



O PAPEL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO¹

THE ROLE OF EXECUTIVE MESURES IN BRAZILIAN COALITION PRESIDENTIALISM

Rene Sampar²

Resumo

A realidade política no Brasil é a das mais peculiares. O legislador constituinte de 1988 estabeleceu um sistema híbrido, conjugando elementos tanto do presidencialismo como do parlamentarismo. Entre teoria jurídica e política cotidiana, nosso regime presidencial tem de se amoldar com as coalizões parlamentares entre Executivo e Legislativo, garantindo ao primeiro o poder de agenda do segundo, e ainda com a governança por meio da Medida Provisória, instituto que passa por tentativas de revisão devido ao sobrestamento da pauta do Congresso Nacional. A consequência mais elementar desta junção é um sistema improfícuo e que beira à inoperância. O presente artigo tem por escopo investigar esta relação entre o presidencialismo de coalizão e a utilização das Medidas Provisórias, em um estudo comparado entre as legislações do Brasil, da Itália e da Espanha.

Palavras-chave: Medidas provisórias; Presidencialismo de Coalizão.

Abstract

The political reality in Brazil is the most singular. The legislators of the Constitution established a hybrid system, joining elements of presidential and parliamentary systems. Between juridic theory and daily political, our presidential regime has to shape with the parliamentary coalitions among Executive and Legislature powers, keeping to the first the control of work's schedule of the second, and with governance by Provisional Measures, legislative act that is being improve caused by the obstruction of National Congress work. The elementary consequence is an unprofitable system that become to the inoperation. This article aim this relation between coalition presidentialism and the use of Provisional Measures, comparing the legislation of Brazil, Italy and Spain.

Keywords: Provisional Measures; Coalition Presidentialism.

¹ Trabalho submetido em 01/06/2013, pareceres finalizados em 11/07/2013 e 15/07/2013, aprovação comunicada em 05/08/2013.

² Mestrando em Filosofia Contemporânea (UEL). Especialista em Filosofia Política e Jurídica (UEL). Especialista em Direito Constitucional Contemporâneo (IDCC). Graduado em Direito (UEL). E-mail: <renesampar@msn.com>.



INTRODUÇÃO

O Diário Oficial da União de 28 de fevereiro de 2011 publicou a Lei 12.382 que dispõe sobre o valor do salário mínimo brasileiro para o corrente ano. O Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 382/2011, obtendo aprovação de mais de 73% dos parlamentares presentes na sessão. No Senado Federal, os votos favoráveis às propostas da base governista também foram acima de 70%. Corriqueiramente o valor do salário mínimo era reajustado por meio de Medida Provisória. No entanto, o governo alterou as diretrizes para o seu aumento pelo período de 2012 a 2015, estabelecendo que os reajustes terão por base a variação do crescimento real do PIB nacional de dois anos passados (art. 2º da Lei 12.382/2011), sendo realizado por meio de decreto oriundo da Presidência da República (art. 3º da mencionada lei).

À primeira vista, em uma análise puramente lacônica deste contexto, poderia se afirmar que todo o trâmite de votação e aprovação da proposta apresentada pelo Poder Executivo obteve natural êxito pela maioria que a base governista possui no Congresso Nacional. Um estudo realizado com maior acuidade, desde a edição do ato normativo até sua publicação, tendo-se por base o conjunto do cenário político brasileiro e de seus alicerces jurídico-institucionais, revela um rol de elementos constitucionais articulados resultantes no primado do Poder Executivo na consecução da administração pública bem como na função legislativa, com a devida cooperação do Poder Legislativo.

Este arranjo institucional se deve a conjugação de um regime presidencial com ampla concentração de prerrogativas constitucionais, como iniciativa legiferante própria (art. 84, III), edição de Medidas Provisórias (art. 84, XXVI), pedido de urgência nos projetos de iniciativa do Executivo (art. 64, § 1º), poder de veto (art. 84, V), ampla discricionariedade na formação dos ministérios e administração federal (art. 84, I, II e VI, “a”) e ainda influência na formulação do orçamento (art. 84, XXIII), o que possibilita ao chefe do Executivo o controle da coalizão parlamentar nas votações de matérias atinentes às políticas de interesse do governo e, por via de consequência, na formação das mesas em ambas as Casas legislativas, garantindo o domínio sobre a agenda do Congresso Nacional.



O presente artigo tem por escopo analisar a conjugação dos elementos políticos e jurídicos que constituem o sistema político brasileiro, conferindo especial enfoque aos institutos da Medida Provisória e do presidencialismo de coalizão. Em um primeiro momento, será analisada a estrutura do presidencialismo de coalizão, estabelecendo um paralelo entre a sua abordagem tradicional e a realidade brasileira. Depois, o estudo se projetará para a questão das Medidas Provisórias e os motivos que conduzem o Congresso Nacional a propor as reformas em seu trâmite, incluindo a Proposta de Emenda à Constituição número 11 de 2011, aprovada por unanimidade pelo Senado Federal e que aguarda ser votada na Câmara dos Deputados. Por fim, buscar-se-á mesclar ambos os institutos na tentativa de perscrutar os seus efeitos na dinâmica jurídica e política nacional.

