

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Magali Carvalho Alves de Oliveira

MEDIDAS PROVISÓRIAS E A RELAÇÃO EXECUTIVO x LEGISLATIVO:
UMA VISÃO DO SOBRESTAMENTO DE PAUTA

Brasília

2009

Magali Carvalho Alves de Oliveira

MEDIDAS PROVISÓRIAS E A RELAÇÃO EXECUTIVO x LEGISLATIVO:

UMA VISAO DO SOBRESTAMENTO DE PAUTA

Monografia apresentada como requisito para
aprovação no Curso de Especialização em
Instituições e Processos Políticos do Legislativo
da Câmara dos Deputados.

Orientador: Prof. Ricardo de João Braga

Brasília

2009

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Oliveira, Magali Carvalho Alves de.

Medidas provisórias e a relação Executivo x Legislativo [manuscrito]: uma visão do sobrestamento de pauta / Magali Carvalho Alves de Oliveira. -- 2009.

54 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009.

1. Medida provisória, aspectos constitucionais, Brasil. 2. Poder legislativo, Brasil. 3. Poder executivo, Brasil. 4. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.52:340.135(81)

MEDIDAS PROVISÓRIAS E A RELAÇÃO EXECUTIVO x LEGISLATIVO:

UMA VISÃO DO SOBRESTAMENTO DE PAUTA

Monografia – Curso de especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º Semestre 2009.

Aluna: Magali Carvalho Alves de Oliveira

Banca Examinadora:

Prof. Ricardo de João Braga

Prof. João Ricardo Carvalho de Souza

Brasília, ____, de _____ de 2009

Ao meu marido, Gerson, por me fazer acreditar que sou capaz, e aos meus três filhos, Maria Luíza, Matheus e Maria Eduarda, por entenderem ou pelo menos tentarem entender que, às vezes, é preciso abdicarmos de algumas coisas para conquistarmos outras.

A minha amiga-irmã Juliana Valle, responsável em grande parte por meu crescimento pessoal e profissional. Sem seu incentivo, esse curso não teria sido feito. Sua amizade, sua paciência e a confiança em mim depositada me ensinaram a seguir adiante. Seus conhecimentos foram fundamentais para realização deste trabalho. Obrigada.

Ao meu orientador, Prof. Ricardo João Braga, pela tranquilidade passada nos momentos de angústia.

Aos meus colegas e ao meu chefe da Assessoria Técnico-Jurídica, pela compreensão das horas dispensadas ao meu crescimento pessoal e profissional, bem como pela paciência de ouvirem minhas idéias e com elas contribuírem.

Aos meus colegas de curso pela convivência enriquecedora tanto acadêmica quanto pessoal.

Todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até onde encontrar limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites. Para que não possam abusar do poder, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. (Montesquieu, 1987, p. 136)

RESUMO

Esta pesquisa objetiva verificar o impacto que o sobrestamento de pauta, instituído pela Emenda Constitucional n. 32/2001 concebida para refrear o uso exacerbado de medidas provisórias, ocasionou na agenda do Legislativo. Tendo-se como premissa que a relação entre o Legislativo e o Executivo caracteriza-se pelo sistema presidencialista de coalizão e que as medidas provisórias configuram o principal instrumento utilizado pelo Executivo para controlar a agenda política do País, pretende-se estudar o instituto das MP's desde a sua inserção na Constituição de 1988 até as propostas atuais de modificação para se traçar um histórico do caminho percorrido pelo Parlamento brasileiro na tentativa de conter o abuso do poder legiferante do Executivo e impedir o esvaziamento das competências precípuas do Poder Legislativo. Não se pretende aqui discutir se há uma abdicação ou delegação de poderes, nem tampouco a relação do Executivo com o Legislativo sob a ótica do comportamento dos parlamentares em aderirem ou não às coalizões formadas. O que se busca neste estudo é investigar por que o Legislativo não tem conseguido frear a produção de medidas provisórias, considerando-se que essa é a vontade de seus representantes. Como toda pesquisa científica impõe um corte metodológico, o presente estudo se concentrará no problema do sobrestamento de pauta do Poder Legislativo decorrente da não apreciação de medida provisória em até quarenta e cinco dias contados da sua publicação, como determina o § 6º do art. 62 do atual texto da Constituição Federal.

Palavras-chave: Medida provisória, presidencialismo de coalizão, trancamento/sobrestamento de pauta, emenda constitucional, poder de agenda.

ABSTRACT

This research aims to ascertain the impact that the agenda's overcrowding, established by the Constitutional Amendment n. 32/2001, designed to curb the exacerbated use of government provisional acts, had on the Legislative's agenda. Taking as a premise that the relationship between the Legislative and Executive is characterized by a presidential system of coalition and that the government provisional acts constitute the main instrument used by the Executive to control the country's political agenda, the aim here is to study the provisional acts institution since its insertion in the 1988 Constitution until the current modification proposals in order to trace a historical path of the Brazilian Parliament in the attempt to contain the Executive's abuses of lawmaking power and prevent the emptying of inherent competencies of the Legislative branch. The intend here is not to discuss whether there is an abdication or delegation of power, nor the relationship between the Executive and the Legislative branches from a behavioral viewpoint on whether the members join formed coalitions or not. The study plans to investigate why the Legislative has been unable to halt the production of provisional acts, considering that this is the will of their representatives. Since all scientific research requires a methodological cut, this study will focus on the issue of the Legislative's agenda's overcrowding, resulting from the non compliance to the forty-five day limit, starting from its publication, to discuss the provisional act, as stipulated in paragraph 6 Art. 62 of the current Federal Constitution text.

Key words: government provisional acts, presidential system of coalition, agenda's overcrowding/straining, constitutional amendment, power of agenda.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MP Medida provisória

CF Constituição Federal

EC Emenda à Constituição

Art. Artigo

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

DOU Diário Oficial da União

PEC Proposta de Emenda à Constituição

STF Supremo Tribunal Federal

ADIn Ação Direta de Inconstitucionalidade

FHC Fernando Henrique Cardoso

CPI Comissão parlamentar de inquérito

CPMF Contribuição provisória sobre movimentação financeira

IRPF Imposto de renda sobre pessoa física

CCJ Comissão de Constituição e Justiça

CD Câmara dos Deputados

SF Senado Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
I CAPÍTULO	14
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL	14
1.1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A SISTEMÁTICA CONSTITUCIONAL	14
1.2 PODER DE AGENDA DO PRESIDENTE: PODERES LEGISLATIVOS E PATRONAGEM	16
1.3 FUNCIONAMENTO DO LEGISLATIVO: CONCENTRAÇÃO DE PODERES NAS MÃOS DOS LÍDERES	19
1.4 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A TRIPARTIÇÃO DE PODERES	20
II CAPÍTULO.....	22
MEDIDA PROVISÓRIA: A Carta Coringa	22
2.1 O TEXTO ORIGINAL	22
2.1.1 Peculiaridades da Nova Espécie Normativa.....	25
2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL N. 32/2001: UMA TENTATIVA DE LIMITAÇÃO.....	31
2.2.1 Inovações da EC n. 32/2001.....	35
III CAPÍTULO	36
SOBRESTAMENTO DE PAUTA.....	36
3.1 IMPACTO DO SOBRESTAMENTO NAS DELIBERAÇÕES DAS COMISSÕES	39
3.2 IMPACTO DO SOBRESTAMENTO DE PAUTA NO PODER DE AGENDA.....	40
IV CAPÍTULO	44
PEC 511/2006: Uma Nova Tentativa	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
Referências Bibliográficas.....	50
ANEXO A	53
ANEXO B	54

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como cerne diagnosticar como e por que o sobrestamento de pauta instituído pela Emenda Constitucional n. 32/2001, concebida para restringir a edição de medidas provisórias, acabou fortalecendo ainda mais a capacidade do Executivo em controlar a agenda política do País.

Para isso, foi feito um breve diagnóstico do quadro institucional brasileiro, elencando-se as prerrogativas legislativas constitucionais concedidas ao Chefe do Executivo e a concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários conferida pelos Regimentos Internos de cada uma das casas legislativas para demonstrar como essa combinação de fatores permite que o Executivo defina a agenda do Legislativo e determine o conteúdo da produção legal. A pesquisa se concentrará no instituto das medidas provisórias, tendo-se em vista, serem elas, a espécie normativa de maior impacto na composição da agenda.

Seguindo essa linha de raciocínio, será feito um estudo retrospectivo do instituto das medidas provisórias, inclusive examinando-se as intenções dos constituintes originários, por meio das discussões e justificativas proferidas durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, e, posteriormente, as motivações para sua alteração por meio da Emenda Constitucional n. 32, de 2001 que levaram a incluir uma nova previsão de sobrestamento de pauta. Embora ciente de que a intenção da Lei não se confunde com as intenções do legislador, esse exame histórico é fundamental para se entender a linha de raciocínio que levou os parlamentares a adotarem essa e não aquela medida. Por fim, será analisada a proposta de emenda constitucional, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, que, mais uma vez, alterará o rito de apreciação das medidas provisórias, inclusive pondo fim ao sobrestamento de pauta, numa nova tentativa de conter o uso desmedido daquele instituto.

Todavia, não será cogitada aqui a possibilidade de extinção desse instrumento legislativo. Duas são as razões para isso: a primeira, porque sua introdução no texto constitucional não foi acidental, foi intencionalmente que concederam ao Executivo esse instrumento para imprimir agilidade à gestão pública; a segunda, porque se bem utilizadas, as medidas provisórias, de fato, cumprem o papel para o qual foram concebidas, então, o que precisa ser revista é a sua utilização, e não a sua existência.

Para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa, além de doutrina nacional para o embasamento teórico e a análise crítica dos assuntos concernentes foram utilizadas as seguintes fontes: o Diário do Congresso Nacional e os Anais da Câmara dos Deputados; a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional n. 32/2001, a Resolução n. 1, de 1989, a Resolução n. 1 do Congresso Nacional, de 2002, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sítios eletrônicos na Internet da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Embora o tema das medidas provisórias venha, desde sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro, sendo objeto de inúmeros estudos, há que se ter em mente que devido à sua enorme complexidade, e tantas as abordagens possíveis, este trabalho busca uma perspectiva diferente, objetivando contribuir para o entendimento e aperfeiçoamento desse instituto, especialmente no tocante ao estabelecimento de mecanismos e prazos para deliberação legislativa.

A pesquisa realizada está inserida dentro de um amplo contexto histórico-político e, ainda que tenham sido feitas pinceladas de análises jurídicas, o enfoque que se pretendeu dar, ultrapassa o estritamente jurídico para, em harmonia com o conceito atual de ciência, colaborar com o conhecimento como um todo.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, subdivididos em itens.

O capítulo I, dedica-se a explicar as bases institucionais do presidencialismo de coalizão no Brasil. Discorre-se sobre os mecanismos constitucionais que concedem poderes legislativos ao Chefe do Executivo e que não só lhe permitem definir a agenda do Legislativo, como também o colocam em posição estratégica para aprovação de projetos de seu interesse. Explora-se ainda os aspectos organizacionais do Legislativo que centralizam o poder na mão dos líderes partidários e dos Presidentes das Casas e se coadunam com o papel preponderante do Executivo.

Em seguida, foram feitas breves considerações sobre a Teoria da Separação de Poderes. A intenção é contextualizar a supremacia exercida pelo Poder Executivo no Brasil dentro do modelo tripartidário concebido a partir da idéias de Locke e Montesquieu.

