UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

INSTITUTO DE FILOSOFIA, SOCIOLOGIA E POLÍTICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Tese

Interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional: as Medidas Provisórias editadas nos governos Lula, Dilma e Temer (2003-2018)

Helen Letícia Grala Jacobsen Duarte Romero

Pelotas, 2022

Helen Letícia Grala Jacobsen Duarte Romero

Interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional: as Medidas Provisórias editadas nos governos Lula, Dilma e Temer (2003-2018)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto
Coorientador: Cláudio Roberto Cogo Leivas

Pelotas, 2022

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

R763i Romero, Helen Letícia Grala Jacobsen Duarte

Interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional : as medidas provisórias editadas nos governos Lula, Dilma e Temer (2003-2018) / Helen Letícia Grala Jacobsen Duarte Romero ; Alvaro Augusto de Borba Barreto, orientador ; Cláudio Roberto Cogo Leivas, coorientador. – Pelotas, 2022.

424 fls.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2022.

1. Medida provisória. 2. Governo Lula. 3. Governo Dilma. 4. Governo Temer. I. Barreto, Alvaro Augusto de Borba, orient. II. Leivas, Cláudio Roberto Cogo, coorient. III. Título.

CDD : 320.09

Elaborada por Simone Godinho Maisonave CRB: 10/1733

Helen Letícia Grala Jacobsen Duarte Romero

Interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional: as Medidas Provisórias editadas nos governos Lula, Dilma e Temer (2003-2018)

Tese aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 30/03/2022.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto (Orientador)
Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS).

Prof. Dr. Cláudio Roberto Cogo Leivas (Coorientador)
Doutor em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profa. Dra. Bianca de Freitas Linhares
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Profa. Dra. Rosângela Marione Schulz
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Prof. Dr. Felipe Corral de Freitas
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

Ao Otto, meu filho amado.

Agradecimento

À Universidade Federal de Pelotas, instituição na qual sou aluna e servidora, pelo apoio à minha capacitação e aprimoramento.

Ao PPGCPol da UFPel, que me acolheu nesses oito anos de estudo (considerando mestrado e doutorado) e que confiou no meu comprometimento e no meu trabalho.

Aos professores do PPGCPol, que compartilharam seus conhecimentos necessários ao embasamento teórico.

Aos professores da banca, que, por meio de seus comentários e observações, promoveram a necessária lapidação ao trabalho apresentado.

Ao coorientador, Prof. Dr. Cláudio Roberto Cogo Leivas, pela disposição em auxiliar no desenvolvimento da tese.

Em especial ao orientador, Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto, cujo privilégio de sua orientação tenho desde o mestrado – ajuda imprescindível para o término de mais essa fase.

À minha amiga Flávia, sempre presente nos momentos mais importantes de minha vida.

Aos meus pais, cujo apoio emocional sempre pude contar.

Ao meu incansável marido pela abnegação constante em prol de meus (nossos) interesses acadêmicos e profissionais.

A Deus, criador e mantenedor da vida, o Grandioso Instrutor.

Resumo

JACOBSEN ROMERO, Helen Letícia Grala Duarte. **Interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional: as Medidas Provisórias editadas nos governos de Lula, Dilma e Temer (2003-2018)**. 2022. 424 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil.

A tese tem como objetivo analisar a utilização das MPs pela Presidência da República e a participação do Congresso Nacional na apreciação desse instrumento legislativo, em três governos: Lula, Dilma e Temer (2003-2018). Apresenta o instrumento da MP em suas características principais e alterações institucionais pelas quais passou. Traz a leitura de autores da Ciência Política sobre o referido instrumento constitucional, demonstrando como as MPs são uma poderosa ferramenta em apoio à governabilidade do sistema político brasileiro. Apresenta a pesquisa empírica realizada com base em nove variáveis: Quantidade, Temática, Relevância, Resultado, Tempo, Emendas, Decisão, Veto e Deliberação. As fontes de estudo são: recursos bibliográficos, sites oficiais, dados da Presidência da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os resultados demonstram, por meio de um ranking das MPs, que os mandatos e o governo de Lula apresentaram os melhores desempenhos, com mais MPs publicadas e aprovadas, menor tempo de tramitação, e menos alterações e vetos; seguido por Dilma e, em último, Temer.

Palavras-chave: Medida Provisória; Governo Lula, Dilma e Temer.

Abstract

JACOBSEN ROMERO, Helen Letícia Grala Duarte. **Strategic interaction between the executive and legislative POWERs: the provisional measures issued in Lula, Dilma and Temer governments (2003-2018)**. 2022. 424 f. Thesis (Doctor's Degree in Political Science) Federal University of Pelotas, Pelotas, RS, Brazil.

The thesis aims to analyze the use of MPs by the Presidency of the Executive Republic and the participation of the National Congress in three governments: Lula, Dilma and Temer (2003-2018). It presents the MP instrument in its main characteristics and institutional changes per year. It brings reading of Political Science authors about the referred constitutional instrument, demonstrating how MPs are a powerful tool in support of the governability of the Brazilian political system. And it presents an empirical research based on nine variables: Quantitative, Thematic, Relevance, Result, Time, Amendments, Decision, Veto and Deliberation. The study sources are: bibliographic resources, official websites, data from the Presidency of the Republic, the Chamber of Deputies and the Federal Senate. The results, through a ranking of MPs, show that the mandates and Lula's government presented the best data, with more MPs published and approved, less processing time, and fewer alterations and vetoes; followed by Dilma and, lastly, Temer.

Keywords: Provisional measure; Lula's, Dilma's and Temer's government.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
DEM	Democratas
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
ICG	Índice de Custo do Governo
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INC	Índice de Necessidade de Coalizão
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Medida Provisória
NEP	Número Efetivo de Partidos
NEPP	Número Efetivo de Partidos Parlamentares
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Res.	Resolução
STF	Supremo Tribunal Federal

Sumário

Introdução **11**

Capítulo 1 A governabilidade do sistema político brasileiro **18**

1.1 As bases da discussão 18

1.2 A ingovernabilidade ou a visão pessimista 21

1.3 A governabilidade ou a visão otimista 28

1.4 As críticas à visão otimista 55

Capítulo 2 As Medidas Provisórias e suas interpretações pela Ciência Política **81**

2.1 O desenho institucional das Medidas Provisórias 81

2.2 Os efeitos das mudanças institucionais na MP 96

2.2.1 A EC 32/2001 97

2.2.2 Sobrestamento da pauta 104

2.2.3 Funcionamento das comissões mistas 106

2.2.4 Outras mudanças 109

2.3 As Medidas Provisórias no presidencialismo de coalizão 116

2.3.1 A MP como usurpação 117

2.3.2 A MP como delegação 123

Capítulo 3 Pressupostos metodológicos da pesquisa **134**

3.1 Delimitação da pesquisa 134

3.2 Metodologia aplicada 136

Capítulo 4 Variáveis Quantidade, Temática e Relevância **157**

4.1 Variável 1-P: a Quantidade das MPs publicadas 158

4.1.1 Variável Quantidade com a exclusão das MPs orçamentárias 169

4.1.2 Comparativo da variável Quantidade das MPs com períodos anteriores à Lula 175

4.2 Variável 2-P: a Temática das MPs publicadas 181

4.2.1 Variável Temática com a exclusão das MPs orçamentárias 189

4.2.2 Comparativo da variável Temática das MPs com períodos anteriores à Lula .....

.....190
4.3 Variável 3-P: a Relevância das MPs publicadas 194
4.3.1 Variável Relevância com a exclusão das MPs orçamentárias 200
4.3.2 Comparativo da variável Relevância com a Temática das MPs.....202
4.4 Contribuição dos resultados das variáveis Quantidade, Temática e Relevância ao trabalho de pesquisa 209

Capítulo 5 Variáveis Resultado, Tempo e Emendas 212
5.1 Variável 1-C: o Resultado das MPs publicadas.....213
5.1.1 Variável Resultado com a exclusão das MPs orçamentárias 238
5.1.2 Comparativo da variável Resultado das MPs com períodos anteriores à Lula 241
5.1.3 Comparativo da variável Resultado com a Temática das MPs 245
5.1.4 Comparativo da variável Resultado com a Relevância das MPs 253
5.2 Variável 2-C: o Tempo das MPs aprovadas 256
5.2.1 Variável Tempo com a exclusão das MPs orçamentárias.....264
5.2.2 Comparativo da variável Tempo com a Temática das MPs 267
5.2.3 Comparativo da variável Tempo com a Relevância das MPs 272
5.3 Variável 3-C: as Emendas das MPs aprovadas 276
5.3.1 Variável Emendas com a exclusão das MPs orçamentárias.....290
5.3.2 Comparativo da variável Emendas com a Temática das MPs 292
5.3.3 Comparativo da variável Emendas com a Relevância das MPs 299
5.3.4 Comparativo da variável Emendas com o Tempo das MPs.....303
5.4 Contribuição dos resultados das variáveis Resultado, Tempo e Emendas ao trabalho de pesquisa 308

Capítulo 6 Variáveis Decisão, Tipo de Veto e Deliberação.....312
6.1 Variável 4-P: a Decisão sobre os PLVs.....313
6.1.1 Variável Decisão com a exclusão das MPs orçamentárias 319
6.1.2 Comparativo da variável Decisão com a Temática das MPs.....320
6.1.3 Comparativo da variável Decisão com a Relevância das MPs.....327
6.1.4 Comparativo da variável Decisão com o Tempo das MPs 330
6.2 Variável 5-P: o Tipo de Veto aos PLVs 333
6.2.1 Comparativo da variável Tipo de Veto com a Temática das MPs 335

6.2.2 Comparativo da variável Tipo de Veto com a Relevância das MPs 338
6.2.3 Comparativo da variável Tipo de Veto com o Tempo das MPs..... 341
6.3 V4-C: a Deliberação pelo Congresso Nacional ao veto presidencial 344
6.3.1 Comparativo da variável Deliberação com a Temática das MPs 347
6.3.2 Comparativo da variável Deliberação com a Relevância das MPs 350
6.3.3 Comparativo da variável Deliberação com o Tempo das MPs..... 353
6.4 Contribuição dos resultados das variáveis Decisão, Tipo de Veto e Deliberação ao trabalho de pesquisa 356

Capítulo 7 Montando o quebra-cabeça 359
7.1 Síntese dos resultados das nove variáveis da tese..... 359
7.2 O ranking das MPs..... 363
7.3 Em busca da explicação dos resultados 370

Considerações finais 395

Referências 404

Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar como, no período 2003-2018, a Presidência da República se utilizou de Medidas Provisórias (MP)[1] para implementação de sua agenda, e como o Congresso Nacional recepcionou tais iniciativas legislativas do presidente que, apesar de produzirem efeito imediato e de terem força de lei, necessitam de aprovação do Legislativo para se tornarem definitivas e perderem a precariedade.

O foco é estudar o relacionamento Executivo-Legislativo, tendo por parâmetro as MPs. E esse relacionamento é eixo central para compreender a dinâmica das atuais democracias presidencialistas. E o cenário no qual os poderes se relacionam a fim de manter a governabilidade do Brasil é o arranjo político-institucional denominado como "presidencialismo de coalizão". Nesse arranjo, diversas interações precisam ocorrer a fim de não comprometer a máquina administrativa; e é necessária estratégia por parte dos atores da relação que serão estudados – a Presidência e o Congresso.

Abranches (1988) foi pioneiro na utilização da expressão "presidencialismo de coalizão", a qual ganhou, inicialmente, uma conotação negativa na década de 1990. Ela passou a ser utilizada de uma forma mais positiva a partir de estudos de Figueiredo e Limongi (1999), que demonstraram, por meio de investigações empíricas robustas, inclusive sobre MPs, a governabilidade do sistema político brasileiro. As análises desses cientistas políticos também embasam as teses antagônicas de governabilidade e de ingovernabilidade do sistema político brasileiro.

Palermo (2016) informa que o debate sobre a governabilidade ou ingovernabilidade do sistema político brasileiro não se alterou desde seu início, embora o entendimento, sim, tenha se modificado e passado de um início pessimista para um conceito otimista.

Os aspectos institucionais que envolvem as discussões sobre a governabilidade têm por base características do próprio sistema político brasileiro: presidencialismo, federalismo e sistema pluripartidário (MAINWARING, 2001). Os

---

[1] No Congresso Nacional, elas são abreviadas como MPV, sigla que é utilizada por alguns trabalhos de Ciência Política. Nesta pesquisa, a opção foi utilizar a sigla mais adotada (MP). Para outras proposições legislativas, porém, a escolha recaiu sobre o modelo do parlamento, caso de Projeto de Lei de Conversão, identificada como PLV. A sigla PLC, que seria a esperada para esse caso, já está "ocupada" e corresponde a Projeto de Lei da Câmara.

aspectos não institucionais são a heterogeneidade social, questões econômicas, perfil dos atores políticos (SANTOS, 1999; PEREIRA, Celina, 2017).

Fatos políticos recentes, no entanto, promoveram a abertura de um espaço muito expressivo de pesquisa e uma promessa significativa de debate acadêmico brasileiro (PALERMO, 2016). A questão da governabilidade do sistema político brasileiro está em discussão desde a reabertura democrática, e se intensificou nos últimos anos devido à crise política que se instaurou a ponto de fomentar o impedimento de um presidente (PALERMO, 2016).

As interações entre os poderes Executivo e Legislativo são importantes para o sistema político, pois definem, exemplificativamente, o modo como serão implementadas as políticas públicas, os recursos públicos, as políticas externa e econômica etc.

Nesse contexto, as MPs são um dos principais meios pelos quais a Presidência e o Congresso interagem, principalmente porque a vigência delas se inicia imediatamente após a publicação, independentemente de manifestação prévia do Legislativo – o que não ocorre com outras legislações em que a Presidência tem poder de iniciativa e que precisam passar pelo Congresso para modificarem o *status quo* e produzirem efeitos, como os Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC).

Nesse sentido, continua atual o que disseram há 20 anos Amorim Neto e Paulo Tafner (2002, p. 7):

> A despeito dos inúmeros e valiosos esforços de análise, há ainda muito o que se fazer para alcançarmos uma compreensão mais sólida a respeito da dinâmica das relações Executivo-Legislativo, em geral, e daquelas subjacentes ao uso das MPs, em particular.

No que se refere à questão da governabilidade e da ingovernabilidade, o resultado da relação (negociação) entre os poderes e que pode ser indicador de governabilidade é a formulação da legislação (em especial, as MPs), no sentido de se verificar como foram apresentadas pelo Executivo e como foram, ao final aprovadas (ou não), ao passar pelo Legislativo, cuja função precípua é justamente legislar.

Cabe ressaltar que a interação estratégica entre a Presidência da República (Poder Executivo ou Executivo) e o Congresso Nacional (Parlamento, Poder Legislativo ou Legislativo), que se objetiva estudar, é considerada aqui como uma

relação na qual as duas partes interagem de forma a preservar seus interesses nem sempre comuns; e, para tanto, avançam em conquistas, suportam e/ou antecipam derrotas e/ou aceitam concessões, com vistas a obter resultados, ainda que subótimos.

A interação também é complexa porque o Executivo no modelo de presidencialismo de coalizão é diversificado internamente, possui vários ministérios, no qual atuam muitos partidos, ou seja, não é tão unívoco como se possa pensar. Além disso, a outra parte da relação – o Legislativo – é formado por duas Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), cada uma composta por diferentes órgãos colegiados, como plenário, comissões permanentes e especiais, sem contar as comissões mistas, como o são as que, notadamente desde 2012, primeiro analisam as MPs.

Dessa forma, por meio da análise comparativa entre os cinco mandatos de três presidentes – Lula, Dilma e Temer –, que totalizam um período de 16 anos, nos quais houve grandes alterações políticas, a tese busca responder ao questionamento de como se deu a interação estratégica entre o Executivo e o Legislativo federais no que tange às MPs.

O presente estudo se reveste de, ainda mais importância, considerando o que Alejandro Guedes (2017) noticia: são poucos trabalhos que se dedicam ao estudo de concessões legislativas, consideradas, por ele, como modificações que os legisladores introduzem no corpo nas MPs publicadas, que o presidente suporta para evitar o bloqueio ou a paralisação de seu governo. E essa é outra faceta à qual se debruça o trabalho.

As perguntas que surgem são: em que medida o presidente tem êxito em aprovar sua agenda por meio de MPs? Existe uma hierarquia nas MPs encaminhadas e, por conseguinte, nos resultados obtidos? Como se pode fazer a medida entre a política ideal do presidente com o que finalmente é por ele sancionado?

De igual forma: como o Congresso Nacional reage frente ao cenário das MPs editadas e busca maximizar seus interesses ou os interesses de grupos (partidários ou não) nele existentes, fortemente articulados, ainda que não necessariamente majoritários? E que fatores causam essas variações?

Um estudo nas relações entre o Executivo e o Legislativo faz-se necessário para conceder novas e mais respostas a esses questionamentos, que podem ser considerados clássicos na literatura que discute o tema no país. Enfim, como se

processa a interação entre Presidência e Congresso no que se refere às MPs, qual a dinâmica e o resultado final do “jogo” entre os poderes e como ele pode ser interpretado.

A pesquisa envolve uma abordagem institucionalista e discute os elementos constitutivos e a dinâmica do chamado “presidencialismo de coalizão”, na vertente de uma linha de investigação consolidada na Ciência Política brasileira. Ressalva-se que o diferencial dela em relação ao presente trabalho de tese é expandir e atualizar a análise ao se debruçar sobre períodos recentes da história política do país, no caso, os governos de Lula, Dilma e Temer.

A pesquisa é viável, pois há estudos, inclusive de ordem empírica, construídos na perspectiva da delegação, que tratam da interação de poderes, especialmente no que se refere à MPs. Embora existam estudos sobre delegação legislativa, a tese traz inovações ao realizar estudos comparativos entre os últimos cinco mandatos federais completos, concedendo a ela certo grau de originalidade.

Outro aspecto da viabilidade do estudo é o universo de MPs publicadas no período – composto por 767 casos e que constitui também o universo pesquisado –, o que possibilitou a análise, considerando o tempo para finalização da tese.

Como já foi anunciado, o recorte temporal da tese compreende os anos de 2003 a 2018, correspondente ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), compreendido por seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), ao de Dilma Vana Rousseff (Dilma), também compreendido por dois mandatos (2011-2014 e 2015-2016), ainda que um deles tenha sido interrompido, e ao de Michel Miguel Elias Temer Lulia (Temer), que compreende somente um mandato (2016-2018), aquele que completou o tempo restante do período originalmente atribuído a Dilma. Aliás, assim são identificados esses mandatos ao longo do trabalho: Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II e, finalmente, Temer.

O período se justifica pela atualidade (últimos cincos mandatos concluídos), bem como pelos intensos acontecimentos políticos que ocorreram durante esse período, pelos escândalos de corrupção, e pelas crises econômicas e políticas, cujos reflexos são sentidos ainda hoje.

Além disso, o período de 2003 a 2018 compreende os últimos cinco mandatos completos na nova configuração das MPs, pois esse instrumento sofreu alterações significativas no segundo mandato de FHC (por meio da EC 32/2001) e o mandato em curso ainda não se finalizou.

Portanto, procurou-se responder à pergunta: “como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional no que se refere às Medidas Provisórias apresentadas nos períodos de Lula, Dilma e Temer (2003-2018)?”.

O Objetivo Geral assim ficou definido: “Investigar como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e Congresso Nacional quanto às Medidas Provisórias apresentadas nos períodos de Lula, Dilma e Temer”.

A tese contempla ainda quatro objetivos específicos que se destinam a confirmar ou não a Hipótese Geral: “houve diferenças na interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional nos cinco mandatos desses três presidentes no que se refere a: Quantidade, Temática, Relevância, Tempo, Emendas, Resultado, Decisão, Tipo de Veto e Deliberação nas Medidas Provisórias apresentadas pela Presidência”. Apesar de utilizar tantos indicadores, essa diferença pode ser agregada por meio de um ranking, a partir do qual é viável hierarquizar a performance dos mandatos analisados.

A Hipótese Geral está acompanhada de quatro hipóteses específicas. Elas se baseiam na percepção de que, de forma geral, Temer obteve melhores resultados, Lula resultados intermediários e Dilma os piores. A inspiração para essa hierarquia se baseia nos resultados alcançados por pesquisa anterior, desenvolvida como dissertação de mestrado (JACOBSEN, 2016), na qual foram analisados os dois mandatos de Lula e o primeiro de Dilma, bem como nas circunstâncias a partir das quais Dilma deixou o cargo durante o segundo mandato e Temer ascende à presidência, ou seja, a traumática ruptura produzida pelo processo de impedimento.

Se ele aponta para um elevado desgaste político de Dilma, também atribui ao governo Temer características próprias e que o tornariam mais bem-sucedido no que tange ao recorte de análise: um mandato de menor tempo, no qual o relacionamento entre o Legislativo e o Executivo apresentaria melhores índices em razão de ser produto daquela decisão radical do parlamento e de ter o apoio da maioria ocasional que fez essa escolha. Análise de Carlos Pereira (2017), realizada em outubro de 2017 – mais ou menos na metade do governo de Temer – corroborou essa expectativa ao apontá-lo como o “presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995”.

Resumidamente, elas consistem em: (1) dentre os mandatos em análise, Temer foi quem obteve índices mais favoráveis; (2) Dilma II foi o mandato que apresentou, em termos relativos, índices menos expressivos no que se refere à

interação político-estratégica entre a Presidência e o Congresso; (3) os mandatos de Lula apresentaram resultados medianos entre os de Dilma e o de Temer; e (4) as temáticas das MPs apresentadas nos cinco mandatos em análise foram diferenciadas.

O trabalho está pautado em nove variáveis de análise: (1) Quantidade, (2) Temática, (3) Relevância, (4) Resultado, (5) Tempo, (6) Emendas, (7) Decisão, (8) Tipo de Veto, e (9) Deliberação. Como se percebe, todas estão vinculadas ao objeto de análise, configurando-se como variáveis endógenas, cujo resultado produz um quadro descritivo da dinâmica associada às MPs em seus vários estágios de "vida": da edição à conversão (ou não) em lei.

A pesquisa está baseada no método comparativo, uma vez que as MPs foram comparadas conforme o governo, mandato e ano, embora para responder as hipóteses o critério adotado seja o mandato presidencial. A abordagem utilizou prioritariamente procedimentos quantitativos e, em alguns casos, qualitativos para o enquadramento dos dados, conforme a necessidade. Por exemplo: a classificação do tempo de tramitação foi basicamente quantitativa; a classificação da temática, qualitativa, ainda que sem dispensar dados quantitativos.

As informações foram buscadas em sites oficiais (tais como o da Câmara dos Deputados, Planalto e Senado Federal). E, para a descrição do desenho institucional das MPs e para a apreciação das interpretações sobre o tema, a pesquisa se serviu de diversas fontes bibliográficas, consultadas em livros e artigos impressos, além de diversas produções (teses, dissertações, artigos de revistas), acessadas via internet, em sites e portais, como: Scielo, Domínio Público, Anpocs, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

O trabalho está estruturado em sete capítulos. O primeiro trata da governabilidade do sistema político brasileiro no presidencialismo de coalizão, tendo sido promovido por meio de uma ampla revisão da literatura sobre esse tema "clássico" da Ciência Política brasileira, cultivado há mais de três décadas. Ele opera como o pano de fundo no qual empírica e interpretativamente se desenrola a dinâmica a ser analisada.

O segundo descreve o objeto da tese, as MPs. Logo, apresenta conceitos, definições e características principais que cercam este instrumento constitucional. De igual modo, demonstra o papel que elas desempenham na governabilidade do sistema político brasileiro e no presidencialismo de coalizão, conforme a literatura da área.

Portanto, ele esclarece a compreensão da tese sobre o objeto de pesquisa e complementa a revisão de literatura apresentada no capítulo precedente.

O terceiro capítulo aborda os procedimentos metodológicos da pesquisa desenvolvida. Ele discorre sobre o enunciado do problema, os objetivos (geral e específicos), as hipóteses (geral e específicas), aqui já descritas. E, termina por descrever a metodologia aplicada, notadamente a operacionalização das variáveis e as fontes utilizadas para obtenção dos dados.

O quarto capítulo discorre sobre as primeiras três variáveis da pesquisa, que são pertencentes à esfera da Presidência e que, pode-se dizer, “começam o jogo”. Quais sejam: Quantidade, Temática e Relevância das MPs editadas. Apresenta os dados por governo, mandato e ano, bem como, com vistas a situar o cenário em uma perspectiva temporal mais longa e mais geral, faz uma análise comparativa entre governos anteriores à Lula I. Por final, demonstra como os resultados e análises desse capítulo contribuem para o trabalho de pesquisa.

O quinto capítulo analisa outras três variáveis, sendo elas: Resultado, Tempo e Emendas. Elas se relacionam ao Congresso Nacional, haja vista que é ali que tramitam e que podem sofrer alterações por meio de Projeto de Lei de Conversão (PLV). E também segue o mesmo método do capítulo precedente.

O sexto capítulo apresenta as últimas três variáveis do trabalho: Decisão (do presidente em relação à MP que sofreu emendamento), Tipo de Veto (total ou parcial, que é em qualquer caso a não concordância com o texto recebido) e Deliberação (do Congresso ao veto do presidente).

À medida que as variáveis são analisadas, é feito estudo comparativo entre seus resultados, com cruzamento de dados desde o capítulo quarto, para possibilitar conclusões mais seguras sobre as hipóteses.

Por final, o sétimo capítulo finaliza com a síntese dos resultados das variáveis apresentadas para o trabalho de pesquisa e, no intuito de reunir as informações coletadas, sistematizadas e analisadas nos três capítulos precedentes, dispõe-se a desenvolver um ranking geral e comparativo entre os mandatos e governos estudados e a respectiva discussão sobre o cenário que ele revela. Assim, promove o fechamento da pesquisa.

Capítulo 1
A governabilidade do sistema político brasileiro

Este capítulo apresenta as discussões da Ciência Política a respeito da governabilidade do sistema político e do presidencialismo de coalizão, horizonte interpretativo mais amplo no qual se incluem as MPs. Contempla as duas principais vertentes: crise da governabilidade (ingovernabilidade) ou visão pessimista e governabilidade ou visão otimista, bem como apresenta as críticas à última, que, ao longo do tempo, tornou-se o modelo predominante.

O objetivo é contextualizar a discussão por meio da revisão de literatura de referência na área, para, então, no capítulo seguinte, incluir as MPs (o objeto de estudo da tese) no diálogo.

Trata-se de um texto construído por meio de revisão de literatura, sem pretensão de originalidade, e sim de mapear e de organizar os termos do debate. O foco se dirigiu a artigos de revistas, livros e capítulos de livros, teses e dissertações que, no conjunto, contemplam os trabalhos e as pesquisas de maior repercussão na construção e no desenvolvimento desse debate.

O capítulo está organizado em quatro seções. A primeira indica os consensos básicos sobre o modelo institucional brasileiro. As duas seguintes se dedicam a apontar os fundamentos de cada uma das interpretações construídas a partir deles. Inicialmente, apresenta à visão pessimista, cronologicamente mais antiga, e, em seguida, a otimista. A última seção aborda as restrições teórico-metodológicas à corrente pró-governabilidade, as quais também operam como transição para a abordagem específica das MPs, a ser realizada no capítulo seguinte.

