de uso de MP que representa um desvio explícito de sua finalidade envolve as MPs nº 917/2019, editada em 31/12/2019, e de nº 1025/2020, de 31/12/2020, aprovadas e transformadas, respectivamente, nas Leis nº 14.009/2020 e 14.159/2021, cujo objeto de alteração legislativa incidiu sobre o mesmo dispositivo, art. 125, inciso II, da Lei 13.146, de 6 de julho de 2015, no

³⁵ Nesse sentido, o ensaio feito por Gilberto Bercovici (CONJUR, 2016) aponta o cerne da questão para a ausência de compatibilização do sistema orçamentário do governo federal – sobretudo do Plano Plurianual, PPA – com a previsão do art. 165, § 4º da C.F./88, que determina que esse sistema seja compatível com os demais planos nacionais, regionais e setoriais do texto constitucional. Essa ausência de compatibilização ficou latente por exemplo com a explícita falta de integração entre o governo federal e os Estados nas medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19., ainda que parte dos problemas poderia ter sido mitigada com iniciativas de coordenação pelos Órgãos da Administração Federal como o Ministério da Saúde. Isso vale também para outras áreas como a Educação, pois programas como o FIES devem ser desenhados e geridos de forma coordenada com iniciativas de inserção no mercado de trabalho por exemplo, o que iria contribuir para a redução dos níveis de desemprego atuais.

sentido de aumentar o prazo original de adoção de requisitos de habilitação, previstos na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência, para os tradutores e intérpretes da Libras, que era de 48 meses, passando para 60 e depois para 84 meses. Essas alterações, com curtíssimo lapso temporal entre elas, mesmo com a tentativa de se justificar pelo contexto da atual pandemia, não se mostram suficientes como argumento possível de defesa do pressuposto de urgência, pois demonstram mais uma circunstância de ausência de planejamento no controle das demandas de iniciativa por MP pelo Executivo de então.

Partindo para a análise das MPs de texto, que representam a viabilização da agenda legislativa do Executivo, no mais das vezes como iniciativa de regulamentação das várias áreas temáticas, mormente de competência legislativa da União, insculpidas no art. 22 da CF e relativizadas com as ressalvas do art. 62 também da CF, normalmente os objetos de discussão que envolvem a tramitação das MPs no CN se dividem em áreas temáticas que se aproximam das subdivisões temáticas das consultorias do CN, como, por exemplo: trabalho e emprego; agricultura, pecuária e pesca; administração pública; cidades e desenvolvimento urbano; dentre outras.

Entretanto, fazendo-se um esforço de classificação das MPs segundo seu objeto de afetação ou área incidente de regulamentação, procurou-se tabular uma amostra reduzida dos dados coletados sobre as MPs no CN nos últimos quatro governos, de aproximadamente 20% do total daquelas que tiveram seu ciclo de tramitação completado, ou seja, 120 MPs de um total de 590. Na tentativa de se buscar a homogeneidade da comparação, foram selecionadas as 30 primeiras MPs de cada um dos governos, que normalmente representam as demandas mais prementes de início dos governos, que foram assim classificadas conforme gráfico a seguir pela finalidade da regulamentação:



A principal motivação para destinação das leis oriundas das MPs, ou seja, que recebeu a incidência de normatização original ou alteração de norma já existente foi a regulamentação das diversas áreas de atuação do ente governamental federal, que envolvem um espectro dilatado de incidência normativa, passando por: regras de estruturação, composição de cargos e contratação de pessoal; regulamentação de políticas a cargo dos órgãos da administração pública; disposições sobre contratos, convênios públicos, termos de cooperação, etc; autorizações sobre o mercado de inserção de estatais; alteração de regimes jurídicos, previdenciários e sobre as carreiras da administração pública federal, bem como regras gerais sobre o serviço público; regras especiais para circunstâncias excepcionais que envolvem a administração pública federal³⁶; alterações em códigos que regem as normas federais, como alterações no trânsito; leis que alterem as disposições sobre concessões, permissões, parcerias e afins dos serviços públicos em geral; etc. Este grupo foi o que recebeu a maior parte das iniciativas de MPs, ou seja, 52 de um total de 120 nos quatro governos, o que mostra a necessidade que os presidentes tiveram de alterar as regulamentações existentes nas diversas áreas para se desincumbirem de suas atribuições republicanas.

Num segundo grupo, ficaram as MPs que dispõem sobre matéria tributária, com 24, que corresponde a 20% do universo da amostra de normas selecionada, o

³⁶ Um exemplo aqui foi a MP nº 679/2015, que trouxe regras especiais a vigorarem durante o período dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

que mostra que há dificuldades de governabilidade dos chefes do Executivo em face da necessidade de alteração das normas pela via prioritária de iniciativa por MP.

Merece reflexão o fato de que, dada a dificuldade de se empreender uma reforma tributária no sistema jurídico brasileiro, não parecer haver uma razão clara para que algumas iniciativas, que não se pode dizer perfazem um percentual pequeno (cerca de 20%) consigam superar a barreira da ausência de consenso político, o que nos leva a perceber que há fortes indícios de ocorrência de atendimento a setores específicos que são “apadrinhados” com subvenções, isenções, reduções de alíquotas tributárias, enfim, uma sorte de desonerações, que muitas vezes não representam a prioridade efetivamente meritória que se pretende dar pela via da função distributiva (redistribuição) ou progressiva na incidência dos tributos.

Obviamente, seria necessária uma análise com maior profundidade, que não cabe no tema desenvolvido, para se aferir quais as áreas específicas que são priorizadas e por que os congressistas não se debruçam sobre os pontos necessários de uma reforma tributária que propicie o efetivo desenvolvimento das atividades econômicas no país.

Sobre esse aspecto, lideranças importantes do CN, tais como os presidentes das eleições de 2022 Ciro Gomes e Simone Tebet, defendem a tramitação dessa reforma logo após as próximas eleições, afirmando inclusive que já existe uma proposta pronta, com parâmetros de redistribuição tributária.

Num terceiro grupo, ficaram as MPs que tratam de ações programáticas de governo, tais como instituição de programas, políticas públicas, etc., que contribuíram na amostra selecionada com 13,33% (15 iniciativas), ou seja, o Executivo federal se viu na necessidade de empreender ações programáticas pela via de MP, o que apesar de demonstrar a preocupação com a execução de políticas públicas em geral, demonstra, *a contrario sensu*, as imperfeições do sistema de planejamento federal pela ótica transversa da iniciativa por MP, pois ações como, por exemplo, o financiamento estudantil universitário não deveriam necessitar desta via para serem efetivadas, principalmente a partir do segundo ano de mandato, uma vez que as peças programáticas de implementação destas ações – plano plurianual – PPA, lei de diretrizes orçamentárias – LDO e lei orçamentária anual – LOA – podem em alguma medida sofrer aperfeiçoamento, inclusões e exclusões de acordo com a prioridade.

Outro ponto que chama a atenção é que pela análise das MPs também se percebe a ausência de iniciativas de longo prazo, a exemplo do ocorrido com as obras dos grandes eventos de 2014 (Copa do Mundo) e de 2016 (Jogos Olímpicos e Paralímpicos), que muito embora não tenham deixado a desejar em organização, o mesmo não se pode dizer do cumprimento do cronograma de obras e, principalmente, das desejadas benfeitorias econômicas e sociais que deveriam ter resultado desses eventos. Infelizmente, o que mais deixaram foi um rastro de obras inacabadas e superfaturadas.

Um quarto e último grande grupo que as MPs podem ser unificadas são as MPs que regulamentaram as áreas de política econômica, política fiscal e regulação do mercado, no total de 25 iniciativas dentro da amostra selecionada, o que equivale a 20,83% somadas as três áreas conexas, o que demonstra as dificuldades que o ente federal tem na gestão dessas políticas e o faz por essa via por ser talvez mais célere. Contudo, uma vez mais falta prioridade para a visão de longo prazo e o desenvolvimento de uma cultura de Estado, que ultrapasse as ações e decisões imediatistas, de cunho apenas midiático.

Um exemplo disso são as várias turbulências que a economia brasileira passa pela ausência de investimento de longo prazo, aquele que traga estruturação dos meios de produção, como, por exemplo, as dificuldades que temos em desenvolver nossa malha de produção ferroviária e sua efetiva integração com o setor portuário, o que contribuiria sobremaneira para a redução do chamado custo Brasil e para o aumento da competitividade no mercado internacional.

No capítulo seguinte, as classificações relacionadas com as circunstâncias jurídicas de MPs rejeitadas e MPs devolvidas serão analisadas com maior profundidade a partir da exploração do conteúdo de uma amostra representativa de MPs consideradas controvertidas no período analisado para o cotejo analítico entre os resultados da pesquisa e os meios disponíveis para a aferição sobre a adequação das MPs aos pressupostos constitucionais de urgência e relevância, bem como serão verificados possíveis desvios na utilização dessas proposições.

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS DE PESQUISA

A partir do aprofundamento nos dados das MPs editadas nos últimos quatro governos, alguns aspectos de análise podem ser evidenciados pelo cotejo analítico entre os principais resultados da pesquisa e a aferição sobre a adequação do conteúdo das MPs em face dos pressupostos constitucionais para sua edição.

O primeiro ponto nevrálgico da discussão passa pela análise do significado dos termos “relevância e urgência” e se a conjunção “e” deve ter um efeito sintático aditivo ou alternativo na verificação dos pressupostos de admissibilidade a serem aferidos pelo CN. A se considerar a sistemática de aferição dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência que vem sendo adotada pelo CN, percebe-se uma subjetividade na análise, de forma que as MPs aprovadas, em sua maioria, ora têm um conteúdo aproximado de urgência, ora de relevância, ou seja, dificilmente há concomitância na presença dos pressupostos no teor das MPs.

Isso quando o rigor na aferição desses conceitos não é simplesmente substituído pela aceitação de sua fluidez com base na benevolência política decorrente de acordos entre o Executivo e as lideranças do CN com benefícios recíprocos, normalmente envolvendo a execução combinada de recursos orçamentários de emendas destinados aos ministérios e/ou órgãos subordinados com capilaridade nos redutos parlamentares na ponta da execução de ações programáticas. Dessa forma, a execução de recursos orçamentários destinados a diversos ministérios, envolvendo inclusive mais de uma região política do país em MPs de CE com objetos múltiplos de destinação, por si só sinaliza para a confirmação dessa situação.

