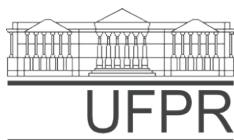


**TRANSFORMAÇÕES DO
DIREITO ADMINISTRATIVO:
O ESTADO ADMINISTRATIVO
30 ANOS DEPOIS
DA CONSTITUIÇÃO
DE 1988**



**Transformações do Direito Administrativo:
O Estado Administrativo 30 anos depois
da Constituição de 1988**

Edição produzida pela FGV Direito Rio
Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/diretorio

**Transformações do Direito Administrativo:
O Estado Administrativo 30 anos depois
da Constituição de 1988**

Organizadores

Daniel Wunder Hachem
Fernando Leal
José Vicente Santos de Mendonça

EDIÇÃO FGV Direito Rio

Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição — Uso Não Comercial — Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil

Fechamento da 1ª edição em dezembro de 2018

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação: Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita

Capa: Andreza Moreira – Tangente Design

Diagramação: Andreza Moreira – Tangente Design

1ª revisão: Erika Alonso

2ª revisão: Marcia Glenadel Gnanni

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Transformações do direito administrativo : o estado administrativo 30 anos depois da constituição de 1988 / Organizadores Daniel Wunder Hachem, Fernando Leal, José Vicente Santos de Mendonça. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.
634 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-9597-032-8

1. Direito administrativo – Brasil. 2. Brasil. [Constituição (1988)]. I. Hachem, Daniel Wunder. II. Leal, Fernando Angelo Ribeiro. III. Mendonça, José Vicente Santos de. IV. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

CDD – 341.30981

SUMÁRIO

Apresentação da obra “Transformações do Direito Administrativo: O Estado Administrativo 30 anos depois da Constituição de 1988”	7
<i>Daniel Wunder Hachem, Fernando Leal e José Vicente Santos de Mendonça</i>	
1. O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões e a prorrogação como meio de recomposição	9
<i>Alexandre Foch Arigony</i>	
2. Trinta anos de controle da Administração Pública: À espera de um giro de eficiência	27
<i>Anna Carolina Migueis Pereira</i>	
3. Medidas provisórias 30 anos depois: Sua utilização no Governo Temer	62
<i>Antônio Augusto Bastos</i>	
4. Em busca do interesse público perdido: As quatro dimensões de um instituto constitucionalmente domesticado	94
<i>Bruno Arcanjo</i>	
5. A consideração das consequências práticas nas decisões dos órgãos de controle e a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR)	129
<i>Carla Maria Gonçalves</i>	
6. Eficiência administrativa e o modelo regulatório brasileiro: O desenho institucional das Agências Reguladoras	160
<i>Clayton Santos do Couto</i>	
7. O Sistema Financeiro Nacional nos 30 anos da Constituição Cidadã: Entre bancos comunitários e Fintechs	185
<i>Daniela Juliano Silva</i>	
8. Coordenação regulatória e AIR como instrumentos para aproximação entre regulação e políticas públicas	214
<i>Eduardo Calasans Rodrigues</i>	
9. Transparência, acesso à informação e Administração Pública: Êxitos e obstáculos do Poder Executivo Federal nos 30 anos da Constituição de 1988	232
<i>Felipe Pereira Maroubo</i>	
10. Transformações do Direito Administrativo: Mediação como possibilidade à ampliação da eficiência administrativa	271
<i>Fernanda Schuhli Bourges</i>	
11. Fundo Amazônia: Um estudo de caso da iniciativa do governo brasileiro para combater o desmatamento e seu enquadramento (ou não) no conceito de fomento	296
<i>Gabriel Rebello Esteves Areal</i>	

III SUMÁRIO III

12. O interesse público como limite das demandas judiciais no direito administrativo.....	321
<i>Graziela de Caro Reis Machado</i>	
13. O reconhecimento da juridicidade dos acordos substitutivos pelo TCU – o estudo de caso do TAC da Anatel.....	352
<i>Ludimila Santos Derbli</i>	
14. Estado administrativo, ordem econômica e Constituição: Uma proposta para além do “princípio da subsidiariedade”.....	370
<i>Luiz Augusto da Silva e Clara Dantas</i>	
15. Desafios atuais para a tutela do direito fundamental à privacidade: Lei Geral de Proteção de Dados, consentimento e regulação.....	398
<i>Marina Cyrino e Douglas Leite</i>	
16. Estado administrativo nos Estados Unidos e Brasil: Um modelo construído pela jurisprudência.....	419
<i>Matheus Meott Silvestre</i>	
17. Os limites para a intervenção estatal na economia através de sociedades de propósito específico.....	448
<i>Pedro Burdman da Fontoura</i>	
18. O Projeto de Lei n. 8.889/2017 e a política de conteúdo local para o serviço de fornecimento de conteúdo audiovisual por demanda.....	470
<i>Pedro Henrique Christofaro</i>	
19. Riscos, controvérsias e objeções éticas relevantes para o <i>design</i> e a aplicação do <i>nudge</i> como ferramenta regulatória no Brasil.....	508
<i>Pedro Henrique Pinheiro</i>	
20. A recente proposta de institucionalização do uso da AIR pelas agências reguladoras federais, e algumas lições dos modelos americano e europeu.....	523
<i>Pedro Pamplona Cotia</i>	
21. Teubner e a reflexividade administrativa.....	553
<i>Rafael Berzotti</i>	
22. Regulação e controle: Um acerto de “contas”.....	584
<i>Sandro Zachariades Sabença</i>	
23. O princípio da legalidade e a interpretação da Lei n. 9.873/99 às avessas.....	610
<i>Valdecyr Gomes</i>	

Antônio Augusto Bastos

**Medidas provisórias
30 anos depois: Sua
utilização no Governo Temer**

3

Medidas provisórias 30 anos depois: Sua utilização no Governo Temer

Uma análise quantitativa e comparativa com outros governos sobre a edição e aprovação de MPs pela Presidência de Temer até 31.08.2018

Antônio Augusto Bastos¹

Resumo

Passados 30 anos de sua criação pela Constituição de 1988, as Medidas Provisórias (MPs) são parte essencial do ordenamento jurídico e do processo político brasileiro, sendo interessantes para abordar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Partindo dos principais pontos da literatura jurídica e política sobre MPs no contexto do presidencialismo de coalizão, o artigo trata de sua utilização pelo Governo Michel Temer. Isso é feito por meio de uma análise quantitativa sobre (i) o número de MPs editadas; e (ii) o resultado de sua apreciação pelo Legislativo, de forma comparada com os demais governos. Os resultados dessa análise são utilizados para testar as hipóteses adotadas de que (i) o Governo Temer edita mais MPs que os demais governos; e (ii) a edição de MPs é feita sem coordenação com o Legislativo, resultando em número maior de rejeições. Ao final, se conclui que (i) há um moderado aumento de MPs em relação aos governos imediatamente anteriores (Dilma II, I e Lula II) e (ii) o Governo Temer tem pior desempenho na conversão de MPs dentre todos os governos, com grande número de MPs que perderam a eficácia por falta de apreciação legislativa.

Palavras-chave: Medida Provisória. Análise Quantitativa. Governo Temer. Processo Legislativo. Presidencialismo de Coalizão. Relação entre Poderes Executivo e Legislativo Federal. Separação de Poderes.

¹ Mestrando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com ingresso em 2018. Bacharel em Direito pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV Direito Rio), em 2014. Advogado especializado em direito público, infraestrutura e concessões e PPPs, integrante do escritório Portugal Ribeiro Advogados. E-mail: antonio.bastos@fgvmail.br; antonio@portugalribeiro.com.br.

Abstract

30 years after its creation by the 1988 Constitution, the Provisional Measures (“MPs”) are an essential part of Brazilian’s legal system and political arena and an interesting path to tackle the Executive and Legislative branch’s relations and the ability of the presidency to draw support from Congress. Departing from the main arguments of the legal and political literature about MPs and its role in Brazil’s coalition presidentialism, the article is about the use of MPs by Michel Temer’s Government, and it makes a quantitative analysis about (i) the number of MPs, and (ii) the result of their legislative process, comparing the numbers with previous governments. This is to test the hypothesis that (i) Temer’s Government uses more MPs than its antecessors, and (ii) that more MPs are rejected than at other governments, due to lack of legislative support. At the end, it concludes that (i) there is a slight increase at the use of MPs than its immediate antecessors (Dilma II, I and Lula I), and (ii) that Temer’s Government has the worst record of success in MP approvals ever, with a great number of MPs losing its efficacy due to lack of legislative appreciation.

Key Words: Provisional Measure (“*Medida Provisória*”). Quantitative Analysis. Michel Temer’s Government. Lawmaking. Coalition Presidentialism. Legislative and Executive Powers relations in Federal Government of Brazil. Checks and Balances.

1. Introdução

A edição da Constituição de 1988 trouxe novo tipo normativo ao direito brasileiro em seu art. 62: as Medidas Provisórias (MP), ato com força imediata de lei, editado diretamente pela Presidência da República em casos de “relevância e urgência”, com vigência temporária, que deveria ser analisado e aprovado pelo Congresso Nacional para ingressar definitivamente na ordem jurídica. O novo instituto, inédito no processo legislativo brasileiro², abriu um interessante espaço de interação entre os poderes Executivo

2 Apesar de lembrar o Decreto-Lei, ato normativo unilateral que era editado pela Presidência nos períodos autoritários dos Governos Vargas (1937-1945) e Militar (1964-1989), as MPs têm como característica essencial serem sujeitas à análise do Legislativo, o que altera profundamente sua dinâmica, como será explicado.

e Legislativo, sendo instigante para análises sobre a separação de poderes, desenho institucional e prática do processo legislativo. Passados 30 anos, o instituto teve alterações práticas e teóricas, principalmente com a edição da Emenda Constitucional nº 32 de 11.09.2001 (“EEC nº 31/01”), confirmou sua importância e segue como interessante tema da realidade jurídico-política nacional.