1.1 As bases da discussão

Em relação ao funcionamento das instituições políticas brasileiras, o debate vem desde a reinauguração do regime democrático e ainda está em aberto. Há mais de 30 anos, cientistas políticos nacionais e estrangeiros debruçam-se sobre a temática.

E, apesar de transcorrido tanto tempo, as interpretações básicas continuam sendo as mesmas que estavam vigentes quando do início da discussão, sintetizadas

como pessimista e otimista. Há a tendência, nos últimos anos, da prevalência da interpretação de que o sistema brasileiro assegura a governabilidade.

Ao falar em governabilidade, que é a questão principal a motivar o debate, utiliza-se o conceito apresentado por Maria Helena Castro Santos (1997), que a define como “capacidade governativa”:

> Diz-se que um sistema político é dotado de capacidade governativa se for capaz de: (i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários. Tanto os processos de formulação como os de implementação de políticas públicas são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa do Estado. A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso de a elite governamental mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória. O bom êxito do processo de implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado.

Para Faucher (1998, p. 3), o conceito de governabilidade também é amplo, não envolve somente o regime ou as instituições, e sim inclui a “capacidade do Estado para implementar políticas públicas, agir de acordo com um conjunto previsível de regras e garantir a ordem”.

O conceito amplo de governabilidade é adequado a este trabalho, pois implica não somente características operacionais do Estado, como também aspectos político-institucionais, tais como: as relações Executivo-Legislativo, a existência de coalizões que sustentam (ou não) os governos, o processo decisório que oferece as possibilidades de implementação da agenda do Executivo.

É por meio de soluções de conciliação que as democracias (embora o conceito de governabilidade não esteja sujeito somente aos regimes democráticos) promovem e sustentam a estabilidade de seus sistemas – daí a importância da análise das legislações propostas pelo Executivo como forma de medição de seu potencial de governabilidade – de: propor, antever, negociar, ceder e conceder.

As discussões sobre o sistema político brasileiro realizadas pelos cientistas e analistas políticos se pautam por estudos que envolvem aspectos institucionais e também informais. Consensualmente, os primeiros basicamente abarcam o presidencialismo, o federalismo e o sistema de partidos, como aponta Palermo (2000).

No presidencialismo, a figura presidencial tem estabilidade política para tomar as ações e formular as estratégias, sendo derrubado somente por meio do impedimento, diferentemente do parlamentarismo em que a “confiança” do Legislativo é condição necessária para que o governo tenha continuidade. Assim, tende a ser um forte ator em comparação ao primeiro-ministro, escolhido pelo Legislativo, e não pelo povo diretamente.

Conforme Sartori (1996), um sistema é presidencialista caso possua três características fundamentais: (1) a escolha do presidente resulta de eleições populares; (2) durante o mandato, que tem duração preestabelecida, o eleito não pode ser demitido pelo voto parlamentar; (3) o presidente é chefe de governo, formando-o livremente. Shugart e Carey (1992) agregam a essa definição os poderes legislativos constitucionais atribuídos ao presidente.

No caso do federalismo, os estados-membros constituem a federação, com autonomia mais ou menos ampla. Contudo, o poder central assumiu poderes significativos nos moldes atuais do país e muitos estados encontram-se à mercê da União, inclusive endividados e dependendo da ajuda financeira daquele e, para tanto, tomam ações em razão da política federal, e não de sua região. Por outro lado, a política estadual nem sempre segue a federal, seja em razão de coligações, seja de apoios partidários.

Quanto à questão do sistema partidário, a característica brasileira é a fragmentação, a qual só tem crescido desde 1998 e o tornou o recordista mundial em Número Efetivo de Partidos (NEP) no parlamento, o que também é chamado e Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP) (SCHREIBER, 2016)[1]. Esse cenário dificulta a identificação pelo eleitor da ideologia de cada legenda e dos interesses que se propõe defender.

Há baixa identificação partidária e a figura do elegível não raro se destaca em detrimento do partido que formalmente representa, cenário para o qual o voto em lista aberta e os distritos de elevada magnitude são determinantes. Partidos são formados para defender interesses de políticos, não ideias ou programas propriamente definidos, conforme aponta Mainwaring (2001, p. 220).

---

[1] O estudo que é fonte dessa informação compara 110 países, tendo usado dados do NEPP brasileiro de 2011 para a Câmara dos Deputados, então em 10,5. O indicador deu um salto nas eleições de 2014, tendo passado a 13,6. E a expansão continua: em 2018, o recorde mundial foi mais uma vez batido, com o NEPP atingindo 16,5 e 30 partidos nominais com representação na Câmara, segundo Freitas; Silva (2019, p. 149), e 16,7, conforme Melo (2019, p. 205).

Esses aspectos formais são a tela de fundo para as discussões que se seguem sobre a ingovernabilidade e a governabilidade do sistema brasileiro. A interpretação mais pessimista é dada por autores cujos estudos remontam aos primeiros momentos da nova ordem constitucional e que foram predominantes até a metade dos anos 1990 ou, como denomina Power (2015, p. 20), constituíam a "sabedoria convencional" da época. Dentre eles, figuram: Lamounier (1994), Mainwaring (1993a, 1993b, 1997, 2001), Cunha (1999), Monteiro (1995; 2000), Ferreira Filho (2000), Ames (2003), Bonavides (2004).

A tese da governabilidade, que ganha força na metade dos anos 1990, mais ou menos quando ascende à presidência Fernando Henrique Cardoso (FHC), é apoiada principalmente por: Figueiredo e Limongi (1997, 1999, 2006, 2007), Limongi e Figueiredo (2003, 2009), Limongi (2006a, 2006b), Amorim Neto e Tafner (2002), Machiaveli (2009), Freitas (2013). Ela rapidamente substituiu a anterior e se tornou a nova "sabedoria convencional", também conforme a expressão utilizada por Power (2015, p. 24).

A divisão diz respeito ao resultado que elas alcançam, mas, como se pretende demonstrar nas próximas duas seções, ela não busca indicar que elas compartilham os mesmos fundamentos analíticos, ainda que queiram responder ao mesmo problema e que compartilhem o mesmo diagnóstico sobre as características do sistema político (presidencialismo, multipartidarismo, federalismo).

Em outros termos: as questões motivadoras e o ponto de partida das duas "teses" são iguais, e os resultados que alcançam são apresentados como as variações possíveis do mesmo eixo; entretanto, os fundamentos analíticos e interpretativos se distinguem e, por isso, as diferenças são irreconciliáveis[2].

1.2 A ingovernabilidade ou a visão pessimista

Uma das primeiras visões pessimistas sobre as instituições políticas do Brasil foi a de Abranches (1988). No ano da promulgação da Constituição Federal, ele inaugurou a expressão "presidencialismo de coalizão" para se referir à forma como Executivo e Legislativo se relacionam no caso brasileiro.

Apesar de ter sido proposta singelamente, "à falta de melhor nome", como informa (ABRANCHES, 1988, p. 21-22), a expressão assumiu grande difusão e é

[2] Para uma visão mais dialética dessa clivagem e que considera possível uma síntese, ver: Power (2015), a ser comentada a seguir.

utilizada atualmente para descrever como se dá o arranjo institucional brasileiro, embora não com o significado que ele originalmente atribuiu.

O cientista político defendeu que o Chefe do Executivo brasileiro precisava fechar acordos, alianças, coalizões, firmar e cumprir compromissos com o Legislativo, como, por exemplo, ofertar cargos na máquina administrativa, a fim de implementar seu poder de agenda e ser detentor da governabilidade[3]. Aduziu que "o conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil" (ABRANCHES, 1988, p. 8). E mais:

> A dinâmica macropolítica brasileira tem se caracterizado, historicamente, pela coexistência, nem sempre pacífica, de elementos institucionais que, em conjunto, produzem certos efeitos recorrentes e, não raro, desestabilizadores (ABRANCHES, 1988, p. 10).

Essa busca de apoio parlamentar e de maioria no Congresso se faz imprescindível, tendo em vista a fragmentação partidário-eleitoral, as diferenças socioculturais existentes nos estados e a chamada crise de representação dos partidos em detrimento da política de auditório, na qual a imagem de uma pessoa se sobressai até mesmo frente a um projeto de governo.

A emergência de um partido majoritário continua sendo improvável no sistema político-eleitoral brasileiro, dada as características que lhes são próprias: presidencialismo, federalismo, parlamento bicameral, pluripartidarismo, representação proporcional e, quando da publicação do artigo, reabertura democrática relativamente recente.

A sociedade heterogênea, com interesses conflitantes e a prevalência dos particulares (em não poucas situações), em especial dos parlamentares, são outros elementos que direcionam o Executivo (minoritário no parlamento) às negociações e à formação de coalizão.

---

[3] O autor não define explicitamente o que é coalizão, mas se torna possível depreender o sentido com o qual a mobiliza: partidos que ocupam espaço no governo e, por isso, espera-se que suas bancadas parlamentares votem conforme a orientação do Executivo, o que condiz com a concepção convencional. A literatura internacional costuma distinguir a coalizão de governo – que reúne apenas partidos que respondem por pasta ministerial –, da legislativa – que contempla essas legendas e mais aquelas que sistematicamente votam com o governo, embora não tenham ministério, seja por receberem recursos para tal, seja por afinidade de preferências (FIGUEIREDO, 2007, p. 184). Como grande parte da literatura se refere a sistemas parlamentaristas, costuma haver a identificação entre coalizão e gabinete. No presidencialismo essa analogia não é perfeita, pois há os ministros da "cota presidencial", que não possuem filiação partidária e/ou, ainda que a tenham, a designação não vincula o partido a que pertence (caso já não esteja na coalizão).

O autor informa que a lógica do presidencialismo de coalizão tem dois vértices:

> [...] o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. Adicionando-se à equação os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, compreende-se que, mesmo no eixo partidário-parlamentar, torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que permita bloquear ou promover mudanças constitucionais (ABRANCHES, 1988, p. 22).

Ainda conforme Abranches, a formação da coalizão conforme envolve três momentos: (1) formação da aliança eleitoral (a chamada coligação); (2) formação do governo; (3) transformação da aliança em coalizão propriamente dita. Antes, ele informa que a capacidade de formar maioria estável e a necessidade de recorrer a coalizões não são determinadas somente pela representação e pelo número de partidos, mas também envolvem o perfil social dos interesses em jogo e a pluralidade da sociedade que se reflete no parlamento.

No seu estudo, Abranches (1988, p. 19) também aponta que é nas sociedades mais fragmentadas e com interesses mais conflitantes que a estabilidade institucional e a governabilidade exigem a formação de pactos e alianças, bem como demandam considerável capacidade para negociação por parte dos atores.

Considerando que o Brasil é o único país que combina proporcionalidade, multipartidarismo, presidencialismo e que organiza o Executivo com base em grandes coalizões, a explicação sobre o presidencialismo de coalizão é que

> esse é, naturalmente, um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória. Tal processo se faz por uma combinação de reflexão e cálculo, deliberação e improviso, ensaio e erro, da qual resulta a fisionomia do governo. Boa parte das manobras de cada partido destina-se não somente a influenciar os outros partidos, mas principalmente a persuadir suas próprias bases e, acima de tudo, suas facções parlamentares e seus militantes, dos benefícios da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 28).

Por isso, ele considera que a formação da coalizão é o único caminho para viabilizar o presidencialismo brasileiro[4]. Essa é a parcela da sua interpretação que

---

[4] Um indicador para calcular essa necessidade foi desenvolvido mais recentemente (CHAISTY; CHESEMAN; POWER, 2012). Trata-se do Índice de Necessidade de Coalizão (INC), formulado pela multiplicação do inverso do percentual de cadeiras do partido do presidente pelo NEPP, seguindo-se a

será absorvida pela corrente otimista e se consagrará como o presidencialismo de coalizão.

Entretanto, Abranches (1988) vai mais além e consolida a sua visão pessimista ao considerar inviável a formulação de coalizões estáveis, em razão da quantidade e da diversidade de interesses a serem atendidos pelo presidente ou pelo governo. Por conseguinte, o modelo institucional brasileiro está alicerçado em um paradoxo e expressa um "dilema institucional": a sua única possibilidade para ser viável não se mostra sustentável.

Desse modo, Abranches (1988) avalia que o país está condenado a, mantendo-se o desenho institucional, não conseguir a estabilidade e/ou a superação da paralisia decisória.

Ele conclui seu trabalho reafirmando a necessidade de contrapor a heterogeneidade social brasileira (fonte do dilema institucional) com a criação de arranjos institucionais para promoção da normalidade democrática e justiça social.

De modo convergente, Lamounier (1994) descreve que um dos principais impasses propiciados pelo arranjo institucional brasileiro é o consociativismo exacerbado, o qual gera paralisia hiperativa. Esta é ainda mais trágica do que a paralisia decisória, característica do período democrático de 1945-1964, especialmente nos anos que antecederam o golpe.

Isso porque, nela, muitas propostas de inovações e de reformas são formuladas, mas enfrentam pouca condição de implementação – o que, em Maria Helena Castro Santos (1997), é "capacidade governista", como indicado há pouco. Tal se dá em razão de que só é possível aprovar algo se atender os interesses diversificados da multiplicidade de atores com capacidade decisória. Todavia, paradoxalmente, esse custo reduz a eficácia da decisão para solucionar os problemas que motivaram a sua adoção.

No final, o resultado é semelhante ao diagnóstico de Abranches (1988): o desenho institucional não funciona e está destinado ao fracasso. Na visão de Lamounier (1994), a solução era substituir o presidencialismo pelo parlamentarismo[5].

---

divisão por 10. Os resultados confirmam não só a correção da previsão de Abranches (1988), como a permanência desse imperativo: no cálculo de Chaisty; Cheeseman; Power (2012, p. 7), relativo a 2002, ele era 64,04 no Brasil, tendo passado a 85,88 em 2010, conforme Power (2015, p. 28). Nos dois casos, folgadamente, o mais alto dentre todos os países selecionados nos respectivos artigos.

[5] Esse ponto da argumentação é tributário da obra seminal de Linz (1991), que inaugurou o debate internacional sobre o presidencialismo na terceira onda de democratização. Ela traz uma visão pessimista – especialmente quando o compara ao parlamentarismo – que foi construída a partir da

Na elaboração de Mainwaring (1993a, 1993b, 1997), ao inverso de Lamounier (1994), que fazia do presidencialismo o problema principal, o nó não estava propriamente nesse sistema de governo, pois ele pode produzir bons resultados em determinadas circunstâncias – um país de economia estável e bipartidário, ou seja, nos EUA.

A questão estava em um desenho institucional como o brasileiro, em que o presidencialismo estava associado a multipartidarismo e, ainda pior, a federalismo robusto. Esse excesso de atores relevantes e a tendência à dispersão foi por ele classificada como "difícil combinação", com vistas a indicar a propensão a não operar com a qualidade e a eficácia desejadas.

Em referência ao período 1985 a 1994, Mainwaring (2001) destacou o cenário difícil que levou cientistas políticos a seguirem a linha da ingovernabilidade, haja vista o contexto político-social-econômico nos quais as instituições políticas brasileiras se encontravam à época:

> O Congresso brasileiro, apesar de ter dificuldades para derrubar vetos presidenciais e não obstante sua fragilidade como instância de elaboração de políticas, pode forçar os presidentes a fazer muitas concessões. Sem apoio do Congresso, os presidentes têm dificuldades para realizar reformas. Mesmo que consigam articular uma coalizão para aprovar uma determinada política, os presidentes precisam fazer concessões – geralmente na forma de distribuição de verbas e empregos públicos – que comprometem o controle do déficit fiscal, prejudicam a eficiência do setor público e enfraquecem a reforma do Estado. Isso não significa que os problemas econômicos e sociais desse período fossem causados principalmente pela configuração institucional, mas que essa configuração criou obstáculos à realização das reformas que poderiam ter resolvidos os problemas (MAINWARING, 2001, p. 359).

O autor reconhece a amplitude dos poderes do Executivo, mas acrescenta que o Legislativo sempre atua como contrapeso, porque há a necessidade do apoio dos congressistas para promulgar leis e alterar o *status quo*, um apoio que é conquistado via patronagem e clientelismo, ou seja, práticas não recomendáveis para democracias

---

descrição de seus elementos estruturais (mandatos fixos, separação de poderes, irresponsabilidade política recíproca, legitimidade dual, concentração de recursos no presidente, ausência de alternativas formais para superar crises políticas etc.). A conclusão era a inexistência de incentivos para a cooperação entre presidente e parlamento, a tendência ao conflito, à paralisia decisória e à instabilidade, quando não à ruptura institucional. Na visão da época, ao optar mais uma vez pelo presidencialismo, o Brasil inviabilizava a consolidação e a estabilidade de sua jovem democracia. É nessa perspectiva que, por exemplo, realizou-se um plebiscito em 1993, previsto na CF/1988, para decidir entre parlamentarismo e presidencialismo. E, mais uma vez, a escolha pelo presidencialismo selou, para os críticos, a opção por um arranjo institucional equivocado, destinado a não dar certo. Para uma revisão da literatura que discute como o debate internacional se desenvolveu, ver: Elgie (2005).

efetivas. De igual forma, se o presidente não quiser entrar nessa dinâmica, a outra opção, que é governar como um “Executivo imperial” tem um custo muito alto, a sustentação parlamentar fraca torna difícil governar por MPs e é improvável que presidentes impopulares governem por decreto (MAINWARING, 2001, p. 375).

Um quarto analista que se pode elencar é Barry Ames (2003). Também um brasilianista, como o antecessor, ele é o pesquisador líder na aplicação ao legislativo brasileiro do modelo distributivo e da conexão eleitoral, formulado para explicar o funcionamento do congresso norte-americano (MAYHEW, 1974)[6].

Nessa linha interpretativa, a arena eleitoral comanda as decisões dos congressistas. Apesar de os dois parlamentos serem formados a partir de sistemas de representação distintos (proporcional de lista aberta e majoritário, respectivamente), o autor considera que os resultados que eles produzem seriam os mesmos.

Para Ames (2003), os partidos brasileiros são muitos e frágeis, incapazes de disciplinar suas bancadas, que são tão somente nominais. Já os parlamentares, que constituem os efetivos atores do processo decisório, são individualistas e estão interessados apenas em atender aos seus eleitores, que se distribuem por espaços geograficamente delimitados. Por isso, a literatura nacional chama tais parlamentares de paroquiais (em adaptação ao termo “*pork”* da interpretação original)[7].

E eles o fazem seja ao oferecer benefícios diretos e concentrados a esses eleitores, seja ao encaminhar demandas e reivindicar crédito pelo trabalho realizado (*credit claiming*). Mais do que preocupados com suas clientelas para receber votos (*vote-seeker*), eles as atendem com vistas a usarem essa retribuição para manterem seus cargos ou obterem novos (*office-seeker*) e, por essa razão, não têm efetiva preferência por influência na definição de políticas (*policy-seeker*)[8].

O produto dessas características converge com o dos diagnósticos vistos anteriormente: dispersão de forças e multiplicação de interesses a serem atendidos,

---

[6] Para uma visão panorâmica sobre esse e os demais modelos explicativos predominantes (informacional e partidário) sobre o processo legislativo estadunidense, ver: Limongi (1994).

[7] Os distritos eleitorais brasileiros para a Congresso Nacional correspondem aos estados e reúnem mais vagas, mais eleitores e são mais extensos do que os dos EUA (que são uninominais e correspondem a áreas específicas no interior dos estados). Ainda assim, o autor afirma ser comum que os candidatos brasileiros concentrem a votação em determinadas áreas geográficas (um ou mais municípios contíguos), a chamada distritalização (ou criação de um distrito informal equivalente ao dos EUA).

[8] O modelo procede de Ström; Müller (1999). Eles também consideram que a obtenção de votos não é um fim, e sim meio para alcançar algum objetivo (cargos ou políticas).

o que torna inviável a formulação de coalizões estáveis, impõe ao governo a negociação fragmentada e pontual da sua agenda, promovida em bases individuais e por meio da liberação de recursos ao interessado (emendas, nomeações etc.).

Em síntese: trocam-se votos (e apoios a políticas públicas) por recursos, em negociações constantes, instáveis e progressivamente mais custosas (em valores e em tempo). E há a constatação de que a capacidade do governo se dilui, não só pelos limites orçamentários para atender às demandas sempre crescentes, mas, também, por fatores contingentes (eventual queda de popularidade) ou inevitáveis (término da lua de mel produzida pela força das urnas ou conforme o mandato transcorre e novas eleições se aproximam).

Nem os extensos poderes do presidente são suficientes para alterar esse quadro e obter o apoio consistente de parlamentares sempre famintos por benefícios que serão revertidos em prestígio pessoal e darão continuidade às respectivas carreiras políticas[9].

A ingovernabilidade é o resultado desse arranjo institucional ineficiente, oneroso e instável, pouco propenso a promover reformas substantivas, e, sim, tendente a efetivar uma agenda limitada, parcial e que, em última instância, mantém o *status quo* (ou não tem força para produzir mudanças estruturais)[10].

Na leitura de Freitas (2013, p. 30-31), a convergência desses diagnósticos deriva de algumas premissas compartilhadas, que ela assim sintetiza:

> 1. Políticos são motivados exclusivamente por cargos (*office-seekers*); 2. Legislativo e Executivo têm agendas concorrentes, logo tem uma relação conflitiva; 3. Partidos políticos não são capazes de coordenar a ação coletiva, seja no interior do Legislativo, seja como um meio para coordenar a ação entre os Poderes – Legislativo e Executivo.

Em uma visão semelhante, mas com ênfase a outro ponto, Maria Helena Castro Santos (1997) valora a ação dos atores nessa estrutura, haja vista as significativas

---

[9] Outros autores, como Pereira; Mueller (2002) e Alston; Mueller (2006), têm visão distinta: avaliam que a liberação de emendas individuais ao orçamento é uma operação de baixo custo financeiro para o presidente e que oferece retorno político vantajoso. Ao contrário deles e também de Ames (2003), Figueiredo e Limongi (2002), Limongi e Figueiredo (2005) não as consideram “compra no varejo”, e sim parte da retribuição ao apoio esperado da coalizão. Logo, ponderam que aquelas liberadas estão inclusas em políticas públicas do governo, e não são gastos novos liberados para cortejar uma clientela ocasional. De qualquer modo, esse argumento amortiza ainda mais o custo dessas emendas.

[10] Shugart e Carey (1992) apresentam interpretação semelhante, denominando-a “segredo ineficiente”, em contraste e em referência ao “segredo eficiente”, diagnosticado por Cox, em estudo da década de 1980, no qual, nas eleições nacionais, são claramente oferecidas ao eleitor opções entre políticas de alcance geral, a serem executadas por partidos disciplinados.

dificuldades para formação das políticas que, *a priori*, são justificadas pela baixa institucionalização dos mecanismos de interação dos atores e de suas formas de representação de interesse, e dos obstáculos para a construção de maiorias estáveis no Congresso. A autora acrescenta:

> De fato, neste último caso, a baixa institucionalização dos partidos, determinadas regras eleitoral-partidárias em um sistema multipartidário polarizado e altamente fragmentado, a forte presença de interesses suprapartidários, os constrangimentos eleitorais dos partidos e sua forma segmentada de comportamento (partidos que ocupam distintas posições no espectro ideológico negociando segundo diferentes Moedas) dificultam a formação de coalizões de sustentação do governo, obrigando o Executivo a empenhar-se na construção de maiorias a cada votação. A combinação desses fatores faz ressaltar a importância, para a tomada de decisão, dos atributos pessoais das lideranças do governo e da oposição e mesmo da equipe econômica, de variáveis conjunturais em determinadas combinações e de mecanismos e procedimentos informais (SANTOS, 1997).

Em síntese: o impasse não é derivado apenas do arranjo institucional, características informais, como a liderança, contribuem e se desenvolvem nesse modelo e, eventualmente, podem contornar as impossibilidades. Porém, sempre de modo precário, instável e por pouco tempo.

Destaca-se que a interpretação sobre o sistema político brasileiro resenhada acima em suas várias nuanças não era por acaso a “sabedoria convencional” dos primeiros anos pós-1988. Ela traduzia de modo sofisticado a realidade então vivenciada no país. Como afirma Barreto (2021, p. 23), “[...] pode-se dizer que a teoria antiga havia explicado e sido muito convincente para espelhar as presidências de Sarney e de Collor, nos primeiros passos da experimentação do novo desenho institucional”.

1.3 A governabilidade ou a visão otimista

Limongi (2010, p. 164-165) é severo na avaliação dessa literatura, que dispensava o recurso à demonstração empírica sistemática e que usava fatos apenas para ilustrar as certezas adquiridas. Logo, sequer poderiam ser identificados como pertencentes ao campo dos estudos legislativos, pois o Legislativo não era de fato analisado, e sim explicado exogenamente, por dedução.

E foi justamente ele, ao lado de Figueiredo, que pioneiramente “entraram” no parlamento. Isto é, os trabalhos seguem outra perspectiva: baseiam-se em fundamentados dados empíricos como elemento essencial para uma formulação

teórica sustentável, mais do que uma interpretação especulativa. Ou, como anotam Peres e Carvalho (2012, p. 85), até o advento dos estudos dos dois autores, os resultados

> [...] consistiam basicamente em deduções lógicas a partir das características macroinstitucionais contidas em nosso modelo constitucional. Não havia, até então, nenhuma pesquisa sistemática sobre o tema, nenhum levantamento de dados relativos à dinâmica parlamentar; não havia nada empiricamente consistente que pudesse servir de evidência factual às afirmações extraídas daqueles mecanismos dedutivos.

Como produto desses novos procedimentos de investigação, um cenário otimista começa a ser traçado, relatando que o Brasil não pratica um presidencialismo comum, mas possui um presidencialismo distinto do modelo norte-americano, cuja forma de governar é invocada tanto na calmaria como na turbulência:

> Se o cenário é de tranquilidade e o governo tem sucesso em suas iniciativas, o presidencialismo de coalizão é convocado para dar conta do que se passa. Em momentos de crise, recorre-se a ele para explicar os acontecimentos pouco abonadores que se lê nas páginas dos jornais e/ou dificuldades enfrentadas pelo governo para provar esta ou aquela medida (LIMONGI, 2006a, p. 237).

Conforme o autor, pesquisas recentes demonstram as razões pelas quais se pode afirmar que, sob o presidencialismo, a formação de coalizões é, no mínimo, viável sempre que o presidente é minoritário no parlamento. Dados empíricos demonstram que ele opera conforme o mesmo modelo usado no parlamentarismo, ou seja, obtenção de apoio parlamentar por meio da distribuição de pastas ministeriais.

No caso do Brasil, a experiência mostra que fazer oposição ao governo acaba sendo uma decisão política restrita a poucos partidos que desejam disputar com chances de vitória a próxima eleição presidencial, tais como o PT no governo de FHC, PSDB e PFL, no governo de Lula[11]. Aos demais, que sabem que essa não é uma ambição viável, compor a coalizão governista se torna opção bastante atraente e um caminho para ter êxito eleitoral.

Limongi (2006a, p. 255-256) defende que o Executivo brasileiro está longe de estar paralisado. Como evidência, acresce: “não é possível insistir na tese da crise da

[11] São os partidos com vocação presidencial, conforme classificação de Miranda (2009), cuja pretensão delimita um determinado comportamento parlamentar.

governabilidade após o governo ter se mostrado capaz de aprovar tantas Emendas Constitucionais".

Assim, governos de coalizão são formados quando não há um partido majoritário nos regimes (seja parlamentarista, seja presidencialista) e não há nada de novo ou surpreendente nisso. Ao contrário, é prática recorrente.