Em outras palavras, a simples destinação no âmbito das MPs de CE de caráter múltiplo para diversos ministérios, sem que haja necessariamente uma conexão estreita da finalidade de aplicação dos recursos, é um sinalizador importante para o desvio na utilização destas MPs, mormente pela ocorrência de compadrio entre os dirigentes dos órgãos do Executivo e as lideranças

parlamentares que capitalizam politicamente o uso dos recursos destinados às regiões de suas bases eleitorais.

Ainda que os congressistas, mormente os integrantes da Comissão Mista composta para avaliar esses pressupostos previamente e no mérito, optassem por impor um rigor técnico nessa aferição, diante da fluidez com a qual estes termos têm sido tratados até aqui, salvo algumas decisões do STF que balizaram sua interpretação, a aferição sobre o atendimento a eles, como condição prévia para início da tramitação das MPs no processo legislativo do CN, não tem sido uma tarefa efetiva e homogênea ao longo dos anos, mormente pela ausência de um rol taxativo ou, pelo menos, um rol exemplificativo mínimo de filtragem inicial, a fim de apontar algumas situações que sirvam de parâmetros para indicar as condições de urgência e relevância com maior exatidão.

Isso porque as alterações empreendidas pela EC nº 32/2001, que incluíram no dispositivo do art. 62 da CF vedações, em seu § 1º, de temas a serem tratados por MPs, como, por exemplo, nacionalidade, cidadania, direito penal, processual penal e processo civil, organização do Judiciário e do Ministério Público, foram balizas importantes, no entanto insuficientes para proporcionar o esgotamento na interpretação das situações de ocorrência dos pressupostos no mundo jurídico das MPs. A vedação do art. 2º também foi importante, ao não permitir a instituição e majoração de impostos, mas o alto percentual de MPs na amostra analisada que dispõem sobre matéria tributária, com uma gama de desonerações direcionadas a determinados setores da atividade produtiva, chama a atenção para a possibilidade de interpretação enviesada dos limites de aplicação das MPs à matérias de cunho tributário, o que poderia ser suprido com a previsão de um rol de situações cabíveis que materializassem os pressupostos de urgência e relevância a ser feito por uma reforma do art. 62 da CF.

3.1 Cotejo Analítico entre os Resultados da Pesquisa e a Adequação das MPs

Para que se possa desenvolver qualquer tipo de análise sobre a atuação de cada governo na utilização das MPs, é necessária uma regressão ao ambiente inicial de seu surgimento na Assembleia Constituinte de 1987, quando havia um ambiente de expectativas para se instalar um sistema parlamentarista no Brasil. A

esse respeito, Santi (2008, p. 2-3) faz uma retrospectiva histórica dessa época, da qual é pertinente colacionar os seguintes trechos:

Com certeza, um dos mais óbvios exemplos de continuidade das regras e das práticas nas instituições estatais é o instrumento da medida provisória, que vem preenchendo, na essência – apesar de algumas peculiaridades –, o papel que fora desempenhado pelo decreto-lei no regime militar, particularmente na sua segunda metade, quando os atos institucionais foram menos empregados.

A história da medida provisória – MPV, enquanto tal, remonta à tentativa de uma parcela expressiva dos Constituintes de 1987/8 de implantar no Brasil o parlamentarismo. Durante a parte inicial dos trabalhos constituintes, os proponentes da medida provisória – inspirados no modelo italiano¹ – a conceberam como um instrumento excepcional e ágil, necessário ao funcionamento do pretendido sistema parlamentar e democrático de governo, o que a diferenciaria, portanto, de um mecanismo de arbítrio como o decreto-lei. (...)

Durante as primeiras etapas da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/8, o sistema parlamentarista de governo foi aprovado nas subcomissões e comissões temáticas, fazendo sentido, portanto, que os constituintes também continuassem a aprovar o instrumento da MPV. Posteriormente, todavia, a aprovação da emenda de autoria do Senador Humberto Lucena, propondo a manutenção do sistema presidencialista, não foi acompanhada da exclusão da MPV do texto constitucional em elaboração. Muito antes de se supor que a manutenção da MPV, no texto, tivesse decorrido de “esquecimento” ou de falta de adequada sistematização das diferentes partes do projeto, há que se reconhecer que as principais causas desse fato foram a tendência centralizadora do Poder Executivo – bem presente à época (e ainda hoje, seguramente) – e a transição democrática negociada na década de 1980, sem rupturas abruptas com o regime anterior, o que evitou a criação de um ambiente propício a maiores transformações institucionais durante a Assembleia Nacional Constituinte.

O Poder Executivo, então chefiado pelo Presidente José Sarney – conciliando seus interesses com o bloco de centro-direita denominado “Centrão” –, conseguiu obter da Assembleia Constituinte a aprovação dos cinco anos de mandato presidencial e assegurou a conservação de um instrumento legislativo nas mãos do Chefe de Governo: a medida provisória. (Grifamos)

Percebe-se que a aprovação das MPs surgiu em um ambiente de pretensa aprovação do sistema parlamentarista, que apesar de não ter vingado, ainda mantém dispositivos que levam doutrinadores a classificarem nossa Constituição como parlamentarista.

Nesse sentido, um primeiro ponto seria a própria previsão de edição de MP pelo Executivo como forma possivelmente de balancear e evitar o desequilíbrio de forças em favor do Legislativo. Um segundo ponto que se infere é que, como consequência lógica desse contexto, ocorrem intensos debates entre os cientistas políticos que classificam nosso sistema como semipresidencialista ou mais além

como semiparlamentarista. O terceiro ponto a se considerar é a grande influência do chamado “Centrão” desde a época da Constituinte até hoje, que reforça ainda mais a estreita ligação entre o presidencialismo de coalizão e a utilização das MPs no decorrer de pouco mais de três décadas.

Fazendo uma retrospectiva do movimento de utilização das MPs a partir da CF/88, em apertada síntese, tomando-se por parâmetro os alvos das comparações aqui levadas a efeito, depreende-se que nenhum Presidente declinou do instituto das MPs desde a redemocratização. Assim, o que se percebe é que para além de medidas utilizadas em caso de relevância e urgência, as MPs se tornaram uma prática habitual no governo de qualquer Presidente, sendo instrumentos fundamentais para estruturar, até certo ponto, a relação entre o Executivo e o Legislativo.

Ao se debruçar sobre a temática em apreço, Cunha (1999, p. 35-36) assim se pronunciou, *in verbis*:

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.

Da leitura desses dispositivos doutrinários, constata-se a condenação, aliada à lamentação, da simples existência das MPs, vistas como uma usurpação das atribuições do Poder Legislativo pelo Executivo e o seu uso injustificado. Por conseguinte, o fato de a Constituição fazer das MPs um recurso institucional à disposição do Executivo, sem uma melhor regulamentação das situações que o ampara, implica um desenho institucional equivocado e disfuncional, cujos resultados práticos só o confirmam. É este o pensamento de 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 legislação 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.

Nessa perspectiva, as medidas provisórias vêm sendo usadas à exaustão pelos Presidentes, sob o escopo de garantir a governabilidade. Sob esse prisma, mister se faz ressaltar que o instituto nasceu na Assembleia Constituinte justamente sob essa prerrogativa. Entre os constituintes havia um consenso de que o Executivo deveria ser incisivo e diligente para dar vazão aos inúmeros anseios sociais que se verbalizavam no processo democrático. Todavia, repudiava-se a ideia de um Executivo autoritário e centralizador, marca do período militar, que legislava por meio de decretos-lei (BEDRITICHUK, 2016).

Cumprir, todavia, que o uso abusivo e sem o menor controle de medidas provisórias acabou se tornando corriqueiro na tentativa de resolução dos problemas mais mezinhas do Estado, reduzindo o processo legislativo a uma função meramente legitimadora de (bio) políticas governamentais (OLIVEIRA, 2002, p. 140). Aliado a esse fato, a desarmonia entre os Poderes se tornou incontestável frente ao agigantamento do Poder Executivo, o qual se utilizou, excessivamente, de um expediente que remonta a regimes totalitários, qual seja, as medidas provisórias, sobretudo na comprovação de sua superedição a partir de 2001, em que se mostrava um contexto de desequilíbrio mais favorável ao Executivo, que ocasionou uma reação paulatina do Legislativo no sentido de ocupação de terreno e retomada de seu papel de preponderância nas ações legislativas, ainda que possa ser questionável, como veremos, que esta disputa de poder tenha sido sempre efetiva.

Giorgio Agamben (2004, p. 32) preleciona, de modo inequívoco e esclarecedor, no sentido de que “o parlamento não é mais um órgão soberano a quem compete o poder executivo de obrigar os cidadãos pela lei: ele se limita a ratificar os decretos emanados pelo Poder Executivo”. Com efeito, conforme assevera Juliana Ferreira (2014, *on-line*):

A medida provisória é instrumento de governabilidade, um “cheque em branco para o presidente legislar sobre qualquer assunto”. Independentemente da posição partidária do chefe do governo, o Congresso tende a converter a medida em lei após a sua expiração, o que fortalece o Executivo (...). O Executivo é o responsável pela maior parte da aprovação de leis no país. Toda semana o Presidente edita uma medida provisória, que vai desde homenagens até mexer na economia, sem discussão com a Câmara e o Senado.

Nessa senda, o uso indiscriminado, aliado à vulgarização do instituto, fez com que se criassem limitações às medidas provisórias. A Emenda Constitucional nº 32, criada em 2001, vedou medidas provisórias relativas à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil, organização do Judiciário e do Ministério Público, planos plurianuais, orçamentos e créditos suplementares.

Assim, embora haja ainda grande controvérsia sobre os pilares efetivos de previsão constitucional para a admissibilidade das MPs, não se pode desconsiderar que houve avanços significativos até a alteração do seu rito pela EC nº 32/2001, mormente pela previsão de apenas uma prorrogação de prazo por 60 dias, totalizando 120 dias de prazo máximo para aprovação pelo Congresso Nacional, vedando-se assim as infinitas reedições que aumentavam a insegurança jurídica sobre os efeitos da aplicação das MPs como norma jurídica, além das limitações materiais, apreciação prévia por comissão mista, apreciação em Casas separadas, juízo prévio de admissibilidade dos pressupostos de relevância e urgência e, por fim, o trancamento de pauta.

Seguindo essa linha de raciocínio, o novo modelo das medidas provisórias permitiu ao governo não apenas inovar o ordenamento jurídico de imediato, mas também o controle da pauta do Congresso Nacional, poder nada desprezível no âmbito do presidencialismo de coalizão. Todavia, após a aprovação da EC nº 32/2001, o número de medidas provisórias editadas aumentou de forma significativa. A figura do trancamento de pauta não constrangeu os Presidentes na edição de

MPs. Pelo contrário, foi um incentivo institucional ao Presidente para controlar a agenda do Congresso (PEREIRA *et al.*, 2008).

