



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**A CRISE DAS MPS E O USO DO PODER
POLÍTICO PARA DRIBLAR PRECEITOS
CONSTITUCIONAIS**

Anna Luiza Rosa Costa

Brasília - DF
Março/2024



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**A CRISE DAS MPS E O USO DO PODER
POLÍTICO PARA DRIBLAR PRECEITOS
CONSTITUCIONAIS**

Anna Luiza Rosa Costa

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Frederico Bertholini.

Brasília - DF

AGRADECIMENTOS

À minha família, cujos esforços incansáveis sempre foram direcionados para minha educação e que continuam a me proporcionar um amor abissal diariamente. Em particular, dedico este reconhecimento às minhas avós, Eliana e Lourdes, exemplos de perseverança, amor, dedicação e alimento contínuo da minha fé.

Em destaque a Isis, minha metade que esteve comigo desde o dia um e é fonte inesgotável de apoio em minha vida, e a Giovanna A., minha pessoa no mundo.

Aos meus amigos, ponto fundamental em minha jornada e que trazem luz e alegria à minha vida. Especialmente a Camila, Luiz Eduardo, Lucas e Vidal - eternos inimigos do fim; à Bruna, Débora, Giovanna, Walter e Raquel, cuja contribuição foi essencial no processo de escrita, e a todos os queridos PB; à Carol, Isadora, Laís e Mariana, amigas mais que especiais. Aos meus colegas da Câmara, com os quais divido os dias, as angústias e as vitórias.

Agradeço imensamente ao apoio e compreensão que sempre me foi prestado por todos àqueles que me rodeiam, sem vocês eu nada seria.

Expresso ainda, minha gratidão ao meu orientador, Frederico Bertholini, por seus direcionamentos e compreensão excepcionais.

RESUMO

A presente pesquisa busca tratar dos conflitos políticos gerados a partir dos impasses relativos ao rito de tramitação das Medidas Provisórias no Brasil, em 2023, que paralisou, em certa medida, as atividades dos poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, objetiva-se analisar o uso, a disputa e a influência do poder político pelos presidentes do Poder Legislativo, ao driblar alguns preceitos constitucionais relacionados aos trâmites das Medidas Provisórias, assim como, os desdobramentos do caso no que diz respeito a governabilidade do Poder Executivo, realizando um panorama factual da crise. Verificando, portanto, como o uso do poder político pelos chefes do Legislativo, e a sua disputa, contribuiu para se constituir uma crise política, assim como, em que medida tal disputa impactou a governabilidade do Poder Executivo no Brasil, diante ao seu vínculo direto na utilização de Medidas Provisórias.

PALAVRAS-CHAVE: Medidas Provisórias; Processo Legislativo, Preceitos Constitucionais, Crise Política; Poder Legislativo; Poder Executivo.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
EC	Emenda Constitucional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Diferenças entre Decreto-lei e Medida Provisória.....	x
Figura 2	Medidas Provisórias aguardando análise em 2023.....	y
Figura 3	Conversão de Medidas Provisórias em Lei.....	z

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

- 1. QUADRO TEÓRICO - A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL**
 - 1.1. O instituto das Medidas Provisórias - um contexto
 - 1.2. O decreto-lei no período varguista de 1930 e no regime militar de 1964
 - 1.3. A Medida Provisória e a Constituição de 1988
 - 1.4. EC nº 32 - A Medida Provisória e os critérios de urgência e relevância
- 2. A MEDIDA PROVISÓRIA NA CRISE POLÍTICA DE 2023**
 - 2.1. Um contexto geral sobre o trâmite das MPs após a EC nº 32
 - 2.2. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029 de 2012
 - 2.3. O início da crise ligada ao trâmite das Medidas Provisórias, em 2023
 - 2.4. A medida cautelar na ADPF 663 pelas Mesas da Câmara e do Senado
 - 2.5. A crise política entre os chefes do Legislativo
- 3. A MEDIDA PROVISÓRIA COMO UM INSTRUMENTO DE GOVERNABILIDADE**
 - 3.1. A medida provisória como um instrumento de governabilidade consolidador do presidencialismo de coalizão
- 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**
- 5. REFERÊNCIAS**

INTRODUÇÃO

Em meados de março de 2023, a política brasileira se deparou com um grande conflito político entre as duas casas do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Este conflito gerou impactos consideráveis na política brasileira, os quais, sob análise, reafirmam hipóteses importantes da teoria política brasileira acerca da ligação entre a governabilidade do Poder Executivo e o instituto das Medidas Provisórias. Por isso, neste estudo, foi conduzida uma análise acerca da utilização de Medidas Provisórias em um cenário de presidencialismo de coalizão diante de uma crise institucional.

O projeto de pesquisa busca tratar então do conflito político relacionado ao rito de tramitação das Medidas Provisórias no Brasil, ocorrido no primeiro semestre de 2023, que buscou desfazer mudanças provisórias, anteriormente estabelecidas, devido ao período da crise de saúde humanitária gerada pela pandemia do COVID-19. Apontando assim, como o uso e a disputa de poder político pelos presidentes do Poder Legislativo, ao contornar preceitos constitucionais relacionados à tramitação das Medidas Provisórias, impactou o processo legislativo federal, constituiu uma crise política no país e afetou, em alguma medida, a governabilidade do sistema presidencialista atual, principalmente no que diz respeito ao Poder Executivo e suas promessas de campanha que se viam editadas, principalmente, pelo tipo legislativo citado, situação evidenciada a partir da realização de um panorama factual da crise.

A relevância e atualidade da questão justificam a importância da pesquisa, pois se mostra cada vez mais necessário analisar as tendências do sistema político brasileiro e o uso político do poder pelos chefes do Legislativo e Executivo, principalmente se observarmos que com o impasse no rito de tramitação das Medidas Provisórias no Brasil, houve uma paralisação, em determinada medida, das atividades destes dois poderes.

Por se referir a um período recente, existe na literatura uma lacuna acerca de pesquisas que busquem analisar a constituição e o impacto da crise política de 2023. Tal situação afeta as considerações acerca do funcionamento do sistema político no país, e também de uma atividade de extrema importância populacional, como é o Legislativo, fundamental no processo de elaboração de leis e na regulação das diferentes esferas sociais e econômicas.

Realizou-se uma análise do vínculo e da utilização de Medidas Provisórias no contexto de um presidencialismo de coalizão frente a crises institucionais. Para tanto, optou-se por delimitar um período que permitisse comparar com mais exatidão o governo atuante no período da crise analisada. Assim, foi selecionado as duas principais revoluções autoritárias do país, e o período que compreende a crise atual, com o advento da pandemia causada pela Covid-19.

Para compreender melhor o caso percebeu-se a necessidade de esquematizar os pormenores que estabelecem o instrumento legislativo das Medidas Provisórias, o que se deu em três diferentes momentos: antes de sua instituição, com o decreto-lei, durante o seu surgimento, na Constituinte, e, por fim, após a implementação da Emenda Constitucional nº 32/2001.

Decidiu-se realizar a pesquisa de textos acadêmicos em plataformas reconhecidas no meio, tais como a CAPES e a SCIELO. Priorizou-se a busca por termos específicos, a saber: "Medidas Provisórias", "Presidencialismo de Coalizão", "Processo Legislativo" e "Crise Política", em virtude da compreensão de que esses tópicos possuem interconexões.

A partir da revisão de literatura iniciou-se a realização de uma pesquisa empírica quantitativa por meio do acesso e consulta de documentos públicos (Decretos-Lei, Medidas Provisórias e Emendas Constitucionais) e notícias de imprensa, em busca de constituir uma maior compreensão sobre os pormenores da Medida Provisória, assim como, sua influência no presidencialismo brasileiro e no processo legislativo federal.

No entanto, ao considerar as diversas limitações temporais que compõem o instituto da Medida Provisória, assim como, as limitações resolutivas ligadas ao desenrolar do conflito que discute as regras de sua tramitação, iniciado em 2023, estabeleceu-se um recorte factual do caso buscando uma análise contundente e acertada acerca das disputas por controle desse instituto no país. Por fim, para contribuir à captação dos dados de pesquisa verificou-se a necessidade de busca e correlação com teorias explicativas dos fenômenos identificados, buscando trazer à luz o objeto de pesquisa.

Neste sentido, os próximos capítulos estão organizados de forma a apresentar com maior clareza uma breve contextualização sobre a Medida Provisória, o objeto da pesquisa, seguido pelos seus aspectos contextuais, e então uma revisão de literatura sobre a Medida Provisória, o presidencialismo de coalizão e os impactos na governabilidade do Executivo.

Portanto, no primeiro capítulo deste estudo, analisaremos o instituto da Medida Provisória, a partir de diferentes referenciais no tempo, assim como, a relação dos poderes Executivo e Legislativo sob a ótica deste instituto, para, em seguida, explorarmos a crise de tramitação das Medidas Provisórias em 2023, a sua utilização sob a perspectiva de um presidencialismo de coalizão e os seus impactos na governabilidade do Poder Executivo, elucidando-se assim, a importância do poder concedido à edição de medidas provisórias.

Assim, o objetivo principal do projeto é aprofundar o conhecimento sobre o sistema presidencialista brasileiro, analisando como o uso e a disputa por poder político pelos presidentes do poder legislativo, a partir do instrumento da medida provisória, influenciou para a constituição de uma crise política. Assim como, verificar os desdobramentos do caso no que diz respeito a governabilidade do sistema político, realizando um panorama factual da crise e tendo como fonte de evidência a análise documental. Este trabalho tentará responder a seguinte questão: como a disputa por poder político pelos chefes do Congresso Nacional, ao contornar preceitos constitucionais fundamentais, impactou o processo legislativo federal, em 2023?