No capítulo II, foi feito um relato histórico do instituto das medidas provisórias. O objetivo é compreender em que momento político-social elas foram criadas, quais intenções

eram pretendidas e o quê, de fato, foi alcançado. Buscou-se apontar falhas, imperfeições e distorções, na legislação ou em sua interpretação, que levaram ao uso desmedido desse instituto.

Note-se que entre as prerrogativas legislativas de que dispõe o Chefe do Executivo, destacam-se as medidas provisórias como instrumento mais utilizado no controle da agenda política do País. Justifica-se assim, o olhar acurado que se dará a esse instituto neste capítulo.

Na sequência, examinou-se as alterações trazidas pela EC n. 32/2001, elaborada para limitar o uso das MP's. Dentre as inovações, surge o objeto específico da presente pesquisa: o sobrestamento de pauta imposto pelo parágrafo 6º do art. 62, da CF/88, que será abordado no capítulo seguinte.

No capítulo III, chega-se à problemática da presente pesquisa: investigar como o sobrestamento de pauta impactou a agenda do Legislativo. A motivação sobre a escolha do tema surgiu a partir da observação da elevação do número de medidas provisórias editadas após a EC n. 32/2001, ou seja, após a instituição do sobrestamento de pauta no ordenamento jurídico brasileiro. O interesse foi complementado pelos vários discursos de parlamentares apontando o sobrestamento de pauta como o grande vilão do abuso na edição de medidas provisórias.

O quarto e último capítulo destinou-se à apreciação da Proposta de Emenda à Constituição n. 511/06, do falecido Senador Antônio Carlos Magalhães, que propõe novo rito de tramitação e apreciação das medidas provisórias, tendo como principal alteração a supressão do sobrestamento de pauta estabelecido no § 6º, do art. 62 da Constituição Federal.

Note-se que, à medida que a pesquisa foi se desenvolvendo, procurou-se apresentar conclusões parciais, com a intenção de proporcionar uma coesão entre os vários aspectos que rodeiam o tema abordado.

Por fim, na conclusão final é apresentada uma síntese dos resultados obtidos e inferências sobre a problemática em questão, bem como deixadas algumas reflexões sobre o tema.

I CAPÍTULO

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

1.1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A SISTEMÁTICA CONSTITUCIONAL

Há quase 20 anos, quando realizado o processo constituinte e promulgada a Constituição de 1988, o regime presidencialista foi mantido, adiando-se para 1993, através de plebiscito, a decisão sobre o sistema que regeria o Brasil nos próximos anos.

Em verdade, a instalação por si só da Assembléia Nacional Constituinte acalorou os debates sobre a fluidez institucional. O período de transitoriedade foi marcado por alta tendência à instabilidade. Por um lado, a instauração de uma nova ordem coloca em ebulição as demandas contidas; por outro, há um período de acomodação entre os elementos do antigo regime e as expectativas de mudanças.

Contudo, a Carta Política não promoveu nenhuma alteração na legislação eleitoral, mantendo a representação proporcional e o sistema de lista aberta. A base institucional adotada no Brasil combina presidencialismo, sistema de representação proporcional e multipartidarismo.¹

Essa combinação, embora existente no período de 1946-1964, apenas em artigo escrito em 1987, e publicado em 1988, foi cunhada de Presidencialismo de Coalizão por Sérgio Abranches (1988).

Vejamos a abordagem de Fabiano Santos (2003, p. 17) sobre o assunto:

Desde 1946, com exceção do período autoritário, a relação entre Executivo e Legislativo se distingue pelo sistema presidencialista de coalizão. Dada a separação de poderes e o pluralismo partidário no Congresso, o presidente articula sua base de apoio graças à distribuição de cargos ministeriais e de recursos orçamentários entre os grandes partidos, cujos membros garantem os votos necessários à implementação do governo.

A expectativa era de um sistema com fortes tendências à inoperância. A governabilidade, entendida como produção decisória, foi colocada em dúvida. Essa incerteza

¹ Para saber mais sobre os efeitos dessa combinação consultar SANTOS, FABIANO. O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão - Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003 p. 60/63

foi ainda agravada pela mídia e pela opinião pública que enxergam um governo composto por um Presidente disposto a dar andamento às reformas e um Congresso limitado a atender interesses setoriais, locais e privados.

Todavia, a Constituição de 1988 contemplou o Executivo com amplos poderes legislativos. Nesse aspecto, afirma Argelina Figueiredo (2001, p. 20) que “[...] a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e uma maior presteza à consideração de suas propostas legislativas”.

Essa ampliação de poderes constitucionais do Presidente da República acendeu o debate sobre um padrão conflitivo na interação dos Poderes. Ressalte-se que a tripartição dos poderes, característica dos sistemas presidencialistas, segundo a teoria dominante, tende a influenciar os parlamentares a um descomprometimento, uma vez que seus mandatos independem do sucesso ou insucesso do presidente, ao menos em tese.

Da mesma forma, presidentes teriam poucos incentivos para buscar apoio no Congresso, em face da origem própria e popular de seu mandato. Seguindo esta linha de raciocínio, chega-se à inferência de que governos presidencialistas multipartidários não podem contar com o apoio político dos congressistas e tendem à paralisia. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 20).

Sarney, quando da aprovação da Constituição de 1988, havia predito que esta (a Constituição) tornaria o país ingovernável (PALERMO, 2000). Já naquele momento histórico, parlamentares alertavam para as dificuldades de harmonia entre os dois Poderes frente ao novo modelo.

Quase concomitantemente, o regimento interno da Câmara dos Deputados, votado em 1989 ampliou as prerrogativas legislativas à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas numa tentativa de fortalecer o Legislativo, que teve muitos de seus poderes subtraídos ao longo das sucessivas reformas constitucionais operadas durante o período militar. O Congresso Brasileiro passa a se organizar em torno de partidos e não de parlamentares.

Ressalte-se que, até então, as análises feitas a respeito dessas relações consideravam apenas o sistema partidário e a legislação eleitoral e, a partir do exame desses elementos preconizava-se a ingovernabilidade e a indisciplina partidária. Além disso, considerava-se que

os partidos mantivessem o mesmo perfil dentro do Congresso, sem considerar as prerrogativas dos líderes partidários. Nesse ponto, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi foram inovadores ao considerar os poderes legislativos constitucionais conferidos ao Executivo, bem como a estruturação dos trabalhos legislativos. Em outras palavras, esses autores passam a olhar para dentro do Legislativo, as suas estruturas de funcionamento e decisão.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1998) afirmam que há uma interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária.

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 particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente². (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 85)

De fato, ao analisar os arranjos institucionais, a literatura reconhece uma transferência gradativa, desde o século XIX, da iniciativa de legislação para o Poder Executivo. Há uma concentração de poderes nas mãos dos chefes de governos que os habilitam a um maior controle sobre a produção legislativa, especialmente sobre a agenda (PESSANHA, 2003).

Passa-se agora à apresentação mais detalhada de dois aspectos predominantes no funcionamento da relação Executivo x Legislativo no Brasil.

1.2 PODER DE AGENDA DO PRESIDENTE: PODERES LEGISLATIVOS E PATRONAGEM

Um dos principais, senão o principal fator contribuinte para a preponderância legislativa do Executivo pode ser verificada pelo poder que detém o Executivo de controlar o quê e quando será votado pelo Legislativo, o chamado Poder de Agenda.

² Para saber mais sobre disciplina partidária ver LIMONGI E FIGUEIREDO (2004) p. 27-32; p.101 e seguintes

Aliado a isso, o Executivo detém o controle sobre a patronagem, ou seja, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão, conseguindo apoio partidário consistente. Esses “recursos” ou incentivos vão desde pastas ministeriais até a liberação de emendas.

A preponderância do Executivo sobre o Legislativo traduzida como poder de agenda é assim descrito na visão de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001, p. 11):

[...] o Executivo se constituiu no principal legislador *de jure* 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.

Do total de 805 propostas que tramitaram no Congresso brasileiro entre 1995 e 1998, 648 (80,49%) foram iniciadas pelo Executivo, 141 (17,51%) foram iniciadas pelo Legislativo e apenas 16 (1,98%) pelo Judiciário. O tempo médio para uma proposta do Executivo ser sancionada pelo Congresso foi de 183 dias, no caso das propostas iniciadas pelo Legislativo e pelo Judiciário, este prazo estendeu-se para 1.194 e 550 dias, respectivamente. (PEREIRA; MUELLER 2000, p. 47)

Seja através de iniciativas privativas constitucionais, a exemplo de matérias, orçamentárias e de administração pública, de pedido de urgência para seus projetos, de vetos parciais ou totais, ou ainda, de Medidas Provisórias, o Executivo consegue colocar-se em posição estratégica para aprovação de seus projetos.

O artigo 64 da atual Carta Magna, por exemplo, concede poder ao Presidente da República para interferir na tramitação de uma proposta no Legislativo por meio de solicitação de urgência para apreciação de matéria por ele apresentada, o que significa um prazo máximo de 45 dias para apreciação da matéria em cada uma das casas. Caso o prazo não seja cumprido, o projeto será incluído na Ordem do Dia da Casa em que se encontre, após as medidas provisórias em idêntica situação, até que sua apreciação seja ultimada.

Ao fazer um pedido de urgência para uma proposta com poder conclusivo, a comissão da casa legislativa tem somente poucas sessões³ para examiná-la e votá-la antes de remetê-la para o plenário. Tendo-se em vista a exigüidade do prazo, dificilmente as comissões

³ Os artigos 155 e 157 do RICD apresentam divergências em relação ao número de sessões para apreciação da matéria.

conseguem examinar e se posicionar em relação a uma proposta que tenha recebido pedido de urgência. Ademais, uma proposta com pedido de urgência somente pode receber emendas da comissão por parte de um quinto dos membros da Câmara ou dos líderes que representem esse número.

De 805 propostas promulgadas entre 1995 e 1998, 294 (36,52%) receberam pedido de urgência e 511 (63,34%) tramitaram normalmente. A maioria das propostas que receberam pedido de urgência foi iniciada pelo Executivo – 237 (80,61%), de um total de 294 propostas. (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 48)

Outro poder, embora um poder reativo ou indireto, não pode deixar de ser considerado, é o poder de veto, total ou parcial. O veto parcial acaba por ser mais poderoso que o veto total, uma vez que o Presidente pode selecionar partes da legislação, deixando claro suas preferências. A possibilidade de pequenos trechos de uma legislação serem vetados diminui o valor esperado dos acordos que um deputado promove com seus colegas (MORGENSTERN, 1996). Shugart e Carey (1992) lembram que “embora seja tecnicamente um poder negativo, o veto parcial permite ao presidente dissecar a legislação e criar pacotes finais que são mais aceitáveis ao Executivo (...) como resultado o poder presidencial se torna mais flexível e mais potente do que seria somente com o veto total.”

Sem dúvida, o principal e também o mais controverso poder legislativo à disposição do Executivo é a medida provisória. O art. 62 da Constituição Federal de 1988 conferiu ao presidente a capacidade de promulgar prontamente uma nova legislação, em tese, nos casos de relevância e urgência, sem a necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional.

Ademais, a edição de uma MP implica imediata alteração do *status quo*. A consequência disso é que ao apreciar uma medida provisória, o Congresso não escolhe entre a sua aprovação e sua rejeição, mas sim entre sua aprovação e sua rejeição após ter vigorado e produzido efeitos. Não há opção de se manter o *status quo*. Mesmo com a previsibilidade de efeitos *ex tunc*, as relações decorrentes do período em que vigorou produziram efeitos e precisarão ser regulados. Isso pesa na hora de se aprovar ou rejeitar uma MP. A mesma matéria, se fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, muitas das vezes seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os congressistas podem ser induzidos a cooperar.

