



Medidas Provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão

As MPs no presidencialismo de coalizão

Medidas provisórias são atos normativos de vigência imediata e, por isso, constituem prerrogativas importantes dentro do escopo do presidencialismo. Editadas pelo Presidente, devem ser aprovadas pelo Congresso para que se convertam em lei.

É evidente a relevância das MPs para o sistema político brasileiro, já que são instrumentos usados frequentemente por todos os presidentes, não apenas em casos de relevância e urgência, como diz o art. 62 da Constituição. Questão de relevo é entender qual o papel que a MP desempenha no presidencialismo de coalizão, para além do efeito óbvio de acelerar o trâmite da matéria e colocá-la em vigor de imediato.

Da ótica jurídica, a medida provisória é analisada sobretudo por seu delineamento formal, a partir do texto constitucional, consistindo assim num instrumento excepcional ao Executivo a ser utilizado apenas em casos de relevância e urgência, sob pena de se configurar um desequilíbrio na relação entre os Poderes. Nesse ponto de vista, a grande frequência na edição de MPs seria uma usurpação da função legislativa pelo Presidente.

Pelo viés político, há outras formas de analisar e interpretar as MPs. A primeira dessas interpretações assemelha-se em parte à visão jurídica: sendo um ato normativo precário, posto que com vigência limitada e dependente de conversão em lei pelo parlamento, a MP não será o instrumento preferido pelo Presidente para veicular sua agenda legislativa se ele dispuser de uma coalizão majoritária. Apenas Presidentes minoritários fariam uso do instrumento, como forma de impor sua agenda em um contexto político onde ele não tem maioria, visão conhecida como teoria da ação unilateral e defendida por alguns especialistas (COX; MORGENSTERN, 2001).



Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Mestre em Ciências Políticas,
Especialista em Ciências Políticas e
Bacharel em Economia e Direito.

Contudo, as previsões constitucionais para a possibilidade de edição de decretos executivos e a pouca resistência do Congresso diante desses atos levaram especialistas a outra interpretação, conhecida como teoria da delegação, de que há uma delegação do parlamento ao Presidente. Essa delegação é feita para superar obstáculos inerentes a ambientes políticos fragmentados, permitindo a adoção de medidas céleres para responder às demandas políticas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Assim, inverte-se a lógica: quanto maior apoio o Presidente tiver, maior será a edição de MPs, já que há uma delegação consentida do Congresso nesse sentido. A MP não é necessariamente uma usurpação de poderes, e sim um instrumento estratégico para otimizar a relação Executivo/Legislativo.

Aplicadas as teorias ao caso brasileiro, ainda não foi encontrada uma resposta definitiva para interpretar as MPs, havendo ambiguidade na análise dos dados (POWER, 1998; PEREIRA *et al*, 2005). Além disso, os efeitos na relação Executivo/Legislativo ainda não foram aprofundados, podendo a edição de MPs ora implicar em soluções de barganhas horizontais dentro da coalizão (FIGUEIREDO *et al*, 2012), ora em crises de governabilidade (BEDRITICHUK, 2017).

Esse estudo propõe uma abordagem diferente, argumentando que as MPs assumiram feições diferentes em momentos distintos do tempo, o que teve impacto na estratégia adotada por cada Presidente bem como nos efeitos dentro do presidencialismo de coalizão. As MPs enquanto instrumentos políticos, por exemplo, foram radicalmente diferentes no governo FHC, onde havia a reedição ilimitada, em comparação com o governo Dilma, quando já não havia mais a possibilidade de reedição e as comissões mistas começaram a funcionar.

Busca-se, com essa abordagem de segmentação temporal, dar um passo além nos estudos sobre o tema, que em sua maior parte é centrada na análise da edição de MPs pelo Executivo como variável dependente, sem atentar para as diferenças do instituto ao longo do tempo. Ao incluir nuances do processo legislativo, como reformas constitucionais e judiciais que contribuíram para afetar a cara das MPs e alterá-la ao longo do tempo, o estudo busca um olhar mais atento de cada momento, de forma a explicar as diferenças. Nesse sentido, são definidas cinco fases no histórico das MPs: adaptação (1988-1994), reedições frequentes (1995-2001), relatores de plenário (2001-2012), funcionamento das comissões (2012-2018) e limitações institucionais (2019 em diante).

