

**CONSTRUÇÃO DA AGENDA DO LEGISLATIVO:
ESTUDO COMPARADO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO
LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO NOS GOVERNOS
FHC E LULA**

Williams Martinho Soares de Sousa¹
José Irivaldo Alves Oliveira Silva²
Alex Bruno Ferreira Marques Nascimento³
Edson Francisco Alves Cavalcante⁴
Allan Gustavo Freire da Silva⁵

RESUMO

O presente trabalho baseou-se na necessidade e relevância de investigar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo Brasileiro, comparando os requisitos de relevância e urgência, dispostos no art. 62 da Constituição de 1988, analisando o desenho constitucional, a repercussão e o desempenho institucional diante da separação dos poderes e do checks and balances na administração pública; verificando a relevância das Medidas Provisórias no processo de institucionalização das políticas públicas; efetuando um levantamento do fluxo de medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares entre os anos de 1994 e 2010; bem como uma análise do impacto das medidas provisórias no paradigma da separação dos poderes e o checks and balances. A alteração do regime constitucional das Medidas Provisórias brasileiras, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, não sanou o déficit de legitimidade que é essencial a todo mecanismo de antecipação legislativa e que o Executivo permanece dispondo de meios de direção política que lhe garantem negociação favorecida de sua agenda e as suas escolhas políticas em face do Parlamento.

Palavras-chave: Gestão Pública. Medidas Provisórias. Desenho Institucional.

¹ E-mail: williams_cgp@hotmail.com – Universidade Federal de Campina Grande - UFCG;

² E-mail: Irivaldos@uol.com.br – Universidade Federal de Campina Grande - UFCG;

³ E-mail: alexbruno.fmn@gmail.com – Universidade Federal de Campina Grande - UFCG;

⁴ E-mail: edson_pb35@hotmail.com – Universidade Estadual da Paraíba - UEPB;

⁵ E-mail: allangfs@hotmail.com – Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo baseou-se na necessidade de investigar as relações institucionais entre poder executivo e legislativo e sua repercussão junto à administração pública, diante da crescente atividade legislativa do Executivo através das medidas provisórias. A Constituição de 1988 tem se estabelecido como instrumento de cidadania e de orientação à gestão pública em geral. Entretanto, o que se tem notado é justamente o desvirtuamento de certos dispositivos constitucionais através de condutas exacerbadas dos poderes constituídos, seja o executivo, o legislativo ou mesmo o judiciário. Um dos princípios basilares que tem sido comprometido com as práticas das relações institucionais é justamente a separação dos poderes e o *checks and balances*⁶; sendo verificado, através do exercício de certas atividades por poderes que não deveriam exercê-las em sua essência.

Isso pode ser visto através da edição de medidas provisórias pelo Chefe do Executivo, que atua como legislador no lugar do parlamento, sob o pretexto da “relevância” e “urgência”. Desta forma, desde 1988 tem-se verificado o uso, ao que parece demasiado, das medidas provisórias (MP⁷), tornando o legislativo um cumpridor da agenda pública do Executivo. Como afirma Ros (2008) uma vez promulgada a Constituição de 1988, o que se deu foi que esse instrumento emergencial, inicialmente destinado a situações próprias desse nome, passou a ser usado como instrumento de legislação ordinária.

Diante da crescente atividade do Poder Executivo em exercer sua função típica de administrar por medidas provisórias no governo brasileiro, busca-se responder a seguinte questão: Há algum controle da agenda política do Legislativo pelo Executivo Federal?

Na presente pesquisa, foi feita uma análise do impacto da separação dos poderes e do *checks and balances* na Administração Pública, onde foi verificado a relevância do pressuposto institucional das políticas públicas, comparando o fluxo das MPs com as leis ordinárias, bem como as leis complementares entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Verificou-se, desta forma, qual o comparativo da produção legislativa do Executivo e a produção legislativa do Congresso Nacional. Visto que, foram analisados os requisitos de relevância e urgência estabelecidos no art. 62 da CF/1988⁸, extraindo o quadro que efetivamente influencia em políticas públicas nacionais, analisando com isto, qual a relevância dessas medidas nessas políticas.

⁶ Teoria de Freios e Contrapesos

⁷ Espécie normativa, que pode ser emitida como função típica pelo Presidente da República, em casos excepcionais de Relevância e Urgência, de acordo com a CF/1988.

⁸ Constituição Federal de 1988

Essa investigação foi realizada através de busca manual e coleta de dados secundários no sistema do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, disponibilizado na rede mundial de computadores e com acesso livre. Após a coleta dos dados, foi efetuado um mapeamento das medidas provisórias que transformaram-se em políticas públicas, dividindo-as por área. A intenção constituiu-se em estabelecer um quadro da produção legislativa no país nos dois períodos governamentais.

A presente pesquisa também buscou empreender uma investigação de natureza bibliográfica, precedida do levantamento das publicações mais relevantes e que possuem relação direta ou indireta com a temática. Outra estratégia utilizada foi a pesquisa documental, através de consulta aos órgãos oficiais acerca de informações que não constem de modo sistematizado no meio acadêmico. Desenvolveu-se também um levantamento das medidas provisórias editadas entre 1994 e 2010, período que perpassa o governo de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, analisando a tabela atual de edição das medidas provisórias.

Não se tratando de um posicionamento político ou partidário para conceber um Estado democrático de direito, as prerrogativas do parlamento devem ser exercidas de forma plena, uma vez que, do contrário, em havendo inércia desse Poder, o Executivo não hesitará em utilizar o recurso da medida provisória, instrumento constitucional, mas causadora de grave anomalia na separação de poderes, quando usada em dissonância com os critérios estabelecidos na nossa Constituição. Entretanto, o Legislativo precisa assumir sua prerrogativa legislativa e de fiscalização do Executivo.

O trabalho foi estruturado a partir dos seguintes tópicos: 1. Introdução; 2. teoria da separação dos poderes e *checks and balances*; 3 países que adotam as medidas provisórias; 4 agenda impositiva do executivo na administração pública: equilíbrio na relação executivo-legislativo?; 5 metodologia; 6 relevância e urgência: equilíbrio constitucional?, seguido das sucessões 6.1 impacto da emenda constitucional nº 32/2001⁹, 6.2 excesso de medidas provisórias: uma verdade?; e, por fim, as considerações finais.