Não obstante, a possibilidade de interferir na pauta do parlamento sem ter de negociar com os líderes e a previsibilidade de que a matéria seria votada em no máximo 120 dias, incentivaram o uso das MPs pelo Executivo, a despeito da inconveniência do trancamento de pauta (MACHIARELLI, 2009).

Insta, ainda, observar que mesmo desautorizados a reeditar medidas provisórias, os Presidentes continuaram a fazer delas instrumentos indispensáveis de governo. Sob tal ambulação, o poder de inovar o ordenamento jurídico de imediato e o poder de interferir na agenda do Congresso outorgaram à medida provisória valor especial no quadro partidário fragmentado do Brasil, legando ao Presidente prerrogativa útil na aprovação de sua agenda legislativa. Com efeito, é visível a assertiva de que o uso dispersado, trivial e incontido das MPs desde o ano de 1988 indica que ela se caracteriza muito mais como um instrumento de coordenação da coalizão governamental do que uma imposição legiferante do Presidente. A aparente usurpação legislativa do Congresso aparece como uma delegação estratégica de poderes ao Presidente. Com isso, os poderes do Presidente seriam um instrumento de “solução de barganhas horizontais”, mais do que de “controle vertical sobre o Legislativo” (FIGUEIREDO *et al.*, 2012).

Roborando o assunto, ao alterar imediatamente o *status quo*, a medida provisória confere ao Presidente um arguto apanágio em relação a barganha de seu programa de governo. Tal fato se vislumbra porque o Congresso não delibera entre a manutenção do *status quo* e uma situação em que a medida seria aprovada. Assim, quando a medida provisória passa a vigorar já no ato de sua edição, a escolha que cabe ao Congresso é entre o *status quo* alterado por ela e uma situação em que a medida provisória é rejeitada após ter vigorado por certo tempo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1997).

Consoante noção cedida, o Executivo, ao emitir MPs de forma incongruente, fomenta o uso abusivo desse instrumento e a conseqüente usurpação dos poderes legislativos que cabem ao Congresso Nacional. Assim, por se tratar de uma discussão em torno da teoria dos três Poderes, o Judiciário possui o encargo de reequilibrar a relação entre Executivo e Legislativo, através do controle de constitucionalidade. Verdade seja dita, caso o Judiciário não atue com freio e contrapeso ao Executivo, contribui e chancela para os abusos cometidos.

Nas palavras de Pessanha (2000, p. 72):

A autonomia em vigor significa a usurpação da função legislativa pelo Executivo. No caso da medida provisória, com a conivência do próprio Legislativo, que abdicou de suas prerrogativas de controle, fiscalização e, principalmente, de responsável maior pelo ato Legislativo. Com isso, o Executivo no Brasil preserva o controle sobre as instituições que tem por finalidade controlá-lo. Desse modo, o controlado controla o controlador, numa inversão férrea da lógica democrática.

O contexto posterior à EC nº 32/2001 remetia a uma prevalência da agenda legislativa do Executivo no CN, principalmente com a combinação MP x sobrestamento da pauta, o que não afetou muito a tramitação das MPs nos últimos anos, principalmente a partir do balizamento de decisão trazida pelo STF, ao considerar acertada a interpretação da Câmara dos Deputados³⁷ de que o trancamento da pauta de votação por MPs atinge apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de ser tratada por medida provisória. Inobstante isso, como se percebeu da prática do processo legislativo, os congressistas acabam cobrando caro por esse apoio, quer seja na forma de carona no retorno político das MPs com conteúdo meritório, quer seja na interdependência com as negociações de emendas parlamentares, o que inclui o efeito carona também nas MPs de CE que contemplam objetos de execução em vários ministérios com o beneficiamento das bases eleitorais dos parlamentares nas diversas regiões.

Em um exercício de aproximação do cenário posterior à EC nº 32/2001 com o da análise da utilização das MPs no período dos últimos quatro governos, o que se observa, precipuamente, é que aquela emenda constitucional propiciou desinflacionar as excessivas reedições das MPs ao lado de uma busca de retomada de equilíbrio nas relações do Legislativo com o Executivo, porém o domínio deste ainda prevalece na agenda legislativa. Como efeito reflexo da supremacia do Executivo no processo legislativo via MPs, surgiu um comportamento anômalo dos congressistas com as inserções das chamadas emendas “jabutis”, que em sua quase totalidade ou não guardavam nenhuma ligação material com o objeto original das MPs ou guardavam apenas relativa conexão com este, o que ensejou a participação do Poder Judiciário, materializada nas decisões do STF sobre o tema.

³⁷ Neste sentido, ver MS nº 27.931 DF, de 29/06/2017. (STF, 2017)

Nesse sentido, a participação do STF contribuiu para a modificação do comportamento dos congressistas sobre a necessidade de aferir previamente os pressupostos de relevância e urgência, impedindo de prosseguimento pelo menos os casos mais notórios de total desconexão das emendas com o objeto principal das MPs. Corroborando essa linha de raciocínio, Da Ros (2008b, p. 46) sintetiza:

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.

Igualmente, Cruz (2006, p. 100) preconiza que “a clássica teoria da separação de poderes tem sofrido vários abalos com a desenfreada edição de medidas provisórias”, no que é acompanhado por Lenza (2012), quando aduz que:

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 (p. 590-591).

Nesse rumo, ainda, Valle (2007) preleciona que a utilização das MPs vai ao encontro de um apoderamento dos poderes inerentes do Legislativo, violando assim a Constituição Federal e o comprometimento do processo democrático, além de transgredir o devido processo legislativo. Tal concepção caminha ao lado do fato de 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 passo:

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).

Neste sentido, Redondo (2012, p. 79) dispõe 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.

Seguindo ainda essa linha de raciocínio, o autor supracitado assenta que:

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).

Esse contexto favoreceu igualmente o movimento na direção da recente reforma trazida pela aprovação da PEC nº 91/2019, que alçou, por um lado, um processo de constitucionalização dos procedimentos da Comissão Mista com vistas a dar maior guarida ao seu papel de revisão e chancela no conteúdo das MPs, e, por outro, um apaziguamento na distribuição de prazos para apreciação das MPs em as duas Casas legislativas, uma vez que a CD acabava utilizando um tempo com grande desproporção em relação ao tempo destinado ao SF como Casa revisora, de forma que alcançados esses objetivos haveria como pano de fundo a busca de fortalecimento do Legislativo nesta interação com o Executivo pela tramitação das MPs.

Destarte, os dados de pesquisa sobre a tramitação das MPs nos últimos quatro governos comprovam as nuances de como se dão as negociações entre Executivo e Legislativo e que esses poderes superam o pudor de contribuir para o enfraquecimento da previsão constitucional de separação entre eles quando, em vez de buscarem atuações independentes, o que na prática ocorre é que há uma busca maior de retorno político comum trazido com a tramitação das MPs, mormente porque o comportamento institucional do Legislativo fica em boa medida contaminado com as negociações de execução das emendas orçamentárias, que no caso acabam sendo canalizadas em parte para a execução das MPs de CE.

Nessa seara, uma análise primeira nos remete a avaliar que, mesmo com o contexto excepcional da pandemia da Covid-19, que surgiu a partir do início de

2020, houve um excessivo uso das MPs pelo governo Bolsonaro, chegando à impressionante média mensal de 6,07 MPs. Somente a título de comparação inicial, essa média guarda uma enorme desproporção, por exemplo, com o que o Senador José Fogaça expressou ser o adequado, em pronunciamento na tribuna do Senado sobre os efeitos esperados da EC nº 32/2001, conforme lembrou Santi (2008, p. 9):

Por isso, chamo a atenção para este primeiro fato. O novo modelo institucional e constitucional, ou seja, as novas regras para edição, votação e aprovação de medidas provisórias são feitas para, **deliberada, intencional e desejosamente, evitar a edição de medidas provisórias, diminuir a edição de medidas provisórias, reduzir o número de medidas provisórias.**

Esse é o recado. ... Eu diria, **se é que podemos traduzir isso em números, mas uma, duas ou, no máximo, três medidas provisórias, por semestre**, se justificariam, em casos excepcionalíssimos. Mas não é o caso de vinte e tantas medidas provisórias. (...)

Dessa forma, o número de iniciativas por MP do governo Bolsonaro atingiu a proporção de doze vezes o quantitativo esperado na estimativa ideal mencionada por Fogaça em 2008. A partir desse dado, há uma demonstração inequívoca de que houve um ímpeto excessivo na utilização dessa medida de iniciativa legislativa e regulamentação provisória a sinalizar um caráter mais autoritário por parte do líder do Executivo, porém se faz necessário sopesar na cesta de argumentos de análise qual o grau de afetação que o contexto excepcional da pandemia do Coronavírus – Covid 19 poderia justificar, ainda que parcialmente, o incremento na utilização das MPs para viabilizar as medidas de enfrentamento ao ambiente de crise da saúde pública, o que pode mitigar esse caráter de excessividade.

Além disso, outros dois fatores devem ser considerados: a inabilidade total nos primeiros três semestres de governo em negociar com o CN; o discurso verborrágico³⁸ utilizado, pelo menos, no período inicial do governo Bolsonaro de não se utilizar do *modus operandi* toma-lá-dá-cá com as lideranças do Centrão motivado por uma alegada não imiscuidade com essa forma de fisiologismo, o que inviabilizou sobremaneira as aprovações das MPs no CN nesse período.

³⁸ Segundo o Dicionário Michaelis *On Line* (2022), verborragia é o uso de palavras e de maior fluência para dizer coisas de pouco sentido ou importância; verbiagem, verborreia. Porém, o significado livre, usualmente adotado pelo jornalismo televisivo é como uma técnica de oralidade política que usa termos em vocabulário chulo, geralmente em tom de voz alto, com gestos agressivos, mas de forte apelo e entendimento popular, com a pretensão de atingir o maior número de destinatários e convencê-los de seus argumentos, ainda que apenas retóricos e desprovidos de comprovação.

Ainda sobre o parâmetro de MPs editadas, pela análise dos indicativos dos outros governos, a média alcançada pelo governo Temer não fica muito atrás de Bolsonaro, ou seja, 4,56 por mês, o que ainda representa um número alto, mesmo tendo seu titular uma grande aproximação com o Centrão. Por sua vez, a média do Governo Dilma, 3,60 por mês, ainda foi seis vezes o que **balizava Jogaça logo após a edição da EC nº 32/2001**. Porém, para entender perfeitamente esse dado, ele tem que ser analisado em conjunto com os níveis de coalizão obtidos pelos governos junto ao CN, o que reduz o percentual de MPs com perda de eficácia e também o ímpeto em aumentar o quantitativo de edições.