1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO COMO PRESSUPOSTO DO CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO

Apesar de fortalecido pelos instrumentos constitucionais garantidos, não basta ao Presidente da República se consagrar vitorioso nas eleições nacionais para que seja capaz de governar o país. Na luta travada entre governo e oposição, é preciso apoio parlamentar para lograr êxito nas proposições submetidas para votação no Congresso Nacional. “Quando a oposição é forte”, comenta Barry Ames (2003, p. 239), “um projeto do Executivo pode nem chegar a ser aprovado ou rejeitado”. Para colocar sua agenda em prática, o Executivo precisa formar sua base de apoio junto às Casas Legislativas. A maneira mais corriqueira de se obter apoio e formar uma aliança nas Casas Legislativas ocorre a partir da distribuição de cargos dos ministérios entre os partidos hegemônicos, cujos membros garantem os votos necessários a implementação do programa do governo (SANTOS, 2003, p. 17).

O conjunto destes fatores constitui o presidencialismo de coalizão. Segundo Marco Aurélio Sampaio:

O presidencialismo de coalizão é o sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servindo de apoio às políticas governamentais, o que é refletido na distribuição das pastas ministeriais e no exercício do poder de agenda legislativa pela presidência da República (SAMPAIO, 2007, p. 117).



Arend D'Engremont Lijphart (*apud* PEREIRA, 2002, p. 266) comenta que a tendência dos governos de coalizão é justificada em sistemas eleitorais de representação proporcional com distritos de grande magnitude, como é o caso do Brasil. A estrutura deste sistema em nosso ordenamento jurídico se apóia sobre três fatores fundamentais: a liberdade presidencial na formação do gabinete de ministros, com reflexo do apoio partidário obtido no Congresso Nacional, a intensa centralização dos trabalhos do Poder Legislativo nas pessoas dos líderes partidários e ainda a peculiar relação entre os Três Poderes, em especial no tocante ao Executivo forte pela concentração de poderes legislativos que acabam por lhe atribuir poder sobre a agenda legislativa.

Com relação ao primeiro fator, a Constituição atribui como privativa a competência do Presidente da República de nomear e exonerar os ministros de Estado (art. 84, I). Os ministérios são distribuídos entre os partidos que formam a aliança governamental, isto é, aqueles que estejam dispostos a formar a coalizão, devendo oferecer apoio ao governo nas matérias de seu interesse. No que tange aos líderes partidários, sua atuação como representantes de seu partido ou aliança facilita a deliberação das matérias no plenário, uma vez que os regimentos internos das Casas Legislativas lhes atribuem prerrogativas exclusivas fundamentais, como a total liberdade para o uso da palavra, o registro dos parlamentares que deliberarão na tribuna e concorrerão aos cargos da Mesa e ainda a indicação dos membros que integrarão a comissão mista encarregada de emitir parecer sobre a constitucionalidade da Medida Provisória. Com efeito, e considerando que o Presidente da República pode escolher os líderes da coalizão do governo em ambas as Casas³, os líderes no Congresso exercem o papel de porta-vozes do chefe do Executivo, orientando os seus liderados a votar nas questões de interesse da coalizão governamental.

Isso implica concluir que costurada a coalizão majoritária, questões importantes como indicação de membros da comissão em sua maioria, substituição, a qualquer tempo, de membros da comissão que possam funcionar como obstáculos pontuais aos institutos do governo, uso estratégico da palavra e sua distribuição entre os membros da bancada, controle de votação nominal e pedidos de urgência em projetos que não os

³ Esta prerrogativa está prevista no art. 11 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e ainda no art. 66-A do Regimento Interno do Senado Federal.



do Presidente da República, são decididas por um conjunto de líderes que representam o próprio governo. Em outras palavras, o controle dos partidos da coalizão se dá sobre alguns líderes que a representam (SAMPAIO, 2007, p. 152).

O terceiro fator está diretamente relacionado à edição de Medidas Provisórias e a sua recepção no Congresso Nacional pelos partidos da coalizão governamental. Isto porque sua necessidade congênita de célere tramitação é determinante para a definição de quais matérias serão postas em pauta para votação no Congresso Nacional. Tal determinismo, a qual o Legislativo se acha submetido pela força e urgência da MP, é denominado na doutrina de poder de agenda. Dentre todas as suas perspectivas, Fabiano Santos (citado por Reinaldo Sobrinho do Nascimento) esmiúça as principais características do poder de agenda no contexto político brasileiro:

O poder de agenda cumpre um papel decisivo – serve para encurtar o tempo de tramitação das propostas, com a apresentação de pedidos de urgência; serve para evitar a entrada de projetos de lei inaceitáveis, devido à exclusividade da iniciativa do Executivo em projetos de natureza orçamentária e fiscal; serve para redefinir onde se fará a análise de um projeto por meio da criação de comissões especiais; e, por fim, serve para poupar o Congresso de ter de lidar com assuntos difíceis, através da edição de Medidas Provisórias (NASCIMENTO, 2008, p. 16).