2 TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E CHECKS AND BALANCES

Os mecanismos institucionais que se fazem necessários para regular a atuação de cada Poder constituinte, se agenciam no princípio constitucional da Separação dos Poderes, em que um Poder controla o outro Poder; para tanto, havendo certa limitação quanto à prática das prerrogativas constitucionais.

⁹ A Emenda Constitucional nº 32/2001 restringiu o uso das reedições de medidas provisórias pelo Presidente da República.

As bases teóricas para o nascimento da tripartição dos Poderes situam-se na antiguidade grega por Aristóteles, com a publicação da obra “Política”, em que o pensador grego identificou a existência de Três funções distintas exercidas pela soberania, quais sejam: elaborar normas gerais (função legislativa), a aplicação das referidas normas (função Executiva) e a função de dirimir os conflitos oriundos da execução das normas gerais aos casos concretos (PAULO e ALEXANDRINO, 2010; LENZA, 2011).

O clássico modelo de divisão de Poderes, cuja adaptação mais notória é localizada na obra de Montesquieu “O Espírito das Leis” (1748), concentra-se no princípio de um sistema que garanta a autonomia entre os Poderes, assim como a limitação de suas capacidades ao exercício de suas funções, isto porque essa doutrina visa propiciar o controle de um Poder pelo outro, de modo a impedir a usurpação e a centralização de funções. Com isso, o objetivo é configurar um sistema de *checks and balances*, aplicando controles proibitivos mútuos que inviabilizariam excessos por parte do Governo, garantindo a proteção dos indivíduos em relação a possíveis interferências indesejáveis em seus direitos e liberdades.

Nesse sentido, a teoria da separação dos poderes está definida através da reflexão de filósofos da antiguidade, desenvolvendo-se ao longo do tempo, e efetivamente se consagrando após a análise de Montesquieu, no século XVIII (BARBOSA, 2006). Não obstante, o exercício do poder começou a se estabelecer através de um sistema político-jurídico que permitisse uma eficaz aplicação do princípio da separação dos poderes.

Para tanto, Montesquieu presumiu uma forma de mecanismo que evitasse a concentração de poder, na qual cada uma das funções do Estado seria de responsabilidade de um órgão ou de um grupo de órgãos em que esses três poderes - o Legislativo, o Executivo e o Judiciário - pudessem se controlar. Outro conceito equivocado a respeito da separação de poderes é a de que os poderes não podem, nunca, interferir no funcionamento do outro. Essa possibilidade de intervenção, limitada, na forma de controle, é a essência da ideia de freios e contrapesos.

Em resumo, como consolidação da Teoria da Separação dos Poderes ou Teoria da Tripartição dos Poderes, a Constituição Brasileira de 1988, situa, em seu artigo 2º, que os Poderes devem ser independentes e harmônicos entre si, o que significa que, para a existência de uma adequada democracia, os órgãos estatais devem atuar de maneira independente, sem conflitos ou subordinação, com o escopo de garantir o bem comum de todos.

O sistema de separação dos poderes, já então consagrado nas constituições, obteve proeminência em meio aos que procuravam a democracia através dos seus ditames. Associando a ideia de Estado Democrático, foi determinado o aprimoramento da construção

doutrinária conhecida como sistema de freios e contrapesos “*checks and balances*”, bases já denotadas por Políbio e lançada por Montesquieu (BARBOSA, 2006).

Através da doutrina dos freios e contrapesos, a tripartição dos poderes passou a ganhar mais corpo. Todavia, a Teoria da Separação dos Poderes consagrou-se como pressuposto do Estado Liberal, em uma época que a pretensão seria de reduzir ao mínimo a atuação estatal. Reclama-se, pois, uma ação estatal que atendesse às exigências da sociedade, consideradas cada vez mais graves e urgentes, exigindo por eficiência. Surge, então, a necessidade de adaptar a Separação dos poderes às novas aspirações em função de frear a invasão do Estado na esfera individual (BARBOSA, 2006).

Hoje, a rigidez de outrora não permanece. Com a ampliação das atividades do Estado Contemporâneo, surgiu uma nova visão da Teoria da Separação dos Poderes, bem como novas formas de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo e destes com o Judiciário, levando-se em conta certa colaboração entre os poderes, que tem como característica o sistema parlamentar, em que o governo depende da confiança do Parlamento. Contudo, no Presidencialismo, foram desenvolvidas técnicas de independência orgânica e harmônica entre os Poderes Constituintes (BRANCO, 2007).

4 AGENDA IMPOSITIVA DO EXECUTIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: equilíbrio na relação executivo-legislativo?

A relação entre o Executivo e o Legislativo, se caracteriza pelo sistema presidencialista de coalizão em que as medidas provisórias são constituídas principal instrumento utilizado pelo Poder Executivo para controlar a agenda política do País (OLIVEIRA, 2009).

Este sobrestamento de pauta instituído pela EC 32/2001 e concebida para restringir a reedição de medidas provisórias, fortaleceu sobremaneira a capacidade do Executivo em controlar a Agenda política do País. Como afirma Figueiredo e Limongi (1998, p. 85):

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

Neste caso, analisando os arranjos institucionais, há certa transferência gradativa, com início no século XIX, na iniciativa de legislação para o Poder Executivo. Havendo, deste modo, uma concentração de poderes nas mãos dos chefes de governo, tomando controle

maior na produção legislativa. O Poder de Agenda pode ser observado quando o Executivo controla o quê e quando será votado pelo Poder Legislativo. Isto se configura em um dos principais fatores para a preponderância legislativa do Executivo. Segundo Figueiredo e Limongi (2001, p. 11):

[...] o Executivo se constitui no principal legislador *de Jure* [grifo do autor] e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda_o *timing* e o conteúdo_dos trabalhos legislativos.

Isto pode ser verificado através do poder de veto, este podendo ser total ou parcial. O veto parcial se torna mais poderoso, uma vez que o Presidente da República pode selecionar partes da legislação e assim deixar claro as suas preferências (OLIVEIRA, 2009).

Por tanto, há uma inquietude em relação à falta de limites de assuntos que podem ser alterados por medidas provisórias, instaurando-se deste modo, uma sensação de desequilíbrio.

5 METODOLOGIA

A pesquisa se reveste de caráter descritivo, quali-quantitativo, utilizando de fontes secundárias, análise documental, bem como bibliografias que estejam relacionadas direta ou indiretamente à temática. A pesquisa documental será consultada aos órgãos oficiais que não constem de modo sistematizado no meio acadêmico, com investigação à ser realizada através de busca manual e coleta de dados secundários no sistema do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, disponibilizado na rede mundial de computadores e com acesso livre.

