

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE DE MACAÉ  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**GABRIEL ITALO EMERICH CARVALHO DA SILVA**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO  
ENFRENTAMENTO DE CRISES GLOBAIS**

**Macaé  
2021**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE DE MACAÉ  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**GABRIEL ITALO EMERICH CARVALHO DA SILVA**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO  
ENFRENTAMENTO DE CRISES GLOBAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito, do Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. Carlos Victor Nascimento dos Santos

**MACAÉ  
2021**

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica automática - SDC/BMAC Gerada com informações fornecidas pelo autor

D111m Da silva, Gabriel Italo  
Medidas provisórias e presidencialismo de coalizão no  
enfrentamento de crises globais / Gabriel Italo Da silva ;  
Carlos Victor Dos Santos, orientador. Macaé, 2021.  
54 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)-  
Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da  
Sociedade, Macaé, 2021.

1. Medida Provisória. 2. Presidencialismo de coalizão. 3.  
Crises globais. 4. Produção intelectual. I. Dos Santos,  
Carlos Victor, orientador. II. Universidade Federal  
Fluminense. Instituto de Ciências da Sociedade. III. Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

**GABRIEL ITALO EMERICH CARVALHO DA SILVA**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO  
ENFRENTAMENTO DE CRISES GLOBAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito, do Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. Carlos Victor Nascimento dos Santos

Aprovado em: 23 de setembro de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carlos Victor Nascimento dos Santos – UFF  
Orientador

---

Prof. Dr. Heron Abdon Souza - UFF  
Examinador interno

---

Prof. Dr. Leonardo Seiichi Sasada Sato – IESP/UERJ  
Examinador externo

## **AGRADECIMENTOS**

Venho por meio desta agradecer grandemente o meu orientador, Dr. Carlos Victor Nascimento por ter aceitado auxiliar meu trabalho de monografia da melhor forma possível, sempre muito atencioso e disposto em me ajudar. Gostaria de agradecer a minha mãe que me motivou desde pequeno para nunca desistir dos meus sonhos e sempre ter sido uma grande inspiração para mim, uma vez que seu esforço para conquistar os seus sonhos é fascinante. Gostaria, também, de agradecer o meu pai que tornou esse sonho possível em me graduar em uma universidade de grande reconhecimento sempre me ofertando o melhor suporte possível. E por fim, gostaria de agradecer a minha namorada que me apoiou do início ao fim para a realização dessa pesquisa, sempre me incentivando e fornecendo o melhor suporte.

## **RESUMO**

A presente pesquisa tem como objetivo aprofundar o estudo de duas temáticas extremamente importantes para entender o funcionamento dos poderes institucionais brasileiros: medidas provisórias e presidencialismo de coalizão. Ambas foram discutidas enquanto medidas de enfrentamento de crises globais. Para tanto, foi necessária a produção de uma revisão de literatura para que pudéssemos mapear os estudos feitos sobre o tema, em seguida foi produzido uma pesquisa quantitativa documental sobre as medidas provisórias editadas nos dois primeiros anos de dois diferentes governos. Sendo que o resultado dessa pesquisa foi a percepção de que o instrumento da Medida Provisória é uma peça fundamental sobre a ótica de um bom presidencialismo de coalizão.

**Palavras-chave:** Crise, Governabilidade, Medida Provisória, Presidencialismo de Coalizão.

## **ABSTRACT**

This research aims to deepen the study of two extremely important themes for the functioning of Brazilian institutional powers: provisional measures and coalition presidentialism. Both were discussed as measures to face global crises. Therefore, it was necessary to produce a literature review so that we could map the studies carried out on the subject, then a documental quantitative research was produced on the provisional measures edited in the first two years of two different governments. The result of this research was the perception that the instrument of the Provisional Measure is a fundamental piece from the perspective of a good coalition presidentialism.

**Keywords:** Coalition Presidentialism, Crisis, Governability, Provisional Measure.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI-MC	Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF	Constituição Federal
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EC	Emenda Constitucional
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
SDR	Sistema de Deliberação Remota
STF	Supremo Tribunal Federal



## Lista de Figuras e Gráficos

Figura 1	Sucesso e Fracasso Presidencial antes e depois da EC.32/01.....	22
Figura 2	Total de MP enviadas ao Congresso Nacional.....	33
Figura 3	Medidas Provisórias convertidas em lei.....	34
Figura 4	Medidas Provisórias rejeitadas.....	35
Figura 5	Medidas Provisórias revogadas.....	36
Figura 6	Medidas Provisórias com sua vigência encerrada.....	37
Figura 7	Medida Provisória em tramitação.....	38

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
<b>1 MEDIDA PROVISÓRIA E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UM CASAMENTO NECESSÁRIO.....</b>	<b>12</b>
1.1 Apontamentos Metodológicos.....	12
1.2 O Contexto sociopolítico das medidas provisórias.....	13
1.3 A Medida provisória e a emenda constitucional nº 32/01.....	16
1.4 A Medida provisória como um dos instrumentos constitutivos do presidencialismo de coalizão no Brasil.....	18
1.5 A Presidência em ação por meio da medida provisória.....	21
<b>2 A MEDIDA PROVISÓRIA EM CONTEXTO E AÇÃO.....</b>	<b>26</b>
2.1 Como as medidas provisórias se operacionalizam?.....	26
2.2 Os principais usos e funções das medidas provisórias nos dois primeiros anos da oposição eleita.....	32
<b>3 AS DIFERENTES PERCEPÇÕES DO GOVERNO LULA E BOLSONARO SOBRE O ENFRENTAMENTO DE CRISES GLOBAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

No contexto de crise global enfrentada pelas atuais democracias é possível percebermos comportamentos variados ao analisá-las, uma vez que cada governo tende a se comportar de forma diferente no enfrentamento de crises globais, isto se dá tanto pelo regime que aquela democracia possui quanto pela estrutura e costumes de cada nação.

Na democracia brasileira, por exemplo, é possível afirmar que diante de uma crise global, é necessário observamos dois instrumentos sob a ótica de se obter um comportamento harmônico entre os poderes, tendo em vista que sem eles torna-se praticamente impossível alcançar uma governabilidade estável e, principalmente, um equilíbrio entre os poderes.

E neste trabalho, foi produzida uma análise a respeito da utilização de Medidas Provisórias sob a ótica de um presidencialismo de coalizão diante do enfrentamento de crises globais. Para tanto, foi necessário recortar um período a fim de se obter uma análise entre governos distintos, mas que tivessem alguma similaridade. Por isso, o período que se optou foram os dois primeiros anos do segundo mandato do governo Lula, o qual enfrentou uma grave crise financeira em 2008, e os dois primeiros anos de mandato do governo Bolsonaro, o qual ainda está enfrentando a pandemia causada pela Covid-19.

O objetivo dessa pesquisa é analisar algumas posturas acometidas pelos Chefes do Poder Executivo a partir da edição de Medidas Provisórias, além de discutir suas funcionalidades pois, conforme ficará demonstrado adiante, esta pode se comportar como um instrumento de cunho político e jurídico para conter crises, controlar e estimular tensões, tornando-se fundamental dentro de um regime de presidencialismo de coalizão.

Neste diapasão, os próximos capítulos estão dispostos de forma a apresentar mais claramente o objeto da pesquisa, seus apontamentos metodológicos, seguidos de uma breve contextualização e revisão de literatura a respeito da medida provisória e do presidencialismo de coalizão. Por fim, discutiremos o que realmente é uma Medida Provisória, seguido de uma captação de dados empíricos no que tange a utilização desse instituto pelos Presidentes e, então, discutirmos esses dados.

Por isso, no primeiro capítulo dessa pesquisa analisaremos o fortalecimento dos regimes jurídicos para entendermos a criação do controle de constitucionalidade para, então, compreendermos a utilização das Medidas Provisórias sob a ótica de um presidencialismo de coalizão.

Em seguida, por meio da utilização de textos e autores, apresentaremos o funcionamento desse instrumento constitucional de governabilidade, de tal modo que, posteriormente, possamos analisar de forma empírica o uso desse instituto pelos Presidentes escolhidos. O objetivo será demonstrar a importância do poder concedido a eles da edição de medidas provisórias

Por fim, discutiremos como cada governo optou pela utilização desse instrumento e se obtiveram sucesso no presidencialismo de coalizão vivido e sustentado por cada um deles, uma vez que o êxito das Medidas Provisórias está atrelado a estabilidade entre os poderes.

Portanto, ficará demonstrado nessa pesquisa a importância de estudarmos mais profundamente esse instrumento constitucional, principalmente em tempos de crises globais e diante deste cenário, este trabalho tentará responder a seguinte questão: quais os possíveis papéis das medidas provisórias no presidencialismo de coalizão brasileiro?

# 1. MEDIDA PROVISÓRIA E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UM CASAMENTO NECESSÁRIO

## 1.1. Apontamentos metodológicos

O instituto das Medidas Provisórias é uma importante ferramenta disponibilizada para o chefe de governo, sendo considerado um tema bastante explorado pela área jurídica e política. Para discuti-la percebeu-se a necessidade de produzir um mapeamento e estudo deste instituto em dois diferentes momentos: antes e depois da Emenda Constitucional n.º 32/01.

Assim, optou-se pela busca de textos acadêmicos em plataformas acadêmicas de credibilidade, como a SCIELO e CAPES, por exemplo. A partir desses sites, priorizou-se a busca por palavras como “Medidas Provisórias”, “Presidencialismo de coalizão”, bem como por “Judicialização da política” e “Politização da Política” por entender que todos estes tópicos, de alguma forma, apresentavam relação entre si.

Após explorar os autores desses textos, foi possível perceber um interesse em diferentes áreas de pesquisa sobre esse tema: (i) os autores do campo da Ciência Política, discutindo as Medidas Provisórias como um verdadeiro instrumento de governabilidade, assim como (ii) autores que prezam principalmente pela validade e eficácia das Medidas Provisórias a partir de uma análise estritamente jurídica sobre o direito processual e material, além de (iii) autores no campo da Sociologia, e que possuem o Direito como objeto de estudo e pesquisa, preocupando-se um pouco mais com os impactos causados pela implementação das Medidas Provisórias na sociedade.

Deste modo, após a revisão de literatura, procedeu-se à realização de uma pesquisa empírica quantitativa por meio do acesso e consulta a documentos públicos (medidas provisórias acessadas), de tal modo que aumentasse a compreensão sobre os usos e funções de uma medida provisória na implementação dos programas de governo do Chefe do Poder Executivo.

Todavia, devido às limitações temporais e variações que esse instrumento constitucional sofreu com o tempo, necessitou ser criado recortes de modo que atribuíssem maior sentido a análise acerca dos usos e funções desse instituto pelos Presidentes da República. Devido a isso, estabeleceu-se como recorte: os dois primeiros anos do mandato de cada governo analisado.

Além destas, outras similaridades também tornaram-se fundamentais à credibilidade do processo comparativo, como os Presidentes da República que: (i) tenham governado após a EC 32/01, (ii) tenham sido eleitos após oposição ao governo que o antecedeu, (iii) tivessem

enfrentado crises globais, (iv) apresentasse dados comparáveis em relação às edições de medidas provisórias no período de enfrentamento de crises suportadas.

Por fim, tornou-se necessário, após a captação dos dados de pesquisa, a busca por textos que apresentassem teorias explicativas dos fenômenos identificados, de tal modo que contribuíssem um pouco mais à compreensão do objeto aqui investigado.

## **1.2. Contexto sociopolítico das Medidas Provisórias**

Primeiramente, cabe destacar a importância do estudo do Judiciário de dois países em específico por terem vivenciado dois marcos históricos, sejam eles a Revolução Norte-Americana de 1787 e a Revolução Francesa de 1789, instruídas por um ideal liberal estes movimentos foram responsáveis pela criação de ordens constitucionais totalmente distintas uma das outras, mas completamente importante para o cenário mundial, tendo em vista que influenciaram a formação do Judiciário moderno de variados países.

Por um lado, temos a experiência francesa marcada por um ideal mais republicano, demonstrada pela não politização do seu Judiciário e por outro a experiência norte-americana, considerada mais liberal e marcada pela conferência de poder político ao seu Judiciário.

Desta forma, para entendermos a capacidade do poder de política do Judiciário moderno é necessário compreender a capacidade de controle dos atos normativos dos demais poderes, principalmente aqueles produzidos pelo parlamento (ARANTES, 2011), uma vez que por meio desse controle, o Judiciário estaria em pé de igualdade com os demais poderes.

Sendo assim, para considerarmos que determinado país possui a tripartição dos poderes de modo que estes sejam harmônicos entre si, é necessário que o Judiciário ao ser acionado possa de fato fazer o controle das normas vigentes. Pela via oposta, o Judiciário de um país que se limita a resolver apenas os entraves particulares não estaria em pé de igualdade com o Executivo e Legislativo, assemelhando-se apenas à um órgão público.

Nesse contexto, temos a França delegando por meio de suas constituições, atribuições ao seu Judiciário completamente limitadas a dirimir conflitos entre particulares, prestando, então, sua função jurisdicional restrita às áreas da Justiça Comum, cível e penal. Em contrapartida, temos nos Estados Unidos, sob a justificativa de proteger a liberdade individual e o direito à propriedade, um Judiciário constituído de forma maciça e altamente carregado de poderes políticos capazes de controlar os atos normativos expedidos pelas maiorias representativas.

Assim, temos, a expansão do controle de constitucionalidade das leis pelo século XX, no qual os Estados Unidos lideram esse processo, tendo em vista ter sido um dos pioneiros na

politização da justiça. Sob essa ótica, temos como exemplo a declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos do New Deal - pacote de medidas econômicas adotado em 1929 para suprimir os efeitos da crise - elaborados pelo presidente Roosevelt e aprovado pelo congresso, assim como o famoso caso do julgamento *Brown versus Board of Education*, na qual a Suprema Corte acabou com a segregação entre pretos e brancos dentro das escolas americanas.