Deste modo, o governo – na figura da Presidência da República com todas as suas prerrogativas legiferantes e influência na administração da máquina pública, bem como pela salvaguarda obtida pelo suporte político das lideranças partidárias portadoras de poderes representativos sobre os demais parlamentares – consegue determinar a agenda legislativa no Congresso Nacional, controlando toda a cadeia do processo político-legislativo brasileiro. Os dados apresentados pelo próprio governo federal⁴ indicam que, ao obter maioria expressiva no Congresso Nacional na formação da coalizão, o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado, pois por definição as matérias só podem ser aprovadas se contam com o apoio da maioria, incluindo as Medidas Provisórias.

⁴ Estes dados serão apresentados ao longo do artigo.



As pesquisas relacionadas com a produção legislativa no Congresso Nacional corroboram tais assertivas. Dados oficiais da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados demonstram que, no período de 1995 a 2007, 78% de todas as leis sancionadas foram propostas pelo Poder Executivo contra apenas 19% pelo Poder Legislativo. Os outros 3% correspondem ao Poder Judiciário, Ministério Público, iniciativa popular, entre outros⁵. Oportuno ressaltar ainda que o índice de aprovação das propostas de iniciativa do Poder Executivo, a partir de 1988, chega a atingir 90% em alguns governos (especificamente nos de Itamar Franco e Luiz Inácio Lula da Silva), o que demonstra a força motriz das coalizões governamentais com o sucesso no processo legislativo no Congresso Nacional. Este índice se mostra elevado também nos outros governos: 77% nos de Fernando Collor e José Sarney e 85% nos de Fernando Henrique Cardoso (LIMONGI, 2006, p. 17-43).

Assim, possuindo sólida coalizão nas Casas legislativas, o governo conseguirá aprovar as matérias de seu interesse com rapidez. Para tanto, o instrumento utilizado tem sido a Medida Provisória, estatuída no art. 62 da Constituição da República.

2 MEDIDA PROVISÓRIA: INSTRUMENTO PARLAMENTAR NA REALIDADE PRESIDENCIAL *SUI GENERIS* DO BRASIL

O instituto da Medida Provisória é um instrumento com força legal de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Não possui natureza jurídica de lei em sentido formal, mas de ato legislativo, administrativo, executivo e governamental, convertida em lei ordinária após a imprescindível tramitação no Congresso Nacional para aferição de seus pressupostos. Sua adoção reflete a necessidade de prover o Poder Público com um instrumento legal para a tomada de providências legislativas imediatas em casos de real necessidade, o que não se coaduna com a comum inércia que acompanha o processo de discussão e votação das matérias nos Parlamentos. Medidas Provisórias, na emblemática definição de Celso Antonio Bandeira de Mello (2004, p. 115),

⁵ Estas e outras informações foram coletadas por Newton Tavares Filho (2008).



[...] são providências provisórias que o Presidente da República poderá expedir, com ressalva de certas matérias nas quais não são admitidas, “em caso de relevância e urgência”, e que terão “força de lei”, cuja eficácia, entretanto, será eliminada desde o início se o Congresso Nacional, a quem serão imediatamente submetidas, não as converter em lei dentro do prazo – que não correrá durante o recesso parlamentar – de 120 dias contados a partir de sua publicação.

Instrumentos normativos com força de lei a serem adotadas pelo Poder Executivo em caso de justificada emergência passaram a integrar as Cartas Constitucionais de países europeus a partir do século XVIII, com as ordenanças francesas, em 1799, seguida pelo decreto-lei da Alemanha de 1859. O decreto-lei surge no direito brasileiro a partir da Constituição “polaca” de 1937 como apanágio da ditadura varguista, permitindo ao Executivo legislar sem a interferência dos outros Poderes. Conforme ilustra Gustavo Rene Nicolau (2009, p. 83):

A Carta de 1937 não previa o envio dos decretos para a apreciação do Congresso Nacional e a técnica legislativa que o Brasil presenciou entre 10 de novembro de 1937 e 29 de outubro de 1945 significou a suspensão da separação de funções estatais para o comando da República. Sozinho, o Executivo daquela época governou, legislou e atuou como revisor das decisões do Supremo Tribunal Federal durante quase uma década.

Em termos gerais, a Constituição de 1937 estabelecia limitações de ordem formal – autorização do Parlamento para sua expedição e parecer do Conselho de Economia Nacional – e material – limitação para deliberar, ainda que em recesso parlamentar ou dissolução da Câmara dos Deputados, acerca de modificações do texto constitucional, legislação eleitoral, orçamento, impostos, instituições de monopólios, moeda, empréstimos públicos e alienação e oneração de bens públicos –, autorizando a Presidência para deliberar sobre a organização do governo e da administração federal, e ainda de organizar e comandar as forças armadas. A mesma Carta Constitucional foi utilizada como apanágio para o golpe de Estado arquitetado por Vargas ao dissolver a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais (art. 178), permitindo ao Presidente expedir decretos-leis sobre todas as matérias da



competência legislativa da União (art. 180). Entre 1937 e 1946, foram expedidos quase 650 decretos-leis, nas mais variadas vertentes legislativas⁶.