Foi constituído um levantamento das medidas provisórias editadas entre 1994 e 2010, período que perpassa o governo Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, verificando o quadro atual de edição das medidas provisórias. Também, verificou-se qual o comparativo entre a produção legislativa do executivo e a produção legislativa do Congresso Nacional. A tabulação dos dados foi efetuada através de planilha eletrônica.

A intenção se estabeleceu em construir um quadro da produção legislativa no país nos dois períodos governamentais. A partir da construção desse quadro legislativo, prosseguiu-se com as análises das medidas provisórias que correspondem aos requisitos estabelecidos no art. 62 da Constituição Federal, que estipula os limites e objetivos para a sua edição, separando as que estão em acordo e em desacordo, e extraindo o quadro que

efetivamente influencia em políticas públicas nacionais, analisando qual a relevância dessas medidas nessas políticas.

6 RELEVÂNCIA E URGÊNCIA: equilíbrio constitucional?

A ordem jurídica vigente extinguiu a espécie normativa decreto-lei do processo legislativo brasileiro, substituindo-a, deste modo, pela medida provisória, disciplinada no art. 62 da Constituição Federal de 1988, e instituída em casos excepcionais de relevância e urgência. Como está exposto no *caput* do 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. (EC nº32/2001)”. Neste sentido, as medidas provisórias, no quadro da separação dos Poderes, obedecem a uma engenharia constitucional quanto à distribuição da matéria. Ainda no art. 62, § 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. (BRASIL, 1998).

Portanto, o dispositivo constitucional terá prazo máximo de eficácia 120 dias após a sua edição, devendo ser submetida ao Congresso Nacional para apreciação. Não obstante, tais medidas devem possuir caráter excepcional de relevância e urgência, sendo necessária a presença dos dois requisitos simultaneamente para que o Presidente esteja autorizado a adotar medidas provisórias.

Segundo o Dicionário¹⁰ de Língua Portuguesa Contemporânea, o termo relevante refere-se a “qualidade do que é importante, pertinente; característica do que é relevante”. Outrossim, “urgência” segundo o Dicionário¹¹ Houaiss da Língua Portuguesa, refere-se a “qualidade ou condição de urgente; necessidade que requer solução imediata; pressa; situação crítica ou muito grave que tem prioridade sobre outras; emergência”.

Como afirma Balera (2009) relevância e urgência são passíveis de identificação imediata, isto é, apesar de serem indeterminados tais conceitos, é permitido apenas uma única solução no caso concreto ao contrário dos atos discricionários.

Como adverte Mariotti (1999, p. 74), *in verbis*:

¹⁰ Academia das Ciências de Lisboa e Fundação Calouste Gulbenkian. *Dicionário da língua portuguesa contemporânea da academia das ciências de lisboa*. Braga, Portugal: Editora Verbo, 2001, p. 3.174.

¹¹ HOUSSAIS, Antônio; VILLAR, Marco de Sales. *Dicionário Houssais da Língua Portuguesa*. Elaborado no Instituto Houssais de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro – RJ: Editora Objetiva, 2001.

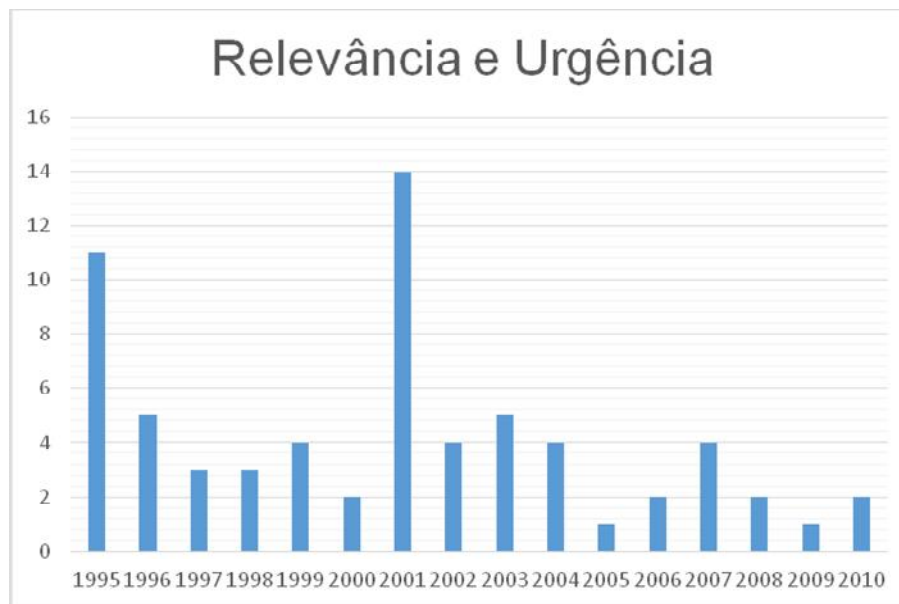
[...] neste ponto reside a diferença entre discricionariedade e conceito jurídico indeterminado: a primeira supõe mais de uma solução possível (isto é, conforme ao direito), enquanto o segundo admite uma única – a indeterminação cessa no caso concreto.

Neste sentido, o conceito de relevância está atrelado ao interesse público, não cabendo a adoção de medidas provisórias para a defesa de outros interesses. Isto se reporta aos casos mais graves e que demandam atuação imediata do Estado. De acordo com Mello (2006, p. 118), *ipsis litteris*:

[...] mesmo que a palavra contenha em si algum teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido inalcançável ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou, no mínimo existirão sérios riscos de que sobrevenha efeitos desastrosos em casos de demora.

Deste modo, para que a medida seja adotada, a situação deve exigir caráter urgente para que entre em vigor de imediato. A seguir, uma análise empírica sobre o caráter de excepcionalidade com base nos conceitos de relevância e urgência:

Gráfico 1 – Aspectos constitucionais de excepcionalidade das medidas provisórias.



Fonte: Palácio do Planalto e Congresso Nacional.