Sob a ótica do contexto de inserção mais abrangente das MPs, um ponto que devemos trazer à baila é que, a partir do processo de impedimento da presidente Dilma, o comportamento das lideranças do CN sinalizou um movimento de fortalecimento frente ao Executivo, encorpando ainda mais o Centrão, o que culminou com a dificuldade crescente nas negociações de aprovação da agenda legislativa do Executivo no CN quando não atendidas as demandas políticas desse colegiado organizado. Esse excessivo empoderamento do Centrão está levando, dentre outras coisas, a negociações para o aumento dos atuais R\$ 16 bilhões das emendas de relator do orçamento³⁹ neste ano para R\$ 19 bilhões para 2023, em um momento em que a população brasileira vive em um ambiente de tentativa de recuperação da recessão e com milhões de brasileiros sofrendo com os efeitos da crise econômica de âmbito mundial que traz desigualdade e insegurança alimentar⁴⁰.

No que tange ao quantitativo de MPs que perderam a eficácia, ou seja, aquelas que caducaram por decorrência de prazo sem apreciação, mormente por

³⁹ Essas emendas de relator foram uma forma de imposição das lideranças do CN, mormente do Centrão, para aumento dos valores em que o relator do orçamento pode negociar a liberação de recursos para utilização direcionada às bases políticas dos congressistas em suas regiões, as chamadas emendas RP-9, em troca de facilitação na aprovação de proposições de interesse do Executivo. O conjunto dessas emendas é apelidado de orçamento secreto, pois apenas os técnicos e assessores parlamentares do CN ou instituições mais especializadas, como o site Contas Abertas, é que detém a possibilidade de acesso à depuração dos dados utilizados pelos congressistas, com a centralização das informações no relator do orçamento e seus assessores principais, que têm o pleno conhecimento de quais parlamentares são beneficiados. Esse modelo favorece a chamada utilização casada dos recursos em obras ou investimentos direcionados para as demandas de cunho eleitoral dos parlamentares. Em entrevista ao Jornal da Manhã da Jovem Pan, de 25 de agosto de 2022, o presidenciável Ciro Gomes das próximas eleições de outubro de 2022, ex-governador, em sabatina no canal CNN, afirmou de maneira categórica que irá acabar em seu primeiro dia de mandato, caso seja eleito, com o orçamento secreto, que nominou de exrecência do orçamento.

⁴⁰ Segundo informações do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (PESQUISASSAN, 2022), mostra que somente 4 entre 10 famílias conseguem pleno acesso à alimentação e, com isso, a fome atinge 33,1 milhões de pessoas no Brasil.

falta de prioridade na sua apreciação no CN, na mesma proporção e por razões lógicas, o governo Bolsonaro assumiu a dianteira negativa, com o percentual de 43,39 % de MPs caducadas em relação ao total de MPs editadas no período em que esteve à frente do Executivo. Porém, foi seguido de perto pelo índice obtido pelo governo Temer, com o percentual de 38,19%, o que sinaliza que este governo teve dificuldades de negociação com as lideranças no CN, sofrendo ainda os efeitos do período a partir do afastamento de Dilma, de forte desgaste com o CN. O governo Dilma 1 teve um percentual mais baixo (24,83%), comparando-se com Bolsonaro e Temer, porém esse índice é muito alto a se levar em conta que Dilma deveria ter capitalizado mais os índices de aceitação do seu padrinho político, Lula, nos governos anteriores.

Em uma análise complementar desse estágio das MPs, quando verificamos o período pouco superior a doze anos dos quatro governos analisados, um dado chama a atenção: o percentual médio de MPs que não tiveram prioridade na sua apreciação e, por isso, caducaram, atingiu impressionantes 35,25%, que representa um indicador efetivo de que há necessidade premente de se aperfeiçoar a forma atual de como se dá a relação Executivo x Legislativo no processo legislativo das MPs no CN.

Na análise comparativa das MPs aprovadas – sem a necessidade de emendas, o governo Bolsonaro lidera com 16,53% em relação ao total de MPs editadas em seu período de governo, mas é seguido de perto pelo índice do governo Dilma 1, que obteve 15,86% de aproveitamento neste quesito. O governo Dilma 2 apresentou 11,86% de êxito em seu governo e o governo Temer ficou com modestos 5,56%. A média obtida no período dos quatro governos ficou em 13,22%, o que representa, por um lado, um percentual modesto.

Todavia, sob uma ótica mais profunda, devemos levar em consideração o quantitativo de MPs aprovadas (sem emendas) em conjunto com os indicadores dos PLVs aprovados, que são as MPs que são convertidas em lei mediante processo de emendamento. Nesse quesito, os governos Dilma 2 e Dilma 1 lideram, respectivamente, com 64,41% e 58,62% de MPs convertidas em relação ao total de MPs editadas em seu período à frente do Executivo, que decorrem de uma maior habilidade em negociar com as lideranças no CN. Em terceiro lugar, ficou o governo Temer com 52,08% de êxito e por último o governo Bolsonaro, com 37,60% de aprovação nas MPs convertidas.

Os indicadores demonstram que, pelo somatório das MPs transformadas em lei, tanto o texto original das MPs aprovadas sem emendas quanto os PLVs aprovados, decorrentes da conversão das MPs, os governos Dilma 2 e Dilma 1 atingiram percentuais invejáveis de sucesso na tramitação, respectivamente, de 76,27 e 74,48%, o que significa que aproximadamente três de cada quatro MPs enviadas ao CN foram transformadas em lei, a maioria com a contribuição de emendas ao texto advindas dos congressistas. Esse índice sinaliza para um alto grau de coalizão governista, o que significa um ótimo indicador do nível de governabilidade. No entanto, as delações premiadas no âmbito da Operação Lavajato trouxeram à tona que esse “apoio” parlamentar foi obtido em boa monta às custas de cooptação dos congressistas via desvio de valores em contratos superfaturados da Petrobrás, no escândalo conhecido como “petrolão”.

Os governos Temer e Bolsonaro vêm em sequência na 3ª e 4ª posições com percentuais menores, respectivamente, de 57,64% e 54,13%, o que poderia sinalizar uma maior independência do CN em sua participação no processo legislativo das MPs no período desses governos. Contudo, de forma similar ao que é noticiado pela grande mídia em relação aos governos Dilma, no governo Bolsonaro surgem igualmente acusações de cooptação da base governista, encabeçada pelo Centrão⁴¹, na forma de acordos resultantes da aprovação pelo CN da elevação dos montantes previstos para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)⁴², o Fundo Eleitoral, e também do Fundo Partidário⁴³, que somados chegam a impressionantes R\$ 86,9 bilhões em 2022 e favorecem uma relação de promiscuidade entre os Poderes Executivo e Legislativo que interfere na independência entre eles⁴⁴.

⁴¹ Inclusive neste ano de 2022, o atual mandatário do Executivo se filiou ao PL, o partido com maior bancada dentro do chamado bloco de centro-direita (Centrão).

⁴² O Fundo eleitoral teve recursos inicialmente definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2022 em até R\$ 5,7 bilhões, sendo que os repasses foram posteriormente fixados em R\$ 4,9 bilhões na Lei Orçamentária Anual – LOA/2022 (AGÊNCIA SENADO, 2022).

⁴³ Segundo planilha no sítio do TSE contendo os recursos distribuídos aos partidos para sua manutenção, o chamado Fundo Partidário, alcançaram cerca de R\$ 82 milhões, sendo que os três partidos que mais receberam recursos foram pela ordem: 1) União Brasil, R\$ 13,40 bilhões; 2) Partido dos Trabalhadores – PT, R\$ 8,5 bilhões; e 3) Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, R\$ 5,03 bilhões (TSE, 2022).

⁴⁴ A Carta Política prevê que os poderes devem harmônicos e independentes entre si. Mais especificamente em relação à tramitação da agenda legislativa do Executivo no Legislativo via MPs, quando há compadrio entre estes poderes, a isenção do Legislativo na aferição, por exemplo dos pressupostos de relevância e urgência fica enviesada, pois na prática as deliberações acabam não

Abrindo aqui um pequeno parêntesis sobre o ambiente de relações promíscuas entre as principais lideranças do CN e o Executivo, que já remonta pelo menos há três décadas, isso é um indicativo a mais de como o corporativismo da classe política contida no CN pode desvirtuar seus poderes de representatividade dados via sufrágio pela população e comprova, ademais, o movimento de crescente empoderamento do Centrão⁴⁵, bloco principal de parlamentares de centro-direita no CN, que tem sido demonstrado com o incremento de sua capacidade de barganha nas iniciativas recentes que proporcionaram êxito no aumento dos valores destinados aos fundos partidário e eleitoral, que alcançaram níveis jamais antes vistos, sem a capacidade de transparência que alcance efetivamente o eleitor.

Se essas altas cifras destinadas ao sistema político não fossem bastantes para impressionar o cidadão médio, a que tem chamado mais a atenção da mídia política e tem relação direta com a governabilidade do titular do Executivo federal, mormente refletida na tramitação das MPs no CN, denomina-se vulgarmente de “orçamento secreto”, que se materializa nas chamadas emendas de relator e podem chegar, como afirmam lideranças do CN, em R\$ 19 bilhões em 2023. O cenário de utilização de emendas parlamentares ao orçamento como moeda de troca para o apoio parlamentar à agenda legislativa do Executivo já era tratado por Cambraia (2011, p. 9), que assim aduzia:

Todavia, em muitas ocasiões, a capacidade do parlamentar conseguir a liberação recursos está relacionada com sua reputação, chances eleitorais e obtenção de fundos para financiamento de campanha. Nesse cenário, as emendas podem definir o comportamento dos parlamentares nas tomadas de decisão. **Elas servem como “moeda de troca” em negociações que envolvam matérias de interesse do Poder Executivo.** Como o controle da execução orçamentária pertence ao Poder Executivo, este poderá negociar a liberação de verbas das emendas em troca de apoio político para aprovação de assuntos de seu interesse. **(Grifamos)**

Há uma relação intrínseca da destinação dessas emendas, codificadas como RP-9, com a alocação dos recursos em MPs de CE, pois ambas são fatias do mesmo bolo orçamentário e estas em certas circunstâncias têm prioridade pelo seu apelo de urgência e relevância, mas os congressistas as têm apenas como mais um

sendo isentas, o que desprivilegia a análise mais técnica das proposições cuja tramitação está sob seu crivo.