Não obstante, em novo ambiente ditatorial, desta vez no regime militar deflagrado no “Golpe de 31 de março” de 1964, o decreto-lei renasce como batuta do autoritarismo brasileiro, sendo empregado por quase 850 vezes até a data de 03 de outubro de 1988, apenas dois dias antes da promulgação da Constituição de 1988. Sua expedição era garantida pelo art. 58 da Constituição de 1967, que autorizava o Presidente a utilizá-lo nos casos de urgência ou de interesse público relevante e desde que não ocasionasse aumento de despesa. O Legislativo era autorizado apenas a aprová-lo ou rejeitá-lo, impedindo-o de emendar o projeto original. Como conseqüência natural do regime golpista, 1968, publicou-se o Ato Complementar 38, declarando o recesso do Congresso Nacional, e o Ato Institucional 5 que causou a “destruição do Estado de Direito no Brasil”, conforme expressão de Paulo Bonavides (2003, p. 62).

Portador de um passado eivado de estigmas e condenado por supeditar a consolidação de dois governos autoritários, o decreto-lei fora alvo de intensas discussões nos trabalhos da “Comissão da Organização dos Poderes” na Assembleia Constituinte de 1987⁷. Como não havia unanimidade de qual sistema de governo seria adotado no Brasil, foram estabelecidos projetos tentando contemplar tanto o presidencialismo como o parlamentarismo, constituindo-se um sistema

⁶ A título exemplificativo, por meio do decreto-lei o governo legislou sobre a organização do Tribunal do Júri (Dec.-lei 167), nacionalidade brasileira (Dec.-lei 389), organização da Justiça do Trabalho (Dec.-lei 1237), instituição do Código de Processo Civil (Dec.-lei 1608), Código Penal (Dec.-lei 2848), Código de Processo Penal (Dec.-lei 3689), Lei de Introdução ao Código Civil (Dec.-lei 4657), Consolidação das Leis do Trabalho (Dec.-lei 5452), Lei de Falências (Dec.-lei 7661), entre outras legislações fundamentais ao contexto jurídico nacional e que ainda não foram derogadas.

⁷ As Atas da Subcomissão do Poder Executivo, disponibilizadas pelo Senado Federal, demonstram a divisão dos legisladores em dois grupos. O primeiro comando por Josaphat Marinho e o segundo por César Saldanha. Josaphat Marinho, membro da “Subcomissão do Poder Executivo”, analisando a experiência brasileira, altercava pela supressão do decreto-lei do texto constitucional, ainda que o argumento em sua defesa fosse a existência de “casos em que o Poder Executivo precisa adotar medidas urgentes de linha do interesse público”. E completa, alegando que “a nova Constituição poderia estabelecer a forma da lei delegada do modo mais flexível, que substituísse a necessidade do decreto-lei”. Por sua vez, Cesar Saldanha defendia a manutenção do decreto-lei, que “não é uma instituição infernal, não é um mal, um inferno”, mas que as necessidades do Estado devem ser solvidas com brevidade. “Deixar a medida para amanhã, para 48 horas depois, será torná-la, inócua, obsoleta – ela se tomará perempta”. Cf. BRASIL. Senado Federal. **Assembleia Nacional Constituinte: 1987-1988.** Ata da Subcomissão do Poder Executivo, p. 97. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 10 ago. 2013.



híbrido, presidencial na forma e parlamentar na prática. Somente em 1993, após plebiscito, definiu-se o sistema de governo presidencial e a forma de governo republicana. Embora existissem dissensões quanto a adoção da Medida Provisória na Constituinte de 1987, primeiro por se tratar de um instrumento imanente parlamentar e, sobretudo, por decorrer diretamente do aviltado decreto-lei, os legisladores a mantiveram no texto final, tendo por base o art. 77 da Constituição italiana de 1947. Segundo Raul Machado Horta (2003, p. 574), dado o grande desconforto causado pelo decreto-lei amplamente utilizado na ditadura fascista de Mussolini, concebeu-se o *provvedimenti provvisori con forza di legge* adotada pelo Governo (Presidente do Conselho e Ministros), sob sua responsabilidade, em casos extraordinários de necessidade e de urgência.

A Medida Provisória está inscrita no art. 62 da Constituição da República; a redação do *caput* do artigo enuncia que “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”. Conforme leciona Zulmar Fachin (2008, p. 446-447), relevante significa excepcional, essencial, e sua aferição se vincula ao império do interesse público. Por urgência se deduz situação de emergência, cuja idéia é ligada a iminência de se adotar tal medida, devendo a mesma ser submetida de imediato ao Congresso Nacional (art. 62, *in fine*). Relevância e urgência são requisitos formais cumulativos, sob pena de a medida ser declarada inconstitucional. As matérias disciplinadas pela Medida Provisória, observadas as restrições do § 1º do art. 62 da Constituição, constituem o seu pressuposto material.