Ademais, é possível perceber que dentro do sistema norte-americano o controle de constitucionalidade abordado é o difuso ou descentralizado, tendo em vista que todos os juízes integrantes do Judiciário têm condições de declarar a inconstitucionalidade de uma lei, de tal modo que as demandas que chegam à Suprema Corte advêm das instâncias inferiores através de recursos.

Por outro lado, podemos mencionar também os países europeus que demoraram um pouco mais para aderir a politização do Judiciário, no entanto, temos como o pioneiro europeu a Áustria, tendo Hans Kelsen como um de seus principais líderes. A fim de se evitar esse alto controle do Judiciário sobre questões macropolíticas, como ocorreu com os Estados Unidos, este novo modelo optou por concentrar mais as funções do seu Judiciário, criando, então, um órgão especial para a apreciação de demandas sob o viés do controle de constitucionalidade.

Nesse sentido, esse órgão adotaria um modelo de controle de constitucionalidade concentrado, tendo em vista que inibiria a participação das demais esferas do Judiciário, bem como limitaria o rol de legitimados para a proposição de ações diretas de inconstitucionalidade. Além disso, na sua composição como Corte, optou-se pela formação dos cargos tendo como critérios mais políticos, contando, então, com a participação do Presidente da República da República e do Legislativo. Portanto, no caso dos países europeus, pode-se perceber uma negativa quanto a entrega do poder de controle de constitucionalidade, se comparado com os norte-americanos, sendo certo de que apesar das Cortes Constitucionais terem cunho político, elas funcionam como uma espécie de “legislador às avessas”, declarando a validade ou não das normas constitucionais que são submetidas à sua apreciação (ARANTES, 2011).

Nesse diapasão, a adoção desses sistemas de controle de constitucionalidade pela América Latina se deu com a cessação dos regimes militares, onde os Judiciários puderam se restaurar. No caso do Brasil, embora a primeira constituição republicana de 1891 tivesse optado pelo sistema difuso, influenciado pelos Estados Unidos, percebeu-se que com o passar do tempo, que as demais constituições também adotaram, medidas pertencentes ao regime de controle concentrado, adotado pelos países europeus. Por isso é possível dizer que o Brasil se caracteriza como um sistema misto de controle de constitucionalidade.

Para Arantes (2011), o Supremo Tribunal Federal é considerado praticamente uma Corte Constitucional, pois conta com dispositivos de ação direta de inconstitucionalidade, o que não o deixa ser considerado apenas difuso. Por outro lado, ele não detém o monopólio das decisões que declaram a inconstitucionalidade de determinado dispositivo, dividindo essa competência com as demais instâncias e ainda que estas não declarem a inconstitucionalidade de determinada lei e apenas afastem a sua aplicabilidade ao caso concreto, não podem ser consideradas apenas como concentrado.

Nessa lógica, os resultados desse sistema misto de controle de constitucionalidade estão atrelados ao fato de que além da descentralização do modelo difuso, o Brasil é um dos pioneiros a aumentar significativamente o rol de legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade, aumentando de um legitimado para nove legitimados, conforme dispõe o artigo 103 da Constituição Federal de 1988.

Com esse significativo aumento, algumas consequências já puderam ser notadas a partir da década de 90, como o expressivo aumento dos conflitos que chegaram pela via difusa, que praticamente triplicaram entre os anos de 1990 e 2002 e a estabilização da proposição das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, representando o controle concentrado (ARANTES, 2011).

Neste momento, cabe destacar Ações Diretas de Inconstitucionalidade como uma importante ferramenta constitucional garantida pela Carta Magna, pois ao mesmo tempo em que pode ser utilizada pela defesa das minorias, ela possibilita que o Supremo Tribunal Federal funcione como uma espécie de conselheiro, fazendo com o que as ADINs sejam consideradas um verdadeiro instrumento estratégico de governo.

Ao se falar em Ações Diretas de Inconstitucionalidade utilizadas como um instrumento estratégico de governo, é importante salientar a participação em específico de um dos legitimados pelo artigo 103 da CF/88. Os partidos políticos com representação no Congresso Nacional utilizam esse instrumento como forma de afirmação e de opiniões e interesses minoritários dentro do executivo e legislativo federal (VIANNA et al., 2007).

Nessa lógica, segundo VIANNA (2007), quando a esquerda chega ao poder com o governo Lula notou-se uma queda abrupta na interposição de ADI pelos partidos de esquerda, sendo que estes eram os maiores responsáveis pela utilização desse recurso constitucional. Portanto, as ADI começam a ser utilizadas como uma forma de oposição e disputa política, tendo em vista que enquanto no governo de Fernando Henrique Cardoso a média de interposição desse recurso pelos partidos de direita era de uma ADI por ano, no governo Lula passaram para nove.



Posto isto, torna-se relevante dizer que a discussão a respeito do controle de constitucionalidade esta pautada em um debate sobre os mecanismos de freios e contrapesos, tendo em vista que se percebe cada vez mais os poderes usurpando competência de outros poderes para si.

É importante notar a utilização das Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre outro instrumento de governabilidade: o instituto das Medidas Provisórias. Pois neste caso a oposição faz jus ao instituto das ADI para questionar as decisões tomadas no âmbito do executivo federal, e devido a isso percebe-se que a cada troca de governo este instrumento é utilizado de forma diferente.

Ao destacarmos as Medidas Provisórias, é imprescindível dizer que tanto a base governista quanto a oposição o utilizam como um instrumento de governabilidade. Apesar disso quem mais se utiliza dele atualmente é a base governamental, e não mais a oposição como elucidado anteriormente.

Por essa ótica, deve-se dizer que esse instituto é polêmico, pois para alguns é visto como uma forma que o Executivo tem de impor suas vontades e suprimir a atuação do poder legislativo, enquanto para outros é visto como uma importante ferramenta de governabilidade. Desta forma, para melhor compreensão do instituto, nas próximas linhas serão brevemente destacados a trajetória que apresenta desde a sua origem, principalmente no que se refere aos seus desdobramentos jurídicos, haja vista que as Medidas Provisórias surgem na Constituição de 1967 e retornam na Carta Magna de 1988 continuando a produzir efeitos até os dias atuais, sendo que cada vez mais utilizadas.

### **1.3. A medida provisória e a Emenda Constitucional nº 32/01**

Conforme Figueiredo e Limongi (2001), alguns debates realizados na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 chamaram a atenção, um deles seria a respeito da utilização desse instituto e os critérios para sua recepção pela Constituição de 1988. Ou seja, as Medidas Provisórias só seriam aceitas caso tivessem como critério de utilização os quesitos de emergência e situações excepcionais. Isso se deu devido ao período pós-regime militar, período esse marcado pela redemocratização e fortalecimento do congresso nacional, tendo então os constituintes o objetivo de diminuir os poderes do Presidente. Entretanto, muitos parlamentares defenderam a permanência desse instituto, de acordo com os autores:

A maioria dos constituintes defendeu a ideia de que dotar o Executivo de poderes legislativos emergenciais e extraordinários era simplesmente responder aos reclamos dos tempos atuais. Em outras palavras. Segundo a opinião dos constituintes a se

expressar sobre o tema, executivos em sociedades modernas precisam e são dotados de instrumentos desse tipo. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001, p. 132).

Então, ao definir que esse instrumento seria recepcionado pela Constituição Federal de 1988, alguns requisitos foram adotados para que ocorresse a mudança necessária e, conseqüentemente, a redução dos poderes do Chefe do Executivo. Tais requisitos estariam ligado ao fato de que a utilização desse instrumento só se daria em situações de urgência, bem como a mudança do fato de que, anteriormente, o decreto-lei era dado como aprovado se não houvesse a apreciação da casa legislativa no prazo de sessenta dias, enquanto com a Constituição de 1988, caso o poder Legislativo não aprecie em trinta dias a Medida Provisória, esta será considerada sem eficácia.

Por isso, de acordo com o artigo 62 da Constituição, somente em caso de relevância e urgência o Presidente poderá editar uma Medida Provisória. Apesar disso, a Constituição não definiu o que realmente seria relevante e urgente, ficando, o Chefe de Governo responsável por interpretar este dispositivo. O que, conseqüentemente, acarretou no uso desenfreado desse instituto por todos os governos após a promulgação da CF/88.

O uso desenfreado deste instrumento constitucional estimulou os mais diversos autores a discuti-lo, dando ensejo ao surgimento de diversas teorias explicativas de seu objeto. Por exemplo, para NETO e TAFNER (2002) as MPs desencadearam-se em três teorias, a primeira delas seria o fato de que a edição de MPs representam uma verdadeira usurpação do Poder Legislativo; o segundo entende que o Congresso se encontra muito passivo diante da grande quantidade de emissão de MPs, mas não vê isso como um problema, uma vez que a agenda legislativa está esgotada e o instituto da MP surgiria como uma solução. Por fim, a terceira linha identifica a MP como um poderoso instrumento que consegue controlar a agenda legislativa de tal modo que isto não signifique o total controle de governo contra as preferências da maioria parlamentar.

Seguindo essa discussão, outro fator importante que chamou a atenção do Congresso na época foi a ausência de limitação da quantidade de reedições que o Presidente da República estava autorizado a fazer, bem como sobre a matéria que ele poderia dispor ao editar as Medidas Provisórias. Com a finalidade de obter um maior controle sobre esse instrumento, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 32 de 2001.

Essa emenda não só trouxe mudanças na forma procedimental de tramitação de uma Medida Provisória, mas também trouxe limitações de cunho material, tendo em vista as experiências que vivenciaram os três poderes após a promulgação da Constituição de 1988. Após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32, o Presidente da República ficou

limitado de editar Medidas Provisórias acerca de algumas matérias, tais como matérias de Direito Penal, Processual Penal, sequestro de Ativos Financeiros, dentre outros.

A propositura e implementação dessa Emenda se deu, como dito anteriormente, devido ao relacionamento vivenciado entre os poderes da federação, tendo como exemplo a questão do Plano Collor, no qual sequestrou os Ativos Financeiros da população, bem como pela Medida Provisória de nº 111/89, que versava sobre o instituto da prisão preventiva e teve como resposta a interposição pelo Conselho Federal da OAB a ADIN nº 162-1<sup>1</sup>.

Por outro lado, no que se refere a forma processual que as Medidas Provisórias entram em tramitação, a EC nº 32/01 também trouxe mudanças, no sentido de que antes as MPs tinham o prazo de 30 dias para serem analisadas pelo Congresso Nacional, sob pena de perderem a eficácia. Após a Emenda, esse prazo passou para 60 dias, podendo ser prorrogado por igual prazo e, decorrido o prazo sem apreciação, necessariamente seria trancada a pauta<sup>2</sup> na Casa Legislativa para a apreciação da MP.

Importante salientar que com o trancamento de pauta, além da obrigatoriedade de o Poder Legislativo apreciar aquela Medida Provisória, extinguiram os casos de MPs que ganhavam vigência sem apreciação do Congresso, o que demonstra que a EC. 32/01 foi uma forma encontrada pelo Poder Legislativo de obter um maior controle sobre o Poder Executivo.

A partir do contexto acima narrado, foi possível perceber uma inquietação de tanto de juristas quanto de acadêmicos a respeito do tema, sobretudo sociólogos e cientistas políticos que possuem o Direito como objeto de estudo e pesquisa. Isso porque, com o passar do tempo e uma maior utilização desse mecanismo, diversos autores começaram a apresentar diferentes reflexões sobre o instituto das MPs, aos quais serão brevemente destacados na revisão de literatura apresentada nos parágrafos seguintes.

#### **1.4. A medida provisória como um dos instrumentos constitutivos do presidencialismo de coalizão no Brasil**

No que diz respeito a literatura envolvida com o tema, para Neto e Tafner (2002), o presidencialismo brasileiro é um conjunto complexo onde ocorrem diversas delegações, uma

---

<sup>1</sup> Disponível no site do STF em < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14707476/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-162-df/inteiro-teor-103099709> > Acesso em: 10/08/2021

<sup>2</sup> Por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu, na sessão desta quinta-feira (29), o julgamento do Mandado de Segurança (MS) 27931, relatado pelo ministro Celso de Mello, e decidiu que o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados por conta de medidas provisórias (MPs) não analisadas no prazo de 45 dias, contados de sua publicação, só alcança projetos de lei sobre temas passíveis de serem tratados por MP.

vez que o eleitorado investe autoridade em três segmentos, sendo eles o Presidente, a Câmara dos Deputados e o Senado. E por estes motivos, delegam diversos poderes um para os outros, seja de maneira informal, quando não está disposto pela Constituição, e de cunho formal. Temos como exemplo (i) o veto Presidencial sobre uma determinada lei, caso em que o Executivo exerce poder de controle sobre o Legislativo, bem como (ii) a alteração ou rejeição de uma Medida Provisória, caso em que o Legislativo controla o Executivo. Além disso, temos também, (iii) a necessidade de revisão de uma casa legislativa para a outra, demonstrando um controle institucional para que uma casa verifique as ações da outra.

Sendo assim, para Figueiredo e Limongi (2001) um governo só consegue coordenar todas essas delegações, assim como possuir governabilidade, caso o presidente consiga controlar o seu poder de agenda - edição de MPs e requerimento de urgência em projetos de lei – e alinhar com os partidos que detém maioria no congresso, formando, assim, um acordo de coalizão. Isto é, o presidente conseguirá ter governabilidade, mas, ao mesmo tempo, terá que ceder à forças partidárias; nomeando, por exemplo, parlamentares para o seu gabinete presidencial.

Por isso, para Neto e Tafner (2002) o governo de Fernando Henrique Cardoso é considerado um mandato de presidência relativamente estável, pois o presidente conseguiu formar fortes bases de coalizão e ter sido o primeiro presidente a se reeleger no Brasil.