Foram editadas pela Presidência da República do Brasil 866 MPs desde a edição da Emenda Constitucional nº 32 de 11.09.2001 (“EC 32/01”) até 20.12.2018³. No mesmo período de 17 anos, foram editadas 3.497 Leis Ordinárias e 53 Leis Complementares, totalizando 3.550 diplomas legislativos⁴. Com isso, tem-se que o número de MPs desde a EC 32/01 corresponde a de 24,39% do número de leis ordinárias e complementares editadas no período. Ou seja, a atividade normativa individual da Presidência é próxima a um quarto da produção legislativa *stricto sensu*. Tais números já demonstram quanto o instituto das MPs é extremamente relevante na produção normativa, no ordenamento jurídico e no funcionamento do sistema político brasileiro.

A apresentação desses dados não tem o propósito de criticar ou louvar o uso das MPs, mas apenas apresentar objetivamente a realidade política brasileira. Em vez de adotar uma perspectiva dogmática jurídica estrita da separação de poderes, é preciso reconhecer a farta produção na literatura da ciência política brasileira sobre o instituto no âmbito de presidencialismo de coalizão brasileiro⁵. Ressalta-se o papel essencial das MPs, ao lado de outros institutos como a iniciativa privativa dos projetos de lei e a utilização do veto, como parte dos poderes legislativos, de agenda e de

3 Dados obtidos do site do Palácio do Planalto sobre legislação, em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/medidas-provisorias-2015-a-2018>>. A EC 31/02 é que estabelece disciplina atual do instituto.

4 As Leis Ordinárias (LO) e as Leis Complementares (LC) são adotadas aqui como parâmetro comparativo como referência da produção legislativa, sendo ambas aprovadas pelo Congresso Nacional pelo processo legislativo ordinário. A título informativo, no mesmo período foram aprovadas 67 Emendas Constitucionais e nenhuma Lei Delegada.

5 Neste é artigo é adotado o marco teórico da ciência política brasileira que analisa o sistema político a partir do paradigma do presidencialismo de coalizão, ideia formulada por Sérgio Abranches no alvorecer do atual período democrático. Em apertada síntese, tem-se que, no sistema brasileiro democrático presidencialista com amplos poderes ao presidente, multipartidário de alta fragmentação e com voto proporcional, o governo passou a ser organizado em grandes coalizões supermajoritárias, que atuam como base de apoio ao presidente. Cf. ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. In: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31 n. 1, 1988, p. 5-34.

barganha da Presidência da República, exercidos em ambiente de intensa comunicação e trocas entre os poderes Executivo e Legislativo⁶. O sucesso no exercício dessas prerrogativas é importante para formação e manutenção de coligações supermajoritárias, por meio das quais o Executivo consegue ter sucesso em implementar a sua agenda legislativa. Trata-se de cenário complexo de interação institucional que ocorre entre Congresso, base aliada, partidos, governo e oposição, cuja compreensão é prejudicada se não se faz recurso a áreas do conhecimento não jurídicas.

Nesse âmbito, o presente artigo se propõe a analisar, de forma modesta e numa perspectiva interdisciplinar do direito e ciência política, a práxis contemporânea das MPs a partir de dados empíricos sobre sua utilização pelo Governo Michel Temer (2016-2018). A partir dessa análise, busca-se contribuir para a compreensão da realidade conjuntural jurídico-econômica contemporânea, enriquecendo o entendimento sobre o instituto, 30 anos após a sua criação em 1988.

Após o advento do Governo Temer ao poder, com o afastamento de Dilma Rousseff em 12.05.2016 e seu *impeachment* pelo Senado Federal em 31.08.2016, reportagens jornalísticas passaram a noticiar que haveria uma utilização excessiva das MPs. Foi divulgado que Temer seria o presidente com maior edição de MPs, superando as presidências de Dilma e Lula⁷. Além disso, foi colocado que, ao fazê-lo, sua presidência estaria atropelando a autoridade do Congresso Nacional, em tentativa de fazer um *bypass* nos mecanismos

6 Apesar de, a princípio, a ideia do presidencialismo de coalizão levar a prognósticos de uma relação tênue entre Presidência e Congresso, que seria tendente à imobilidade e instabilidade, tem-se que na prática o sistema veio a funcionar de forma bem organizada, com exceção de episódios pontuais (como os *impeachments*). Sobre esse inesperado "sucesso democrático brasileiro", cf., p. ex., FIGUEIREDO, Argelina Cheibub de; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade. *Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, p. 25-32, 2007; e MELO, Marcus André e PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work. Checking the president in a multiparty system*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.

7 Cf. a reportagem do jornal *Estado de São Paulo*, de 9 jan. 2018, com o título "Temer bate recorde em edição de MPs - Presidente supera Dilma e Lula com 1,16 medida com força de lei por semana; parlamentares reclamam e Planalto alega "urgência econômica". Em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-bate-recorde-em-edicao-de-mps,70002144895>>. No mesmo sentido, cf. notícia de *O Tempo*, de 11 jan. 2018, com o título "Temer é Campeão de MPs", disponível em: <<https://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/temer-%C3%A9-o-campe%C3%A3o-de-mps-1.1561413>>. Último acesso, desses e outros sites, em 23 out. 2018.

ordinários de produção legislativa⁸. As críticas mais fortes vieram de parlamentares da oposição, no âmbito de um ambiente polarizado após o processo de *impeachment* de Dilma, que acusaram Temer de uma utilização autocrática e impositiva das MPs⁹.

O Presidente também foi criticado por utilizar o instrumento em questões tidas como de maior importância sem dialogar com o Legislativo, tais como a reforma curricular do Ensino Médio,¹⁰ a desestatização da Eletrobrás¹¹, alteração do marco normativo de saneamento básico¹² e alterações na legislação trabalhista que não foram aprovadas quando da reforma trabalhista empreendida¹³. Tais situações foram criticadas inclusive pelo Presidente da

8 “O excesso de MPs editadas por Michel Temer tem sido alvo de críticas de congressistas, dentre os quais o presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ). Eles querem que o Executivo recorra menos a MPs e envie ao Congresso mais propostas na forma de projetos de lei. O governo recorre às MPs porque entram em vigor de imediato e têm tramitação mais rápida que a dos projetos de lei.” Reportagem do *Portal de Notícias G1*, “Desde FHC, Temer é o presidente que, em média, mais edita medidas provisórias” de 19 nov. 2017, disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/desde-fhc-temer-e-o-presidente-que-em-media-mais-edita-medidas-provisorias.ghtml>>.

9 Nesse sentido cf. fala do líder da minoria da Câmara, o Deputado José Guimarães (PT-CE), o qual afirmou que o uso do instrumento por Temer demonstraria falta de maioria para discutir projetos do governo: “É um governo sitiado, que não tem uma base parlamentar forte no Congresso e aceitação nenhuma no País. Temer não está preocupado com a história, nem com as posições dele no passado”, Comentário em reportagem da revista *IstoÉ*, de 13 jan. 2017, “Em 7 meses de governo, Temer editou mais MPs que Lula e Dilma no mesmo período”, disponível em: <<https://istoe.com.br/em-7-meses-de-governo-temer-editou-mais-mps-que-lula-e-dilma-no-mesmo-periodo/>>.

Ainda, cf. reportagem do jornal *Destak*, de 24 abr. 2018: “Para o vice-líder do PSOL na Câmara, deputado Chico Alencar (RJ), essa forma de governar, “aos espasmos”, foi uma alternativa que o emedebista encontrou de garantir que as propostas defendidas por ele tenham validade.

“Sem base parlamentar para aprovar qualquer iniciativa mais profunda, na linha que eles defendem, o governo vai aos trancos, atravancando o Congresso que já não lhe dá sustentação. Tudo isso a cinco meses da eleição: paralisia crescente”, alega o parlamentar ao *Destak*.

Mesmo ponto defendido pelo deputado Glauber Braga (PSOL-RJ). Para ele, “o governo utiliza as medidas para diminuir o espaço de tramitação” de assuntos considerados “impopulares” pelos membros do Congresso” Matéria disponível em: <<https://www.destakjornal.com.br/brasil/politica/detalhe/temer-ja-editou-11-medidas-provisorias-em-2018>>.

10 Trata-se da MP 746 de 2016 Cf. a reportagem do *Jornal Nexo*, de 23 jul. 2016, a qual coloca que “Governo usa recurso, que depende apenas da assinatura do presidente e de uma aprovação posterior do Congresso, para propor reforma do ensino médio. Falta de diálogo gera reclamações.” Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/09/23/Por-que-o-uso-de-Medidas-Provis%C3%B3rias-em-temas-de-alta-relev%C3%A2ncia-%C3%A9-um-problema>>. A MP foi aprovada, tornando-se a Lei nº 13.415 de 2017.

11 Trata-se da MP 814 de 28 de dezembro de 2017. Cf. as seguintes reportagens: da Agência de Notícias do Senado Federal, de 29 dez. 2017, disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/29/publicada-nesta-sexta-mp-que-retira-da-lei-proibicao-de-privatizar-a-eletobras>> e da *Folha de S. Paulo*, de 22 maio 2018, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/maia-diz-que-nao-vai-votar-mp-da-privatizacao-da-eletobras.shtml>>. Ela não foi apreciada e teve sua vigência encerrada.