1. QUADRO TEÓRICO - A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL

1.1. O instituto das Medidas Provisórias - um contexto

O artigo 62 da Constituição Federal de 1988 estabelece o regramento das disposições referentes à edição de Medidas Provisórias (MPs), delineando os procedimentos, limites e condições para a elaboração e aplicação dessas medidas pelo Poder Executivo. De caráter extremamente importante para o regime democrático, as MPs são fruto de ampla análise nos mais diversos campos políticos, jurídicos e sociais, vez que se apresentam como uma ferramenta essencial para exercício das atribuições do Presidente da República.

No cenário político brasileiro, de acordo com a Constituição Federal de 1988, as MPs entram em vigor imediatamente após a sua publicação no Diário Oficial da União, tornando-se efetivas de imediato. No entanto, é fundamental ressaltar que as MPs estão sujeitas à posterior apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Esse processo é essencial para a conversão definitiva da Medida Provisória em uma Lei Ordinária, garantindo a legitimidade e a representatividade do Poder Legislativo no processo de criação das leis no Brasil.

Antes de adentrarmos um pouco mais nos pormenores que envolvem o instituto das Medidas Provisórias, cabe pontuar, diante ao cenário de disputas que as rodeiam, o seu contexto histórico e o interesse político que as envolvem. Diversos estudos sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, concentrados no que chamamos de Presidencialismo de Coalizão, destacam que a lógica dos participantes e das ferramentas disponíveis ao líder do Executivo criam um contexto favorável para a coexistência entre a capacidade de governar e a representação deste sistema. Isso ocorre mesmo diante de diversos estímulos institucionais que tendem a dispersar o poder e apontam para uma possível inviabilidade do sistema brasileiro (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998).

Essencialmente, tal explicação se baseia na observação dos resultados institucionais decorrentes das regras presentes na Constituição de 1988 e nos regimentos internos das Casas Legislativas. Estas normas acabam concentrando as tomadas de decisões em certos atores políticos, o que tende a moldar a relação entre o Executivo e o Legislativo. Em outras palavras, devido a essas regras, o processo decisório no

Legislativo tem uma tendência a ser fortemente influenciado pelas vontades do Poder Executivo, assim como, em certa medida, o contrário também pode ser aplicado (FERREIRA, 2018).

Ainda de acordo com a Constituição Federal de 1988, podemos vislumbrar a teoria da separação dos poderes de Montesquieu sendo adotada a partir de uma nova interpretação, visto que, conforme estabelecido em seu artigo 2º, os poderes da União – Legislativo, Executivo e Judiciário – são independentes e harmoniosos entre si. A independência dos poderes deve prevenir arbitrariedades, enquanto a harmonia entre eles permite a interação necessária para o pleno funcionamento do governo.

Na estrutura clássica de divisão de Poderes no Brasil, simplificada, o Legislativo é responsável por legislar, o Executivo por executar as leis, e o Judiciário por julgar em casos de discordâncias sobre a interpretação dessa legislação. Vale pontuar que esse equilíbrio e harmonia, necessários para que se configure o modelo de tripartição dos poderes, estabelecem necessariamente um judiciário capaz de controlar os atos normativos dos demais poderes, sendo esta a raiz de seu poder político.

1.2. O decreto-lei no período varguista de 1930 e no regime militar de 1964

A partir deste contexto, o uso de medidas provisórias pode ser, por vezes, considerado como um instrumento autoritário, sendo associado à herança dos regimes varguista (1937-1945) e Militar (1964-1985). A raiz deste instrumento pode ser encontrada no decorrer da história brasileira, essencialmente durante o Estado Novo de Getúlio Vargas e o Regime Militar, momentos em que os líderes autoritários do Poder Executivo usurpavam a competência do Poder Legislativo por meio da criação dos **Decretos-Lei**. A iniciativa teve início com Getúlio Vargas, que fechou o Congresso em 1937 e governou por meio de decretos até 1945.

O período compreendido pela Revolução de 1930, também conhecido como o “Estado Novo de Getúlio Vargas”, teve o seu início formal a partir do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, um marco que caracterizou o Poder Discricionário da época. Assim, segundo o artigo primeiro do decreto, o “Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo”¹.

¹<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Durante o governo provisório de Vargas, o uso extensivo do decreto-lei como instrumento normativo central foi característica marcante, uma vez que o Congresso Nacional estava fechado e a Constituição de 1891 havia sido suspensa. A implementação de medidas por meio de Decretos-Lei, na época, destacam a agilidade e a centralização do poder decisório nas mãos do Presidente (LIRA NETO, 2005). Um exemplo dessa prática pode ser encontrado nos Decretos nº 19.525, de 24 de dezembro de 1930², e nº 19.402, de 14 de novembro de 1930³, ambos disponíveis nas fontes oficiais.

Essa concentração de poder nas mãos do Executivo gerou debates e controvérsias na época, uma vez que excluía a participação parlamentar na elaboração das leis. A ausência de um debate democrático e representativo na criação das normas levantou questionamentos sobre a legitimidade e a transparência das decisões tomadas pelo governo provisório. Essa prática autoritária foi um dos elementos que contribuíram para a consolidação do Estado Novo, regime instaurado por Vargas em 1937.

Além disso, a utilização dos Decretos-Lei como principal instrumento normativo durante o governo de Vargas foi vista como uma forma de contornar as instâncias legislativas tradicionais, o que gerou descontentamento entre setores da sociedade e da classe política. A falta de controle e fiscalização parlamentar sobre as medidas implementadas por meio dos Decretos-Lei levantou dúvidas sobre a efetiva representatividade das decisões tomadas pelo Executivo. Essas críticas e controvérsias em torno do uso dos Decretos-Lei durante o governo de Getúlio Vargas evidenciaram ainda os desafios enfrentados na época para o equilíbrio entre eficiência governamental e respeito aos princípios democráticos (FAUSTO, 1969).

Nesse sentido, fica claro que o governo neste período foi exercido, desde o seu início, a partir da utilização discricionária de seu poder, o que se manifestou por meio do uso dos Decreto-Lei, conforme demonstra o já mencionado decreto 19.398:

Os poderes discricionários do Governo Provisório, ele os exerce (...) por meio de decretos, dentro da orientação que ele mesmo deu à sua lei, e os exerce também por meio de informações de telegramas, de deliberações, a que ele não

²<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19525-24-dezembro-1930-514605-publicacaooriginal-1-pe.html>

³<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html>

*poderia nunca dar a forma de decreto, sem diluir a sua autoridade, a autoridade que ele mesmo se reserva no período revolucionário, discricionária e arbitrária, como solução da própria vitória da revolução, que ele consubstancia no governo.*⁴

Já com a instauração do Regime Militar no Brasil em 1964, houve a criação de uma legislação que ampliava os poderes do Executivo no campo legislativo. Em abril do mesmo ano, foi promulgado o Ato Institucional nº 1. Este ato estabeleceu várias medidas, incluindo a definição de um prazo de 30 dias para a aprovação de Projetos de Emenda à Constituição (PEC) propostos pelo Poder Executivo, reduzindo o quórum necessário para sua aprovação, podendo ser aprovado por maioria absoluta, em contraste com os dois terços exigidos pela Constituição de 1946.

Ainda, o Ato Institucional nº 1 concedeu ao Poder Executivo a autoridade para propor Projetos de Lei (PL) sobre qualquer assunto, revogando a exclusividade do Legislativo na iniciativa legislativa sobre determinados temas. Além de atribuir ao Executivo a exclusividade na proposição de leis que envolvessem a criação ou o aumento de despesa pública, assim como, proibir o Legislativo de apresentar emendas que implicassem no aumento de despesa.

Em outubro de 1965, o Ato Institucional nº 2 (AI-2) foi promulgado, reiterando os dispositivos relacionados às Emendas Constitucionais e à aprovação de Projetos de Lei originários do Executivo. Este ato manteve a competência exclusiva do Poder Executivo para a iniciativa legal sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos, aumentos de salários ou despesas públicas e a determinação dos efetivos das Forças Armadas. Além disso, proibiu emendas que levassem ao aumento de despesas. O AI-2 também autorizou o Executivo a emitir atos complementares ao AI-2, bem como Decretos-Leis sobre questões de segurança nacional. No caso de o Poder Executivo decretar recesso parlamentar, ele poderia legislar por meio de Decretos-Leis em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica.

Com a Constituição de 1967, com o seu artigo 58, o Presidente da República estava autorizado a expedir decretos com força de lei especificamente sobre segurança nacional e finanças públicas. O texto entrava em vigor com a publicação, e o Congresso tinha um prazo de 60 dias para aprovar ou rejeitar, sem poder emendá-lo. Se o decreto não fosse apreciado nesse prazo, o texto seria considerado aprovado.

⁴Jornal Correio da Manhã, 16 de janeiro de 1931.

No ano subsequente, foi promulgado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que marcou o início do período de recesso parlamentar mais extenso desde o Estado Novo. Em 1969, é promulgada a Emenda nº 1 à Constituição de 1967, a qual representava na prática uma nova Constituição, expandindo ainda mais o alcance dos Decretos-Lei. Nesse sentido, a Emenda nº 1 estendeu para 45 dias o prazo para o Congresso Nacional apreciar vetos, além de determinar que nos casos em que não houvesse a apreciação dentro desse prazo, seria mantida a ordem do Chefe do Executivo. O art. 55 determinava:

O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: I - Segurança Nacional; II - Finanças Públicas, inclusive normas tributárias; e III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

Observa-se, por esse contexto, que durante o regime militar foram exarados 2.272 decretos-lei, frente a 2.979 leis ordinárias debatidas e aprovadas pelo Congresso Nacional. Sendo importante notar que o fato citado não se limita apenas a uma questão quantitativa. Durante esse período, a vasta maioria das normas relacionadas à assuntos fiscais, tributários e políticas públicas foram estabelecidas por meio de Decretos-Lei, em detrimento ao processo legislativo tradicional. Essa característica ressalta a significativa influência e utilização dos referidos Decretos como ferramentas para estabelecer políticas e regulamentações dentro do território nacional.⁵

1.3. A Medida Provisória e a Constituição de 1988

Com o advento da redemocratização, surgia a expectativa de que a estrutura clássica de separação de poderes seria restabelecida no Brasil. Entretanto, persistiram alguns elementos autoritários. Na Constituição de 1988, os Decretos-Lei foram abolidos e as Medidas Provisórias passaram a assumir um papel de destaque. Em suma, a Medida Provisória nasceu exercendo as mesma função do Decreto-Lei, uma vez que garantia ao Executivo a oportunidade de legislar com efeitos imediatos e sem o aval do Congresso Nacional.