Em via oposta, temos o governo de Collor que veio de um partido que possuía minoria no Congresso Nacional e devido a isso encontrou dificuldades para formar um governo com coalizões, o que conseqüentemente acarretou em uma relação extremamente conflituosa entre Legislativo e Executivo. Para Figueiredo e Limongi (2001), por meio de uma coalizão multipartidária, o Chefe de Governo teria incentivos para editar Medidas Provisórias que atendessem o interesse da maioria parlamentar, de tal modo que ao ser enviada para apreciação da Casa Legislativa, por meio de um consenso, os parlamentares chegariam a um acordo sobre a necessidade de editar as MPs de acordo com os interesses dos seus eleitores.

Desta forma, devido a esse eficaz diálogo estabelecido entre as coalizões é possível perceber a adaptação dos parlamentares por meio da utilização de Medidas Provisórias como um instrumento de governabilidade. Segundo a literatura, é evidente que, caso a base governamental não se alinhe com o parlamento, a utilização desse instrumento acarretará em diversos conflitos.

Outro fato importante a ser questionada é a capacidade que os parlamentares têm em avaliar se uma Medida Provisória é melhor do que o *status quo*, pois para Neto e Tafner (2002), devido o tempo de um mandato de um parlamentar não ser muito extenso, a grande maioria não

é dotado de especializações em Políticas Públicas e devido a isso muitos não possuem conhecimento técnico. Ao analisarmos esse ponto de vista, inicialmente acredita-se que a resposta é no sentido de ser negativa quanto a capacidade dos parlamentares em saber o que é melhor para a sociedade civil; no entanto, percebe-se que em regimes democráticos adotou-se um instrumento de monitoramento do seu eleitorado, denominado como Alarme de Incêndio que é bastante relevante na compreensão deste fenômeno (NETO E TAFNER, 2002).

Este instrumento de monitoramento afasta a necessidade de o Congresso Nacional ser dotado de especializações e conhecimentos em Políticas Públicas para saber se uma Medida Provisória é melhor ou não do que o *status quo*, pois neste caso em tela bastaria que o Congresso escutasse o seu eleitorado para compreender os efeitos daquela MP. No entanto, o problema surge quando a própria Medida Provisória possa alterar o *status quo*, o que ocasionaria, de acordo com Limongi e Figueiredo:

[...] a promulgação de decreto [MP] implica a imediata alteração do *status quo*. Ao analisá-lo, o Congresso não opta entre o *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej, onde o símbolo > significa é preferido a. Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Congressistas podem ser induzidos a cooperar (2001).

Não obstante, os autores não observaram que após a edição de uma Medida Provisória pelo Presidente da República, está ainda poderá tramitar pelo Congresso Nacional por um período de até 120 dias, tempo suficiente para os congressistas escutarem possíveis reclamações, ou seja, alarmes de incêndio pela classe que sofrerá as consequências daquela Medida Provisória. O que torna, então, um mecanismo de monitoramento de baixo custo e muito eficiente, uma vez que o Congresso não apresenta a expertise necessária para lidar com essas situações.

Posto isso, para Neto e Tafner (2002) temos um comportamento antagônico do Congresso Nacional, pois essa alta taxa de reedição de MPs estaria ligada a um caminho que a maioria parlamentar adotou para conseguir obter informações a seu respeito e não ao desinteresse em apreciá-las. Isso porque, essa demora não ocorre para a apreciação de Medidas Provisórias que tem como objeto assuntos específicos da Administração Pública, o que não afetaria o eleitorado. Por outro lado, quando uma MP é capaz de influenciar a vida dos seus eleitores, temos um Congresso utilizando-se do mecanismo de incêndio de tal modo que só a partir da manifestação dos grupos sociais afetados, ele emitiria sua visão sobre a MP.

Para aprofundarmos mais a respeito do presidencialismo de coalizão é necessário entendermos que este assunto está intrinsicamente ligado aos atos de governo no que diz respeito a edição e reedição de Medidas Provisórias. A fim de se entender como são formadas as coalizões no Brasil, os autores Neto e Tafner (2002) optaram por adotar uma metodologia comparativa entre os modelos de coalizão europeus e, uma vez que na coalizão de modelos europeus as cadeiras ministeriais são distribuídas de forma proporcional à representação dos partidos, enquanto no Brasil isto não ocorre devido a faculdade constitucional que os Presidentes têm em nomear seus ministros sem se ater a esse quesito de proporcionalidade.

Para NETO (2000), o sinônimo de solidez legislativa no Brasil está atrelado ao fato dessa correspondência ministerial proporcional que o Chefe do Executivo pode optar ao nomear suas cadeiras ministeriais. Para demonstrar isso, o autor criou um índice denominado de taxa de coalescência do gabinete, no qual diz respeito com a relação entre Executivo e Legislativo.

Sendo assim, para o autor a formação de um gabinete de coalizão sólido estaria ligado ao fato de que essa taxa de coalescência estaria relacionada de forma negativa com a edição de Medidas Provisórias em sua forma original e correlacionado de forma positiva com o número de projeto de lei enviado ao Congresso Nacional.

Por isso, para Neto e Tafner (2002), os aspectos de um governo sólido de coalizão podem ser demonstrados pelo diálogo entre Executivo e Parlamentares. Desta forma, este diálogo pode corrigir ou aprimorar os dispositivos por meio de reedição de MPs com alteração no texto. Em via oposta, quando temos um fraco governo de coalizão temos o Chefe do Executivo utilizando-se dos recursos proporcionados pela Medida Provisória em sua forma original, demonstrando, uma falta de diálogo entre os poderes.

### **1.5. A presidência em ação por meio da medida provisória**

Seguindo essa lógica, ficou demonstrado que a partir do momento que não se forma uma base de coalizão, a tensão entre os poderes aumenta consideravelmente. Devido aos diversos problemas ocorridos em detrimento da utilização do instituto da Medida Provisória, que acabaram por gerar tensão entre os poderes, como ocorreu no governo Collor, tornou-se necessária a implementação da Emenda Constitucional nº 32, que também foi objeto de estudo por alguns autores. Neste contexto, é possível dizer que segundo Da Ros (2008) ele enxergou essa EC como uma forma de fortalecimento do Poder Legislativo. Outro fator importante é a questão da alteração da Resolução de nº 01/89 pela Resolução nº 01/02, no qual alterava a quantidade de integrantes da Comissão Mista - órgão responsável por emitir pareceres sobre as Medidas Provisórias - passando de 12 integrantes para 24, o que nos leva a crer que há um

maior interesse do Congresso sobre o instituto das MPs, já que abriria vagas para mais partidos participar da Comissão.

Não obstante, para podermos comparar se houve esse fortalecimento ou não do Parlamento sobre o Executivo, é necessário avaliarmos alguns dados sobre o sucesso ou insucesso do Presidente entre os períodos anterior e posterior a EC 32/01. Sendo assim, para DA ROS (2008), o primeiro quesito avaliado é o sucesso do Presidente em legislar por meio de MP, demonstrando que houve uma estabilidade entre os períodos anteriores e posteriores à Emenda Constitucional, conforme demonstrado na figura 1:

**Figura 1:**

**TABELA 4 – SUCESSO E FRACASSO PRESIDENCIAL NA APROVAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS, ANTES E DEPOIS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 32/2001**

	<b>ANTES DA EC 32/2001 (155 MESES)</b>	<b>APÓS A EC 32/2001 (61 MESES)</b>	<b>TOTAL</b>
Sucesso	535	258	793
Presidencial	86,4%	87,7%	86,9%
Fracasso	84	36	120
Presidencial	13,6%	12,3%	13,1%
Total	619	294 <sup>13</sup>	913

FONTE: o autor, a partir de BRASIL. Presidência da República (2006); BRASIL. Câmara dos Deputados (2006).

**Fonte: DA ROS, 2008.**

Segundo DA ROS (2008), o próximo quesito demonstrou outra surpresa, uma vez que a apresentação das Medidas Provisórias também não diminuiu após a EC. nº 32, ao contrário, elas aumentaram. Isto ocorreu devido a restrição que a Emenda trouxe no que tange a reedição das MPs, impossibilitando a alteração unilateral do *statu quo*, acarretando, então na apresentação das MPs em sua forma originária, o que de certa forma centralizou ainda mais a produção legislativa do Presidente.

Pode-se dizer, segundo Abramovay (2010), que graças aos mecanismos de freios e contrapesos advindos com a Emenda Constitucional, mostram que 68% das Medidas Provisórias aprovadas pelo poder Executivo sofreram interferência e emendas do Poder Legislativo, o que nos permite concluir que o Executivo não consegue utilizar o mecanismo da Medida Provisória para interpor suas vontades unipessoais.

Portanto, é possível notar uma maior participação do Congresso Nacional após a edição da Emenda Constitucional e além disso, pode-se perceber o aumento do número de MPs apresentadas o que conseqüentemente gera alteração da MP em alguma das casas (ABRAMOVAY 2010).

Outro fator importante, é que com o advento da Emenda Constitucional, ocorreram algumas mudanças quanto a atuação do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que em momento anterior a aprovação da EC 32, o STF atuava somente quando havia conflito entre os outros poderes - Legislativo e Executivo - sendo certo que não havia a necessidade da apreciação das MPs pelo Congresso Nacional. Desta forma, após a Emenda o conflito ficaria apenas entre o chefe do Executivo e o Congresso, afastando, então, o STF e demonstrando uma certa tendência de redução do controle sobre as Medidas Provisórias (DA ROS, 2008). Devido a isso, é interessante notar algumas das manifestações do Supremo Tribunal Federal no que se refere ao poder de editar Medidas Provisórias concedidas aos Presidente da República.

Observou-se que a primeira manifestação do STF sobre o poder conferido ao chefe do Executivo em editar decretos ocorreu em 1967, por meio da interposição do Recurso Extraordinário nº 62.739<sup>3</sup>, o qual questionava acerca dos critérios de urgência e interesse relevante para poder editar um decreto-lei dispostos pela Constituição da época. Ocorre que, no caso em tela, o STF optou por conceder e entender que esses critérios dotariam de discricionariedade e cunho político, deixando o Presidente responsável por entender o que seria urgente e relevante com posterior chancela do Poder Legislativo.

Desta maneira, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal, em pleno regime militar, optou por se afastar do conflito e deixar de apreciar os atos de governo do Executivo, entregando esta responsabilidade inteiramente ao Legislativo, poder este que estava enfraquecido durante o regime militar.

Nesse sentido, os decretos-lei foram bastante utilizados nos próximos anos. Ocorre que com esse posicionamento do STF, firmou-se uma jurisprudência que até então tinha forte tendência a se manter no regime democrático instaurado pela Carta Magna de 1988, uma vez que o instituto da Medida Provisória e seus critérios para utilização foram recepcionados praticamente em sua integralidade e igualdade se comparados à Constituição de 1967.

No entanto, percebeu-se que essa jurisprudência e inércia do Supremo Tribunal Federal seria abolida depois do julgamento da ADI nº 162-1, movida pelo Conselho Federal da OAB contra a Medida Provisória de nº 111/89, a qual versava sobre a legislação processual penal. No caso em tela, o STF posicionou-se, ainda que de forma tímida, no sentido de que mesmo que o poder de discricionariedade aos critérios de urgência e relevância sejam do Presidente da República, caberá o controle do Poder Judiciário, como ficou descrito nas palavras do acórdão, tendo como o relator Ministro Moreira Alves:

---

<sup>3</sup> Disponível no site do STF em < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/668445/recurso-extraordinario-re-62739-sp/inteiro-teor-100394343?ref=juris-tabs> >. Acesso em: 10/08/2021.



Os conceitos de relevância e urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quanto ao excesso do poder de legislar, o que, no caso, não se evidencia de pronto. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1993).

Percebe-se que de acordo com o acórdão, o STF não definiu a forma como esse controle seria feito, bem como não identificou quais parâmetros adotaria para identificar possível abuso de poder quanto ao excesso em legislar por parte do Presidente. A partir disso, criou-se duas formas de interpretar esses critérios, a primeira partiria do princípio de que esses critérios estariam sujeitos somente ao poder discricionário do Presidente e não estariam sujeitos a competência do STF; enquanto a segunda voltaria ao julgamento da ADI nº 162-1, afirmando o caráter residual de controle desses critérios por parte do Judiciário.

Por fim, outro fator importante quanto ao controle do Supremo Tribunal Federal sobre esse instituto é a questão do próprio funcionamento de uma Medida Provisória, pois o STF vê muito dos seus processos sobre esse assunto perdendo o objeto da ação, tendo em vista que toda vez que uma MP é reeditada ou convertida em lei, a MP originária deixa de ter vigência e não produz mais efeito, fazendo com que aquela Corte não possa mais julgar o caso concreto.

Além disso, para DA ROS (2008), o Supremo Tribunal Federal mesmo que tenha aberto a possibilidade de controlar o instituto das Medidas Provisórias e seus critérios para a utilização, entendeu que o STF não está efetuando esse controle com rigor, ao contrário, o tribunal tendeu a restringir sua efetiva participação, deixando que o legislativo permaneça com mais controle sobre esse instituto.

Após todo o mapeamento acerca do tema até aqui produzido, percebeu-se ser de fundamental importância o instituto da Medida Provisória como um instrumento de governabilidade, principalmente à consolidação das coalizões. Além disso, a tensão que gerou entre os poderes e a forma com que o sistema brasileiro optou para lidar com esse tema nos faz refletir diretamente ao sistema de freios e contrapesos vigentes. E para melhor entender este processo, no capítulo seguinte a presente pesquisa abordará a utilização do instituto da Medida Provisória e todos os seus desdobramentos em um certo período de tempo, os dois primeiros anos do governo de Luiz Inácio da Lula Silva e os dois primeiros anos do governo de Jair Messias Bolsonaro.