12 Trata-se da MP 844 de 2018, que não foi apreciada e teve sua vigência encerrada.

13 Trata-se da MP 808 de 2017, que não foi apreciada e teve sua vigência encerrada.

Câmara Rodrigo Maia (DEM-RJ)¹⁴, e pelo presidente do Senado Eunício Oliveira (PMDB-CE)¹⁵, ambos integrantes da base aliada.

Por outro lado, representantes do governo e pessoas simpáticas à gestão defendem que a utilização de MPs em número considerável se deu por conta da extensa pauta de reformas empreendida pela Presidência de Temer.

Diante das colocações feitas na mídia e da situação de controvérsias sobre o instituto, o presente artigo tem o objetivo de analisar dados sobre a utilização do instituto das MPs no governo Temer. Isso será feito por dois ângulos, ligados às questões acima expostas: i) que a presidência Temer estava utilizando o instituto em grande número, de forma excessiva, e ii) que essa utilização seria uma forma de tentar impor uma determinada agenda política sem apoio do Congresso Nacional.

As hipóteses adotadas nessa investigação são no mesmo sentido, quais sejam, (a) que há um significativo aumento na atividade legislativa de MPs, superando a série histórica dos governos anteriores, e (b) que as MPs são adotadas com fraca adesão da coalizão supermajoritária de sustentação do governo, o que leva ao insucesso em sua aprovação.

Para seu teste, serão feitas análises simples sobre a edição de MPs no Governo Temer, utilizando as informações disponíveis no portal da legislação do Palácio do Planalto¹⁶. A primeira é comparar a quantidade de edição de MPs com outras presidências, de forma proporcional ao tempo de governo, a fim de testar se a edição é realmente excessiva quando comparado ao histórico brasileiro. Já a segunda análise é o percentual de MPs propostas pelo governo Temer aprovadas em comparação com as MPs propostas por outros governos, a fim de testar se o processo de produção legislativa por medidas provisórias realmente é unilateral.

14 Cf. reportagem do *Jornal o Globo*, de 14 jan. 2017, "Maia diz que edição de MP da reforma trabalhista foi 'grande erro': <<https://oglobo.globo.com/economia/maia-diz-que-edicao-de-mp-da-reforma-trabalhista-foi-grande-erro-22070751>>.

15 Cf. reportagem do portal *IstoÉ*, de 19 out. 2017, "Eunício Oliveira diz que governo "tem de evitar" edição de MPs", disponível em: <<https://istoe.com.br/eunicio-oliveira-diz-que-governo-tem-de-evitar-edicao-de-mps/>>.

16 A relação de todas as MPs editadas no Brasil, anteriores e posteriores à EC nº 32 está disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>.

É preciso fazer de pronto duas ressalvas metodológicas sobre o trabalho. A primeira é temporal: esta investigação é feita enquanto o Governo Temer ainda está no poder, não sendo assim uma avaliação definitiva quanto à sua atividade de edição de MPs. Por isso, foi necessário fazer um recorte do momento das MPs analisadas, e o marco de recorte ora adotado é 31.08.2018. Não obstante, considerando que a assunção interina de Michel Temer à presidência ocorreu no dia 12.05.2016, tem-se que o marco de 31.11.2018 já considera 933 dos 964 dias de seu governo, ou 96,7% do mandato, quantidade já suficiente para um balanço relevante.

A segunda ressalva é que a rejeição ou não aprovação do número de emendas não é o único dado que pode ser medido para verificar o alinhamento entre a presidência e o Congresso Nacional. No entanto, é fato que quando há uma maior harmonia e concerto entre os poderes, a rejeição de MPs expressa ou tácita é menor. Por isso, tem-se que o percentual de aprovação ou não das MPs será usado aqui como uma *proxy* da relação entre Executivo e Congresso.

A fim de realizar essa análise de maneira apurada e para a boa compreensão do objeto do artigo, é também necessário fazer uma breve retomada da disciplina das MPs no ordenamento jurídico brasileiro atual, ligando o artigo à literatura político-jurídica sobre o tema.

Dessa forma, para atender ao seu objetivo de expor o uso das MPs no Governo Temer, 30 anos após sua criação constitucional, o artigo está organizado da seguinte forma: a seção 1 conceitua brevemente a utilização de MPs no presidencialismo de coalizão contemporâneo, tratando de aspectos essenciais de sua estrutura jurídica e de seu uso político. A seção 2 é o cerne do trabalho, comparando o número de MPs editadas no governo Temer (2.1) e sua taxa de conversão em lei (2.2) com dados de outras presidências. Ao fim, a seção 3 concluiu e apresenta o resultado do teste da hipótese.

2. As Medidas Provisórias no ordenamento jurídico e no sistema político brasileiros

Não é o objetivo deste artigo fazer uma revisão bibliográfica do que já foi produzido sobre o tema, nem uma análise a fundo sobre as MPs. Diversos bons trabalhos já o fizeram, de forma mais

completa e interessante¹⁷. Assim, este item se propõe a apresentar o necessário para conceituar o instituto e seu funcionamento, de modo a possibilitar sua análise no item seguinte.

As MPs são uma das espécies de atos legislativos previstos na Constituição de 1988 em seu art. 59, cuja principal característica é a possibilidade de edição direta e unilateral pela Presidência da República. Historicamente, elas são consideradas como herdeiras dos Decretos-Leis de períodos autoritários¹⁸, encaixados na tradição de centralização política no Brasil com origens no Império. Não obstante, tem-se que na Constituição de 1988 houve uma escolha consciente e democrática sobre a sua adoção, considerando-se que a Presidência precisaria ter os poderes necessários para implementar o seu governo, mas garantindo a participação ativa do Legislativo em sua análise¹⁹. Ou seja, apesar de guardar semelhança, são institutos bem diversos.

O dado crucial para a compreensão do instituto é que as MPs devem ser submetidas ao Congresso Nacional para a transformação em lei, perdendo sua vigência se rejeitadas ou não apreciadas no prazo

17 Sobre o tema, indica-se para o interessado os seguintes estudos: (i) SAMPAIO, Marco Aurélio. *A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 95-211; (ii) ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de Poderes e Medidas Provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier; Faculdade de Direito da FGV, 2012; (iii) JACOBSEN, Helen Letícia. *Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)*. Pelotas: 2016, dissertação apresentada à Universidade Federal de Pelotas no Mestrado em Ciências Políticas; (iv) FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 47, p. 127-154, mar. 1997; (v) LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. *Medidas Provisórias*. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (Org.). *Reforma Política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003, p. 266-299 (vi) CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. rev., atual., amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011; e (vii) OLIVEIRA, Clarice G. e JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Vol. 7, nº 3, Dez de 2017.

18 SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007. p 115-121.

19 Sobre os debates na Assembleia Constituinte acerca das MPs, Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?, capítulo 5. Destacamos o seguinte trecho: "Ao longo dos trabalhos constituintes não houve, ao que se saiba, qualquer pronunciamento favorável à manutenção do decreto-lei. Ao mesmo tempo, por contraditório que possa parecer, poucos constituintes defenderam que a nova Carta deveria abolir toda e qualquer forma de poder legislativo extraordinário do Executivo. Em geral, as opiniões expressas publicamente por constituintes apontaram para a necessidade de encontrar um sucedâneo para o decreto-lei que mantivesse a prerrogativa do Executivo (editar, em situações de urgência, decretos com força de lei no ato de sua promulgação) sem permitir seu uso abusivo (o recurso do Executivo à prerrogativa extraordinária com vistas a contornar a tramitação ordinária). A questão estava em saber se era possível conciliar esses dois objetivos." (p. 129)

constitucional. A Assembleia Constituinte rejeitou, de forma muito clara, que o silêncio e o decorrer do tempo levassem a sua adoção tácita, como ocorria em relação aos Decretos-Leis²⁰. Assim, trata-se de ato legislativo que, embora a elaboração inicial seja do Executivo, necessita da aprovação do Legislativo para adquirir estabilidade na ordem jurídica, sendo certo que o Congresso poderá aprovar modificações e emendar o diploma. Por isso, sua edição e processo legislativo mostram uma relevante interação entre esses dois poderes²¹.

As MPs são disciplinadas no art. 62 da Constituição, como sendo atos “com força de lei” a serem adotados desde que cumpridos os requisitos de “relevância e urgência”. Originalmente, após sua edição o Congresso deveria apreciá-la em 30 dias, perdendo a MP sua eficácia ao fim desse prazo se não convertida em lei. Ocorre que, na prática, a presidência passou a contornar essa perda de eficácia, na melhor *malandragem* brasileira²², reeditando constantemente as MPs de seu interesse de forma a garantir sua perpetuação prática na ordem jurídica. Assim, as MPs foram sujeitas a uma intensa atividade de reedição ao longo dos anos, inclusive com adições e modificações no seu conteúdo²³. Por exemplo, a MP 2.183-56 de 2001 é a 56ª reedição da MP originária 1.577 de 1997, e a MP 2.176-79 de 2001 é 79ª reedição da MP 1.110 de 1995. Ou seja,

20 Sobre o tema, cf. novamente FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando, *idem*, p. 132: “[U]m dos pontos consensuais [na Constituinte] foi a necessidade de inverter as consequências do decurso de prazo. A aprovação do decreto por decurso de prazo era vista como aberração autoritária. Em última análise, para os constituintes que se manifestaram sobre o tema seria o decurso de prazo o grande responsável pela possibilidade de o Executivo legislar sozinho. Este poderia usar de sua prerrogativa de maneira abusiva, emitindo grande número de decretos e assim dificultando a apreciação dos mesmos pelo Legislativo. Dito de outra maneira: quanto maior o número de decretos emitidos pelo Executivo, maior a chance de que o prazo para sua apreciação se esgotasse sem que o Congresso tivesse tempo para apreciá-los. Assim, o Executivo lograria aprovar seus projetos sem atender aos preceitos básicos da separação dos poderes, isto é, sem a aprovação expressa da lei pelo Poder Legislativo”.