As prerrogativas legiferantes conferidas ao Executivo, especialmente o poder de editar medidas provisórias, aliadas às formas de cooptação parlamentar, como a concessão de

pastas ministeriais e liberação de emendas orçamentárias, possibilitam ao Executivo o controle da agenda do Legislativo.

1.3 FUNCIONAMENTO DO LEGISLATIVO: CONCENTRAÇÃO DE PODERES NAS MÃOS DOS LÍDERES

Dois aspectos do processo de tomadas de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para o entendimento de como o Executivo controla o Legislativo: a centralização de poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso e da Mesa Diretora e os poderes legislativos assegurados ao Presidente pela Constituição. Todavia, note-se que a prerrogativa de edição de medidas provisórias e, posteriormente, a introdução do sobrestamento de pauta, facilitaram de sobremaneira o controle da agenda por parte do Executivo sem depender do apoio dos líderes partidários.

A centralização⁴ de poder nas mãos dos líderes e do Presidente da Mesa Diretora, conferida pelos regimentos internos, permite que estes exerçam controle sobre o fluxo dos trabalhos legislativos. No caso da Câmara Federal, por exemplo, é o Presidente da Mesa, ouvindo o Colégio de Líderes, que elabora a Ordem do Dia. Cabe ainda aos líderes partidários indicar os membros das bancadas que irão compor as Comissões, permanentes ou temporárias, inclusive CPI's, podendo, substituí-los, a qualquer tempo. Ou seja, os membros podem ser substituídos em função dos resultados que se pretenda alcançar em determinada votação.

Outra prerrogativa de que dispõem os líderes, é a possibilidade de, através de requerimento de urgência, enviar matéria que seria de apreciação pelas Comissões ao Plenário. Essa prática reiterada faz com que o Plenário torne-se, então, o principal *locus* decisório e, por conseguinte, promove o esvaziamento das comissões.

Assim, o modo como os trabalhos estão organizados favorece ao Executivo, uma vez que, ao centralizar as negociações com o Colégio de Líderes, o Executivo abrandas as

⁴ Essa centralização contrapõe-se à prerrogativa concedida às comissões de terem poder conclusivo, a qual faria parte de um modelo descentralizador.

incertezas de negociações descentralizadas. Por sua vez, os líderes atuam como interlocutores entre suas bancadas e o Executivo e, dessa forma, tem seu poder institucional fortalecido.

1.4 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A TRIPARTIÇÃO DE PODERES

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2, estabelece : “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A separação de Poderes é revestida de inviolabilidade pelo art. 60 parágrafo 4, III, que a elencou como cláusula pétrea, ou seja, o instituto da separação de poderes não poderá ser abolido ou alterado por meio de Emenda Constitucional.

A tripartição de poderes, formulada a partir da idéias de Locke e de Montesquieu, difundiu-se universalmente, a partir do triunfo das Revoluções Francesa e Americana, em contraposição à principal ameaça à liberdade dos cidadãos: a concentração de poder nas mãos do Estado. O modelo tripartido proporciona aos cidadãos a segurança de que nenhuma decisão política será adotada de forma unilateral, mas sim por limitações mútuas (checks and balances).

Nesse sentido, oportuno lembrar que autores como Cox e Morgenstern (*apud* Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, 2004, p. 47), apontam dois tipos de presidencialismo, o dos Estados Unidos e o da América Latina. No norte-americano, haveria completa separação de poderes e o controle da agenda seria exercido pelos representantes do poder legislativo dentro do próprio Congresso. Já no presidencialismo latino-americano, a separação de poderes não é total. O Executivo, a exemplo do que ocorre em países parlamentaristas, participa diretamente do processo legislativo seja propondo legislação ou até mesmo agindo unilateralmente.

Constatação essa que se aplica perfeitamente ao modelo brasileiro, que embora tenha adotado o modelo tripartido, abandonou a rigidez material, uma vez que a Carta Política brasileira delegou competência legislativa ao Executivo em limites bem definidos, concedendo a esse Poder a prerrogativa de propor projetos de lei e emendas constitucionais, sancionar e vetar, total ou parcialmente, as leis aprovadas pelo Legislativo, além de iniciativa

exclusiva em algumas matérias. Ademais, o Presidente pode exercer diretamente a atividade legiferante por meio da edição de leis delegadas e de medidas provisórias.

A constante atividade legiferante do Executivo é, muitas das vezes, encarada como um fortalecimento indevido do Executivo, um atentado à democracia e à separação de poderes. Entretanto, mesmo em países que se denominam democráticos, o fato é que as constituições passaram a admitir, em circunstâncias específicas, a produção legislativa de normas primárias pelo poder Executivo.

Sob o argumento de acompanhar as exigências dos novos tempos, fornecendo respostas mais céleres às múltiplas demandas das sociedades modernas, a excepcional atribuição de poder legiferante ao Poder Executivo, difunde-se no curso do século XX. Como exemplo de constituições que permitem que seus Executivos adotem providências legislativas urgentes com vigência imediata, estão Portugal, Espanha, França, Itália, Argentina e Colômbia.

Observe-se que, embora aceita por diversos países, a atribuição de legislar não é inerente ao Poder Executivo. A produção de atos normativos diretamente pelo Executivo tem característica de excepcionalidade frente ao princípio da separação de poderes. Sua elaboração representa uma inversão de procedimento.

Normalmente, o Chefe do Executivo envia ao Parlamento um projeto de lei e, após o processo de tramitação no Legislativo, o Presidente sanciona ou veta o projeto de lei apreciado pelo Congresso Nacional. No caso das medidas provisórias, esse processo entra na contra-mão. O Chefe do Executivo edita o ato normativo já com força de lei, antes mesmo de sua aprovação pelo poder legislativo. É verdade que esse ato possui caráter provisório, tornando-se definitivo apenas quando da aprovação pelo Parlamento.

Ademais, a lei, símbolo do Estado Democrático de Direito, destina-se a impor limites ao poder; nesses lindes, tem duração e caráter definitivos até que outra a modifique. As medidas provisórias, como o próprio nome denuncia, têm caráter de transitoriedade. Foram concebidas não para subtrair ou mesmo ameaçar as funções inerentes do Poder Legislativo, mas como uma espécie normativa excepcional diante da tripartição de Poderes.

II CAPÍTULO

MEDIDA PROVISÓRIA: A Carta Coringa

2.1 O TEXTO ORIGINAL

Permeado de ideais democráticos, o constituinte de 1988 acreditava que não se poderia mais permitir as constantes interferências do Presidente da República no processo legislativo. Assim sendo, decidiu extirpar o decreto-lei⁵, reconhecido instrumento de autoritarismo, do texto constitucional. Todavia, considerou necessário preservar algum mecanismo ágil de legislação de urgência ao Poder Executivo para ser utilizado em situações emergenciais, o que ocasionou o surgimento das medidas provisórias no ordenamento jurídico brasileiro.

A intenção era contornar situações que não pudessem esperar pelo trâmite regular do processo legislativo, mas com a deliberação final do Congresso Nacional. Ou seja, a função precípua do Poder Legislativo estaria assegurada, ainda que *a posteriori*.

Ao analisar os discursos proferidos durante a Assembléia Constituinte, constata-se que, embora a retirada do decreto-lei fosse ponto pacífico, poucos constituintes se opuseram à inclusão na nova Carta Magna de poderes legislativos emergenciais e extraordinários do Executivo. Uma tendência mundial de dotar os executivos de instrumentos desse tipo aliada à preocupação com a agilidade do Congresso contribuíram para o novo desenho institucional.

O deputado Ferreira Lima assim justificou a manutenção de poderes legislativos excepcionais nas mãos do Executivo:

O decreto-lei, sempre abastardado pelos regimes autoritários, reconquista a sua roupagem democrática e os seus fundamentos históricos como fator de

⁵ Para conhecer as principais diferenças entre o Decreto-Lei e a Medida Provisória ver anexo A.

modernização e rapidez na ação administrativa nos casos de importância e urgência, tão presentes no mundo moderno.

Outro aspecto a ser considerado ao se proceder a leitura dos anais da constituinte é que as medidas provisórias foram, muitas das vezes, aceitas porque supunha-se que o parlamentarismo seria a nova forma de governo.

O discurso proferido pelo então deputado Nelson Jobim (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 19/3/88, p. 8.655/8656) exemplifica bem o que ele e muitos constituintes tinham em mente:

Sr. Presidente e Srs. Constituintes, pelo sistema proposto, tomar-se-ão medidas provisórias em momentos de relevância e urgência, cujo juízo político compete a esta Casa. (...) **Logo, Srs. Constituintes, não há uma renúncia, absolutamente, da capacidade legislativa desta Casa. O que há, realmente e efetivamente, Sr. Presidente e Srs. Constituintes, é algo que não podemos controlar, é a circunstância de que situações emergenciais e de extrema gravidade se proponham e exijam intervenção do Estado de imediato, e esta intervenção se dará pelo Executivo que, graças a Deus, será um Executivo Parlamentarista.** E poderemos, então, dentro de 30 dias, nesta Casa, conhecer e decidir sobre a validade dessas medidas, que, se não convertidas em lei, serão nulas, ineficazes todas as situações ocorridas anteriormente. E o juízo político nos compete.

Por isso, Srs. Constituintes, não estamos tratando de decreto-lei, estamos tratando de algo moderno, algo absolutamente moderno, que corresponde àquilo que a sociedade conhece, a necessidade da intervenção expedita e rápida do Estado em situações emergenciais e de gravidade absoluta. E esta Casa vigiará de forma absoluta, e com toda a sua força legislativa, qualquer excesso que venha a ser praticado. (grifos acrescidos)

Outro exemplo de discurso apoiando a introdução da nova espécie normativa no texto constitucional tendo-se em mente o sistema parlamentarista foi o proferido por Bernardo Cabral (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 19 de março de 1988, p. 8656):

Chamaria a atenção dos eminentes Colegas Constituintes para o texto, que reza: em caso de relevância e urgência o Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro – chamo bem a atenção para este aspecto _ poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato”(...) **Parece-me que o argumento principal, Sr. Presidente e para o qual chamaria a atenção é que no parlamentarismo _ e é ele quem encaminha ao Presidente da República _ o Primeiro-Ministro é o Procurador desta Casa, sob permanente confiança ou censura do Parlamento, conseqüentemente, Sr. Presidente, qual o Primeiro-Ministro que adotaria medidas que agredissem o Parlamento? Nenhum, porque ele cairia.”** (grifos acrescidos)

Todavia, embora timidamente, houve deputados que, mesmo pressupondo que nos tornaríamos um país governado sob o parlamentarismo, foram contrários ao instituto da medida provisória, assinalando que era instrumento antidemocrático tal qual o decreto-lei e impediria o Legislativo de atuar em sua plenitude.

Nesse sentido, podemos citar o discurso proferido por Adylson Motta (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 19 de março de 1988, p. 8654), *verbis*:

Se fosse perquirir as razões que, ao longo dos últimos anos, levaram esta Casa ao total descrédito, certamente alinharia entre as principais, se não a singularizasse, o uso abusivo do instrumento de exceção que é o decreto-lei.

O que é um decreto-lei? Decreto-lei é um ato com força de lei editado pelo Presidente da República e homologado pelo Congresso Nacional. Pois bem, Sr. Presidente, se dou esta definição é para que não paire qualquer dúvida de que o texto, que está sendo proposto, o texto-base, reintroduz na Constituição brasileira a figura do decreto-lei, quando diz:

“Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República, por solicitação do Primeiro-Ministro, poderá adotar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las, de imediato, para a conversão ao Congresso Nacional, que estando de recesso, será convocado, extraordinariamente, para se reunir no prazo de cinco dias.