Desde a promulgação da Constituição, o Legislativo promoveu duas reformas no instituto a fim de limitar seu uso. A primeira, consolidada em 2001, foi motivada pelo número elevado de reedições de Medidas Provisórias quando rejeitadas ou quando ineficazes por decurso do prazo. De 1988 a 2001, data da publicação da Emenda Constitucional 32, foram publicadas 6.109 Medidas Provisórias, o que equivale à média de quase 40 edições por mês⁸. Registre-se

⁸ Foram editadas 147 MPs no governo de José Sarney, 159 no governo de Fernando Collor de Mello, 505 no governo de Itamar Franco e 5298 no governo de Fernando Henrique Cardoso. Conferir Lima, 2007, p. 16.



nestes treze anos a ocorrência 5.513 reedições de Medidas Provisórias, tendo seu apogeu entre os anos de 1999 e 2000 quando se ultrapassou a marca de duas mil reedições, onerando ou até impossibilitando a atividade parlamentar⁹. A título ilustrativo, a MP nº. 2.176 (convertida na Lei 10.522/02 que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN) foi reeditada 79 vezes, tramitando de 31/08/1995 a 23/08/2001. Outro exemplo ainda mais significativo: a MP 2.096 (convertida na Lei 10.179/2001 que dispõe sobre os títulos da dívida pública) foi reeditada 89 vezes, de 11/04/94 a 25/01/2001, ou seja, teve trâmite de quase sete anos e meio.

Devido a todas estas limitações impostas ao Legislativo e no intuito de diminuir a sobrecarga de projetos de iniciativa do Executivo no Congresso Nacional – tanto pela edição como pela reedição de Medidas Provisórias – o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 32/2001 produzindo profundas mudanças em sua concepção e trâmite, a começar da impossibilidade de sua reedição na mesma sessão legislativa (art. 62, § 10). Esta medida adotada pelo Legislativo brasileiro em 2001 já havia sido tomada pelo Parlamento italiano no ano de 1988, com a publicação da Lei 400, que regulou o processo legislativo de iniciativa do Governo e do Conselho de Ministros – atribuições previstas na Constituição de 1947¹⁰. No caso brasileiro, foram impostas limitações materiais ao Poder Executivo, vedando-lhe a edição de Medidas Provisórias em temáticas reservadas à iniciativa do Congresso (direitos políticos; direito processual penal e civil; organização do Judiciário e do Ministério Público, bem como da carreira de seus membros; e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares que visem o sequestro de bens da poupança, sobre matérias reservadas a lei complementar e ainda na ocasião de conteúdos já votados e que aguardem apenas a sanção presidencial).

⁹ Foram 9 reedições em 1988, 6 em 1989, 68 em 1990, 2 em 1991, 2 em 1992, 48 em 1993, 319 em 1994, 408 em 1995, 615 em 1996, 680 em 1997, 750 em 1998, 1040 em 1999, 1088 em 2000 e 478 em 2001. *In*: Filho (2008, p. 11).

¹⁰ A Lei 400/1988 impôs as seguintes limitações à utilização do *decreto-legge*: o Governo não pode delegar ou assumir para si a iniciativa do processo legislativo, alterar o trâmite de uma lei no Parlamento, renovar ou alterar o fundamento jurídico de uma Medida Provisória já rejeitada pelo Legislativo ou restaurar a eficácia de disposição declarada inconstitucional pela Corte Constitucional por vício de mérito.

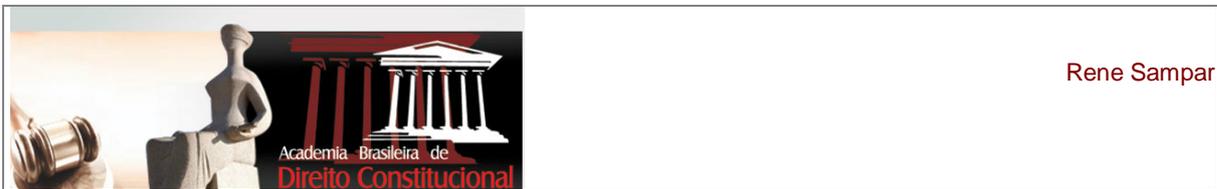


Superada a celeuma das reedições, iniciaram-se as discussões a respeito do regime de urgência previsto no parágrafo 6º do art. 62, que estabelece o sobrestamento de todas as deliberações legislativas caso a votação não se tenha ultimado no prazo máximo de 45 dias. Considerando que a Câmara dos Deputados é a Casa iniciadora (art. 62, § 8º), no ano de 2002, metade de todas as Medidas Provisórias encaminhadas ao Senado Federal para revisão estavam com o prazo de 45 dias já vencido, trancando de imediato a pauta da Casa (FILHO, 2008, p. 68). Na Câmara dos Deputados, a imposição do regime de urgência das MP's obstruiu a pauta em 67% das sessões entre 2002 e 2008¹¹. Isto pode ser explicado pela quantidade de matérias apreciadas pelo Congresso Nacional de autoria do Poder Executivo, que utiliza a MP exatamente por sua inata urgência deliberativa. Isto fica claro na comparação do tempo para votação das leis de acordo com o ente proponente. Pereira e Mueller revelam que, entre 1995 e 1998, o tempo médio para uma proposta do Poder Executivo ser votada pelo Congresso Nacional foi de 183 dias, contra 550 dias do Judiciário e 1.194 dias do próprio Legislativo.