21 As MPs podem ser entendidas também como um dos instrumentos por meio do qual o poder Legislativo permite a delegação de competências legislativas à Presidência. Sobre o tema, cf. CYRINO, André. “Administração pública e delegações legislativas no Brasil: por uma análise institucional e democrática”. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patricia; et al. (Org.). *Direito público*, 2015, p. 73-95.

22 A malandragem é uma das características imputadas por estudos da sociologia ao brasileiro, estando relacionada à cordialidade e a um apreço à informalidade, dando origem também ao chamado “jeitinho brasileiro”. Sobre o tema, cf. os trabalhos notórios de Sérgio Buarque de Holanda e Roberto da Matta, HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro, 2006, e DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.

23 Isso gerou até mesmo uma particularidade na numeração das MPs, adicionando-se ao seu final um número correspondente à quantidade de reedições.

até sua aceitação ou rejeição expressa pelo Legislativo, sua provisoriedade tornou-se facultativa.

Diante desse cenário, o instituto teve sua configuração atual dada pela EC 32/01, que teve o mérito de limitar sua possibilidade de reedições e discipliná-lo de acordo com seus propósitos. O constituinte derivado alterou quase integralmente o art. 62 da Constituição, substituindo o seu parágrafo único por 12 parágrafos. Assim, hoje a norma constitucional estabelece um prazo de 60 dias para sua apreciação por ambas as casas do Congresso Nacional (art. 62, §2º), prorrogado uma única vez por mais 60 dias no caso de não votação (§3º). Após, ela perde a eficácia desde sua edição, e a MP rejeitada ou cuja eficácia tenha sido encerrada por decurso desse prazo de 120 dias não pode ser reeditada na mesma sessão legislativa, ou seja, no mesmo ano de atividades do Congresso Nacional (§ 11). Com isso, ela não pode mais simplesmente ser reeditada.

Vários outros aspectos do instituto foram disciplinados, trazendo novas condicionantes: rol de matérias que não podem ser disciplinadas por MPs, tais como direitos políticos, direito penal e processual penal e civil e questões reservadas à lei complementar (§1º); limitação de MPs na seara tributária (§2º); necessidade de análise pelo Legislativo de seus pressupostos de relevância e urgência (§5º); e o fato da medida provisória entrar em regime de urgência após 45 dias de sua edição, o que tranca pauta do Legislativo para matérias ordinárias não urgentes (§6º), entre outros²⁴.

24 Confira-se o art. 62 na redação atual: "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.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. ▶

Assim, a EC 32/01 passou a exigir efetivamente a aprovação legislativa para a entrada da matéria em definitivo na ordem jurídica, sendo certo que, em sua apreciação, o Congresso Nacional pode propor e aprovar emendas ao seu texto originário²⁵. Com isso, foi imposto um ônus adicional à presidência, visto que o decurso de prazo tem os mesmos efeitos jurídicos de uma rejeição expressa do Congresso, retirando da MP sua eficácia. Assim, tanto uma rejeição quanto o decurso do prazo sem votação são uma perda da presidência em seu objetivo de tornar definitivas as modificações almejadas²⁶. Por outro lado, a previsão de que, após 45 dias, a MP ganha regime de urgência aumentou os poderes de agenda do Executivo, trazendo uma dimensão estratégica relevante que pode ser utilizada²⁷.

24 § 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, 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.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

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

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto".

25 Por isso, uma MP convertida em Lei pode trazer alterações em relação ao seu conteúdo originário, excluindo, alterando ou incluindo novos dispositivos, havendo significativo espaço para atuação legislativa do Congresso Nacional em sua apreciação das MPs.

26 Embora, por outro lado, a própria propositura da MP já altere o *status quo* normativo.

27 Sobre o tema, Cf. OLIVEIRA, Magali Carvalho. Medidas provisórias e a relação Executivo X Legislativo: uma visão do sobrestamento de pauta. Monografia apresentada no curso de especialização em *Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2009, p. 48: "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".

O processo legislativo de análise de MPs é disciplinado nos parágrafos do próprio art. 62 da Constituição e na Resolução Conjunta do Congresso Nacional nº 01 de 2002 (RCN 01/02). Após sua edição, a MP é enviada à mesa do Congresso Nacional, que deve constituir uma comissão mista de deputados e senadores específica para seu exame. Essa comissão mista analisa a MP, votando e emitindo um parecer sobre ela, que pode ser de aprovação como está, de apresentação de um projeto de lei de conversão (PLV)²⁸ introduzindo modificações, ou de uma rejeição. Após, a matéria é encaminhada à Câmara dos Deputados para sua apreciação direta em Plenário, podendo ser propostas emendas, sendo a decisão em seguida encaminhada para apreciação do Senado Federal, também direto em Plenário. Havendo rejeição ou decurso do prazo de 120 dias, a MP perde eficácia e é arquivada, ocorrendo sua *caducidade*. Com a aprovação, o PLV é enviado à presidência para análise de sanção ou veto.

Além da conversão em Lei (aprovação), rejeição ou perda de eficácia por decurso de prazo, há outros dois destinos possíveis a uma MP: revogada, quando esta perde vigência pela aprovação de outra Lei ou MP sobre as mesmas questões, e prejudicada, quando o seu teor é votado pelo Congresso Nacional em outro processo legislativo que não a MP. Ou seja, são categorias próximas ligadas à obsolescência do instrumento por conta da disciplina de sua matéria em outros diplomas²⁹.

Cabe mencionar rapidamente duas questões específicas das MPs, de entendimentos político e jurídico sobre o tema que surgiram sua *práxis*, que afetam o funcionamento do instituto na realidade política brasileira. São elas: (a) a liberdade que a presidência possui em seu juízo sobre a presença requisitos constitucionais de relevância e urgência; e (b) a prática das emendas jabutis e sua proibição pelo STF.

a) Margem de apreciação ampla dos pressupostos de relevância e urgência: o Judiciário não adota parâmetros estritos para caracterizar o que seria “*relevância e urgência*”, o requisito

²⁸ A sigla PLV é utilizada pois PLC, em termos legislativos, já significa Projeto de Lei Complementar.

²⁹ Essa classificação é adotada no Portal da Legislação do Governo Federal, sendo descrita na p. 100 de JACOBSEN, Helen Letícia. *Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo*: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014). Pelotas: 2016, dissertação apresentada à Universidade Federal de Pelotas no Mestrado em Ciências Políticas.

constitucional para a edição de MPs. Isso é veiculado numa jurisprudência deferente e contida, que reconhece a capacidade do Executivo avaliar sua presença, e, secundariamente, do Legislativo quando de sua análise da MP³⁰. Com isso, há ampla margem de apreciação pela presidência acerca da existência desses pressupostos.

- b) A vedação jurisprudencial de emendas jabutis pelo STF:** as emendas jabutis são o apelido dado a questões que são inseridas nos projetos de lei de conversão das MPs, mas que não têm relação com elas³¹. A prática era bem comum, devido ao procedimento legislativo simplificado das MPs, visto que, após apreciação pela Comissão Mista, são submetidas diretamente ao Plenário das casas legislativas para votação. Tal facilitava a inclusão oportunista de outras matérias, evadindo o procedimento ordinário. No julgamento pelo STF da ADI 5127 em 15.10.2015, que versava sobre dispositivo legal inserido em PLV de MP com essa característica, o procedimento foi julgado inconstitucional³².

30 Decisões nesse sentido foram proferidas pelo STF nos seguintes julgados: ADI n. 2.213-MC. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em: 04.04.02. DJ: 23.04.04; ADI 2.150/DF, Relator Min. Ilmar Galvão, Data de Julgamento: 11.09.2002, Tribunal Pleno, DJ: 29.11.2002; STF; e ADI 4.048/DF, relator Min. Gilmar Mendes, Medida Cautelar deferida em 14.05.2008. Sobre o tema, cf. OLIVEIRA, Clarice G. e JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 7, n. 3, dez de 2017, p. 764: “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se consolidado no sentido de que tal controle de constitucionalidade somente cabe em casos excepcionais, o que corrobora o entendimento do caráter eminentemente político do julgamento sobre a aceitação da medida provisória.

Nesse sentido, em primeiro momento, ao Presidente da República compete avaliar a relevância e urgência. Em segundo momento, ao Congresso Nacional que, admitindo a medida, procederá à aprovação com ou sem alteração no texto original. Excepcionalmente, repisa-se, caberá a interpretação do Judiciário quanto à relevância e urgência. A interpretação jurisprudencial vem como um complemento necessário da Constituição, uma espécie de discricionariedade subordinada, de caráter supletivo e complementar”.

31 O uso da palavra jabuti faz referência à expressão de que “jabuti não sobe em árvore”. Ou seja, se ele estiver na árvore, alguém o colocou lá - uma analogia à inserção de emendas não relacionadas.

32 STF, ADI n. 5127, rel. para acórdão: Min Edson Fachin, j. 15.10.2015, DJe 11.05.2016: “EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.”

Para finalizar este tópico, são necessárias considerações sobre a utilização das MPs no sistema político brasileiro, a partir da compreensão de seu funcionamento no âmbito de um presidencialismo de coalizão. Esse sistema funciona por meio de uma complexa construção, por um presidente eleito de forma majoritária em um sistema político brasileiro bastante fragmentado e com eleições proporcionais para o Legislativo, de uma extensa base de apoio para possibilitar a governabilidade e a implementação das políticas do governo. Isso porque é necessária uma aliança entre diversos partidos para a obtenção das supermaiorias necessárias para a aprovação de mudanças normativas, especialmente no caso das frequentes Emendas Constitucionais.