Outro exemplo de manifestação contrária à adoção da nova espécie normativa foi o discurso proferido por Michel Temer (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 19 de março de 1988, p. 8655), a saber:

Quero demonstrar, Srs. Constituintes, que a chamada medida provisória é um nome novo que se deu a uma coisa velha, demonstrarei, em brevíssimas palavras, que a medida provisória é tal e qual o decreto-lei e, com um agravante, porque, se é verdade, Sr. Presidente e Srs. Constituintes, que, diversamente do decreto-lei, a medida provisória, se não for aprovada pelo Congresso Nacional, considera-se ineficaz, a verdade é que, no atual sistema, o decreto-lei só pode versar três matérias determinadas: segurança nacional, finanças públicas e normas tributárias. A chamada medida provisória, com as mesmas características do decreto-lei, pode versar sobre toda e qualquer matéria.

Digo que o Legislativo abrirá ou não mão da sua prerrogativa de legislar, porque, ao longo do chamado período revolucionário, foram editados 2.420 decretos-leis, sendo que a grande maioria não foi examinada pelo Congresso Nacional. Portanto, não houve nenhuma apreciação, ao passo que o Legislativo, nesse mesmo período, legislou, ordinariamente, por meio de 2.900 leis. Legislou tanto o Executivo, quanto o Legislativo.

Por fim, o painel de votações registrou 275 votos favoráveis, 78 contrários e 7 abstenções: as medidas provisórias passaram a integrar o art. 62 do texto constitucional de 1988, *verbis*:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Note-se que o texto originário trata as normas de edição e apreciação das medidas provisórias considerando um sistema presidencialista. Isso se deve ao fato de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) adiou para março de 1993, a decisão sobre a forma (república/ monarquia) e o sistema de governo (parlamentarismo/presidencialismo), deixando para que os cidadãos, por meio de plebiscito, fizessem a escolha.

A Medida Provisória veio na Constituição de 1988 para atender as necessidades do mundo contemporâneo que, muitas das vezes, impõem um ritmo acelerado na elaboração de legislação. A idéia é que o Executivo lance mão desse instrumento quando necessário ultrapassar o complexo processo legislativo ordinário, devendo todavia, submetê-lo à análise do Legislativo.

2.1.1 Peculiaridades da Nova Espécie Normativa

A nova espécie normativa distinguiu-se das demais elencadas no art. 59 porque embora não nasça do Poder Legislativo, já produz efeitos jurídicos imediatos. Ou seja, antes mesmo da apreciação pelo Congresso Nacional, já tem força de lei e seu texto é obrigatório a partir de sua publicação.

De acordo com o texto aprovado, o Congresso deveria apreciar a medida provisória imediatamente e, em caso de ser editada durante período de recesso, os parlamentares deveriam se reunir no período de cinco dias. O texto vigeria por 30 dias a partir da publicação. Se aprovado, sem alterações, convertia-se em lei. Se aprovado o texto, com alterações, elaborava-se um projeto de lei de conversão do Congresso Nacional que deveria ser, então,

encaminhado ao Presidente da República para sanção. Todavia, se não fosse apreciada no trintídio ou caso fosse rejeitada, a medida provisória perderia seus efeitos a partir da data em que foi publicada (efeito *ex tunc*), devendo as relações jurídicas decorrentes do período em que vigeu serem regulados por decreto legislativo.

Para regulamentar tais procedimentos no âmbito do Poder legislativo, o Congresso aprovou a Resolução n. 1, em 2 de maio de 1989, dispondo sobre a apreciação e votação das medidas provisórias em seu âmbito.

Segundo a Resolução, o texto da medida provisória deveria ser submetido a análise de uma Comissão técnica mista que deveria apreciar e proferir parecer a respeito dos pressupostos constitucionais de “relevância” e “urgência”. Este parecer de admissibilidade deveria ser submetido à apreciação do Plenário do Congresso. Reconhecida formalmente a presença dos pressupostos de relevância e urgência, a Comissão mista apreciaria seu mérito e enviaria a matéria para apreciação final em sessão conjunta do Congresso Nacional.

O controle de constitucionalidade instituído pela Resolução parecia se coadunar com a intenção do legislador primário. Se, de fato, o que se pretendia era que as medidas provisórias fossem um instrumento a ser utilizado esporadicamente, ou, em outras palavras, em situações relevantes e urgentes, nada mais sensato do que averiguar se o que o Executivo pretende impor atende a tais pressupostos. Todavia, a Resolução permitiu em seu §5º do art. 5º a anuência tácita daqueles pressupostos, caso em duas sessões conjuntas, realizadas em até dois dias subseqüentes, o Plenário não deliberasse sobre a matéria⁶.

O que aconteceu? Tornou-se regra a anuência tácita dos pressupostos de relevância e urgência. A comissão mista não se reunia e, livre para julgar o que era relevante e urgente, o Executivo não freou sua produção legislativa.

Passou-se a governar através das medidas provisórias. O Supremo Tribunal Federal foi chamado a dirimir o que seria relevante e urgente, numa tentativa de coibir os

⁶ §5º Se em duas sessões conjuntas, realizadas em até dois dias imediatamente subseqüentes, o Plenário não decidir sobre a matéria, considerar-se-ão como atendidos pela medida provisória os pressupostos de admissibilidade do art. 62 da Constituição Federal.

excessos. Contudo, julgou-se incompetente para tal função, ressaltando que a decisão do Congresso é política e subjetiva⁷.

O Congresso passou a ser duramente criticado por não estar cumprindo seu papel de filtrar a produção legislativa do Executivo.

Segundo Dados do Núcleo de Assessoramento Técnico da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, no período compreendido entre outubro de 1988, data de promulgação da Constituição, até setembro de 2001, data de promulgação da EC n. 32/2001, que instituiu novo rito para tramitação das medidas provisórias, foram editadas originariamente, 619 medidas provisórias. A média mensal aproximada de medidas provisórias nesse período foi de 3,80.

Tão grave quanto a não apreciação preliminar dos pressupostos de relevância e urgência⁸, foi a elasticidade na interpretação do texto constitucional ao se permitir a reedição

⁷ “Os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o art. 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de medidas provisórias decorrem, em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República.”(...) – STF – Pleno – ADIn n. 162-1/DF – medida liminar – Relator Ministro Moreira Alves

⁸ Para Celso Antônio Bandeira de Mello (*apud* CHIESA 2002, p. 45), não é qualquer espécie de interesse que lhe pode servir de justificativa, pois todo e qualquer interesse público é, *ipso facto*, relevante.

De fato, se uma matéria precisa ser normatizada é porque é relevante, do contrário não haveria necessidade de discipliná-la. Todavia, ao incluir expressamente o requisito de “relevância” no texto do art. 62 da CF/88, implicou em uma atribuição especial à natureza do fato que enseja a utilização de uma medida provisória. Estabeleceu-se um diferencial, há que haver uma relevância que ultrapasse a relevância inerente de todo interesse público, ou seja, uma relevância que não pode sujeitar-se ao processo legislativo ordinário da produção normativa.

O pressuposto de “relevância” exigido pelo art. 62 da CF/88 deve justificar a desobediência ao rito comum pelo qual as leis ordinárias tramitam. A relevância deve ser, de tal forma, que torne plausível a transferência do poder legiferante para o Chefe do Executivo.

No tocante ao pressuposto de “urgência”, este está mais ligado à idéia de tempo, daquilo que não pode aguardar, do que deve ser imediato.

Não obstante a palavra “urgência” contenha em si 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 será inalcançável, ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou existirão sérios riscos de que sobrevenham efeitos desastrosos em caso de demora. (CHIESA, 2002, p. 48)

de medida provisória. Observe-se que em fevereiro de 1989, antes portanto da Resolução n. 1, e sem respaldo expresso na Constituição, decisão da Comissão Mista convocada pelo então presidente do senado, Senador Nelson Carneiro, admitiu o instituto da reedição de medida provisória, transitoriamente, enquanto lei complementar não dispusesse sobre a matéria⁹. Promulgada em maio, a Resolução silenciou quanto à reedição de medida provisória com perda de eficácia por decurso de prazo, o que acabou por servir à sua própria possibilidade. O instituto passou a ser largamente utilizado.

Pelo texto original, após decorridos os trinta dias de vigência sem que a matéria fosse apreciada, a medida provisória perderia sua eficácia *ex tunc*, perdendo a validade desde a data de sua publicação. O dispositivo foi claro ao estabelecer o prazo de validade das medidas provisórias de exatos trinta dias, portanto, o prazo é peremptório, terminativo, improrrogável.

Entretanto, a clareza do texto não impediu que o Executivo a cada decurso de prazo de trinta dias sem apreciação do Legislativo, reeditasse o texto da medida provisória no DOU quantas vezes considerasse necessárias. A medida reeditada ficava vigorando como se lei fosse, sem que o Legislativo participasse desse processo.

A medida provisória n. 1890-67, de 22. 10.1999, que dispõe sobre o valor total anual das mensalidades escolares e dá outras providências foi reeditada 67 vezes; já a medida provisória n. 1982-77, de 23.11.2000, que dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências, foi reeditada 77 vezes.

Num cálculo rápido, uma medida provisória que tenha sido reeditada 77 vezes, vigeu por aproximadamente 2310 dias ou cerca de seis anos e três meses. Isso sem considerar que se a medida provisória tiver sido editada antes da publicação da EC n. 32/2001, ela permanecerá em vigor até que medida provisória ulterior a revogue ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Além de poder eternizar o que deveria ser provisório, a reedição inverteu o ônus de aprovação. Ou seja, o decurso de prazo deixou de ser desfavorável ao Executivo. Sem a reedição, o Executivo deveria conseguir a aprovação da MP em trinta dias, ou esta perderia todos efeitos *ex tunc*. Com a possibilidade de reedição, o Executivo não mais precisaria correr

⁹ [...]. Na ausência da lei complementar e diante da necessidade de tomada inadiável de uma decisão, entendemos, transitoriamente, até o advento da mencionada lei, **pela admissão da reedição da medida**, mesmo

atrás de uma Maioria para aprová-la, precisaria apenas evitar que a oposição reunisse Maioria e a rejeitasse.

Sem nenhum controle sobre as edições e reedições de medidas provisórias, a utilização desse recurso crescia a cada ano. O Executivo passou a legislar, cada vez mais, e quase exclusivamente por meio desse recurso, desprezando inclusive, a iniciativa por meio de projeto de lei.

Em 24 meses de governo José Sarney, 21 medidas provisórias foram reeditadas; o Presidente Fernando Collor, em 31 meses, reeditou 73 medidas provisórias; Itamar Franco, em 27 meses em que esteve na Presidência, reeditou 364 medidas provisórias e Fernando Henrique Cardoso, nos 48 meses do primeiro mandato, reeditou 2447 e nos primeiros 32 meses e meio do segundo mandato, ou seja até a publicação da EC n. 32/2001, reeditou 2.576 medidas provisórias¹⁰.

Ao total, no período compreendido entre a CF/88 e a EC n. 32/2001, que proibiu a reedição das MP'S, foram 5491 reedições, sendo FHC o campeão no uso desta carta coringa.

A tabela a seguir traça um panorama das edições e reedições de medidas provisórias por Governo a partir de outubro de 1988.

porque somente a lei complementar pode disciplinar o exercício de um direito subjetivo constitucional.

¹⁰ Dentre as medidas provisórias reeditadas por FHC no primeiro mandato, 699 são de governos anteriores e no segundo mandato, 137 são de governos anteriores.