Importante dizer que se optou por esses dois governos, além do período determinado, a partir de algumas importantes semelhanças que serão brevemente descritas e que nos permite notar a forma que os presidentes se utilizaram desse instituto, uma vez que, em ambos os

governos, os presidentes assumiram-se como oposição às bases governistas e tiveram que construir maioria parlamentar, além do fato de enfrentarem uma grave crise mundial.

Neste diapasão, o Presidente Lula teve que lidar com uma das piores crises econômicas desde a grande depressão de 1929, uma vez que o mercado imobiliário dos Estados Unidos sofreu com uma grande especulação e teve como consequência o despencamento da bolsa de valores, levando o mundo inteiro ao colapso financeiro. E por outro lado, o Presidente Jair Bolsonaro teve que lidar com a pior crise sanitária do século, que infelizmente ceifou a vida de milhares de pessoas e até o presente momento não foi totalmente combatida. Apesar de serem crises bem distintas uma da outra, percebeu-se a carência de estudo no que se refere a tais períodos, bem como a inquietação de estarmos lidando com governos totalmente antagônicos em suas ideologias, o que será mais bem discutido no próximo capítulo.

## **2. A MEDIDA PROVISÓRIA EM CONTEXTO E AÇÃO.**

Como elucidado anteriormente, o objetivo da presente pesquisa será demonstrar como dois Presidentes da República, em contextos sociopolíticos totalmente distintos, se utilizam do instrumento da Medida Provisória para facilitar a sua governabilidade sobre a ótica de um presidencialismo de coalizão.

Por isso, o período que se optou por analisar é o início do mandato presidencial, mais precisamente os dois primeiros anos, tendo em vista que os dois governos apesar de possuírem ideologias diferentes possuem uma similaridade quanto ao fato de suas campanhas políticas afirmarem que não se filiariam e nem fariam a velha política de se aliar com a base governista.

Sendo assim, apesar de existirem diversos métodos para compreendermos o comportamento dos governos mediante uma grave crise global, optou-se nessa pesquisa pela escolha do instrumento das Medidas Provisórias, pois além de ser um instrumento com força de lei, possui também dois critérios para o seu uso, a urgência e a relevância. Desta forma, o presente capítulo analisará todo o contexto e fundamentação do instituto das Medidas Provisórias, além de apresentar dados empíricos capazes de explicar como cada governo se utilizou desse instrumento e, finalmente, compreender se a Medida Provisória é um instrumento de cunho jurídico ou político.

### **2.1. Como as medidas provisórias se operacionalizam?**

Inicialmente, é importante destacarmos que as medidas provisórias representam uma variação do antigo decreto-lei e tiveram como inspiração a Constituição Italiana, que também previa a utilização de um ato normativo expedido pelo Presidente para que instituísse uma medida com força de lei em situações que demandassem necessidade e urgência.

Por isso, devido essa linha de raciocínio e o fato do momento histórico anterior a promulgação da Constituição de 1988 advir de um regime militar, o constituinte de 1988 optou por adotar em nossa Carta Magna uma variação do antigo decreto-lei utilizado pelos militares que estavam no poder.

No entanto, devido a esse poder discricionário efetivado para o Chefe do Executivo tornou-se necessário restringir e impor limitações para que os poderes pudessem trabalhar com harmonia entre si. A Emenda Constitucional nº 32 foi promulgada em 2001 com esse propósito, o que nos impõe a discussão um pouco mais detalhada sobre seus desdobramentos, logo a seguir. O instrumento das Medidas Provisórias está regulamentado pelo artigo 62 da

Constituição Federal<sup>4</sup>. Sobre isso, é importante notarmos que a EC nº 32 trouxe consigo diversas alterações, uma delas é sobre o tempo de vigência da Medida Provisória, conforme dispõe o §3º e §7º, pois, após editada, ela permanecerá em vigor pelo prazo de 60 dias podendo ser prorrogados por igual prazo.

O prazo começará a ter efeito a partir do momento em que a Medida Provisória for publicada; todavia, percebeu-se outra mudança com a edição da EC nº32, anteriormente as casas legislativas poderiam ser convocadas extraordinariamente durante o recesso parlamentar para que pudessem deliberar a respeito da MP pelo prazo de 5 dias, e atualmente tal fato não é mais possível, ficando, então, suspenso o prazo durante o recesso parlamentar.

Outra importante questão relacionada ao prazo diz respeito à urgência constitucional, inovação imposta pela EC nº32, na qual passados 45 dias daquela Medida Provisória sem apreciação do Congresso, a mesma entrará em urgência e trancará as demais pautas legislativas para que então possa ser analisada.

Concluída a discussão sobre os prazos a respeito da Medida Provisória, torna-se de igual importância analisarmos o seu trâmite pelo Congresso. Nesse diapasão, após a edição da Medida Provisória pelo Presidente, este ficará responsável por encaminhá-la para o Congresso por meio de mensagem presidencial que, conseqüentemente, ficará responsável por encaminhar o ato normativo para uma comissão mista de Deputados e Senadores para que possam, em primeiro lugar, emitir parecer a seu respeito da MP, de acordo com o disposto no art. 62, §9º da Constituição Federal.

Vale lembrar que as comissões mistas de Medida Provisória são temporárias, uma vez que são criadas especificamente para aquela MP editada, e após sua aprovação ou perda de vigência a comissão se extingue. Interessante ressaltarmos também que após a edição da EC nº 32 e da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, o número de Senadores e Deputados que componham a comissão foi aumentado, passando, então, para 12 parlamentares por casa, além de seus suplentes.

Isto se deu devido ao fato de oportunizar um debate mais democrático, com diferentes partidos e ideologias, acerca do tema, bem como ao fato de oportunizar ao congresso uma maior fiscalização acerca do tema, além de possuir, desta forma, um maior poder de barganha sobre

---

<sup>4</sup> 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.

§ 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.

§ 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.

o instrumento constitucional, demonstrando, de fato, uma maior participação da câmara dos deputados e do senado no que diz respeito a tramitação de uma MP.

Após a análise da comissão mista e a emissão do seu parecer, o ato normativo passará para a Câmara dos Deputados, que ficará responsável, antes mesmo de julgar o mérito da MP, por analisar os critérios constitucionais para ver se há relevância e urgência para a edição da MP. Depois de aprovada por maioria simples pelos deputados, o ato normativo será encaminhado para o Senado, o qual também deverá analisar se há ou não a presença dos critérios constitucionais, para então decidir acerca do mérito da MP. Sendo aprovada sem nenhuma alteração pelas casas, a Medida Provisória será convertida em lei, denominando-se como lei de conversão, e deverá ser promulgada pelo Presidente do Senado e, posteriormente, publicada pelo Presidente da República.

Em relação ao seu trâmite no Congresso Nacional, existem ainda mais três possibilidades acerca do trâmite da MP, (i) a possibilidade de aprovação pelo Congresso Nacional com alteração no texto, (ii) rejeição expressa da MP pelo Congresso ou (iii) rejeição tácita da MP que não foi colocada para votação no prazo de 60 dias.

Com isso, por meio da resolução nº 2 de 1989, que dispõe acerca da regulamentação da apreciação das Medidas Provisórias, pode-se perceber que o legislador criou a possibilidade de incluir emendas nas MPs que irão restringir ou ampliar o seu conteúdo. Ressalte-se que, é proibido a criação de novo conteúdo que divirja com o do ato normativo, ainda que em sede de emendas e sob a alegação de esclarecer a matéria anteriormente discutida, cujo objetivo principal é impedir que o legislador utilize esse instituto de forma desenfreada.

Uma vez que é proposta alguma emenda a MP deverão os parlamentares apresentarem texto regulamentador a fim de se estabelecer segurança jurídica para os efeitos criados com a MP em sua forma originária, tendo em vista que uma vez publicada já começa a surtir efeitos. Sendo assim, caso o Congresso Nacional aprove a MP e a transforme em projeto de lei de conversão, a mesma deverá ser encaminhada para o Presidente da República para que então possa sancionar ou vetar, conforme suas atribuições constitucionais.

Em via oposta, poderá o Congresso Nacional rejeitar expressamente a MP, que perderá seus efeitos de forma retroativa, e conforme dito anteriormente, pelo fato de a MP produzir efeitos imediatamente, caberá também ao Congresso redigir um texto para que regulamente os efeitos produzidos até então por esse ato normativo.

Importante dizer que de acordo com o entendimento majoritário da doutrina e do Supremo Tribunal Federal, uma vez a MP é rejeitada pelo Congresso, não poderá o Presidente

na mesma sessão legislativa<sup>5</sup> apresentar outra MP que contenha o mesmo conteúdo da MP rejeitada, visto que isso evitaria a apreciação do legislativo em analisar matéria igual e ter que regulamentar os efeitos produzidos novamente pela MP que já fora rejeitada (MORAES, 2019).

Por fim, teremos a rejeição tácita da MP caso o Congresso Nacional não vote sobre a Medida Provisória apresentada e a mesma tenha o seu prazo de no máximo 120 dias encerrado. Outro caso relevante diz respeito a rejeição da MP por parte do Congresso e as relações jurídicas que esse ato normativo construiu durante seu tempo de vigência pois, conforme dito anteriormente, a MP perde sua eficácia quando é rejeitada expressamente ou quando não é apreciada dentro do prazo constitucional, cabendo ao Poder Legislativo disciplinar todas as relações jurídicas que essa MP concretizou, por meio de Decreto-Legislativo.

Todavia, caso o Congresso Nacional não edite o decreto-legislativo no prazo de 60 dias após a perda de eficácia da MP, a mesma continuará produzindo efeitos entre as partes que já construíram alguma relação jurídica que, apesar de se tratar de uma excepcionalidade terá efeito ex nunc. Pode-se perceber aqui um resquício do antigo decreto-lei emanado pelo Presidente, pois naquela época, caso o Legislativo não apreciasse sua MP a mesma era convertida em lei automaticamente, permitindo que o Presidente impusesse suas vontades pessoais.

Não obstante, o decreto-lei não se faz mais presente no nosso regime jurídico, embora o seu estudo possibilite analisarmos as diferenças presentes entre os institutos. Na medida em que os critérios para o uso do decreto-lei se davam de forma alternada, ou seja, poderia ser apenas um caso urgente ou apenas um interesse público relevante, percebemos que nas MP os critérios deveriam ser necessariamente acumulativos.

Por outro lado, no que tange a possibilidade de uso, os decreto-lei tinham como condição a incorrência de aumento de despesas, onde a lei estipulava as matérias pela qual o decreto poderia regulamentar, enquanto no instituto das MP a sua utilização não depende do aumento de despesas, além de poder versar sobre todas as matérias, com exceção apenas às vedações dispostas no art. 62.

Nesse diapasão, as vedações impostas pelo art. 62 advieram com a Emenda Constitucional nº 32, fruto de um relacionamento desgastado entre os poderes devido à alta discricionariedade acumulada pelo Chefe do Executivo, por isso as limitações foram necessárias para haver um equilíbrio entre os poderes. Por isso, passaremos então a análise de cada proibição disposta na Constituição.

---

<sup>5</sup> Sessão Legislativa é o período anual, em que o Congresso se reúne anualmente, com início em 02 de fevereiro e recesso a partir de 17.07, com retorno em 01.08 e encerramento em 22.12. E, por fim, por período legislativo revelam-se os períodos semestrais.

Em primeiro lugar, temos a questão do Direito Político, haja vista que a MP não poderia mais abordar temas que envolvessem nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral. Para Mendes (2012), o termo cidadania estaria ligado ao direito de participação do cidadão na sua vontade política e controle de administração, exercendo essa atividade por meio de voto, ação popular e direito de petição.

Em segundo lugar, temos a proibição da MP versar sobre a organização do judiciário e do Ministério Público, disposta pelo art. 62, § 1º, I, alínea “c” da CF, uma vez que a competência será de Lei Complementar, demonstrando a importância de termos um bom funcionamento do Parquet e dos tribunais.

É possível citar também o fato de as Medidas Provisórias versarem sobre leis orçamentárias, tema esse que já vinha sendo discutido antes mesmo da aprovação da EC nº 32, tendo em vista que para se aprovar os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares precisariam da chancela do Congresso, gerando uma incompatibilidade natural caso fosse regulamentado por Medida Provisória.

Adicionalmente, temos também a impossibilidade da edição de Medida Provisória no que diz respeito às matérias que são reservadas por competência de lei complementar. Ou seja, aqui o constituinte entendeu que essas matérias possuem maior complexidade e por isso necessitam de um quórum maior à sua aprovação, tornando-se incongruente deixar que o instituto das MP regule esses assuntos, tais como os direitos individuais.

Há também, conforme já mencionado anteriormente a impossibilidade de as MPs regularem matéria de direito penal e processual penal e processual civil. Essa foi uma proibição decorrente do desgaste de alguns Presidentes editando atos normativos nessa área, o que gerava de fato uma insegurança jurídica devido ao caráter temporário que uma MP possa ter. Nessa lógica, temos também a proibição quanto ao confisco de poupança, mais uma vez criado pelo constituinte devido aos traumas vividos no passado, por isso fica expressamente proibido o uso de MP para detenção ou sequestro de bens, poupança popular ou qualquer ativo financeiro.

Do mesmo modo, há a impossibilidade de a MP instituir ou majorar impostos, pois após a EC nº 32, decidiu o constituinte que a fim de se respeitar o princípio da anterioridade – forma adotada pela constituição para dar previsibilidade das cobranças ao contribuinte – a MP só poderia produzir seus efeitos no próximo exercício financeiro e desde que tenha sido convertida em lei até o último dia do exercício em que foi editada, ou seja, aqui teremos uma MP funcionando como um projeto de lei.