O engessamento da pauta das Casas motivou a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição 11 de 2011, que visa alterar o rito de tramitação das Medidas Provisórias no Congresso Nacional. Esta proposta foi aprovada por unanimidade pelo plenário do Senado Federal, ocorrida em 16 e 17 de agosto de 2011, tendo sido remetida à Câmara dos Deputados. Dentre todas as mudanças, destacam-se a alteração nos prazos de votação. A Câmara disporia de 55 dias para apreciação e votação da proposta e o Senado 55 dias, restando outros 10 dias para os deputados apreciarem emendas apresentadas. A contagem destes prazos fica suspensa durante os recessos parlamentares. A proposta altera também a sistemática do regime de urgência. A pauta das Casas estaria sobrestada somente após o 45º dia da recepção da MP, sobrestando as demais deliberações.

De qualquer maneira, a mencionada proposta é apenas mais uma tentativa do Legislativo em se desvencilhar da enxurrada de Medidas Provisórias, concebido em sentido original como instrumento a ser utilizado em casos de real necessidade.

¹¹ Obstrução da pauta da Câmara dos Deputados: 2,22% em 2001, 64% em 2002, 43,53% em 2003, 71,03% em 2004, 76% em 2005, 65,71% em 2006, 68,06% em 2007 e 68% em 2008. (FILHO, 2008, p. 17).



Esta situação revela a fragilidade de nosso sistema jurídico, a adequação da linha clássica de Separação de Poderes e Freios e Contrapesos à realidade brasileira – teorias naturalmente evolvidas desde a sua conceituação filosófica – e as condições singulares de nosso sistema político, que luta contra as oligarquias regionais rumo a consolidação dos princípios democráticos¹².

Embora o regime jurídico das Medidas Provisórias tenha sido alterado em 2001, passada mais de uma década, vê-se que o protagonismo legislante no Brasil ainda está fortemente atrelado ao chefe do Executivo, submetendo o processo legislativo às prioridades por ele estipuladas e controlando a agenda legislativa nacional.

3 CONCENTRAÇÃO DE PODERES ADMINISTRATIVOS E LEGIFERANTES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA: A PRÉ-MODERNIDADE BRASILEIRA

A partir da análise de todos os dados apresentados, verifica-se a total ingerência produtiva do Congresso Nacional e o conseqüente engessamento de sua pauta de trabalhos, submetendo parte considerável de suas sessões aos meandros do Executivo. Isto se deve, *prima facie*, ao nosso ordenamento ter adotado de forma incoesa um presidencialismo marcado por estruturas de origem e aplicação parlamentares, ao passo que a gênese do poder nos dois sistemas são plenamente distintas. Enquanto o Presidente é eleito, via de regra, pelo sufrágio universal para governar por um período determinado, o Primeiro-Ministro é indicado pela coalizão majoritária no Parlamento, fonte de sua sustentação política. Caso abuse no uso de suas prerrogativas, os legisladores podem a qualquer momento requerer a moção de desconfiança, solicitando a substituição ou queda do governo (Primeiro-Ministro e gabinete). A responsabilização do governo no regime parlamentar é mais restrita e o legislador constituinte não olvidou de mencioná-la no artigo que trata da espécie normativa que se aproxima da Medida Provisória brasileira¹³. A relação de frágil

¹² Acerca deste argumento, ressalte-se a obra **O Futuro da Democracia**, de Norberto Bobbio, que além deste aspecto, cita seis promessas que não foram cumpridas pelo sistema democrático, a despeito de toda a confiança que o autor italiano depositava neste regime político.

¹³ Assim, enuncia o artigo 77 da Constituição Italiana de 1947: “Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se

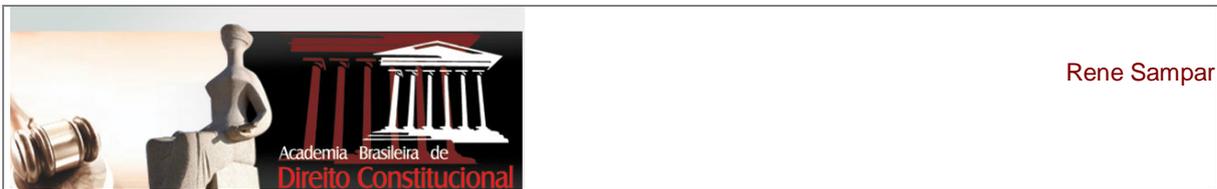


confiança política que se estabelece entre Executivo e Legislativo no sistema parlamentar é a tônica garantidora da cautela necessária à expedição dos atos com força de lei, o que não ocorre no sistema presidencial.