**Tabela 1 - Medidas Provisórias
Edição e Reedição por Governo
1988 a 2001**

Tipo	Sarney 16meses	Collor 31meses	Itamar 27meses	FHC I 48meses	FHC II 26meses	Total Geral
Originárias	125	87	141	160	71	584
Reeditadas	22	73	364	1.750 (699)*	2.076 (137)*	5.121
Convertidas	109	66	121	82	74	452
Revogadas	2	5	5	11	5	28
S/ eficácia	5	5	15	3	1	29
Rejeitadas	9	11	-	1	1	22
Em tramitação	-	-	-	40	11	51
Total	147	160	505	2.609	2.281	5.702

*Reedições de medidas provisórias de governos anteriores (VALLE, 2004, p. 88, anexo B)

Fonte: Presidência da República. Casa Civil. Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. Dados atualizados até 21.2.2001.

Além do número excessivo de reedições, muitas das vezes, o texto trazia mudanças redacionais significativas, que alteravam seu conteúdo¹¹. Instaurou-se uma instabilidade jurídica, uma sensação de desequilíbrio entre os Poderes, uma inquietude em relação à falta de limites dos assuntos que podiam ser alterados por medidas provisórias.

¹¹ Essas alterações de conteúdo ficaram conhecidas como “teoria do contrabando”.

2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL N. 32/2001: UMA TENTATIVA DE LIMITAÇÃO

A situação gerada pelos constituintes originários ao concederem ao Executivo o poder de editar normas com força de lei e vigência imediata frustrou as expectativas de fortalecimento do Poder Legislativo. É oportuno observar que não se pode falar em usurpação de poder, pois há que se ter em mente que a Constituição Federal foi fruto do trabalho realizado pelos parlamentares. Deve-se considerar ainda que foram os parlamentares que permitiram a prática de continuadas reedições de medidas provisórias, bem como foram eles que não procederam à análise dos pressupostos de relevância e urgência.

Com o propósito de conter o uso desmedido desse instituto e tentar resgatar a segurança jurídica, já em 1995, foi elaborada a proposta de emenda à constituição n. 1, que, na Câmara dos Deputados, tramitou sob o número PEC n. 472, de 1997, e por fim, foi promulgada sob o número EC n. 32, em 11 de setembro de 2001, cujo autor foi o Senador Espiridião Amin. A sua justificativa tinha o seguinte teor, *verbis*:

Decorridos seis anos de vigência da Carta de 1988, tem-se uma perspectiva temporal suficiente para conferir o efeito de seus dispositivos sobre o funcionamento das instituições e compatibilidade entre os seus princípios constitucionais e a realidade.

A independência entre os Poderes da União, pedra de toque na afirmação democrática da Lei Fundamental, vem sendo vilipendiada pelo uso abusivo do instituto da medida provisória sucedânea do decreto-lei, instrumento legislativo anterior, considerado pela maioria dos juristas como manietador do Poder Legislativo.

Durante os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, os defensores da inclusão da medida provisória no texto constitucional alegavam que o Poder Executivo não poderia prescindir de algo semelhante ao decreto-lei para atuar de modo célere diante de certos fatos que exigiam uma pronta ação da Administração Pública.

Tais reclamos foram acolhidos. No entanto, as aplicações de medidas provisórias vêm sendo rotineiramente desvirtuadas ao serem editadas sem nenhuma relevância ou urgência. Diante desse quadro, não seria exagero afirmar que o Executivo está usurpando a função legislativa do Poder competente representado pelo Congresso Nacional.

Até a data de 9 de janeiro de 1995 foram editadas 824 medidas provisórias, das quais 459, representando 55,7% do total constituíram-se em reedições. Deve-se dar atenção ao fato de estar em aceleração a utilização de medidas provisórias pelo Executivo a cada ano. Basta ver que no ano de 1994 foram editadas 406 medidas provisórias, das quais 304 foram reeditadas, significando praticamente 75% do total desse ano, o que denota, com clareza, que está se tornando o recurso quase exclusivo de uso do Executivo, desprezando, assim, a iniciativa através de projeto de lei. Essa situação sufoca o Parlamento, tendo em vista o grande número de projetos de conversão de lei, de matérias nem sempre relevantes a serem apreciadas em reduzido prazo de trinta dias.

Diante desses fatos, tomamos a iniciativa de apresentar esta proposta cujo objetivo principal é coibir essas práticas, reveladoramente antidemocráticas, limitando, desse modo, a abrangência das matérias passíveis de medida provisória e ampliando o prazo de sua apreciação para sessenta dias com proibição de reedição. Isso resultará, inevitavelmente em um alívio para o Congresso Nacional, a par do equilíbrio responsável entre o Executivo e o Legislativo. (...)

Teve-se também o cuidado de vedar o uso de medidas provisórias para tratar de matérias tributárias, pois os pacotes de fim de ano vêm ferindo, com freqüência, importantes princípios tributários de proteção ao constituinte como os da reserva de lei e da anualidade do lançamento de tributos e, também para os casos de criação de órgãos e cargos públicos, tendo em vista tais atos gerarem situações danosas para a Administração Pública no caso de rejeição ou não-apreciação da medida provisória pelo Congresso Nacional.

Por fim, distingue-se nesta proposta o elevado interesse de assegurar ao Legislativo o exercício pleno de seu poder-dever, isto é, atribuições e responsabilidades de acordo com os princípios constitucionais fundamentais. (grifos acrescentados)

Promover o equilíbrio entre os Poderes, coibir uma prática antidemocrática, restituir ao Legislativo seu poder-dever, foram alguns dos argumentos utilizados para embasar a necessidade de revisão das regras que disciplinavam o instituto das medidas provisórias.

Oportuno trazer a visão do Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

A experiência colhida no período de 1988 a 2001 foi decisiva para as modificações que se introduziram na Emenda n. 32/2001. Ressalte-se que ela foi fruto de um consenso básico entre os diversos atores na vida pública, todos convictos de que, se a medida provisória continuava a ser imprescindível para a governabilidade, era necessário encontrar um novo *modus faciendi*, que lograsse compatibilizar o seu uso com formas adequadas de organização e procedimento aptas a produzir decisão em tempo adequado. (apud AMARAL JUNIOR, 2202, p. 13, prefácio)

A necessidade de mecanismos que refreassem a edição de medidas provisórias era irrefutável. O número de edições e, mais absurdamente de reedições de medidas provisórias não deixam dúvidas da imprescindibilidade de se rever o uso desse instituto.

De 6 de outubro de 1988, dia seguinte à promulgação da Constituição Federal até 11 de setembro de 2001, data da EC n. 32/2001, foram editadas originariamente 616 (seiscentas e dezesseis) medidas provisórias, e publicadas 5.513 (cinco mil quinhentas e treze) reedições, num total de 6.102 (seis mil cento e duas) medidas provisórias. Desse total, apenas 22 medidas provisórias foram rejeitadas pelo Congresso Nacional, o que representa, cerca de 0,36% (trinta e seis centésimos percentuais).

Em cerca de 12 anos e 11 meses, ou 155 meses de existência, a média de medidas provisórias editadas foi de 3.97 por mês. Sem contabilizar as reedições.

Nesse mesmo período, o número de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional não alcança nem a metade do número de medidas provisórias editadas.

Embora o quadro apresentado entre a promulgação da Nova Carta e o ano de 2001, data da EC n. 32/2001, demonstrasse a necessidade de adoção de regras mais rígidas para a edição e apreciação das medidas provisórias, os legisladores concordaram que a manutenção do instituto da medida provisória era fundamental para a governabilidade do país.

Ao se analisar os anais, verifica-se que a maioria dos deputados demonstrou apoio à necessidade de mudança no rito das medidas provisórias.

Vejamos alguns trechos dos discursos proferidos durante a discussão da matéria:

[...] Portanto, pensar em deixar como estão hoje as medida provisórias é uma violência, é um estupro ao decidido na Constituinte e ao texto constitucional. Por quê? Porque o Governo passou a considerar tudo relevante e urgente. E o que é relevante e urgente? A vontade do rei, a vontade do senhor. Ela é que define o que urgente e relevante.(...) Sr. Presidente, não podemos admitir medida provisória para cuidar de time de futebol, de bingo, para criar cargos. É isso que chamamos de violência. Esse instrumento assim usado tornou-se a vontade do rei. (Trecho do discurso proferido por Prof. Luizinho (PT-SP) (Diário da Câmara dos Deputados, 31 de maio de 2000, p. 28483/84)

[...] A situação que estamos vivendo hoje é constrangedora, porque não nos interessa o texto atual, uma vez que continuará perpetuando esse festival de medidas provisórias e de reedições escandalosas. Há medidas provisórias que foram reeditadas setenta, oitenta vezes. Isso é um afronta ao Parlamento e à dignidade de todos nós.(...) Assim, poderemos votar por acordo dentro da visão pragmática que o PT vem assumindo,, não porque aceita doutrinariamente o instituto da medida provisória, mas porque entende que a manutenção do status quo e do texto da Constituição dão ao Presidente da República um leque de possibilidades amplo, o que torna banal o instituto da medida provisória. E isso é insustentável. (Trecho do discurso proferido por José Machado (PT-SP) (Diário da Câmara dos Deputados, 31 de maio de 2000, p. 28484/85)

[...] Na verdade, todos queremos regulamentar a questão da edição de medidas provisórias. Por quê? Porque hoje, Sr. Presidente, existe irresponsabilidade do Legislativo e do Executivo quanto a esse tema. É um absurdo haver sucessivas reedições de medidas provisórias, que deveriam ser apreciadas pelo Congresso Nacional – em sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – e não temos no Regimento nem data e horário para essas reuniões. Elas acontecem de acordo com o espaço que se possa ter para reunir o Congresso Nacional. E lá vai o Executivo reeditando e reeditando e reeditando medidas provisórias, e o Congresso Nacional muitas vezes se omitindo, abrindo mão da responsabilidade de apreciar essas matérias. Esse poder ilimitado de reedições leva a essa irresponsabilidade. (Trecho do discurso proferido por Germano Rigotto (Bloco PMDB-RS) (Diário da Câmara dos Deputados, 31 de maio de 2000, p. 28490)

[...] Lamentavelmente, desde sua criação, assistimos a edições e reedições de medidas provisórias, sem limite, especificamente no que diz respeito aos temas abordados. As edições de medidas provisórias vêm servindo para o Executivo concentrar poderes.

Não pode o Congresso Nacional abdicar de sua função precípua, que é legislar. E há uma cumplicidade. O Governo edita e reedita; o Congresso Nacional na maior parte das vezes, não cumpre seu dever de constituir Comissão Especial para analisar e votar; portanto, tem contribuído para sua desmoralização. (Trecho do discurso proferido por Arlindo Chinaglia (PT-SP) (Diário da Câmara dos Deputados, 31 de maio de 2000, p. 28493)

No pronunciamento feito por Arnaldo Faria de Sá (PPB-SP) (Diário da Câmara dos Deputados, 31 de maio de 2000, p. 28486), constatamos a convicção que se tinha de que o sobrestamento de pauta tiraria o Legislativo da inércia.

[...] Sr. Presidente, Sras e Srs. Deputados, a proposta de mudança vai trancar a pauta. Vai obrigar que cada uma das Casas se manifeste a seu respeito, o que é extremamente importante. Hoje a medida provisória só é discutida no âmbito do Congresso, e o Congresso só é convocado ao bel-prazer daqueles que estão a serviço do Executivo.

Assim sendo, após vários anos de discussão sobre que limites deveriam ser adotados, em 11 de setembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 32. A referida legislação alterou vários dispositivos da Constituição diretamente relacionados às medidas provisórias e ao seu rito de tramitação.