O gráfico 1, de acordo com os requisitos postos na Constituição Federal de 1988, versa sobre a quantidade de medidas provisórias que obtiveram certa relevância e urgência. Entre 1995 a 2010, perpassando os governos FHC e Lula, pode-se observar que as

medidas provisórias expedidas no primeiro ano pesquisado, no total de 53 medidas provisórias emitidas, apenas 11 possuem caráter excepcional, isto com um percentual de 20,75%. Em 2001, como pode-se observar em destaque, período em que foi extinta as reedições de medida provisória, em um total de 109 MPs, apenas 14 possuem regime de relevância e urgência, resultante de 12,84%.

Como pode ser visto, uma menor proporção de medida provisória seguiu rigorosamente o padrão estabelecido na Constituição Federal brasileira. As medidas provisórias dos anos em questão, isto é, de 830 MPs expedidas durante os governos, apenas 67 MPs, foram consideradas plausíveis no regime presidencial, isto com apenas 8,07 % de emissões.

6.1 IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001

Como uma das tentativas de limitar o uso da medida provisória pelo Poder Executivo, foi instituída a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de Setembro de 2001, que reformou a figura da medida provisória no Brasil. Como exemplo de mudança significativa, a restrição das reedições de MPs que tenham perdido sua eficácia por decurso de prazo.

Como está exposto no art. 62, § 10 da CF/88, “é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”. Neste caso, isso ocorre se o Congresso Nacional não apreciá-la no prazo máximo de 60 dias, prorrogável por igual, após a sua publicação.

Outra alteração, de acordo com a regra anterior, antes da EC 32/2001 ser instituída, adotada a Medida Provisória pelo Presidente da República, o Congresso Nacional estando em recesso, a convocação extraordinária proceder-se-ia no prazo máximo de cinco dias. Contudo, a nova regra, na redação dada ao art. 64, havendo recesso do Congresso Nacional o referido prazo fica suspenso (LENZA, 2011).

Outra sistemática trazida pela EC 32/2001, adotada a medida provisória pela Presidência da República, o Congresso Nacional poderá tomar as seguintes medidas: Aprovação sem alteração; Aprovação com alteração; não apreciação (rejeição tácita); e rejeição expressa.

Tabela 1 – Medidas Provisórias - Convertidas e Reedições

Governo FHC (1995 - 2002)				
Período	Medidas Provisórias	Reedições	Convertidas	Percentual de MPs Convertidas
1995	51	223	42	82,35%
1996	19	175	15	78,95%
1997	34	303	32	94,12%
1998	46	715	43	93,48%
1999	38	524	36	94,74%
2000	30	479	16	53,33%
2001	112	2620	63	56,25%
2002	82	0	66	80,49%
Total de MP's	412	5039	313	75,97%

Fonte: Palácio do Planalto e do Congresso Nacional.

Observando a tabela 1, que nos remete aos 8 anos do governo FHC, podemos ter uma interpretação do quanto o Legislativo se subordina à Agenda do Executivo, mesmo com os requisitos da “relevância e urgência” disciplinados no art. 62 da Constituição Federal, não obstante, violando a teoria da separação dos poderes, uma vez que se verificou um uso excessivo nas reedições das medidas provisórias na justificativa de urgência e relevância, estratégia do Executivo para controlar a pauta das Casas do Congresso em decorrência da inércia de outras deliberações legislativas. Desta forma, como destaca Dantas (1997, p. 60),

[...] a relevância de que trata o texto constitucional chegou ao ponto de entender ser possível ao Presidente da República lançar mão da liberdade individual e da propriedade privada (ambos direitos assegurados no art. 5º e, portanto, inalteráveis pelas vias *normais* até mesmo pelo poder de reforma) [...].

A tabela 1 demonstra o grau de emissão das medidas provisórias no governo de Fernando Henrique Cardoso, o seu processo de conversão e as reedições antes da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2001. Como se pode notar, cerca de 76% das

medidas provisórias foram convertidas em lei, principalmente entre os anos de 97 à 99, que há um grau considerável de conversões, ultrapassando 90% a cada ano. Pode dar-se mais atenção na quantidade de reedições instituídas neste governo, totalizando 2620; visto que, entre 1995 e 2001 não havia limites quanto à reedição de medida provisória.

Sobre este aspecto, destaca Barros (2000, p. 67),

Cada vez mais ganha uso o termo **presidentismo** [grifo do autor] - que é a deturpação do presidencialismo no Brasil - Entre nós, tradicionalmente, não há presidencialismo, mas sim presidentismo, pois em verdade não temos um "Presidente da República", mas uma "República do Presidente", caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo: a exagerada concentração de poderes, inclusive do poder-função de legislar, nas mãos do Presidente da República.

Percebe-se, que mesmo a partir de 11 de setembro de 2001, com a Emenda Constitucional Nº 32, as medidas provisórias passaram a obedecer um novo e distinto regime jurídico, ainda assim, continuaram elevadas as edições de MPs, mesmo com o fim das reedições, mantendo um nível de conversão em lei semelhante ao período anterior à emenda.

Tabela 2 – Medidas Provisórias posterior à EC Nº 32/2001*

Governo LULA (2003 - 2010)			
Período	Medidas Provisórias	Convertidas	Percentual de MPs
2003	58	57	98,28%
2004	73	66	90,41%
2005	42	34	80,95%
2006	67	60	89,55%
2007	70	60	85,72%
2008	40	35	87,5%
2009	27	24	88,89%
2010	41	30	73,17%
Total de MP's	418	366	87,56%

Fonte: Palácio do Planalto e do Congresso Nacional.

A tabela 2 demonstra as matérias constitucionais ao longo dos dois mandatos do governo Lula, após a Emenda Constitucional n. 32/2001. Compreende-se que mesmo com a restrição das reedições do instrumento normativo da Presidência da República, não houve redução de medidas provisórias, além disso, o processo de conversão dessas medidas em Lei também foi maior. O que se pode perceber é um grau considerável de conversões do instrumento normativo presidencial. De 418 MPs emitidas entre 2003 a 2010 no decorrer

dos 8 anos de mandato do governo Lula, 366 foram convertidas em Lei Ordinária, ou seja, mais de 87% do total das Medidas provisórias emitidas, foram convertidas. Como assegura Machiaveli (2009, p. 6),

[...] o uso do instrumento foi intensificado nos anos seguintes à aprovação da emenda constitucional. A principal razão foi o mecanismo de trancamento de pauta estabelecida pela EC 32, o qual conferiu ao Presidente amplo controle sobre a pauta legislativa. As MPs passaram a ser apreciadas em 120 dias, com alto percentual de aprovação [...].