O caso brasileiro toma a forma de presidencialismo de coalizão devido à comunhão de características que lhes são próprias – e que eram vistas até então negativamente –, tais como: multipartidarismo, sistema de representação proporcional, federalismo, capacidade (ou não) do Executivo de formação de alianças estáveis, heterogeneidade de interesses não raro conflitantes entre os atores políticos.

Ora, quando o partido presidencial controla a maioria das cadeiras no Legislativo, os dois poderes tendem a firmar uma única demanda política. Contudo, quando isso não ocorre (no caso brasileiro, a regra no pós-1988 é que o partido do presidente seja minoritário, ainda que forme a bancada mais expressiva), o Executivo deve recorrer à formação e à manutenção de alianças para evitar paralisia decisória e crise governamental. Ele o pode realizar ao oferecer espaço em seu governo (pastas ministeriais e participação no gabinete, além de outros cargos de menor relevância). E, de bom grado, os partidos aceitam tais ofertas.

Como se vê, a avaliação é muito semelhante àquela apresentada por Abranches (1988). A diferença é que, para a visão otimista, as coalizões são viáveis em sua formação e têm plenas condições para serem estáveis e oferecerem os resultados esperados por todos os envolvidos na negociação (presidente e seu partido formador, mais os partidos aliados). Logo, a "solução" para estabelecer a governabilidade se mostra possível e não constitui um "dilema institucional", e sim é construída em bases institucionais.

O argumento de Figueiredo e Limongi (1999) tem dois pilares. De um lado, seguindo as formulações de Shugart e Carey (1992), eles destacaram os amplos recursos de poder do Presidente (de agenda, proativos, reativos), muitos deles inovações introduzidas pelo período ditatorial para fortalecer o Executivo diante do Legislativo e que foram mantidas na CF/1988. Tais recursos o capacitam a formular uma agenda legislativa, garantir que ela seja apreciada, induzir os congressistas a aderirem a ela ou forçar a cooperação[12].

---

[12] A diferença deles em relação a Shugart e Carey (1992) é que os últimos não viam o "presidente superpoderoso" como um arranjo institucional positivo, pois tendente a excluir os demais atores. Eles

Realmente, embora o desenho institucional de 1988 seja aparentemente idêntico ao de 1946, a CF/1988 reservou ao Executivo prerrogativas importantes de iniciativa e de alteração legislativa, conforme as matérias (algumas exclusivas, tais como orçamento e organização administrativa), possibilidade de reivindicar urgência para as suas iniciativas e de realizar veto (parcial ou total) a projetos de lei ordinária aprovados pelo parlamento, além do poder de decreto, as MPs[13] (LIMONGI, 2006a; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2006, 2007).

No cômputo geral, o presidente pós-1988 se distingue do de 1946, pois possui muito mais recursos institucionais. Na escala de Shugart e Carey (1992), ele é dos mais poderosos, ficando atrás apenas do chileno.

De outro, seguindo os passos da teoria do cartel parlamentar de origem norte-americana – que afirma que os partidos controlam o processo decisório no legislativo e que se opõe à teoria redistributiva (COX; MCCUBBINS, 1993) –, Figueiredo e Limongi consideram que outros incentivos, distintos daqueles oriundos das urnas, conduziriam o comportamento dos congressistas, de modo que a arena parlamentar se move por regras próprias.

Eles analisaram aquelas de funcionamento do Congresso Nacional, notadamente o regimento interno, e verificaram a hierarquização como a chave para compreendê-lo. Por conseguinte, substituíram variáveis explicativas exógenas (eleitorais) por endógenas (a organização do processo legislativo).

E, ao observarem essas variáveis internas ao parlamento e, finalmente, no cenário brasileiro, fazerem dele um objeto de pesquisa, destacaram a relevância dos cargos de comando (Mesa diretora) e do colégio de líderes[14] na organização legislativa, bem como a existência de uma dinâmica deliberativa duplamente centralizada: dos partidos em relação aos parlamentares e dos líderes em relação às bancadas.

Logo, partidos definem posição sobre *issues* em pauta na agenda (e sobre a própria pauta), disciplinam suas bancadas e tornam previsíveis os resultados das

---

consideravam que um Executivo relativamente frágil estaria mais propenso a negociar com o Legislativo. De igual forma, Mainwaring; Shugart (1997) apontam ser mais desejável a combinação de um presidente partidariamente forte, mas fraco em termos de poderes constitucionais, assim como que o inverso produz um cenário instável. E em presidente duplamente forte é um risco à democracia.

[13] Mais especificamente, Carey e Shugart (1998) a classificam como poder constitucional de decreto, ou seja, a condição de produzir leis (ou quase-leis) em situações excepcionais, previstas na Constituição.

[14] Na Câmara dos Deputados, é formado pelos líderes do governo, da maioria, da minoria e dos partidos ou blocos parlamentares que têm ao menos cinco integrantes.

votações, mesmo aquelas que produzem alterações significativas no *status quo*, como as que emendam a Constituição[15].

Com a combinação desses elementos, Figueiredo e Limongi (1999) ponderam que o fundamento do presidencialismo de coalizão é o fechamento de acordos do Executivo com o Legislativo, em bases partidárias, no qual todos ganham. O primeiro passa a contar com apoio suprapartidário no Congresso (estável, disciplinado e preferencialmente majoritário); e o segundo obtém vantagens que são úteis aos seus integrantes – ou melhor, àqueles que pertencem aos partidos que aderem à coalizão –, tais como: cargos, liberação de recursos e, o que não era destacado pela visão pessimista, participação na formulação de políticas públicas[16].

Nas palavras dos autores, ao sintetizarem o argumento:

> O poder Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior desse quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 85).

A consistência da coalizão é de tal ordem que, seguindo os autores, os resultados das decisões do Legislativo são altamente previsíveis (acima de 90%), se se conhece a posição do Executivo. Isso porque a divisão governo-oposição estrutura e explica mais o voto dos parlamentares do que a posição ideológica do partido. Por conseguinte, se uma legenda – e seus parlamentares – está no governo, ela costuma

---

[15] Os líderes não obtêm a disciplina prioritariamente por meio de coerção – embora existam recursos para tal e que são utilizados –, e sim pela negociação, a partir da qual procuram compatibilizar distintas preferências e firmar a posição comum da bancada, afinal, em plenário, formalmente não há como evitar que o parlamentar vote como desejar quando a votação é nominal. Como sintetiza Freitas (2013, p. 56), "[...] líderes desejam continuar líderes [...]. Dessa forma, vão tentar construir o consenso em seus partidos, negociando não apenas com os recursos que têm à disposição, mas também com os pontos da política em jogo, tentando criar um consenso mínimo que torne possível para o partido atuar como uma unidade, sem que seja necessário ameaçar os membros de seu partido. E vão, eventualmente, abrir mão de impor a disciplina a certos parlamentares quando forem capazes de antecipar que a vitória está garantida independente do voto deles [...]".

[16] Inclusive, os parlamentares podem ser paroquiais, sem que isso inviabilize essa formulação teórica. O comportamento racional é obedecer a orientação do partido, pois há incentivos para tal: o deputado disciplinado é contemplado com os recursos que considera imprescindíveis para alimentar as suas bases eleitorais, conforme Figueiredo; Limongi (2002) e Limongi; Figueiredo (2005). Para leitura outra dessa relação, ver: Pereira; Mueller (2002, 2003).

apoiar a agenda dele, ainda que determinadas iniciativas contrariem suas preferências.

Ou, então, pode-se dizer que dois parlamentares de partidos diferentes, mas posicionamento no mesmo ponto da escala ideológica, têm a tendência a votar de modo diferente frente a um projeto sensível, se um pertencer ao governo e o outro à oposição. A tendência é verificada empiricamente por estudos como, por exemplo, os de Zucco Júnior (2009); Zucco Júnior; Lauerdale (2011); Melo (2016); Tsai (2021)[17].

Nesses termos, observações céticas, como as da seção anterior, não encontrariam respaldo na realidade. Os partidos conseguem formar coalizões e têm capacidade para retribuir aquilo que prometem (voto e apoio), o que indica não só disciplina como a superação dos interesses individuais e regionais dos parlamentares, o que é garantido por meio dos líderes de bancada e do modelo institucional centralizado de funcionamento do parlamento. De igual forma, essas alianças são estáveis e fornecem as bases institucionais para a operacionalidade do presidencialismo brasileiro.

Como resultado, não se confirma a paralisia governamental, a tendência centrífuga, o excesso de *veto players* (TSEBELIS, 1997) e a dependência do presidente às chantagens de parlamentares individualmente considerados. Ao inverso, o presidente é visto como um ator forte: além dos recursos de poder (e de ação legislativa) atribuídos pela Constituição, forma acordos estáveis em bases coletivas (partidárias) e, por essa razão, tem as condições para implementar a agenda de governo, ainda que aquelas análises baseadas nos traços macros do arranjo institucional formulassem outra previsão, bem mais catastrófica.

Isso porque os autores “pessimistas” chegaram a esse juízo sem atentar àqueles traços mais sutis ou finos do desenho institucional brasileiro que promovem a estabilização. Ao se referir à obra de Figueiredo e Limongi, Power (2015, p. 22) chamou esses traços de “instituições ‘corretivas”. De modo semelhante, Palermo (2000) havia realçado que os adeptos da ingovernabilidade chegaram a esse resultado porque não levaram em conta todas as variáveis relevantes, focando-se apenas nas mais evidentes.

---

[17] Isso não significa desconsiderar a variável ideológica, mas sim a redimensionar em sua capacidade explicativa, que passa de principal fator à condição de uma das possibilidades justificadoras de comportamentos e decisões. Notadamente, porque a diversidade ideológica da coalizão é considerada fator importante, como será comentado ainda nessa tese.

Ressalva-se que as análises de Figueiredo e Limongi não foram apresentadas simplesmente como uma teoria explicativa com sólidos argumentos e ampla capacidade persuasiva. Elas foram demonstradas por meio de evidências que comprovaram, entre outras, os amplos poderes presidenciais, a disciplina partidária em plenário, o que resulta em elevado índice de aprovação das iniciativas legislativas originárias do Executivo (sucesso) e o controle do presidente (e do governo) sobre a agenda aprovada no parlamento (dominância).

E, assim, o presidente se torna, de *jure* e de fato, o principal legislador no país, o que os autores afirmaram em várias oportunidades (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 11, 42, 117; 2007, p. 186; LIMONGI, 2006a, p. 256).

Como já foi destacado, essa análise mais otimista sobre a governabilidade do sistema político brasileiro recebeu a denominação de presidencialismo de coalizão, utilizando a expressão criada por Abranches (1988), que alterou o juízo negativo[18].

Como exemplo de uma ferramenta institucional utilizada que testa a veracidade dessa teoria no Brasil há a MP, como será abordado mais detalhadamente na sequência da tese. Jacobsen (2016, p. 50) explica:

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

Santos (1999) informa que a governabilidade existe devido a características do presidencialismo brasileiro que promovem (e até mesmo forçam) a cooperação entre atores do jogo político:

---

[18] Limongi (2006b, p. 19) considera que "[...] a relação com a definição e caracterização original é vaga, quando não ambígua". Ele minimiza a relevância da expressão, pois a formação de coalizão no presidencialismo não é uma excepcionalidade, como a denominação pode fazer crer, e sim situação corriqueira, a exemplo do que acontece no parlamentarismo. Estudos comparados confirmam o fato: a formação de coalizão no presidencialismo é comum e está longe de ser fenômeno exclusivamente brasileiro, embora tenha sido teorizado originalmente no país (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002; FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012).

> Os temas comumente tratados transmitem a impressão de que o presidente é capaz de, por um ato de vontade, promover todas as mudanças necessárias para que o país alcance estabilidade econômica e justiça social. Contudo, o presidencialismo, não custa repetir, é um sistema baseado na ideia de freios e contrapesos, além de multiplicar as arenas decisórias para permitir a máxima cautela nos momentos de alteração do status quo. Trata-se de um sistema que exige disposição para negociar, não com a 'sociedade', mas sim com seus legítimos representantes, eleitos para trabalhar no Congresso Nacional (SANTOS, 1999).

Contudo, a concentração de poder nas mãos presidenciais na América Latina, chamada por Santos (1999) de "autonomia excessiva do presidente", sobretudo no caso brasileiro, é dada pela configuração do sistema eleitoral-partidário: "representantes preocupados exclusivamente com questões locais delegariam ao presidente a formulação de políticas públicas de alcance nacional, e assim teriam tempo livre para perseguir os interesses de seus redutos".

O argumento é de que o "funcionamento do sistema proporcional de listas abertas no contexto brasileiro dificulta a dinâmica presidencialista de freios e contrapesos" (SANTOS, 1999). Isso porque influencia o comportamento legislativo, que fica refém de seu eleitorado regional, descuidando de políticas mais gerais e amplas – o voto personalizado promove ação legislativa mais paroquial, contudo, sem descuidar totalmente da agenda pública geral, como argumenta o autor.

Santos (1999) finaliza por expor que o problema do desempenho do presidencialismo no Brasil tem início na "transferência de prerrogativas decisórias para o Executivo, fruto da busca de deputados por uma *constituency* eleitoral", que prejudica os princípios fundamentais do presidencialismo democrático, que se baseia nos freios e contrapesos entre os poderes. Esse prejuízo apontado pelo autor não chega a promover a ingovernabilidade.

Por sua vez, Couto (1997, p. 33) trata da difícil governabilidade, que ele chama de "incapacidade governativa no plano nacional". Aduz que a agenda de iniciativa do Executivo trata de assuntos complexos e que envolvem ampla parte da sociedade, e, portanto, que cria dificuldades à criação de coalizões estáveis e suficientes para governar.

> Para além dos consideráveis óbices advindos do sistema partidário fragmentado, dos partidos pouco coesos e da força dos grupos de interesse e dos governos estaduais do Congresso (dando origem às aparições eventuais de bancadas parapartidárias como os ruralistas ou os representantes dos estados), os Executivos tem nos últimos anos se defrontando com a árdua tarefa de forjar maiorias excepcionais, necessárias

> para expressar consenso, antes que meras vontades majoritárias, como é de praxe na vida dos governos (COUTO, 1997, p. 51).

A crítica feita por Couto é à Constituição de 1988. Ele esclarece que os regramentos constitucionais estabeleceram uma amplitude de assuntos e de competências para o Executivo e este, por sua vez, se vê obrigado a negociar com o Legislativo uma agenda com alto grau de complexidade, radicalizando exigências comuns em assuntos que requerem alto grau de consenso e conformidade.

O mesmo autor atentou para o fato de que não são somente as regras postas e as estruturas que definem a governabilidade ou a ingovernabilidade do sistema, mas os atores também importam. A forma como se apropriam ao longo do tempo da conjuntura e a sua estratégia são relevantes para o jogo político e a própria estabilidade do sistema.

Em relação ao presidencialismo de coalizão, Antônio Pojo do Rego (2015), aduz que, tendo o presidente grande respaldo político, o controle legislativo não é tão rigoroso e atuante; e o contrário se dá, se ele não contar com esse apoio, inclusive com a possibilidade de julgamento de suas contas. “Se o Presidente dispuser de apoio político, os confrontos são atenuados e predomina a negociação característica do presidencialismo de coalizão” (REGO, 2015, p. 69). Ainda:

> O presidencialismo de coalizão tem deitado raízes profundas na cena pública brasileira. A despeito de o Poder Legislativo ter previsão constitucional de autonomia e independência, ele tem sido largamente assediado e seduzido pela grande quantidade de negociação de postos no maquinário do Executivo. Em períodos de crise, contudo, a maior independência do Legislativo se faz sentir, com a produção de decretos legislativos para a derrubada de decretos presidenciais, com a devolução de medidas provisórias, com a aprovação de projetos de lei contrários aos interesses do Planalto. O controle do Executivo parece estar condicionado à maior ou menor fragilidade política da Presidência da República (REGO, 2015, p. 69).

De qualquer forma, nessa perspectiva interpretativa, a discussão a respeito do presidencialismo de coalizão não pode se dar em torno de um conflito inerente entre Executivo e Legislativo.

De um lado, porque é um equívoco analítico pensar na existência de duas agendas, uma para cada poder, simplesmente porque eles se constituem separada e independentemente no presidencialismo.

De outro, porque, se há maioria do partido do presidente no parlamento ou uma coalizão por ele formada – especialmente quando ela é majoritária –, Figueiredo e Limongi afirmam inexistir a agenda dual (a do Executivo *versus* a do Legislativo).

Contra a ideia dessas agendas diversas e rivais, Limongi (2006a, p. 243) pondera: para que esse entendimento se sustente, "[...] o Legislativo é sempre pensado como um ator único, dotado de um interesse comum cuja realização o coloca em confronto com o Executivo. No entanto, legisladores têm interesses políticos diversos e conflitantes entre si, expressos em sua filiação partidária".

Nas condições ideais do presidencialismo de coalizão, há apenas uma agenda dominante, a do governo, que é compartilhada pelo Executivo e pelos partidos que o apoiam e que atuam no parlamento[19]. Por sua vez, tal agenda é negociada entre os participantes da coalizão governista, que controla o processo decisório (ou tem todas as condições para tal), pois "a fusão de poderes que caracteriza o presidencialismo brasileiro implica a fusão das agendas. A agenda do Executivo seria na realidade a agenda da maioria ou, alternativamente, a agenda do governo" (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 79)[20]. Além dela, há a agenda concorrente, minoritária, que é a da oposição ou as das oposições[21].

Seguindo esse ponto de vista, Amorim Neto e Tafner (2002, p. 18) registram que "[...] em vez de um conflito estrutural de interesses entre o Executivo e o Legislativo, o que existe, de fato, é um conjunto de interesses e de preferências múltiplas que podem ser circunstancialmente coordenados ou não pelos membros de ambos os poderes".

---

[19] Esclarece-se que Fabiano Santos (1997) se utiliza da denominação "agenda compartilhada", mas o faz em outro sentido. Ele a destaca com uma das possibilidades de dominância da produção legislativa, em contraposição à "agenda imposta". Esta ocorre no pós-1988, a indicar que o Executivo prepondera, enquanto no período 1946-64, como os dois poderes dividiam essa produção, a agenda era "compartilhada". A acepção de Freitas (2013), também encontrada em outros autores, refere-se à elaboração, apreciação e aprovação das iniciativas legislativas do governo como uma "ação coletiva da coalizão", e não à repartição de autoria no conjunto de questões postas à agenda de deliberação. Aliás, as perspectivas são incompatíveis, pois o compartilhamento da agenda, conforme proposto por Freitas (2013), torna sem sentido o modo como Santos (1997) o aborda.

[20] Nessa senda, há certa dose de simplificação, de imprecisão de linguagem e/ou de equívoco de concepção ao se falar em agenda do Executivo ou do presidente. A ênfase suscita a ideia de algo que é formulado externamente ao Legislativo e depois a ele apresentado, possivelmente sem que fosse previamente conhecido, negociado e compartilhado. Ou, ainda pior, que é a agenda da pessoa que ocupa a presidência (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 78-79; 86). A noção de cartel parlamentar de agenda de Amorim Neto; Cox; McCubbins (2003) se insurge contra este equívoco e procura integrar Executivo e Legislativo.

[21] Sobre a agenda e as possibilidades de atuação da oposição, ver: Bezerra (2017).

Entretanto, os autores consideram esse arranjo possível – talvez até provável –, mas não inevitável ou resultado necessário do arranjo institucional brasileiro. Assim, conforme o período em que publicaram o texto, vislumbram o presidencialismo de coalizão no governo de FHC, mas não nos de Sarney, Collor e Itamar.

Essa ponderação atrai a atenção para o que Power (2015, p. 31) chama de demandas voltadas ao cultivo (manutenção) da coalizão. Elas se tornam fundamentais, ganham espaço na pauta de investigações e são a complementação necessária aos estudos focados na formação da aliança.

Em outros termos: a viabilidade do modelo depende necessariamente da constituição da coalizão de apoio; mas ela não é por si só suficiente, pois marca o começo de um determinado jogo, não o fim dele. Ainda é preciso desenvolver a difícil tarefa de a sustentar e gerir ao longo do mandato.

Em sendo assim, o foco analítico tem de estar mais na relação entre o presidente (líder de um governo que sempre busca ser majoritário para promoção da governabilidade e implantação de sua agenda) e a sua coalizão, nem sempre estável. Ou seja: verificar se o presidente (e/ou seu partido) impõe uma agenda de iniciativas legislativas aos demais formadores da coalizão, se ele loteia o governo entre as pastas e faz de cada ministro (e seu partido) o senhor daquela área ou se formula/define as iniciativas de modo negocial com os parceiros (antes e depois de a submeter ao parlamento).

Nessa linha, Raile; Pereira; Power (2011) tentam integrar o modelo distributivo ao partidário, pois consideram que, em sistemas presidencialistas formados por muitos partidos, quase todos indisciplinados e pouco ideológicos, apenas a formação da coalizão não é suficiente para sustentar o apoio ao governo.

Com essa noção, buscam integrar e sistematizar os meios que o presidente possui com vistas a administrar a coalizão. Na metáfora de Power (2015, p. 32), os autores propõem um modelo analítico que integra as formas de “cola política” utilizadas pelo presidente para “selar” as coalizões instáveis que forma – em razão da quantidade de partidos necessários para formar maioria e da diversidade ideológica entre eles – e, assim, garantir a governabilidade.

Esse conjunto eles chamaram de “caixa de ferramentas” (*toolbox*). No caso brasileiro, avaliam que ela “está abarrotada” (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011, p. 325), confirmando o diversificado elenco de recurso com que conta o presidente. A

escolha de qual ferramenta utilizar depende das circunstâncias e dos interesses a serem atendidos, bem como da habilidade do presidente.

Basicamente, há duas modalidades: (a) bens da coalizão, isto é, nomeação para cargos e o acesso à formulação de políticas públicas; (b) *pork*, a oferta de recursos destinados diretamente aos parlamentares, especialmente por meio de emendas ao orçamento.

Raile; Pereira; Power (2011) consideram que os bens da coalizão formam a base estável de apoio e compõem os custos fixos e coletivos – especialmente quanto mais coalescente[22] ela for –, enquanto a liberação de emendas é administrada ao longo do tempo, com vistas a fazer ajustes contínuos, produzir mudanças marginais no apoio legislativo e/ou garantir a obtenção dos votos necessários em determinados casos. Em outros termos: *pork* serve para recompensar apoios recebidos, convencer integrantes da base indecisos (ou mesmo contrários a determinada proposta), assim como obter novos e pontuais apoios (extracoalizão).

Os autores parecem indicar que a escolha de qual ferramenta usar e em qual circunstância é livre e depende de habilidade do agente político. Contudo, seguindo as possibilidades oferecidas pela metáfora, pode-se ponderar que cada ferramenta atende a uma finalidade própria, de modo que a escolha não é tão livre assim, pois será pouco eficaz, se utilizada fora da sua especificação.

Logo, a metáfora pode ser correta para indicar um estoque de recursos que o presidente possui para atingir seus objetivos, mas não para expressar que ele pode utilizá-lo conforme achar necessário. Se a intenção dos autores é indicar que a caixa de ferramentas corresponde a recursos intercambiáveis, cuja escolha depende da "sensibilidade" do presidente, possivelmente ela seja incorreta.

Afinal, a metáfora implica a existência de muitos recursos para executar tarefas – o que procede –, mas cada ferramenta em particular atende a uma necessidade

---

[22] Taxa de coalescência é um índice proposto por Amorim Neto (2000), que varia de 0 a 1. Ele mede a proporção entre a quantidade de pastas ministeriais dos partidos e o tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados. Em teoria, quanto mais proporcional essa distribuição for, mais os partidos estarão confortáveis com a posição ocupada na coalizão e mais intensamente apoiarão a agenda do presidente. Durante o governo, a coalescência pode se modificar em razão de uma série de fatores: ciclo eleitoral, crise política ou econômica, falecimento etc. A variação pode se dar por meio da realocação das pastas entre os parceiros (partidos e/ou seus filiados), ingresso ou saída de partidos do gabinete e até mesmo a formação de nova coalizão. No entanto, três dificuldades metodológicas afetam o resultado do cálculo: (1) contabilizar ou não igualmente as pastas, sem ponderar o peso político de cada uma; (2) considerar ou não o filiado ao partido que assume pasta, mas não vincula o partido ou vincula apenas uma parte da legenda; (3) incluir ou não os ministros sem filiação e/ou convidados em caráter pessoal pelo presidente, a chamada "cota presidencial".

específica. Assim, a habilidade do presidente está mais em conhecer essas finalidades e saber escolher a adequada a cada situação do que simplesmente utilizar alguma das ferramentas do estoque, quando a necessidade surgir[23].

Chaisty; Cheeseman; Power (2012), em uma abordagem que inclui casos da América Latina, África e países da ex-União Soviética, também se serviram da noção de "caixa de ferramentas" para se referir aos recursos que o presidente utiliza para gerir a coalizão que forma. Porém, ampliaram o estoque para cinco tipos (ou melhor, incluíram recursos que os autores anteriores consideraram, mas não desagregaram).

Aos dois já referidos, acrescentaram: poderes de agenda; poderes partidários, correspondentes à influência do presidente sobre um ou mais partidos da aliança – que são aqueles apontados por Mainwaring; Shugart (1997) –; e instituições informais, que os autores definem como categoria residual, que reflete fatores históricos e culturais específicos de cada país.

Entretanto, ponderam que duas delas – poder de agenda e poderes partidários, e que correspondem aos "bens da coalizão", de Raile; Pereira; Power (2011) – são preferenciais, pois mais baratos e seguros do que as demais. Possivelmente porque, como os proponentes originais da interpretação já haviam formulado, são "custos fixos" e distribuídos coletivamente, enquanto os demais são ofertados "no varejo".

Em relação a *pork*, pesquisa recente observou, após acurado tratamento estatístico, que ele não pode ser a explicação para a taxa de apoio obtida pelo Executivo, em conclusão decorrente de investigação centrada no governo Temer (SOUZA, 2019). O resultado enfraquece o valor desse recurso pertencente ao modelo explicativo de Raile; Pereira; Power (2011) ou, ao menos, indica que ele não mais pertence à caixa de ferramentas.

No entanto, o autor contrasta o resultado do seu estudo com a intuição ou as matérias jornalísticas que enfatizam a relevância da liberação das emendas individuais para o sucesso presidencial, como as relativas à aprovação do chamado orçamento impositivo, em 2015. Afinal, o resultado por ele alcançado parece

---

[23] Uma das implicações do modo como os autores enfocam a questão é considerar que o presidente e a sua equipe mais próxima – denominados "motorista" por Celina Pereira (2017, p. 77) – têm valor na governabilidade, posto que "diferentes estilos de governar geram diferentes níveis de governabilidade". Assim, não só características institucionalistas respondem pela governabilidade, a "habilidade" do condutor também conta. Ressalva-se que Figueiredo e Limongi discordam dessa perspectiva, como será evidenciado na sequência do capítulo.

contradizer essa percepção. E assume com sinceridade a incredulidade que nele desperta:

> Se o 'jogo' ou 'mercado das emendas' é, assim, tão complexo, o modelo explicativo que relaciona apoio ao governo e emendas de forma mais ampla, como propusemos, pode ser insensível às suas vicissitudes; ou, melhor dizer, nem nós neste trabalho nem aqueles que nos precederam fomos capazes de modelar satisfatoriamente o relacionamento entre pork e apoio. Por ora, o que podemos sustentar de forma assertiva é que pork não foi durante o governo Temer o fator decisivo para explicar o quanto o governo obteve de apoio. Talvez ele tenha, sim, alguma capacidade de comprar apoio em votações críticas e em momentos pontuais. Talvez a barganha aconteça de forma focalizada, com certos tipos de parlamentares. Talvez o Executivo use de sua alavancagem – suas prerrogativas de poder e sua maior informação – para enganar o parlamentar, prometendo pagar pelo apoio presente com execução de emendas no futuro, mas não cumprindo essa promessa. Talvez... (SOUZA, 2019, p. 178).