1ª Fase – Adaptação (1988-1994)

Ao ser promulgada em outubro de 1988, a nova Constituição passou a prever a possibilidade de edição de medidas provisórias. Como o art. 62 da Constituição era sucinto, limitando-se a dispor sobre a possibilidade de o Presidente editar medidas com força de lei que deveriam ser convalidados pelo Congresso em trinta dias, havia um vácuo normativo com relação ao trâmite das MPs. Questões como a possibilidade de emendamento (o decreto-lei não podia ser emendado), as limitações materiais do instrumento e a votação em sessão conjunta ou em Casas separadas estavam abertas, sujeitas à regulação judiciais ou pelo próprio Congresso.

A par desse vácuo normativo, o quadro político-econômico influenciou no futuro do novo instrumento. O final da década de 1980 conviveu com inflação galopante, crise fiscal e econômica. O cenário político não era melhor, posto que José Sarney, após o fracasso do Plano Cruzado em 1986, tornou-se um presidente minoritário, refém do seu partido e sem apoio popular. Governando sob a égide da Constituição de 1967, Sarney era dependente do decreto-lei. Quando a Constituição foi promulgada, Sarney apenas se adaptou ao novo instrumento legislativo, dando continuidade ao estilo de governar por meio de atos unilaterais do Executivo (POWER, 1998).

Da parte do Congresso, houve boa vontade em aprovar as medidas em virtude do quadro econômico. Os parlamentares aceitaram as medidas sem maiores controvérsias acerca dos requisitos de relevância e urgência. O ponto central que envolvia as MPs em seus primórdios era a possibilidade de reedição, mas logo o Congresso resolveu a questão com o Parecer nº 1/1989-CN, no qual afirmava que a perda de eficácia não se confundia com a rejeição expressa, e que por isso era possível ao Presidente reeditar MPs. Foi o marco inicial para legalizar a prática das reedições de MPs.

Ainda no início de 1989, o Congresso regulamentou a tramitação das medidas provisórias ao aprovar a Resolução do Congresso nº 1/1989-CN. Entre outros pontos, a resolução permitiu a apresentação de emendas, estabeleceu a análise prévia por comissão mista, e a apreciação das MPs em sessão conjunta.

O governo Collor foi marcado por levar ao limite os parâmetros lançados por Sarney no tocante às MPs. Em seu primeiro dia de mandato, editou nada menos do que 22 MPs, apresentando um abrangente plano macroeconômico. As MPs de Collor tratavam de temas bem mais polêmicos, como o sequestro da poupança e a criação de novos tipos penais. Acionado diversas vezes, o STF definiu contornos jurídicos mais claros no uso do instrumento, chancelando a reedição de MPs. Após 1991, entretanto, houve significativa mudança no uso das MPs. O governo voltou-se para as reformas constitucionais, e foi rara a edição de novas medidas provisórias. A perda de popularidade e o acirramento das relações com o Congresso podem ter contribuído para essa mudança estratégica.

O uso irrestrito das MPs por Sarney em seu final de governo indica que ele fez uso unilateral do instituto, buscando superar sua fragilidade política com a edição de MPs. No entanto, a virada na estratégia de Collor sugere justamente o contrário. Como aponta Power (1998), Collor fez uso das MPs de forma exagerada quando estava em período de lua de mel com o Congresso e a opinião pública. Quando essa relação foi tensionada, Collor não usou as MPs de forma unilateral. Essa dualidade mostra, à primeira vista, que o instituto das MPs é um instrumento que depende do estilo gerencial utilizado pelo Presidente.