Nesse contexto, tem-se que o Executivo é o principal legislador do país, seja pelos projetos de iniciativa privativa, pelo poder de veto ou pela edição de MPs, entre outras capacidades. Mas ele não faz isso sozinho: para exercer tais funções, ele necessita do apoio sistemático e disciplinado de uma coalizão partidária, e na maioria dos governos após a democratização – com exceção notória dos *impeachements*, ele conseguiu exercer razoavelmente bem essa função³³.

Assim, em vez de usurpação dos poderes do Legislativo, que um certo senso comum e uma visão estrita por parte da dogmática jurídica tradicional enxergam na atividade de edição das MPs, tem-se que elas devem ser entendidas como um instrumento que o presidente possui para governar e implementar suas pautas e políticas públicas. Por isso, Marco Aurélio Sampaio, em livro sobre o tema, entende as MPs como parte integrante do diálogo institucional entre Executivo e Legislativo, defendendo que sua natureza jurídica é a de “ato de governo com força de lei, editado no caso de relevância e urgência”, devendo ser compreendido (e controlado) como ato de gestão governamental e instrumento de coalizão partidária³⁴.

33 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub de; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

Nesse artigo de 2007, os autores trazem o dado de que 83% das leis aprovadas após a Constituição de 1988 até foram apresentadas pelo presidente. Neste mesmo artigo, são desenvolvidas as considerações sobre o funcionamento da democracia brasileira, que foram a base da compreensão entende-se como correta do sistema político brasileiro.

34 SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 199 e ss.

Outros estudos também corroboram o caráter da MP como integrante da complexa relação entre governo e Congresso, sendo editada num diálogo entre os poderes no âmbito de desenho político brasileiro. Em trabalho que analisou a edição de MPs desde EC 31/02 até 2008, Pedro Abramovay concluiu que o Legislativo não é apenas espectador mas manifesta-se de forma ativa, promovendo alterações na maioria dos casos e rejeitando as emendas em alguns – por exemplo, com significativo número de emendas apresentadas e com 54,8% das MPs no período convertidas em PLVs por conta de alterações propostas em seu texto, além de exercício do veto pela presidência³⁵.

Neste raciocínio, tem-se que as MPs são importantes instrumentos no sistema jurídico brasileiro, sendo bastante utilizadas, e estão sujeitas a uma disciplina político-jurídica própria de propositura, processo legislativo e aprovação, guiada pela atual disciplina constitucional. Feitos esses esclarecimentos, passa-se a analisar a atividade legislativa de edição de MPs pelo governo de Michel Temer.

3. A edição de Medidas Provisórias no Governo Temer comparada com outros governos

Conforme exposto na introdução, há duas percepções correntes no espaço público e no meio político noticiadas pela mídia ao longo do governo Temer: a) de que haveria um uso muito intenso de MPs pela presidência de Michel Temer, ultrapassando os governos anteriores; e b) que a edição de MPs estaria sendo utilizada sem um alinhamento adequado com o Legislativo, levando a uma postura impositiva do Executivo, sem o apoio parlamentar esperado de uma coalizão governamental ampla de sucesso. Assim, para testar essas afirmativas, propõe-se uma análise comparativa da utilização de MPs pelo governo Temer com as presidências anteriores.

³⁵ ABRAMOVAY, Pedro. *A separação de poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito*. Dissertação apresentada no programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2010, p. 73-92. “Não se pode afirmar que as MPs representem uma usurpação do poder de legislar por parte do Executivo. Existe uma real participação do Legislativo neste processo, participação que se dá expressamente na quase totalidade dos casos. O Congresso não apenas se manifesta como altera e rejeita MPs enviadas pelo Executivo demonstrando que o controle exercido pelo parlamento é extremamente ativo. [...] [O parlamento] não é um mero expectador do processo legislativo, mas protagonista, ao lado do Executivo na elaboração dessas normas.”

Isso é feito nos dois itens a seguir, com a comparação entre as presidências do Brasil na: a) quantidade de MPs editadas, proporcional aos dias de governo, o que demonstra a intensidade da utilização desse instituto (2.a); e b) verificando qual é o nível de sucesso da presidência na aprovação das MPs pelo Congresso Nacional, o que demonstra o nível de coordenação e diálogo entre Executivo e Legislativo, ao verificar se a base de apoio governamental consegue fazer avançar as pautas governamentais e as políticas públicas nelas vinculadas (2.b).

Para esse estudo, se recorreu principalmente a uma fonte primária e uma secundária. A primária é o portal de legislação do Palácio do Planalto, que apresenta uma lista de todas as MPs editadas, posteriores e anteriores à EC 32/01, consignando também o resultado de sua análise pelo Congresso Nacional³⁶. A secundária é a dissertação de Helen Jacobsen sobre as MPs editadas nos mandatos de Lula I e II e Dilma I (2003-2014), que faz uma extensa e profunda análise de dados sobre as MPs editadas nesses governos, comparando também com os governos anteriores (Sarney, Collor, Itamar e FHC I e II)³⁷.

Como explicado na introdução, já que durante a elaboração desse artigo Temer ainda é presidente, foi adotada a data de 31.11.2018 como recorte dos dados avaliados MPs. Assim, para a análise quantitativa, foram consideradas as MPs editadas até o dia 31.08.2018, o que compreende um universo de análise de 134 MPs editadas, a primeira delas sendo a MP 726/2016 de 12.05.2016 e a última a MP 859/2018 de 26.11.2018.

Já para análise de resultado da tramitação legislativa das MPs, a questão é mais complexa, porque considerar todas as medidas editadas até esta data incluiria MPs que ainda estão em seu prazo de vigência e avaliação pelo Legislativo. Por isso, se recuou 120 dias a partir de 31.11.2018. Isso estabelece a data de 02.08.2018 como data limite de edição das MPs consideradas neste estudo, afim de garantir que todas já tenham seu resultado legislativo. Com isso, tem-se um universo de 122 MPs editadas pelo governo Temer, sendo a última a MP 847/2018 de 31.07.2018.

³⁶ Lista das MPs editadas no Brasil. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

³⁷ JACOBSEN, Helen Letícia. *Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)*. Pelotas: 2016, dissertação apresentada à Universidade Federal de Pelotas no Mestrado em Ciências Políticas.

3.1 Quantidade de MPs editadas comparada com os Presidentes da República após a redemocratização

Aqui, a proposta é comparar a intensidade de edição de MPs pelo Governo Temer com todos os governos brasileiros após a redemocratização, quais sejam: Sarney (de 05.10.1988 a 14.03.1990), Collor (de 15.05.1990 a 29.12.1992), Itamar (29.12.1992 a 31.12.1994), FHC I (de 01.01.1995 a 31.12.1998), FHC II (01.01.1999 a 31.12.2002), Lula I (01.01.2003 a 31.12.2006), Lula II (01.01.2007 a 31.12.2010), Dilma I (01.01.2011 a 31.12.2014), Dilma II (01.01.2015 a 11.05.2016)³⁸. Como os mandatos de Sarney, Collor, Itamar e Dilma II não foram em sua íntegra (o primeiro por ser iniciado antes da constituição, e os demais por conta dos *impeachments* de 1992 e 2016), foi importante considerar a quantidade de dias por mandatos para fazer a devida análise comparativa de edição das MPs proporcional ao período de governo³⁹.

Para tratar do número de MPs produzidas, é necessário fazer um esclarecimento metodológico sobre sua contagem anteriormente à EC 32/01. Isso porque antes dela, como já explicado, as MPs eram frequentemente reeditadas, levando a um número bruto que não reflete a sua real titularidade. Por isso, na contagem da edição de MPs anterior à emenda, ou seja, nos governos Sarney, Collor, Itamar, FHC I e parte de FHC II, foi considerada apenas edição das MPs originais. Isso traz algumas dificuldades, visto que essa abordagem não é apta para captar as modificações incrementais que eram inseridas nas MPs ao longo de suas reedições, ainda mais considerando-se a questão das emendas jabutis⁴⁰.

38 Para Dilma II, considera-se como fim do governo o seu afastamento pela Câmara dos Deputados em 12.05.2018, que resultou na assunção de Temer como presidente interino. Como se sabe, o impeachment foi aprovado no Senado em 31.08.2016 resultando na perda do mandato de Dilma e assunção definitiva da presidência por Temer.

39 O governo Sarney teve 526 dias, ou 16 meses e 10 dias; o governo Collor teve 1.020 dias, ou 33 meses e 7 dias; o governo Itamar teve 732 dias, ou 24 meses e dois dias (lembrando que, à época, o mandato presidencial era de 5 anos, visto que anterior à Emenda Constitucional nº 16, que o reduziu para 4 anos e permitiu a reeleição). Os governos FHC I e II, Lula I e II e Dilma I tiveram sua duração integral de 1460 dias, ou 48 meses. Já Dilma II teve 496 dias, ou 15 meses e 10 dias. Assim, o governo Temer terá ao seu final um total de 964 dias, ou 31 meses e 20 dias.

40 Em virtude dessa diferença, alguns autores optam por fazer recortes temporais mais restritos, não comparando o período pós-EC 32/01 com o anterior. É o caso por exemplo de Pedro Abramovay, o qual afirma que: "É preciso também que se advirta que a mudança no sistema de edição e conversão em lei de medidas provisórias foi tamanha que a comparação não é óbvia. Podemos ter uma ideia da direção da mudança, mas não é possível estabelecer com segurança com o tamanho do impacto. Isso se deve, sobretudo à mudança com relação às reedições. [...] Antes da EC 32 o sistema era muito menos claro. [...] se a reedição deveria ser uma cópia fiel do texto editado, isso não acontecia em grande parte das vezes. [...] O que se pretende, portanto, é deixar claro que, em primeiro lugar, a comparação entre os poderes não pode ser feita, com relação a boa parte dos dados, de maneira taxativa".