⁵<https://valor.globo.com/opiniao/bruno-carazza/coluna/na-crise-das-mps-ninguem-discute-o-principal.ghtml>

Conforme a figura a seguir, é possível esquematizar as principais diferenças entre o Decreto-lei e a Medida Provisória:

Figura 1:

Diferenças entre decreto-lei e medida provisória

Crítérios comparativos	Decreto-lei	Medida provisória*
Pressupostos	Urgência ou interesse público	Urgência e relevância
Matéria	Segurança nacional, finanças públicas, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos	Não há proibição expressa na Constituição, mas implícita
Aumento de despesa	Proibido	Permitido
Emendamento	Proibido	Permitido
Prazo para o Congresso votar	60 dias	30 dias
Decurso de prazo	Aprova	Causa a perda da eficácia <i>ex tunc</i>
Segurança jurídica	Atos praticados são válidos	Atos só são válidos se a MP for convertida em lei ou se o Congresso convalidá-los
Renovação	Permitida, inclusive se rejeitado	Permitida, se efetuada no prazo de 30 dias, exceto se rejeitada

Nota: *A comparação é feita com base na redação original do art. 62 da Constituição, anterior à Emenda nº 32/2001.

Fonte: JUNIOR ABREU, 2002.

Assim, de acordo com as normas em vigor, o Presidente da República está autorizado a emitir Medidas Provisórias para abordar assuntos considerados "urgentes e relevantes". No entanto, esses conceitos têm uma amplitude significativa, o que sugere que qualquer questão consiga ser classificada dessa maneira.

Desta forma, já em 2001, quando foi estabelecido o novo processo de tramitação das MPs pela Emenda Constitucional nº 32, os sucessivos governos emitiram 1.166 Medidas Provisórias, o que equivale a uma média de uma MP por semana. Demonstrando a subjetividade e constante demanda por urgência e relevância no país.⁶ Vale pontuar que o sistema atual oferece um incentivo significativo para que os líderes do Poder Executivo recorram às medidas provisórias como uma forma de contornar o processo legislativo convencional, o qual geralmente é demorado e envolve negociações mais complexas (AGAMBEN, 2017).

⁶[Detalhamento de Medidas Provisórias — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.camara.gov.br/legislacao/medidas-provisorias)

Ao contrário do período militar, em que o Legislativo tinha apenas a opção de aceitar ou rejeitar um Decreto-Lei, a Constituição de 1988 concedeu aos parlamentares o poder de alterar o texto de uma Medida Provisória. A intenção inicial era possibilitar que os legisladores melhorassem o texto originado do Palácio do Planalto, porém, a tramitação das MPs acabou se tornando um ambiente para a inclusão de disposições estranhas ao seu objetivo original - os conhecidos "jabutis". No contexto político, para elucidação mais geral, um "jabuti" refere-se geralmente a uma norma que oferece vantagens a um setor específico e é discretamente inserida em uma proposta legislativa que trata de outra questão, com o objetivo de ser aprovada sem chamar muita atenção e de maneira mais ágil.

Em razão do prazo delimitado de 120 dias para aprovação no Congresso, as Medidas Provisórias se tornam o canal propício para essa prática. Nesse contexto, grupos de lobby empresarial e corporativo frequentemente tentam persuadir deputados e senadores (em alguns casos, utilizando grande pressão monetária) a incluir "jabutis" durante a tramitação das MPs. Isso lhes permite obter uma variedade de benefícios, sejam eles tributários, regulatórios ou salariais (MANCUSO e GOZETTO, 2018).

No entanto, é importante enfatizar que atualmente a Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional, especificamente em seu parágrafo 4º, artigo 4º, proíbe de maneira explícita a proposição de emendas que abordem assuntos não relacionados ao conteúdo discutido na Medida Provisória. Cabe ao Presidente da Comissão a responsabilidade de indeferir tais emendas de imediato.

Pode-se observar então um uso oportunista da emissão de medidas provisórias, o que acaba gerando singularidades na democracia brasileira até os dias atuais. Isso se deve ao fato de que a sustentação política do Executivo por meio desse mecanismo, embasada na prática do presidencialismo de coalizão e na relação de dependência ou trocas de interesses políticos entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, muitas vezes prioriza os interesses corporativistas dos parlamentares em detrimento da promoção de políticas públicas genuinamente meritórias. E a partir deste contexto, que mesmo após mais de uma década desde a promulgação da atual Constituição, os debates em torno da necessidade de ajustar o uso das medidas provisórias continuam a ganhar relevância (TEIXEIRA, 2022).

Assim, é possível analisar a situação a partir de duas perspectivas: a Medida Provisória exercendo o papel de um meio de imposição de vontades e supressão de atuação do Executivo sobre o Legislativo, ou, exercendo o papel de uma importante

ferramenta de governabilidade. No primeiro cenário, é possível verificar o favorecimento de um desequilíbrio no que tange o poder e a disputa por espaço entre os três poderes basilares, isso, se apontado um uso abusivo deste instituto por parte do Executivo.

Segundo a análise de Figueiredo & Limongi (1997, p. 127), o uso frequente e sistemático de decretos com força de lei pelo Poder Executivo, sem a devida participação do Poder Legislativo, constitui um ataque direto ao princípio fundamental da separação de poderes. De forma que, tal prática não apenas compromete a integridade desse princípio, mas também representa uma afronta ao ideal democrático. Em maior destaque, no entanto, esta abordagem analisa as Medidas Provisórias a partir da utilização, quase imprescindível, tanto da oposição quanto da base governista, deste instituto como um instrumento de governabilidade. Destacando-se uma maior utilização pela base governista nos últimos anos.

1.4. EC nº 32 - A Medida Provisória e os critérios de urgência e relevância

Durante o período da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 parte do debate foi destacado para verificar a implementação e utilização da Medida Provisória, além dos critérios necessários para que esse instituto pudesse compor a Carta Magna de 88. Assim, surgiram os critérios principais que permeiam as MPs - os critérios de emergência e excepcionalidade, delimitados primordialmente com o objetivo de limitar os poderes do Chefe do Executivo, por razão dos contornos resultantes pós-regime militar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Nesse sentido, as medidas provisórias seriam consideradas, de fato, como um substituto para o Decreto-Lei no âmbito político-institucional, com o objetivo de retirar o caráter autoritário da legislação executiva. Isso se baseia na premissa de que as Medidas Provisórias representam uma abordagem mais democrática em comparação com os antigos Decretos-Lei, além de serem vistas como uma forma de modernizar e agilizar a ação administrativa em casos de importância e urgência (TEIXEIRA, 2022).

Dentro do contexto jurídico brasileiro, a Medida Provisória surge então como instrumento prioritário em situações de emergência, distingue-se fundamentalmente do Decreto-Lei através do requisito de revogação automática caso não seja aprovado pelo Legislativo dentro de um período de 30 dias, contraposto ao prazo de 60 dias estabelecido para o Decreto-Lei não ser considerado aprovado automaticamente. Desta forma, este mecanismo legal passou a facilitar a adoção rápida de soluções temporárias,

enquanto enfatiza a necessidade de posterior discussão e aprovação definitiva por parte do Congresso Nacional, conforme pode se verificar a seguir no art. 62º da EC nº 32:

*"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."*⁷

No entanto, a Constituição não se dedicou a definir o que de fato se caracterizaria como relevante e urgente, deixando assim a discricionariedade desta interpretação nas mãos do maior interessado, o Presidente da República. O que, por óbvio, acarretou o uso desgovernado deste instituto desde a sua promulgação.

O fenômeno da medida provisória (MP), como instrumento constitucional, gerou intenso debate entre especialistas, levando à formulação de várias perspectivas teóricas para compreendê-lo. Neto e Tafner (2002), por exemplo, identificaram três teorias fundamentais em relação à natureza e impacto das MPs no sistema político-legislativo brasileiro. A primeira teoria sugere que a emissão de MPs representa uma verdadeira usurpação do poder legislativo, pois elas permitem ao executivo exercer autoridade legislativa sem a participação plena do Congresso Nacional. A segunda teoria argumenta que o Congresso se encontra muito passivo diante da grande quantidade de emissões de MPs, mas não vê isso como um problema, uma vez que a agenda legislativa está esgotada e o instituto da MP surgiu como uma solução. Finalmente, a terceira teoria identifica a MP como um poderoso instrumento que consegue controlar a agenda legislativa de tal modo que isto não signifique o total controle do governo contra as preferências da maioria parlamentar. Esse panorama teórico ilustra a riqueza e complexidade da análise das medidas provisórias no contexto do sistema político-legislativo brasileiro.

Observou-se, a partir da intensificação do uso deste instrumento, o desenvolvimento, por diversos autores, de distintas reflexões sobre a natureza das medidas provisórias. Algumas destas reflexões serão abordadas na revisão da literatura apresentada nos próximos parágrafos.