O governo-tampão de Itamar Franco consolidou a dependência dos Presidentes quanto ao uso das medidas provisórias, e seguiu até o fim de 1994 com média de edição de cinco medidas provisórias originais e treze reedições por mês (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

Essa primeira fase das medidas provisórias é marcada pela adaptação jurídica e pela criação de um estilo de governança onde o Presidente é amplamente dependente da edição de MP. Ao dar continuidade ao estilo de governo dependente do decreto-lei, Sarney lançou uma cultura que seria seguida por todos os presidentes no que tange à edição de MPs. O contexto político-econômico de instabilidade criou condições favoráveis para que o parlamento normalizasse o uso do instituto. Os

contornos institucionais da MP foram delineados mais nitidamente por meio de decisões judiciais e entendimentos do Congresso, permitindo, por exemplo, o emendamento e a reedição.

2ª Fase – Reedições Frequentes (1995-2001)

Uma mudança notável que se operou com a administração de FHC, de 1995 a 2002, foi a prática consolidada de reedição de medidas provisórias. A média do tempo de tramitação de uma MP até 1992 era inferior a sessenta dias, o que indica que havia no máximo uma reedição de uma mesma medida provisória (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Essa média começa a aumentar em 1993, no governo Itamar, mas foi a partir de FHC, que houve uma alteração radical na forma de apreciação das MPs. Entre 1994 e 2000, a média do número de reedições é de 20,5 – o que significa que cada MP vigorou, em média, por quase dois anos até ser apreciada pelo parlamento (ALMEIDA, 2014).

Se o Congresso conseguia dar uma resposta satisfatória às propostas do Executivo, por que a partir de um certo ponto deixa de fazê-lo? A ideia de uma sobrecarga dos trabalhos legislativos com a frequente edição de MPs parece não fazer sentido justamente porque até então isso não configurava um empecilho ao parlamento.

Figueiredo e Limongi (1997, p. 154) esboçam uma possível explicação baseada no contexto político diferente, afirmando que *“a reação do Congresso ao uso ampliado da prerrogativa [de edição de MPs] tende a ocorrer em função de conflitos de natureza político-partidária”*. Em outras palavras, o contexto político favorável permitiu ao Executivo utilizar uma estratégia baseada fortemente na edição e reedição de MPs, contando para isso com a boa vontade do parlamento. Com efeito, o governo FHC parece se encaixar na teoria da delegação, conforme análise de Pereira, Power e Rennó (2005): quando a coalizão governamental é majoritária e bem recompensada no ministério, o Congresso responde delegando maiores poderes para a edição de MPs.

A mudança de comportamento do Congresso na apreciação de MPs revela seu maior alinhamento com a estratégia do Executivo, e criou uma dinâmica decisória própria, onde o governo manobrava sua base de apoio para esvaziar as sessões conjuntas de votação de MPs. Com isso, as medidas caducavam e o governo podia reeditá-las indefinidamente, sem o risco de rejeição do Congresso. A inação do Congresso passou a ser a norma (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

A delegação de poderes legislativos ao Presidente, no entanto, não era irrestrita. Amorim Neto e Tafner (2002) mostram que os parlamentares monitoravam os efeitos das MPs mediante mecanismos de *“alarme de incêndio”*, e que se o texto proposto pelo Executivo se afastava de suas preferências, os parlamentares podiam ameaçar o governo com a rejeição da matéria. Nessa relação estratégica, o governo tinha incentivos para atender aos reclames de sua base congressual fazendo alterações pontuais nas reedições das MPs.

Nessa segunda fase da história das medidas provisórias, marcada pelas reedições constantes, o governo editava uma MP e manobrava sua maioria no Congresso para negar quórum às sessões conjuntas, de modo a deixar a medida caducar. Eventuais divergências de mérito poderiam ser sanadas com a alteração do texto das reedições, o que servia para que o governo gerenciasse demandas de sua base de apoio.