Ainda sobre os impedimentos, em respeito ao princípio da separação dos poderes, temos a impossibilidade de a MP tratar de assuntos de competência exclusiva do legislativo, tais como

MP tratando sobre fixação de remuneração de juízes ou cargos dos serviços legislativos, bem como não poder autorizar referendun ou convocar plebiscito.

Por fim, é possível destacar ainda a incapacidade de o Presidente reeditar uma MP que já tenha sido rejeitada pelo Congresso Nacional, entendimento firmado pelo STF ao julgar a ADI-MC 293<sup>6</sup>. No entanto, com o advento da EC nº 32 estipulou-se que poderá a MP ser reeditada e apresentada novamente somente na próxima sessão legislativa.

Outra temática muito relevante dentro do instituto das Medidas Provisórias tem a ver com a possibilidade de a mesma sofrer controle de constitucionalidade, uma vez que se assemelha às leis e atos normativos. Com isso, o controle jurisdicional da MP poderá ser feito diante de sua matéria, como também diante a questão do critério de urgência e relevância.

Os critérios de urgência e relevância merecem uma especial atenção tendo em vista que já se debatia esse assunto na utilização do decreto-lei instaurado pela constituição de 1967. Sendo assim, o Supremo Tribunal Federal se manifestou contrariamente à intervenção na esfera do poder discricionário do Chefe do Executivo, em razão do princípio da autonomia dos poderes. No entanto, entendeu-se que caso houvesse desvio de finalidade ou abuso de poder de legislar, caberia então, ao STF intervir nesse poder discricionário pertencente ao Presidente. A corte optou por esse entendimento em razão de o Presidente poder incorrer em abuso do poder ao legislar, conforme entendimento do Ministro Celso de Mello:

A mera possibilidade de avaliação arbitrária daqueles pressupostos (relevância e urgência), pelo Chefe do Poder Executivo, constitui razão bastante para justificar o controle jurisdicional. O reconhecimento de imunidade jurisdicional, que pré-excluisse de apreciação judicial o exame de tais pressupostos, caso admitido fosse, implicaria consagrar, de modo inaceitável, em favor do Presidente da República, uma ilimitada expansão de seu poder para editar medidas provisórias, sem qualquer possibilidade de controle, o que se revelaria incompatível com o nosso sistema constitucional. (MORAES, 2003).

Quanto ao controle de constitucionalidade de fato, caso uma MP enviada para o Congresso não tenha manifestação do mesmo e ela vier a ser reeditada ou convertida em lei, o STF entendeu que o autor ao entrar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade deverá fazer um aditamento de pedido de extensão, acrescentando, a nova medida provisória ou a lei de conversão (MENDES, 2012) Isto se deu devido a eficácia limitada que uma MP tem, pois caso ela não tenha nenhuma alteração material, mesmo após perder sua vigência como uma Medida

---

<sup>6</sup> Disponível no site do STF em < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2907836/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-293-df>> Acesso em: 20/10/2021.



Provisória e vier a ser convertida em Lei de Conversão, ainda assim poderá ser objeto da análise jurisdicional do STF.

Por fim, no que se refere à utilização da Medida Provisória pelos Estados e Municípios, a Constituição de 1967 deixou bem explícito a proibição da utilização de decretos-lei por outros entes federativos; no entanto, o novo texto constitucional silenciou-se a respeito da possibilidade. Em razão disso, é permitido a utilização de MP pelos outros entes da federação, desde que haja previsibilidade na Constituição Estadual e, no caso dos Municípios, que possua também, uma regulamentação por lei orgânica municipal. Alguns Estados no Brasil adotam o instituto da MP em suas constituições, tais como o Tocantins, Santa Catarina e Acre.

Dito isso, o entendimento do funcionamento desse instrumento constitucional torna-se fundamental para darmos continuidade nesse estudo, uma vez que esse instituto funciona como um instrumento de governabilidade, e por isso passaremos então a estudá-lo na prática durante os dois primeiros anos de mandato dos presidentes escolhidos.

## **2.2. Os principais usos e funções das medidas provisórias nos dois primeiros anos da oposição eleita**

Após as explicações até aqui elucidadas e a compreensão de uma Medida Provisória quanto ao seu trâmite perante o Congresso Nacional, passaremos então a análise empírica desse instituto, a fim de se esclarecer os principais usos de uma medida provisória principalmente nos primeiros anos de governo da base oposicionista eleita, além das funções que são capazes de cumprir.

Conforme mencionado anteriormente, a finalidade desse trabalho é demonstrar como dois presidentes, nos dois primeiros anos de seus mandatos, utilizaram-se desse instituto no enfrentamento de crises globais, quais sejam a crise financeira de 2008 e a pandemia da Covid-19 em 2020.

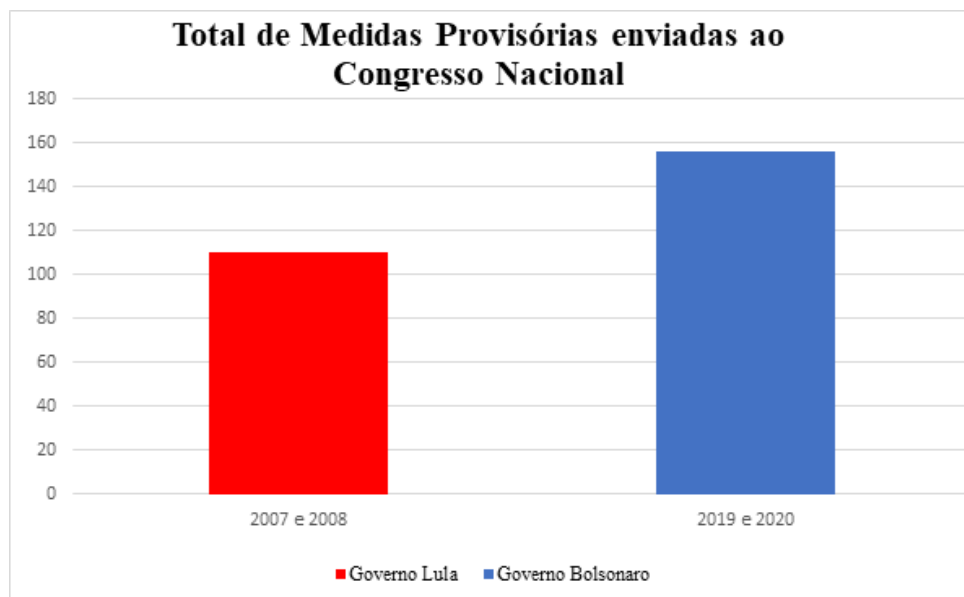
No que concerne a crise financeira mundial de 2008 que atingiu o governo Lula, a mesma teve sua origem nos Estados Unidos devido ao aumento de empréstimos efetuados pelos bancos sem que necessitassem de comprovação de renda, visando, principalmente, o financiamento de compra de imóveis. No entanto, devido à alta procura por imóveis, acabou resultando na bolha imobiliária que acarretou no aumento dos juros aos empréstimos, iniciando, então, a descapitalização de vários bancos e gerando um caos enorme na economia mundial.

Já a pandemia do Covid-19 que atingiu o governo Bolsonaro teve seu início na China e devido ao rápido contágio, rapidamente se espalhou pelo mundo inteiro devido ao grande fluxo de pessoas entre os continentes. Sendo assim, a única forma de proteção ao vírus antes do

surgimento da vacina era a imposição de medidas restritivas, tais como a quarentena e o fechamento de variados ramos da microeconomia e macroeconomia, gerando, então, uma grave crise sanitária com mais de um milhão de mortos espalhados pelo mundo, assim como uma alta taxa de desemprego e miséria.

A hipótese a ser destacada com a presente pesquisa é a de que a Medida Provisória funciona como um instrumento facilitador de governabilidade dentro da lógica de um presidencialismo de coalizão. Sendo assim, inicialmente, serão analisados o número total de Medidas Provisórias enviadas para o Congresso Nacional durante os dois primeiros anos de mandato do governo Lula e Bolsonaro, conforme poderá ser notado na figura a seguir:

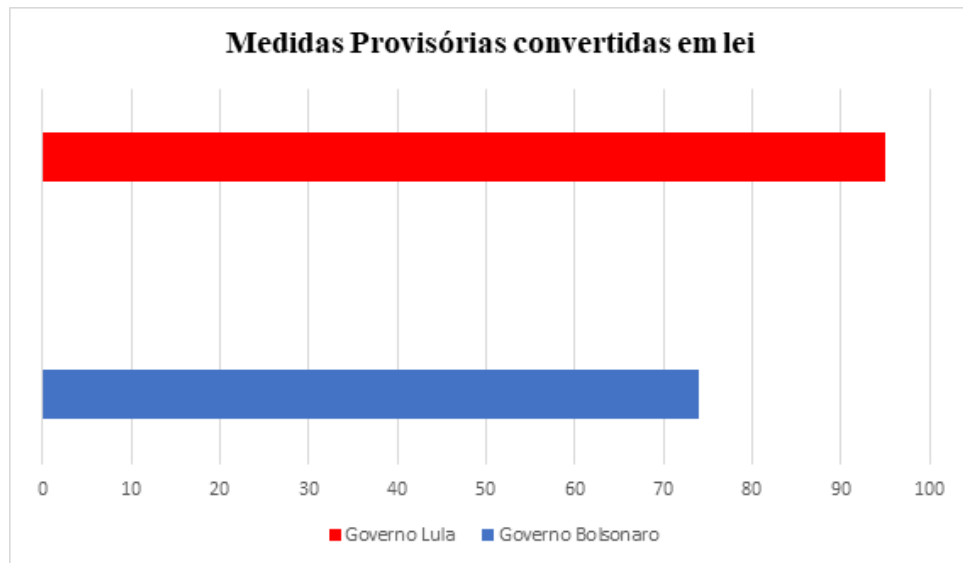
**Figura 2**



**Fonte:** Planalto.gov

Percebe-se que no gráfico acima o governo Bolsonaro encaminhou 156 Medidas Provisórias para o Congresso Nacional, enquanto o governo Lula enviou 110 MP, algumas explicações podem ser discutidas no que diz respeito a diferença do número de MPs enviadas por cada presidente, sendo certo que uma delas pode estar relacionada ao fato de o Bolsonaro tentar implementar suas pautas de programa de governo com o objetivo de agradar o seu eleitorado, pouco importando se suas MP serão ou não aprovadas, como também poderá ter relação com a existência ou não de uma base forte de coalizão dentro do governo.

O próximo gráfico nos mostrará de fato quantas Medidas Provisórias foram convertidas em lei, conforme a figura 3.

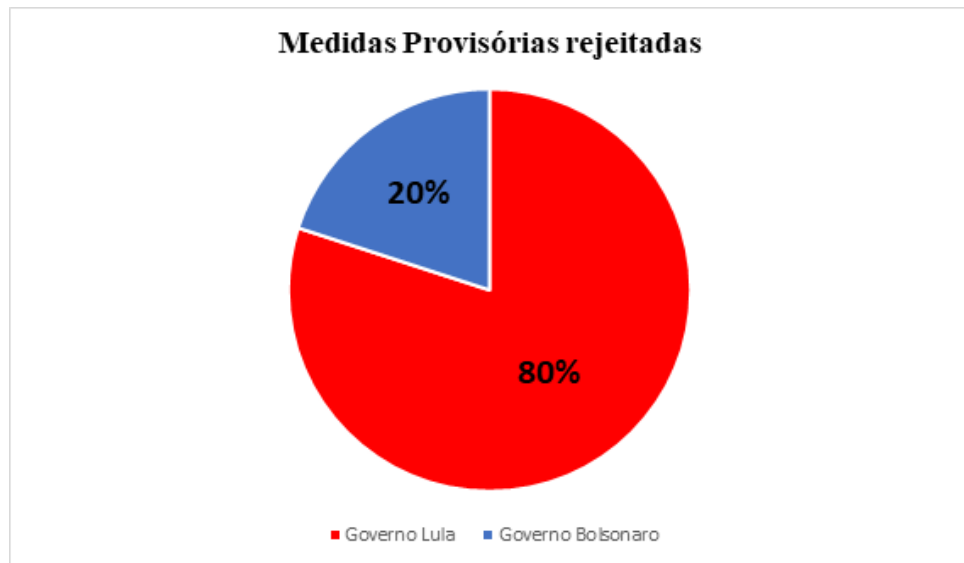
**Figura 3:**

Fonte: Planalto.gov

No gráfico acima, notou-se que das 156 Medidas Provisórias encaminhadas pelo Bolsonaro, apenas 74 foram convertidas em lei, o que nos mostra uma aprovação de 48% sobre a utilização desse instituto, enquanto o governo Lula das 110 MP enviadas ao Congresso Nacional entre 2007 e 2008, conseguiu converter 95 delas em lei, demonstrando um percentual de 86% de aprovação.

Aqui podemos perceber que o percentual de aprovação do governo Bolsonaro foi muito inferior se comparado ao governo Lula e isso pode ter ocorrido justamente pelo fato das MP apresentadas pelo Bolsonaro serem MP com alto índice de rejeição pela sociedade e o congresso, tratando-se de Medidas com caráter de redução de direitos, como ficará explicado em momento oportuno.

Além dos dados acima, vale à pena identificarmos também as Medidas Provisórias que foram rejeitadas pelo Congresso Nacional, conforme o gráfico abaixo apresentado:

**Figura 4:**

Fonte: Planalto.gov

Pode-se notar que enquanto o governo Bolsonaro teve apenas 1 Medida Provisória rejeitada de forma expressa, o Presidente Lula teve 4 MP rejeitadas de forma expressa pelo Congresso Nacional.