2. A MEDIDA PROVISÓRIA NA CRISE POLÍTICA DE 2023

2.1 Um contexto geral sobre o trâmite das MPs após a EC nº 32

⁷[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=.%22\(NR\)-,%22Art.,de%20imediato%20ao%20Congresso%20Nacional.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=.%22(NR)-,%22Art.,de%20imediato%20ao%20Congresso%20Nacional.)

Antes de adentrarmos nos pontos que constituíram a crise de 2023, é importante expor, em síntese, acerca da regulamentação referente à aplicação das Medidas Provisórias. Conforme estabelecido na Constituição Federal, tal regulamentação está primordialmente concentrada em seu artigo 62, que foi modificado pela já citada Emenda Constitucional número 32 de 2001. Este artigo estabelece, além das questões que não podem ser alvo de Medidas Provisórias, as restrições de tempo e a sequência de tramitação. Diante à detalhes mais controversos, se destaca o § 9º do mesmo dispositivo:

Art. 62 (...)

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

Este é um procedimento formalmente explícito, estabelecido pela Constituição, para regular a tramitação de Medidas Provisórias no Congresso Nacional. A comissão mista mencionada no artigo possui uma composição e diretrizes de funcionamento que são análogas às das demais comissões presentes em ambas as Casas.

Tais regras gerais de funcionamento das comissões do Congresso Nacional estão previstas em seu regimento comum, composto por um conjunto de normas que disciplinam a organização e o funcionamento dos órgãos legislativos. Logo, as comissões são órgãos técnicos que têm por finalidade apreciar as proposições legislativas, fiscalizar os atos do poder executivo, realizar estudos e investigações sobre assuntos de interesse público, entre outras atribuições. Podem ser permanentes ou temporárias, conforme a sua duração e o seu objeto, de maneira que as comissões permanentes são aquelas que existem de forma contínua e tratam de matérias específicas, como educação, saúde, orçamento, etc. Enquanto, as comissões temporárias são aquelas que são criadas para um fim determinado e se extinguem ao término do seu prazo ou da legislatura, como as comissões especiais, as comissões parlamentares de inquérito, as comissões mistas, etc.

As comissões parlamentares são constituídas por membros designados pelos partidos políticos ou blocos parlamentares, respeitando a representatividade partidária. Cada comissão é liderada por um presidente, um vice-presidente e um relator, escolhidos dentre os membros ou nomeados pelo presidente da casa legislativa. Essas

comissões se reúnem regularmente para debater e votar questões dentro de sua área de atuação, decidindo por maioria simples dos presentes, a menos que o regimento interno estabeleça o contrário. Essas instâncias têm o poder de convocar ministros de estado, autoridades públicas e cidadãos para prestar esclarecimentos sobre temas de sua competência. Elas podem ainda requerer audiências públicas, diligências, perícias e pareceres de especialistas para embasar suas atividades.

No âmbito legislativo, as comissões desempenham um papel crucial ao analisar propostas de leis e emitir pareceres favoráveis ou desfavoráveis à sua aprovação. Em determinadas situações, as comissões podem aprovar diretamente as propostas sem a necessidade de votação em plenário, exceto se houver recurso de pelo menos um décimo dos membros da casa legislativa. Adicionalmente, as comissões têm a competência de apresentar projetos de lei, emendas constitucionais e outras iniciativas legislativas.

A partir deste panorama, ao analisar o artigo 62, entende-se que a tramitação das Medidas Provisórias tem seu início com a formação de uma Comissão Mista, composta por Senadores e Deputados. Esta comissão é estabelecida com o propósito exclusivo de avaliar o conteúdo da proposição recentemente editada pelo Executivo. A comissão tem então um prazo de 60 dias, conforme estabelecido no parágrafo 3º, e que pode, no entanto, ser prorrogado por mais 60 dias, de acordo com o parágrafo 7º. Durante este período, a comissão tem a responsabilidade de aprovar ou rejeitar a matéria, ou ainda, propor um projeto de lei de conversão (PLV).

Após a decisão da comissão, a matéria aprovada, rejeitada ou transformada em PLV é encaminhada ao Plenário da Câmara dos Deputados para deliberação. Se a proposição for aprovada pela Câmara, ela será enviada ao Senado para decisão final, situação em que, se a proposição for aprovada pelo Senado, seja na íntegra conforme o texto original ou com emendas da Câmara, ela será sancionada. Outra possibilidade, quando o texto é convertido em PLV e aprovado, este deverá ser encaminhado para sanção presidencial. A última possibilidade, contempla os casos em que o texto é alterado no Senado, situação em que a matéria retorna à Câmara para deliberação sobre as alterações (BRASIL, 1989).

Conforme o texto constitucional, **é patente a obrigatoriedade da criação, composição e manifestação, por intermédio de um parecer aprovado, da Comissão Mista designada para avaliar a Medida Provisória.** Esta é uma norma de procedimento constitucionalizado, de modo que qualquer negligência no papel

desempenhado por esta comissão poderia resultar em uma inconstitucionalidade formal (AGUIAR, 2015).

É importante ressaltar que a Comissão Mista desempenha um papel crucial no processo legislativo, garantindo que as Medidas Provisórias sejam devidamente avaliadas antes de serem apresentadas ao Plenário da Câmara dos Deputados e ao Senado. A negligência deste procedimento pode resultar em uma violação dos princípios constitucionais, comprometendo a legalidade e a legitimidade da Medida Provisória (BRASIL, 1988; BRASIL, 1989).

Ademais, a Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional estabelece a regulamentação para a tramitação de proposições, especificamente no que se refere à apreciação de Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional. Esta resolução aborda a constituição da comissão mista em seu artigo 2º, estipulando o prazo para sua criação após a publicação da Medida Provisória. Cada comissão mista será composta por 24 membros efetivos, divididos igualmente entre 12 deputados e 12 senadores, com um número igual de suplentes. Todos os membros são indicados pelos respectivos líderes, respeitando, sempre que possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares de cada casa legislativa.

2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029 de 2012

Inicialmente, por meio do artigo 6º, em seu caput e nos parágrafos 1º e 2º, a Resolução autorizava a apreciação da Medida Provisória sem a necessidade do parecer da Comissão Mista. Esta norma orientou as atividades do Congresso Nacional durante os 11 anos em que esteve em vigor. No entanto, o dispositivo foi declarado inconstitucional em 2012, em decorrência da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029-DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal. A saber, o texto original definia:

“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.”

A ADI 4029-DF, de 2012, foi um marco jurídico importante no Brasil. Esta ação, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), declarou a inconstitucionalidade do artigo 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permitia a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados. A decisão do STF enfatizou a necessidade de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário fosse feita de maneira inopinada. Portanto, fixou o entendimento de que o parecer deste colegiado representa uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante (poder de estabelecer leis) pelo Executivo.⁸

A doutrina do tema é clara ao afirmar que "O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias"¹. Portanto, qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) é considerado inconstitucional.

Com a ADI, o ministro relator do Acórdão demonstrou que a dispensa do parecer da Comissão Mista não encontrava respaldo na Constituição Federal, mas sim em uma Resolução do Congresso Nacional, o que contribuiu para se questionar a constitucionalidade de alguns dispositivos da referida resolução. Ainda de acordo com o ministro, os pareceres elaborados no âmbito da Comissão Mista das Medidas Provisórias desempenham um papel fundamental na garantia de que o Poder Legislativo exerça de forma efetiva seu papel de fiscalização sobre o exercício extraordinário da função legislativa pelo Poder Executivo.

⁸[ADI-4029 - Voto - Chico Mendes \(stf.jus.br\)](http://stf.jus.br)

Essa questão suscitou debates acalorados sobre os limites do poder do relator e o papel das comissões parlamentares na avaliação das Medidas Provisórias. Além disso, levantou-se a importância de se garantir a transparência, a democracia deliberativa e o equilíbrio de poderes no processo legislativo, especialmente em situações que envolvem ações urgentes do Executivo.

Em decorrência da decisão, o Poder Legislativo foi compelido a proceder com a instalação, nomeação de membros e votação do parecer emitido pelas comissões mistas designadas para analisar as Medidas Provisórias. Esse processo refletiu a necessidade máxima de cumprimento dos trâmites legais estabelecidos para a análise e deliberação destas medidas de caráter urgente e temporário.

Apesar de reconhecer que a aprovação de Medida Provisória sem avaliação por comissão mista era inconstitucional, conforme ocorreu até março de 2012, momento da decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.029, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que seu acórdão teria eficácia ex nunc, ou seja, a partir daquela decisão em diante. Tal determinação implicou na validação retroativa de todas as leis provenientes de Medidas Provisórias que, conforme mencionado anteriormente, não foram submetidas a parecer das comissões mistas.

A doutrina do tema é clara ao afirmar que "O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias"¹. Portanto, qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) é considerado inconstitucional, visto que, a comissão mista neste caso se traduz em garantia democrática de fiscalização de ato do Executivo pelo Congresso Nacional.

Assim, a partir da decisão, o período de 120 dias de vigência de uma Medida Provisória passa a ser distribuído entre três instâncias: a Comissão Mista, encarregada de analisar detalhadamente a matéria e emitir parecer quanto à sua admissibilidade, conformidade com os requisitos constitucionais, adequação financeira e orçamentária, bem como seu mérito; e os plenários das duas casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, responsáveis por deliberar sobre a matéria com base no parecer da comissão mista. No entanto, mesmo após a declaração de inconstitucionalidade do art. 6 da Resolução n. 1/2002, a prática informal de inclusão de matérias estranhas ao objeto inicial das MPs, persistiu dentro dessas comissões até a

promulgação de um Ato Conjunto dos Presidentes da Câmara e do Senado em 2014, que tornou explicitamente proibida tal conduta.