Na continuidade desse campo específico de investigação, Betholini e Pereira (2017) analisaram os efeitos das estratégias presidenciais ao gerir sua coalizão, o que sintetizaram na noção de custos de governar ao longo do mandato. Eles partem de três decisões básicas que precisam ser tomadas: (1) quantos partidos farão parte da coalizão; (2) quais serão esses partidos e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes àquelas do presidente; (3) quantidade de poder e de recursos que serão compartilhados entre os parceiros (ministérios, outros cargos de nomeação, verbas parlamentares etc.)[24].

Em resposta à primeira pergunta, alegam a necessidade imperiosa de formar coalizões no Brasil, bem como que estas têm envolvido cada vez mais partidos, em decorrência da crescente fragmentação e do tamanho da bancada do partido do presidente, que eventualmente até pode ser a maior do parlamento, mas é pequena em termos relativos.

Logo, os presidentes brasileiros têm formado coalizões e elas têm sido supermajoritárias ou superdimensionadas, o que contraria o receituário clássico da análise política, que propõe coalizões mínimas vencedoras ou aquelas majoritárias compostas por partidos ideologicamente contíguos ou com a menor dispersão ideológica possível[25].

---

[24] Outros detalhes da mesma abordagem, ver: Pereira; Bertholini; Raile (2016).

[25] Conforme levantamento de Ferreira (2020, p. 70), relativo ao período 1995-2018, das 20 alianças formadas pelos quatro presidentes, 12 (60%) eram sobredimensionadas (assim entendidas como as que reuniam pelo menos 60% da Câmara dos Deputados), seis (30%) eram mínimas vencedoras (maioria absoluta) e apenas duas (10%), minoritárias.

Esta característica minimiza o poder de chantagem de um eventual aliado, mas traz impacto sobre a segunda pergunta: o grau de coesão nas preferências ou a distância ideológica no interior da coalizão e em como administrar essa diversidade, ao definir as iniciativas legislativas que formarão a agenda do governo.

Em relação a esse tema, Power (2015, p. 31) sintetiza que

> as coalizões legislativas [no Brasil] são, portanto, não apenas superdimensionadas (no sentido de que reúnem nominalmente mais membros do que o necessário para a aprovação legislativa), mas também 'desconectadas' (no sentido de que os partidos que compõem a aliança não são ideologicamente contíguos uns aos outros). A concepção alternativa – uma coalizão compacta e ideologicamente coerente, com o mínimo de votos necessários para vencer – foi sacrificada no altar da governabilidade. O exagero no tamanho da coalizão reflete, sem dúvida, o desejo de parlamentares oportunistas de se alinharem ao Executivo, mas também sugere uma expectativa presidencial de que haverá alguma indisciplina e defecções.

Nesse cenário, a terceira questão ganha ainda mais relevância, pois demanda o modo como são compartilhados o poder e os recursos no interior da coalizão. Os pressupostos de Bertholini e Pereira (2017) são: (1) coalizões com muitos participantes e ideologicamente diferenciados são mais difíceis de serem gerenciadas ao longo do tempo e das diferentes conjunturas que se formam durante o governo; (2) aquelas que recompensam desproporcionalmente os integrantes demandam do presidente a mobilização de recursos adicionais para garantia de satisfação dos membros sub-recompensados.

Os autores desenvolveram um indicador para medir esses "gastos": o Índice de Custo de Governo (ICG), que considerou as transferências políticas (ministérios) e monetárias (liberação de emendas e orçamento das pastas) feitas pelo presidente aos partidos da sua coalizão (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 538-540).

As conclusões obtidas no estudo são que os custos para gerenciar coalizões grandes, ideologicamente heterogêneas e desproporcionais tendem a ser mais altos ao longo do tempo. De igual forma, que mais dispêndio de recursos políticos e financeiros com os aliados da coalizão não significam necessariamente obter maior apoio político no Legislativo.

Os autores não associam ICG mais alto a menor eficiência, entendida como apoio à agenda governamental no Legislativo, e sim, como seria o razoável, ponderam que se o custo de gestão do governo cresce, mais recursos precisam ser dispendidos

para obter o mesmo resultado que seria alcançado se o ICG fosse menor, a indicar perda de eficiência.

O padrão desejado é que o presidente seja capaz de maximizar apoio legislativo e minimizar os custos de manutenção desse apoio político, assim entendido como coalizão menor, mais proporcional e com menos dispersão ideológica (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 529, 542).

Ao final, apontam que, embora as conjunturas se modifiquem e determinados elementos exógenos não sejam controláveis, o ICG é resultado das escolhas presidenciais. Declaram, ainda, que não há nenhum problema estrutural no arranjo institucional brasileiro, de modo que os eventuais problemas decorrem de gerência da coalizão, ou seja, de decisões tomadas pelo presidente.

Os autores concluem que "um presidente deve, antes de mais nada, fazer o dever de casa", que é, para os autores, seguir o padrão ótimo descrito anteriormente (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 547). Eles afirmam sutilmente que, em determinadas condições, o ICG pode ser tão elevado que se torna "economicamente" inviável fazer frente a ele, pois "o aumento desses custos pode levar à deterioração intertemporal das condições de governar, com sucessivas derrotas presidenciais no Congresso decorrentes de maiores animosidades e da falta de cooperação entre parceiros políticos".

Logo, pode-se dizer que, a partir de um determinado ponto, torna-se politicamente (e economicamente, para seguir a matriz que inspira o ICG) impossível contemplar um leque tão intenso e diversificado de demandas com os recursos disponíveis e, mesmo que houvesse recursos para tal, não necessariamente esse gasto maior vai reverter em mais apoio ou vai conseguir estancar a perda de sustentação. Nessa hipótese, o presidencialismo de coalizão (e um governo estabelecido nessas bases em particular) entra em crise ou, pior, pode chegar ao colapso[26].

Em diálogo com abordagens como as resenhadas acima, Freitas (2013) destaca que uma parte significativa da literatura acaba por enfatizar demasiadamente

[26] Os autores analisam os presidentes brasileiros de 1995 a dezembro de 2013, ou seja, os períodos de FHC, Lula e, parcialmente, o primeiro mandato de Dilma. Eles verificam que o ICG mais alto é o de Dilma e indicam que, a partir de determinado custo, não adianta gastar mais, pois não é possível obter mais apoio, apontando o governo Dilma como exemplo do que chamam de "paradoxo" (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 545). A questão será abordada no Capítulo 7, tendo os resultados das MPs como parâmetro da discussão.

o controle do presidente sobre o sistema decisório estabelecido por meio da coalizão e, mesmo que inadvertidamente, faz crer que ela está submetida ao Chefe do Executivo, é por ele dominada instrumentalmente ou implica acordo direto de cada partido com o presidente, mas não entre essas legendas – o que se aproxima do presidencialismo de cooptação proposto por Amorim Neto (1994).

Um exemplo dessa tendência está em Lijphart (2003, p. 143), cuja caracterização do presidencialismo é a de um Executivo unipessoal e não colegiado, pois os membros do gabinete são meros assessores desse líder individual.

O enfoque da autora é outro: a coalizão é uma forma que o poder presidencial assume, decorrente da necessidade de obter maioria. Logo, compor uma aliança com outros partidos é decisão do presidente que implica dividir o poder e, consequentemente, fortalecer aqueles que aderem ao governo.

Assim, ele deixa de ser do indivíduo que ganhou as eleições e do partido pelo qual concorreu para ser do presidente e da coalizão que, em conjunto, formulam e implementam políticas, dividem as responsabilidades e os benefícios/prejuízos decorrentes dos resultados alcançados.

A definição de governo de coalizão aplicada ao presidencialismo, proposta por Albala (2016, p. 463, livre tradução), contempla essa perspectiva, ao estabelecer que corresponde a

> [...] uma aliança de partidos com o fim de desenvolver uma ação governamental comum, entorno de um ‘formador’ presidencial, contando com a convergência de recursos organizacionais e financeiros de cada um dos participantes, e que desemboca na divisão das pastas ministeriais entre eles.

Na verdade, Freitas (2013) dá ênfase a elementos que Figueiredo e Limongi (2007, p. 176) já haviam abordado, pois, segundo os autores, “partidos que recebem postos ministeriais passam a fazer parte do governo e por isso apoiam as suas propostas”.

Essa perspectiva foi reafirmada quando os dois pesquisadores se contrapuseram à ideia de agenda dual: a “efetivamente submetida pelo Executivo ao Legislativo é a agenda da maioria, cuja elaboração se dá no interior da coalizão de governo da qual, por definição, participam membros do Executivo e do Legislativo. A agenda do governo é formada endogenamente” e implica negociação e barganha entre os diversos atores envolvidos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 86).

E é por todos esses elementos que Freitas (2013) propõe uma nova denominação: mais do que presidencialismo de coalizão, há presidencialismo da coalizão. Ou seja, uma agenda comum (não necessariamente harmônica) e compartilhada (ainda que não igualmente) por todos que formam o governo, liderada pelo presidente.

A assertiva permite destacar outro aspecto que costuma ficar esquecido, escondido ou ser pouco lembrado nessa literatura: o caráter coletivo e não exclusivamente pessoal da chefia do Executivo.

Palermo (2000) já havia alertado para a relevância dessa distinção e a propôs analiticamente: uma coisa é o presidente, o indivíduo que venceu a eleição e que, pelas características formais do sistema, exerce "pessoalmente" o poder; outra, a que persiste na realidade efetiva, é a Presidência, uma instituição coletiva cujas decisões, em teoria, podem inclusive contrariar a vontade pessoal do seu chefe.

E, se se trata de unidade pluripersonal, são inerentes os problemas de ação coletiva, o que põe em destaque o desafio da coesão – como frisa Palermo (2000) –, notadamente quando há muitos parceiros na coalizão e eles possuem preferências distintas entre si.

Para ilustrar essa relação inerentemente tensa, Freitas (2013, p. 25) lembra que "esse acordo não é simples, tampouco é completamente pacífico. Os partidos que compõem a coalizão são os mesmos partidos que na eleição seguinte poderão estar em lados opostos na disputa"[27].

Logo, descortina-se outro campo de investigação no presidencialismo de coalizão. Passa-se das relações Executivo-Legislativo, que tanta atenção requereram e ainda requerem dos pesquisadores – basta ver o tema dessa tese –, para a gestão interna da coalizão ou do governo, porém não com o acento de estilo pessoal de liderança existente em uma literatura de raiz neustadtiana ou conforme a ênfase vista em Bertholini e Pereira (2017).

Os objetos e as dinâmicas analisadas por esses campos não são excludentes, mas essa nova perspectiva ilumina aspectos do modelo institucional brasileiro até então menos investigados. Afinal há relativamente poucos estudos focados em como o governo é gerido internamente – a governança da coalizão, conforme Silva (2014)

---

[27] A frase é congênere à de Martin e Vanberg (2011, p. 3, livre tradução), segundo a qual "embora façam política juntos, os partidos que participam da coalizão são responsabilizados separadamente. Cada partido da coalizão deve competir por votos sob sua própria legenda".

–, assim como poucas investigações que se debruçam sobre a relação desse órgão coletivo, a Presidência, com o ministério, a bancada de apoio no parlamento, seja na formulação da agenda, seja durante a tramitação das propostas.

Inclusive, há relativa imprecisão conceitual e analítica sobre a abrangência efetiva da Presidência: ora corresponde às agências de apoio direto ao titular da Chefia do Executivo (*Presidential Office*); ora ao gabinete ou ao conjunto de pastas ministeriais; ora é sinônimo de coalizão. Conforme Melo (2016, p. 13), "por ironia do destino, o Poder Executivo, tido e havido como o legislador dominante do país é ainda uma grande incógnita para boa parte dos estudiosos do processo legislativo no Brasil"[28].

Como sintoma dessa diversidade e indicador de uma linha de pesquisa que vem ganhando força, diversos estudos têm sido realizados em torno da noção de "centro presidencial"[29]. A expressão pode ser definida como

> [...] um conjunto de unidades e/ou de indivíduos [...] que atuam no alinhamento e coordenação com o objetivo de garantir que a atuação do governo, como um todo, siga a direção política e busque a realização dos grandes objetivos definidos pelo chefe do Executivo (CAVALCANTE, 2018, p. 7).

Lanzaro (2018, p. 13) o concebe como os núcleos que apoiam diretamente o trabalho do chefe de governo e buscam reforçar sua autoridade e sua liderança, sua autonomia e seus recursos políticos, por meio de funções de assistência e assessoramento, de coordenação, de controle político e de planejamento estratégico, articulando dispositivos de centralização e de concentração de poderes no próprio Executivo, frente ao parlamento e ao conjunto dos órgãos estatais.

A questão a ser enfatizada aqui não é o aspecto gerencial/administrativo – que também pode e é abordado –, e sim aos elementos políticos vinculados à categoria "centro presidencial".

---

[28] Conforme Van Gestel e Vranken (2009, p. 199, livre tradução), esse não é um problema brasileiro, pois na literatura internacional há uma caixa preta no que tange à fase pré-parlamentar de uma iniciativa legislativa, aquela que corresponde à relação entre ministérios e agências governamentais na formulação da proposta, na qual "o problema de política subjacente a um projeto de lei é definido pela primeira vez, onde os dados/informações são coletados por meio de consultas ou de outra forma, onde opções regulatórias alternativas (não regulação, autorregulação, corregulação) são exploradas e onde as compensações entre essas opções são discutidas etc.".

[29] Várias outras denominações são utilizadas, como: "presidência institucional", "centro do executivo" ou "do governo", "núcleo de governo" ou "do executivo", "alto governo". Elas não necessariamente são sinônimas em termos de delimitação de campo de investigação e de aporte teórico-analítico.

A principal inspiração interpretativa dessa linha de pesquisa costuma vir da análise sobre a presidência norte-americana, com ênfase à abordagem de Terry Moe e de seus colaboradores[30]. No modelo sobressaem duas estratégias, não necessariamente excludentes, que são mobilizadas pelo presidente para manter e/ou ampliar o controle do governo, seja frente à burocracia, seja diante dos parceiros da coalizão.

A primeira é a politização, a nomeação de pessoas de confiança para postos-chave. A segunda, a centralização, a retirada de prerrogativas decisórias dos ministérios e/ou estabelecimento de mecanismos de monitoramento desses organismos.

As duas definições acima arroladas indicam que o centro presidencial não se confunde com os ministérios, com a Presidência e tampouco com o gabinete, considerado como a soma das pastas ministeriais ou com *status* de ministério.

Como pondera Inácio (2018, p. 118), as características que o definem se mantêm, mas justamente por isso, esse centro é uma estrutura flexível, moldada a partir de escolhas de cada presidente. Logo, além do *Presidential Office*, podem se somar outras unidades, como certos ministérios (o da Fazenda ou Economia, em especial), conselhos ou órgãos centralizados.

A partir dessa noção, Inácio (2018) estabelece uma tipologia dos centros presidenciais. O modelo surge da combinação de dois critérios – coordenação do gabinete (centralizada ou descentralizada) e processo de *policymaking* (compartilhado ou concentrado) – e origina quatro modalidades.

O primeiro se dá quando o ministério é dominante, que possui baixa centralização decisória e alta concentração de decisões de *policymaking* em um ou poucos ministérios. Ele corresponde ao centro presidencial mais fraco e, segundo a autora, não foi encontrado no país no pós-1988.

O segundo é o inverso, pois corresponde à Presidência hipertrofiada, aquela que concentra a formulação do *policymaking* e centraliza a coordenação do gabinete, transformando os ministérios em pastas sem capacidade autônoma de proposição.

---

[30] Há relevante literatura voltada às mesmas questões no parlamentarismo, especialmente na Grã-Bretanha, que também é utilizada por autores brasileiros, embora em menor intensidade. A escolha pela denominação “centro presidencial” já indica o caminho preferido pelos autores. Os estudos do parlamentarismo adotam o termo “Executivo”. Para mais detalhes, ver: Cavalcante (2018).

Na percepção da autora, foi o modelo implantado no governo Collor e no final do primeiro mandato de Dilma[31].

Huneeus (2012, p. 883) adiciona que, “se o presidente não se limitar no exercício de sua centralidade decisória e der pouca autonomia aos ministros, o governo será formalmente de coalizão, mas na prática será um gabinete de um só partido, com um presidente onipresente”.

A afirmativa converge com o que entende de Delfim Neto sobre as exigências do presidencialismo de coalizão: “o presidente tem que ‘presidencializar’ e ‘coalizar”, a indicar a necessidade de dividir o poder decisório. A declaração, originalmente apresentada em 2012, refere-se ao estilo da presidenta Dilma e é transcrita por Maia (2016, p. 88) e por Guimarães; Perlin; Maia (2019, p. 45).

O terceiro tipo é o de gabinete, adotado pelos governos Itamar e FHC I, no qual a coordenação intragovernamental é moderadamente centralizada na Presidência e a formulação de políticas cabe prioritariamente aos ministérios.

Por fim, tem-se o gabinete centrado na Presidência, predominante no país, que foi aplicado no primeiro gabinete de FHC II, nos dois governos Lula e na maior parte de Dilma I. Nele, a coordenação está concentrada na Presidência e a produção de políticas cabe aos ministérios, mas sob controle do *Presidential Office* (INÁCIO, 2018, p. 121-122). Nesse modelo,

> Ainda que haja delegado as funções de policies aos ministérios, a Presidência expandiu sua estrutura e recursos, com o incremento dos mecanismos de coordenação e de formulação de políticas em mãos do *staff* presidencial. Assim, a repartição de *policymaking* com os membros do gabinete foi reorganizada a partir de uma lógica de coordenação guiada pela crescente subordinação dessas unidades à Presidência (INÁCIO, 2018, p. 127).

Um ponto a destacar é que a tipologia proposta por Inácio (2018) indica que nem todos os governos de coalizão contemplam a descrição apresentada por Freitas (2013), na qual o compartilhamento entre presidente/presidência e partidos é condição básica.

Ela aponta que essa é uma possibilidade – talvez a versão preferida ou desejada –, não uma certeza. E, da mesma forma, indica que governos de coalizão

---

[31] A pesquisa não inclui o segundo mandato de Dilma, mas a autora faz referência a ele em uma nota de rodapé (INÁCIO 2018, p. 142, nota 18), indicando que o centro presidencial hipertrofiado persistiu e contribuiu para a erosão da coalizão e o processo de *impeachment*. As entrevistas realizadas por Maia (2016) com informantes-chave também apontam para essa característica do governo e, em especial, do estilo de gestão da presidenta.

convivem com graus diferenciados de compartilhamento da formulação da agenda. Logo, aos integrantes da coalizão, votar em conjunto diz respeito a uma dimensão – aquilo que o governo procura –, mas não necessariamente implica decidir coletivamente, ou seja, com mais ou menos participação dos partidos integrantes da coalizão (e das pastas que ocupam), bem integração entre eles na elaboração do conteúdo de uma iniciativa específica.

Ao terem como ponto de partida a tendência à formação de coalizão no presidencialismo brasileiro e os problemas de coordenação a ela associados, os estudos têm se preocupado prioritariamente com a questão da centralização, como se verifica pelo modelo proposto por Inácio (2018). O pressuposto é de que o modo como o presidente organiza o seu governo é muito relevante para ter controle sobre ele e, assim, alcançar os resultados pretendidos.

Cada modelo de centro presidencial implantado responde a estratégias de gestão do gabinete definidas pelo presidente, mediante o uso de recursos administrativos para mitigar problemas de delegação e ampliar a capacidade de coordenação de seus auxiliares (INÁCIO, 2018, p. 131). E essas escolhas tentam responder a elementos endógenos, isto é, às características que cada coalizão assume, mas também atendem a demandas exógenas, como crises econômicas, quedas de popularidade etc.

Em consequência, a perspectiva é de que a intensidade das diferenças entre as preferências do presidente e as dos partidos parceiros fortaleça o centro presidencial como forma de melhor gerir esses impasses potenciais (ou efetivos).

Logo, coalizões maiores e mais díspares ideologicamente ou cenários externos de crise estimulam a centralização, a exemplo do identificado por Bertholini e Pereira (2017), a partir de procedimento metodológico distinto. Inácio (2018, p. 149) verificou a significativa associação entre o número de participantes da coalizão e o crescimento do número de órgãos da Presidência.

Como desdobramento desses elementos, os estudos dessa linha de investigação podem ser divididos em dois grandes blocos. De uma parte, têm-se aqueles que descrevem as modificações que a estrutura organizacional da Presidência sofreu ao longo do tempo, o que tende a evidenciar os elementos gerenciais.

Ainda que não haja um processo linear e que cada governo tenha tomado as suas decisões em resposta ao que via como impasses a serem superados – o que

quase sempre implica remontar a estrutura anteriormente existente –, o diagnóstico aponta para a crescente ampliação e diversificação dessa infraestrutura, com criação ou realocação de secretarias/departamentos/agências/conselhos e aumento da quantidade de funcionários, o que demonstra o fortalecimento da "presidência institucional".

Um recorte mais descritivo se foca em distinguir, nesse conjunto de organizações de apoio, o centro presidencial, isto é, os órgãos que efetivamente exercem a coordenação política e tomam as decisões estratégicas, seja na relação com o gabinete, seja com os líderes das bancadas de apoio.

De outra parte, há estudos de cunho mais aplicado e analítico, os quais discutem as razões para a criação desses órgãos, os formatos assumidos por essa infraestrutura, a influência dela na tomada de decisões e como se dá a relação com a burocracia, o gabinete e/ou o parlamento, com vistas a alcançar o objetivo de controlar a produção de iniciativas legislativas e de política públicas.

Lameirão (2015a; 2015b; 2015c) se concentra na montagem da estrutura responsável pela coordenação política governamental; Pereira et al. (2015), na estratégia de monitoramento que nomeia secretários-executivos dos ministérios que sejam de confiança do presidente, e não do titular da pasta. Esses estudos adotam como recorte temporal 1995-2010, ou seja, os dois mandatos de FHC e os dois de Lula.

Silva, N. (2015) estuda a Casa Civil nos dois mandatos de Lula, mostrando os diferentes estilos de concentração implantados pelos seus dirigentes. Vieira (2017) se volta à análise da criação de órgãos vinculados à presidência entre 1990 e 2009, verificando que ela é maior quando o partido do presidente está mais distante das preferências dos ministros e dos partidos que compõem o gabinete.

No que se pode chamar de uma subárea, há pesquisas voltadas à formulação das iniciativas legislativas no interior do presidencialismo de coalizão, o que dialoga mais diretamente com o tema da tese. Um trabalho que pode ser tomado como um panorama geral é o de Paula (2016), que aborda os requisitos exigidos para a preparação de uma iniciativa legal no Brasil, conforme as determinações do Decreto 4.176/2002, que era o documento legal vigente à época da redação da pesquisa[32].

[32] Ele foi substituído pelo Decreto 9.191/2017.

O autor não se restringe à descrição da regra. Ele também atenta para a complexa dinâmica político-organizacional envolvida nesse processo e observa que "há, sim, um fluxo sequencial básico de atos normativamente determinado; há, porém, incontáveis fatores que, na prática, influenciam razões e momentos da tomada de decisão" (PAULA, 2016, p. 102). E, em decorrência, afirma que

> [...] estão em causa dificuldades de coordenação e processo decisório inerentes a organizações complexas e multiformes, que contemplam diferentes arranjos e padrões de relacionamento intra e inter departamentais, como o Poder Executivo brasileiro. Sob a ótica da coordenação hierárquica, estão presentes as assimetrias informacionais, especialmente nas correias de transmissão entre centro e periferia de governo; há situações de intervenção seletiva aliadas a situações de centralização excessiva. Sob a ótica da negociação coordenada, colocam-se os dilemas inerentes à negociação, bem como os limites de jogos com inúmeros atores (PAULA, 2016, p 103).

Apesar de ser sensível a essas complexas relações, o autor não produz investigação empírica sobre a formulação de alguma ou de um conjunto de proposições legislativas, preferindo focar-se em formular o cenário de barganhas políticas complexas e relacioná-lo ao processo formal-legal.

Com ênfase ao estudo empírico da articulação interna à coalizão na formulação da agenda legislativa do governo, destacam-se os trabalhos de Batista (2013), Silva (2014), Gaylord; Rennó (2015), Rennó; Wojcik (2015). Ressalva-se que nenhum deles se utiliza da denominação "centro presidencial" (e seus derivados), mas todos estabelecem um modelo analítico formado por dois atores básicos: a Presidência (o aparato diretamente vinculado ao Chefe do Executivo) e o gabinete (o conjunto de ministérios e órgãos com *status* equivalente)[33].

Da mesma forma, têm um ponto de partida empírico comum para operacionalizar a análise: a autoria das proposições no período 1995-2010 é um indicador da forma como foi gerida a relação entre os parceiros na coalizão, especialmente entre ministérios e respectivos partidos titulares, e entre ministérios e o formador da aliança (o presidente e seu partido).

A avaliação se dá entre os polos de concentração/compartilhamento, tendo como hipótese principal a ser testada: a maior dispersão ideológica da coalizão produz

---

[33] Ressalva-se que Inácio (2018) concebe o gabinete como o conjunto decorrente da soma dos órgãos da Presidência (*Presidential Office*) e dos ministérios, enquanto esses autores chamam de gabinete as pastas ministeriais ou com *status* equivalente.

distanciamento nas preferências dos atores ao formularem as propostas legislativas; logo, quanto maior for esse distanciamento, mais tendência à concentração da capacidade decisória na Presidência e menos espaço para a influência desses partidos, o que é uma estratégia projetada para manter o controle sobre o seu governo. Para fazer uma analogia com o modelo sugerido por Inácio (2018), a expectativa é existir um modelo de presidência hipertrofiada e/ou centrado na presidência.

Batista (2013) e Silva (2014) se serviram das exposições de motivos de 1.715 iniciativas do Executivo – inclusas PL, PEC, PLP e MP – para verificar a autoria, tendo identificado que a estratégia de centralização cresceu no governo Lula em comparação ao de FHC.

A opção foi fortalecer as instituições de apoio à Presidência, concentrar nela as iniciativas ou em ministérios atribuídos ao partido formador da coalizão e procurar controlar/monitorar as proposições oriundas dos ministérios entregues a parceiros.

A motivação principal para a estratégia seria a maior distância ideológica das coalizões formuladas por Lula em comparação às de FHC, o que também se reflete na estratégia do primeiro de formar um gabinete maior, com mais partidos, menos coalescente e de sobrevalorizar o seu partido.

Em teoria, esse procedimento aumenta as possibilidades de distanciamento entre as preferências do presidente (e seu “núcleo duro”) e de alguns dos partidos da coalizão. E, consequentemente, amplia a possibilidade de existir menos disciplina em plenário (e, eventualmente, de o governo sofrer mais derrotas)[34].