Não obstante, a medida provisória sofreu importante reforma em setembro de 2001, na fase final dos oito anos do governo FHC. Ainda que funcionando como instrumento essencial no presidencialismo de coalizão e atendendo às preferências da coalizão majoritária, pesavam contra o instituto o caráter precário das constantes reedições e sua falta de regulamentação formal. Machiaveli (2009) argumenta que as crises no interior da coalizão governista e a perspectiva incerta da troca de poder nas eleições de 2002 fizeram com que as MPs fossem colocadas no centro do jogo político como moeda de troca, o que acabou levando à aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

A EC nº 32 proibiu as reedições, estabeleceu a tramitação sequencial em cada Casa e elencou matérias que não poderiam ser tratadas por MPs. O prazo de vigência saltou de 30 para 120 dias e foi criado o mecanismo de trancamento de pauta: o sobrestamento das demais deliberações legislativas após o 45º dia de vigência da MP, com o objetivo de forçar a deliberação congressional e evitar a inação dos parlamentares.

Surpreendentemente, após a reforma, o número de MPs aumentou. Ao reforçar o poder de agenda do Presidente, já que agora ele poderia controlar a pauta do parlamento com suas MPs sobrestando as demais deliberações, e ao conferir maior estabilidade ao instituto, com o prazo dilatado de vigência e a expectativa de que o texto seria apreciado, a reforma aumentou os incentivos para a edição de MPs (PEREIRA *et al*, 2008).

Em que pesem as mudanças empreendidas pela EC nº 32, a cultura de dependência das MPs não se alterou dentro do presidencialismo brasileiro; pelo contrário, foi reforçada. Os quinze meses finais de FHC utilizando essa MP reformulada mostram, de fato, maior uso do instituto.

3ª Fase – Relator de Plenário (2001-2012)

A terceira fase vai da mudança operada pela EC nº 32 até o funcionamento das comissões mistas, compreendendo o período de setembro de 2001 a março de 2012, o que coincide, em sua maior parte, com os dois mandatos de Lula (2003-2010). Essa fase é marcada por uma maior estabilidade jurídica do instituto, pelo controle da pauta do parlamento pelo Presidente e pela centralização da negociação com os relatores de plenário.

Se, por um lado, o fim das reedições acabou com o monopólio do Executivo quanto ao controle do texto da medida provisória, por outro lado teve como consequência o domínio da pauta do parlamento. Isso porque o trancamento de pauta foi a armadilha em que o próprio Congresso se colocou quando aprovou a EC nº 32 (RENNÓ, 2010). Idealizado para frear o ímpeto do Presidente na edição de MPs e ainda forçar a deliberação do Congresso, o trancamento de pauta teve como efeito apenas limitar a atuação do parlamento, uma vez que o Executivo não alterou sua prática de edição de MPs, o que fez com que o Congresso tivesse sua pauta trancada na maior parte do tempo pelas medidas provisórias.

O cenário mudou da precariedade jurídica e política com as reedições de MPs para a tensão gerada por um parlamento engessado em sua atividade legislativa. Apesar disso, nos dois casos manteve-se a alta frequência na edição de medidas provisórias.

A rigor, é impróprio fazer qualquer análise temporal das medidas provisórias comparando os períodos pré e pós EC nº 32, já que os institutos em um e outro caso são bem diferentes. Continuam sendo atos normativos de vigência imediata, mas seus efeitos políticos e sua forma de utilização diferem muito de um período para o outro. Os termos da relação Executivo/Legislativo deixaram de se basear nas reedições com alteração de texto para se fixarem num controle sistemático da pauta do parlamento com a utilização estratégica das relatorias de plenário.

A partir da EC nº 32, a MP editada, após receber emendas, seguia direto para o plenário da Câmara, onde era designado um relator de plenário pelo Presidente daquela Casa, relator que concentrava as negociações com os líderes partidários e os ministérios das áreas envolvidas. Após a aprovação da Câmara, geralmente a MP chegava ao Senado perto do fim da vigência e, no mais das vezes, era apenas referendada pela Câmara Alta.

Para o Executivo, essa nova sistemática trouxe como vantagem a estabilidade das negociações e a previsibilidade de que sua agenda seria apreciada no Congresso dentro de 120 dias. Uma vez que o plenário é uma arena decisória centralizada, favorável, portanto, às articulações do Executivo, bastava a este agente controlar o relator de plenário e manter o canal de diálogo com os líderes partidários. Para a Câmara, as mudanças promovidas pela EC nº 32 significaram maior protagonismo no processo, principalmente por meio das relatorias, ao passo que o Senado saiu prejudicado, recebendo as medidas sempre no fim do prazo.