Não obstante a isso, o surgimento da EC 32/2001 se estabeleceu para restringir o uso demasiado de MPs. Contudo, observando a tabela 1, ainda em 2002 no governo de FHC, foram emitidas medidas provisórias, que ultrapassou a expedição do instrumento normativo nos anos anteriores à Emenda; evidenciando, ainda, o problema do *trancamento da pauta*¹².

6.2 EXCESSO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS: uma verdade?

A medida provisória tem força de lei, devendo ser apreciada no máximo em 120 dias a partir do início de sua vigência pelo parlamento brasileiro. Mesmo com a possibilidade de aprovação pelo legislativo, o princípio da separação dos poderes prevê justamente que a prerrogativa de legislar é do legislativo e não do executivo, ou do judiciário. Sendo assim, torna-se extremamente importante investigar este fenômeno que pode influenciar diretamente a gestão pública, estabelecendo qual o desenho institucional e sua repercussão no equilíbrio dos poderes. Neste contexto, para Coelho (2007, p. 12),

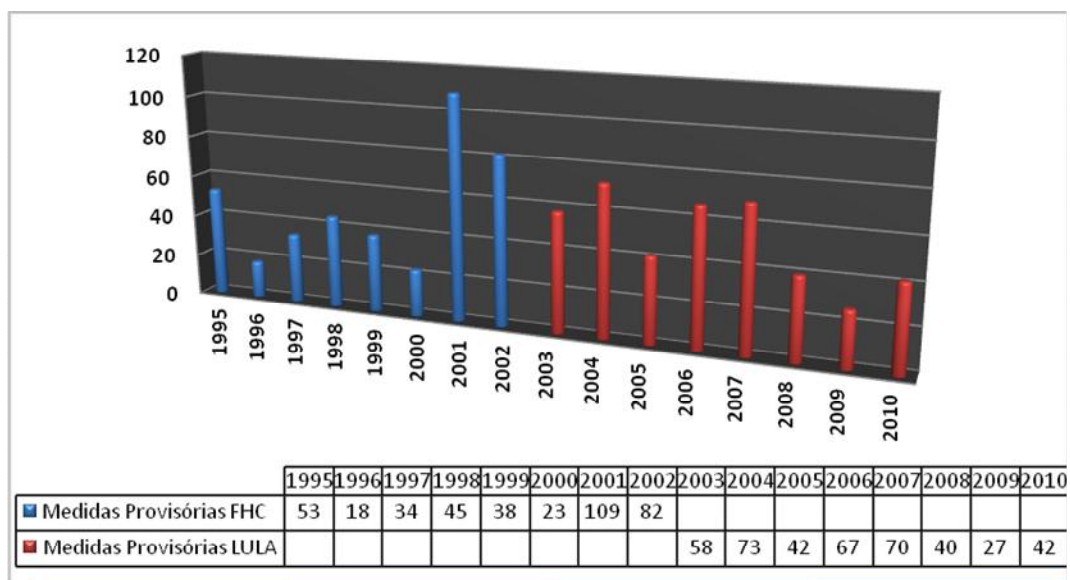
[...] a medida provisória é exemplo adequado para ilustrar a atuação conjunta dos poderes executivo e Legislativo no Estado contemporâneo, em que as leis são feitas diretamente para acompanhar o ritmo de vida da sociedade. O Executivo analisa a conveniência e aceitabilidade de determinada política, por meio de uma sondagem prévia do Legislativo, e, encontrando acolhida, utiliza a medida provisória para ultrapassar o complexo processo legislativo ordinário e criar lei, que passa a ter efeitos imediatos e fica sujeita a chancela do parlamento, conforme o tramite estabelecido no art. 62 da Constituição Federal.

Na possibilidade do Chefe do Executivo expedir Medidas Provisórias com força de lei em sua função atípica, os resultados verificados pelos Presidentes nos dois períodos

¹² Na definição do glossário legislativo da Câmara dos Deputados, o termo é empregado para designar a interrupção do cumprimento da pauta, até que se remova o obstáculo que o provocou. Há o trancamento de pauta, entre outras hipóteses, quando vence o prazo (120 dias) para que a Casa se manifeste sobre medida provisória em tramitação, ou enquanto ela não delibera sobre matéria em regime de urgência já com o prazo vencido.

analisados (FHC x Lula), evidenciam-se em grau considerável, mas não superando o Legislativo em sua função típica de Elaboração de Leis. Partimos da premissa da separação dos Poderes, como prevista no art. 2º da Constituição Federal de 1988: “São Poderes da União, Independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”; com isto, permite-se analisar se, de fato, há uma relação harmônica e coordenada, ou um desvirtuamento entre as funções estatais.

Gráfico 3 - Medidas Provisórias – FHC x Lula



Fonte: Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

Como mostra o gráfico 3, as medidas provisórias expedidas durante o governo Federal entre os anos 1995 a 2002, governo de Fernando Henrique Cardoso, há um grau de semelhança em relação ao governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) quanto ao nível de emissões de MPs. Como afirma Dantas (1997) ao “adotar medidas provisórias, com força de lei” nos termos do art. 62, as MPs em última análise, apenas obedecem a uma orientação da engenharia ou técnica constitucional ao distribuir a matéria. De acordo com Chiesa (2002, p. 40),

[...] as Medidas Provisórias não são atos administrativos e, embora se aproximem mais das leis, com elas não se confundem, constituindo um instituto com regime jurídico-constitucional, marcado pela eficácia imediata da lei e pela temporalidade [...].

Comparando os dois governos, nota-se que na administração de Lula, o uso do instrumento normativo se intensificou entre 2003 a 2010 podendo ser visto, após a Emenda Constitucional número 32 em 2001, que, entre as principais regras estabelecidas após esta

emenda, estavam o fim das reedições e o estabelecimento de um prazo de 45 dias para apreciação das Medidas Provisórias pelo Congresso, sob pena do trancamento da Pauta Legislativa. Antes da EC não havia limites para reeditar uma medida provisória, o que intensificava o prejuízo ao princípio da Separação dos Poderes. Essa emenda regulamentou o uso das medidas provisórias, estabelecendo limites materiais para o seu conteúdo e um rito mais rigoroso de tramitação.