O estudo de Gaylord e Rennó (2015) confirma os resultados comentados acima e agrega o predomínio de iniciativas legislativas formuladas por, no máximo, duas pastas (86%), com destaque às propostas de um único ministério (70%). O partido do presidente prepondera nos dois governos analisados (FHC e Lula) como o principal formulador das iniciativas legislativas do Executivo, tendo como liderança as pastas de Finanças-economia mais Planejamento e Justiça. De igual forma, ratifica que alguns ministros que não pertencem ao partido do presidente contribuem pouco para a elaboração da agenda legislativa.

A pesquisa de Rennó e Wojcik (2015) encontrou algumas evidências distintas. Ao se debruçar sobre o mesmo material empírico, os autores observam:

---

[34] Sobre essas questões, ver, também: Inácio; Rezende (2015).

> [...] nossos resultados indicam que os padrões de colaboração dentro da coalizão são bastante comuns, ao contrário das expectativas iniciais, e quando isso ocorre, vários membros da coalizão participam. Há espaço e oportunidade significativos para a construção de uma agenda compartilhada entre os partidos da coalizão. O processo é orientado por uma dinâmica de baixo para cima, na qual os presidentes têm menos controle sobre a construção da agenda do governo e os ministros têm mais centralidade do que indica a pesquisa anterior (RENNÓ; WOJCIK, 2015, p. 64, livre tradução).

Como desdobramento desses achados, eles ponderam que há evidências de responsabilidade compartilhada entre os partidos da coalizão, o que corrobora o que afirmaram Limongi e Figueiredo (2009). Ainda que prepondere a autoria única, o copatrocínio é bastante frequente (RENNÓ; WOJCIK, 2015, p. 65).

Melo (2016) enfoca outro aspecto do tema. Ele procurou relacionar a centralização de uma iniciativa legislativa com o resultado obtido no Legislativo, operacionalizando como "centralização" aquela proposição em que consta entre seus autores a Presidência (via Casa Civil) ou algum ministro do partido do presidente. Ao excluir as propostas orçamentárias, ele identificou que, no período 1995-2014,

> entre as proposições centralizadas o destino dos projetos do Executivo mais provável é o emendamento (46,9%), seguido pela aprovação sem emendas (42%). Já nas proposições não centralizadas, o desfecho mais comum da tramitação das proposições do Executivo é a aprovação sem emendas (47,9%), seguida pelo emendamento (37,1%). Já em relação à rejeição das propostas, os dados mostraram que há uma diferença pequena em relação às proposições centralizadas e descentralizadas, sendo que as proposições centralizadas têm uma probabilidade ligeiramente superior de serem rejeitadas (MELO, 2016, p. 130).

Ressalva-se que a percepção do caráter coletivo da Presidência pode ser ampliada para os ministérios e os demais órgãos diretamente vinculados ao governo, bem como os respectivos partidos que compõem a coalizão, de forma a também ser possível distingui-los internamente.

E, nesse caso, a distinção entre o partido no governo (e entre os diferentes postos que nele ocupam) e o partido no Legislativo (a bancada) pode ser mobilizada e eles podem ser pensados como atores potencialmente com preferências distintas, com vistas a compreender melhor a dinâmica e a complexidade do jogo estratégico envolvido no processo governativo.

Enfim, deixa-se o todo unificado da "coalizão" para encontrar uma instituição coletiva e que opera em diferentes arenas e, em cada uma, é passível de ser analisada como diversificada internamente, como: a Presidência e a base de apoio congressual

(e esta, por sua vez, fracionada em diversos partidos, eles próprios divididos internamente, os quais operam em dois espaços, Câmara e Senado, e em diversas instâncias, como as diferentes comissões). Nessa dimensão, os problemas de ação coletiva e o processo de construção da unidade em cada um desses atores e na coalizão como um todo se tornam uma variável relevante[35].

Em relação a este aspecto, pode-se destacar que dois presidentes de um mesmo partido, no caso o PT, fazem parte da amostra deste trabalho, e já se podem depreender diferenças na forma como se deu o exercício do presidencialismo de coalizão em seus respectivos governos.

Em referência a essa literatura, Rennó (2006) informa que, comparando o presidencialismo pós-CF/1988 com o regime autoritário anterior, tem-se que hoje se vive em um ambiente de múltiplos partidos políticos. A relação antes era de apoio sem condições; após a redemocratização, o apoio passa a ser condicionado ou negociado.

> A questão-chave do debate atual sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão é justamente sobre os termos em que se dá a negociação entre o Executivo e legislativo e se os parâmetros da negociação variam pelas diversas administrações, desde 1988, ou se são constantes, constritos institucionalmente. Na verdade, esse debate é talvez um dos mais interessantes e sofisticados da literatura sobre política brasileira e tem prestado contribuição significativa para a discussão sobre política comparada na América Latina (RENNÓ, 2006, p. 260).

A citação acima se insere na vertente otimista, mas não se conforma com ela. Ou, melhor, aceita-a, assim como demanda que questões que ela traz à tona sejam aprofundadas para que se torne possível compreender como a governabilidade se sustenta no tempo[36].

Ao responder à questão que formulou, Rennó (2006) conclui por aspectos negativos relacionados ao presidencialismo de coalizão, pois esse arranjo exige troca de recursos econômicos, não se limitando somente a cargos ou a emendas orçamentárias, mas, também, práticas ilegais e corruptas, presença de patrimonialismo e clientelismo.

---

[35] Freitas (2013) indica essa questão: ela considera evidente que os partidos não são atores unitários, mas que, se os esforços são bem-sucedidos na coalizão, eles atuam como tal. E é esse o ponto fulcral: como essa vontade unificada se forma e se mantém.

[36] Algumas delas, aliás, revisadas há pouco na tese, como os trabalhos de Raile; Pereira; Power (2011); Bertholini; Pereira (2017) e a literatura vinculada à discussão do centro presidencial.

De igual forma, enfatiza que a ausência de constância da natureza da relação Executivo-Legislativo leva a padrões diferentes de certeza e de incerteza, reduzindo a previsibilidade do sistema, gerando um processo político individualmente dirigido, em detrimento de ser institucionalmente constrito.

Considerando o caráter dominante que assumiu no debate institucional, a próxima subseção vai observar precisamente as fissuras teóricas e metodológicas na versão positiva do presidencialismo de coalizão resenhada até o momento[37].

1.4 As críticas à visão otimista

No artigo em que avaliou o debate sobre o arranjo institucional brasileiro contemporâneo, Power (2015) indica que a noção de presidencialismo de coalizão se tornou hegemônica, o que deu origem a uma síntese.

Ele cogita a existência desse terceiro estágio porque toma o sentido original do termo como representante do pessimismo – com Abranches (1988) à frente – e a ressignificação produzida por Figueiredo e Limongi (1999) como a liderança do otimismo.

Porém, não parece procedente chamar o atual estágio como síntese, pois as investigações recentes seguem os parâmetros do trabalho de Figueiredo e Limongi e são, em essência, a continuidade dele, ainda que eventualmente o vejam de modo crítico.

Nesse campo, parece assistir mais razão a Palermo (2016), que voltou a analisar o funcionamento da política brasileira, após seu influente estudo inicial, publicado em 2000. Suas conclusões são de que o debate sobre as instituições políticas no Brasil está longe de chegar a um final, mas novamente esclarece seu entendimento de que a governabilidade se faz presente no país.

Palermo (2016) também estende a noção de governabilidade para além das instituições, pois inclui a qualidade das políticas públicas. De fato, o conceito de governabilidade não é mecanicista, no sentido de considerar somente as engrenagens do sistema, mas envolve também as ações dos atores e os resultados dessas ações.

---

[37] Essas críticas são “internas”, ou seja, abordam elementos que essa visão positiva aporta. Não serão consideradas as críticas “externas”, que correspondente às que exploram o que, segundo elas, falta a essa perspectiva. Normalmente, são de origem marxista e consideram que, nela, há uma concepção estreita de política, pois dissociada das estruturas e das condicionantes econômicas e sociais. Para mais detalhes, ver, por exemplo: Martuscelli (2010); Ianoni (2017).

De um conceito de ingovernabilidade (na década de 1990) para um conceito de governabilidade, afirmado por meio de estudos pioneiros de Figueiredo e Limongi, Palermo (2016) questiona tal otimismo na interpretação sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

Ele informa que o debate sobre a governabilidade do sistema político brasileiro tem chegado a um equilíbrio: o entendimento dominante não é negativo, talvez por isso a noção de síntese proposta por Power (2015). Contudo, a governabilidade tem sido vista como um conceito mais aberto, não ligado estritamente às instituições e, portanto, passível de momentos de instabilidade e de incertezas próprias de um sistema complexo e suscetível a vícios externos, como crise econômica e corrupção. Trata-se, então, de um permanente “equilíbrio instável”.

Power (2015) pode não ter sido feliz na metáfora escolhida, mas tem razão quanto aos rumos do debate atual, que segue a trilha de Figueiredo e Limongi (1999). E, nesse caminho, uma série de estudos tem posto à prova e/ou criticado as bases da interpretação e dos achados empíricos dos autores.

Uma dessas críticas diz respeito a um pressuposto determinista e inercial no funcionamento do governo brasileiro e das relações Executivo-Legislativo que estaria subjacente a essa interpretação, o que Bertholini e Pereira (2017, p. 536) frisaram ao afirmar que “não existe piloto automático institucional no presidencialismo brasileiro”, mais uma vez enfatizando os elementos de gestão e das decisões do presidente que guiam o estudo deles.

Ou seja, a crítica aponta que essa concepção resulta em um modelo explicativo mecanicista, pouco sensível a variações, que emula o sucesso, tem pouca capacidade para responder aos eventuais fracassos e que, em última instância, esquece da inevitável condição política da questão e da incerteza que lhe é inerente.

Em um trabalho recente, no qual se reportam à recente crise instaurada, que levou ao *impeachment* da presidenta Dilma, Limongi e Figueiredo (2017), fiéis à tese da capacidade do sistema político-brasileiro de produzir decisões, chamaram atenção para a importância das estratégias políticas na conformação da crise.

Eles reafirmam a fortaleza do desenho institucional, de forma que os acontecimentos não se deveram a um problema no modo como se articulam as instituições, e sim em razão do comportamento dos atores (LIMONGI; FIGUEIREDO 2017, p. 94).

Em artigo solo, Limongi (2017) explicitou qual comportamento é este, no entendimento dele: o governo Dilma perdeu o apoio de sua base porque não oferecia proteção suficiente aos parlamentares frente à Lava Jato, bem como porque investiu contra consolidados esquemas de corrupção incrustados em estatais e órgãos do Estado. E, ao inverso, o governo Temer (ou a promessa de o vice-presidente liderar um novo governo) “se apresentou como a tábua de salvação que Dilma não quis, não soube ou foi incapaz de oferecer” (LIMONGI, 2017, p. 7).

Logo, Limongi e Figueiredo (2017) descartam que se trata de um problema institucional. Antes, é resultado de outros aspectos (crise econômica, escândalos de corrupção, desgaste partidário, oposição melhor preparada) e que se somam para a decisão dos atores. Os autores concluem:

> Ao longo da crise, a corrupção passou a ser identificada com o presidencialismo de coalizão como o preço a ser pago pelo presidente para obter apoio parlamentar. Como dissemos anteriormente, as duas coisas coexistem, coalizões e corrupção, mas há uma enorme distância entre coexistência e causalidade. [...] Mesmo no argumento alegada ou supostamente institucional, a corrupção e a crise que o país vem enfrentando pouco têm a ver com o desenho institucional. Reconhecer que instituições importam não é o mesmo que dizer que só instituições importam. Não há sistema político imune a crises. Não há sistema político que funcione sem que políticos façam escolhas, definam seus objetivos e estratégias para lidar com seus aliados e seus inimigos. E essas escolhas têm consequências, nem sempre as melhores ou aquelas com as quais concordemos. Em uma palavra, não há sistema que prescinda da política (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017, p. 96).

Contudo, os acontecimentos vivenciados pelo país desde 2013, especialmente o *impeachment* de 2016, põem em pauta uma questão: não havia otimismo em demasia na avaliação sobre o sistema político brasileiro? Nessa onda, não ocorreu um progressivo negligenciamento dos elementos estruturais que, embora não gerem necessariamente o caos antes vaticinado, não deixam de formar um arranjo potencialmente instável ou razoavelmente exigente para operar de modo estável?

Nessa perspectiva crítica, antigas ponderações ganham atualidade e alertam para a persistência (ao menos de modo latente) desses riscos, menosprezados ao longo do tempo, especialmente desde a metade da década de 1990, seja pela relativa estabilidade vivenciada desde o governo FHC e até a reeleição de Dilma, seja pelas sólidas explicações fornecidas pelos estudos liderados por Figueiredo e Limongi.

É o caso do que escreveram Pereira e Mueller (2003, p. 738):

> [...] mesmo um sistema político com incentivos a comportamentos tão conflitantes, como é o brasileiro, proporciona equilíbrio e estabilidade. Porém, neste caso, o equilíbrio (ausência de caos) do sistema político é extremamente dinâmico, podendo variar de um *issue* para outro.

Ou, ainda, Amorim Neto (2006, p. 341), para quem "sob as regras do presidencialismo da carta de 1988, nada impede que no futuro, tenhamos novas experiências desastrosas com presidências cesaristas ou plebiscitárias, como a de Collor, ou ineficazes governos minoritários".

Palermo (2000) já havia afirmado que a governabilidade é um resultado possível para o sistema político brasileiro, de modo que não há sentido em perguntar se o país é governável, pois ele o é. Contudo, entende que a governabilidade não está determinada e tampouco é o único resultado possível.

O autor reafirmou essa perspectiva interpretativa no estudo há pouco citado (PALERMO, 2016). Logo, a efetivação dessa possibilidade depende da morfologia institucional, de circunstâncias exógenas e de estilos políticos, e a ingovernabilidade está permanentemente no horizonte.

Outras críticas recebidas por Figueiredo e Limongi – e, por extensão, o modelo interpretativo do qual são iniciadores – tem por base um modelo neustadtiano e, por isso, novamente, reporta-se à matriz teórico-interpretativa norte-americana.

Ao estudar o perfil dos presidentes dos EUA, Neustadt (2008) considera que o indivíduo que exerce a presidência – e, mais ainda, sua habilidade pessoal, a capacidade de persuadir – faz a diferença nos resultados alcançados pelo governo. Logo, pondera que essa dimensão referente à personalidade e aos atributos pessoais não pode ser negada ou negligenciada como variável explicativa[38].

Na perspectiva de Figueiredo e Limongi, essa variável não tem valor, pois qualquer presidente, seja ele quem for, terá de adotar os mesmos procedimentos e, ao fazê-lo, alcançará resultados semelhantes, pois as "bases institucionais" são as mesmas e, a princípio, permanentes.

O contraponto aos autores é de que essa variável "subjetiva" tem de ser incorporada à análise – não como a única explicativa, mas como parte dela –, de modo que não há uma personagem institucional única – o presidente –, e sim indivíduos diferentes que exercem o cargo, cujas distintas "habilidades" – categoria difusa que

[38] Um estudo centrado nos estilos de liderança dos presidentes (chileno, no caso), aplicado ao modelo de coalizões, é o de Huneeus (2012).

indica uma variedade de competências e até mesmo estilos de personalidade – têm de serem levadas em conta, pois afetam (ou têm potencial para afetar) o resultado do governo, ainda mais porque as circunstâncias mudam e as coalizões a serem formadas, também.

Estudos que se debruçam sobre o *impeachment* da presidenta Dilma têm mobilizado essa variável como uma das possibilidades explicativas para o ocorrido, tendo em vista que, pelos fundamentos do presidencialismo de coalizão, o evento não deveria ter se verificado (DARRIEUX, 2015; MAIA, 2016; PEREIRA, Celina, 2017; BEDRITICHUK, 2016; GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019)[39].

Outro campo de crítica se volta a questões internas ao modelo explicativo de Figueiredo e Limongi, especialmente aquelas de ordem metodológica e interpretativa. O questionamento se centra no modo como algumas das categorias fundamentais para a confirmação empírica do argumento – caso de sucesso, dominância e disciplina partidária – são construídas e, consequentemente, a validade do modo como ele é desenvolvido a partir desses achados.

A categoria sucesso, que se expressa por meio da taxa de sucesso, é aquela que mais interessa à tese e a que será abordada em detalhes. Ela corresponde ao percentual das iniciativas legislativas presidenciais protocoladas que foram aprovadas, o que Saiegh (2009, 2011) reputa como a forma mais adequada de aferição[40]. Os altos índices verificados em diferentes estudos confirmaram a

---

[39] Esse tipo de análise se mostrou limitante em seus resultados, pois tem prevalecido a tendência a responsabilizar, direta ou indiretamente, Dilma pelo que aconteceu, o que implica menos explicar o acontecido, e mais ser uma tentativa de achar culpados e de dar uma resposta à ruptura ocorrida. Uma ilustração: Bedritichuk (2016, p. 29) afirma que foi como "gestora técnica" (sem experiência eleitoral) que ela chegou à presidência, bem como que, "não obstante possuir ampla maioria de apoio no parlamento, a inaptidão e indisposição de Dilma para manter um diálogo institucional contínuo com o Congresso foram fatores que criaram um afastamento entre os dois poderes, o que contribuiu para o desgaste da base e perda de maioria". De modo diverso, Maia (2016, p. 58) não exclui o fator Dilma, mas indica que "apesar de alguns eventos e fenômenos terem pesos maiores, no conjunto da obra, é a confluência de todos, ou de boa parte deles, que leva à situação peculiar de quase total paralisia de um governo reeleito, a despeito de todos os instrumentos e de todo o poder que o senso comum e a academia atribuem à figura do presidente da República no Brasil". A responsabilização é uma tendência forte, que pode ser encontrada inclusive em trabalhos que procuram alargar a visão neoinstitucionalista e inserir variáveis contextuais e estruturais, como Ianoni (2017, p. 147). O autor questiona: "será que a conjuntura e outros fatores externos, como a crise internacional e as mutantes relações entre as classes, através de suas organizações representativas (ou grupos de interesse), o governo e os partidos, não são um fator explicativo fundamental". Porém, a seguir não se furta de especular: "mesmo sem se negar a relevância de variáveis da endogenia institucional, como a inabilidade de Dilma para lidar com o gerenciamento do presidencialismo de coalizão?". Aliás, sem indicar como deve ser feito, ele reivindica que o "papel da liderança" seja incluído nas análises.

[40] Limongi (2006b, p. 23) aponta que a medição é realizada durante o mandato, o que considera um critério "exigente". Figueiredo e Limongi (2006, p. 259; 2007, p. 157) o chamam de rigoroso, pois, para ser contabilizada como sucesso, a iniciativa tem de ser aprovada enquanto o proponente está no poder.

viabilidade do arranjo institucional proposto pelos autores e “derrubaram” as avaliações negativas.

No entanto, Ianoni (2017, p. 141) traz a síntese das principais críticas que essa concepção de sucesso recebe e que serão desenvolvidas a seguir:

> [...] parece abstrair o contexto nacional, o conteúdo das decisões (ao não distinguir ponderadamente a importância das matérias), as questões substantivas envolvidas nas não decisões ou nos mecanismos de antecipação das reações (retenção de envio de projetos por parte do Executivo, engavetamento de proposições no Legislativo etc.) e tem examinado pouco as mudanças nas propostas por parte dos parlamentares.

O primeiro aspecto da crítica pondera que a chave para dimensionar o sucesso reside na agenda que o Executivo pretende ver aprovada. E, nesse caso, o modo como a taxa é calculada se debruça sobre a agenda efetiva (aquela submetida ao parlamento), mas não sobre a pretendida, desejada ou sincera.

Em outros termos: por meio de reações antecipadas ou de consultas informais, os críticos consideram que o presidente pode não protocolar as iniciativas que gostaria, mas percebe ter menos probabilidade de serem aprovadas. Ao não as encaminhar, evita derrotas.

Como decorrência lógica, argumentam que, do modo como é construída, a categoria capta um sucesso artificialmente elevado, sem que as propostas ambicionadas, mas de risco – e de mais possível rejeição – tenham entrado em pauta (STEPAN, 1999, nota 11; AMES, 2003).

Na continuidade, afirmam que o sucesso tem de ser medido em relação à agenda pretendida do presidente, sem as reações antecipadas, pois é nela que se dá a disputa política efetiva.

A dificuldade nesse campo é que, como essa agenda não é diretamente observável, ela pode ser apenas suposta ou especulada. Aliás, é o que Ames (2003) fez: ele procurou identificar essa agenda oculta, pois não submetida ao parlamento, por meio de matérias jornalísticas.

O resultado alcançado foi um conjunto de iniciativas que, se tivesse sido levado em consideração, indicaria amplo insucesso presidencial. Outro procedimento

---

Uma das vantagens dessa fórmula de cálculo é que apenas aprovações efetivas são consideradas, enquanto as derrotas expressas e os projetos que foram negligenciados pelo parlamento durante a tramitação e nem chegam à votação figuram como insucesso.

adotado é se reportar ao programa eleitoral e considerá-lo como a expressão da agenda pretendida[41].

Há dois contrapontos principais a essa concepção. O primeiro procede, por exemplo, de Saiegh (2009, p. 138), e é de ordem epistemológica. Ele pondera que, com informação completa, os chefes do Executivo ajustarão as iniciativas que vão enviar e jamais seriam derrotados.

Porém, a assertiva traz um pressuposto que a inviabiliza: não há como o Executivo ter informação perfeita sobre as preferências existentes no parlamento, de modo a conseguir antecipar as tendências de voto. Logo, a própria noção de agenda não enviada para evitar derrotas se torna especulativa e empiricamente inviável.

Limongi (2006a, p. 252); Limongi e Figueiredo (2009, p. 87) já tinham reconhecido essa impossibilidade e, portanto, a improcedência da crítica. Os autores alegam que o máximo que o presidente pode fazer para evitar o envio de propostas com grande possibilidade de rejeição é se servir do conhecimento acumulado e, assim, estimar a preferência dos parlamentares e se há viabilidade em sua proposta[42].

O segundo ponto foi abordado por Limongi (2006a, p. 252-253), quando ele afirma que o recurso adotado por Ames (2003) para elaborar a agenda pretendida é metodologicamente falho[43]. Além disso,

> Este recurso desconsidera os aspectos estratégicos invocados para justificar a antecipação de reações. O anúncio de propostas e, mesmo, seu envio ao Congresso, é parte da estratégia do Executivo. O Executivo pode radicalizar na proposta para depois ceder, recorrer a 'balões de ensaio', ameaçar mexer aqui para obter vantagens acolá, etc. (LIMONGI, 2006a, p. 253)

Em relação ao programa de campanha – que é outro recurso utilizado para identificar a agenda desejada – Limongi e Figueiredo (2009, p. 88) lembram que ele não pode ser considerado sincero, pois formulado em um contexto totalmente diverso daquele que se observa quando do exercício do governo.

Por conseguinte, Limongi (2006a) aponta a impossibilidade de conhecer a agenda pretendida e, ainda que isso fosse possível, a impropriedade de ela ser usada

---

[41] Sobre a utilização dessa estratégia metodológica, ver: Andrade (2021).
[42] Para uma construção alternativa desse argumento, ver: Limongi (2006b).
[43] Ele poderia servir para identificar o que Cohen (2012) chama, com mais propriedade teórica, de "agenda retórica" e que analiticamente se distingue da legislativa, aquela efetivamente protocolada e que demanda decisão de terceiros (o parlamento, no caso). A agenda retórica não é a "verdadeira", e sim uma outra agenda, que se remete principalmente à opinião pública e, evidentemente possui interface com a legislativa.

para medir o sucesso. Limongi e Figueiredo (2009, p. 88) ainda aportam que “se existir uma agenda que possa ser tomada como a agenda sincera do Executivo, então também é uma agenda privada ou uma agenda irresponsável. Enquanto tal, uma ou outra não tem interesse analítico”.

Desse modo, reafirmam que operacionalizar o sucesso por meio da quantidade de iniciativas do Executivo aprovadas no Legislativo frente ao total daquelas protocoladas é a forma mais viável e segura de alcançar resultados fidedignos, pois observável.

Entretanto, é preciso indicar que, ainda que inadvertidamente, a afirmação de Limongi (2006a) transcrita acima acolhe a essência dessa crítica e assume a relativa imprecisão do modo como ele (mais Figueiredo e tantos outros) calculam o sucesso.

Afinal, se nem tudo o que é protocolado constitui o conjunto de iniciativas que o presidente pretende aprovar, para se ter um escore efetivo, o sucesso tem de ser relacionado a essa intencionalidade mais do que ao mero produto da divisão da quantidade de proposições aprovadas em relação às encaminhadas. No modelo tradicional, esse resultado traria um indicador geral das iniciativas bem-sucedidas, mas não um retrato acurado dessa relação.

Em suma, a ideia da “agenda pretendida” se mostra correta. Porém, não do modo como a crítica vista acima a concebe, ou seja, como um conjunto de iniciativas que o presidente aprovaria, se a decisão dependesse apenas de sua vontade, mas que não pode ser observada, pois, no mundo real, ele não encaminha tudo o que gostaria, pois percebe que determinadas propostas têm aprovação inviável.

Essa “agenda pretendida” pode ser concebida como parte daquela submetida, isto é, ela corresponde a uma série de medidas estratégicas e fundamentais na perspectiva do governo e que está contida no conjunto das iniciativas encaminhadas ao Legislativo.

Nessa perspectiva, o sucesso deve ser concebido e medido a partir da agenda submetida. Entretanto, como há uma hierarquia de prioridades nesse conjunto, torna-se possível e necessário separar aquelas efetivamente prioritárias e que, na perspectiva do governo, inevitavelmente devem e precisam ser aprovadas (agenda pretendida) daquelas cuja aprovação não é imprescindível, ainda que desejada, bem como daquelas que são apresentadas não necessariamente para serem aprovadas, e sim para preencher a agenda ou servirem de barganha (na qual se inclui a retirada

delas), ainda que possam ser validadas pelo Legislativo. Esse ponto será retomado mais adiante.

Ainda no mesmo campo – mas em referência não só ao sucesso como também à dominância –, outra crítica diz respeito às alterações que a proposta original do Executivo sofre durante a tramitação (as emendas) e que podem modificar sensivelmente o sentido ou o alcance da proposição, o que também não é levado em conta pelo índice. Ou seja, iniciativas presidenciais seriam contabilizadas como sucesso, quando o que foi aprovado não corresponde mais à preferência do proponente e, por isso, deveriam ser consideradas como fracasso[44].

Melo (2016, p. 46) é quem se apega mais fortemente a essa questão e argumenta que

> o fato de o Executivo propor uma lei, apenas significa que *em sua forma inicial*, essa lei está de acordo com os interesses do Executivo, mas nada garante que essa lei passará intacta pelo processo legislativo e que em sua forma final, essa lei ainda atenderá aos interesses do propositor.

Ao operacionalizar o indicador, ele classifica as iniciativas em três tipos: (1) aprovada sem modificações, (2) não aprovada e (3) aprovada com modificações, sendo que apenas a primeira é tomada como sucesso inequívoco do Executivo e as demais são indicadoras de insucesso. Por isso, considera que essas taxas são superestimadas no país[45].