Por fim, de acordo com Bedritichuk (2015, p.90), a criação dessa nova instância pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4029 resultou na complicação do controle do processo legislativo por parte do Executivo e dos líderes, uma vez que os custos de transação foram aumentados, surgiram novos pontos e possibilidades de veto, e até hoje, em 2024, falta institucionalização e regras claras para o funcionamento das comissões mistas. É evidente que a ausência de procedimentos claros e o atrito resultante das diferenças nas práticas culturais entre senadores e deputados são elementos que inicialmente constituíram pontos de conflito no funcionamento das comissões mistas para a análise de Medidas Provisórias.

2.3 O início da crise ligada ao trâmite das Medidas Provisórias, em 2023

Com este contexto apresentado, nos voltemos para a crise instaurada em 2023 que tem suas raízes fundadas alguns anos antes. Em 31 de março de 2020, diante da pandemia do Covid-19, as Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal firmaram um ato conjunto. Tal medida estabelecia que, "durante o período de Emergência em Saúde Pública e a vigência do estado de calamidade pública derivado da Covid-19", as comissões mistas responsáveis pela análise das Medidas Provisórias não seriam constituídas salientando-se que a principal proposição legislativa utilizada durante o período da pandemia era a MP.

“As medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando **excepcionalmente** autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designada na forma regimental", diz o ato. No que diz respeito aos prazos, o ato dizia que a Câmara deveria concluir a análise das MPs até o seu nono dia de vigência, enquanto o prazo para o Senado seria até o décimo quarto dia. Assim, há um novo marco na história brasileira no que tange o trâmite das Medidas Provisórias.

Como consequência houve a restauração do poder do relator, uma vez que a Medida Provisória seguia diretamente para a Câmara dos Deputados, onde o relator apresentava seu parecer para que a MP fosse votada em plenário. Como já mencionado, essa prática é considerada perigosa, visto que o relator passa a deter um poder quase absoluto para aceitar ou rejeitar emendas sem a necessidade de negociar com a oposição. Isso levou forças paralelas, como a oposição, a disputar a relatoria devido ao

grande poder concentrado nas mãos do relator, resultando em um período de desequilíbrio no Congresso Nacional.

Além disso, um fator significativo decorrente da pandemia de Covid-19 foram as modificações nos prazos para a aprovação de uma Medida Provisória (MP). As emendas deveriam ser apresentadas até o segundo dia útil após a publicação da MP. A Câmara dos Deputados ficaria responsável pela aprovação da MP até o nono dia útil de sua vigência, enquanto o Senado Federal teria até o décimo quarto dia para aprová-la. Caso ocorresse alguma alteração no Senado, a Câmara dos Deputados teria então 2 dias úteis para deliberar. Ao somar todos os prazos, o trâmite de uma MP passou a ser de 16 dias durante o período da pandemia (SILVA, 2021).

2.4 A medida cautelar na ADPF 663 pelas Mesas da Câmara e do Senado

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 663 foi ajuizada pelo presidente da República na época, Jair Bolsonaro, no Supremo Tribunal Federal (STF) durante a pandemia de Covid-19. O pedido de concessão de medida cautelar tinha como objetivo prorrogar os prazos de validade das Medidas Provisórias (MPs) em tramitação no Congresso Nacional, devido ao estado de calamidade pública em que o país se encontrava.

A ação, ajuizada pela Advocacia-Geral da União (AGU), solicitava que fosse aplicado às Medidas Provisórias o prazo de 30 dias de suspensão referente ao recesso parlamentar (artigo 62, parágrafo 4º, da Constituição Federal) até que o Congresso Nacional retomasse suas condições de normalidade para obtenção de quorum (maioria simples) para votação das MPs, que, como já mencionado, têm prazo de validade de 60 dias, prorrogável por igual período.

Nesta situação, o Presidente ressaltou a situação de excepcionalidade vivida pelas duas Casas Legislativas em razão da expansão do novo coronavírus. Mencionando ainda os atos da Câmara e do Senado que justificavam as ausências de parlamentares do grupo de risco e a realização de sessões deliberativas por meio eletrônico apenas sobre matérias relacionadas ao novo coronavírus. De tal forma, no pedido de liminar, o Presidente da República assinalou que várias Medidas Provisórias estavam prestes a caducar, como a MP 899/2019, sobre transação tributária com previsão de arrecadação de R\$ 6 bilhões naquele ano, que venceria no dia seguinte (25), e a MP nº 900/2019, que autorizava o Ministério do Meio Ambiente a gerir o fundo de recursos provenientes de multas ambientais, que venceria logo em seguida (26).

Fica claro que a ADPF interposta pelo Presidente da República objetivava suspender os prazos de validade de uma MP, tornando o ato normativo editado por ele vigente porquanto o Congresso Nacional não o apreciasse, vislumbrando-se assim, o retorno de algumas características autoritárias do período em que o Decreto-Lei era amplamente utilizado.

Assim, na decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, o pleito do Presidente foi indeferido, enquanto o contrário se decidiu quanto ao requerimento do Legislativo, por entender-se que seria viável a apresentação do parecer das Medidas Provisórias diretamente ao plenário, em detrimento da comissão mista, devido à inviabilidade de seu funcionamento.

Contudo, a determinação do Ministro foi alvo de críticas contundentes, considerando que a alegada inviabilidade da constituição da comissão mista não correspondia à realidade total, uma vez que, com base no Sistema de Deliberação Remota (SDR) do próprio Congresso Nacional, as comissões poderiam operar conforme estabelecido, evitando, assim, a concentração de poder nas mãos do relator. Além disso, o Ministro foi censurado por tentar segmentar o artigo 62 da Constituição Federal, ao negar o pedido do Presidente para eliminar o prazo de vigência de uma MP, e no entanto, acatar a solicitação das Mesas das casas legislativas de driblar o funcionamento das comissões mistas, previstas constitucionalmente.

A decisão embasou ainda mais a tese de que a utilização da Medida Provisória como um instrumento governamental é de extrema importância para a implementação das políticas governamentais, além de ser o instrumento normativo mais frequente no enfrentamento de crises devido à rapidez com que é tramitado.

2.5 A crise política entre os chefes do Legislativo

Em fevereiro de 2023, a crise política e o impasse entre o Presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, e o Presidente da Câmara, Arthur Lira, tiveram início. O ponto crucial emergiu quando a Mesa Diretora do Senado, composta pelo presidente e outros seis senadores, escolheu **reintegrar o procedimento constitucional** para avaliação das Medidas Provisórias. Considerando que o presidente do Senado também exerce a presidência do Congresso, este detém o poder de decidir de forma unilateral sobre o retorno das comissões mistas.

Em seguida, conforme noticiado pela imprensa brasileira⁹, em uma tentativa de evitar conflitos com os deputados federais, o Presidente do Senado Federal optou por solicitar a assinatura da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, buscando assim estabelecer em conjunto a melhor data para o retorno à instalação das comissões mistas. Entretanto, o Presidente Arthur Lira se negou a assinar o documento e deixou clara sua irritação. Durante uma Sessão Deliberativa da Câmara no dia seguinte, o Deputado declarou que as duas Casas ainda iriam se reunir para determinar "se" e "quando" ocorreriam as alterações requeridas.

Em síntese, o impasse envolve um “drible” na Constituição, uma vez que as comissões mistas são previstas no texto constitucional, durante uma disputa entre senadores e deputados pela influência no processo de tramitação das Medidas Provisórias. A partir de então, a crise escalonou rapidamente, os senadores argumentaram que o Congresso dispõe de um prazo de até 120 dias para aprovar uma Medida Provisória (MP), no entanto, os deputados, neste “novo modelo”, utilizavam “praticamente todo esse tempo”, restando pouco espaço para que o Senado fizesse suas alterações no texto, o que poderia resultar no “sepultamento da medida”.

Salientou-se ainda que sem a instalação das comissões mistas, o Senado ficava excluído das primeiras discussões, sendo este o momento em que os parlamentares negociam com o governo a maior parte das alterações no texto. O formato ainda confere mais poder ao presidente da Câmara, que tem a responsabilidade de designar os relatores das Medidas Provisórias e decidir o momento em que o texto será votado, fator criticado pelo Senado.

Após semanas sem acordo, a tensão do conflito aumentou, por volta do fim de março do ano em questão, quando, por um lado, Pacheco acatou uma questão de ordem apresentada pelo senador Renan Calheiros (MDB-AL), quem tem uma relação pública de antagonismo com Lira, optando por restabelecer o procedimento das comissões mistas, conforme previsto na Constituição. Situação a qual o Presidente da Câmara reagiu declarando que a questão de ordem "não avançaria um centímetro" na Câmara dos Deputados, e que "o maior interessado na vigência das MPs" era o Senado, já que "eles que indicaram ministros, eles que têm ministérios".

⁹<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/03/crise-sobre-mps-tem-drible-de-lira-na-constituicao-e-disputa-de-poder-com-pacheco.shtml>

Em uma tentativa de suavizar as declarações feitas por Lira à época, a presidência da Casa emitiu uma nota, assinada por sua assessoria de imprensa, indicando uma abertura para o diálogo com o Senado. Porquanto, logo em seguida, em um ofício, o presidente da Câmara apontou uma falta de coerência no tratamento das Medidas Provisórias editadas tanto pelo ex-presidente Jair Bolsonaro (PL) quanto pelo atual, Lula, e solicitou uma sessão conjunta do Congresso para resolver o impasse.

Do outro lado do Congresso, as lideranças da Câmara afirmaram que as comissões mistas não observavam a proporcionalidade entre as Casas, uma vez que possuíam números idênticos de senadores e deputados, quando existem 513 deputados e 81 senadores. Além disso, ressaltaram as dificuldades encontradas para atingir o quórum mínimo necessário nas votações, o que resultava frequentemente no adiamento dessas deliberações. Destaca-se que nas Comissões Mistas é exigido um quórum mais elevado para a realização de deliberações, a decisão se dará por maioria de votos, desde que esteja presente a maioria simples de seus membros. Isso implica que mais da metade dos membros da comissão esteja presente para viabilizar a tomada de decisão.