Nesse caso algumas soluções podem ser apresentadas para explicar a diferença entre os governos, sendo que a primeira delas pode estar atrelada ao fato do Presidente Bolsonaro no início do seu mandato possuir uma base governista mais forte que a do Presidente Lula e mesmo ele sendo uma oposição vencedora pode ser que nos dois primeiros anos ele ainda não possuía uma maioria parlamentar.

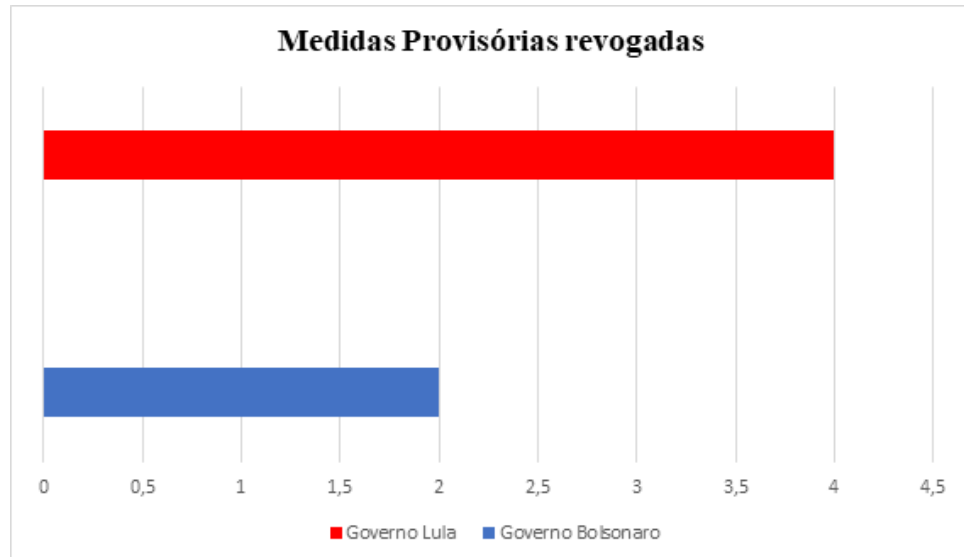
Após serem propostas e entrarem em vigor, cabe um destaque necessário às medidas provisórias editadas pelos dois Chefes do Executivo aqui analisados e que perderam a sua eficácia após o seu decurso, pois enquanto o governo Bolsonaro não teve nenhuma MP que tenha perdido sua eficácia, em via oposta temos o governo Lula com 1 MP sem eficácia durante o período analisado.

É perceptível, então, que o uso desse instrumento pode-se dar tanto no governo que não possua uma maioria quanto no governo que possua, mas certo é que o sucesso desse instituto estará ligado diretamente com o posicionamento e constituição de uma maioria parlamentar.

A próxima imagem mostrará a quantidade de Medidas Provisórias que foram revogadas durante os dois primeiros anos de mandato de cada presidente, nesse caso as MP foram revogadas por outra MP, entretanto cabe destacar que por força da EC. N° 32, o presidente ficará impedido de editar outra MP com o mesmo tema de uma MP que esteja em tramitação

na mesma sessão legislativa, sendo assim os dados apresentados são apenas de MP revogando outra MP sem que haja pertinência temática entre elas, conforme demonstrado na figura 5.

**Figura 5:**

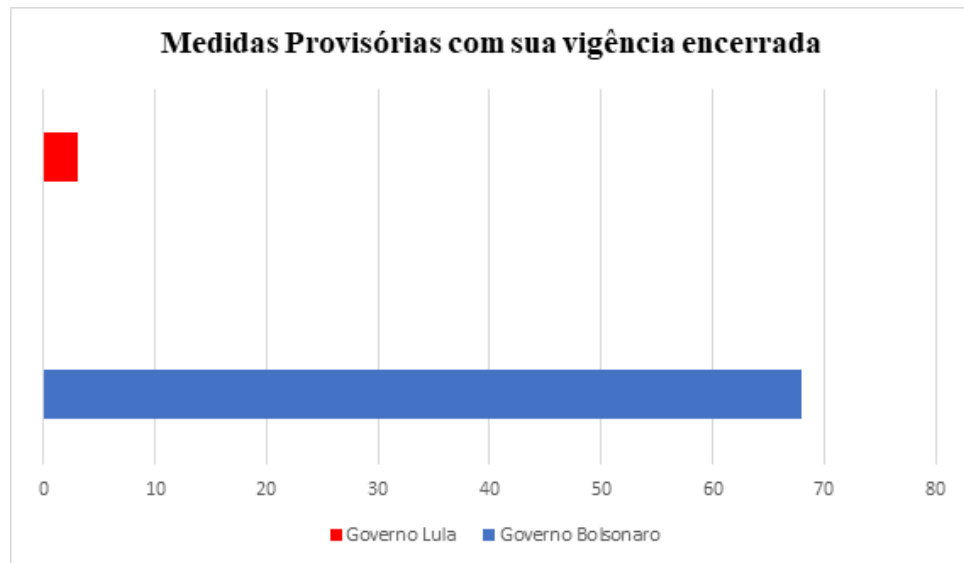


**Fonte:** Planalto.gov

Na figura acima, percebe-se que o presidente Bolsonaro revogou 2 MP ao longo dos seus dois primeiros anos de mandato, enquanto o presidente Lula revogou 4 MP.

Como dito anteriormente, a reedição de MPs está expressamente proibida após a EC nº 32, no entanto cabe destacar que esse posicionamento dos presidentes em revogar uma MP pode resultar de alguns fatores, tais como a mudança de acordo feito com a base governista, uma vez que a edição de uma MP possa ter como finalidade a pressionar ou trancar a pauta legislativa para que o presidente consiga algum objetivo, sendo assim, caso a base governista ceda a pressão política, o presidente poderá optar, então, pela revogação do seu instrumento normativo.

Na mesma esteira, cabe ressaltar a quantidade de Medidas Provisórias que tiveram sua vigência encerrada, destacando tratar-se daquelas que não foram apreciadas dentro do seu período de vigência e, que poderiam chegar até 120 dias conforme elucidado anteriormente.

**Figura 6:**

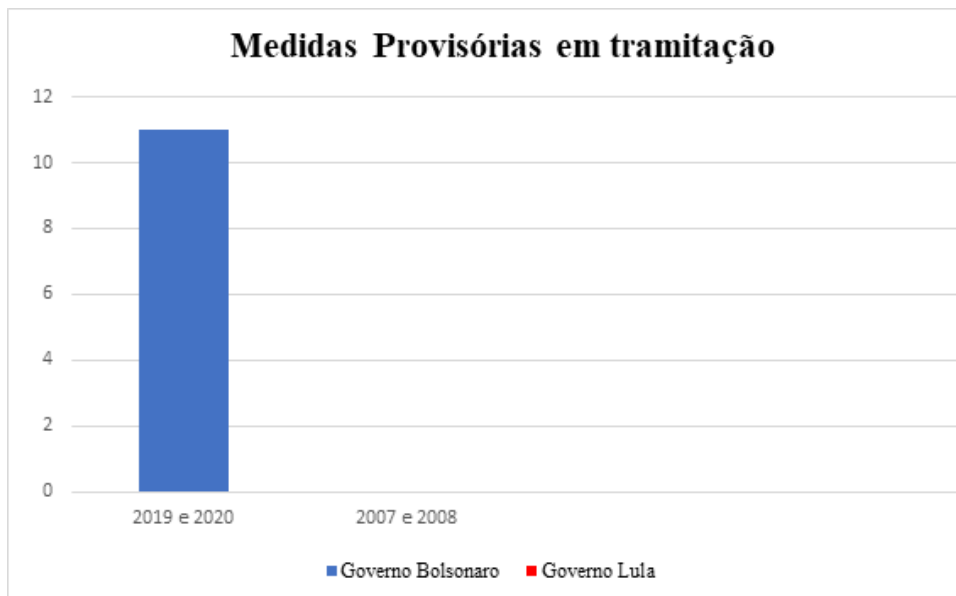
**Fonte:** Planalto.gov

É possível notar uma grande diferença entre os dois governos, tendo em vista que o presidente Bolsonaro teve 68 Medidas Provisórias que tiveram sua vigência encerrada, enquanto o governo Lula teve apenas 3.

Nesse caso, além da maioria parlamentar ser de extrema importância para a apreciação e aprovação de uma MP, acredita-se que o motivo dessa discrepância esteja relacionado a outro fator importante, conforme já foi discutido nesse trabalho.

Estamos falando sobre o mecanismo de alarme de incêndio, tendo em vista que as MPs apresentadas pelo presidente possuem um caráter atípico se for comparada com os outros governistas, conforme ficará explicado mais à frente. Isso se deu devido ao fato de Bolsonaro editar MPs que retiram direitos ou MPs consideradas polêmicas, sendo assim o congresso nacional pode acabar optando por não apreciar a MP e ouvir o movimento e opinião da população interessada por aquele tema, ocasionando, desta forma, no acionamento ou não do alarme de incêndio.

Finalizando este capítulo, e para adequar o traço comparativo com os dias atuais apresentamos a quantidade de Medidas Provisórias que ainda estavam em tramitação no Congresso Nacional, nos dois primeiros anos de mandato de cada um dos governos analisados, vejamos:

**Figura 7:**

**Fonte: Planalto.gov**

Devido ao intervalo de tempo entre os dois períodos analisados e a peculiaridade do instituto da Medida Provisória no que tange a sua duração, o governo Lula não possui nenhuma MP em tramitação, enquanto o governo Bolsonaro possui 11 MP que ainda serão analisadas pelo Congresso Nacional.

### **3. AS DIFERENTES PERCEPÇÕES DO GOVERNO LULA E BOLSONARO SOBRE O ENFRENTAMENTO DE CRISES GLOBAIS.**

Dando continuidade as explicações elucidadas, neste tópico analisaremos como os dois presidentes da república utilizaram o instrumento da Medida Provisória diante do enfrentamento de crises globais sobre uma ótica do presidencialismo de coalizão.

Antes disso, cabe o destaque que ambos os governos no período pré-eleitoral se consideravam como oposição à base governista, uma vez que a “Era Lula” foi o primeiro governo de esquerda a assumir a República brasileira, inclusive sem maioria parlamentar constituída principalmente nos dois anos primeiros do seu governo, enquanto o governo Bolsonaro constituía maioria parlamentar em seu início de mandato (primeiros dois anos de governo).

Além disso, ambos os governos enfrentaram graves crises globais nos dois primeiros anos de mandato, adotando caminhos bastantes distintos quanto ao diálogo estabelecido entre Poder Executivo e Poder Legislativo, inclusive quanto aos usos e funções das Medidas Provisórias, conforme se discutirá a seguir.

Primeiramente, torna-se importante entender o contexto no qual o presidente Lula assumiu o poder, pois devido ao seu governo se intitular como de esquerda, e a época nenhum governo de esquerda tinha experimentado tal fator, seria necessário que o Presidente conquistasse a confiança da população e partidos políticos por meio de sua política econômica, uma vez que devido aos efeitos da crise de 2008 a cotação do dólar estava alta e diversas empresas estavam reportando prejuízos bilionários, assim como o mercado estava com baixa liquidez e sem estímulo para crescimento.

E para isso a escolha de suas cadeiras ministeriais e integrantes do alto escalão foram as seguintes: Lula nomeou Henrique Meirelles para assumir a presidência do Banco Central, Marcos Lisboa para a secretaria do Ministério da Fazenda e, por último, Joaquim Levy no Tesouro Nacional. Em comum, os três nomes possuíam perfil conservador e, que jamais adotariam estratégias extremistas capazes de ir na contramão do sistema financeiro.

Nesse diapasão, o governo Lula optou por adotar um segmento de reformas liberais dentro da sua agenda de governo, a fim de conseguir uma estabilização macroeconômica e consolidar sua credibilidade perante os investidores, de tal modo que visou a redução dos custos e ofereceu maior flexibilização ao mercado. Por isso, pode-se entender que mesmo o governo Lula sendo oposição à base governista durante o período pré-eleitoral, o mesmo optou em manter uma linha



de credibilidade e estabilidade política após assumir o poder, percebendo que a coalizão é um instrumento de governabilidade.

Por outro lado, o contexto no qual o presidente Bolsonaro se elegeu é consequência direta dos escândalos de corrupção que assolavam o país, assim como sua característica peculiar em ser extremamente conservador e verbalizar exatamente o que pensa trouxe consigo uma aproximação rápida de seu público, o que lhe garantiu enorme apoio popular em sua campanha pré-eleitoral.

Pois mesmo que o governo Bolsonaro posicionou-se como oposição a base governista, no momento em que assumiu o governo o então presidente ainda possuía um maior número de parlamentares ao seu lado. E diferente do governo Lula, o presidente Bolsonaro não se preocupou em formar fortes bases de coalizão, bem como não zelou por um governo com estabilidade política, ainda mais mediante a grave crise sanitária que assombrou o mundo.

Devido a isso, podemos notar que ambos os Presidentes se utilizaram das coalizões pré-eleitorais e após o ingresso no cargo de formas distintas, o que certamente gerou consequências distintas quanto ao uso do instrumento das Medidas Provisórias, conforme ficará demonstrado nos parágrafos a seguir.

Passaremos agora a analisar o comportamento de ambos os presidentes quanto à utilização das Medidas Provisórias dentro da ótica de um presidencialismo de coalizão. Segundo Bedritichuk (2020), a utilização da Medida Provisória possui dois vieses, um judicial e um político, que é o de objeto de discussão dos próximos parágrafos.

O viés político da utilização deste instituto se dá ao menos de duas formas. A primeira se assemelha bastante com a ótica jurídica, pois a MP seria apenas um ato normativo com sua vigência limitada e dependente da chancela e conversão em lei pelo Congresso Nacional. E segundo essa corrente, esta utilização não seria a preferida de um presidente que obtivesse uma forte coalizão dentro do governo devido ao seu trâmite.