Ainda assim, instrumentos semelhantes à Medida Provisória são registrados em outros países que adotam o sistema presidencial. A outorga de parte da função legiferante ao Executivo é um fenômeno irretorquível em face da amplitude de atuação do Estado-providência, exigindo presteza e habilidade do administrador público. No presidencialismo, o Executivo sairá fortalecido pelo texto constitucional e no parlamentarismo, a predominância é do Legislativo. Em qualquer dos casos, o primeiro sempre será mais célere que o segundo, respondendo com maior presteza às necessidades do país. Segundo Jacques Chevallier (2009, p. 214-215), a predominância do Legislativo sobre os demais poderes fora posta em suspeição desde o final do século XIX por razões técnicas (a ampliação da complexidade das tarefas do Estado) e políticas (a crise democrática favorecendo a personalização do poder). O aumento do poderio do Executivo coincidiu com o declínio das Assembléias, cujo efeito foi a eliminação das três funções que garantiam a supremacia institucional do Parlamento: o poder soberano de elaborar as normas, deslocado para o Executivo; a perda da influência nas decisões orçamentárias; e ainda a obsolescência dos mecanismos de controle e responsabilização dos governantes. Todos estes fenômenos influenciaram também o Poder Judiciário a abandonar a função meramente exegético-silogística do texto legal e a precipitar-se na judicialização da política e no ativismo e garantismo judiciais.

No contexto jurídico nacional, a Medida Provisória representa apenas uma parcela de um complexo de subsistemas que estão sendo deturpados ou que sequer aplicados. Caso o nosso sistema de governo estivesse baseado em uma separação de Poderes estática e radical, seria meramente um culto à inoperância (SAMPAIO, 2007, p. 134). Todavia, a quebra da harmonia entre os Poderes do Estado deveria deflagrar mecanismos de correção destinados a restabelecer a unidade do sistema,

sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni". Em tradução livre: "quando em casos extraordinários de necessidade e de urgência o Governo adote, sob sua responsabilidade, Medidas Provisórias com força de lei, deverá apresentá-las no mesmo dia para sua conversão às Câmaras, as quais, inclusive achando-se dissolvidas, serão devidamente convocadas e se reunirão dentro de cinco dias".



o que não tem ocorrido. Nos termos de Luis Roberto Barroso (2008, p. 1), “o ordenamento jurídico é um sistema. Um sistema pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de maneira harmoniosa. A quebra dessa harmonia deverá deflagrar mecanismos de correção destinados a restabelecê-la”.

A despeito da situação de aparente desarmonia entre as funções, imperioso ressaltar a omissão legislativa que, caso não tenha sido a razão, contribuiu para esta conjuntura. O Poder Legislativo poderia ter operado uma regulamentação formal de parâmetros de relevância e urgência a partir da Emenda Constitucional 32/2001. Outro fator a ser mencionado: apesar de designadas pelo Presidente do Congresso Nacional, as comissões mistas encarregadas de verificar os requisitos formais e materiais da Medida Provisória não realizam a sua função parecerista¹⁴ (art. 62, § 9º), submetendo diretamente o texto da MP para votação, inviabilizando a aferição dos seus requisitos constitucionais.

Apesar de o Congresso ser competente para obstar a votação de medida provisória que viole os requisitos de relevância e urgência, desde a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, até 15 de fevereiro de 2007, somente nove medidas provisórias tiveram admissibilidade negada pelo Poder Legislativo (LIMA, 2007, p. 16).

Por sua vez, tendo como função precípua e indelegável a guarda da Constituição, o Supremo Tribunal Federal permitiu a reedição de MPs e ainda se julgou incompetente para aferir os requisitos constitucionais, concorrendo com a permanência da situação. O princípio da mudança na crise que revolve o Poder Legislativo está em seu fortalecimento institucional, na sensata avaliação de José Afonso da Silva (2009, p. 83):

O equilíbrio dos poderes não estará no enfraquecimento do Executivo, retirando dele o que só a ele deve corresponder. Estará no aparelhamento do Legislativo para o exercício de suas funções com eficiência e presteza, nesse tipo de Estado em transformação. Um Estado forte há de ter instituições governamentais igualmente fortes.

¹⁴ Neste sentido: “Entretanto, a prática legislativa tem caminhado em sentido oposto, o certo é que as omissões mistas destinadas a emitir pareceres às Medidas Provisórias antes da apreciação por cada uma das Casas do Congresso Nacional, salvo raras exceções, não são instaladas, apesar de religiosamente designadas pelo Presidente do Congresso Nacional, nos termos do artigo 2º da Resolução n. 1, de 2002-CN” (NASCIMENTO, 2008, p. 39).



