

# **INTERAÇÃO ESTRATÉGICA ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO: AS MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS NOS MANDATOS PRESIDENCIAIS DE 2003-2006 E DE 2011-2014**

HELEN LETÍCIA GRALA JACOBSEN<sup>1</sup>; ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO<sup>2</sup>

<sup>1</sup>PPGCPol-UFPel – hljjacobsen@gmail.com

<sup>2</sup>UFPel – albarret.sul@terra.com.br

## **1. INTRODUÇÃO**

O projeto propõe a análise de Medidas Provisórias (MPs) editadas pelo Executivo nacional e apreciadas pelo Legislativo nos anos de 2003 a 2006 e 2011 a 2014, referentes aos primeiros mandatos de dois presidentes do Partido dos Trabalhadores (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff). A interação entre os Poderes Executivo e Legislativo é de suma importância para o sistema político, definidora, por exemplo, das políticas públicas a serem implementadas, do uso dos recursos públicos, da política externa e da própria economia. A arena política advinda dessa interação é ainda mais delicada quando se trata de delegação de poderes típicos de um Poder para outro. A utilização de MPs divide teóricos da Ciência Política quanto ao equilíbrio entre os poderes e o bom funcionamento do sistema político: para alguns se trata de usurpação de poderes; outros a veem o como de forma abusiva pelo Executivo, mas sem trazer prejuízo à divisão de poderes; e terceiros entendem MPs como um instrumento de delegação de poderes legítimo e necessário.

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

## **2. METODOLOGIA**

O estudo está centrado em classificar as MPs emitidas ao longo do período analisado a partir de três variáveis: 1. Governo que as emitiu; 2. Tema; 3. Apreciação. Pretende relacionar tais variáveis com vistas a identificar se existem correlações entre elas e quais são essas correlações. Utiliza procedimentos qualitativos para o enquadramento dos dados coletados nas categorias que compõem cada variável.

A classificação das MPs por governo (variável 1) é de mais simples realização, pois elas serão consideradas pela data de edição comparada com o período de vigência do governo que as emitiu.

A definição do tema de cada MP (variável 2) exige a leitura e a interpretação da ementa (e, em alguns casos, do conteúdo) que elas apresentam. A taxonomia a ser utilizada aproveita a que foi apresentada por Figueiredo e Limongi (1999, p.144), a qual as distingue e classifica conforme as seguintes categorias: (1) econômica; (2) administrativa; (3) social e (4) política.

Por fim, o enquadramento das MPs conforme o tratamento pelo Congresso Nacional (variável 3) também se serve de um modelo de classificação presente no Portal da Legislação do Governo Federal. Segundo este, há as seguintes possibilidades: (1) convertida em lei; (2) revogada; (3) rejeitada; (4) sem eficácia/vigência encerrada; (5) prejudicada; (6) em tramitação.

Com o conjunto de dados coletados em planilha Excel, devidamente discriminado entre as variáveis selecionadas pelo trabalho e suas respectivas categorias, será necessário adotar procedimentos quantitativos, especialmente procedimentos estatísticos. Para tal tarefa, o programa SPSS fornece as ferramentas necessárias demandadas pela pesquisa. Consequentemente, será efetuada a comparação dos dados (ano, governo, temática da MP e resultado), formulando parâmetros de medição do índice de sucesso obtido.

Os dados primários a serem utilizados estão no Portal da Legislação do Governo Federal (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias#content>). Dados secundários podem ser obtidos junto ao site do Congresso Nacional e do Diário Oficial da União. A técnica de pesquisa para coletar os dados será a documental, principalmente.

### **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A MP se trata norma legislativa de origem do Presidente da República, que tem validade em todo o território nacional e que deve ser editada somente em casos de relevância (importante, grave, de alta projeção, relevo, peso e consideração) e urgência (situação que não pode ser adiada, que deve ser resolvida rapidamente). Foi introduzida no ordenamento jurídico nacional na Constituição Federal de 1988 e passou por mudanças significativas a partir da Emenda Constitucional 32, de 11 set. 2001. Ela começa a vigorar e a produzir efeitos imediatamente após sua edição, mas esses efeitos cessam passado algum tempo, caso ela não seja convertida em lei, ou seja, se não for aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. No atual ordenamento, tem duração por 60 dias, podendo ser prorrogada uma única vez, por igual período. A duração total da MP como lei formal é de 120 dias, podendo ter prazo maior somente e quando o Congresso estiver em recesso.