O segundo viés político da utilização da Medida Provisória tramita em torno da chamada teoria da delegação. Pois, devido as previsões expressas constituídas em nossa Constituição no que se refere à edição de decretos executivos e a baixa resistência ofertada pelo Congresso, pode-se perceber com o tempo que o parlamento acaba delegando suas atividades legislativas ao Presidente por meio das Medidas Provisórias.

Isso ocorre devido o procedimento célere que esse instituto possui, bem como sua força normativa de tal modo que evita todo o trâmite imposto para a criação de uma lei em um ambiente onde o debate político e suas divergências são extremamente impetuosas. Por isso,

para Bedritichuck (2020) a lógica seria invertida, quanto mais forte a coalizão do presidente no poder, mais medidas provisórias seriam editadas e enviadas ao Congresso Nacional.

Nessa lógica, pode-se perceber que dentro do instituto das Medidas Provisórias a utilização pelos presidentes se deu de forma variada, tendo em vista que desde sua criação pela Carta Magna o mesmo já passou por diversas mudanças. No que concerne ao nosso estudo, cabe destacar que o presidente Lula assumiu o governo logo após a EC. Nº 32, em um período de adaptação e limitações abrangidas pela emenda.

Apesar de a Emenda Constitucional nº 32 fazer menção à criação da Comissão Mista especialmente para a análise das Medidas Provisórias enviadas ao Congresso, a mesma foi ignorada pelo parlamento e só foi criada em março de 2012. Sendo assim, quando uma MP era enviada para o Congresso, ela iria direto para o plenário da Câmara, tendo um Relator nomeado pelo Presidente da casa. Esse relator ficava encarregado de negociar a aprovação da MP entre os líderes partidários, bem como os ministérios que estivessem envolvidos naquela pertinência temática.

Devido a isso, o Executivo teve alguns benefícios com a nomeação do relator, uma vez que bastava ter influência dentro do congresso para que aquele nomeado fizesse um bom trabalho de negociação, bem como tivesse um diálogo aberto, facilitando a aprovação da MP. Além disso, as mudanças proporcionadas pela emenda fizeram com que a Câmara dos Deputados ganhasse maior protagonismo no processo, enquanto, em via oposta, o senado se prejudicou devido ao prazo que possuía para analisar uma MP, uma vez que essa era enviada para a casa faltando poucos dias para ter sua vigência encerrada.

No que tange ao fim das reedições englobadas pela EC. nº 32, o presidente Lula teve outra vantagem, uma vez que possuía o domínio da pauta parlamentar, pois quando a MP chegava aos seus 45 dias sem apreciação, essa pauta era trancada. O que nos permite a percepção de um Congresso Nacional engessado em sua atividade legislativa, visto que os números de MP enviadas pelo presidente não decaíram, como era de se esperar. Além disso, esse período foi marcado por uma estabilidade jurídica do instituto, pois além de obter influência sobre a negociação com o Relator, o Presidente ainda gozava do benefício de trancamento de pauta.

Outra observação importante diz respeito à pertinência temática que as MP passaram a ter com o tempo, uma vez que além de serem utilizadas para implementar o plano de governo do Presidente, deixaram de ter caráter econômico e começaram a abranger temas sociais. Segundo Bedritichuk (2017), os relatores escolhidos pelo Presidente da Câmara começaram a ser utilizados como forma de recompensar os membros da base do governo, além de atrair a

participação de partidos a coalizão formada, considerando o apoio político no processo decisório como uma forma de permuta.

Sendo assim, pode-se perceber de acordo com o gráfico da figura 2 e 3, que o presidente Lula teve uma alta taxa de aprovação e sucesso presidencial no que tange as Medidas Provisórias, dado que das 110 MP enviadas ao Congresso Nacional, o Presidente conseguiu converter 95, obtendo um percentual de aprovação de 86%.

Isso se deu, provavelmente, pelo fato de que o governo Lula conseguiu formar uma forte coalizão com a base parlamentar, mesmo que no seu período pré-eleitoral não tinha todo esse apoio. Além disso, o fato de ter influência direta sobre os relatores facilitou a sua governabilidade, corroborando, então, com a tese do segundo viés político elucidado anteriormente, visto que o seu governo possuía uma forte coalizão com os parlamentares e mesmo assim utilizou-se bastante do instituto das Medidas Provisórias.

Por outro lado, ao destacarmos a utilização das Medidas Provisórias pelo governo Bolsonaro, devemos nos atentar ao fato das novas regras impostas ao instituto da MP, como a PEC 91/2019<sup>7</sup>, que tem como finalidade alterar a tramitação das MP em cada casa, de tal modo que garanta um prazo mínimo para a apreciação do texto em cada uma das casas. Conforme elucidado acima, o Senado é a casa mais prejudicada quanto ao prazo que tem para apreciar uma MP, impedindo desta forma que os parlamentares promovam alterações sobre a MP devido o tempo escasso que a MP teria para ser apreciada novamente pela Câmara dos deputados.

Apesar de ter sido votada e aprovada por ambas as casas, essa PEC aguarda a promulgação pelo Presidente, uma vez que ainda há divergência entre as assessorias técnicas do Senado e da Câmara em razão do texto, no entanto, mesmo que ainda não tenha sido aprovada é importante elencarmos a título de curiosidade na presente pesquisa.

As alterações previstas nessa PEC dizem respeito ao prazo que a MP terá para ser analisada, definindo prazos específicos para cada etapa da sua tramitação no Congresso Nacional, sendo que a Comissão Mista terá 40 dias para poder votar a proposta, assim como a Câmara dos deputados e, por fim, chegará no Senado que terá um prazo de 30 dias para a apreciação da MP. Além disso, a PEC define que a MP entrará em regime de urgência a partir do 30º dia na Câmara, 20º dia no Senado e, caso retorne para revisão na Câmara, ficará em regime de urgência o tempo todo.

---

<sup>7</sup> Disponível no site do Senado em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>> Acesso em: 10/09/2021.

Outra importante alteração feita pela PEC diz respeito a proibição de inclusão pelos parlamentares de dispositivos antagônicos ao texto original da MP, visto que é uma prática frequente do congresso nacional aproveitar a celeridade de tramitação de uma MP. Devido a isso, percebe-se a tentativa de incorporar dispositivos que nada tem a ver com a matéria regulada pela MP.

No entanto, como essa PEC ainda não foi promulgada pelo presidente, analisaremos a utilização desse instituto nos moldes da lei vigente. Interessante destacar que quando Bolsonaro entrou na presidência já havia passado 17 anos desde a promulgação da emenda constitucional, de tal modo que esse instituto e suas formas de utilização já se encontram estabilizadas e de certa maneira pode-se dizer que o Presidente possui maior afinidade com a matéria.

Assim sendo, o governo Bolsonaro apesar de seu período pré-eleitoral possuir um apoio da base governista maior que a do Lula, ainda era considerado minoria no Congresso Nacional, não constituindo, desta forma, uma coalizão estável. A utilização do instituto da MP pelo Presidente se deu de forma diferente dos demais chefes de governo, uma vez que Bolsonaro usava o instituto como forma de resposta ao eleitorado, pois suas promessas de campanha estavam pautadas em medidas afrontosas e muitas das vezes nunca citadas por nenhum outro Presidente, então, desta forma, Bolsonaro não se importava se sua MP seria apreciada ou aprovada pelos parlamentares e sim com a aprovação de seus eleitores.

Isto se deu com a finalidade de provar para seus eleitores que o governo iria cumprir o programa por ele prometido em sua campanha eleitoral. Além desses aspectos, por ter características mais conservadoras, muitas de suas MPs possuíam pertinência temática com alto índice de reprovabilidade tanto pelo Congresso tanto por parte da população, isso pode ser exemplificado pelas medidas que retiraram direitos dos mais necessitados, bem como pelo baixo índice de aprovação de Bolsonaro, que possuía cerca de 48% de suas MPs convertidas em lei no período analisado.

Um exemplo dessa resposta ao eleitorado quanto ao seu programa de governo, foi a MP 892<sup>8</sup>, que tratava sobre a dispensa de balanço de empresas em jornais de grande circulação. Considerando que essa MP sofreria retaliação pelo Congresso e por grupos sociais, o Presidente insistiu em editá-la e enviá-la ao congresso, onde pela primeira vez desde a EC. nº 32 uma MP foi rejeitada pela Comissão Mista.

---

<sup>8</sup> Disponível no site do planalto em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv892.htm)>. Acesso em: 10/09/2021.

Devido à falta de articulação política presente no governo Bolsonaro, pode-se perceber a figura de outros atores usurpando funções que cabiam diretamente ao Presidente, como o fato do Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, por meio de ofício, indicar presidentes e relatores para as comissões destinadas à apreciação de uma MP.

Dito isso, ao examinarmos a quantidade de Medidas Provisórias enviadas pelo Presidente no período de 2 anos, teremos 156 MP enviadas ao Congresso Nacional com apenas 76 convertidas em lei, o que demonstra um percentual de aprovação e sucesso presidencial de apenas 48%.

Algumas explicações para esse baixo nível de aprovação dizem respeito a temática envolvida na edição das MPs, uma vez que o governo Bolsonaro editou diversas delas com a finalidade de diminuir ou retirar direitos da população. Um exemplo dessa redução de direitos está atrelado ao fato de o Ministro da Economia ter sugerido a edição de 7 MPs que reduziram os direitos dos trabalhadores e beneficiaram os patrões.

Todavia, é perceptível a falta de interesse em manter um diálogo tanto com o próprio legislativo quanto com a população, uma vez que por serem medidas reprováveis, não houve sequer esforço do presidente em debater sobre os efeitos que essas MPs trariam para esses grupos, conforme explana o analista político do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP):

É o governo que menos aprova propostas no Congresso Nacional. Isso revela a dificuldade na relação com o Legislativo e aponta que o nível de autoritarismo deve aumentar conforme ocorreu nas convocações para manifestações contra o Congresso e Supremo Tribunal Federal (STF). (ROCHA, 2020)

Por isso, torna-se necessário demonstrar algumas Medidas Provisórias que possivelmente demonstram esse baixo índice de reprovção do Presidente, como por exemplo a MP 905<sup>9</sup> na qual tenta implantar o sistema da carteira verde amarela que consiste em retirada de direitos trabalhistas, redução de salários e fundo de garantia, assim como a redução de adicional pago por insalubridade aos jovens e a implementação de tributos aos trabalhadores desempregados.

Seguindo essa lógica, outra MP que merece destaque é a 871/19<sup>10</sup> na qual Bolsonaro dificultou a requisição de aposentadorias e outros benefícios previdenciários com a finalidade

---

<sup>9</sup> Disponível no site do planalto em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm)>. Acesso em: 10/09/2021.

<sup>10</sup> Disponível no site do planalto em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-)

de combater as fraudes no INSS, no entanto é perceptível o quanto o sistema de aposentadorias no Brasil é complexo, como, por exemplo, a exigência de prova de vida na qual senhores que muitas das vezes não conseguem mais se deslocar e necessitam realizar a prova de vida, passando por situações constrangedoras.

Outra MP importante é a 873/19<sup>11</sup> na qual implementou novas regras para a contribuição sindical que impedia desconto em folha dos trabalhadores, essa MP não foi apreciada pelo Congresso Nacional e foi arquivada por perda de eficácia, no entanto, os seus efeitos persistiram até o seu decurso de prazo, causando prejuízos aos sindicatos.

Por fim, vale destacar a última MP 881/19<sup>12</sup> na qual além de flexibilizar as regras trabalhistas, dispensou o registro de ponto para aquelas empresas que possuem apenas 20 empregados, assim como eliminou os alvarás para aquelas atividades consideradas de baixo risco e ampliou os trabalhos aos sábados, domingos e feriados.

Desta forma, todas as Medidas Provisórias citadas até agora possuem uma particularidade em comum: a redução de direitos de parcela bastante significativa da população. Entretanto, vale ressaltar que estamos falando de um período de enfrentamento de uma pandemia contra o COVID-19. Sendo assim, para Melo (2020), é preciso ter um equilíbrio entre três pilares: o protagonismo da produção normativa, o controle da agenda legislativa do Congresso Nacional e o dever de obter respostas rápidas para problemas concretos que são causados, por exemplo, pela pandemia.

Por isso, além das Medidas Provisórias terem caráter reprovável aos olhos da população, outro grave problema assolou o seu trâmite durante a pandemia. Tendo em vista que com as regras de isolamento social o Congresso Nacional teve que adotar o Sistema de Deliberação Remota (SDR)<sup>13</sup> onde os parlamentares trabalhavam em home office para deliberar a respeito das matérias pertinentes.

No entanto, certo é dizer que as deliberações sobre essas matérias precisam estar nos moldes de um debate democrático, visto que a comissão mista em que as Medidas Provisórias

---

2022/2019/Mpv/mpv871.htm>. Acesso em: 10/09/2021.

<sup>11</sup> Disponível no site do planalto em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm)>. Acesso em: 10/09/2021.

<sup>12</sup> Disponível no site do planalto em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm)>. Acesso em: 10/09/2021.

<sup>13</sup> Disponível no site da câmara em <<https://www.camara.leg.br/noticias/647204-MESA-DIRETORA-DA-CAMARA-REGULAMENTA-SISTEMA-DE-VOTACAO-REMOTA>>. Acesso em: 10/09/2021.

são apreciadas contam com a oitiva de especialistas, além do fato das audiências públicas estarem suspensas de acordo com o novo sistema de home office do congresso nacional.

Consequentemente o império do relator estava de volta, tendo em vista que a MP seguia direto para a Câmara dos Deputados no qual o Relator ofertava seu parecer para então a MP ser posta em votação no plenário. Não obstante, pode-se considerar uma prática extremamente perigosa pois o poder de acolher ou rejeitar as emendas apresentadas ao texto eram praticamente absolutas, não necessitando negociar o texto com a oposição. Devido a isso, forças paralelas como a oposição, começaram a disputar a relatoria devido ao alto poder concentrado nas mãos do relator, gerando, assim, um desequilíbrio dentro do congresso.