Ele confirmou o entendimento ao analisar o resultado obtido por 1.942 proposições (PL, PLP, PEC, MP, excluídas as orçamentárias), encaminhadas pelo

---

[44] Em relação à dominância – calculada como percentual de iniciativas do Executivo no total daquelas aprovadas pelo parlamento em uma legislatura –, Melo (2016, p. 52) a considera um indicador menos problemático do que o de sucesso. Ainda assim, argumenta que está superestimado porque, além da questão das emendas dos parlamentares que alteram a autoria, os integrantes da coalizão governista podem transferir suas iniciativas ao Executivo, com vistas a facilitar a aprovação, o que Santos (2010, p. 32) denomina de "legislar via Executivo". Paula (2016, p. 174) pondera em sentido contrário: "[...] ao longo dos debates legislativos [das proposições dos parlamentares], o Executivo atua e transforma uma importante parcela dos projetos de lei que, ao final, no frio cômputo da iniciativa legislativa, será atribuída não a ele, mas sim ao Poder Legislativo". Os dois comentários convergem ao destacarem a simplificação inerente ao cálculo de dominância por monopólio da iniciativa, isto é, que considera apenas quem protocolou a proposição, frente à complexidade da autoria de leis na dinâmica da tramitação. Nesse caso, vale o alerta de Silva e Araújo (2013, p. 31): "[...] deve-se ter cautela ao julgar resultados pelo quantitativo de leis e sua autoria formal. É necessária maior atenção para os processos legislativos e suas diferenças, bem como para os resultados de cada uma de suas etapas".

[45] A decisão do autor está metodologicamente orientada, pois permite testar com mais clareza a seguinte hipótese: "[...] se o Chefe do Executivo de fato centraliza em suas mãos a formulação da agenda, então o processo legislativo deve ser marcado por uma forte reconfiguração do conteúdo das proposições legislativas, de maneira a agradar o parlamentar mediano da coalizão" (MELO, 2016, p. 26).

Executivo entre 1995 e 2014: conforme a concepção dele, menos de um terço tiveram sucesso, ou seja, foram aprovadas sem emendas (31,7%), enquanto 32,2% foram rejeitadas e 32,2% aprovadas com modificações.

É possível apresentar algumas contraposições a esse argumento e às decisões metodológicas que Melo (2016) inspira. A mais essencial indica que o critério adotado conduz a uma visão de “sucesso” unilateral, imperial e que o resume a impor integralmente a preferência àqueles que têm os meios para impedir que essa vontade prevaleça, afinal, qualquer cedência ou alteração já é vista como insucesso.

Outra é lembrar que a iniciativa legislativa presidencial compõe o poder de agenda e faz com que a deliberação do parlamento se dê em torno de um tema formulado pelo governo e que ingressa na pauta em razão da ação dele – ainda mais em se tratando de MP, que produz efeitos imediatos e condiciona a decisão os parlamentares.

Assim, pode-se especular se – mesmo tendo em vista a hipótese de que, em razão de emendas, o que foi aprovado contrarie a preferência do governo –, ainda assim, a deliberação não estará contida em um horizonte de interesse determinado pelo presidente. Nesse caso, cabe discutir se ele não vence mesmo quando, aparentemente, perde, em uma adaptação da abordagem clássica de Bachrach; Baratz (2011).

Apesar da contraposição ao modo como o sucesso é concebido por Melo (2016), não é possível ignorar o desafio conceitual que ele põe em pauta, o de como podem ser consideradas as alterações da proposta original.

A literatura tem a tendência a apontar que, por si só, a aprovação de uma emenda não pode ser considerada insucesso do Executivo, tampouco que necessariamente a modificação tenha se dado em contrariedade à preferência do governo. O argumento fundamental é que a emenda pode existir como produto de uma negociação e, consequentemente, ter sido aceita pelo presidente.

Este ponto é evidente no modo como Figueiredo e Limongi constroem seu raciocínio, bem como se trata de visão compartilhada por estudos que se defrontaram com o tema e que produziram evidências, como: Cruz (2009), Santos (2010), Santos (2011), Cunha (2011), Freitas (2013), Ferreira (2019).

Todos observaram que as mudanças são recorrentes e avaliaram que é razoável considerar que aquelas incluídas no texto final sejam produto de negociação entre o governo e os integrantes da sua coalizão, bem como que, eventualmente, a

barganha tenha se dado com parlamentares e partidos da oposição (notadamente quando estes possuem a relatoria, posto estratégico na inclusão/aceitação de emendas[46]), mesmo quando o governo é majoritário e, em teoria, tem meios para barrar qualquer modificação na proposta original[47]. Logo, a perspectiva de que emendas venham a desconfigurar a iniciativa é uma possibilidade que Figueiredo e Limongi (2007, p. 159) apontam como remota.

A própria noção de agenda do governo majoritário, contraposta à ideia de agenda dual, torna razoável supor que, preponderantemente, as emendas incorporadas tenham sido propostas por integrantes da coalizão e, principalmente, não subvertam a proposta original. Ou, ainda que vindas da oposição, elas foram acatadas pela coalizão[48].

Nessa perspectiva, Santos (2010, p. 19) lembra que um Executivo legislativamente forte – o que é um fato e as taxas de sucesso e de dominância calculadas de forma tradicional confirmam – não implica necessariamente um Legislativo fraco. Isso porque há a já comentada agenda compartilhada, o qual se dá pela transferência de iniciativas do Legislativo para o Executivo, mas também pelo emendamento das proposições do governo.

Assim, torna-se reducionista (se não equivocado) o enfoque centrado apenas em quem encaminhou a iniciativa e iniciou o jogo. Afinal, se o que existe é uma fusão de agenda, e não a agenda dual, a partir da qual emendas são possíveis e "normais", qual a relevância de medir sucesso por meio do proponente original, se ele mesmo pode ser visto como um "trabalho em equipe"?[49]

---

[46] Conforme Santos (2010, p. 84) e Santos (2011, p. 43), mais de 70% das alterações sofridas por leis não orçamentárias aprovadas no período 1988-2010 foram realizadas pelo relator. Freitas (2013, p. 113-115) verificou que 97,6% das emendas nas iniciativas do presidente foram incluídas pelo relator e apenas 0,9% pelo plenário (há 1,5% sem informação).

[47] No levantamento de Freitas (2013, p. 129), 82,1% das emendas aceitas foram apresentadas por partido integrante da coalizão e 17,9% por oposicionistas.

[48] A outra hipótese é a divisão da coalizão, cuja dissidência se soma à oposição e aprova emenda contra a vontade do governo. O tema será abordado logo a seguir.

[49] A raiz dessa leitura vai além da crítica ao modo como é calculada a taxa de sucesso e aponta que esse êxito não é realmente do presidente ou do Executivo, e sim do governo ou da coalizão, nos termos indicados na nota 20, ainda que protocolada em sua forma inicial pelo Executivo – não é nem possível falar em elaborada originalmente por ele, pois, como atestam Silva e Araújo (2010) e Rafael Silva (2013), há o fenômeno da apropriação pelo Executivo e a apresentação como suas de propostas formuladas no todo ou parcialmente pelos parlamentares. Além disso, se é essa a concepção correta, a ênfase que foi dada ao sucesso do presidente na literatura foi mais um recurso estratégico (parte da afirmação da governabilidade do sistema político no confronto com as leituras então predominantes que apresentavam o parlamento como um obstáculo à ação do presidente) do que um analítico efetivo. Isso porque ela jamais foi exclusivamente do Chefe do Executivo.

A informação trazida por Santos (2010, p. 42-44), com recorte temporal relativo a 1988-2009, aponta 59,4% de emendamento nas proposições do Executivo que se tornaram lei, sendo 42,3% em matérias de iniciativa exclusiva e 70,3% nas de iniciativa compartilhada. Ela é muito semelhante ao encontrado por Cruz (2009, p. 42), que é de 60,2% para PLs propostos pelo presidente no período 1999-2006 que foram transformados em lei.

No levantamento de Freitas (2013, p. 92), em uma delimitação relativa aos períodos FHC e Lula, a taxa de contribuição do parlamento atinge 35,9%. Esse dado a leva a afirmar que "o presidente não governa sozinho ou é capaz de impor a sua vontade ao Legislativo [...]", e ecoa o que Figueiredo e Limongi já atestaram.

Aliás, não há nada de excepcional no quadro revelado pelos dados, pois é parte integrante do processo legislativo que haja colaboração entre os parlamentares na aprovação da versão final de uma norma, apesar da clivagem governo-oposição(ões). Logo, soa indevido o termo usado em alguns trabalhos para indicar o emendamento: "interferência" do parlamento na agenda política, como em diversas passagens de Cunha (2011) ou Ferreira (2019, p. 15)[50].

A corroborar essa "normalidade", Limongi (2006a, p. 250) assim se referiu à questão das emendas:

> Cabe observar que não seria de se esperar ou mesmo desejável que os projetos enviados pelo Executivo passassem incólumes pelo Congresso. O Legislativo tem autoridade e legitimidade para participar da elaboração das políticas públicas. Ou seja, a análise da objeção [a não incorporação das emendas na taxa de sucesso] pede mais do que a identificação imediata de qualquer intervenção dos legisladores como um obstáculo às pretensões do Executivo. A questão de fundo, portanto, não é se emendas são ou não aprovadas, mas sim como são, isto é, qual o processo que leva à aprovação de uma emenda.

Em igual sentido, referindo-se especificamente a MPs, Oliveira (2019, p. 237-238) sintetiza, em abordagem extensível às demais iniciativas:

> [...] o procedimento de tramitação e o grau de alteração no texto original funcionam como indicadores da apropriação da proposta pelo legislativo e do controle exercido pelo parlamento. As regras constitucionais e a dinâmica legislativa dão poderes suficientes ao legislativo para reequilibrar e corrigir os

[50] Interferência tem dois significados básicos: tomar parte em um processo qualquer (o que é neutro ou positivo), mas também alterar ou tentar modificar em sentido indesejado ou que se intromete no andamento normal ou esperado (o que aponta para algo negativo e que preferencialmente não deveria ocorrer). Logo, o uso desse vocábulo é, no mínimo, ambíguo.

> problemas da atribuição do poder de legislar ao executivo e aumentam a dependência do governo ao processo de negociação política.

Nesse sentido, a efetividade do presidencialismo de coalizão é comprovada pela participação do Legislativo ao emendar propostas de iniciativa do Executivo, e, não raro, alterá-las substancialmente, mas não necessariamente em contrariedade ao sentido original.

Embora haja iniciativa legislativa do Executivo, o Legislativo não fica inerte a tais movimentações, exigindo do proponente: esclarecer, negociar, ceder, antecipar, compensar e, inclusive, quando nenhuma das opções anteriores funcionam, dar por perdida a proposição.

> Em resumo, estudos recentes mostram que emendar a agenda proposta pelo Executivo é a norma. Mais do que isso, mostram a lógica de operação de um governo de coalizão. A iniciativa, a formulação e a proposição da agenda cabem ao Executivo, ao presidente ou ao seu partido. Os partidos da coalizão, em geral, colaboram com a implementação dessa agenda. Respeita-se assim o mandato popular que emerge das urnas. A versão final da agenda, aquela que é aprovada e que será implementada, cabe à coalizão. Negociações e concessões entre aliados são o 'arroz com feijão' de governos multipartidários, no parlamentarismo e no presidencialismo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 87-88).

Há um elemento nessa questão que precisa ser evidenciado, embora seja tão óbvio, quanto por vezes esquecido: uma emenda só é incorporada a uma iniciativa qualquer (e enviada à sanção presidencial) se tiver o apoio da maioria exigida (que pode ser a das comissões em que tramita e/ou do plenário de cada arena, conforme o caso).

Por conseguinte, ainda que uma emenda transforme profundamente (e até mude o sentido de) uma proposta presidencial, só se torna parte da futura norma porque a maioria do Legislativo com ela concordou.

E tal concordância implicou a aceitação dessa mudança pela coalizão governista – o que é mais provável, quando ela constitui a maioria – ou foi produto de defecções na base, o que Limongi (2006a) e Figueiredo e Limongi (2007) operacionalizam como "coalizão dividida" e Figueiredo e Limongi (2006) como "não unificada"[51]. Apenas nesse caso essa mudança pode envolver "derrota" do governo.

---

[51] Os termos indicam quando, em uma determinada votação, um ou mais partidos da coalizão encaminham voto de modo diferente da orientação definida pela coalizão ou pelo líder do governo. Conforme Figueiredo e Limongi (2007, p. 180-182), além de minoritária (corresponde a 24,4% das votações nominais no período 1988-2007, e que, por si só, já são excepcionais no conjunto das

Porém, é mais provável que essas situações que atropelam o governo ocorram em casos pontuais, pois, sendo recorrentes, indicam a erosão dessa coalizão.

Essa interpretação que projeta o emendamento como produto de um processo negocial parece mais convincente e mais realista do que aquela que percebe qualquer emenda a princípio como derrota, como em Melo (2016). Todavia, ela não está livre da necessidade de confirmação empírica. Ou seja, é preciso verificar se essas emendas são realmente fruto de negociações e de coordenação entre o presidente e sua coalizão, de modo que a aprovação da iniciativa possa ser considerada sucesso do governo.

Há trabalhos que desenvolvem procedimentos que buscam produzir evidência sobre esse aspecto. Um deles contabiliza a quantidade de emendas propostas e, principalmente, aquelas incorporadas à versão aprovada pelo parlamento (ARAÚJO; SILVA, 2012). Embora seja um indicador da relevância da temática e do interesse que despertou nos parlamentares, ele aponta o grau de alteração sofrida pela iniciativa, mas pouco informa sobre o sentido e o teor da modificação.

Outro é a metodologia desenvolvida por Freitas (2013), que consiste em apreciar a modificação de conteúdo em um dispositivo (entendido como cada artigo ou suas respectivas subdivisões em parágrafos, incisos e alíneas), o que implica analisar emendas aditivas, supressivas e modificativas – aqueles que, respectivamente, acrescem, excluem e alteram conteúdo à proposta original –, mas não aquelas de redação, que não trazem alteração substantiva.

Esse parece ser um procedimento metodologicamente mais preciso. Contudo, ele enfrenta a dificuldade do volume de trabalho que demanda para ser realizado, o que o torna pouco operacional.

Por essa razão, aliás, Freitas (2013) optou por selecionar uma amostragem de 179 iniciativas que receberam veto presidencial – tomado como indicador de maior conflituosidade –, e que representam aproximadamente 15% do total de iniciativas encaminhadas pelos presidentes da EC 32/2001 até 2010, no recorte temporal adotado pela autora.

---

votações), essa quebra da unidade se manifesta como menos percentual de disciplina da coalizão: ele passa de 91,1%, quando unida, a 65,9%, se dividida. No entanto, isso não significa necessariamente derrota do governo, pois as coalizões costumam ser supermajoritárias e podem conviver com defecções eventuais (assim como com ausências e abstenções). Ao mesmo tempo, ela demonstra a disciplina dos partidos, pois a discordância intracoalizão é seguida pela bancada, que vota conforme a orientação da legenda a que pertence.

Na apreciação de Melo (2016), essa escolha limita os resultados obtidos. Ele também observa problemas metodológicos no procedimento, especialmente na contagem das alterações:

> [...] a modificação de um artigo que não possua parágrafos (e portanto nem incisos ou alíneas), será contada como a modificação de um dispositivo, da mesma forma, a modificação de uma simples alínea em outro trecho do projeto receberia o mesmo peso, sendo considerada também como equivalente à alteração de um dispositivo (MELO, 2016, p. 115).

Melo (2016) aponta, ainda, a ausência de hierarquização da relevância e importância dos dispositivos alterados. Essa crítica abrange todas aquelas protocoladas (tenham ou não sofrido emendas) e também contamina o cálculo da taxa de sucesso (mais as de dominância e de disciplina partidária).

Ele exemplifica: uma PEC de amplo alcance, um PL ou uma MP que confere uma honraria ou uma lei que autoriza recursos orçamentários, todas são contabilizadas igualmente para a taxa de sucesso, sem qualquer distinção. Essa questão será abordada em breve quando da retomada da discussão da agenda pretendida.

Outra possibilidade analítica é usar o veto como indicador indireto da concordância ou não do Executivo com a alteração realizada – e que, como visto, foi adotada por Freitas (2013) para definir a amostragem das emendas analisadas.

A princípio, medidas sancionadas sem veto indicam que a modificação não afastou a proposição da ordem de preferência do presidente (ou, ainda que o tenha feito, não se deu a ponto de motivar a recusa), correspondendo a uma cooperação bem-sucedida entre os poderes.

Na argumentação de Limongi (2006a, p. 251):

> Caso o projeto seja subvertido por meio da aprovação de emendas, o presidente pode simplesmente não promulgá-lo, vetando-o na íntegra. Em casos menos dramáticos, [...], o Executivo pode recorrer ao veto parcial. O presidente faz amplo uso de ambos os recursos. O veto parcial presidencial é usado, sobretudo, em suas próprias propostas, indicando que o presidente é capaz de impedir mudanças indesejadas.

Logo, o veto total pode ser considerado indicador da desconformidade com a integralidade do que foi aprovado e um conflito entre poderes. Entretanto, se ele for parcial, para associar a um afastamento significativo da preferência presidencial, é preciso verificar se recaiu sobre alguma das inovações promovidas pelo parlamento.

Afinal, é possível que o veto não incida sobre as novidades que foram agregadas ao texto original[52]. E, depois, cabe analisar o teor do que foi vetado em comparação à proposição original.

Ainda assim, o veto não é um recurso infalível do presidente por duas razões. A primeira é que a forma parcial exclui partes do texto (artigo, parágrafo, inciso, alínea), mas não se mostra eficiente em relação a emendas que alteram ou suprimem partes do projeto original (MELO, 2016, p. 136-137), confirmando a sua identificação clássica como "poder reativo" (SHUGART; CAREY, 1992; MAINWARING; SHUGART, 1997). Nesses casos, o veto pode minimizar danos, mas por meio dele não há como o presidente reafirmar a intenção inicial.

A segunda é que, formalmente, a palavra final é do Congresso Nacional. Logo, o parlamento sempre pode afirmar a sua preferência e contrariar a do presidente. Não altera o principal o fato de existir um grande estoque de vetos não apreciados e/ou de serem raros aqueles derrubados. Conforme levantamento de Pereira (2016, p. 111), entre 1988 e 2014, apenas 2% foram rejeitados e 3% foram apreciados no prazo constitucional de 30 dias e havia 19% em tramitação[53].

Os dados confirmam a expectativa positiva em relação aos vetos e, também, ao teor das emendas incorporadas. No levantamento de Santos (2010, p. 46), referente ao período 1988-2009, 61,7% das iniciativas do Executivo aprovadas com emendas que alteraram substantivamente a proposta original não sofreram veto[54]. Isso o autoriza a afirmar que

> [...] o Legislativo, ao expressar suas preferências, não parece ir contra o Executivo, e o Executivo, por sua vez, também não parece ter essa percepção. Considerando os vetos, não há indicações de que há um conflito aberto entre os Poderes ou que as 'agendas' estejam em confronto (SANTOS, 2010, p. 46-47).

---

[52] Há iniciativas presidenciais que são aprovadas sem alteração e que, mesmo assim, recebem veto (1,9%, nos dados de SANTOS, 2010, p. 46). Isso ocorre porque mudou o governo entre a proposição e a aprovação ou porque a ordem de preferência do próprio governo sofreu alteração ao longo do tempo. Em reforço, Freitas (2013, p. 21) pondera que divisões no interior do governo podem motivar autoveto. Pondera-se que nenhum desses casos pode envolver MP, pois se ela foi aprovada sem alterações não retorna para sanção presidencial, sendo promulgada pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

[53] Em 2012, o Congresso Nacional tinha interesse em apreciar o veto de Dilma à Lei dos Royalties do Petróleo. A questão foi judicializada e o Ministro Luiz Fux determinou que esse veto só poderia ser analisado se, antes, todos os demais ainda não apreciados fossem decididos cronologicamente (205 propostas, desdobradas em 3.060 dispositivos). Com isso, a partir de 2013, o Congresso passou a analisar com mais celeridade os vetos que até então eram deixados "na gaveta". Ele adotou a previsão de apreciá-los uma vez por mês (na terceira terça-feira), conforme determinado pela Resolução 1/2013 (LEMOS; PASSARINHO, 2012; BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 2013).

[54] O levantamento de Reich (2002) encontrou resultados semelhantes no recorte temporal 1988-1998.

Apesar de todas essas interpretações e dos dados que as corroboram, não se pode excluir a hipótese de que emendas incorporadas à versão final afastem, sim, a proposta original da ordem de preferência do presidente e, por isso, recebam veto.

Desse modo, elas podem corresponder a divergências entre o presidente e a maioria legislativa, e serem o indicador de que ocasionalmente o governo perdeu essa maioria e/ou a coalizão entrou em colapso. E, assim, implicarem derrota política, embora contabilizada como sucesso, se tal ajuste fino no indicador não for realizado.

O esperado é que esses casos sejam pontuais, se o presidencialismo de coalizão operar como o esperado. Logo, não é conveniente considerar *a priori* qualquer mudança como indicador de derrota (ou não vitória do presidente), como o faz Melo (2016). Torna-se mais razoável tratar essas alterações como a exceção que provavelmente são e, por isso, descontá-las no modelo predominante de cálculo de sucesso.

Por fim, pode-se chegar àquele que se considera o aspecto principal da conceituação (consequente da construção do indicador) de sucesso e que já foi comentado rapidamente em passagem anterior. Ele incorpora a ideia da "agenda pretendida" e considera o modo como Figueiredo e Limongi concebem o sucesso como demasiadamente instrumental.

O argumento é que medir o sucesso como o percentual de aprovação em relação às iniciativas encaminhadas informa sobre a frequência com que essas propostas passam pelo Legislativo, mas pouco indica sobre o papel que elas desempenham na hierarquia da agenda do governo e tampouco sobre a dinâmica do processo decisório legislativo.

E, assim, não consegue apontar as vitórias estratégicas (e os custos de transação associados a elas) e, principalmente, o peso político das derrotas, as quais podem ser estatisticamente poucas, mas, eventualmente, politicamente decisivas.

Além disso, não se pode esquecer que o sucesso também pode estar relacionado a impedir que venham a ser aprovadas propostas divergentes e/ou concorrentes, que não pertencem ao horizonte de preferências do governo. E, pelo modelo de cálculo, essas vitórias não são contabilizadas[55]. O caso da pauta-bomba

---

[55] Para essa questão específica, o indicador mais recomendado é a taxa de atropelamento (*roll rate*). Ela dimensiona quantas vezes o governo tem uma posição e é derrotado na votação final, o que abarca tanto os insucessos em iniciativas de sua autoria, quanto em proposições da oposição. Normalmente, considera-se como tal, quando essa intensidade é superior a 5%, tomando percentuais menores como "aceitáveis".

durante o governo Dilma é uma demonstração da relevância dessa questão (BEDRITICHUK, 2016).

Ao fim e ao cabo, pode vir a ser produzida uma taxa de sucesso elevada, mas que não espelha a disputa política a ela associada. Ao contrário, pode produzir uma falsa perspectiva de sucesso.

Um exemplo ilustra o sentido que se pretende expressar. Ao longo dos anos, em vários de seus trabalhos, Figueiredo e Limongi apresentam a taxa de sucesso dos presidentes brasileiros dos períodos 1946-64 e pós-1988, obviamente, calculada conforme o modelo que propugnam. Nesse momento, vai-se considerar o período 1988-2007 e os dados apresentados em um desses artigos (2007, p. 157).

A intenção primordial dos autores é demonstrar como os governantes do pós-1988 são mais bem-sucedidos do que os do período anterior – o que, aliás, a tabela cumpre plenamente: as médias dos períodos são 75,1% e 29,5%, respectivamente. "Ou seja, as relações Executivo-Legislativo mudaram da água para o vinho", na expressão de Limongi (2006b, p. 23).

O que interessa ao argumento da tese são as taxas dos presidentes do atual arranjo constitucional: o menor valor é registrado por Collor (65,9%), enquanto os demais estão quase todos na faixa de 70%, sendo Lula I quem possui o índice mais alto (81,5%). Os dados permitem observar que a taxa de sucesso do presidente brasileiro pós-1988 é sempre elevada e não variou muito ao longo dos governos, ao menos até 2007, o período contemplado pelos dados.

Porém, verifica-se que: (1) o piso de 65,9%, embora seja um escore aparentemente alto e próximo ao índice que Saiegh (2009, 2011) avalia como aceitável para o presidencialismo – que é de 2/3[56] –, corresponde a uma taxa de sucesso baixa, tendo em vista o desempenho que os demais presidentes alcançaram, ou seja, está significativamente aquém da média do período (75,1%); (2) o presidente mais bem-sucedido não alcança patamar tão mais alto do que esse piso (81,5%); (3)

[56] Sobre essa questão, Saiegh (2009, 2011) aponta que sucesso não pode ser visto como um percentual universal a ser atingido, e sim sempre relacionado às circunstâncias efetivas em que o governo atua e, portanto, maleável. No entanto, relacionando casos "reais" de âmbito internacional, ele mostra que, em média, a taxa de sucesso em países democráticos está entre 74%-78% na quase totalidade dos casos, e que atinge 66% em regimes presidencialistas de coalizão majoritária e 62%, se é de partido único minoritário. Ele põe em perspectiva comparativa esses escores (que no parlamentarismo se aproxima de 100%) e afirma que, nesses termos, 2/3 de aprovação é um patamar mínimo aceitável para que um presidente seja considerado bem-sucedido. Contudo, ressalva um aspecto importante: esse aproveitamento expressa o fato de que os presidentes sofrem muitas derrotas no Legislativo e, ainda assim, saem-se bem, o que tende a ser pouco compreendido, se o parlamentarismo for tomado como referencial (SAIEGH, 2009).

o liame entre sucesso efetivo (talvez a indicar resultados acima daquilo que é garantido com os recursos institucionais disponíveis) e relativo insucesso (abaixo do "normal" ou que é apenas "normal") é sutil e se situou, nesse universo, entre 65%-81%, isto é, 16 pontos percentuais ou 23,6%.

Assim, observa-se que apenas a taxa de sucesso, sem informações outras e/ou a conjugação com outros indicadores, mostra-se insuficiente para compreender a dinâmica política ou, ainda, induz o interprete a equívoco ao usá-lo como proxy do contexto político. Afinal, em meio a taxas que apresentam diferenças não tão intensas entre si, tem-se o presidente Collor, que sofreu *impeachment*; e FHC, que conseguiu alterar o *status quo* e ser reeleito.

Aos autores não escapa a variação razoavelmente pequena das taxas de sucesso entre os governos pós-1988. Eles a justificam porque

> um Executivo dotado de poderes institucionais mais fortes seria menos vulnerável a circunstâncias políticas. Inversamente, na ausência de poderes institucionais, espera-se um Executivo mais dependente desses fatores e, portanto, maior variação nos resultados obtidos" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 158).

E, com isso, evidenciam que não estão preocupados com a questão que se está apontando. Isto é, explicam que objetivam verificar o todo ou a tendência geral (a elevada intensidade do sucesso) mais do que as variações que os presidentes apresentam entre si.

Em contraste à posição dos autores, defende-se a relevância de atentar também para essas variações. Com isso, não se defende uma perspectiva neustdtiana, que projeta a habilidade de cada indivíduo que alcança a presidência como categoria explicativa, mas sim um aprofundamento da concepção de sucesso. Figueiredo e Limongi (2006, p. 265) chegaram a apontar para essa necessidade em um de seus trabalhos, embora não tenham avançado nesse caminho:

> Todas essas considerações sugerem a necessidade de refinar indicadores quantitativos sistemáticos de desempenho de governo e de complementá-los com estudos de caso sobre políticas específicas, de forma a levar em conta os aspectos substantivos das propostas do Executivo e as mudanças no Congresso.