Este é o contexto espanhol, que também possui um instrumento legislativo semelhante a Medida Provisória. Tendo por base o sistema parlamentar e o regime monárquico, a Espanha conseguiu racionalizar a edição dos *Decretos-leyes*, previstos no art. 86 da Constituição de 1978¹⁵. O constituinte espanhol, assim como o brasileiro, claramente utiliza como fonte o art. 77 da Constituição italiana, mas vai além quando estabelece limitações materiais para a edição do decreto-lei, o que ocorreria apenas em 1988 na Itália (Lei nº. 400) e em 2001 no Brasil (Emenda Constitucional 32). Desde então, a Corte Constitucional não hesitou em interpretar as limitações impostas pelo legislador constituinte, concluindo pela existência de um bloco de constitucionalidade de impossível alteração via decreto-lei. Brasilino Pereira dos Santos conclui em seu amplo estudo a respeito das Medidas Provisórias que

Na Espanha, parece não ser problemático o uso do decreto-lei, porque, além de tratar-se de um Reinado, tendo o Rei a faculdade de dissolver o Parlamento e o Governo [...], os requisitos e limitações foram cuidadosamente postos na Lei Maior. E pelo visto, somente questões propriamente de Estado podem ser objeto de decreto-lei (SANTOS, 1993, p. 818).

Desta maneira, vê-se que no sistema espanhol o uso do decreto-lei ocorre de forma ordinária, uma vez que o Governo tem a necessidade de manter a confiança do Parlamento, respondendo solidariamente por sua gestão (art. 108)¹⁶.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reconhece-se a tendência atual de concentração de atribuições políticas e legiferantes no Executivo, pelos motivos expostos. A teoria da separação dos

¹⁵ Conforme reza o dispositivo: “*En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general*”. Em tradução livre: “Em caso de necessidade extraordinária e urgente, o Governo poderá editar disposições legislativas provisórias que tomarão a forma de Decretos-Leis e que não poderão afetar a ordem das instituições básicas do Estado, os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos regulados no Título I, o regime das Comunidades Autônomas ou o Direito Eleitoral nacional”.

¹⁶ Conforme reza o art. 108, “**El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados**”. Em tradução livre: “o Governo responde solidariamente em sua gestão política perante a Câmara dos Deputados”.



Poderes estática e legitimadora apenas do Legislativo na produção das leis se tornou inviável para os governos que precisam responder com agilidade e rapidez às intermináveis demandas sociais e políticas. Presente em inúmeras Constituições, o instituto da Medida Provisória é a resposta do legislador constituinte originário a esta dinâmica do Estado, cujas necessidades não se coadunam ao moroso processo legislativo. Convém ressaltar que esta espécie normativa emanada do Executivo deve ser submetida de imediato ao Legislativo que examinará seus requisitos, poderá apresentar emendas ao projeto inicial ou ainda rejeitá-la em votação no plenário. Por esta razão, o instituto da medida provisória não corrompe o equilíbrio entre os Poderes do Estado uma vez que seu controle pode ser feito tanto pelo Legislativo como também pelas vias judiciais.

Contudo, a prática da utilização das Medidas Provisórias demonstra que o Poder Executivo exerce influência proeminente e amplo controle acerca da atividade legislativa no Brasil. A despeito da crise que permeia a função legislativa, seu papel é fundamental para o desenvolvimento democrático da sociedade. Além de congregarem representantes provenientes de todo o território nacional capazes de incorporar valiosos detalhes na legislação, o Congresso Nacional possui a valiosa função de fiscalizar a administração desenvolvida pelo governo. O absentismo dos Poderes em exercer efetivo controle sobre a edição das MPs impele o Estado brasileiro ao período pré-moderno da estrutura estatal, em que o “soberano” tinha ampla discricionariedade para atuar. A independência do Congresso Nacional para deliberar sobre os torrenciais assuntos clamados pela sociedade é causa imprescindível rumo à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, fundamentos do Estado nacional.

REFERÊNCIAS

- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.



BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_9ed.pdf?sequence=9>. Acesso em: 08 ago. 2013.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Assembleia Nacional Constituinte: 1987-1988**. Ata da Subcomissão do Poder Executivo. Disponível em <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. Sítio eletrônico da Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis#content>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ESPAÑA. Constitución española. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>>. Acesso em: 08 ago. 2013.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2008.

FILHO, Newton Tavares. Consultoria Legislativa: **Excesso na edição de Medidas Provisórias**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1605>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ITALIA. **La Costituzione della Repubblica Italiana**. Disponível em: <<http://www.governo.it/governo/costituzione/principi.html>>. Acesso em: 09 ago 2013.

ITALIA. Legge n. 400. **Sito di Governo italiano**. Disponível em: <http://www.governo.it/Presidenza/normativa/legge2308_400.html>. Acesso em: 11 ago. 2013.

LIMA, Ana Paula Magalhães Albuquerque. **As Medidas Provisórias e o seu uso para versar sobre crédito extraordinário**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/642>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Revista Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, 2006 (n. 76).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas provisórias: O Executivo que legisla: Evolução Histórica no Constitucionalismo Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2009.

NASCIMENTO, Reinaldo Sobrinho do. **Poder de agenda: a supremacia do Poder Executivo e seus efeitos na sistematização da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2021>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na**



Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais Dados. Rio de Janeiro**: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2002 (vol. 45, nº 2).

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A Medida Provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, Brasilino Pereira. **As Medidas Provisórias no Direito Comparado e no Brasil**. São Paulo: LTr, 1993.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição**. 1. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2002.