O novo texto constitucional acarretou também modificações nos textos dos regimentos internos de cada uma das Casas, bem como no regimento interno comum.

2.2.1 Inovações da EC n. 32/2001

O novo texto constitucional optou por elencar um a um os assuntos que não poderão ser objeto de medida provisória, ao invés de transcorrer, como muitos parlamentares sugeriram, sobre quais matérias poderiam versar o referido instituto. Nesse sentido, o novo texto impôs limitações materiais expressas para a edição de medidas provisórias.

Outra inovação introduzida pela EC n. 32/01 determina que a apreciação de uma medida provisória seja iniciada pela CD, cabendo à uma Comissão Mista de Deputados e Senadores proceder o juízo de admissibilidade¹², antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelos respectivos Plenários. As medidas provisórias deixaram a pauta do Congresso para integrar a pauta de cada um dos Plenários das Casas.

A Emenda Constitucional também dilatou o prazo de vigência da medida provisória de 30 para 60 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período¹³.

Essa dilatação do prazo foi fruto de acordo entre os legisladores em troca da proibição de reedição das medidas provisórias numa mesma sessão legislativa¹⁴. Trocou-se a reedição pela prorrogação.

Além das expressas limitações materiais, da dilatação do prazo de vigência e da proibição de reedição, a Emenda Constitucional n. 32/2001 instituiu o sobrestamento de pauta.

¹² Constitucionalização da Comissão cuja existência já era exigida pela Resolução n. 1, de 1989

¹³ Todavia, o texto não limita a eficácia ao período máximo de 120 dias porque esta é ampliada nos períodos de recesso do Congresso Nacional, quando os prazos não são computados. (VALLE, p. 51)

¹⁴ O texto veda a reedição apenas na mesma sessão legislativa, não havendo impedimento para reedição em sessões legislativas diferentes. Note-se, inclusive, ser possível a reedição no mesmo ano, quando houver, por exemplo, sessão legislativa extraordinária.

III CAPÍTULO

SOBRESTAMENTO DE PAUTA

O novo regramento constitucional estabeleceu prazo de 45 dias para que o Congresso Nacional delibere definitivamente sobre a medida provisória em vigor. Caso não o faça dentro deste limite temporal, todas as demais deliberações legislativas da Casa¹⁵ em que estiver tramitando ficarão sobrestadas. Em outras palavras, a não apreciação no prazo constitucional impede que a respectiva Casa Legislativa possa examinar qualquer outra matéria até que sua votação seja ultimada.

O texto de 1988 fixava prazo de 30 dias para apreciação conjunta do Congresso Nacional. Entretanto, conforme demonstrado anteriormente, esse prazo não era cumprido e passou-se a reeditar as medidas provisórias indefinitivamente, quantas vezes se julgasse necessário.

A EC n. 32/2001 dilatou o prazo de apreciação de 30 para 60 dias, prorrogáveis uma única vez, concedendo dessa maneira, um tempo maior para a deliberação legislativa. Contudo, como a extensão do prazo não constitui garantia bastante para assegurar a votação da matéria pelos parlamentares e com a proibição de reedição pelo § 10 do art. 62, o legislador impôs um limite temporal para deliberação pelo Congresso Nacional como forma de forçar sua apreciação, evitando, dessa maneira, o preterimento da matéria. Pode-se dizer, que o sobrestamento de pauta¹⁶ configura uma penalização¹⁷ para o Congresso, caso o prazo

¹⁵ Ver o que se entende sobre “demais deliberações legislativas” no subitem “Alcance do sobrestamento de pauta” a seguir.

¹⁶ De acordo com o Manual de Redação da Câmara dos Deputados (2004, p. 379), o trancamento ou sobrestamento de pauta tem a seguinte definição: “Termo empregado para designar a interrupção do cumprimento da pauta, até que se remova o obstáculo que o provocou. Também é conhecido como sobrestamento. 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”.

¹⁷ Penalização segundo o dicionário Aurélio quer dizer castigo, punição, penalidade. De fato, o sobrestamento de pauta impôs uma sanção ao Congresso Nacional. Ao se proceder a leitura do § 6º do art. 62, constata-se que o dispositivo não determinou simplesmente um prazo, mas estabeleceu uma consequência, uma punição, caso o que se esperava não fosse cumprido.

estabelecido não seja cumprido, conforme se depreende da leitura do disposto no § 6º do art. 62 do novo texto, *verbis*:

§6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

Mas por que os parlamentares estabeleceriam uma punição para si próprios? Há que se ter em mente que a intenção era limitar o uso das medidas provisórias. Para tal, urgia acabar com a reedição. Acordou-se, então, em troca do fim da reedição, a ampliação do prazo de validade da medida provisória de 30 para 60 dias, prorrogáveis uma única vez. Sem a possibilidade de reeditar uma MP, o Executivo precisava assegurar que a matéria seria votada. Embora a dilatação do prazo aumente as chances de apreciação da MP, sozinha, essa medida não assevera sua deliberação. A caução dada pelos parlamentares foi o sobrestamento de pauta.

Depreende-se também, em virtude do disposto no parágrafo sexto do art. 62 da Constituição Federal que a medida provisória, ao entrar em regime de urgência, tem primazia sobre quaisquer outras deliberações legislativas.

Observe-se que as medidas provisórias detêm prioridade de apreciação até mesmo sobre os projetos com urgência constitucional¹⁸. Como visto anteriormente, uma das prerrogativas constitucionais do Presidente da República é a urgência prevista no art. 64 da CF/88 para os projetos de sua iniciativa¹⁹. Todavia, essa urgência está subordinada a uma manifestação do Presidente da República mediante solicitação. A Emenda Constitucional n. 32/2001 instituiu regime de urgência automático para as medidas provisórias: vencido o prazo, elas tem primazia sobre todas as demais matérias, até mesmo a urgência constitucional de matérias de iniciativa do Executivo, independentemente de solicitação.

¹⁸ A urgência constitucional estabelece que Câmara e Senado devem se manifestar sobre a proposição, sucessivamente, tendo cada uma das Casas o prazo de até 45 dias para concluir a votação. Se não cumprido esse prazo, o projeto será incluído na ordem do dia da Casa em que se encontre, após as medidas provisórias, sobrestando as demais deliberações..

¹⁹ A urgência pode ser solicitada para projetos de lei ordinária e complementar. Essa prerrogativa não se aplica aos projetos de código nem às Propostas de Emenda à Constituição de autoria do Poder Executivo.

Exemplificando: Uma medida provisória com prazo vencido, ou seja, com capacidade para sobrestar a pauta²⁰, pretere até mesmo um projeto de lei do Poder Executivo com tramitação em urgência constitucional que, também com prazo vencido, estivesse por falta de acordo, trancando a pauta.

Em relação ao prazo de quarenta e cinco dias para o sobrestamento de pauta decorrente da não apreciação de medida provisória, vale ressaltar que esse é conjunto para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal²¹. Entretanto, o sobrestamento ocorrerá apenas na pauta da Casa onde a medida provisória estiver tramitando após o 45º dia.

Além da apreciação célere, o sobrestamento de pauta visava, como fica evidenciado pela leitura dos discursos parlamentares feitos à época da votação da EC n. 32/2001, resgatar a importância do Legislativo. Explicando melhor: antes da EC 32/2001, ao não apreciar uma Medida Provisória, esta era reeditada, ficando toda condução a cargo do Executivo; ao compelir o Legislativo a manifestar-se, sob pena de ter sua pauta trancada, e sendo sua reedição vedada, a MP depende de discussão e aprovação e portanto, os parlamentares readquirem seu poder de negociação.

O que se pretendia era que o Legislativo não mais se omitisse de sua função de legislador e, ao mesmo tempo, elevar o custo de aprovação das MP's, induzindo o Executivo a examinar com mais critério quais matérias mereciam, de fato, arcar com esse custo. O Legislativo compromete-se a participar ativamente do processo, mas, por outro lado, sinaliza que para fazê-lo, o Executivo deve repensar que matérias serão objeto de medida provisória, uma vez que o custo de apreciação foi elevado. Em outras palavras, forçar o Executivo a reduzir o número de MP's e utilizar mais a legislação ordinária (projetos de lei e projetos de lei complementar).

²⁰ Atualmente, existem quatro possibilidades distintas de sobrestamento de pauta no arranjo institucional brasileiro. Três estão previstos na Constituição Federal – projetos do Poder Executivo com solicitação de urgência, medidas provisórias e vetos²⁰ - e a quarta e última está disposta nas normas do Código de Ética e Decoro Parlamentar (criadas pela Resolução n. 25, de 10 de outubro de 2001).

²¹ O prazo para sobrestamento de pauta para projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ao contrário da medida provisória, não é conjunto, cada Casa dispõe de 45 dias.

3.1 IMPACTO DO SOBRESTAMENTO NAS DELIBERAÇÕES DAS COMISSÕES

Em relação ao impacto do sobrestamento de pauta nos trabalhos das comissões, ao se proceder a leitura do dispositivo constitucional que trata do sobrestamento de pauta, verifica-se que a suspensão dos trabalhos alcançaria todas as deliberações legislativas da Casa em que estivesse tramitando.

Contudo, a Resolução n. 1, de 2002-CN, que regulamenta a matéria, enterneceu essa regra ao dispor, *verbis*:

Art. 9º Se a medida provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas **do plenário** da Casa em que estiver tramitando.(grifos acrescidos)

Embora a Resolução disponha sobre a apreciação de medidas provisórias pelo Congresso Nacional, cada uma das Casas interpretou de um modo a legislação. Enquanto na Câmara dos Deputados, sempre se adotou a continuidade dos trabalhos das comissões quando o Plenário tivesse sua pauta sobrestada; no Senado Federal, o entendimento era de que o sobrestamento alcançava também a apreciação com caráter terminativo (conclusivo na CD)²² de projetos pelas comissões até março de 2005, quando essa interpretação foi abrandada. Passou-se a permitir a deliberação nas comissões quando houvesse o sobrestamento de pauta do Plenário, suspendendo-se apenas o prazo de abertura para interposição de recurso, que no caso de apreciação terminativa, é o ato final.

Por fim, em abril de 2005, a regra do sobrestamento de pauta foi mais uma vez suavizada pela decisão à questão de ordem elaborada pelo Deputado José Carlos Aleluia, no Plenário da CD, a partir da qual passou-se a considerar que deliberações legislativas são somente aquelas que resultam em normas gerais, abstratas, impessoais, coercitivas e inovadoras do ordenamento jurídico. Eleições, votações de perda de mandato e indicações não

²² Caráter conclusivo na CD corresponde ao caráter terminativo do SF, ou seja, quando uma matéria é apreciada nas comissões, sem necessidade de ir a Plenário. Já a terminologia “terminativo” na CD é utilizada para designar aquelas proposições que não cumprem os requisitos de constitucionalidade, juridicidade da matéria ou ainda adequação financeira ou orçamentária da proposição. (art. 54, I e II – RICD)

seriam, portanto, deliberações legislativas e, por sua vez, não seriam alcançadas pelo sobrestamento de pauta.

3.2 IMPACTO DO SOBRESTAMENTO DE PAUTA NO PODER DE AGENDA

O novo rito de tramitação e apreciação das medidas provisórias apresentava incompatibilidades com a Resolução n. 1, de 1989. A Resolução n. 1, de 2002-CN veio promover a adequação da legislação comum do Congresso Nacional ao texto promulgado.

Todavia, essa adequação somente foi finalizada em maio de 2002, ou seja, apenas oito meses após a entrada em vigor da EC n. 32/2001. Nesse período, 35 medidas provisórias tinham sido editadas, das quais 28 provocaram o sobrestamento da pauta.