⁴⁵ Dado o poderio alcançado por este colegiado - que é considerado informal, mas possui estratégias de alianças bem postas no cenário político – e a grande influência que têm produzido junto aos vários governos de que participa, é um caso a ser estudado mais profundamente, digno de estudos mais especializados, especialmente no campo da Ciência Política.

recurso à sua disposição para atender suas prioridades em prol da manutenção de seus mandatos eletivos. Há pelo menos uma década o ímpeto das lideranças congressistas empreendeu um movimento de institucionalizar e potencializar o poder dos relatores do orçamento, de forma que chegam a parecer os “donos do cofre” no controle e destinação dos recursos orçamentários de emendas para serem indicados para as bases dos pares, principalmente dos partidos que indicaram o relator do orçamento. A título de exemplo, em junho recente, ao defender o fim do orçamento secreto na tribuna, o Senador Lasier Martins afirmou que são R\$ 16,4 bilhões de reais destinados a ações escolhidas por parlamentares, sem qualquer critério que dê transparência e garanta a igualdade na distribuição dos recursos, o que pode configurar troca de favor entre o beneficiário e o governo (AGÊNCIA SENADO, 2022).

Dessa forma, o orçamento secreto é mais uma medida de ação coordenada entre os Poderes Legislativo e Executivo, na sistemática de funcionar como parceiros, e não de forma independente como deveria ser para manter o equilíbrio e independência entre si, de forma que, nos últimos mandatos, o que se observa, em matéria orçamentária, por exemplo, é um crescimento do poder do Legislativo no sentido de tomar para si as rédeas da execução do orçamento público federal via controle das emendas, o que subverte a lógica de que a primazia da função de dispor sobre o orçamento deveria ser do Executivo, que é quem o executa.

3.2 MPs Rejeitadas ou Devolvidas: possíveis desvios no período analisado

Antes de adentrar propriamente a discussão sobre os critérios que separam as MPs rejeitadas das devolvidas, é importante ressaltar que não há consenso na doutrina, sobretudo no que tange à classificação das MPs como devolvidas, sob a alegação de ausência de previsão expressa no texto constitucional no posicionamento dos autores que divergem da aplicação desse conceito jurídico como alternativa de vedação do ingresso das MPs no processo legislativo.

Entretanto, há um relativo consenso no sentido de que a devolução ocorre em momento anterior ao juízo prévio previsto para a Comissão Mista, quando a MP já teria em tese iniciado a produção de seus efeitos, ou seja, a MP entra no mundo jurídico a partir de sua edição pelo Presidente da República nos exatos termos do

art. 62, *caput*⁴⁶, da Carta Política, com a redação dada pela EC nº 32/2001, e já começa a produzir efeitos de imediato. Há autores, no entanto, que entendem que a devolução também representa um juízo prévio, dentro, porém, das competências do Presidente do CN insculpidas no art. 48, II e XI do Regimento Interno do SF.

Outro ponto incontroverso é que o fenômeno da devolução, ainda que tenha sua previsão na Constituição de 88 contestada, representa um ato político do CN de forte negação do reconhecimento da legitimidade da MP para iniciar o processo legislativo, antes mesmo de se admitir uma análise prévia sobre os pressupostos constitucionais de urgência e relevância, a cargo da Comissão Mista do CN. O caso da devolução é tido como uma afronta direta aos princípios constitucionais como um todo, não apenas aos dispositivos específicos sobre a MP, então nos casos em que foi suscitada tomou como base outros dispositivos da CF, além do art. 62, § 10º. Segundo Nascimento (2020), ao analisar a constitucionalidade da “devolução” de MPs, defende que a sua natureza de ‘medida cautelar’ legislativa é que justifica o expediente.

3.2.1 Detalhamento dos Casos de MP Rejeitadas

Embora o incidente da rejeição represente o maior número de ocorrências desde a CF/88, selecionou-se apenas um exemplo de cada um dos quatro governos para demonstrar que a corrente ideológica não tem sido o diferencial para sua incidência. Considerando-se o total de MPs editadas desde a CF até aquelas que tiveram sua tramitação completada em 31/08/2022, 1.726 ao todo, 59 foram devolvidas, ou seja, um percentual de 3,42 %, que foram rejeitadas pelo crivo de admissibilidade preliminar ou no mérito.

Esse percentual pode ser considerado baixo, considerando o universo das MPs, porém há que se considerar que a aferição no CN dos pressupostos de relevância e urgência acaba sendo fluída na prática, pois há lacunas na definição dos pressupostos, adotando-se aspectos subjetivos (ou de caráter político-ideológico), o que leva, por exemplo, várias MPs a não serem rejeitadas por possuírem matérias consideradas conexas com o objeto principal das MPs, que não se enquadrariam efetivamente como urgentes ou relevantes.

⁴⁶ 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

Ademais, em face do questionamento sobre o conceito jurídico da devolução, não há um divisor de águas bem definido que separa as MPs rejeitadas das devolvidas, a exemplo do que ocorreu com a mais recente MP rejeitada, a de nº 1.068/2021, que foi uma tentativa frustrada do governo Bolsonaro de alterar o Marco Civil da Internet e mitigar as restrições ao uso da rede mundial de computadores para divulgação de conteúdos impróprios, falsos ou que remetam ao chamado “discurso de ódio”. Essa MP acabou tendo enquadramento duplo, pois o mesmo ato declaratório do Presidente da Mesa do CN rejeita sumariamente e devolve a referida MP sob o argumento de que sua entrada em vigor iria gerar considerável insegurança jurídica aos agentes a ela sujeitos.

Esse ato declaratório se acudiu ainda do parecer da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, encaminhado ao CN por meio do Ofício nº 141/2021-PCO, bem como o parecer da Procuradoria-Geral da República - PGR proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.994/DF, para reforçar o embasamento sobre a devolução.

O governo Bolsonaro teve ainda outras duas MPs devolvidas, a de nº 879/2019, que foi uma tentativa de alteração na regulamentação do setor energético, para ampliar o período de reconhecimento de custos e o prazo para que as distribuidoras de energia elétrica pudessem solucionar problemas envolvendo as contratações envolvendo o Gasoduto Urucu-Coari-Manaus. Houve uma forte oposição a essa MP na CD, já num ambiente de divergências políticas entre o então Presidente Rodrigo Maia e o governo Bolsonaro.

Outra MP rejeitada no governo Bolsonaro foi a de nº 1.045/2021, que tentou instituir o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispor sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) no âmbito das relações de trabalho. Essa MP, cuja tramitação foi regida pela excepcionalidade do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto nº 1, de 2020, que previu que o parecer fosse proferido por relator em Plenário, durante a pandemia de Covid-19, também sofreu grande rejeição.

No governo Temer, uma das três MPs devolvidas foi a de nº 830/2018, que pretendia extinguir o Fundo Soberano do Brasil, criado pela Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e o seu Conselho Deliberativo. As outras duas foram as de nº

816/2017 e a de nº 859/2018, que versavam, respectivamente, sobre a criação de cargos em comissão para compor os Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e para autorizar o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Museus – Abram.

No governo Dilma, a MP nº 704, que dispunha sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da dívida pública federal, ou seja, na prática tinha a intenção de permitir que o governo utilizasse recursos do *superavit* financeiro de 2014, vinculados a despesas específicas, para cobrir outras despesas primárias obrigatórias no exercício de 2015. Esta MP foi um dos primeiros casos enquadrados como de “pedalada fiscal” que vieram a provocar um ambiente de ingovernabilidade da presidente Dilma.

Em suma, a partir do governo Dilma 1 até o governo Bolsonaro, ao todo foram rejeitadas sete MPs, ou seja, não conseguiram ultrapassar o crivo preliminar quanto ao atendimento dos pressupostos de relevância e urgência. Em todos esses casos, fica evidente o caráter de desvio de finalidade das MPs porque os variados governos, independentemente da corrente político-partidária, lançaram mão desse recurso para resolver problemas diversos, de endividamento, ou de desvinculação de receitas, de interferência no mercado elétrico ou energético, ou até como forma de manutenção de eleitorado cativo. Percebe-se que não se tratam de casos de urgência propriamente, mas sim de problemas de governabilidade decorrentes de ações mal planejadas ou decisões equivocadas dos mandatários e/ou de sua equipe de ministros.

3.2.2 MPs Devolvidas

Nascimento (2020), ao analisar os efeitos jurídicos da devolução das MPs, relembra que, em princípio, as medidas provisórias têm força de lei e somente perdem a eficácia na hipótese do art. 2, § 3º da CF, ou seja, se não forem convertidas em lei no prazo máximo de 120 dias. Com a publicação da devolução da MP pelo CN, cessa sua vigência, o que implica, na prática, a rejeição preliminar pelo Legislativo, cessando antecipadamente sua eficácia.

O primeiro caso de devolução de uma MP ocorreu no governo Sarney em 1989, com a MP nº 33, editada em 16/01/1989, que versava sobre a dispensa de servidores civis da Administração Federal, e dos extintos Territórios Federais, a

partir de 1º/03/1989, extinguindo cargos. Não se pode olvidar que à época a CF/88 há pouco tinha sido aprovada pela Constituinte e, com isso, algumas matérias estavam previstas no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, como era o caso dos servidores em transição que não haviam alcançado a estabilidade. E os efeitos da MP incidiam justamente sobre estes servidores.

A devolução dessa MP ocorreu no dia 20/01/1989 e sua perda de eficácia foi declarada em 15/02/1989, antes, portanto, de os efeitos efetivos da MP entrarem em vigor. A motivação para a devolução da referida MP constou da Mensagem CN-01/89, subscrita pelo então 1º Vice-Presidente do Senado, Senador José Ignácio Ferreira, tomando como previsão o art. 84, XXV⁴⁷, da CF e se baseou na justificativa de que não poderia a mesma norma jurídica extinguir cargos e dispensar servidores, pois atingia competências mistas, sendo que a extinção de cargos deveria ser por projeto de lei a ser apreciado pelo CN. De certa forma, o que ocorreu ali foi uma postura política do CN de limitar os poderes do PR na edição de MP.

O segundo caso ocorreu com a MP nº 446/2008, durante o governo Lula 2, editada em 07/11/2008, que alterava as regras para concessão e renovação da certificação das entidades beneficentes de assistência social, regulando os procedimentos de isenção de contribuição para a seguridade social. A devolução ocorreu no dia 19/11/2008, por meio da Decisão da Presidência do SF nº 08/2008, que evocou as competências previstas no art. 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do SF, para impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição.