Tabela 3 - Iniciativa das Leis Ordinárias FHC

Governo FHC (1995 – 2002)					
Período	Leis Ordinárias	Autor: Executivo	Autor: Legislativo	Autor: Judiciário	Outros
1995	281	211	60	4	6
1996	177	142	33	2	0
1997	169	143	25	0	1
1998	178	143	24	9	2
1999	175	137	36	2	0
2000	218	183	28	3	4
2001	230	176	51	1	2
2002	237	181	50	4	3
Total	1665	1316	307	25	18

Fonte: Palácio do Planalto e Congresso Nacional

No Brasil, de acordo com o *caput* do art. 61 da Constituição Federal de 1988:

A iniciativa das leis complementares e Ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (EC nº 18/98 e EC nº 32/2001).

Como exposto os dados da tabela 3, o Presidente da República atua efetivamente como agente da função primordial do Legislativo que é a de legislar. O Poder Executivo usando da prerrogativa constitucional prepondera na produção legislativa, obtendo um alto grau de aprovação para suas propostas encaminhadas ao Legislativo, havendo variações significativas entre as iniciativas de Projetos de Lei nos anos de governo de FHC.

Nas taxas de dominância a partir da iniciativa de projetos de lei do Executivo e Legislativo pode-se observar que a o percentual de sua iniciativas do Poder Executivo é de 164,5% PL's contra 38,38% PL's do Poder Legislativo, respectivamente, nos 8 anos recorrentes à pesquisa. Importante ressaltar que, dos 79,03% do total de projetos de lei ordinária apresentados ao Congresso Nacional, a iniciativa foi exclusiva do poder Executivo, usurpando assim, as competências do Poder Legislativo na sua função típica.

Nota-se, por tanto, que o montante de projetos de lei de iniciativa do Legislativo é abaixo, em comparação ao que é imposto pelo Executivo. Nesse sentido, o baixo número de leis ordinárias por iniciativa do Legislativo demonstra que os membros do Parlamento não se interessam em legislar sobre proposição de iniciativa própria.

Tabela 4 - Iniciativa das Leis Ordinárias LULA

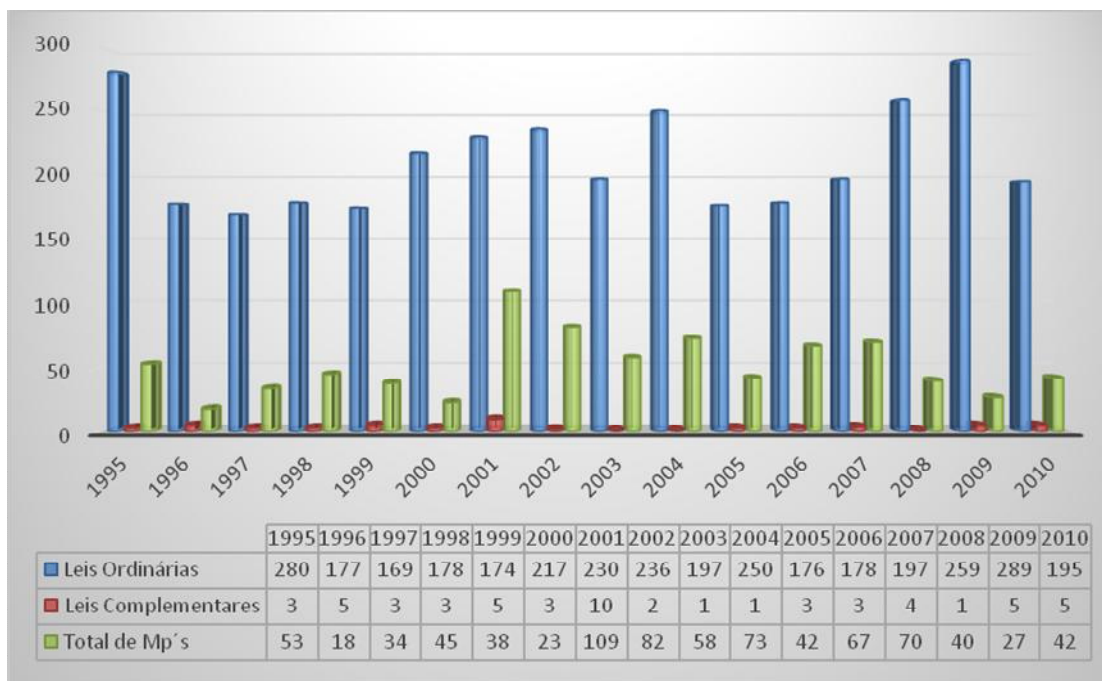
Governo LULA (2003 – 2010)					
Período	Leis Ordinárias	Autor: Executivo	Autor: Legislativo	Autor: Judiciário	Outros
2004	250	112	23	8	2
2005	176	113	58	3	-
2006	178	124	43	10	-
2007	197	141	54	3	-
2008	259	131	119	9	-
2009	289	118	146	21	-
2010	195	61	97	13	2
Total	1544	800	540	67	4

Fonte: Palácio do Planalto e Congresso Nacional

A tabela 4 representa a predominância do Poder Executivo em propor Projetos de Lei Ordinária em suas iniciativas, podendo ser visto a partir de 2004 até 2008. Para tanto, a preponderância evidenciada na tabela, ao que se refere aos Projetos de Lei, tomou-se a partir de iniciativas a órgãos que são considerados externos ao Parlamento, isto é, Supremo Tribunal Federal – STF; Presidente da República; Supremo Tribunal da Justiça – STJ; Superior Tribunal Militar – STM; Tribunal Superior Militar – STM; Tribunal Superior Eleitoral – TSE; Tribunal Superior do Trabalho – TST, que, em termos constitucionais, possuem iniciativa ao Processo Legislativo.

Com relação ao total de iniciativas, as Leis Ordinárias somaram, de acordo com os dados apresentados, o equivalente a 1544 sanções neste governo, o percentual de discrepância é estabelecido em 51,81% de PL com iniciativa do Poder Executivo. No entanto, PL com origem/iniciativa do Poder Legislativo tem percentual de apenas 34,97%, isto fazendo um comparativo ao total resultante dos 8 anos de mandato do respectivo governo.