Cabe salientar também que as MPs de tema social passaram a ter maior participação do que as de temática econômica ao longo do tempo (ALMEIDA, 2014), o que mostra que as relatorias de MP passaram a ser ativos políticos importantes dentro do jogo político. As relatorias passaram a ser utilizadas pelo governo para recompensar membros fiéis da base do governo, para atrair partidos à coalizão e também como forma de troca de apoio político por visibilidade e participação no processo decisório (BEDRITCHUK, 2017). Dessa forma, além de controlar cargos na burocracia estatal, o Executivo passou a dispor dos cargos de relatores de MPs para o gerenciamento da coalizão, em acordo, obviamente, com o Presidente de cada Casa para fazer essa designação.

As tensões com os efeitos do trancamento de pauta foram parcialmente dissipadas pela chamada “Reforma Temer”, quando Michel Temer, então Presidente da Câmara, firmou em 2009 o entendimento de que o sobrestamento da pauta do Congresso por medida provisória não era absoluto, e que havia matérias, como propostas de emenda à Constituição e projetos de leis complementares, que poderiam ser apreciados mesmo com a pauta trancada (RENNÓ, 2010).

Essa fase das MPs funcionou ao longo de todo o governo Lula e do primeiro ano do governo Dilma, e foi marcada pelo mecanismo do relator de plenário, que servia ao governo para solucionar problemas de coordenação da coalizão, bem como pelo trancamento recorrente da pauta do parlamento, problema atenuado em parte em 2009.

4ª Fase – Comissões Mistas (2012-2018)

O funcionamento das comissões mistas e o aumento dos custos de aprovação marcam a quarta etapa das medidas provisórias. Tal mudança se deu ainda no início no governo Dilma, e teve grande influência na governabilidade a partir de 2012.

A EC nº 32 previa que a MP deveria ser analisada por cada uma das Casas do Congresso, separadamente, após parecer de uma comissão mista. Esse parecer foi frontalmente ignorado pela dinâmica congressual. As MPs eram despachadas para comissões *ad hoc*, constituídas para cada MP, mas após catorze dias elas seguiam direto para o plenário da Câmara, mesmo sem ter o parecer aprovado pelo colegiado misto. Essa sistemática de ignorar as comissões mistas vigorou da promulgação da EC nº 32, em setembro de 2001, até março de 2012. Ao longo desses mais de dez anos, nenhuma comissão mista aprovou o parecer antes do envio da matéria à Câmara.

Em março de 2012, o STF reconheceu a inconstitucionalidade dessa sistemática no âmbito da ADI 4029, determinando que, dali para frente, todas as MPs deveriam obrigatoriamente ter parecer aprovado por comissão antes do envio da matéria ao plenário das Casas. Tal mudança não significou apenas o acréscimo de uma formalidade processual, mas alterou a dinâmica decisória ao criar uma nova arena política de debates, com lógica totalmente diversa dos plenários.

O funcionamento das comissões mistas implicou o fim dos relatores de plenário, já que agora eram os relatores designados dentro das comissões que seriam responsáveis pela construção e negociação do texto. Isso tirou a discricionariedade dos Presidentes de cada Casa, e fez ruir o mecanismo vigente na sistemática anterior de gerenciamento da coalizão utilizando a relatoria das MPs como moeda de troca. Perder essa capacidade de dirimir conflitos horizontais no interior da coalizão representou uma diminuição do poder do Presidente, tirando dele capacidade de negociação especialmente com os deputados, que eram os atores principais do mecanismo anterior.

Além disso, a própria aprovação das medidas provisórias se tornou bem mais custosa. No regime antigo, o governo tinha de trabalhar em duas arenas, os plenários da Câmara e do Senado, onde poderia propor acordos com os líderes e garantir a aprovação do texto de sua preferência articulando com os relatores de plenário. A inclusão das comissões mistas adicionou uma nova frente de atuação para o governo, bem diferente dos plenários, uma vez que as comissões são arenas que favorecem a atuação e influência dos parlamentares individualmente (ALMEIDA, 2014).