Segundo noticiado pela jornal Folha de São Paulo, um cálculo feito por deputados, para sustentar a argumentação da inviabilidade das comissões mistas, destacou que a existência de 15 MPs exigiria a atuação de 180 senadores — o que certamente representa um desafio, pois são apenas 81 senadores, o que tornaria impossível a ocupação de todas as cadeiras necessárias nas comissões mistas, dada a exigência de quórum e participação.

Durante o conflito, o Presidente da Câmara, Arthur Lira, propôs um acordo a interlocutores do Senado visando eliminar as comissões mistas e alternar o início da tramitação das Medidas Provisórias: uma começaria na Câmara e a seguinte, no Senado. Ressalta-se que como já apresentado anteriormente, a doutrina majoritária já havia fixado na época entendimento quanto à importância e necessidade constitucional das comissões mistas. No entanto, a proposta não prosperou, visto que as lideranças da Casa rejeitaram-na, argumentando que, de acordo com a Constituição, o direito de iniciar a discussão das medidas provisórias é da Câmara, e ceder essa prerrogativa ao Senado representaria uma diminuição dos poderes dos deputados. Demonstrando mais uma vez o jogo de interesses e disputas no que concerne o trâmite das Medidas Provisórias. Diante dessa rejeição, Lira mudou de posição e passou a defender a manutenção do procedimento imposto durante a pandemia, argumentando que o novo modelo adotado na pandemia proporcionava maior agilidade ao processo legislativo.

Em síntese, é importante notar que a maioria das ações significativas implementadas pelo atual governo Lula (que tinha à época cerca de 80 dias de governo), foram estabelecidas através de Medidas Provisórias. Isso ressalta a necessidade crucial do Palácio do Planalto de alcançar um consenso para prevenir a possibilidade de tais medidas perderem sua validade diante da crise descrita, no auge da crise, momento em que as incertezas resolutivas ainda pairavam, 13 importantes medidas aguardavam a análise do Congresso:

Figura 2

Medidas Provisórias aguardando análise em 2023

MPV 1154/2023	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios;
MPV 1155/2023	Institui o Adicional Complementar do Programa Auxílio Brasil e do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros;
MPV 1156/2023	Extinção da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA;
MPV 1157/2023	Redução de alíquotas de tributos incidentes sobre os combustíveis;
MPV 1158/2023	Vinculação administrativa do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf);
MPV 1159/2023	Exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins;
MPV 1160/2023	Julgamento de processos no CARF e aperfeiçoamento do contencioso administrativo fiscal;
MPV 1161/2023	Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI;

MPV 1162/2023	Programa Minha Casa, Minha Vida;
MPV 1163/2023	Alteração de alíquotas de contribuições incidentes sobre os combustíveis;
MPV 1164/2023	Programa Bolsa Família;
MPV 1165/2023	Programa Mais Médicos;
MPV 1166/2023	Institui o Programa de Aquisição de Alimentos.

Nesse sentido, a crise de que tratamos buscou definir, essencialmente, quem terá o controle neste tipo de matéria. De um lado, Arthur Lira defendendo que a Câmara tenha maior influência na seleção de relatores, visando assegurar a si mesmo um maior controle sobre o andamento do processo. Por outro lado, Rodrigo Pacheco busca garantir que o Senado tenha um prazo mais estendido para deliberar sobre as medidas provisórias.

No cenário intermediário, o Presidente da República buscou um acordo rápido, pois, diante da sua base parlamentar frágil, as Medidas Provisórias garantiriam sua governabilidade sem se sujeitar em grande medida às decisões do Congresso. Dado que, em uma tramitação comum de um projeto de lei ordinária, mesmo com urgência constitucional, cada etapa do debate tem o potencial de se tornar uma disputa, criando uma prolongada situação de incerteza e dificuldades na conclusão do processo legislativo.

Durante o escalonamento da questão, pode-se observar de perto a dependência do executivo no que concerne a edição de Medidas Provisórias. Como se verificou a partir de manifestação à época do Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, o qual afirmou que o impasse sobre a tramitação de MPs ao não se resolver “gera constrangimento ao governo, que decidiu transformar em projeto de lei uma crucial iniciativa de ajuste fiscal a ser votada neste ano”. Em entrevista à Reuters, Haddad também traçou um cenário menos otimista para o ambiente econômico e "um terceiro trimestre muito ruim", demonstrando a ligação intrínseca entre a governabilidade do executivo e a edição de Medidas Provisórias.

Vale pontuar que, de acordo com análise realizada por Souza, em 2009, considerando dados coletados até maio do mesmo ano, verificou-se que a razão de dependência presidencial em relação à MPs para o período que sucedeu a EC 32/2001

foi da ordem de 53% em média. Ao compararmos este resultado com o obtido por Pereira, Power e Rennó (2005, 2007), observa-se que, em média, a proporção de dependência do Executivo em Medidas Provisórias permanece relativamente constante desde 2005 e é significativamente maior do que os valores anteriores à Emenda Constitucional 32/2001.

Neste contexto, o governo de Lula tentava aprovar às pressas a Medida Provisória que reorganizava a Esplanada dos Ministérios - que estava a um fio de perder sua validade devido à crise entre o Planalto e a Câmara dos Deputados -, enquanto três outras MPs perderam a validade de fato. Uma delas era crucial nos planos do ministro da Fazenda, Fernando Haddad, para fortalecer o arcabouço fiscal. Esta MP, assinada logo no início do mandato de Lula, restaurava o chamado "voto de qualidade" a favor do Fisco - ou seja, favorecia o governo em casos de empate em julgamentos no Conselho de Administração de Recursos Fiscais (Carf). Esta regra estava em vigor até 2020, quando o Congresso aprovou a Lei do Contribuinte Legal, que favorece o contribuinte em situações de empate. A medida, anunciada no início do ano, era vista como uma das formas de Haddad aumentar a arrecadação do governo neste ano, o que era necessário para manter a estabilidade do arcabouço fiscal.

Para assegurar a estabilidade do arcabouço, Haddad planejava aumentar a arrecadação em até 150 bilhões de reais por meio de uma Medida Provisória (MP). Entretanto, com sua queda, conforme previsto pelo Ministério da Fazenda, foi encaminhado um projeto de lei com urgência sobre o tema pouco tempo antes, como parte de um acordo com o presidente da Câmara, Arthur Lira. Contudo, como o fim do voto de qualidade foi aprovado pelo próprio Congresso, Lira já havia indicado a Haddad que o tema poderia enfrentar obstáculos para avançar.

Avaliou-se, com a crise, que o governo atual, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, encerrou seu primeiro ano com o menor número de medidas provisórias aprovadas desde 2001. Das 52 medidas apresentadas, apenas 9 foram convertidas em lei após passarem pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Conforme levantamento da Câmara, a conversão de Medidas Provisórias em lei durante os quatro anos de governo Bolsonaro variou entre 45% e 79%, sendo que o ano de 2022, último do governo, registrou o maior número de textos convertidos em legislação, com 46 de 78 Medidas Provisórias transformadas em lei.

Figura 3
Conversão de Medidas Provisórias em Lei

Ano	MPs	Leis	%
2023	52	8	15,38%
2022	58	46	79,31%
2021	70	44	62,86%
2020	108	52	48,15%
2019	48	22	45,83%

Fonte: Câmara dos Deputados

Sob a perspectiva de um presidencialismo de coalizão, as Medidas Provisórias podem funcionar tanto como um instrumento de fortalecimento da coalizão quanto como fonte de instabilidade e conflitos entre os poderes. As instabilidades inerentes às coalizões políticas sugerem que um governo com uma base sólida no Congresso tende a promover uma maior estabilidade entre os poderes (SILVA, 2021). No entanto, conforme destacado por Abranches (2015), a governança em uma grande coalizão requer mecanismos institucionais capazes de mediar e resolver os conflitos entre os poderes de forma a evitar a intervenção do Poder Judiciário. Nesse sentido, uma das ferramentas disponíveis para o Chefe do Executivo são as Medidas Provisórias.

Assim, por razão do impasse, uma das medidas adotadas para evitar a expiração do prazo das emendas foi a transferência do conteúdo de diversas dessas propostas para projetos de lei, em curso com regime de urgência. Somado a isto, durante todo o ano de 2023, o governo enfrentou obstáculos no Congresso para aprovar projetos de interesse devido à ausência de uma base governista consolidada. Além disso, contou com votos contrários de deputados, inclusive de partidos que inicialmente se aliaram ao Planalto após o início do novo governo, como o PP e o Republicanos, e de aliados desde a transição, como o União Brasil, demonstrando ainda mais as dificuldades no que tange a governabilidade no país.

A partir do exposto, se torna evidente que a utilização politicamente enviesada das coalizões partidárias pré eleitorais pelo Presidente da República, em seu primeiro ano de mandato, acabou gerando consequências e impactos consideráveis no que diz respeito ao uso das Medidas Provisórias e ao nível de governabilidade do governo em questão.

3. A MEDIDA PROVISÓRIA COMO UM INSTRUMENTO DE GOVERNABILIDADE

3.1 A medida provisória como um instrumento de governabilidade consolidador do presidencialismo de coalizão

Ao analisar os mandatos presidenciais de 2003 a 2014, Jacobsen (2016, p. 159) investigou a relação entre a governabilidade e a não governabilidade do Poder Executivo em relação ao uso de Medidas Provisórias (MPs). Sua conclusão aponta que, embora por um lado, as Medidas Provisórias representem uma ferramenta poderosa de governabilidade, por outro, não constituem uma autorização irrestrita concedida aos presidentes.