Porém, a referida MP “voltou a tramitar” na CD em 04/02/2009, quando foi formalmente rejeitada, por meio do Ato Declaratório do Presidente da CD de 10/02/2009. Conforme menciona Nascimento (2020), o então Presidente Michel Temer, respondendo questão de ordem levantada, motivou a retomada da tramitação por considerar que a devolução era uma medida incompatível com a natureza da MP, que, pela sua natureza de ter força de lei desde a edição, somente

⁴⁷ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

poderia deixar de produzir efeitos nas hipóteses de rejeição, perda de eficácia pelo decurso de prazo ou revogação.

O terceiro caso de devolução ocorreu durante o governo Dilma 2, com a MP nº 669/2015, que alterava cinco leis para promover desonerações de folha em 56 segmentos da atividade econômica, sendo que uma dessas alterações incidia sobre medidas tributárias referentes à realização dos jogos Olímpicos e Paraolímpicos no Brasil de 2016, cuja devolução ocorreu por meio do Ato Declaratório (CD e SF) nº 5 de 03/03/2015, que declarou a perda de eficácia da MP sob a justificativa de que a matéria poderia gerar instabilidade jurídica, somado ao fato de não ser urgente. Esta MP fazia parte de um conjunto de medidas de ajuste fiscal do governo e gerou muito debate no Plenário, com senadores do PT defendendo a votação da matéria, enquanto outros de oposição elogiavam a decisão do Presidente Renan (NASCIMENTO, 2020).

Os três próximos casos de devolução ocorreram no governo Bolsonaro, sendo um deles de forma parcial, pois devolveu apenas trechos de uma MP. Este caso, que se refere à MP nº 886/2019⁴⁸, promoveu alterações em cinco diplomas legais para dispor sobre a organização dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios. A parte devolvida dessa MP pelo Ato Declaratório - AD CN nº 42/2019 foi a que alterava trechos do art. 21 da Lei nº 13.844, de 18/06/2019, que versava sobre alterações no regimento sobre demarcação de terras indígenas e quilombolas. Os trechos devolvidos eram a reedição de mesmo conteúdo da MP nº 870/2019, rejeitada na mesma sessão legislativa, o que ensejou ademais a decisão na medida cautelar na ADI nº 6.172 DF⁴⁹ por afronta ao art. 62, § 10º, da Constituição. A devolução foi motivada ainda com base no art. 48, incisos II e XI do RISF⁵⁰, mesmo argumento da devolução das duas últimas MPs devolvidas. Os demais trechos não devolvidos (parte apreciada) dessa MP retomaram sua tramitação e foram transformados em norma.

⁴⁸ A doutrina sobre o tema não tem considerado o caso desta MP como de devolução, ainda que parte dela tenha sido devolvida pelo AD CN nº 42/2019, pois a parte restante completou seu ciclo de tramitação no CN.

⁴⁹ Medida Cautelar na ADI nº 6.172/DF (STF, 2019).

⁵⁰ Os incisos II e XI do RISF afirmam que cabe ao presidente do SF “*velar pelo respeito às prerrogativas dos Senadores*” e “*impugnar as proposições que pareçam contrárias à Constituição ou a este Regimento*”.

Sobre o questionamento em relação à constitucionalidade da devolução das MPs sem previsão expressa no texto constitucional, Nascimento (2020) assim se posicionou:

No entanto, não há por que concluir que a falta de um dispositivo específico prevendo a devolução das medidas provisórias possa conduzir à impossibilidade dessa decisão, nem que seja como entendimento que preenche uma lacuna constitucional. Ora, se o Parlamento pode rejeitar a medida provisória em até 120 dias, *a fortiori* também pode fazê-lo de plano, devolvendo-a no início da tramitação.

A referida autora reforça sua posição aduzindo que não faria sentido limitar o “juízo prévio” do art. 62, § 5º da CF à competência da Comissão Mista, pois a Resolução nº 1/2002 não atribuiu exclusividade a esse colegiado na apreciação dos pressupostos constitucionais para a edição das MPs. Também no mesmo sentido, o Ato Conjunto nº/2020, das Mesas da CD e SF, que trouxe rito especial para as MPs durante a pandemia, não afasta, na opinião da autora, a competência do Presidente do CN para devolver MPs, pois estaria corroborando o teor da ADI nº 4.029, no sentido de evitar o indesejável “império do relator” (NASCIMENTO, 2020).

O quarto caso de devolução considerado pela doutrina foi o primeiro ocorrido no governo Bolsonaro. Trata-se da MP nº 979/2020, editada em 04/06/2020, que versava sobre a designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Essa MP foi devolvida em 18/06/2020, por meio do AD CN nº 66/2020, motivada pela ofensa aos arts. 206, VI⁵¹ e 207⁵² da CF, bem como ao art. 48, XI do RISF, ou seja, de alegada violação da autonomia e gestão democrática das universidades quando da indicação dos reitores e sub-reitores pelo Ministro da Educação durante o período pandêmico sem consultar a comunidade acadêmica das universidades. Nascimento (2020) leciona que:

⁵¹ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

⁵² Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Em tese, o conteúdo dessas disposições normativas poderia ser modificado durante o processo de conversão da medida provisória em lei. No entanto, as alterações parlamentares não teriam efeito imediato, mesmo o procedimento mais célere de conversão das medidas provisórias em lei leva seu tempo. Assim, tendo em vista a possibilidade de uma medida provisória inconstitucional ter efeitos imediatos concretos e indesejados, a resposta à pergunta formulada é positiva, de forma a permitir o cabimento da devolução também diante de conteúdo descabido, por manifesta inconstitucionalidade material no juízo do Presidente do Congresso Nacional.

A referida autora aduz ainda que, em casos como esse, a devolução das medidas provisórias assume a natureza jurídica de uma “medida cautelar” legislativa, em prol da segurança jurídica, com vistas a impedir seus efeitos concretos inconstitucionais indesejáveis, pois uma eventual demora na devolução poderia ter ensejado a designação de reitores *pro tempore* que gozariam da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos administrativos.

Situações como essa demonstram o ímpeto autoritário e antidemocrático do atual governo, que não teve pudor de, sob o manto da inconstitucionalidade, empreender uma medida de retaliação com as lideranças universitárias, remetendo à lembrança de episódios sombrios como o da invasão de universidades durante o período da ditadura militar. Ademais, essa forma de devolução de MPs pelo Presidente do CN funciona como um importante instrumento de controle de constitucionalidade prévio por parte do Poder Legislativo, em sintonia com o art. 49, V, como medida adicional do controle previsto dos atos legislativos já realizado pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ), ou seja, como forma de sustar atos normativos que exorbitem do poder regulamentar, e pela apreciação ordinária das medidas provisórias (NASCIMENTO, 2020).

O quinto e último caso até o momento, e provavelmente o mais polêmico e acintoso no que tange à violação da previsão constitucional do uso das MPs, até mesmo porque invocou a maior quantidade de dispositivos constitucionais para motivar sua devolução, foi o caso da MP nº 1.068/2021, que previa a alteração das Leis nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais, no que ficou conhecida como “MP das *fake news*”, pois pretendia alterar o marco regulatório da internet e, com isso, possivelmente dar guarida a ações que extrapolassem o direito de expressão, ferindo direitos e garantias constitucionais, pois, nas palavras recentes do ministro

Alexandre de Moraes, em sua posse como Presidente do TSE, de que “liberdade de expressão não é liberdade de agressão”.

Essa MP se deu em um ambiente de “fogo-cruzado” entre o Presidente Bolsonaro e os ministros da Suprema Corte, mormente por ofensivas públicas agressivas do primeiro, sob a alegação de suposta usurpação de poderes por parte dos ministros, no que se enquadraria no que comumente é chamado de “judicialização da política”. O reverso da ⁵³moeda, na posição do STF, é que os abusos nas divulgações das redes sociais, além de medidas antidemocráticas, permitem vantagem competitiva em período próximo às eleições presidenciais de 2022.

Ainda que o estudo das medidas provisórias tenha relação estreita com o sistema de coalizão presidencial, que envolve mais diretamente a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, não se pode fechar os olhos para o intenso embate em que o STF tem se envolvido e provocado um ambiente de possível intervenção na tramitação das MPs, muitas vezes antes mesmo de o Legislativo efetivar seus freios e contrapesos por meio da análise preliminar dos pressupostos de relevância e urgência, a exemplo do que ocorreu com a MP nº 1.068/2021, que fora suspendida por decisão da Ministra Rosa Weber.

⁵³ O contexto de estremecimento das relações entre o presidente Bolsonaro e os Ministros do STF, em especial Alexandre de Moraes, envolveu uma série de ações deste, de busca e apreensão e até prisões que recaíram sobre apoiadores bolsonaristas que tinham atuação de forte influência nas redes sociais, principalmente no âmbito dos Inquéritos das Fake News (INQ 4781 e das Milícias Digitais (INQ 4874), em que o Ministro Alexandre de Moraes, relator dos processos, determinou as prisões de aliados de Bolsonaro que propagavam os chamados discursos de ódio nas redes sociais. Maiores informações constam dos Inquéritos STF nº 4781 e 4874 (STF, 2022).

CONCLUSÃO

O processo legislativo das MPs no CN transcende o aspecto meramente normativo ou de previsão constitucional para sua edição, pois há elementos estruturais de natureza política e também da esfera econômica que tem forte influência no ambiente de decisões políticas dos congressistas, o que afeta diretamente o processo de sedimentação da cultura comportamental dos parlamentares federais. As negociações que tangenciam a tramitação das MPs no CN estão envoltas em um ambiente de cultura por vezes recalcitrante em face de mudanças, que privilegia o comportamento institucional corporativista, repassado ao longo de décadas por gerações de agentes políticos que se perpetuam nas esferas de poder.

O ambiente de negociações do CN favorece a união de forças políticas em blocos, bancadas ou superbancadas como o Centrão, que buscam, mais do que interesses clientelistas de representações locais ou regionais, uma continuidade de uma cultura de representação política que protege os pares como clãs da mesma espécie, de modo que o processo de renovação é mais dificultoso. Nesse contexto, há lacunas de representação em face da sociedade, de forma que esse ambiente de difícil renovação permite práticas fisiológicas baseadas em negociações não transparentes e, quando a informação é acessível, a forma de sua obtenção fica adstrita a poucas lideranças, tal como ocorre com o tão badalado “orçamento secreto”, cuja partilha afeta diretamente as negociações sobre a tramitação das MPs.

Os dados da pesquisa demonstram que algumas alterações no dispositivo do art. 62 da CF que rege o instituto das MPs, embora tenham sido feitas com a pretensão de reequilibrar a divisão de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, sobretudo a partir da EC nº 32/2001, na prática favoreceram em certa medida movimentos de alternância de protagonismo nas relações de poder.