A medida provisória n. 7, publicada no DOU de 26.10.2001, foi a primeira a sobrestar a pauta no Congresso Nacional. A partir dela, todas as medidas provisórias apreciadas até o final da 52^a Legislatura trancaram as pautas de uma ou das duas Casas Legislativas.

O trancamento de pauta acabou mostrando-se um “feitiço que virou contra o feiticeiro”.

Segundo informam Carlos Pereira, Timothy J. Power e Lúcio Rennó após a alteração no rito das MP's, a porcentagem de todas as propostas legislativas que dependem de aprovação por “maioria simples” (ou seja, as emendas constitucionais não estão computadas), 28% eram Medidas Provisórias e, após a EC n. 32/2001, esse percentual foi elevado ao patamar de 52%.

Os referidos autores acrescentam ainda que desde a reforma, em 2001, até dezembro de 2005, ou seja, durante quinze meses do Governo Fernando Henrique Cardoso e três anos do Governo Lula, a média mensal de MP's passou de três para cinco. Nesse mesmo período, o número médio de projetos de lei manteve-se estável.

A tabela a seguir demonstra o número de sessões que tiveram sua pauta sobrestada por medidas provisórias nos anos de 2002 a 2007:

Tabela 2 – Sobrestamento de Pauta por Medidas Provisórias

Ano	MPs Publicadas	Revogadas	Prejudicadas	MPs apreciadas na CD(Casa Iniciadora)					Emendas/PLV do Senado Federal	
				Sobrestando Pauta		Sem Sobrestar			Sobrestando	Sem Sobrestar
				Aprovadas	Rejeitadas	Aprovadas	Rejeitadas	MD ^(*)		
2002	82	-	2	52	12	4	-	5,5	4	-
2003	58	1	-	38	-	18	-	6,2	12	-
2004	73	-	-	78	1	10	-	9,4	27	-
2005	42	1	2	36	2	-	-	-	10	-
2006	68	1	-	58	2	2	-	4,5	9	-
2007	70	4	-	47	-	14	-	18,9	14	-
Total	393	7	4	307	17	48	-	10,5	76	-

(*)Média de dias para se atingir a data de Sobrestamento

Fonte: Banco de dados do SEROD e dados do NATEC, da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Elaborada por Luís Gonçalves Neto

Dados mais recentes da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados indicam que entre setembro de 2001, data de promulgação da EC n. 32/2001 e, conseqüentemente, início do sobrestamento de pauta, a 19 de fevereiro de 2009, ocorreram 989 sessões deliberativas, dessas 639 estiveram trancadas por medidas provisórias, contra 350 sessões destrancadas. Em números percentuais, aproximadamente 65% (sessenta e cinco por cento) das sessões tiveram a pauta sobrestada por medidas provisórias.

A explicação para esse aumento é que o Executivo percebeu que, ao abarrotar a pauta do Legislativo com Medidas Provisórias, impede que o Legislativo consiga apreciá-las em tempo hábil e, por conseguinte, provoca o trancamento de pauta daquela Casa, ou seja, nada poderá ser votado até que o Plenário delibere sobre a MP.

A elaboração da pauta da Câmara e do Senado, que segundo os regimentos deveriam ser elaboradas pelos Presidentes de cada uma das Casas, ouvido o Colégio de Líderes, passa, nesse caso, a ser determinada pelo Executivo. É verdade que antes, o Presidente da República

já dispunha dessa prerrogativa, o chamado Poder de Agenda, por meio das medidas provisórias e dos pedidos de urgência. Todavia, antes da EC n. 32/01, as medidas provisórias configuravam em uma pauta paralela. Após o novo rito, as medidas provisórias passaram a compor as respectivas pautas de cada uma das Casas. Esse fato, aliado ao sobrestamento de pauta, ocasionou um fortalecimento ainda maior do Executivo, uma vez que além de determinar quando e o quê será votado, ainda consegue impedir que matérias do Legislativo sejam apreciadas.

Com um planejamento estratégico, o Executivo consegue assegurar a apreciação dos seus projetos, bem como controlar a agenda do processo legislativo. No caso de o Executivo ter interesse em alguma matéria que não pode ser apreciada em razão do sobrestamento de pauta, o Presidente da República não se acanha em “destrancar” a pauta por meio de revogação da medida provisória que está ocasionando o trancamento ou, no caso de projetos de lei, através da solicitação de retirada da urgência.

Esse tipo de manobra começou a ser utilizada a partir de 2003, ou seja após a instituição do sobrestamento de pauta pela EC n. 32/2001, quando o Executivo editou a MP n. 128/03 para revogar integralmente a MP n. 124/03, com o objetivo de votar a reforma tributária.

Posteriormente, em 2007, mais três medidas provisórias, a MP n. 379/07, a MP n. 380/07 e a MP 382/07 foram revogadas pelas MP’S 390, 391 e 392, todas de 2007, respectivamente, explicitamente com o objetivo de destrancar a pauta e viabilizar a votação de outras matérias que o Executivo considerou mais importantes. Essas medidas provisórias ficaram conhecidas como MP’s revogadoras.

Nesse ponto, cumpre ressaltar o flagrante desrespeito, mais uma vez, aos pressupostos constitucionais de “relevância” e “urgência”. Afinal, como explicar que num dado momento as medidas provisórias eram urgentes e relevantes e, em seguida, deixam de ser, podendo ser revogadas; e, mais grave ainda, voltam, em seguida, a ter esse caráter, quando o Executivo reapresenta outra medida provisória com igual teor em substituição àquela revogada?²³

²³ Embora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sempre admitiu que uma medida provisória seja revogada por outra (por exemplo, a ADInMC nº - 221-O/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Moreira Alves. DJ de 22.10.1993 e a ADInMC nº - 1.207-O/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ de 1º.12.1995), entendimento esse que se manteve aplicável sob a sistemática da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, pois “*como qualquer outro ato legislativo, Medida Provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia*” (ementa da ADInMC nº 2984-3/DF, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen

Isso tudo foi feito sem nenhum subterfúgio. O Presidente da República deixou claro nas mensagens que encaminharam as revogações que o que se pretendia era a desobstrução da pauta para apreciação de matérias de maior interesse. Eis o que reza a exposição de motivos da MP 128/03, a primeira delas.

“Assim, impõe-se a necessidade _ imperiosa _ de revogar a Medida Provisória em causa, de modo a desobstruir a pauta de votação na Câmara dos Deputados. Ao mesmo tempo, o Governo empenhar-se-á em submeter ao Congresso Nacional projeto de lei com idêntico teor ao da Medida Provisória cuja revogação ora se propõe.” (DOU de 2/9/03)

Essa mensagem com pequenas variações de redação foi utilizada para justificar praticamente todas as outras mensagens de MP's revogadoras.

Observe-se que além de determinar quais matérias ocuparão a pauta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Executivo, sem nenhum constrangimento, utiliza as medidas provisórias para quando lhe aprouver inverter a ordem de suas próprias prioridades.

Conclui-se, portanto, que com o sobrestamento de pauta, o Executivo passou a ter ainda mais poder sobre a agenda do Congresso, tendo controle sobre o quê e quando será votado e ainda, impedir que as propostas oriundas do Legislativo venham a ser apreciadas. O poder de agenda, antes, ditava que matérias do Executivo seriam apreciadas; após o sobrestamento, o poder de agenda consegue também ditar que matérias do Legislativo não serão apreciadas.

A profusão de medidas provisórias editadas após a EC n. 32/2001 resultou no recorrente sobrestamento da pauta das duas Casas Legislativas. Como demonstrado, grande parte das sessões deliberativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são pautadas pelo Executivo por meio da edição de medidas provisórias. Significa dizer que a EC n. 32/2001 não foi suficiente para reprimir a supremacia do Poder Executivo. Se antes, o Executivo detinha o Poder de Agenda, após o novo regramento constitucional, passou a ter total controle sobre a pauta legislativa: consegue determinar o quê e quando será votado, o que não será votado e ainda, por meio de MP revogadora ou retirada de requerimento de urgência, consegue inverter, conforme considere necessário, a ordem de votação das matérias que ele próprio pautou. A capacidade do Legislativo de iniciativa e de formulação de políticas

Gracie, DJ de 14.05.2004).). No julgamento da ADInMC 2984-3/DF, inclusive, considerou-se que a lisura e a lealdade obrigam a motivação da revogação proposta.

públicas foi praticamente anulada. Aos parlamentares restou a desconfortável posição de Poder meramente ratificador das decisões do Executivo.

IV CAPÍTULO

PEC 511/2006: Uma Nova Tentativa

Com base nos dados apresentados e na observação diária da prática legislativa, verifica-se que o sobrestamento de pauta não cumpriu os papéis a ele destinado, quais sejam, o de garantir a apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional e de fazê-lo celeremente. A expressa limitação material, a proibição de reedição e o sobrestamento de pauta não contiveram a edição indiscriminada de medidas provisórias. Na verdade, o sobrestamento de pauta do Congresso Nacional é um dos aspectos que mais tem preocupado os parlamentares, no que se refere à apreciação das medidas provisórias, após a EC n. 32/2001.

Diante dessa realidade, novas alterações no rito de tramitação das medidas provisórias já estão em apreciação na Casa.

A PEC n. 511²⁴, de 9/2/2006, de autoria do falecido Senador Antônio Carlos Magalhães, já aprovada pelo Senado Federal, teve sua discussão iniciada na Câmara dos Deputados em novembro próximo passado (19/11/2008). Aprovada em primeiro turno em 17/12/2008, a PEC estabelece que a Medida Provisória só terá força de lei depois de aprovada a sua admissibilidade pelo Congresso Nacional, sendo o início da apreciação alternado entre a Câmara e o Senado.

A principal modificação da PEC, que ainda depende de aprovação em segundo turno, é o fim do sobrestamento de pauta decorrente da não apreciação das medidas provisórias.

Outra alteração diz respeito aos pressupostos de relevância e urgência. De acordo com o substitutivo aprovado pelos deputados federais, elaborado pelo deputado Leonardo

²⁴ Proposição originária: PEC 72/2005

Piccciani, as Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ficarão encarregadas de avaliar se as medidas provisórias atendem aos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Para isso, a CCJ terá prazo de dez dias, contado a partir do momento em que a matéria começar a tramitar em cada uma das Casas. A partir do sétimo dia, a MP passa a ser prioridade da ordem do dia da CCJ da Casa em que se encontrar.

Atualmente, essa análise deveria ser feita por uma comissão mista. Entretanto, essa comissão raramente funciona. Na prática, é nomeado um relator que emite parecer, em Plenário, tanto sobre os pressupostos constitucionais de relevância e urgência quanto sobre o mérito.

Encerrada a análise pela CCJ, a matéria passará a tramitar em regime de urgência, ocupando o primeiro lugar na pauta do Plenário da sessão deliberativa da Casa em que estiver tramitando. Essa medida não deve ser confundida com trancamento de pauta. Pois, por decisão da maioria absoluta da respectiva Casa, ou seja, 257 deputados ou 41 senadores, a matéria pode ter sua ordem invertida na pauta, deixando de ocupar o primeiro lugar da ordem do dia.

Outro ponto a ser destacado é que, embora extinto o sobrestamento de pauta, os deputados suprimiram do texto a proibição de edição de MP para revogar outra MP.

Em relação aos créditos orçamentários, as regras não foram alteradas, apenas foi suprimida a possibilidade de edição de MP para crédito suplementar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O efeito da combinação de presidencialismo, multipartidarismo e voto proporcional faz com que, na maioria das vezes, presidentes sejam eleitos com minoria no Congresso. Sem apoio da maioria, os presidentes para conseguir governar têm que recorrer às coalizões.