O quadro foi ainda agravado pelo vácuo normativo a regular as comissões mistas de MPs. Interpretações regimentais e questões de ordem acabaram dando uma série de prerrogativas aos líderes partidários, que poderiam, em tese, obstruir o funcionamento de qualquer reunião de MP. Acordos partidários sucessivos fizeram com que as relatorias fossem distribuídas entre todos os partidos, trazendo maior autonomia para os relatores e uma maior participação da oposição. Os efeitos dessa mudança foram claros: se por um lado houve maior transparência, participação e especialização dos debates, por outro lado o governo perdeu o controle das relatorias e do texto votado, e passou a ter de barganhar com diversos parlamentares individualmente (BEDRITCHUK, 2017).

Apesar de favorecer as barganhas individuais com os parlamentares, a inclusão das comissões mistas representou uma perda para a Câmara como um todo, já que agora ela passou a ter de dividir as relatorias com o Senado¹ e viu a mesma limitação temporal para apreciar as MPs, que antes recaía apenas sobre o Senado. Isso fez com que aumentassem as articulações para nova mudança constitucional no instituto das MPs.

¹ Os cargos de relatoria são exercidos alternadamente por deputados e senadores (art. 3º, § 1º da Resolução nº 1-2002-CN).

O aumento do custo de aprovação das MPs com as comissões mistas enfraqueceu o instrumento, exigindo agora do Executivo habilidade política para atuar em três arenas distintas, controlar processos decisórios dispersos nas comissões e barganhar com atores não alinhados necessariamente com o governo. A mudança resultou em uma alteração na estratégia do governo Dilma, com preferência pela via ordinária em detrimento das MPs, além de um aumento acentuado do número de vetos presidenciais nas mudanças feitas pelos parlamentares, gerando novos focos de tensão na relação Executivo/Legislativo e prejudicando a governabilidade nos dois governos Dilma (2011-2016), conforme mostrado por Bedritichuk (2017).

Processo de aprendizado institucional e um melhor gerenciamento da coalizão trouxeram uma melhora no processo de aprovação de MPs no governo Temer (2016-2018), ainda com os custos mais inflados. A média mensal de edição de MPs não orçamentárias saltou de 2,8 no segundo governo Dilma para 3,7 no governo Temer, com um grande sucesso na conversão em lei dessas medidas, inclusive de agendas polêmicas, como a reforma do Ensino Médio (MPV 746) e a taxa de longo prazo (MPV 777).

De todo modo, continuou necessária grande articulação governamental para a distribuição das relatorias (FERREIRA JUNIOR, 2018) e um esforço para controlar a dispersão decisória. Além disso, apesar da boa gerência da coalizão, MPs importantes para o governo caducaram com entraves nas comissões mistas, como o novo marco do saneamento básico (MPV 744) e o novo Código de Mineração (MPV 790), o que mostra que as dificuldades do novo rito persistiram apesar do governo. Por fim, o governo teve de se valer de novas artimanhas jurídicas para superar os obstáculos na aprovação de MPs: por duas vezes, Temer revogou uma MP que estava perto de caducar e editou outra, com texto reformulado, mas mantendo o mesmo sentido da anterior, configurando, na prática, a reedição de medidas provisórias².

Em suma, a inclusão das comissões mistas no rito de tramitação das MPs em 2012 levou a uma nova fase desse instrumento constitucional. Acabou com a figura do relator de plenário e com a possibilidade de gerenciar a coalizão por meio da distribuição das relatorias. Além disso, aumentou os custos de aprovação, contribuindo para a crise de governabilidade do governo Dilma e levando o governo Temer a adotar inovações jurídicas para superar esses obstáculos.

5ª Fase – Limitações Institucionais (2019 em diante)

A última fase das medidas provisórias corresponde a uma série de intervenções legislativas e judiciais que limitaram ainda mais as prerrogativas presidenciais quanto à edição de MPs, e teve espaço no governo Bolsonaro.