Gráfico 4 - Relação entre Medidas Provisórias x Leis Ordinárias x Leis Complementares



Fonte: Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

Através dos dados coletados é possível observar no gráfico 4 que o fluxo de medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares dos governos Federais de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), expressam situações semelhantes ao comparar os dois governos no mesmo regime presidencial. Desta forma, o instrumento destinado a situações de “relevância” e “urgência” permite demonstrar empiricamente a hipótese de que o chefe do Executivo atua como legislador no lugar do parlamento. Como pode ser evidenciado no gráfico acima. Desta forma, de acordo com os dados obtidos, pode-se compreender a citação de Coelho (2007, p. 8),

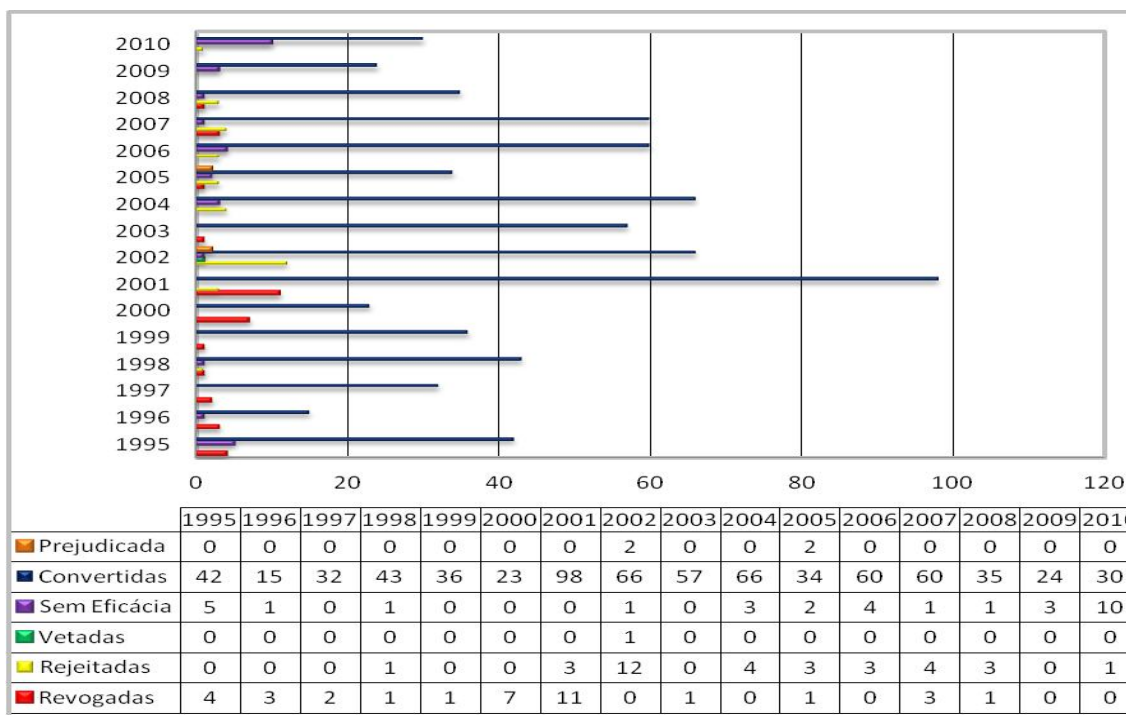
[...] a hipótese de que, pela sistemática banalização do instituto das medidas provisórias, o poder Executivo exacerba-se em sua faculdade legiferante, controla, de fato, a agenda política do país, a medida que o congresso nacional só aprecia matérias de interesse do Executivo, e esvazia as competências originais clássicas de legislar e fiscalizar, que são próprias do poder Legislativo.

Diante disso, fazendo uma comparação da função típica do legislativo brasileiro e a função atípica do Executivo Federal em relação à quantidade de medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares, somando-se as leis ordinárias na coluna em azul, 3.402, com a quantidade de leis complementares em vermelho, 54, ultrapassa em grande número a quantidade de medidas provisórias, expedidas pelo Executivo, que estão em verde, resultando em 830 MPs. Dessa forma, não se sustenta a afirmação de que há excesso na utilização dessa espécie normativa. O que podemos notar no gráfico 4 é justamente uma habitual emissão de leis ordinárias pelo legislativo brasileiro. Como assegura Machiaveli (2009, p. 6):

[...] mesmo com a obrigatoriedade de votação em Plenário e o uso freqüente de mecanismos legislativos de negação de quórum pela oposição, o governo sai vitorioso em grande parte das votações. Assim, o controle da agenda é útil para coordenar as preferências da maioria e reforçar o seu poder.

Pode-se ressaltar também, que a Emenda Constitucional 32/2001 restringiu o processo de intervenção legislativa do Chefe do Executivo, na medida em que houve o processo de supressão das reedições, havendo apenas prorrogação de prazo na MP (60 dias) por igual período, além da indicação de matérias que podem se submeter ao regime das medidas provisórias.

Gráfico 5 – Poder da Agenda do Executivo sobre o Congresso Nacional



Fonte: Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

Em uma análise percentual, pode-se compreender diante do gráfico 5 que de todas as medidas provisórias editadas pelo Executivo, totalizando 830, 81,81% foram convertidas em lei pelas Casas Legislativas, e apenas 18,19% não obtiveram êxito. Isto, com relação ao trancamento da pauta legislativa do congresso nacional, fazendo com que o Executivo controle a agenda pública do Legislativo, afetando as escolhas possíveis dos parlamentares. Segundo Machiaveli (2009, p. 22) “como as MPs alteram o status *quo* a partir da data de sua edição, os custos de rejeição das medidas provisórias aumentam significativamente”. De acordo com o art. Art. 62 da Constituição Federal de 1988, em seus incisos:

§ 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. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

§ 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. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

A função típica dos parlamentares pode ser evidenciada no gráfico 5 de forma plausível, sendo contundente no processo de fiscalização do Executivo, à medida que o Poder Legislativo utiliza do princípio de Freios e Contrapesos “*checks and balances*” para controlar o Presidente da República, quanto ao processo de emissão do instrumento emergencial.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, pôde-se entender que o Congresso Brasileiro se submeteu ao longo desses últimos anos à agenda imposta pelo Executivo, com o considerável número de medidas provisórias convertidas em lei. No entanto, com a crescente exacerbação da competência legiferante pelo Executivo, no que tange à edição de medidas provisórias, até então só prevista constitucionalmente em casos excepcionais de relevância e urgência, faz-se cada vez mais premente a necessidade de o Legislativo dispor de mecanismos de contenção destinados a prevenir e a permitir o controle sobre esse abuso do Poder Executivo.

Constatou-se que a outorga constitucional de atribuição ao Executivo do poder de legislar, por meio do fundamento da urgência, com efeito imediato e força de lei, para dar maior eficiência à implementação de políticas públicas é frequente, mas não é indispensável. Muitos países com realidade próxima da brasileira não adotam essa solução ou a reconhecem em situações muito restritas.