É incontroverso que, após a EC nº 32/2001, considerando-se o excessivo uso das MPs, o Executivo conseguiu fazer predominar sua agenda legislativa no CN, mas, *a contrario sensu*, isso não determinou uma prevalência de poder sobre o Legislativo, pois este tem cobrado caro pela sua participação no processo, quer seja pegando carona em MPs que trazem retorno político às lideranças ou por outros

meios, a exemplo de uma maior participação na divisão das emendas orçamentárias, o que inclui a apreciação das MPs de CE.

As últimas mudanças feitas pela PEC nº 91/2019, que altera o procedimento de apreciação das MPs no CN e estabelece a previsão de melhor divisão de prazos na tramitação entre as Casas legislativas, estão pendentes de promulgação ao que tudo indica por falta de consenso entre as principais lideranças do parlamento.

Mas, ao final da análise contextual do ambiente entre os Poderes, sob a ótica do processo legislativo das MPs, percebe-se que foi criada uma relação de compadrio entre as principais lideranças do CN, materializadas principalmente na preponderância do grande bloco de centro-direita, chamado Centrão, e o Executivo federal, na busca de coparticipação nos benefícios advindos da aprovação das MPs, sem se observar, em grande parte dos casos, os pressupostos constitucionais para sua edição, e se traduzir, necessariamente, em ganhos efetivos ou meritórios para a população.

Em última análise, constata-se que as MPs são um mecanismo utilizado para fazer valer as preferências do Executivo frente a um Legislativo recalcitrante, verificado através do seu uso abusivo. Como já indicado, os desdobramentos giram em torno de Presidentes que, sem apoio majoritário no Legislativo, servem-se das MPs para se impor, aumentando o conflito entre Executivo e Legislativo. Assim, no viés da ingovernabilidade, a inclusão das MPs é sintoma de um arranjo institucional ineficiente, que necessita de mecanismos excepcionais e autoritários para se manter, mas que tem contribuído para o tensionamento das relações, pois há uma administração de benefícios políticos escassos, que não consegue atender à sanha de todas as lideranças, de forma que há indícios de que não tem sustentabilidade por muito tempo.

Neste meandro, quando o Presidente não reúne maioria legislativa disposta a dar suporte às suas propostas, a utilização das MPs como mecanismo de governabilidade não se mostra eficaz, principalmente quando não há mecanismos sombrios de manutenção do poder, tal como foram os casos dos escândalos do mensalão, do petrolão e ao que tudo indica das emendas RP-9 do orçamento secreto, que direta ou indiretamente tem capilaridade nas negociações que dão cabo da tramitação das MPs, notadamente as MPs de CE.

O fracionamento partidário no CN é um obstáculo a mais que dificulta a chamada coalizão, o que reflete na tramitação das MPs e na necessidade de um

grau mais elevado de negociações necessárias para sua aprovação. O instrumento das MPs não permite que o Presidente aprove políticas exatamente sobre o seu ponto ideal, mas sim que consiga aprovar propostas nos pontos mais próximos de suas preferências, dado o intervalo e as condicionantes políticas aceitáveis pelo Congresso. Dessa forma, governos apoiados por coalizões majoritárias possuem incentivos para utilizar as MPs em benefício da base governista, negociando com partidos aliados possíveis modificações no texto original.

À vista disso, mesmo nas hipóteses de alternância no poder, é insubsistente qualquer mudança no comportamento quanto ao uso das MPs como principal instrumento à disposição do Presidente para fazer valer seu programa de governo, mormente quando há estruturas de poder há décadas cristalizadas no CN, a exemplo do que ocorre com o Centrão. Em razão disso, é imprescindível compreender, para além das nuances do processo legislativo e do uso estratégico que cada administração faz desse instrumento constitucional, as melhores saídas para mudança da cultura política das lideranças há muito tempo dominantes no ambiente político federal.

Cotejando-se os dados de tramitação das MPs nos quatro últimos mandatos presidenciais, percebe-se que a sistemática de negociação entre os atores principais – PR e lideranças no CN – não mostrou diferenças relevantes no comportamento dos agentes políticos, considerando a utilização das MPs como principal instrumento à disposição do PR para fazer valer seu programa de governo. Em outras palavras, a pesquisa mostra que há desvios na utilização das MPs em todos os governos, por motivos variados, para se buscar governabilidade, mormente quando o chefe do Executivo tem dificuldade de formar a coalizão presidencial no CN.

Em face do exposto, resta claro que o uso das medidas provisórias, instituto excepcionalíssimo editado pelo Presidente da República sob os indicadores de relevância e urgência, tornou-se corriqueiro na resolução de problemas comuns, até mesmo aqueles considerados “banais” pelo Estado, enfraquecendo o princípio democrático da separação de poderes. Isso porque a falta de critérios na aferição dos pressupostos de relevância e urgência combinada com a atuação promíscua entre os Poderes Executivo e Legislativo faz com que haja desvio de finalidade no uso das MPs, mormente quando se utiliza de recursos financeiros de emendas como meio de troca para atuação dos parlamentares. O fortalecimento do Centrão como colegiado de negociação no CN e a regulamentação do orçamento secreto

demonstram perfeitamente como se dá essa relação não independente entre os Poderes, o que muitas vezes tem transformado o Legislativo em mera chancelaria de políticas governamentais.

Os dados de pesquisa demonstram que boa parte das MPs são utilizadas para suprir problemas de deficiência de planejamento de longo prazo dos governos, o que favorece a simulação de urgência das situações a serem resolvidas pela via da edição de MPs. O grande percentual de MPs de natureza tributária, por exemplo, remete à necessidade de que seja agilizada a tão esperada reforma tributária, mas não de forma açodada.

O uso desenfreado desse veículo normativo interfere, no mais das vezes, na dinâmica dos trabalhos do Poder Legislativo, ainda que se perceba que há mais um acordo de cavalheiros entre os poderes do que propriamente uma atuação independente de cada um deles. Assim, observa-se que a partir do momento em que o Executivo abusa da utilização das MPs, há um desequilíbrio na estrutura do princípio da separação de poderes, tornando-se nocivo ao Estado Democrático de Direito, principalmente quando os acordos de lideranças superam o crivo de aferição dos pressupostos constitucionais atinentes às MPs.

Pela análise dos dados de pesquisa, subsidiada pela bibliografia especializada, chega-se à conclusão de que o processo legislativo das MPs, mesmo que com o seu rito diferenciado, quando tomado como um microcosmo da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, demonstra que há lacunas importantes na regulamentação dos dispositivos que subsidiam as negociações políticas entre esses Poderes.

Um primeiro questionamento que precisa ser feito para desenrolar o novelo dos gargalos no processo legislativo das MPs é até qual nível de previsão ou detalhamento este processo deve estar previsto no texto constitucional, o que remete à previsão de parecer prévio pela Comissão Mista do CN. Esse movimento de constitucionalização da Comissão Mista pareceu uma mudança salutar, porém o cerne da questão talvez esteja na necessidade de melhor regulamentar as situações de relevância e urgência, de forma que o instituto da MP seja efetivamente uma medida excepcionalíssima, não podendo prevalecer em relação às negociações do processo legislativo ordinário, a não ser em situações pontuais e que caracterizem de fato os pressupostos constitucionais.

Um segundo questionamento que a análise dos dados de pesquisa nos permite apresentar é se não seria pertinente, ainda que pela inserção de um dispositivo sinalizador na Carta Magna, que remetesse à regulamentação por normas infraconstitucionais, incluindo as normas do CN sobre o tema, a previsão de um rol exemplificativo mínimo de filtragem inicial, a fim de apontar algumas situações que sirvam de parâmetros para indicar as situações cabíveis de atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, de forma que esta regulamentação contribuísse para pelo menos mitigar o uso abusivo das MPs pelo Executivo.

As mudanças no atual modelo passam pelo amadurecimento da classe política, que em parte pode vir dos ajustes previstos na Reforma Eleitoral de 2021, que possibilita a partidos menores se unirem em federações para atuação pelo período de quatro anos (legislatura), o que pode reduzir paulatinamente o atual fracionamento partidário e proporcionar para os eleitores uma melhor identificação ideológica para escolha de seus representantes. Todavia, as mudanças na legislação eleitoral devem estar acompanhadas com processos educativos junto à população no sentido de permitir que o eleitor tenha o hábito de acompanhar melhor a atuação de seus representantes, seja por meio de conselhos de gestão junto aos chefes dos Executivos das três esferas, seja por meio de gestão participativa nos parlamentos.

Essas mudanças na esfera política, no entanto, envolvem todo o processo legislativo a cargo do CN, que abrange a tramitação das MPs. Após a superação das limitações da esfera política, no campo do aperfeiçoamento dos parâmetros normativos para a utilização das MPs, algumas medidas podem ocorrer para aperfeiçoar o sistema e torná-lo mais democrático:

- a) melhor definição dos pressupostos de relevância e urgência, de forma a limitar ao máximo o uso das MPs;
- b) melhor regulamentação sobre a circunstância de ‘devolução’ das medidas provisórias como condição para afastamento dessas proposições do mundo jurídico, bem como sua distinção em relação às MPs rejeitadas;
- c) melhor regramento sobre as MPs que tem cunho programático com vistas a evitar sua edição em casos de mau planejamento ou sua ausência;
- d) instituição de quantitativo máximo de MPs em tramitação de forma concomitante no CN por unidade de tempo (por exemplo 3 MPs/mês), o que

desafogaria a agenda legislativa e forçaria o Executivo a escolher melhor as matérias relevantes e urgentes;

e) maior restrição das MPs de cunho tributário com vistas a reduzir favorecimentos indevidos de cunho corporativista nesse campo, como desonerações e protecionismos de toda ordem, sem estudos mais aprofundados sobre o impacto e o caráter distributivo dos tributos;

f) revisão da previsão sobre a edição do decreto legislativo para os casos em que se aplica (atualmente, essa previsão é praticamente letra morta);

g) aperfeiçoamento do dispositivo constitucional sobre as MPs de CE no sentido de se instituir mecanismos de edição dessas MPs para múltiplas destinações sem que haja conexão objetiva entre elas, o que limitaria sua utilização a objetos específicos.

Tais mudanças se mostram meritórias e necessárias para a fiel observância das competências decotadas no texto constitucional para cada um dos Poderes da República, em especial do Legislativo e do Executivo. A permanecer o quadro atual, a tendência é de um maior desvirtuamento no uso das MPs, de arranjos tacanhos para acudir situações pontuais do governo do momento, reduzindo a função do CN, em boa parte, a mera chancelaria de políticas governamentais.