Ademais, outro fator importante oriundo da pandemia do Covid-19 foram as alterações dos prazos para que uma MP fosse aprovada, de tal modo que as emendas deveriam ser apresentadas até o segundo dia útil após a publicação da MP. Deste modo a Câmara fica responsável pela sua aprovação até o nono dia útil da sua vigência, enquanto o Senado teria até o décimo quarto dia para aprová-la, caso ocorra modificação dentro do Senado, a Câmara teria então 2 dias úteis. Somando todos os prazos, o trâmite de uma MP passou para 16 dias durante a pandemia.

Sendo assim, algumas observações precisam ser feitas, pois durante a pandemia a proposição legislativa mais comum será a utilização das Medidas Provisórias, mas a questão que deve ser levantada é porque ocorreu a diminuição dos prazos e a redução na participação do trâmite desse instituto, tendo em vista que não há mais a obrigação da MP passar pela comissão mista.

Para essa questão, duas hipóteses foram levantadas, pois segundo Melo (2020), a primeira e principal hipótese é a de que o congresso nacional quer assumir o protagonismo enquanto vigorar os efeitos da pandemia, de tal modo que possa rechaçar, o quanto antes, medidas polêmicas ou inconstitucionais interpostas pelo Executivo, o que faz muito sentido se levarmos em conta a personalidade e históricos de medidas governamentais adotadas até então pelo presidente. Já a segunda hipótese é a possibilidade dessa diminuição de prazos ser um contra-ataque à figura do relator, demonstrando uma vigilância da oposição.

Por fim, outro aspecto importante dentro do cenário da pandemia do Covid-19 foi a interposição de medida cautelar na ADPF 663 pelas Mesas da Câmara e do Senado na qual requereram:

(...) autorização a imediata aplicação do procedimento definido no ato conjunto da Mesa do Senado Federal e da Mesa da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta anexa, em atenção ao princípio da segurança jurídica, para viabilizar a imediata

apreciação e deliberação das Medidas Provisórias em curso (...). (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).<sup>14</sup>

Percebe-se que a ADPF 663 interposta pelo presidente tinha como objetivo suspender os prazos de validade que uma Medida Provisória tem, ou seja, o ato normativo editado por ele ficaria vigente enquanto o congresso não o apreciar.

Na decisão monocrática expedida pelo Ministro Alexandre de Moraes, o mesmo indeferiu o pedido do Presidente, mas deferiu o pedido do Legislativo, entendendo ser possível a apresentação do parecer das Medidas Provisórias diretamente ao plenário, e não mais na comissão mista, em virtude da impossibilidade do seu funcionamento.

Todavia, a decisão do Ministro recebeu algumas críticas tendo em vista que a impossibilidade da constituição da comissão mista não é verídica, pois se levar em consideração o Sistema de Deliberação Remota (SDR) as comissões poderiam funcionar nos seus moldes, evitando, assim, o monopólio nas mãos do relator. Além disso, o Ministro foi criticado por tentar fatar o art. 62 da Constituição Federal, uma vez que indeferiu o pedido do Presidente em excluir o prazo de vigência de uma MP, mas deferiu o pedido das Mesas das casas legislativas em ignorar o funcionamento da comissão mista que possui previsão constitucional.

Portanto, ficou demonstrado que a utilização da Medida Provisória como um instrumento de governo é extremamente necessária para a implementação de suas políticas de governo, como também é o instrumento normativo mais utilizado no enfrentamento de crises devido a celeridade do seu trâmite.

E não só isso, uma vez que sob a ótica de um presidencialismo de coalizão as Medidas Provisórias podem servir como um instrumento de fortalecimento da coalizão, bem como de instabilidade e geradora de conflitos entre os poderes. Pois devido as instabilidades inerentes as coalizões, certo é dizer que quando um governo possui uma base forte dentro do Congresso isso tende a refletir em uma estabilidade maior entre os poderes. No entanto, conforme preleciona Abranches (2015), a governança em grande coalizão requer mecanismos institucionais capazes de mediar e solucionar os conflitos entre os poderes, de tal modo que evite a recorrência ao Poder do Judiciário, portanto, um dos mecanismos disponíveis para o Chefe do Executivo são as MPs.

---

<sup>14</sup> Trecho sobre o pedido da ADPF retirada do site do STF. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1190997869/referendo-na-medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-663-df-0088724-9020201000000/inteiro-teor-1190997873>>. Acesso em: 15/09/2021.



No entanto, além da Medida Provisória ser uma ação unilateral do Presidente e uma espécie de delegação do congresso ao chefe do executivo, torna-se necessário a compreensão do uso que cada governo vai dar a esse instituto, pois apesar dos dois governos enfrentarem crises globais nos seus dois primeiros anos de mandato, ficou demonstrado que ambos os Presidentes utilizaram-se desse instrumento de forma distinta a prevista na Constituição, tendo em vista que as Comissões Mistas não foram aderidas pelo parlamento durante esse período analisado.

Por isso, torna-se tão importante o estudo desse instrumento constitucional sob a ótica de um presidencialismo de coalizão, devendo ser observado a estratégia que cada governo adotará, seja utilizando a Medida Provisória como um instrumento de barganha política, ou até mesmo como uma forma de prestar contas ao seu eleitorado, fato é que esse instituto se tornou uma ferramenta imprescindível para o chefe do executivo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após uma análise histórica a fim de contextualizar a utilização da Medida Provisória, foi possível perceber que esse instituto sofreu diversas mudanças desde que foi implementado, originário do Decreto-lei implementado pela Constituição de 1967 e utilizado durante o regime militar, esse instrumento constitucional ganhou destaque como ferramenta de governabilidade perante o Chefe do Executivo, o que se intensificou nos dias atuais.

Deste modo, devido ao seu uso desenfreado após a promulgação da Carta Magna e ao alto poder discricionário oferecido ao Presidente, tornou-se necessário a criação da EC nº 32, com o objetivo de gerar uma maior estabilidade jurídica, assim como a implementação de um sistema de freios e contrapesos necessários à harmonia entre os poderes.

Nesse sentido, percebe-se que durante o período analisado, ambos os Presidentes usufruíram bastante deste instituto, ainda que possuíssem finalidades distintas, principalmente se considerarmos o número de Medidas Provisórias apresentadas em comparação com outros governos.

Deste modo, por meio da pesquisa realizada, foi possível perceber algumas discrepâncias entre os Chefes do Executivo, tais como a baixa taxa de aprovação de MPs no Governo Bolsonaro, além do alto número de MPs que tiveram sua vigência encerrada, corroborando, então, com o fato de que esse instrumento constitucional está atrelado ao sucesso do presidencialismo de coalizão. Muito embora o Governo Bolsonaro, no período pré-eleitoral, possuísse uma coalizão mais forte que a do governo do Lula, diferentemente deste, Bolsonaro não constituiu uma oposição vitoriosa.

Assim, ficou demonstrado que, no Brasil, adotamos a teoria da delegação - hipótese em que o Congresso Nacional delega suas funções legislativas para o Chefe do Executivo, devido a celeridade que o instituto da MP possui. Este fato se torna ainda mais relevante se considerarmos o fato de o Poder Legislativo usufruir do mecanismo de alarme de incêndio; de tal modo que, caso o conteúdo fosse reprovável aos olhos do eleitorado, os parlamentares não se prejudicariam.

Todavia, pode-se perceber também que durante o período observado, ambos os governos não contaram com a participação eficiente da Comissão Mista, uma vez que no Governo Lula ela sequer existia e, no Governo Bolsonaro, ela deixou de se constituir em razão da pandemia do causada pelo coronavírus. Entretanto, vale salientar que gerou efeito negativo à população, ocasionando a volta dos relatores; ofertando, maior discricionariedade e menor controle do Congresso Nacional perante as Medidas Provisórias. Nesse diapasão, outro aspecto

a merecer especial atenção é o de que sem o instrumento da Medida Provisória, e de acordo com as ferramentas disponíveis para o Chefe do Executivo na Carta Magna, ocorreria uma falta de equilíbrio entre os poderes. Pois nos casos em que o Presidente constituísse minoria dentro do Congresso Nacional, ele não teria outra forma de governar senão pelo uso das MPs. Conseqüentemente, pode-se dizer que essa função atípica conferida ao Presidente é um instrumento constitucional de extrema importância para mantermos a harmonia entre os poderes.

Assim, o presidencialismo de coalizão no Brasil sem o instituto das Medidas Provisórias poderia até ser possível, levando em consideração o poder administrativo conferido ao Presidente, como o exemplo das nomeações ministeriais, na qual o Chefe do Executivo usufrui dessa prerrogativa em troca de apoio no Congresso Nacional. Apesar disso, pode-se dizer que talvez só essa prerrogativa não fosse suficiente para manter uma coalizão estável, pois ao ponderarmos fica claro que o Poder Legislativo sairia prejudicado sem o instrumento das Medidas Provisórias, considerando ainda a teoria da delegação adotada no Brasil.

Portanto, o instrumento da Medida Provisória tornou-se uma ferramenta imprescindível à governabilidade sob a ótica de um presidencialismo de coalizão, de tal modo que o sucesso de um está interligado com o sucesso do outro.

Desta forma, caberá a cada Presidente adequá-la ao seu governo, podendo utilizar esse instrumento com um cunho político ou de barganha para solucionar possíveis conflitos dentro da sua coalizão, bem como utilizá-lo apenas como uma forma de prestar contas ao seu eleitorado. Por fim, poderia utilizá-lo ainda como última ferramenta caso ocorra uma perda de controle sobre o governo, caso em que o Presidente constitui minoria dentro do Congresso e sua única forma de implementar seu programa de governo se dá por meio da MP. Fato é que, o instrumento da Medida Provisória, necessariamente precisa ser discutida à luz do presidencialismo de coalizão, seja como uma forma de fortalecê-lo, ou ainda enfraquecê-lo se este for o prelo a pagar para se fazer um bom governo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **A separação de Poderes e as medidas provisórias em um Estado Democrático de Direito**. 2010. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7700/1/2010\\_PedroVieiraAbramovay.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7700/1/2010_PedroVieiraAbramovay.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- ABRANCHES, Sérgio. Crises Políticas no Presidencialismo de Coalizão. 2015. Disponível em: <<https://sergioabranches.com.br/politica/118-crisis-politicas-no-presidencialismo-de-coalizao>>. Acesso em: 15 set. 2021.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias**. Dados, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/N5brw9nQzrR5qx3ZjMbtMBr/?lang=pt>>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário: entre a Justiça e a Política**. São Paulo, 2002. Disponível em: <[http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/ARANTES\\_EntreaJusticaeaPolitica.pdf](http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/ARANTES_EntreaJusticaeaPolitica.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Medidas Provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão**. 2020. Disponível em: <[Medidas-Provisórias-e-seu-papel-no-presidencialismo-de-coalizao.pdf](#)>. Acesso em: 08 set. 2021.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mesa Diretora da Câmara regulamenta sistema de votação remota**. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/647204-MESA-DIRETORA-DA-CAMARA-REGULAMENTA-SISTEMA-DE-VOTACAO-REMOTA>>. Acesso em: 10 set. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Proposta de Emenda à Constituição nº 91**, de 12 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>>. Acesso em: 10 set. 2021.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 871**, de 18 de janeiro de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Distrito Federal, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm)>. Acesso em: 10 set. 2021.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 873**, de 01 de março de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Distrito Federal, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv873.htm)>. Acesso em: 10 set. 2021.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 881**, de 30 de abril de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Distrito Federal, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm)>. Acesso em: 10 set. 2021.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 892**, de 5 de agosto de 2019. Diário Oficial [da] República

Federativa do Brasil, Poder Executivo, Distrito Federal, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv892.htm)>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 905**, de 11 de novembro de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Distrito Federal, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm)>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Medidas Provisórias Posteriores à Emenda Constitucional nº 32**. 2021. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 162**, Distrito Federal, 1993. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14707476/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-162-df/inteiro-teor-103099709>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 663**, de 21 de dezembro de 2020. Relator: Alexandre de Moraes, 2020. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1190997869/referendo-na-medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-663-df-0088724-9020201000000/inteiro-teor-1190997873>>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação de Inconstitucionalidade: ADI-MC 293**, Distrito Federal, 1990. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2907836/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-293-df>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário: RE 62739**, São Paulo, 1969. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/668445/recurso-extraordinario-re-62739-sp/inteiro-teor-100394343?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

DA ROS, Luciano. **Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/TdxYML4gvDyvPbw33GMLMXM/?lang=pt>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibug; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2001. Disponível em: <<https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <<https://morumbidireito.files.wordpress.com/2016/04/curso-de-direito-constitucional-gilmar-mendes.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <[https://jornalistaslivres.org/wp-content/uploads/2017/02/DIREITO\\_CONSTITUCIONAL-1.pdf](https://jornalistaslivres.org/wp-content/uploads/2017/02/DIREITO_CONSTITUCIONAL-1.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <[http://www5.trf5.jus.br/novasAquisicoes/sumario/direito\\_constitucional\\_T-198\\_sumario.pdf](http://www5.trf5.jus.br/novasAquisicoes/sumario/direito_constitucional_T-198_sumario.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2021.

ROCHA, Rosely. **Bolsonaro apresenta 7 MPs de retirada de direitos em um ano de governo. Central Única dos Trabalhadores**, 2020. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/bolsonaro-apresenta-7-mps-de-retirada-de-direitos-em-um-ano-de-governo-6c84>>. Acesso em: 08 set. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **Dezessete anos de judicialização da política**. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2021.