No entanto, considera-se que essa metodologia é a mais indicada para uma análise comparativa nos períodos antes e após a EC 32/01, a aquela adotada na dissertação de Helen Jacobsen. Por isso, para indicação do número de MPs originais no período anterior à EC 31/01, foram utilizados os dados apresentados por essa autora⁴¹.

Para comparar proporcionalmente o número de MPs ao tempo de governo, são adotadas duas variáveis: intervalo de dias médio entre a edição de MPs, e a média de edição de MPs por mês de governo. Quanto menor o intervalo de dias entre MPs e maior o número médio de MPs por mês, mais intenso é o uso desse instrumento pela presidência.

Assim, na tabela abaixo, são relacionados os seguintes dados por governo: número total de MPs editadas, dias de governo, intervalo de dias entre média da emissão de MPs e média de MPs editadas por mês de governo. Para o governo FHC II, foram inseridos os subcampos relativos aos períodos pré e pós EC 32/01, Confira-se:

Tabela 1 - Número de MPs editadas, média de intervalo de dias e média mensal por mandato presidencial

Governo	Número de MPs editadas	Dias	Meses	Intervalo de dias/MP	MP/Mês
Temer	134	932	30,60	6,96	4,38
Dilma II	59	496	16,33	8,41	3,61
Dilma I	154	1460	48,00	9,48	3,21
Lula II	179	1460	48,00	8,16	3,73
Lula I	240	1460	48,00	6,08	5,00
FHC II	209	1460	48,00	6,99	4,35
<i>pós-EC 32</i>	<i>102</i>	<i>476</i>	<i>15,67</i>	<i>4,67</i>	<i>6,51</i>
<i>pré-EC 32</i>	<i>107</i>	<i>984</i>	<i>32,33</i>	<i>9,20</i>	<i>3,31</i>
FHC I	161	1460	48,00	9,07	3,35
Itamar	141	731	24,07	5,18	5,86
Collor	89	1020	33,47	11,46	2,66
Sarney	125	526	17,33	4,21	7,21
Total	1491	11005	358,82	7,38	4,16

Fonte: JACOBSEN, Helen Letícia, *op. cit.* p. 66; Brasil, Governo Federal, Palácio do Planalto.

41 JACOBSEN, Helen Letícia, *idem*, p. 64-72.

A análise atenta deste levantamento revela várias questões interessantes. Primeiramente, quanto ao número absoluto, revela-se um aumento das MPs originais desde Sarney até Lula I, com uma diminuição a partir de Lula II – o que é influenciado pela menor quantidade de dias de governo em Sarney, Collor, Itamar, Dilma II e Temer. Assim, é necessário partir para a análise proporcional, sendo dada preferência ao dado da média mensal, por ser de mais fácil visualização intuitiva do que o intervalo de dias entre a edição de MPs.

Os dados demonstram que governos que mais editaram MPs proporcionalmente foram Sarney, com o impressionante índice de 7,21 MPs/mês, Itamar com 5,86 MP/mês e Lula I, com 5,00 MP/mês. Assim, nos números iniciais proporcionais, a presidência de Temer é quarta que mais utilizou de MPs, com a média de 4,38 MPs por mês de governo.

No entanto, há razões para caracterizar o número de MPs do governo Sarney como inflado em relação aos demais governos. Isso ocorreu sobre o fato de a MP ter sido introduzida no meio de seu mandato, quando ainda havia um aprendizado sobre o uso desse novo instituto, e a indefinição sobre a possibilidade de edição das MPs no início do mandato. Além disso, houve também o fenômeno de 9 Decretos-Leis anteriores à Constituição que foram transformados nas nove primeiras MPs originárias, aumento seu número⁴².

É possível imaginar que um pouco desse aumento insuscetível de comparação tenha se estendido para os governos Collor⁴³ e Itamar, que ainda estariam em período de maturação no uso do instrumento⁴⁴. No mais, lembra-se que as MPs à época foram editadas antes da EC 32/01, o que, embora não torne a comparação impossível, também deve ser considerado.

42 JACOBSEN, Helen Letícia, *idem*, p. 68.

43 Apesar de o governo Collor ter o menor número proporcional de MPs, tem-se que isso ocorreu por causa da crise política intensa que levou à perda da governabilidade e isolamento da presidência em relação ao Congresso em 1991 e 1992; houve intensa atividade de edição de MPs no originária no ano de 1990, com 76 das 89 MPs apresentadas em seu governo sendo propostas em 1990. Cf. JACOBSEN, Helen Letícia, *idem*, p. 70-71

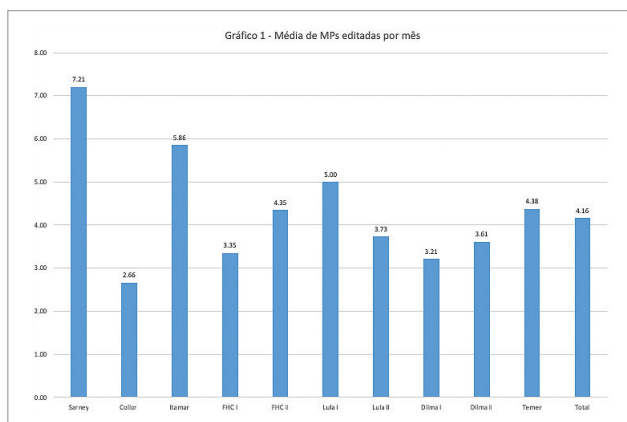
44 Um fator que pode ter contribuído para o alto número de MPs nos três primeiros governos (vide nota acima) foi o alto processo de inflação monetária no período, o que ensejou a edição de MPs para reajuste de preços quando da implementação dos planos econômicos Verão, Collor e Real via MPs.

Após a alta utilização de MPs no governo Itamar, com uma média de 5,20 por mês, houve uma queda no governo FHC com 3,32 MPs/mês. No segundo mandato, o número cresceu para 4,35 por mês, sendo especialmente relevante analisar a intensidade do uso das MPs antes e após a EC 32/01: antes, a média do governo era similar à de FHC I, com 3,24 MPs/mês, enquanto que posteriormente, a média aumentou bastante para 6,51 MPs/mês. Assim, é possível conjecturar que EC 32/01 tenha resultado em aumento do número de MPs.

O governo Lula I é o que mais utilizou o instituto em números absolutos, com 240 MPs editadas. Além disso possui uma média de 5 MPs editadas/mês, o maior índice da história brasileira recente pós-EC 32/01, razão pela qual tem-se que serve de melhor parâmetro de comparação com a atividade de edição de MPs por Temer. Já Lula II e Dilma I observaram quedas em número absolutos e proporcionais na utilização de MPs, com o total de 179 e 154 e a média de 3,73 e 3,21, respectivamente. Em Dilma II, a Presidenta aumentou o número proporcional de edição das MPs, com uma média de 3,61 enviadas por mês ao Congresso até o seu impeachment, num total de 59 MPs em seu curto segundo mandato.

O advento do governo Temer, objeto deste estudo, trouxe aumento proporcional no número de MPs em relação aos mandatos anteriores, chegando até 11.31.2018 em uma média de 4,38 emendas por mês.

Para melhor visualização sobre a edição proporcional de MPs conforme o exposto, apresenta-se um gráfico dos dados por ano:



Fonte: Dados da Tabela 1.

Diante do exposto, tem-se que o governo Temer realmente significou um aumento no número de MPs editadas nos últimos 10 anos, em Lula II, Dilma I e Dilma II, com a taxa de 4,38 de MPs por mês. Essa atividade também superou a utilização do instrumento em FHC I e ficou acima, porém próxima, da edição de MPs em FHC II.

No entanto, o governo Temer é superado na história recente pela primeira presidência de Lula que editou o maior número proporcional de MPs pós-EC 32/02, com a média de 5,00 MPs/mês,⁴⁵ além de pelos governos Sarney e Itamar como exposto.

3.2 Sucesso na aprovação de MPs comparada com os governos após a EC 31/01

Para tratar do resultado da apreciação pelo Congresso Nacional das MPs enviadas pelas diversas presidências, foi necessário trabalhar apenas com os dados posteriores à EC 32/01. Isso porque, no sistema anterior em que as MPs podiam ser reeditadas, não é possível estabelecer com precisão o resultado do processo legislativo visto que, com o fim do prazo de análise, a MP poderia ser reeditada e não perder a vigência. Por isso, não há como estabelecer um critério de comparação razoável no tocante ao resultado da tramitação legislativa das MPs entre os períodos anterior e posterior à EC 32/01. O presidente simplesmente não era vencido no jogo legislativo se a MP não fosse votada no prazo, bastando optar por expedir uma nova MP sobre a mesma matéria⁴⁶.

Por isso, nesta seção são considerados os governos FHC após a EC 32/01, Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer até 02.08.2018.

Como explicado no item 1, há quatro resultados possíveis para o resultado do processo de tramitação legislativa das MPs após a EC 32/01: conversão em lei, rejeição, fim da vigência, revogada e prejudicada. A *conversão em lei* é a aprovação da MP pelo Congresso Nacional, após votação primeiro na Câmara dos Deputados e depois no Senado federal, com ou sem modificações, e a posterior

⁴⁵ A edição de MPs por FHC II após a EC 32 supera a de Lula, com 6,80 MPs/mês conforme já exposto. No entanto, o parâmetro de comparação utilizado neste trabalho é a totalidade do mandato presencial, para evitar comparações indevidas.