Outra consideração é que a medida provisória admitida pelo Constituinte Originário de 1988 tem caráter de excepcionalidade dentro da norma constitucional, na medida em que atribui ao Presidente da República competência para elaborar normas com força de lei. Esse caráter é confirmado no texto constitucional pelos requisitos e pelas características que disciplinam a medida provisória, dentre as quais a provisoriedade é indicador característico, já que sujeita a MP à vigência temporal, limita a prazos de validade e de efeitos, sempre com a decisão final posta nas mãos do legislativo. Assim, esse instrumento de legislação não se destina à vigência permanente nem definitiva, como também não possui caráter permanente, como a lei.

As medidas provisórias na Constituição de 1988 não resultaram de acidente. Sabe-se, contudo, que o Executivo brasileiro dispõe ainda de outros mecanismos, como a iniciativa de projetos e o requerimento de urgência para submeter suas políticas ao Legislativo e à sociedade, com vantagem em termos de legitimidade. Também foi verificado que o ato regulamentar aprovado pelo Congresso com o objetivo de reger o procedimento de apreciação legislativa das medidas provisórias, já impunha o exame prévio da relevância e urgência em Comissão Mista, admitindo, igualmente, emendas, supressões e adições ao conteúdo originado no Executivo, no curso da tramitação e da votação do projeto de lei de conversão.

Vale lembrar que essa possibilidade de modificação do teor da providência legislativa urgente representa importante fator de prestígio para a atividade legislativa do Parlamento brasileiro. A alteração do regime constitucional das medidas provisórias brasileiras, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, não sanou o déficit de legitimidade que é essencial a todo mecanismo de antecipação legislativa e que o Executivo permanece dispondo de meios de direção política que lhe garantem negociação favorecida de sua agenda e a suas escolhas políticas em face do Parlamento.

Temos que ressaltar que o instituto das medidas provisórias tem sido distorcido frente à necessidade do Poder Executivo, em governar, administrar, intervir com mais eficácia sem se subordinar à inércia do Legislativo. Percebe-se que a MP, antes, e mesmo após à emenda 32/2001, acabou sendo um instrumento de uso excessivo do Poder Executivo, como estratégia ao processo legislativo ordinário. Nesse sentido, o Congresso (Poder Legislativo) resolveu aprovar emenda tendente a limitar/restringir a aplicação das

MPs. O que pode ser visto neste ato de limitação dos instrumentos de atuação do Executivo pelo Legislativo, é que apesar do constituinte originário ter previsto a necessidade, nos casos de urgência e relevância, da adoção de medidas excepcionais com força de lei pelo Presidente da República, tal instrumento banalizou-se.

Nesse sentido, não se trata de um posicionamento político ou partidário, muito menos, esquerda ou direita, ou então governo ou oposição, o que se observa, de fato, é que, desde a época remota do extinto decreto-lei, há a tendência de o Chefe do Executivo usá-lo, na maioria das vezes, de maneira irregular. Assim, com vistas a coibir abusos, descortina-se a proposta de controle de constitucionalidade das medidas provisórias, seja em relação aos seus limites temporais ou materiais, seja em relação ao juízo de urgência e relevância quando eivado por arbitrariedade ou controle pelo Legislativo.

REFERÊNCIAS

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias o poder quase absoluto**. 2002.

Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2502/medidas_provisorias_abreu.pdf> Acesso em: 01 Jun. 2012.

BALERA, Felipe Penteado. **Medida provisória**: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo congresso nacional e pelo STF. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n.14 – jul/dez. 2009. Disponível em: <

[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo_Felipe_Penteado_Balera_\(Medida_Provisoria\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo_Felipe_Penteado_Balera_(Medida_Provisoria).pdf) >. Acesso em: 27 Fev. 2014.

BARBOSA, Marília Costa. Revisão da teoria da separação dos poderes do estado. Escola Superior do ministério Público do Ceará. **Rev. Cient. Fac. Lour. Filho** – v.5, n.1, 2006.

BARROS, Sérgio Resende de. **Medidas, provisórias?**. Disponível em:

<<http://www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-contr>> Acesso em 16 Jan. 2012, p. 67.

BRANCO, Alber Castelo. **A teoria da separação dos poderes na atual ordem constitucional**: Atribuições, relações e perspectivas. 2006 (Monografia) – Universidade estadual do Ceará. Fortaleza: CE, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da república federativa do brasil**. Brasília. DF, Senado, 1998.

BARBOSA, Marília Costa. Revisão da teoria da separação dos poderes do estado. **Rev. Cient. Fac. Lour. Filho**. vol. 5, n.1, 2006. Disponível em; < <http://www.flf.edu.br/revista-flf.edu/volume05/v5mono4.pdf>> Acesso em: 24 Fev. 2014.

CARVALHO, Kátia de. **Medidas provisórias no âmbito do direito comparado**. 2000.

Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/pdf/000596.pdf>> Acesso em: 27 Mar. 2012.

CHIESA, Clélio. **Medidas Provisórias**: Regime Jurídico Constitucional. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

COELHO, Sílvia Regina dos Santos. **O excesso de medidas provisórias e o problema da autonomia e independência do poder legislativo**: impasses e dilemas. Brasília: UNB, 2007.

DANTAS, Ivo. **Aspectos jurídicos das medidas provisórias**. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1997.

ESPAÑA. Constitución (1812). **Constitución política de la monarquía española**. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub . **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas provisórias**: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre executivo e legislativo. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, USP, 2009.

MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 74.

_____. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 118.

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a relação executivo x legislativo**: uma visão do sobrestamento de pauta. 2009 (monografia). Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4884>> Acesso em: 04 Mar. 2014.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forence; São Paulo: Método, 2010.

PALÁCIO DO PLANALTO. **Presidência da república federativa do brasil**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>> Acesso em: 20 de Agosto de 2011.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara dos deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: 20 de Agosto de 2011.

ROS, Luciano da. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. 2008. **Rev. Sociol. Polit.** vol.16, n.31, 2008. pp. 143-160. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a11.pdf>> Acesso em 16 Nov. 2011.

SANTOS, Brasilino Pereira dos. **As medidas provisórias no direito comparado e no brasil**. Dissertação (Mestrado), 2 v - Universidade de Brasília, Brasília, 1991.