Sendo um Presidente minoritário e não tendo uma coalizão de apoio no Congresso, Bolsonaro utilizou-se das medidas provisórias de maneira singular. As MPs passaram a ser, muitas vezes, apenas respostas políticas ao eleitorado, uma *prestação de contas legislativa* (BEDRITICHUK *et al*, 2020) atendendo a promessas de campanha, sem, contudo, a real intenção ou o esforço efetivo para transformá-las em lei. Valiam muito mais do ponto de vista simbólico do que para criar políticas públicas efetivas.

² As MPs 755 e 768, que estavam perto do fim do prazo de vigência, foram revogadas, respectivamente, pelas MPs 781 e 782. Essas MPs revogadoras reeditaram o sentido das MPs revogadas, embora com diferente texto. Essa reedição, na prática, foi posteriormente declarada inconstitucional pelo STF, no âmbito da ADI 5709.

A demora na indicação da liderança no governo no Congresso e a inércia na articulação das comissões apontam para essa mudança de percepção do governo quanto às MPs. Sobretudo, o grande número de MPs rejeitadas sinaliza nesse sentido: das 44 MPs não orçamentárias editadas em 2019, 18 foram rejeitadas expressa ou tacitamente e 6 ainda não haviam concluído sua tramitação em maio de 2020, o que leva a uma taxa de sucesso de pouco mais de 50%. O número, extremamente baixo, revela como o governo passou a se importar mais com a edição e o impacto político de uma MP do que as articulações para transformá-la em lei.

Outro indício desse comportamento de Bolsonaro com as MPs foi em relação à MPV 892, que dispensava a publicação de balanços de empresas em jornais de grande circulação. A medida afetava enormemente as receitas de vários jornais, e encontrou grande resistência entre os parlamentares. Mesmo com todos os sinais de que o relatório do governo seria rejeitado na comissão, o governo decidiu ir para o voto – preferiu mostrar para o eleitorado o cumprimento de promessas do que compor algum acordo político ou mesmo evitar a derrota pública na comissão. Afinal, o relatório foi rejeitado na comissão, sendo a primeira vez que isso ocorreu desde a EC nº 32, de 2001.

Aproveitando esse vácuo de articulação, outros atores começaram a tolher a prerrogativa presidencial e alterar as feições do instituto. O Presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia, passou a sugerir, por ofício, indicações de deputados para a presidência e as relatorias das comissões de MP, arrostando para si uma tarefa que tradicionalmente cabia à liderança do governo.

Outra limitação importante foi o sobrestamento de MPs polêmicas, medida adotada pelo Presidente do Congresso, senador Davi Alcolumbre. Desde 1988, houve três tentativas de “devolução” de uma MP ao Executivo pelo Presidente do Congresso, e todas elas enfrentaram questionamentos do ponto de vista jurídico e foram revistas posteriormente. Davi Alcolumbre evitou os questionamentos jurídicos e simplesmente “engavetou” as MPs 895 e 896, sem um ato de devolução. Impediu a tramitação dessas duas MPs, sem despachá-las às respectivas comissões mistas.

Ainda que produzindo efeitos jurídicos, as MPs foram destinadas à caducidade por decisão unilateral do Presidente do Congresso. A medida certamente criou um precedente político que poderá ser utilizado no futuro, ainda que com Executivos mais fortes politicamente. Além disso, a intervenção do STF, suspendendo o efeito de diversas MPs, também foi um fator que limitou ainda mais o instituto.

Esse período de articulação política deficiente, com um grande volume de MPs perdendo eficácia, e com limitações institucionais à prerrogativa de edição de MPs pode ser enxergado como um período de transição para mais uma reforma do instituto. Com efeito, após tramitar por mais de oito anos na Câmara, a PEC 70/2011, que altera o art. 62 da Constituição, foi finalmente aprovada em dois turnos, limitando fortemente o poder do Executivo, pois previa um prazo definido para a comissão, outro para a Câmara e ainda outro para o Senado. O detalhe é que vencido o prazo da comissão sem a emissão do parecer, a MP perdia vigência ainda nessa arena.