⁴⁶ Em relação às MPs anteriores à EC 32/01, o site de Legislação do Palácio do Planalto inclusive não apresenta em sua tabela listando as MPs no campo relativo à situação da MP.

promulgação da matéria como lei pela presidência após a análise de sanção ou veto. *Rejeição* é quando a MP vai à votação no plenário de uma das casas do Congresso Nacional e não é aprovada, seja por não serem reconhecidos pelo legislativo os pressupostos constitucionais de relevância ou urgência, seja por rejeição no mérito. Já o *fim da vigência* ocorre ao final do prazo de 120 dias sem apreciação pelo Legislativo, levando à perda de sua eficácia e ao fim da produção de novos efeitos na ordem jurídica. Por sua vez, as *categorias revogada e prejudicada* é quando o assunto tratado na MP é abordado em outro instrumento normativo, seja na aprovação de outra lei ou edição de nova MP (revogada) ou quando o Congresso vota em outro processo legislativo que não a MP (prejudicada).

Para fins desse artigo, a conversão em lei, ou simplesmente aprovação da MP, será considerada um sucesso do governo ao encaminhar a matéria, independentemente da análise de eventuais emendas apresentadas pelo Legislativo ou veto do Executivo. É indicativa do alinhamento entre os poderes na matéria, e da capacidade de o Executivo avançar em sua agenda. Já os casos tanto de rejeição quanto de perda de eficácia serão considerados como um insucesso ou derrota do Executivo, visto que embora a rejeição demonstre uma contraposição de interesses maior que a perda da vigência, o fato do governo não conseguir coordenar com o Legislativo a votação e aprovação da MP durante o prazo de 120 aponta uma inabilidade de avançar sua agenda e a política de governo veiculada na MP. Por isso, esses itens são agrupados. Já os resultados de MP revogada ou prejudicada podem em tese significar tanto uma vitória quanto uma derrota do Executivo, não fazendo parte do escopo do trabalho essa análise, sendo assim consideradas um resultado neutro.

Explica-se também que o ano de referência para a classificação das MPs dentro de cada governo é o ano de edição, independente da data em que a MP teve sua apreciação finalizada pelo Legislativo⁴⁷.

⁴⁷ Embora possa haver casos específicos em que a proposição da MP tenha sido feita no final de um governo e seu resultado ter ocorrido em outro governo, tem-se que esse tipo de refinamento da análise é pouco útil para os fins do artigo e foge ao seu escopo. Mesmo nesses casos, edição de MP no final do mandato com sua análise terminando apenas no governo seguinte, que o rejeite, não deixa de demonstrar um insucesso do governo em aprovar a matéria no final de seu mandato.

Com base nessas premissas, segue a tabela com os resultados de apreciação pelo Legislativo das 825 MPs editadas desde a EC 32/01 até 02.08.2018:

Tabela 2 - Resultado da apreciação das MPs editadas em números absolutos

Resultado votação	Número de MPs por Presidente						Total
	Temer	Dilma II	Dilma I	Lula II	Lula I	FHC II (após EC 32)	
Convertida em Lei	73	45	108	149	217	84	676
Rejeitada	3	1	0	8	10	14	36
Fim da vigência (perda eficácia)	43	11	36	16	9	1	116
Revogada	3	2	1	4	2	0	12
Prejudicada	0	0	0	2	2	1	5
Total	122	59	145	179	240	102	847
Rejeitada + fim vigência (perda presidente)	46	12	36	24	19	15	152

Fonte: JACOBSEN, Helen Leticia, *opt cit*, p. 103; e Brasil, Governo Federal, Palácio do Planalto.

A análise de dados dos números absolutos já revela muito: que em todos os governos a maioria absoluta das MPs é aprovada e convertida em Lei, que o número de rejeições expressas pelo Legislativo é muito menor do que o de perda da eficácia pelo fim da vigência, e que o número de MPs revogadas e prejudicadas é ínfimo em face dos demais resultados.

Como uma verdadeira comparação exige a verificação proporcional dos resultados em cada governo, a tabela a seguir apresenta os dados percentuais:

Tabela 3 – A apreciação das MPs editadas em números percentuais por governo

Resultado votação	Temer	Dilma II	Dilma I	Lula II	Lula I	FHC II (após EC 32)	Total
Convertida em Lei	59,84%	76,27%	74,48%	83,24%	90,42%	82,35%	79,81%
Rejeitada	2,46%	1,69%	0,00%	4,47%	4,17%	13,72%	4,25%
Fim da vigência (perda eficácia)	35,25%	18,64%	24,83%	8,94%	3,75%	0,98%	13,70%
Revogada	2,46%	3,39%	0,69%	2,23%	0,83%	0,00%	1,42%
Prejudicada	0,00%	0,00%	0,00%	1,12%	0,83%	0,98%	0,59%
Rejeitada + fim vigência (perda presidente)	37,70%	20,34%	24,83%	13,41%	7,92%	14,71%	17,95%

Fonte: JACOBSEN, Helen Letícia, *opt cit.*, p. 103; e Brasil, Governo Federal, Palácio do Planalto.

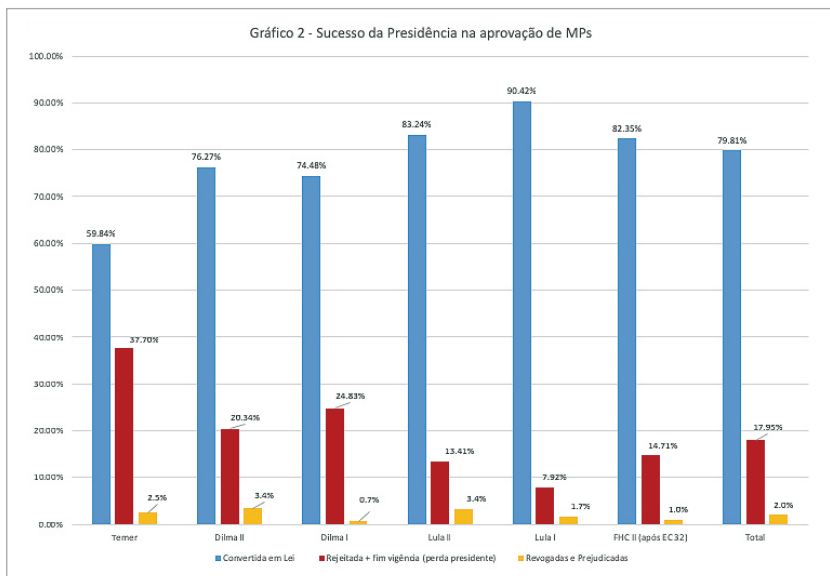
Como é possível perceber, os dados são bastante reveladores e demonstram que o governo Temer é claramente o que tem menor sucesso na aprovação de suas MPs pelo Congresso Nacional, com apenas 59,84% delas sendo convertidas em lei. Esse percentual é bastante abaixo do segundo menor, de Dilma II, com 76,27% das MPs convertidas em lei. Ainda, ele está muito abaixo da média do período, de 79,81%, chamando atenção esse percentual comparativamente baixo de conversão de leis.

Isso ocorre por causa do número bastante alto de MPs que perderam a vigência durante o governo Temer sem serem apreciadas pelo Congresso, num total de 37,7%. Apesar de não ter nenhuma de suas MPs rejeitada expressamente, o elevado percentual de perda da vigência em indicada incapacidade de levá-las à votação para aprovação, o que denota um menor alinhamento entre Executivo e Legislativo, ineficaz coordenação da base aliada nesse ponto e uma menor capacidade de fazer avançar as pautas por ele propostas. Os casos de insucesso (rejeição e perda da eficácia) da presidência de Temer com MPs superam em mais de 10% o outro

governo com segundo insucesso, o de Dilma I, que falhou em aprovar MPs em 24,83% dos casos.

O fato de da maioria das derrotas da presidência de Temer em MPs ser decorrente da perda de eficácia indica que possivelmente há um esforço do governo em só colocar as MPs em pauta para votação na certeza da existência de força suficiente para sua aprovação. Assim, a derrota do governo em relação às MPs decorre mais da incapacidade do governo de articular e mobilizar a base aliada para sua aprovação, do que da rejeição expressa de MPs.

O gráfico a seguir ajuda a ilustrar o desempenho das presidências em relação à aprovação das MPs:



Fonte: Dados da Tabela 3.

Com ele, é possível visualizar com clareza o desempenho inferior do governo Temer em relação aos demais, questão que realmente chama atenção. O percentual de resultados neutros (MPs revogadas e prejudicadas) é similar ao dos demais governos, mas a incidência de resultados de insucesso é muito maior.

Outra questão que chama atenção é o excelente desempenho do governo Lula I na aprovação de MPs, que foi superior a 90%, superando com folga os demais, e com uma baixa ocorrência de

perdas, com apenas 7,92%. Comparado com o Governo Temer, tem-se que o número percentual de perdas é mais do que 4 vezes maior.

Diante desses dados, não há dúvidas de que Temer é o presidente com pior desempenho na aprovação de suas MPs, o que significa um menor alinhamento com o Legislativo no uso do instrumento e insucesso em mobilizar a coalizão governamental para aprovação das matérias apresentadas por MP. Por outro lado, tem-se que, mesmo assim, o percentual de sucesso ainda é bem superior ao de perdas da presidência, o que é um indicativo de que o sistema político brasileiro confere poderes tais à presidência que favorecem a aprovação de MPs, como ocorreu inclusive no mandato Dilma II, que sofreu o *impeachment*.

4. Conclusão

As duas hipóteses desse artigo, cuja inspiração foram análises da imprensa sobre a utilização de MPs pelo Governo Temer, foram: (a) de que há um aumento significativo da edição de MPs pelo Governo Temer, superando os governos anteriores; e (b) de que sua edição é feita sem um alinhamento com a coalizão supermajoritária do governo, o que leva ao seu insucesso em sua aprovação.