E, no afastamento da opção pelas características pessoais como explicação, concorda-se com Figueiredo e Limongi (2007, p. 182), quando afirmam: "o insucesso

de Collor e o sucesso de Fernando Henrique Cardoso não podem ser atribuídos a qualidades pessoais e ao tipo de liderança como querem alguns analistas".

Nesse sentido, provavelmente, seja possível ter uma compreensão mais acurada dessa dinâmica, se a análise se voltar não para as taxas de sucesso, e sim para os 25%-35% de não sucesso – ainda mais porque, com todos os recursos à disposição do presidente e em uma observação centrada apenas no dado quantitativo, talvez se possa considerar tal percentual de insucesso mais elevado do que seria de se esperar[57].

Do ponto de vista epistemológico, o fundamento para essa percepção se dá porque sucesso e fracasso correspondem a relações muito complexas para serem definidas exclusivamente por meio do cálculo de iniciativas aprovadas/não aprovadas. Essa taxa serve como indicador geral, mas não como confirmação de que tal condição foi alcançada. Logo, há uma diferença entre a concepção de sucesso/fracasso e a fórmula comumente utilizada para o operacionalizar em um índice.

Araújo e Silva (2012) argumentam que, para ver as suas propostas aprovadas, o governo pode se servir de mais de um tipo de proposição, apresentados concomitantemente ou durante a tramitação, o que chamam de estratégias alternativas ou híbridas.

Em outros termos: a proposição que foi apresentada inicialmente como um PL, torna-se uma MP, muitas vezes já incorporando sugestões de parlamentares. E isso ocorre seja para driblar problemas de tramitação, seja porque a questão adquiriu uma urgência que não tinha inicialmente. Obviamente, o contrário também se verifica: a iniciativa era uma MP e é reapresentada como PL, já como parte da negociação com o Congresso, o que será demonstrado no Capítulo 5 da tese.

Para Araújo e Silva (2012, p. 61), com essa situação

> verifica-se, assim, que o poder de agenda detido pelo Executivo não apenas é relevante para aprovar matérias, mas também para contornar problemas na aprovação de políticas cujo interesse do Congresso Nacional impõe desafios adicionais de coordenação e articulação.

[57] Com isso, não se defende que haja ingovernabilidade, ineficiência na gestão da agenda etc. A intenção é evidenciar que, possivelmente, esses índices não devam ser lidos "em bruto" e que, de parte do governo, admitir, aceitar ou até mesmo negociar determinadas derrotas faça parte da estratégia de garantir a aprovação das iniciativas mais relevantes da sua agenda e que constituem parcela não quantitativamente expressiva das proposições que encaminha ao Legislativo.

A ponderação dos autores traz duas implicações. Uma é de ordem instrumental: sem fazer essa distinção – o que ocorre no modelo tradicionalmente utilizado – a taxa de sucesso a ser obtida por meio do cálculo será menor do que deveria ser, pois, considerando que a proposta tenha sido aprovada, uma das iniciativas será contabilizada como insucesso. A outra, mais substantiva, associa o sucesso à aprovação de uma iniciativa desejada, e não tanto apenas e tão somente à quantidade de iniciativas protocoladas.

Quem demonstrou com mais propriedade essa questão foi Diniz (2005), ao abordar qualitativamente as iniciativas que buscavam reformar a legislação trabalhista nos governos Sarney a FHC (1987 a 2001) e atender a sugestão de Figueiredo e Limongi (2006, p. 265) transcrita há pouco. Ou seja, a autora deixou um indicador quantitativo e agregado para apontar a lente analítica para políticas concretas, observar a dinâmica de tramitação que elas vivenciaram, em um procedimento qualitativo.

Conforme os dados levantados por Diniz (2005) e a fórmula para o cálculo do sucesso, o juízo apontaria para o fracasso presidencial nas iniciativas desse campo: de 19 propostas, apenas oito foram aprovadas, sendo cinco originárias de MP. A taxa de sucesso é de apenas 42,1%. E o conjunto de proposições não aprovadas apresenta a diversidade de situações que o fracasso pode assumir: ser retirada pelo próprio autor ou pelo sucessor; permanecer em tramitação por tempo indeterminado; sofrer veto total.

Entretanto, é preciso ir além desse escore. E, nesse ponto, manifesta-se a “agenda pretendida” observável – não aquela especulada e que diz respeito ao não encaminhamento da proposição pela antecipação de reações.

Diniz (2005) comprovou que determinadas proposições do presidente – notadamente, no caso de PL – podem ser protocoladas não necessariamente com o objetivo de serem aprovadas, e sim de darem satisfação à opinião pública, de incluírem determinado tema na agenda, de retirar a atenção de outra proposição etc. Logo, essas não aprovações (e que vão reduzir a taxa de sucesso), não são necessariamente (e principalmente politicamente) fracasso.

Da mesma forma, algumas rejeições incidem sobre medidas que não interessavam mais à agenda presidencial e/ou já haviam produzido o efeito desejado, como algumas MPs.

É possível considerar que até mesmo uma derrota seja preferida pelo Executivo em algumas circunstâncias e/ou conforme o teor da iniciativa, notadamente se permitir um acordo no parlamento ou o fortalecer perante a opinião pública e/ou grupos sociais específicos que lhe interessa cultivar[58]. Ou seja, esse fracasso legislativo (e contabilizado como tal), pode ser uma vitória em termos políticos e estratégicos.

Figueiredo e Limongi (2007, p. 158) reconhecem as possibilidades acima elencadas, inclusive remetem ao trabalho de Diniz (2005). Nem por isso buscam alterar a fórmula de cálculo da taxa de sucesso, com vistas a incorporar essas questões qualitativas.

Diniz (2005, p. 341) ainda traz outro apontamento sobre o tema:

> Deve-se ter em mente também que a agenda governamental não é algo fixo e pré-determinado. Ela vai se formando ao longo do processo. Questões conjunturais, muitas vezes, forçam o Executivo a tomar iniciativas não previstas em sua agenda. Uma matéria considerada prioritária, em um determinado momento, poderá deixar de sê-la, em face de outras questões que possam ter surgido no decorrer do processo.

Em resumo, sucesso é uma noção mais sofisticada do que a apresentada pela versão que o iguala a um cálculo matemático – e, especificamente, o realizado nos termos já apontados. Pode-se entender que esse seja o modelo adotado em razão de sua simplicidade e praticidade, associada à carga de trabalho e às dificuldades metodológicas para fugir da subjetividade ao hierarquizar as iniciativas legislativas. Todavia, essa justificativa não é suficiente para que ele seja aceito sem ressalvas.

Com isso, pondera-se que as evidências que Figueiredo e Limongi apresentam para demonstrar a viabilidade do presidencialismo de coalizão podem não servir plenamente para a finalidade pretendida. Isso não significa dizer que a tese dos autores é falsa, mas sim que ela não pode ser comprovada apenas por esse indicador. Portanto, permanece como uma possível resposta, não como certeza ou algo comprovado.

Em concordância com essa assertiva, Almeida (2018, p. 54) avalia que

> [...] a correta mensuração do sucesso legislativo do presidente é tarefa muito difícil [...]. A medida mais utilizada em análises comparativas, a taxa de conversão em lei das iniciativas de origem governamental, não leva em conta esses aspectos substantivos, o que torna sua validade questionável.

---

[58] Para essa questão, ver: Groseclose e Mccarty (2001) ou a abordagem de Oliveira (2019, Seção 3.3) sobre as MPs.

O estudo de Diniz (2005) mostrou que sucesso – tomado como categoria qualitativa – não deve ser confundido com o índice de iniciativas aprovadas dentre as protocoladas – que é quantitativo –, bem como que a melhor forma de o medir é verificar se o presidente conseguiu aprovar suas iniciativas, quando efetivamente tinha intenção e/ou precisava as aprovar.

Nessa perspectiva, a noção de sucesso deixa de ser simplesmente a aprovação da iniciativa e passa a estar vinculado ao conteúdo da medida, sendo medido conforme as questões e as demandas que estão em pauta, separando o que é relevante do trivial.

Para evitar o excesso de subjetividade nessa classificação ou hierarquização do conteúdo da agenda, o indicador que pode atestar o interesse do proponente (o governo, no caso), é verificar se ele mobilizou recursos de seu poder de agenda para obter a aprovação (como se servir de MP; solicitar urgência) ou se deixou a proposição tramitar no tempo do parlamento, ou seja, sem pressa e sem que haja um horizonte determinado para que ocorra deliberação.

Em outros termos: saber se ele venceu quando precisava/queria vencer, pois os demais casos – o daquelas iniciativas contingenciais, de baixo ou de médio alcance político e social, não prioritárias na agenda governamental – podem ficar submetidas aos interesses e às disputas políticas, bem como, eventualmente, serem aprovadas com modificações expressivas, sem que isso afete a agenda presidencial.

Pode-se considerar, ainda, que sequer as medidas não aprovadas – revogadas/retiradas, rejeitadas ou que perderam validade sem serem apreciadas (situação específica das MPs) – podem ser classificadas como fracasso/insucesso efetivos e um curto-circuito no processo de negociação entre governo e parlamento. Isso porque a classificação vai além do resultado nominal, é preciso considerar o que motivou a apresentação (edição, em se tratando de MP) e as circunstâncias da não aprovação.

Uma perspectiva analítica com ponto de convergência com a linha de raciocínio apresentada acima destaca a tendência à supervalorização do sucesso (e da dominância) do Executivo porque a fórmula de cálculo não distingue as iniciativas exclusivas daquelas compartilhadas com o parlamento.

A alegação é de que grande parte da agenda do governo é formada por proposições em áreas em que, por determinação constitucional, apenas ele pode ter

a iniciativa (como as orçamentárias e administrativas), o que desequilibra a agenda de deliberações do parlamento.

Araújo e Silva (2012, p. 60) relatam que iniciativas exclusivas respondem por 52% das proposições do Executivo, incluindo no levantamento MP, PL e PLP. Santos (2011, p. 28) registra que, de 1988 a 2010, 55,1% dos projetos do Executivo eram orçamentários (PLN). Conforme os dados de Gobatto (2013, p. 81), o índice de aprovação desses PLNs, no período 1988-2012, foi de 90,2%, sendo que em vários desses anos atingiu 100% (1992, 2003, 2007, 2011).

Moisés (2011, p. 25) observa que apenas as leis orçamentárias respondem por 40,7% da produção do Congresso Nacional no período 1995-2006. E Almeida (2014, p. 23) destaca que, das leis federais ordinárias e complementares aprovadas de janeiro de 1989 até o final de 2012, 71% eram originárias do Executivo – índice que passa a 51%, se forem excluídas as leis orçamentárias.

O argumento se desdobra em dois campos. O primeiro contesta o efetivo caráter de lei dessas iniciativas exclusivas do presidente, como as administrativas e as orçamentárias. Reconhece que elas o são do ponto de vista formal, mas questiona se também o são do ponto de vista material. Isso porque, supostamente, não teriam conteúdo normativo.

Nunes (2011, p. 39) as classifica como “autorizações administrativas”, já que se referem a atos determinados, “[...] objetos particulares que tendem a extinguir seu poder vinculante ou na sua execussão [sic], como ato administrativo, ou no esquecimento (se, por alguma razão deixarem de ser implementadas)”.

Portanto, de parte do governo, elas não formam uma agenda legislativa, uma modificação efetiva do *status quo* e nem produzem políticas públicas; e, de parte do Legislativo, têm de ser apreciadas porque são normas que correspondem mais à atividade de controle da autoridade do que a regras gerais, com pretensão de perenidade, requisitos fundamentais da lei.

O segundo é que, dadas essas características, não há motivação para os parlamentares gastarem seu tempo escasso para as analisar e, menos ainda, rejeitar. A ação mais racional é, se for caso, tentar produzir ajustes/melhorias na proposta. Essas iniciativas que não sofrem concorrência dos parlamentares raramente deixam de ser aprovadas, a mais das vezes, sem qualquer alteração. No dizer de Nunes (2011, p. 42), apenas o oposicionismo sistemático motiva o voto contrário a essas

medidas, que são “[...] relativamente anódinas do ponto de vista programático e valorativo”.

Como resultado, tais iniciativas exclusivas, se consideradas sem qualquer distinção, fazem com que a taxa de sucesso esteja artificialmente elevada. Essa seria uma das razões pelas quais presidentes minoritários e que, em teoria, têm mais dificuldades para aprovar sua agenda, alcançam sucesso corriqueiramente acima de 50% (SAIEGH, 2011).

Ou seja, eles conseguem aprovar proposições relativas às atividades cotidianas do governo e de baixo impacto na política em geral, o que não implica supor que obtêm a mesma eficiência em se tratando da agenda de questões substantivas.

A consequência desse argumento é a alegação da impropriedade de considerar igualmente todas as propostas de iniciativa do Executivo ao medir a taxa de sucesso – o que é, em essência, o que foi ponderado pela tese anteriormente, embora a partir de uma perspectiva diferente.

Como alternativa, surge a proposta de o medir apenas frente às iniciativas cujas matérias são compartilhadas entre os dois poderes, que produzirão “leis de fato” e que dizem respeito a *issues* de efetivo interesse público, mais propícias a produzirem divergências e nas quais há a tendência de o jogo ser mais disputado. Essa é a sugestão, por exemplo, de Araújo e Silva (2012, p. 60).

Investigações com esse recorte analítico tendem a encontrar um cenário de menos sucesso, de menor dominância do Executivo e, consequentemente, de mais equilíbrio entre os poderes na produção legislativa. Santos (2010, p. 39) indica que, no período 1988 a 2009, 49,4% das leis pertencentes a iniciativas compartilhadas provêm do Executivo.

Almeida (2018, p. 17) comparou as legislaturas do período 1995-2002 com as de 2007-2014, observando que a taxa de dominância anual média do presidente no total de leis promulgadas diminuiu de 80% (ou 85%, quando se consideram as reedições de MP) para 52,8%.

Apesar da convergência dessa crítica com aquela apresentada pela tese, ao apontarem a necessidade de qualificar o indicador de sucesso tradicionalmente utilizada, considera-se mais informativo em termos analíticos que o aprimoramento se dê em torno das iniciativas relevantes e estratégicas da agenda.

Desse modo, destaca-se que a qualificação da taxa de sucesso pode ser promovida pela agregação de duas outras categorias analíticas: a do caráter

estratégico (ou importância e relevância) da iniciativa, e a da compreensão contextual do resultado que ela atingiu, o que implica adotar uma classificação mais acurada do significado político da aprovação/não aprovação da iniciativa protocolada no Legislativo e traz o desafio metodológico de como promover tal tarefa.

A demanda analítica é saber se o presidente conseguiu aprovar (e em que termos e a qual custo) aquelas medidas que considerava que precisava aprovar, conforme os parâmetros conjunturais do seu governo. Esse será o sucesso efetivo e o contrário, o fracasso efetivo. Dessa forma, torna-se viável ampliar a compreensão sobre o sucesso da agenda presidencial e da operacionalidade do presidencialismo de coalizão.

Sabe-se que é um desafio metodológico operacionalizar essa perspectiva – e talvez, por isso, a forma tradicional prevaleça. Porém, de igual modo, considera-se um desafio necessário e que deve ser encarado para produzir resultados mais sofisticados[59].

* * * * *

Este capítulo de abertura da tese apresentou as discussões da Ciência Política sobre o presidencialismo de coalizão – governabilidade ou visão otimista e ingovernabilidade ou visão pessimista do sistema político brasileiro, por meio de uma abordagem institucional. E, finalizou por apresentar críticas feitas à visão otimista.

A visão de ingovernabilidade do sistema político brasileiro é mais antiga e remonta à década de 1980, e foi substituída pela governabilidade – conceito este, contudo, que tem sido atualizado no decorrer do tempo. Assim, o conceito de governabilidade utilizado nesse trabalho é amplo, pois não se baseia unicamente no aspecto institucional, mas envolve outros fatores explicativos, tais como as coalizões que sustentam (ou não) os governos.

O próximo capítulo incluirá as MPs nesse diálogo. Primeiro, vai apresentar as suas características, conceito, definição, estrutura e procedimento de votação e aprovação. Apresentará os efeitos mais importantes produzidos pelas mudanças institucionais na MP e finalizará com as duas principais interpretações das MPs – usurpação ou delegação de poderes.

---

[59] Como já indicado, a intenção da tese é submeter as MPs a esse modelo de análise, a partir de metodologia que será apresentada oportunamente.

Capítulo 2
As Medidas Provisórias e suas interpretações pela Ciência Política

Este capítulo apresenta a discussão das MPs como o elemento fundamental nesse diálogo sobre a interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional – também objeto específico da tese.

A exemplo do anterior, trata-se de uma revisão de literatura, formulada com a intenção de formar o cenário do debate desenvolvido na Ciência Política sobre o tema e preparar o levantamento e a análise de dados que o seguirá e que constitui a contribuição específica desta pesquisa. O texto foi baseado em diferentes fontes bibliográficas: teses e dissertações, livros e capítulos de livros, artigos de revistas acadêmicas nacionais e internacionais.

O capítulo está estruturado em três divisões. A primeira seção delimita as MPs, com suas características institucionais e funcionalidades, trazendo o seu desenho institucional. A parte seguinte discorre sobre os efeitos produzidos pelas mudanças institucionais que ela sofreu desde 1988.

E finaliza, em sua terceira seção, com apresentação das duas principais interpretações da Ciência Política sobre as MPs no presidencialismo de coalizão: a que as consideram como uma usurpação de parte do presidente ou como um instrumento de delegação promovido pelo parlamento.

2.1 O desenho institucional das Medidas Provisórias

No cenário político brasileiro, a MP foi introduzida em 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal[1]. Mas algumas de suas características iniciais foram alteradas em setembro de 2001, por meio da Emenda Constitucional (EC) 32, de forma que, atualmente, vigora a seguinte redação sobre as MPs[2]:

---

[1] Para análise dos debates durante a Constituinte sobre a sua criação e os arranjos institucionais propostos, ver: Figueiredo; Limongi (1997); Power (1998). Para a relação com o decreto-lei, seu antecessor direto no ordenamento jurídico brasileiro, ver: Pessanha (2008).

[2] Em sua redação original, o art. 62 dizia: "Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes" (BRASIL. CF/1988).

> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.
> § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:
> I – relativa a:
> a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
> b) direito penal, processual penal e processual civil;
> c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
> d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
> II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
> III – reservada a lei complementar;
> IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.
> § 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.
> § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.
> § 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.
> § 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.
> § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.
> § 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.
> § 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.
> § 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.
> § 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.
> § 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.
> § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (BRASIL. CF/1988).

Do texto se pode retirar que a MP é uma norma legislativa de iniciativa exclusiva da Presidência da República, que produz efeitos em todo o território nacional a partir

do dia de sua publicação, sem que seja necessária prévia manifestação do Congresso Nacional. Portanto, ela inverte o processo legislativo tradicional, que exige a aprovação do parlamento para que uma iniciativa passe a vigorar.

Amaral Júnior (2004, p. 214-215) procura traduzir essa situação peculiar ao indicar que ela é: para os destinatários, ato normativo primário por ter força de lei; e, para o Congresso Nacional, projeto de lei de conversão de normas provisórias em permanentes. Ou, conforme Ferreira Filho (1995, p. 234), um projeto de lei de eficácia antecipada[3].

A MP somente pode ser editada se cumprir os requisitos básicos e concomitantes de relevância e urgência, o que garantiria o seu caráter excepcional e determinaria que deveria ser utilizada em situações especiais e raras, pois, como entende Dantas (1997, p. 59), esses pressupostos constitucionais devem ser interpretados sempre em sentido estrito. Logo, elas deveriam ser entendidas em grau de exigência superlativa: não se trata de relevância qualquer, sim extraordinária; e a urgência é a imediata e inadiável.

Esse era nitidamente o “espírito” dos constituintes, que consideravam essencial a existência de uma alternativa legal para que o Executivo pudesse fazer frente a circunstâncias imprevistas de interesse geral, a exemplo do que ocorria em diversas constituições contemporâneas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 131).

Há intérpretes, como Cunha (1999, p. 14), que afirmam ter havido ingenuidade dos constituintes ao imaginarem que, tendo fixado os requisitos de modo tão pouco delimitado, o presidente utilizaria a MP comedidamente. Ou seja, que eles atentaram pouco para o desenho das regras e confiaram no comportamento do ator, de modo que preferiram se basear em um consenso coletivo que tornaria, ao mesmo tempo, ocasional e plenamente justificada a decisão presidencial de se servir desse novo instrumento jurídico.

Porém, respaldado por decisão do STF, firmou-se o entendimento de que os requisitos motivadores da edição da MP são analisados em cada situação, conforme decisão política e discricionária presidencial, o chamado juízo de oportunidade e de conveniência. Como consequência, ela se tornou rapidamente uma prerrogativa largamente exercida por todos os governos, assumindo ares de atividade legislativa

[3] A analogia é instigante, mas cabe ponderar que a MP possui tramitação especial, o que a distingue de um PL e não corrobora essa comparação. Mais detalhes sobre a tramitação serão vistos a seguir.

cotidiana e que pouco tem a ver com as situações excepcionais que a deveriam motivar[4].

Da Ros (2008a, p. 148-149) demonstra que o entendimento da discricionariedade presidencial frente aos requisitos de relevância e urgência vinha desde 1967, em decisão tomada em relação ao decreto-lei. E que ele foi mantido ao apreciar esse novo poder de decreto na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 162-1, em 1989.

A diferença na decisão de 1989 – e que não é desprezível – reside no fato de que foi deixada em aberto a possibilidade de haver controle jurisdicional do cumprimento da determinação constitucional. Ou seja, segundo o STF, também cabe a ele analisar se há relevância e urgência, quando for provocado e se achar oportuno fazer tal controle.

Em decisão tomada em 2015, o STF mais uma vez reiterou que prefere atuar de modo comedido e apenas em casos de notório descumprimento dos requisitos constitucionais, pois "somente se admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente" (BRASIL. STF, Primeira Turma *apud* CAVALCANTE FILHO, 2018, p. 454).

A ADI 6.096, que gerou o acórdão publicado em outubro de 2020, reiterou entendimento da Corte sobre e análise dos critérios constitucionais de admissibilidade

---

[4] São citados muitos casos de MPs em que claramente não foram atendidos os requisitos constitucionais, como a MP da inclusão do Marechal Deodoro da Fonseca e de Tiradentes no livro dos heróis nacionais e a que autorizou a compra de um veículo oficial ao vice-presidente. No entanto, tratam-se de exceções, pois, apesar de muito editadas, as MPs não têm servido para dar vazão a caprichos do presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 130; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2003, p. 268). Abramovay (2010, p. 64-68) critica a literatura jurídica que se dispõe a determinar rigidamente o que vem a ser urgência – tendo em vista que, para ele, a notória relevância de qualquer iniciativa legislativa a retira da pauta de debate. Corrazza (2013, p. 311) é exemplo dessa tradição, e nem é o mais típico exemplo, pois argumenta em termos "objetivos", e não axiológicos. Ele diz que: "só há urgência, a autorizar a edição de medidas provisórias, quando, comprovadamente, inexistir tempo hábil para que uma dada matéria, sem grandes inilidíveis prejuízos à Nação venha a ser disciplina por meio de lei ordinária", entendimento que é compartilhado por Niebuhr (2001, p. 94) e Nogueira Filho (2008, p. 8). Encontram-se até análises empíricas que procuram determinar quais MPs eram realmente relevantes e urgentes (conforme a visão dos autores), como Silva; Sousa (2016). Eles consideram que, entre 1995-2010, apenas 8,1% atendiam a exigência. Para Abramovay (2010), esses trabalhos erram o alvo: não é o conteúdo da iniciativa que deve exigir ação imediata para atender ao requisito constitucional, sim o presidente é que a considera como tal e, por isso, edita-a (a exemplo do que pode ocorrer com um PL, quando determina tramitação urgente). Beatriz Silva (2019, p. 102-105) concorda com a impropriedade da concepção aprioristica de relevância e urgência, e aponta o caráter contingente desses termos, cuja definição é política. Por meio do levantamento nas exposições de motivos das MPs, demonstra que elas assumiram diferentes acepções ao longo do tempo para atender a diversos interesses e circunstâncias.

de MP (BRASIL. STF, 2021). Na referida ação, foi questionado se a MP 871/2019, que tratou sobre programas no âmbito do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), convertida na Lei 13.846/2019, observava os requisitos constitucionais de relevância e urgência.

O entendimento do STF é de que a edição de MP se trata de uma ação de exceção, calcada em conceito aberto e indeterminado, que deve ser tipificado ou caracterizado caso a caso pelo titular da competência de sua apresentação, ou seja, o Chefe do Executivo (BRASIL. STF, 2021).

Também nesse sentido, a ADI 4101, que analisou o preenchimento dos requisitos constitucionais da MP 413/2018, cujo assunto dominante é direito tributário, julgada em julho de 2020, diz que:

> ADI 4101. Ementa: [...] 2. A sindicabilidade quanto ao preenchimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência exigidos pelo artigo 62, caput, da CRFB é excepcional e pressupõe a flagrante abusividade do poder normativo conferido ao Executivo. [...] 3. O controle jurisdicional da interpretação conferida pelo Poder Executivo aos conceitos jurídicos indeterminados de urgência e relevância deve ser restrito às hipóteses de zona de certeza negativa da sua incidência. Ausentes evidências sólidas de abuso do Poder Executivo na edição da medida provisória, é corolário da separação de Poderes a adoção de postura autocontida do Poder Judiciário, de maneira a prestigiar as escolhas discricionárias executivas e legislativas. [...] (BRASIL. STF, 2021).

No entanto, o controle jurisdicional não se restringe ao cumprimento desses pressupostos. O Poder Judiciário não raras vezes se defronta com assuntos relacionados à MPs. Como exemplo, tem-se a edição de duas súmulas específicas sobre a eficácia do instrumento, sendo a primeira a 651/2003; a segunda, a 54/2016.

Ambas MPs têm o mesmo enunciado e afirmam que: “a medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição” (BRASIL. STF. Súmula Vinculante 54/2016)[5].

---

[5] Há outras quatro súmulas do Plenário do STF que tratam da interpretação de MPs, sendo elas: (1) Súmula 725/2003, cujo enunciado diz: “é constitucional o § 2º do art. 6º da L. 8.024/90, resultante da conversão da MP 168/90, que fixou o BTN fiscal como índice de correção monetária aplicável aos depósitos bloqueados pelo Plano Collor I”; (2) Súmula Vinculante 34/2014: “a Gratificação de Desempenho de Atividade de Seguridade Social e do Trabalho - GDASST, instituída pela Lei 10.483/2002, deve ser estendida aos inativos no valor correspondente a 60 (sessenta) pontos, desde o advento da Medida Provisória 198/2004, convertida na Lei 10.971/2004, quando tais inativos façam jus à paridade constitucional (EC 20/1998, 41/2003 e 47/2005)”; (3) Súmula 20/2009: “a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa - GDATA, instituída pela Lei nº 10.404/2002, deve ser deferida aos inativos nos valores correspondentes a 37,5 (trinta e sete vírgula cinco) pontos no

De igual forma, o STF também está apto a observar a constitucionalidade material das MPs, ou seja, o conteúdo delas. E, embora apresente a tendência de não se envolver nesse tipo de apreciação, assegurando a discricionariedade do presidente e a decisão do parlamento, isso não significa dizer que nunca se manifeste sobre aspectos materiais das MPs[6].