A abordagem realizada nesta pesquisa não analisa o uso das MPs como uma forma de usurpação dos poderes do Legislativo pelo Executivo, visto que, na prática, entende que este 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 (JACOBSEN, 2016).

Em suma, por esta ótica, a utilização de MPs não 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 às demandas meritórias da sociedade por prioridades corporativistas ou elitistas e de manutenção dos mandatos parlamentares.

Fica claro que a delegação de iniciativa do processo legislativo pela edição de medidas provisórias (MPs) pelo executivo federal é um mecanismo relevante colocado à disposição do Chefe do Executivo, afetando e modulando a relação entre os Poderes na República brasileira. No entanto, o crescente tensionamento entre o uso excessivo pelo Executivo, as interferências provocadas do Judiciário e o movimento recente de constitucionalização da tramitação das MPs pelo Legislativo mostram 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 Medidas Provisórias (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 resultantes da 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 contexto, estabelece-se uma relação de reciprocidade entre a aprovação das MPs pelo Parlamento e a obtenção de sucesso na implementação de Emendas Parlamentares, que podem beneficiar as regiões de base eleitoral dos congressistas apoiadores. Além disso, a indicação para cargos na administração pública também é utilizada como forma de favorecimento, o que pode distorcer ou desvirtuar a finalidade original desse mecanismo legislativo (TEIXEIRA, 2022).

Tendo este cenário em vista, fica claro que o sistema político brasileiro é caracterizado por uma complexa interação entre os poderes Executivo e Legislativo, onde a negociação e a troca de favores são práticas comuns (SANTOS, 2003). Além disso, a formação de coalizões partidárias é uma estratégia frequente para garantir a governabilidade e a aprovação de políticas públicas (AMORIM NETO, 2002).

Logo, elucida-se que, conforme análise bibliográfica correlata, o presidencialismo brasileiro se revela como um sistema complexo no qual ocorrem diversas formas de delegação de poder. Isso decorre da maneira como a autoridade é conferida pelos eleitores, que pode ocorrer por meio de três entidades distintas: o Presidente da República, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Deve-se ressaltar que historicamente o presidencialismo é o sistema que adotou o princípio da separação dos poderes, considerado, como já pontuado, um dos pilares fundamentais das garantias constitucionais da liberdade. Isso se deve ao fato de que o presidencialismo possibilita a descentralização política, a renovação dos representantes e a participação popular, seja de forma direta ou indireta, na escolha de seus líderes (CABRAL, 1988, p. 15).

Em virtude desses arranjos, são estabelecidas diversas formas de transferência de poder entre esses atores políticos, tanto de forma informal, quando não expressamente prevista pela Constituição, quanto de maneira formal. Como o já citado veto presidencial sobre uma legislação específica, por exemplo, que representa uma forma em que o Poder Executivo exerce controle sobre o Legislativo. Da mesma forma,

a possibilidade de alteração ou rejeição de uma Medida Provisória pelo Legislativo evidencia o controle deste sobre o Executivo. Além disso, observa-se a necessidade de revisão de decisões de uma casa legislativa pela outra, demonstrando um mecanismo institucional de controle para garantir que uma casa fiscalize as ações da outra (SILVA, 2021).

Diante disso, segundo a perspectiva de Figueiredo e Limongi (2001), um governo só consegue coordenar todas essas delegações de poder, bem como alcançar a governabilidade, se o presidente conseguir exercer controle sobre sua agenda política, incluindo a emissão de Medidas Provisórias, essencialmente, e a solicitação de urgência em Projetos de Lei, além de se alinhar com os partidos que detêm maioria no congresso, estabelecendo assim um acordo de coalizão. Em outras palavras, o presidente pode obter governabilidade, mas ao mesmo tempo é compelido a ceder às pressões dos partidos políticos, o que pode incluir, por exemplo, a nomeação de parlamentares para cargos em seu gabinete presidencial.

Nesse contexto, o presidencialismo de coalizão refere-se à prática de estabelecer acordos e alianças entre diferentes partidos e forças políticas com o intuito de alcançar objetivos específicos. Sob esse modelo, o presidente da República forma seu ministério com membros dos partidos que compõem a coalizão de governo, seguindo uma dinâmica semelhante à observada no parlamentarismo. Ao mesmo tempo, os partidos envolvidos na coalizão oferecem o suporte da maioria que detém no Congresso Nacional para respaldar a agenda política do Presidente.

Conforme já explicitado, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Presidente da República do Brasil passou a deter uma ampla gama de poderes legislativos, conferindo-lhe a capacidade de exercer uma influência significativa sobre a agenda política nacional e de gerenciar a colaboração dos órgãos legislativos com seu governo. Dentre essas competências, destaca-se a capacidade de estabelecer a agenda política, permitindo ao poder executivo determinar prioridades e direcionar políticas públicas, influenciando assim a natureza e a sequência dos assuntos debatidos no Congresso Nacional. Além disso, o presidente tem o poder de interferir nos trabalhos do Congresso, ao estabelecer uma agenda política em consonância com os interesses presidenciais, o que aumenta a probabilidade de cooperação dos deputados e senadores com o governo.*

No contexto institucional do sistema político do Brasil, o funcionamento que engloba o ciclo de formulação e execução de políticas públicas de interesse social,

fundamentado na agenda legislativa entre os Poderes Executivo e Legislativo, evidencia que o processo legislativo específico das Medidas Provisórias (MPs) é significativamente influenciado pelos acordos políticos em um sistema de benefícios mútuos entre as partes envolvidas. Esses acordos atingem as bases de apoio eleitoral dos mandatos, tanto dos cargos proporcionais quanto dos majoritários, formando uma rede de âmbito federativo que abrange desde as prefeituras, passa pelos estados e culmina com as lideranças, blocos e bancadas do Congresso Nacional.

Considerando a ampla diversidade presente nas estruturas políticas e sociais do sistema político brasileiro nas últimas décadas, existe uma vasta coalizão. Esta coalizão engloba um número crescente de parceiros, resultando em uma maior diversidade ideológica, que, por sua natureza, representa um desafio para a obtenção e consolidação da governabilidade do Executivo. Logo, o desafio primordial de uma coalizão ampliada reside na expansão do espectro de negociação para atender a uma multiplicidade de necessidades. Isso torna mais complexo o equilíbrio entre os Poderes da República. Qualquer subordinação entre esses poderes pode representar uma subversão do princípio democrático. O menor risco de ruptura neste modelo pode desestabilizar a autoridade presidencial (TEIXEIRA, 2022).

Júnior (2018, p. 8), em sua revisão da literatura sobre o presidencialismo de coalizão, destaca que existem instrumentos regimentais que centralizam significativas prerrogativas nas mãos de atores-chave, tais como os presidentes das Casas Legislativas, líderes partidários e relatores de proposições. Ele observa que os recursos orçamentários e financeiros disponíveis para o Executivo atraem uma grande parte desses atores para a coalizão governista.

Conseqüentemente, a literatura predominante tem indicado um controle da agenda do Congresso Nacional pelo Chefe do Executivo. O autor argumenta ainda que, de acordo com uma doutrina predominante sobre o assunto, existe um pragmatismo partidário, que é alcançado por meio de delegações aos líderes partidários. Nesse contexto, o Legislativo atua de maneira colaborativa ou complementar em relação às propostas de políticas públicas do Executivo, como se verifica no trecho a seguir:

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 assemelhados aos índices de sistemas parlamentaristas, modelo no qual Executivo e Legislativo são praticamente corpos fundidos (JÚNIOR, 2018).

Esse pragmatismo partidário é uma característica essencial do presidencialismo de coalizão, e permite que o Executivo e o Legislativo trabalhem juntos para formular e implementar políticas públicas eficazes. No entanto, também é crucial garantir que esse pragmatismo não comprometa a independência e a integridade do Legislativo, visto que este meio de tomada de decisão envia em certa medida a democracia representativa. Portanto, é necessário um equilíbrio cuidadoso entre colaboração e autonomia para garantir o funcionamento eficaz do sistema político. Além disso, a transparência e a responsabilidade são fundamentais para garantir que o processo de tomada de decisão seja justo e representativo dos interesses do público em geral.

Nesta perspectiva, a Medida Provisória (MP) é considerada um dos principais instrumentos institucionais à disposição do Presidente da República. Este recurso é frequentemente utilizado para governar e excluir outros agentes, especialmente o Legislativo, do processo decisório, mesmo que estes agentes, posteriormente, possuam o poder decisório sobre a medida política.

Amorim Neto e Tafner (2002, p. 28) destacam ainda situações em que o Executivo não deseja ou não consegue formar coalizões majoritárias. Nesses casos, o uso de MPs originais é proporcionalmente maior quanto mais fraca é a coordenação entre o Executivo e o Legislativo. Esta coordenação é evidenciada por uma distribuição pouco criteriosa de postos ministeriais entre os partidos. Neste cenário, o Presidente se vê obrigado a utilizar constantemente este instrumento e, na prática, a “governar por decreto”. Esta prática aproxima perigosamente o arranjo institucional brasileiro de uma forma não democrática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que o desequilíbrio potencial na disputa de poder relacionada a tramitação de Medidas Provisórias, está amplamente relacionado a um sistema

institucionalizado de benefícios mútuos entre os Poderes, os quais frequentemente não se baseiam na defesa dos interesses da população representada, embora essa seja a principal justificativa apresentada publicamente. Além disso, as regras formais de tramitação são demasiadamente genéricas e buscam majoritariamente evitar um abuso excessivo por parte do Poder Executivo, assim como, estabelecer mecanismos determinados para garantir a apreciação pelo Poder Legislativo.