Harmonia entre Poderes implica, também, corrigir situações que permitam a um Poder atuar com desvio de finalidade, como no caso das MPs que nada têm de relevância e urgência.

Por certo, tais mudanças não se esgotam em si mesmas, afinal, as próprias lideranças republicanas têm consciência das limitações na regulamentação e no uso das MPs, que provocam desvio de finalidade na sua utilização. Há um longo caminho ainda a ser trilhado, mas ninguém melhor do que a própria classe política do Congresso Nacional para levar a efeito as mudanças necessárias no tocante às MPs, limitando o seu uso a situações efetivamente urgentes e relevantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Pedro V. **A separação de Poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito**. Dissertação apresentada no curso de Mestrado em Direito da Universidade de Brasília: Repositório UnB, 2010, 97 p. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7700/1/2010_PedroVieiraAbramovay.pdf. Acesso em: 30 de novembro de 2021.

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 15 de julho de 2022.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Notícia: **Governo terá de pagar R\$ 57 bilhões em virtude de “pedaladas fiscais”**: Número foi revelado em documento enviado nesta quarta-feira pelo Executivo à Comissão de Orçamento. 04 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/474680-governo-tera-de-pagar-r-57-bilhoes-em-virtude-de-pedaladas-fiscais>. Acesso em 05/09/2022.

AGÊNCIA SENADO. Notícia: **TCU entrega ao Senado parecer pela rejeição das contas do governo de 2015**. 05 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/05/tcu-entrega-ao-senado-parecer-pela-rejeicao-das-contas-do-governo-de-2015>. Acesso em 05/09/2022.

Notícia: **Educação: Senado aprovou descontos para Fies e ampliação do Prouni**. 21 de julho de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/21/educacao-senado-aprovou-descontos-para-fies-e-ampliacao-do-prouni>. Acesso em: 18/08/2022.

Notícia: **Lasier Martins defende fim do chamado ‘orçamento secreto’**. 28 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/28/lasier-martins-defende-fim-do-chamado-orcamento-secreto>. Acesso em 15/08/2022.

AGAMBEN, Giorgio. Trad. Iraci D. Poleti. **Estado de Exceção**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2004. (Estado de Sítio). 133p.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias**. *Dados*, [S.L.], v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/N5brw9nQzrR5qx3ZjMbtMBr/?lang=pt#>. Acesso em: 04 ago. 2022.

BRASIL, 2019. **PEC 91/2019**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-11-2011-sf>. Acesso em: 05/09/2022.

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.

CONGRESSO NACIONAL. **Princípio da Proporcionalidade Partidária**. Glossário de Termos Legislativos, 2022. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/principio_da_proporcionalidade_partidaria. Acesso em 20 de julho de 2022.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **O presidencialismo na Constituição Brasileira de 1988**. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26043-26045-1-PB.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Biblioteca Digital/Livros e Revistas/Produção Acadêmica. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36365>. Último acesso em: 15 de setembro de 2022.

_____ Atividade Legislativa. Pesquisa Simplificada. Proposições. MPV – Medida Provi

CHEIBUB, Angelina; LIMONGI, Fernando. **O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?** "Revista CEBRAP, Novos Estudos", v. 47 (1997), São Paulo, p. 154.

CONGRESSO NACIONAL. Matérias Legislativas. **Medidas Provisórias**. Período consultado: 1989 a agosto de 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias>. Último acesso em: 20 de setembro de 2022.

CONJUR. **Alexandre de Moraes prorroga inquérito das milícias digitais por mais 90 dias**. Redação, 13 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-13/alexandre-prorroga-inquerito-milicias-digitais-90-dias>. Acesso em: 24 de agosto de 2022.

CUNHA, Lucas R. **Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil**. Revista Jurídica da Presidência: Brasília, 2012, v.14, n.103, p. 325-355. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/95>. Acesso em 25 de novembro de 2017.

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.

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.

FERREIRA, Juliana. **Pelo menos uma medida provisória é publicada por semana pelo governo**. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/01/19/interna_politica,489396/pelo-menos-uma-medida-provisoria-e-publicada-por-semana-pelo-governo.shtml> Acesso em: 06 set. 2022

FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. **O Congresso e As Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?**. Revista Novos Estudos CEBRAP: 1997, 47^a ed., Vol. 1, p. 127 a 154. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Limongi/publication/240143356_O_Congresso_e_as_Medidas_Provisoriaas_Abdicao_ou_Delegao/links/566eef3308ae0e4446b40364/O-Congresso-e-as-Medidas-Provisoriaas-Abdicao-ou-Delegao.pdf. Acesso em: 22 de julho de 2022.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da FGV/Fapesp, 1999, 232 p. Disponível em: <https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>. Acesso em 31 de julho de 2022.

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.

GUIMARAES, Luis Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-17072020-004705/publico/8047445_Dissertacao_Original.pdf. Acesso em: 04 ago. 2022.

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. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016. Disponível em: http://www.repositorio.ufpel.edu.br/bitstream/prefix/3105/1/Helen%20Leticia%20Grala%20Jacobsen_Dissertacao%20.pdf. Acesso em: 04 ago. 2022.

JOVEM PAN. **Entrevista: Ciro Gomes diz que vai acabar com Orçamento Secreto 'no primeiro dia' se eleito**. 25 de agosto de 2022. Vídeo do YouTube disponível no link: <https://www.youtube.com/watch?v=w5Yu-bxdjhw>. Acesso em 05/09/2022.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. São Paulo: Novos estudos CEBRAP, 2006.

MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas Provisórias: Os Efeitos Não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo**. Dissertação (mestrado) –

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MICHAELIS, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa (On Line). **Verborragia, significado.** Setembro de 2022. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=xRwyG#:~:text=1%20pej%20Uso%20excessivo%20de%20hemorragia%2C%20como%20esp%20verborragia>. Acesso em 10/09/2022.

MIGALHAS. **Moraes em posse: “Liberdade de expressão não é liberdade de agressão”.** Redação, 17 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/371795/moraes-em-posse--liberdade-de-expressao-nao-e-liberdade-de-agressao>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis (L'Esprit Des Lois).** Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, 2ª ed., 851 p. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espírito-das-leis_completo.pdf. Acesso em 15 mai 2022.

NASCIMENTO, Roberta S. Temas em Direito e Economia. **Capítulo 13. Análise econômica do processo legislativo: a teoria da escolha pública, a racionalidade coletiva e o comportamento estratégico na política brasileira.** Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2021, p. 297-349.

_____. **O processo legislativo na pandemia: comentários sobre as mudanças nos ritos para a aprovação das leis pelo Congresso Nacional durante a crise da Covid-19.** In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Orgs). Transformações do Direito Administrativo: Direito Público e regulação em tempos de pandemia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, pp. 354-394.

_____. **Sobre a constitucionalidade da ‘devolução’ de medidas provisórias: natureza de ‘medida cautelar’ legislativa justifica o expediente.** Site Jurídico Jota, junho de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sobre-a-constitucionalidade-da-devolucao-de-medidas-provisorias-29062020>. Acesso em 20 de junho de 2022.

NUNES JUNIOR, Amandino T. N. Artigo: **A Função Legiferante dos Três Poderes.** Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa: 28 de dezembro de 2007. Acesso em: 5 de fevereiro de 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/9010938/FUNCA_O_LEGIFERANTE_DOS_TRES_PODERES_TEXTO_DA_CONSULTORIA. Acesso em 10/10/2021.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. **Direito constitucional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. 208p.

OLIVEIRA, Vera L. L. **Controle constitucional da lei de conversão pela ausência dos pressupostos de relevância e urgência na edição da medida provisória.** Revista de Informação Legislativa, n. 173, jan/mar 2007, p. 285-301. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141292/R173-19.pdf?sequence=1>. Acesso em 30 de novembro de 2017.

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: <https://www.scielo.br/j/dados/a/BSq8ZhtvdNgkvn33Khzq5Gr/?lang=pt>. Acesso em: 04 ago. 2022.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, XXXIII, 1, fev. 2008.

PESSANHA, Charles. **Poder Legislativo do Executivo no Brasil: O Decreto-lei e a Medida Provisória**, 2000.

PINTO, Heckley William dos Santos Vaz. **Os Entraves à Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão: Uma revisão bibliográfica**. 2018. 34 f. Monografia (Especialização) - Curso de Sociologia, Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná., Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <http://educapes.capes.gov.br/handle/1884/57081>. Acesso em: 04 ago. 2022.

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.

SANTI, Marcos Evandro C. **Medida Provisória e Sobrestamento de Pauta: uma combinação restritiva dos poderes do Congresso Nacional**. Senado Federal, 2008, 19 p. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/medida-provisoria-e-sobrestamento-de-pauta-uma-combinacao-restritiva-dos-poderes-do-congresso-nacional>. Acesso em: 25/08/2022.

SENADO FEDERAL. **Consulta Diários**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>. Último acesso em: 20 de setembro de 2022.

_____. **Senado Notícias** (online). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/ultimas>. Último acesso em: 20 de setembro de 2022.

SILVA, Gabriel Italo Emerich Carvalho da. **Medidas Provisórias e Presidencialismo de Coalizão no Presidencialismo de Coalizão no Enfrentamento de Crises Globais**. 2021. 54 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2021. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/24154>. Acesso em: 04 ago. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Inquérito das Milícias Digitais – INQ STF nº 4874**. STF, 2021. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6214799>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

_____ **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.172/DF**. Relator Ministro Luís Barroso, 1º/08/2019. Publicado no DJE nº 261, de 29/11/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341718347&ext=.pdf>. Acesso em: 5 de setembro de 2022.

_____ **Inquérito das Fake News – INQ STF nº 4781**. STF, 2019. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5651823>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Jurisprudência: MS 27.931/DF. STF, 2017, Tribunal Pleno. Publicado no DJe de 28 de outubro de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428086/false>. Acesso em 20 de agosto de 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Notícia: **Conheça as diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. Sítio Eletrônico do TSE, 9 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

_____ Notícia: TSE aprova primeiro registro de estatuto de federação partidária. Sítio Eletrônico do TSE, 11 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-aprova-registro-do-estatuto-da-primeira-federacao-partidaria>. Acesso em: 18 de agosto de 2022.

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, Bruno Furtado. **Presidencialismo de Coalizão Medidas Provisórias e Controle de Constitucionalidade na ADIN nº 4.029**. 2013. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito e Políticas Públicas, Centro Universitário de Brasília – Uniceub., Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5907/1/60700972.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2022.