Retornando ao Senado em 2019, aquela Casa aprovou a PEC em dois turnos, mas com uma emenda de redação que alterava bastante no texto, gerando questionamentos internos sobre a obrigatoriedade ou não do parecer da comissão mista antes da análise em plenário. Diante do impasse, a Emenda Constitucional não foi promulgada até hoje, mesmo já tendo sido aprovada em dois turnos pelas das Casas. De toda forma, é uma carta na manga do Congresso para limitar ainda mais o poder presidencial no tocante às MPs.

Considerações Finais

Nenhum Presidente abriu mão de usar as medidas provisórias desde a redemocratização. Mais do que medidas utilizadas em caso de relevância e urgência, as MPs se tornaram uma prática habitual no governo de qualquer Presidente, sendo instrumentos fundamentais para estruturar a relação Executivo/Legislativo.

No entanto, como foi mostrado no estudo, ao se analisar a evolução do instituto ao longo do tempo, percebem-se mudanças radicais em seu delineamento formal, alterando ora o uso estratégico pelo Presidente, ora a dinâmica de apreciação no Congresso. Não se pode falar propriamente nas medidas provisórias dentro do presidencialismo de coalizão, porque o instrumento se prestou a diferentes objetivos em diferentes momentos temporais. Assim, foram apresentadas fases de evolução das medidas provisórias, buscando entender em cada momento qual o uso feito das MPs pelo Congresso e que efeitos esse uso teve na relação Executivo/Legislativo.

Uma implicação é que há uma impropriedade analítica em se analisar MPs em séries temporais, desconsiderando as mudanças ocorridas no instituto ao longo do tempo. A diferença mais óbvia consiste em reunir em uma mesma estatística dados das MPs antes e depois da EC nº 32, de 2001, posto que essa emenda constitucional alterou profundamente o trâmite das MPs.

Mais do que entender se a MP configura uma ação unilateral do Presidente ou se há delegação do Congresso que autoriza esse poder legislativo do Executivo, importa compreender mais a fundo as nuances do processo legislativo e o uso estratégico que cada administração faz desse instrumento constitucional. Isso porque alterações institucionais, como a inclusão de arenas decisórias, têm impactos nos comportamentos e nas expectativas dos atores, bem como no jogo político travado entre Executivo e Legislativo.

Apesar das recentes limitações, pode-se arriscar a previsão de que a MP ainda será fundamental dentro do presidencialismo de coalizão. Entretanto, se será instrumento político para solucionar problemas de barganha dentro da coalizão governista, se será utilizada meramente como prestação de contas legislativas, ou se seu uso implicará em crise de governabilidade pela dispersão do processo decisório e perda de controle do governo, isso dependerá do delineamento formal da medida provisória bem como da estratégia do Executivo, fatores que devem estar no foco dos analistas.

Referências

ALMEIDA, Acir. Informação, Delegação e Processo legislativo: A Política das Medidas Provisórias. **Texto para Discussão**, n. 1933, Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

AMORIM NETO; Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

BEDRITICHUK, Rodrigo R. **Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma**. Brasília: Senado Federal, 2017.

_____; VERONEZE, Guilherme Marques; CARDOSO, Marcus Paulo da Silva; FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. **Novos padrões de produção legislativa e uma radiografia do Senado**. Manuscrito, 2020.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171-189, jan. 2001.

FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. **Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as Medidas Provisórias**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FIGUEIREDO Argelina; CANELLO Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839-875, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação? **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas Provisórias: Os Efeitos Não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo**. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

POWER, Timothy. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. *In*: CAREY, John e SHUGART, Matthew (eds.). **Executive Decree Authority**. New York: Cambridge University Press, 1998.

RENNÓ, Lucio. Executive-Legislative Relations in Brazil: Is 2009 the First Year of the Rest of Our Lives? **Revista de Ciência Política**, v. 30, n. 2, pp. 213-230, 2010.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lucio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v. 67, 1, fev. 2005.

_____. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, XXXIII, 1, fev. 2008.