Atualmente, as legislações pertinentes estabelecem exceções, levando em conta circunstâncias e elementos conjunturais do processo legislativo, que propiciam o fortalecimento do sistema de negociação política orientado para a tomada de decisões de natureza corporativista. Embora isso seja justificado sob a premissa de promover uma democracia efetiva baseada na representatividade, a realidade subjacente é a incorporação de trocas de benefícios mútuos que garantem a continuidade dos agentes políticos nas esferas de poder, particularmente com base em negociações que proporcionam benefícios direcionados a esses agentes.

É importante ressaltar que tal prática, embora possa parecer contraproducente para a democracia representativa, é uma característica intrínseca do sistema político. A negociação e a barganha são elementos fundamentais na tomada de decisões políticas. No entanto, é crucial que haja transparência e responsabilidade nesses processos para garantir que os interesses do público em geral sejam adequadamente representados e protegidos. Além disso, é necessário um equilíbrio cuidadoso para garantir que o poder não seja indevidamente concentrado ou abusado. Portanto, a regulamentação e a supervisão eficazes são essenciais para manter a integridade do sistema político.

Entende-se assim, a clareza argumentativa de Amorim Neto e Tafner (2002) ou afirmarem que as Medidas Provisórias concedem ao Executivo amplas vantagens estratégicas em seu relacionamento com o Congresso, principalmente no que se refere à definição da agenda legislativa do país e ao ritmo de implementação das políticas.

Tornando possível verificar como a governabilidade do sistema político brasileiro está intrinsecamente ligada ao uso das Medidas Provisórias e as negociações informais com o poder legislativo. No governo atual as medidas contemplaram questões prioritárias e promessas de campanha, inclusive a reestruturação ministerial, de maneira que para evitar a perda de efeito dessas pautas, foram realizadas alterações e incorporações em outras medidas, evidenciando a ligação e dependência da governabilidade do sistema político composto pelo Executivo pode ser afetada por crises institucionais no legislativo.

É importante salientar que, do ponto de vista do Poder Executivo, a possibilidade de apreciação de medidas provisórias sem a necessidade de considerar o parecer da comissão mista representa uma prática vantajosa. Isso ocorre porque centralizar o poder de convencimento nas mãos do relator é muito mais conveniente do que depender de um órgão colegiado, que pode ser mais difícil de influenciar por meio de negociações. O mesmo foi observado durante o período da ADI 4.029, de 2012, por Aguiar, em 2015, a partir da tomada de depoimentos de assessores das lideranças partidárias à época.

Nesse sentido, ao contornar a exigência do parecer da comissão mista, o Executivo pode ter maior controle sobre o processo legislativo, facilitando a aprovação de suas propostas e evitando potenciais obstáculos ou alterações indesejadas. Isso pode ser especialmente útil em situações de urgência ou quando há uma agenda política sensível em jogo. No entanto, essa abordagem também suscita preocupações em relação à concentração de poder e à transparência do processo legislativo. A falta de uma avaliação mais ampla e colegiada das medidas provisórias pode comprometer a qualidade das decisões tomadas e minar os princípios democráticos de representatividade e deliberação.

Mesmo a vedação à matérias estranhas, conforme já exposto, estar prevista no §4º do art. 4º, da Resolução n. 1/2002, com a ausência de instalação das comissões mistas, e, conseqüentemente, a ausência de um presidente para indeferir tais emendas, o poder concentrado nas mãos exclusivas do relator possibilitam novamente tal inclusão, por óbvio, no relatório e até mesmo a sua aprovação. Salienta-se que não cabe ao presidente da Câmara neste caso fazê-lo, visto que não faz parte da Mesa do Congresso Nacional.

Conforme exemplo de um período correlato, durante o período de 2001 a 2012, foram raros os casos em que o Presidente do Congresso Nacional rejeitou alguma emenda que possuísse conteúdo divergente da Medida Provisória. Esse controle, na maioria das vezes, era realizado pelo relator da proposição, que, ao examinar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa tanto da Medida Provisória quanto das emendas, expressava seu parecer, resultando na rejeição de algumas emendas. Outras emendas eram aceitas e, em alguns casos, até aprovadas e posteriormente incorporadas ao Projeto de Lei de Conversão (AGUIAR, 2015).

Essa prática enfatiza o papel significativo do relator no processo legislativo, destacando sua função de avaliar as propostas em discussão com base em critérios

técnicos e legais. No entanto, tal poder atribuído ao relator também pode levantar questões sobre a distribuição adequada de autoridade e responsabilidade dentro do Congresso Nacional, bem como sobre a transparência e a representatividade das decisões tomadas. Também segundo análise realizada por Aguiar, em 2015, percebemos no parlamento brasileiro diversos casos em que o próprio relator, ao elaborar o projeto de lei de conversão, incluía assuntos que extrapolam o escopo original da proposição, introduzindo assim uma nova agenda para os parlamentares deliberarem aproveitando o trâmite especial das medidas provisórias.

De fato, os presidentes têm adotado as medidas provisórias como uma decisão estratégica na gestão de seus governos. A substancial proporção de dependência presidencial em MPs indica que sua utilização não tem sido limitada a circunstâncias excepcionais, o que sugere a existência de vantagens comparativas associadas à sua seleção como instrumento legislativo para a formulação de políticas. Nessa abordagem, compreende-se que quaisquer desentendimentos nas interações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo devem ser considerados, em geral, não como um confronto de interesses estruturais, mas sim como uma exigência de coordenação de um conjunto diversificado de interesses e preferências, com o objetivo de alcançar um equilíbrio nos benefícios mútuos.

Em uma perspectiva crítica, é possível afirmar que as medidas provisórias constituem um instrumento de caráter autoritário. Essas medidas, frequentemente, minam os princípios democráticos, uma vez que são adotadas unilateralmente pelo Poder Executivo, sem a devida participação e debate no âmbito do Poder Legislativo. Além disso, é relevante destacar que tais medidas podem contribuir para a concentração de renda, uma vez que seus efeitos podem afetar de forma desigual diferentes grupos sociais e econômicos.

Indo além, a utilização excessiva de medidas provisórias pode comprometer a saúde fiscal do país. A instabilidade normativa gerada por sua frequente edição dificulta o planejamento e a previsibilidade das políticas públicas, bem como a gestão responsável dos recursos públicos. Portanto, é fundamental que se busque um equilíbrio entre a necessidade de ação governamental e o respeito aos mecanismos democráticos e à responsabilidade fiscal.

Atualmente, as medidas provisórias não possuem a mesma relevância e significância de anos anteriores, quando os governos as utilizavam quase exclusivamente para governar sem a plena participação do Congresso. Como resultado,

a estrutura política brasileira enfrenta novos desafios diante de um grande número de medidas provisórias, que continuam sendo o principal meio pelo qual o Poder Executivo implementa suas políticas públicas. Essas medidas continuam sendo apresentadas, em contextos de urgência e relevância, e aguardam deliberação, enquanto o impasse sobre sua tramitação ainda não foi resolvido.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, nº 31, Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <<http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=348>>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. Medidas Provisórias: O Poder Quase Absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2502>>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção: A Forma Jurídica do Neoliberalismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/hoplos/article/view/51671>>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- AGUIAR, Osmar de Oliveira. As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2015. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25582>>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/N5brw9nQzrR5qx3ZjMbtMBr/?format=pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- AMORIM NETO, O. Presidencialismo e governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; FGV, 2002. Acesso em: 10 mar. 2024.
- BARROSO, R.; SILVA, F. (Orgs.). Política e Processo Legislativo no Brasil. São Paulo: EdUSP, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbee/a/5QWT88nTKPL4VMLSGRG7dSM/>> Acesso em: 10 mar. 2024.
- BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Efeitos políticos da inclusão das comissões mistas no processo de apreciação das medidas provisórias. E-legis, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/230>> Acesso em: 10 mar. 2024.

BEDRITICHUK, Rodrigo. Construção de regras nas casas legislativas: análise do processo de criação normativa nas comissões de medidas provisórias do Congresso Brasileiro. In: VII CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2015, Lima. Anais [...]. Lima: Pontifícia Universidade Católica do Peru, 2015. Disponível em: <http://files.pucp.edu.pe/sistemaponencias/wp-content/uploads/2015/01/Panel_Reglas_informales.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Da popularidade ao impeachment: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22537/1/2016_RodrigoRibeiroBedritichuk.pdf> Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Mesa Diretora da Câmara regulamenta sistema de votação remota. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/647204-MESADIRETORA-DA-CAMARA-REGULAMENTA-SISTEMA-DE-VOTACAO-REMOTA>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Proposta de Emenda à Constituição n° 91, de 12 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Medida Provisória n° 871, de 18 de janeiro de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Distrito Federal, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Medida Provisória n° 873, de 01 de março de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Distrito Federal, 2019. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv873.htm>.
Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Distrito Federal, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm>.
Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 892, de 5 de agosto de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Distrito Federal, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv892.htm>.
Acesso em: 10 mar. 2024.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão: Redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir do estudo de caso das Medidas Provisórias. Brasília, 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/33922/1/2018_NivaldoAd%C3%A3oFerreiraJ%C3%BAnior.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, C. (Org.). A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2007. Disponível em: <https://www.academia.edu/6544505/Institui%C3%A7%C3%B5es_pol%C3%ADticas_e_governabilidade_desempenho_do_governo_e_apoio_legislativo_na_democracia_brasileira>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Lua Nova, São Paulo, nº 44, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

JACOBSEN, M. Medidas Provisórias no Contexto da Governabilidade Presidencial no Brasil: 2003-2014. In: BARROSO, R.; SILVA, F. (Orgs.). Política e Processo Legislativo no Brasil. São Paulo: EdUSP, 2016. Acesso em: 10 mar. 2024.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnGy6HQMDbz/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/k>. Acesso em: 10 mar. 2024.