Na seção 1, o instituto das MPs foi explicado no contexto da disciplina jurídica do sistema político brasileiro, abrindo espaço para a análise de dados realizada no item 2.

Com os dados analisados na seção 2, o teste das hipóteses demonstra que a primeira é parcialmente incorreta e que a segunda é verdadeira.

Em relação à hipótese (a), tem-se que o Governo Temer não é o que mais apresentou MPs, proporcionalmente ao tempo de governo: com uma média de 4,38 MPs editadas por mês. Nisso, ele é superado pelos Governos Sarney, que teve a média de 7,21 MPs/mês; Itamar, com 5,86 MPs/mês; e, no passado mais recente, após a EC 32/01, Lula I, com 5,0 MPs/mês. Embora, como explicado, seja recomendável cautela na comparação com os Governos Itamar e principalmente Sarney pelas características desses governos, quais sejam, a novidade do instrumento e serem

anteriores à EC 32/01, é fato que há uma atividade inferior na edição de MPs. Já a comparação com o Governo Lula e seu número bem maior de MPs demonstra que a utilização por Temer foi não há muito superada.

Por outro lado, a atividade de edição de MPs por Temer é a mais intensa desde 2006, ou seja, nos 10 anos anteriores ao início de sua presidência. Isso porque a média de 4,38 MPs/mês supera de forma significativa as dos mandatos Lula II de 3,73 MPs/mês, Dilma I de 3,21 MPs/mês e Dilma II de 3,61 MPs/mês. Assim, não é de todo surpreendente que esse aumento na utilização de MPs chame atenção, o que torna a hipótese parcialmente verdadeira, se considerados apenas os governos *imediatamente* anteriores.

Já em relação à hipótese (b), os dados a corroboram. Temer é o presidente com menor taxa de conversão das MPs editadas em Lei. Sua performance até 31.08.2018 é o recorde inferior de 59,84% das MPs aprovadas, contra os 76,42% de Dilma II, 74,48% de Dilma I e as quantidades bem mais altas de 83,24% de Lula II, 90,42% de Lula I e 82,35% de FHC pós a EC 32/01 (já que, anteriormente, as MPs podiam ser reeditadas).

A quantidade de derrotas da Presidência Temer na aprovação é significativa, com um percentual de 37,70%, bem superior ao segundo maior, de 20,34% em Dilma II. Outro dado que chama atenção é que 43 desses 46 insucessos em aprovar a MP são devido à perda vigência da lei, ou seja, o decurso dos 120 dias sem votação.

Isso indica que o Governo Temer tem tido comparativamente pouco sucesso em mobilizar sua base aliada da coalizão em aprovar as MPs votadas, demonstrando uma falta de alinhamento com o Poder Legislativo e maior incapacidade de avançar suas pautas governamentais e políticas públicas por este instrumento. Dessa forma, apesar da conversão em Lei ainda ser a hipótese mais comum, os casos que se somam de MPs não votadas a tempo e que caducam, por falta de apoio e engajamento parlamentar necessário à sua aprovação, são muito frequentes, sendo este o Governo com menor sucesso na conversão de MPs da história constitucional brasileira até o momento.

Chama atenção o fato de que todos os casos de insucesso do governo foram por falta de apreciação das MPs, que caducaram, em vez de rejeição expressa. Isso indica que, para o Legislativo, é menos custoso e mais comum se contrapor ao governo pela inércia e pela obstrução, do que por rejeitar expressamente as MPs. Especialmente nesse caso, que, para o governo ser derrotado, basta que o Congresso não aja.

Assim, no quesito de MPs, os dados indicam que Temer se mostrou um presidente fraco e pouco eficaz na mobilização de sua coalização legislativa, incapaz de implementar sua agenda em muitas matérias que foram entendidas como casos de “relevância e urgência”. Com isso, questões públicas tidas como importantes pelo próprio governo ficam sem respostas adequadas, trazendo prejuízos em diversos setores.

Foge ao cerne desse artigo analisar quais os motivos para tanto, mas a explicação mais simples e direta para esse fraco desempenho é a fraqueza da Presidência no governo Temer e sua incapacidade de articulação alinhada com o Legislativo. Há alguns motivos que podem ser cogitados para isso: i) a baixa popularidade de Michel Temer, somada ao fato de que, por ser originalmente Vice-Presidente, nunca ter recebido o respaldo das urnas após eleição ; ii) os gastos de capital político do grupo da presidência durante o processo de *impeachment*, pela mobilização de cargos, emendas parlamentares e outros recursos; iii) os gastos ainda maiores de capital político pela Presidência, já no poder, para impedir o prosseguimento das denúncias apresentadas pelo Procurador-Geral da República contra Temer, o que o salvou de responder a processo no curso do mandato.

Além disso, tem-se que o Governo Temer se focou bastante em tentar aprovar matérias que não eram veiculadas por meio de MPs, de substancial controvérsia política, tais como a Lei da reforma trabalhista, a Emenda Constitucional do teto de gastos públicos e a Proposta de Emenda Constitucional de reforma da previdência, entre outros. Assim, se focando nesses assuntos tidos como mais estratégicos, a conversão em Lei de algumas MPs pode ter sido um objetivo secundário.

Outro fator que merece atenção é que este foi o primeiro governo após o julgamento pelo STF da ADI 5127, que proibiu a edição das “emendas jabutis”. Assim, como não foi mais possível aos parlamentares inserirem nas MPs demandas de seu interesse mais imediato, mas que não tivessem relação com o objeto da matéria, os incentivos para aprovação de MPs podem ter diminuído.

Por fim, tem-se que a investigação ora realizada poderá ser expandida após o fim da Presidência Temer, de modo a analisar os dados de todo período, como foi feito nos governos anteriores. Ainda, ressalta-se que a edição de MPs pode ser sujeita a uma análise de dados mais ampla, como por exemplo subdividindo-a por ano de governo, matéria tratada, e se foram ou não apresentadas emendas no processo de sua conversão em Lei.

A busca e sistematização de dados é de relevância para a compreensão da realidade, enriquecendo de forma significativa o entendimento sobre institutos jurídicos. Foi o que se procurou fazer nesse trabalho com as MPs, 30 anos após sua criação pela Constituição de 1988, analisando a atividade governamental de sua edição de MPs no governo Temer. Com isso, foram revelados os resultados sobre o aumento do seu uso em relação aos governos recentes e a menor taxa de sucesso de todos os governos, o que mostra como a *prática* da edição de MPs é importante para sua compreensão, bem como útil para análise de desempenho da coalização governamental.

5. Referências

- ABRAMOVAY, Pedro. *Separação de poderes e medidas provisórias*. Rio de Janeiro: Elsevier; Faculdade de Direito da FGV, 2012.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31 n. 1, 1988, p. 5-34.
- BRASIL, portal *on-line* do Palácio do Planalto sobre legislação, disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/medidas-provisorias-2015-a-2018>>. Acesso em: 5 nov. 2018.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. rev., atual., amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- CYRINO, André. Administração pública e delegações legislativas no Brasil: por uma análise institucional e democrática. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patricia; et al. (Org.). *Direito público*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 2015.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub de; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?, capítulo 5.

JACOBSEN, Helen Letícia. *Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)*. Pelotas: 2016, dissertação apresentada à Universidade Federal de Pelotas no Mestrado em Ciências Políticas,

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Medidas Provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work. Checking the president in a multiparty system*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.

OLIVEIRA, Clarice G. e JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. Medida provisória e controle de constitucionalidade: relevância, urgência e pertinência temática. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, dez de 2017.

SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.

STF, ADI n. 5127, rel. para acórdão: Min Edson Fachin, j. 15.10.2015, DJe 11.05.2016.

Artigos de imprensa citados – último acesso em 23 nov. 2018

NexoJornal, 23 jul. 2016: “Governo usa recurso, que depende apenas da assinatura do presidente e de uma aprovação posterior do Congresso, para propor reforma do ensino médio. Falta de diálogo gera reclamações”. Disponível: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/09/23/Por-que-o-uso-de-Medidas-Provis%C3%B3rias-em-temas-de-alta-relev%C3%A2ncia-%C3%A9-um-problema>>.

IstoÉ, 13 jan. 2017: “Em 7 meses de governo, Temer editou mais MPs que Lula e Dilma no mesmo período”. Disponível em: <<https://istoe.com.br/em-7-meses-de-governo-temer-editou-mais-mps-que-lula-e-dilma-no-mesmo-periodo/>>.

O Globo, 19 nov. 2017: “Desde FHC, Temer é o presidente que, em média, mais edita medidas provisórias”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/desde-fhc-temer-e-o-presidente-que-em-media-mais-edita-medidas-provisorias.ghtml>>.

Agências de Notícias do Senado Federal, 29 dez. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/29/publicada-nesta-sexta-mp-que-retira-da-lei-proibicao-de-privatizar-a-eletobras>>.

Estado de São Paulo, 9 jan. 2018: “Temer bate recorde em edição de MPs – Presidente supera Dilma e Lula com 1,16 medida com força de lei por semana; parlamentares reclamam e Planalto alega “urgência econômica”. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-bate-recorde-em-edicao-de-mps,70002144895>>.

O Tempo, 11 jan. 2018: “Temer é Campeão de MPs”. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/temer-%C3%A9-o-campe%C3%A3o-de-mps-1.1561413>>.

Destak Jornal, 24 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.destakjornal.com.br/brasil/politica/detalhe/temer-ja-editou-11-medidas-provisorias-em-2018>>.

Folha de S. Paulo, 22 maio 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/maia-diz-que-nao-vai-votar-mp-da-privatizacao-da-eletronbras.shtml>>.