O apoio conseguido através de coalizões tem como contrapartida a patronagem e a liberação de recursos.

Se, por um lado, o presidencialismo de coalizão tem seu mérito ao garantir a governabilidade e ainda, impedir que deputados lutem por interesses paroquiais; por outro, esse modelo institucional, que passa por uma agenda imposta, retira do Legislativo sua função precípua: Legislar.

Nesse sentido, cumpre lembrar que um dos fundamentos de nossa Constituição Federal é a tripartição dos poderes. Embora no presidencialismo latino-americano, essa separação de poderes não seja total, uma vez que o Executivo participa diretamente do processo legislativo, a produção legislativa daquele Poder deve ter caráter de excepcionalidade, em respeito ao equilíbrio entre os Poderes.

A Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos de medidas contraditórias. De um lado, preservou uma série de poderes legislativos que o Executivo foi dotado durante o período militar. De outro, a nova Carta não só ampliou muitos dos poderes em relação aos consagrados na Carta Constitucional de 1946, como também restituiu muitos dos poderes subtraídos ao longo das reformas constitucionais realizadas durante o período autoritário.

A capacidade do Executivo de requerer urgência, monopolizar a iniciativa de matéria orçamentária e administrativa, ter o poder de veto e principalmente editar medidas provisórias levaram a uma concentração de poder que, por conseguinte, gera uma supremacia do Poder Executivo sobre o Legislativo.

Aliado a isso, os Regimentos internos concentraram várias prerrogativas nas mãos dos líderes partidários.

As medidas provisórias surgiram do cruzamento entre a idealização de um país democrático e que, portanto, precisava expurgar qualquer resquício autoritário e o temor da

ingovernabilidade. Conseqüentemente, era necessário dotar o Executivo de instrumento ágil para ser utilizado em situações emergenciais.

Embora a análise dos discursos proferidos durante a Assembléia Nacional Constituinte demonstre que a maioria dos constituintes apoiava a introdução das medidas provisórias no texto constitucional de 1988, tendo em mente o parlamentarismo como novo sistema de governo, percebe-se também a preocupação desses mesmos constituintes em manter algum mecanismo de legislação de urgência, uma forma de propiciar que o Executivo intervenha em caso de necessidade.

O texto original, o mais enxuto deles, foi exato ao estabelecer que em casos de relevância e urgência as MP's poderiam ser acionadas; também foi correto ao determinar seu prazo de vigência com efeitos *ex tunc*.

Coube à legislação infraconstitucional regulamentar como se operaria a análise dos requisitos de relevância e urgência. Nesse sentido, a Resolução n. 1, de 1989, determinou a criação de uma Comissão Mista para promover o referido exame. Todavia em outro dispositivo, a Resolução n. 1, permitiu a aprovação tácita de tais pressupostos.

Começaram aí os problemas. Ao permitir a anuência tácita das condicionantes de relevância e urgência, a Comissão Mista encarregada da apreciação de tais pressupostos não se reunia, com isso, o Executivo ficou livre para decidir discricionariamente o que era urgente ou relevante.

O país passou a ser governado por meio de medidas provisórias. Estas passaram a configurar como o principal instrumento utilizado pelo Executivo para o controle da agenda legislativa.

Percebido isso, iniciou-se uma discussão que durou seis anos sobre mecanismos que freassem a produção legislativa do Executivo. Em outras palavras, mecanismos que contivessem a edição de medidas provisórias.

Nesse contexto foi promulgada a EC n. 32/2001 que, além de limitações materiais, inovou ao estabelecer o sobrestamento de pauta. A intenção era fortalecer o Legislativo, ao tornar obrigatória a sua participação no processo de edição de medidas provisórias. Sem a possibilidade de reedição, o Congresso teria que se manifestar. Com isso, ganha força, ganha poder de negociação, uma vez que a medida provisória não conta mais com a possibilidade de

ser eternizada ao bel prazer do Executivo. Há um custo para essa participação ativa do Legislativo. Esse custo constitui um sinalizador ao Executivo de que se deve ter um cuidado maior no envio de matérias.

“Um tiro no pé”. Ao contrário do que os parlamentares pensavam, o número de medidas provisórias após a EC n. 32/2001 aumentou.

Como explicar que, embora o novo texto fosse mais rígido que o original, uma vez que impôs limitações materiais à edição de medidas provisórias, o número de MP's cresceu? A resposta está no sobrestamento de pauta. Uma leitura rápida da EC n. 3201 fornece, sim, uma idéia de limitação, de um texto mais rígido. Já em uma leitura mais sistemática, e considerando-o que a relação Executivo x Legislativo é regida por um presidencialismo de coalizão, constata-se que o poderio do Executivo perdido de um lado, foi compensado de outro.

Se por um lado houve limitação do poder de edição de medidas provisórias pela presidência, de outro se ampliaram alguns aspectos do poder de agenda do Executivo. A colocação das MPs na mesma pauta da Câmara e do Senado aliado ao sobrestamento de pauta imposto pelo novo texto constitucional fortaleceu ainda mais o controle que o Executivo detém sobre a pauta das Casas Legislativas, pois além de determinar o quê e quando seria votado, passou também a ter controle sobre as proposições que não são de sua autoria, impedindo-as de serem votadas por meio do abarrotamento de medidas provisórias na pauta.

Ao agir de maneira estratégica em relação ao envio de matérias que podem sobrestar as demais deliberações, o Executivo consegue que cerca de dois terços das sessões tenham suas pautas trancadas e, no caso de esse trancamento estar impedindo matéria de seu próprio interesse, o Executivo não exita em editar uma MP revogadora ou, no caso de urgência, de retirar o requerimento.

Aos parlamentares resta a incômoda sensação de nada poder fazer. De verem seus projetos relegados, aguardando uma oportunidade pouco provável de tê-los incluídos na ordem do dia que, muito provavelmente, estará ocupada com matérias do Executivo ou, ainda, com sua pauta sobrestada.

Em 2006, nova proposta de alteração no rito das MP's foi iniciada pelo falecido Senador Antônio Carlos Magalhães, cujo texto já foi aprovado em primeiro turno, em 17/12/2008, no Plenário da Câmara dos Deputados. Mais uma vez, a justificativa é impedir que o Executivo controle a agenda do legislativo através do uso abusivo de medidas provisórias.

Novamente parlamentares se debruçam sobre o texto constitucional na tentativa de fazê-lo sem brechas, estabelecendo minuciosamente prazos e procedimentos, esmiuçando detalhes. Antes, apostaram todas as cartas que a limitação material juntamente com o sobrestamento de pauta solucionaria a problemática. Agora, acreditam que pondo fim ao sobrestamento de pauta e encarregando a CCJ de analisar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, a produção legislativa do Executivo será restringida. Todavia, esquecem-se ou intencionalmente não lembram, que o texto original foi preciso e enxuto ao estabelecer as regras de utilização das medidas provisórias. Que o seu uso distorcido pelo Executivo passou pelo consentimento do Legislativo ao não analisar os pressupostos de relevância e urgência.

Será mesmo que os parlamentares acreditam que nova mudança textual conterá os abusos na edição de medidas provisórias? O que ocasionou o seu uso desenfreado foi uma norma mal elaborada ou seu mau uso? Novas regras serão capazes de deter aqueles que teimam em interpretá-las como melhor lhes convém?

Nesse diapasão, vale citar a máxima de Ferdinand Lassale, segundo a qual “problemas constitucionais, basicamente, não são problemas jurídicos, mas sim questões de poder”.²⁵

Isso tudo nos leva a refletir se, de fato, há uma intenção verdadeira em combater a supremacia do poder executivo sobre o legislativo, evidenciada pelo poder de agenda que aquele exerce sobre esse último, cujo principal instrumento é a edição de medidas provisórias. Ou, se na verdade, não interessa essa mudança, uma vez que a capacidade decisória é viabilizada por meio da redução concomitante das possibilidades de autonomia individual dos parlamentares e das chances de sucesso na obstrução dos grupos minoritários. Junto com o aumento do poder de agenda do chefe de governo, passa-se a reconhecer peso relevante somente a alguns parlamentares, tais como líderes dos partidos, presidentes das comissões ou das Casas legislativas – como dispõe a teoria do parlamento racionalizado.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de (1988) – Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais. Vol. 31, n. 1, p. 5-38.
- AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo (2002). Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 1, p. 1-38.
- AMORIM NETO E SANTOS, Fabiano. (2003). O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. Dados, vol. 46, n. 4, p. 661-697
- ANASTACIA, Fátima; RANULFO, Carlos, SANTOS, Fabiano. Governabilidade e Representação Política na América do Sul. Rio de Janeiro/São Paulo, 2004. Co-edição com Fundação Editora da Unesp.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação;
- DINIZ, Simone. “Processo Legislativo e Sistema de Comissões”. Revista do Legislativo n. 26, PP 60-78.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional/ Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi – 2 ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

²⁵ LASSALE, Ferdinand. A essência da constituição. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

- Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Org). Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 249-280

- _____ Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Org). Reforma Política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 281-295

- PALERMO, Vicente (2000), “Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo”. Dados, vol. 43, n. 3, PP. 521-557.

- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2000). Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, p. 43-68.

- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Do espírito das leis. Editora Martin Claret, 2002.

- RENNÓ, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil. Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? p. 259-271

- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Artigo preparado para o seminário temático “Instituições Políticas e Reforma do Estado”, ocorrido no XXI Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 1997. Dados, v. 40, n. 3, p. 465-492.

- _____ O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão/ Fabiano Santos – Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IEUPERJ, 2003. (Coleção Origem)

- _____ SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da CF de 1988. In: AVRITZER, Leonardo;

- _____ A Reforma do Poder Legislativo no Brasil
- _____ (2006). Em defesa do Presidencialismo de Coalizão. In Soares, Gláucio, Rennó, Lúcio (Ed) Reformas Política. Rio de Janeiro, FGV.
- ANASTACIA, Fátima (Organizadores). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte. Editora: UFMG, 2006, p. 223-236
- SAMPAIO, Marco Aurélio (2007). A medida provisória no presidencialismo brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores LTDA.
- TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, 222p.
- VALLE, Juliana Carla de Freitas do. Medidas Provisórias/ O procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos – Série Jurídica. Juliana Carla de Freitas do Valle – 1 ed. – Brasília: FDK Editora, 2004.
- _____ Medidas Provisórias e usurpação da função legislativa. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 165-192, jan/dez. 2007

ANEXO A

Eis algumas das principais diferenças entre o antigo decreto-lei e as medidas provisórias:

- Enquanto os pressupostos de urgência ou de interesse público relevante, no decreto-lei, eram exigidos alternativamente, na medida provisória, é necessário a presença cumulativa;

- O decreto-lei apontava as matérias que podia ter por objeto (segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos), enquanto a medida provisória, em seu texto original, ou seja, antes da EC n. 32/2001, não previa nenhuma limitação material expressa; Nesse ponto, cabe um parêntese: embora o texto original não elencasse nenhuma matéria sobre a qual as medidas provisórias não pudessem versar, não se pode negar que há limites implícitos em seu uso decorrentes de uma interpretação sistemática dos preceitos constitucionais.

- O decreto-lei era tido como definitivamente aprovado, caso o CN não o rejeitasse expressamente no prazo de sessenta dias e a sua rejeição não acarretava a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência, enquanto a medida provisória não permitia aprovação por decurso de prazo, ou seja, se não fosse convertida em lei no prazo de trinta dias a contar de sua publicação, perdia sua eficácia *ex tunc*.

ANEXO B

Texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 511, de 2006