Em qualquer período, não sendo votada e não sendo mais reeditada (quando possível), a MP perde a eficácia, tem sua vigência encerrada, e perde a validade desde a edição, ficando o Presidente impedido de reeditá-la na mesma sessão legislativa, ou seja, o período normal de funcionamento do Congresso Nacional em um mesmo ano.

Conforme Cavalcanti (2008, p.11), as MPs foram concebidas para permitir ao Executivo “um mecanismo de introdução de legislação em situações excepcionais que não pudessem aguardar a tramitação regular de uma lei”. Na complexidade da sociedade atual, dimensão dos problemas existentes, era da informação instantânea e maior politização social que exige do governo resposta mais rápida aos dilemas, a MP é um mecanismo eficaz de pronta resposta. Isso já não ocorre com o processo legislativo regular, que é moroso e não tem o condão de atender às exigências sociais de imediato.

A análise de uma MP começa sempre pela Câmara, após estudo da matéria por uma comissão mista do Congresso (formada por 07 deputados e 07 senadores) constituída especificamente para manifestar-se quanto aos aspectos de relevância, urgência, mérito, adequação financeira e orçamentária (quando for o caso). A EC 32 também incluiu o controle constitucional de análise dos pressupostos de relevância e urgência. Embora tal controle já estivesse previsto

na Resolução CN 01/89. Trata-se de um juízo prévio de admissibilidade a ser feito por uma Comissão Mista *ad hoc*, que, se não preenchido, a MP é considerada rejeitada, não indo sequer à votação no Congresso.

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

Uma última mudança significativa que a EC 32 implementou foi a de que o Congresso se obriga a tomar posição sobre a MP, pois a sua não votação tranca a pauta. Funciona assim: se o Congresso não apreciar a MP no prazo de 45 dias, ela entra em caráter de urgência e vai ao topo da agenda legislativa de forma automática, ficando sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando até que se ultime a votação, conforme art. 62, § 6º, CF/88. Contudo, em 2009, a presidência da Câmara reinterpreto de forma diferenciada a regra do trancamento, entendendo que somente projetos de lei ordinária ficariam impedidos de ser votados.

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

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

#### 4. CONCLUSÕES

Há três posicionamentos sobre o uso de MPs e seus efeitos: (1) que traz prejuízo à tripartição dos poderes, uma vez que usurpa poderes do Legislativo; (2) que ocorre um uso excessivo de MPs, mas que não afronta a princípios constitucionais; e (3) que é positivo ao sistema político, sendo uma delegação legislativa legitimamente utilizada.

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

Contudo, Almeida (2014) coaduna do segundo posicionamento, de que as MPs são muito utilizadas pelo Executivo, mas não de forma a usurpar poderes do Legislativo. Ele entende que as MPs não são instrumentos antidemocráticos e que seu uso, mesmo que intenso, não implica prejuízo aos direitos decisórios dos

parlamentares na produção de políticas públicas, visto que muitas delas tratam de assuntos burocráticos da administração pública.

No último caso, no qual as MPs são consideradas como meio de delegação legislativa, se enquadram Figueiredo e Limongi (1999) que entendem que tal instrumento da delegação não é necessariamente ruim, mas faz parte dos freios e contrapesos legitimamente utilizados. Para esta terceira corrente, a delegação do poder de decreto não deve ser vista como algo apócrifo; mas, antes, como um instrumento político que promove a governabilidade (condições de legalidade do governo para identificar necessidades e promover as transformações necessárias), de um complexo sistema. Carey e Shugart (1998), por exemplo, entendem que a interpretação de usurpação de poderes do Legislativo pelo Executivo através de MPs é um exagero.

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

É nessa discussão que a dissertação pretende contribuir: verificar como se dá a relação Executivo-Legislativo no que tange à apresentação e ao tratamento das MPs, em um viés institucionalista, nos dois primeiros mandatos de presidentes petistas.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.13, n.37, jun. 1998, p.149-184.

CAVALCANTI, Marcelle Rodrigues Campelo. **Medidas Provisórias e sua tramitação por uma única comissão mista permanente: uma análise crítica**. 2008. 94f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Condicionamentos institucionais das Medidas Provisórias. **Revista de Administração Pública**, v.34, n.2, 2000, p.25-44.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O Poder de propor ou a economia das medidas provisórias. **Revista da Administração Pública**, v.29, n.3, jul.-set. 1995, p.59-72.