A CF/1988 inclui as MPs na categoria de norma legislativa (em sentido amplo), uma vez que está inserida no rol de documentos oficiais oriundos do processo legislativo, o que é corroborado pelo art. 59:

> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
> I - emendas à Constituição;
> II - leis complementares;
> III - leis ordinárias;
> IV - leis delegadas;
> V - **medidas provisórias**;
> VI - decretos legislativos;
> VII - resoluções. (BRASIL. CF/1988, grifou-se).

Embora a MP tenha força de lei e seja incluída no rol do art. 59 da CF/1988, ela não é lei em sentido estrito, pois não gera direito adquirido ou ato jurídico perfeito, já que pode ser desconstituída com efeitos que, dependendo da regulação, retroagem à sua publicação (*ex tunc*).

Por sua vez, a lei pode ser revogada, cujos efeitos são do momento da revogação para o futuro, nunca para o passado (*ex nunc*). “A força de lei da medida provisória é força de lei nos limites da sua precariedade” (GRECO, 1991, p. 9).

A literatura jurídica discutiu durante muito tempo sobre a natureza jurídica da MP e houve quem a considerasse até mesmo ato administrativo (GRECO, 1991, p. 150) ou medida cautelar (RAMOS, 1989, p. 4). Porém, a própria Constituição não a considera lei, pois informa a necessidade de passar pelo processo legislativo para ser “convertida em lei” (art. 59, §§ 2º e 3º). Logo, afirma-se como ato normativo primário, geral e abstrato, de caráter excepcional e com eficácia limitada no tempo.

Na delimitação proposta por Oliveira (2019, p. 191), a MP é:

---

período de fevereiro a maio de 2002 e, nos termos do artigo 5º, parágrafo único, da Lei nº 10.404/2002, no período de junho de 2002 até a conclusão dos efeitos do último ciclo de avaliação a que se refere o artigo 1º da Medida Provisória nº. 198/2004, a partir da qual passa a ser de 60 (sessenta) pontos”; (4) Súmula Vinculante 06/2008: “não viola a Constituição o estabelecimento de remuneração inferior ao salário mínimo para as praças prestadoras de serviço militar inicial”.

[6] Para uma investigação sobre como o STF decide em relação ao tema, ver: Da Ros (2008b), que abrange o período 1988-2006; e Correio (2016), que analisa o período 2007-2011.

> (i) delegação primária; (ii) circunscrita temporalmente e tematicamente; (iii) na qual a participação do Congresso é indispensável para aquisição de eficácia definitiva; e que (iv) permite o controle do conteúdo legislado. Ela convive com as demais formas de proposição legislativa e é (v) a principal forma de participação do executivo no processo legislativo.

A peculiaridade da MP em relação às demais iniciativas legislativas, como PL, PLP e PEC, é que, uma vez publicada, seus efeitos são imediatos. Outra característica singular é que ela possui prazo de validade, pois precisa da votação favorável do Congresso Nacional para se tornar lei em sentido estrito (lei ordinária) e produzir efeitos indefinidamente.

Portanto, ainda que o presidente tenha ampla autonomia para editar uma MP e ela passe a produzir efeitos imediatamente, é submetida ao controle legislativo, a ser feito em momento posterior à sua publicação. O fato preserva, em teoria, os mecanismos clássicos de "freios e contrapesos".

Assim, após sua publicação, a MP é encaminhada ao Congresso para análise e votação. Se não se tornar lei ao término do seu prazo de validade (ou se for rejeitada antes disso), ela deixa de ter eficácia. Nesse caso, haverá uma regulamentação pelo Congresso, ou se isso não ocorrer, seus efeitos ficam regrados pela própria MP não convertida em lei.

Outra alteração trazida pela EC 32/2001 diz respeito ao prazo de validade da MP: a vigência inicial era de 30 dias, podendo ser reeditada sem limite de vezes[7]. A reedição era feita pelo Presidente da República e possibilitava ainda modificações de conteúdo (supressão e/ou acréscimo ao já determinado; às vezes, inclusão de previsões sem pertinência temática com o assunto inicial, bem como fusão e cisão de MPs)[8]. A partir de 2001, a validade passou para 60 dias, podendo ser prorrogada uma

---

[7] A versão original da CF/1988 era omissa em relação ao tema, embora autores como Ávila (1997, p. 89) considerem que havia a proibição implícita da reedição. Porém, a possibilidade da reedição se tornou a interpretação corrente no Congresso Nacional – sacramentada na Resolução 1/1989 –, inclusive com respaldo do STF. Ou seja, passados os 30 dias de vigência sem que houvesse resposta do parlamento, o Presidente da República poderia reeditar a MP "vencida" quantas vezes achasse necessário e/ou até existir uma deliberação do parlamento. Para mais informações sobre a construção desse entendimento, ver: Figueiredo; Limongi (1997); Power (1998); Ferreira Júnior (2018, p. 59-63). Pondera-se que Mariotti (1999, p. 92-93) afirma que não existia reedição de MP, pois a CF/1988 determinava que elas perdiam eficácia, desde a edição, se não fossem convertidas em lei em determinado prazo. Logo, pondera que o que acontecia era a edição de nova MP com o mesmo conteúdo normativo da que perdeu a validade ou, eventualmente, com modificações.

[8] Essa prática oportunista se chama "contrabando legislativo", "caudas legislativas" ou, em linguagem menos técnica, "jabuti", "contrabando", "carona", "penduricalho", "cavalo de Troia", "submarino" ou "barriga de aluguel" (AGUIAR, 2015, p. 46-47). Ela é realizada em MPs ou em PLs tanto pelo Executivo quanto pelos parlamentares. No caso das MPs, figura desde a edição, é inserida na reedição (quando ela era permitida), sendo exclusiva do presidente, ou durante a tramitação por meio de emendas dos

única vez pelo mesmo prazo, ou seja, por mais 60 dias. No total, conforme Sampaio (2007, p. 182), o novo prazo corresponde à edição e três reedições do original.

Reedição não quer dizer o mesmo que prorrogação, pois a extensão da vigência é feita pelo Legislativo, sem possibilidade de modificação do texto original apresentado pela Presidência. Assim, após a EC 32/2001, não ocorrendo deliberação pelo Congresso em 120 dias[9], a MP perde a vigência imediatamente por decurso de lapso temporal, ficando o presidente impedido de prorrogar ou de reeditar igual MP na mesma sessão legislativa, conforme interpretação do STF[10].

Essa alteração implica a mobilização constante da Presidência junto ao Congresso para apreciação e votação da MP no prazo, pois exige manifestação favorável do parlamento para ser convertida em lei. O risco volta para o presidente de não ter a sua iniciativa legal recepcionada pelo Legislativo em tempo hábil.

Anteriormente, era vantajoso a ele a não apreciação da MP, o que equivalia a uma concordância tácita do parlamento, pois ela podia ser reeditada ilimitadamente, de modo a ser possível que vigorasse permanentemente como provisória (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 141)[11].

---

parlamentares. Conforme Silva, A. (2015, p. 110), nas MPs, a prática "[...] surgiu no governo Franco, mas se intensificou nos dois governos de Cardoso, especialmente no segundo". O inventário de Massuda (2001, p. 131), que abarca de 1988 a FHC I, indica que 16,71% foram reeditadas com alteração de texto, mas não confirma a assertiva acima, pois foi adotada desde o governo Sarney e tem em Collor quem proporcionalmente mais produziu reedição com mudanças (29,3%). Para mais detalhes, notadamente sobre a prática até 2015, quando o STF decide sobre o tema, ver: Cabral (2013); Aguiar (2015); Fernandes (2017); Ferreira Júnior (2018).

[9] O prazo não é sequencial, sim contado em dias de funcionamento do Congresso Nacional (descontado o período de recesso). Como explica Pires (2008a, p. 46), dependendo da data de emissão, ela pode ter validade de até 197 dias no calendário civil. Logo, pode-se dizer que, com a prorrogação, a MP tem vigência de, no mínimo, 120 dias. E o prazo pode ser alargado: se aprovada como PLV no limite da vigência, ela continua a valer até se encerrar os 15 dias que o presidente tem para se manifestar pela sanção ou pelo veto (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 237).

[10] Como explica Da Ros (2008a, p. 150), a decisão impediu que MP expressamente rejeitada pelo Congresso fosse reeditada na mesma sessão legislativa: "na ocasião, o então Presidente Fernando Collor tentou reeditar a medida provisória nº 185, rejeitada pelo Congresso Nacional, sob a forma de uma 'nova' medida provisória, a de nº 190, que guardava óbvia semelhança com a primeira, com apenas poucos detalhes diferindo uma da outra".

[11] Essa não é apenas uma possibilidade fática. Por ocasião da EC 32/2001 a "modalidade" foi criada, pois o seu art. 2º estabeleceu: "As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional" (BRASIL. EC 32/2001). Diante da inusitada inovação constitucional, Pessanha (2002, p. 177) as chamou, na falta de uma denominação apropriada, de "leis provisórias". Pereira; Power; Rennó (2007, p. 81), o consideram um "mecanismo transitório", que FHC defendeu e conseguiu barganhar. Com essa perspectiva, ele editou 62 MPs nos 42 dias que antecederam a promulgação dessa EC.

Mas não se pode dizer que a não deliberação era tão somente induzida pelo presidente, que mobilizava a base para não permitir a análise no prazo e procurava congestionar a pauta do parlamento com excesso de MPs.

Como argumentam Limongi e Figueiredo (2003, p. 271-272), o Congresso Nacional demonstrou ter condições de apreciar as MPs no prazo constitucional da época (30 dias), se assim o desejasse, mesmo diante de uma “avalanche” delas, como comprova a resposta às 22 MPs que Collor editou no início do seu governo: 19 foram aprovadas e não precisaram de reedição.

De fato, a não votação também foi uma decisão do Congresso, que passou a considerar mais vantajoso e estratégico protelar a decisão, seja porque não desejava assumir o ônus político de aprovar medidas impopulares ou de eficácia incerta, seja para perceber melhor o impacto da medida ou forçar alterações quando da reedição.

Abranches (2018, p. 167) ilustra o cálculo realizado pelos parlamentares, em uma das MPs preparatórias do Plano Real:

> Em dúvida, vota-se contra, mas como votar contra um projeto que alimentava tão poderosas esperanças na sociedade? Restava votar a favor: mas como votar a favor de um plano que a sociedade não havia assimilado e que poderia não dar certo? Então, não votar. O governo reeditaria a MP, adicionando esclarecimento e, quando o plano apresentasse resultados e obtivesse manifestação mais clara da sociedade, seria aprovado.

A mudança de postura se iniciou durante o governo Itamar – especificamente com o lançamento do Plano Real –, e ganhou intensidade durante o período FHC. Segundo Almeida (2014, p. 10), a partir de 1993, rapidamente a prática se tornou a regra: 85% das MPs não orçamentárias foram reeditadas, com média de 20,5 vezes – o que significa quase dois anos até ser votada pelo parlamento. Conforme Abreu Júnior (2002, p. 51), o recorde pertence à MP 470/1994, que foi reeditada 89 vezes, o que corresponde a quase sete anos.

Mais uma alteração importante trazida pela EC 32/2001 é que o texto original não trazia vedações expressas de temáticas que a MP poderia tratar. E, desde então, foi incluído um rol de assuntos que não poderiam ser objeto de MPs. O que havia até então eram limitações materiais implícitas ou, como prefere Santi (2008, p. 5), “deduzidas do sistema jurídico”, decorrentes de interpretação sistemática da Constituição.

Esse é o caso de vetar que o texto constitucional possa ser alterado por MP, bem como considerar que todas as restrições à lei delegada ou à lei complementar também valiam para a MP, seja pela necessidade de expressa delegação por parte do Legislativo no caso da primeira, seja por causa da quantidade mais exigente de votos para serem aprovadas, em se tratando da segunda (MARIOTTI, 1999; NIEBUHR, 2001; AMARAL JÚNIOR, 2004; NICOLAU, 2009; CLÈVE, 2011).

Ao longo do tempo, por força de outras ECs, algumas restrições explícitas passaram a figurar na CF/1988, mas eram todas específicas ou pontuais. A EC de Revisão 1/1994 impedia o uso de MP para regular o recém-criado Fundo Social de Emergência. Na redação atribuída pela EC 5/1995, o art. 25, que trata dos estados federados, veda utilização de MP para a regulamentação de exploração direta, ou mediante concessão, de serviços locais de gás canalizado.

Outra restrição surgiu com as ECs 6 e 7/1995, que introduziram o art. 246, nas Disposições Constitucionais Gerais, segundo o qual "é vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulga a partir de 1995" (BRASIL. CF/1988, art. 246). Esse artigo foi posteriormente alterado pela EC 32/2001, passando a figurar com o seguinte limite temporal: "[...] entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive" (BRASIL. CF/1988, art. 246).

O mesmo se deu com a EC 8/1995, que vedou MP sobre exploração de serviços de telecomunicação, conforme determinado no art. 21, XI, relativo às competências da União; e a EC 9/1995, alusiva à exploração de petróleo e que modificou o art. 177 (BRASIL. CF/1988)[12].

No pós-EC 32/2001, as vedações são expressas e abrangem áreas ou temas amplos. Há o impedimento da edição de MP sobre as matérias relativas a: nacionalidade, direitos políticos, cidadania, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério

---

[12] A MP ainda figura em outras passagens da CF/1988, como no art. 57, que trata das reuniões do Congresso Nacional, cujo § 8º, estabelece que, em "havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação". Outro momento no qual a Constituição se refere às MPs é quando trata das competências privativas do Presidente da República, sendo uma delas "editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62" (BRASIL. CF/1988), o que Dantas (1997, p. 56) diz que "[...] apenas obedece uma orientação de *engenharia* ou *técnica constitucional* na distribuição da matéria. Além disso, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também há regulamentação sobre MPs, mas de forma única, que consta § 2º do art. 25: "Os decretos-lei editados entre 3 de setembro de 1988 e a promulgação da Constituição serão convertidos, nesta data, em medidas provisórias, aplicando-se-lhes as regras estabelecidas no art. 62, parágrafo único" (BRASIL. CF/1988).

Público, inclusive carreira e garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.

Além disso, é vedada a edição de MP referente à matéria que deva ser objeto de lei complementar e que já tenha sido disciplinada em PL aprovado pelo Congresso Nacional, que esteja pendente de sanção ou veto.

Uma outra restrição da EC 32/2001 se refere à instituição ou à elevação de alguns impostos. Uma vez aprovado, esse tipo de MP só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte[13].

Clève (2011, p. 127) lembra que essas vedações explícitas não esgotam as limitações das MPs, pois continuam existindo aquelas implícitas, decorrentes da interpretação sistemática da Constituição.

Como pondera Da Ros (2008a), as restrições trazidas pela EC 32/2001 se referiam àquelas já consolidadas por decisões judiciais ou pela dinâmica da relação Presidência-Congresso e que haviam sido objeto de raras MPs, com o que concorda Sampaio (2007, p. 180). Em reforço a essa apreciação, levantamento do IPEA (2011, p. 6, nota 6) encontrou somente 17 MPs editadas antes da EC sobre temas que passaram a ser expressamente vedados.

Consequentemente, pode-se dizer que, nesse campo, mais do que inovação, houve a constitucionalização do que já era senso comum entre os poderes. De qualquer modo, do ponto de vista formal, há diferença relevante: da ausência de restrição temática, passou-se à existência de restrições expressas no texto constitucional.

Outra mudança diz respeito ao disciplinamento das relações jurídicas produzidas por MP que não for convertida em lei. Antes, os efeitos das MPs eram anulados e se tornava necessário um decreto do Congresso Nacional para esclarecer a situação, ou seja, regular as relações jurídicas produzidas pela vigência provisória da iniciativa e que não só cessaram como, teoricamente, passaram a nunca existir.

---

[13] O regramento se justifica pelos princípios de Direito Tributário adotados pela CF/1988, mas não deixa de ser inusitado que uma medida editada por necessidade relevante e urgente seja assim considerada para criar uma previsão, mas não para a implementar de imediato. Trata-se, então, de uma relevância e urgência condicionada.

Porém, isso era realizado em raras oportunidades, de modo que esses efeitos eram tacitamente acatados pelo ordenamento jurídico[14].

A EC 32/2001 formalizou o que era prática corrente. Logo, determinou que, após 60 dias da ocorrência da rejeição ou da perda de validade, o silêncio do parlamento passou a implicar o reconhecimento dos efeitos jurídicos. A mudança naqueles produzidos pela MP não convertida em lei é que passou a demandar decreto legislativo.

Em termos de tramitação da MP, praticamente não houve alteração substantiva por meio da EC, tão somente a constitucionalização do que, até então, era previsto em regulamentação interna do parlamento (a Resolução 1/1989).

Do ponto de vista procedimental, ela se inicia pelo Congresso Nacional, por meio de comissão mista formada especialmente para analisar cada MP em particular. Esta comissão tem prazos a cumprir, seja para definir quem são seus integrantes, seja para aprovar um relatório[15].

Essa característica indica tratamento diferenciado das MPs em comparação com outras iniciativas, como PLs, que precisam ser analisadas por comissões permanentes de cada Casa separadamente, sem que estas tenham prazos fixos a serem cumpridos[16].

Somente em um segundo momento, por meio do relatório da comissão mista, a MP passa ser apreciada em cada Casa separada e sequencialmente, a começar pela Câmara dos Deputados. Se aprovada nessa instância, ela é enviada ao Senado Federal.

O fato de caber à Câmara a primeira análise lhe fornece vantagem estratégica, pois será dela a última votação, o que só vai ocorrer se o Senado alterar a versão que

---

[14] Segundo Massuda (2001, p. 114), Valle (2004) e Rocha (2008, p. 83) houve apenas quatro decretos legislativos emitidos com essa finalidade até a EC 32/2001. Conforme Rocha (2008, p. 81-82), outros sete foram propostos, mas acabaram arquivados.

[15] Como ficará claro mais adiante, na prática, as comissões mistas só começaram a operar após 2012. Antes, a primeira apreciação se dava no plenário da Câmara dos Deputados, ao analisar parecer de relator livremente indicado pelo Presidente da Casa.

[16] Apesar desse processo legislativo das MPs diferenciado, o que será esmiuçado na sequência. Mas, nem por isso, autoriza opiniões como a de Figueiredo (1991, p. 140): "[...] Escapam do trabalho das comissões e do debate parlamentar. Não amadurecem, por assim dizer, num processo amplo gerado pela controvérsia. Não incorporam, salvo em grau diminuto, opiniões novas; não se enriquecem com as manifestações colhidas da opinião pública e dos círculos técnicos e científicos. Antes, ao contrário, interceptam todo o processo convencional de elaboração das leis. Desabam sobre o Parlamento como um raio e, em meio ao tumulto de opiniões em pânico e sob a incrível pressão das circunstâncias, fazem o seu marco, deixam o seu rastro e, como mandamento da legislação comum, impõem a sua força".

dela receber. A palavra final é do Senado tão somente se ele não modificar a versão encaminhada pela Câmara.

Antes de 2001, a apreciação ocorria em sessão conjunta do Congresso Nacional, porém com votações separadas, uma em cada Casa. Agora, o Senado assume função revisora.

O trâmite das MPs é regulamentado pelas resoluções do Congresso Nacional (1/2001, que foi revogada pela 1/2006, mais a 1/2002). Elas substituíram a Resolução 1/1989, a primeira a tratar do tema, e procuraram adaptar o regramento à EC 32/2001 (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 1989a; 2001; 2002, 2006).

Conforme essas determinações, após editada pelo presidente e publicada no Diário Oficial da União (DOU) – que é o ato que faz com que passe a vigorar e a partir do qual se realizam todas as contagens de tempo correspondentes –, a Presidência do Congresso Nacional tem 48 horas para: (1) publicar e distribuir os avulsos da proposição; (2) designar a comissão mista que irá emitir parecer sobre a MP em pauta.

A comissão mista é formada por 12 senadores e 12 deputados (e igual número de suplentes)[17]. Eles são indicados pelos líderes partidários, segundo a proporcionalidade do tamanho das bancadas. Caso as bancadas minoritárias não consigam vaga (por terem um número pequeno de parlamentares) a elas é destinada uma em cada Casa. E, caso haja mais que uma bancada nessa situação, está previsto rodízio na ocupação dessa vaga suplementar.

A exceção é se o assunto da MP for sobre abertura de crédito extraordinário ao orçamento da União. Nesse caso, ela é enviada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Nessa Comissão, que é permanente, o seu Presidente designa um relator, que deve ser parlamentar pertencente à Casa diversa da dele, e um relator revisor, integrante da Casa diversa da do relator e, preferencialmente, do mesmo partido que o dele.

Para emitir o parecer, a comissão mista (ou a CMO) tem até 14 dias, a contar da publicação da MP no DOU. Nos seis primeiros dias, qualquer parlamentar pode apresentar emendas[18]. Nesse prazo, se um parlamentar tiver algum PL em trâmite,

---

[17] Na formação original, definida pela Resolução 1/1989, eram 12 integrantes (seis deputados e seis senadores), ampliados para 14 (sete membros de cada Casa) pela Resolução 2/1989 (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 1989a; 1989b).

[18] Esta é mais uma das questões que não estava prevista pelo texto constitucional original, mas que se firmou como a interpretação sobre o regramento das MPs e, depois, foi constitucionalizada pela EC 32/2001. Possivelmente, a ideia dos constituintes era que não houvesse possibilidade de emenda, a exemplo do que ocorria com o decreto-lei, de modo que o parlamento deveria simplesmente aprovar

ele pode solicitar à comissão que o projeto tramite em conjunto com a MP, sob forma de emenda. Ao final do processo legislativo, esse PL será declarado prejudicado, exceto no caso de a MP ter sido rejeitada por inconstitucionalidade. Nesta situação, ele retorna à tramitação normal.

Ao emitir seu parecer, a comissão deve abordar sobre: (1) relevância e urgência da MP (atendimento aos requisitos de admissibilidade), (2) cumprimento às demais exigências constitucionais (como os temas que não podem ser objeto de MPs), (3) mérito; (4) adequação financeira e orçamentária.

Depois de aprovado o parecer, o processo é encaminhado à Câmara dos Deputados. Caso a comissão não emita seu parecer até o 14º dia – o que era prática corrente –, o processo era encaminhado à Câmara mesmo assim. Nesse caso, o parecer era oferecido em plenário, por um deputado indicado como relator pela Presidência da Casa. Se a MP fosse aprovada e chegasse ao Senado, lá ocorria o mesmo procedimento, com a livre indicação pelo Presidente de um novo relator.

A MP é deliberada em um só turno de discussão e votação em cada Casa, por maioria simples[19]. Se a MP não for apreciada em 45 dias, entra em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver em trâmite.

A decisão parlamentar contrária a uma MP pode se dar por considerar que ela não cumpre as exigências constitucionais, bem como por discordância de mérito, pois cada Casa aprecia os mesmos aspectos que cabem à comissão mista. Os respectivos plenários são soberanos e independentes entre si, logo podem discordar um do outro, bem como do relatório da comissão (ou do parecer do relator individual), seja quando este recomenda aprovação, seja quando opta pela desaprovação.

Para Damous; Dino (2005, p. 109), é possível rejeitar MP "[...] que atenda aos pressupostos de admissibilidade e que esteja em conformidade com a Constituição, por julgá-la inoportuna e inconveniente. Nesse passo, exerce o Congresso um juízo tão discricionário quanto o do Presidente ao editar ato com força de lei".

---

ou rejeitar a MP. Mas não foi o que ocorreu: inicialmente, foram previstas apenas emendas supressivas; depois, estabeleceu-se que todas as modalidades de emendas eram possíveis, a exemplo do que ocorre com outras iniciativas legislativas. Para mais detalhes, ver: Figueiredo; Limongi (1997, p. 137-139); Ferreira Júnior (2018, p. 57-59).

[19] Essa maioria simples é a dos presentes, garantido o quórum da maioria absoluta dos integrantes de cada Casa legislativa na sessão de votação (257 deputados e 41 senadores). Por conseguinte, no patamar mínimo, a MP pode ser aprovada com 129 votos favoráveis de deputados e 21 de senadores.

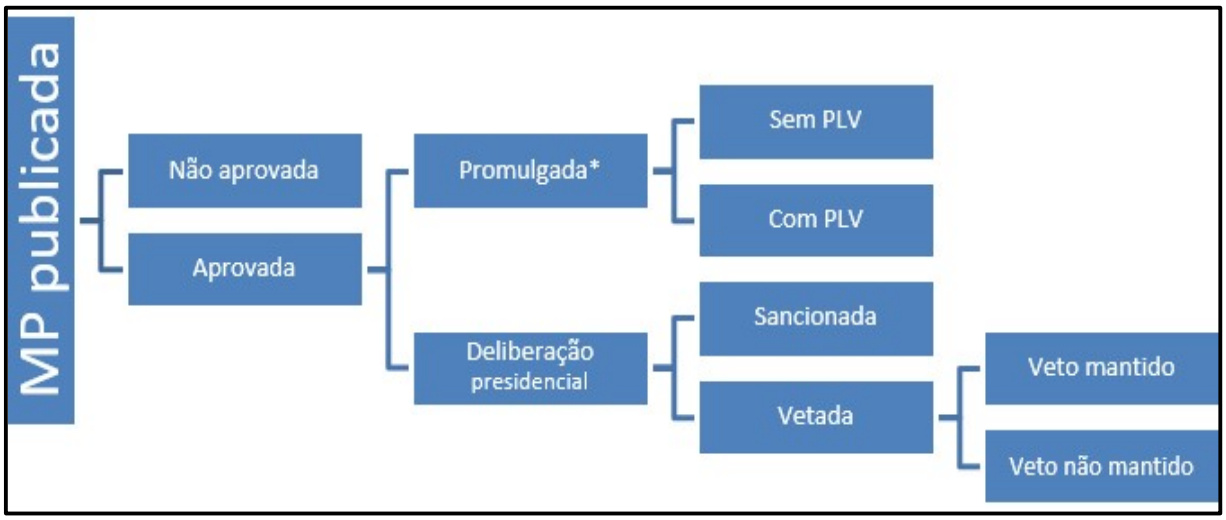
Caso o prazo de vigência (inclusive com a prorrogação) tenha se esgotado sem apreciação, a MP perde a eficácia. Então, o Presidente da Mesa do Congresso comunica o fato ao Presidente da República.

No caso de a MP ter sido rejeitada ou, ainda, de ser sido aprovado um Projeto de Lei de Conversão (PLV) – que é a incorporação de emendas ao texto original da MP e a consequente alteração desta –, a comissão mista deve elaborar um projeto de decreto legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes no período de sua vigência, caso não pretenda acatar aquelas definidas pela MP.

Se o decreto legislativo não for editado em até 60 dias após a rejeição ou a perda da eficácia da MP, essas relações jurídicas continuarão sendo reguladas pela MP, mesmo que ela não esteja mais em vigência, como já foi apontado.

A MP pode ser aprovada nos mesmos termos em que foi editada pela Presidência, ainda que tenha recebido emenda durante a tramitação. Nessa situação, o Presidente da Mesa do Congresso a promulga, sem retornar ao Chefe do Executivo. Mas, se houver alterações (ter se tornado um PLV, portanto), deve ir à sanção do Presidente da República, assim como ocorre com qualquer projeto de lei ordinária.

Ao receber o PLV, o presidente o pode sancionar ou vetar (no todo, integralmente, ou parcialmente, isto é, com supressão que incide sobre um ou mais artigo/s, parágrafo/s, inciso/s, alínea/s). Havendo veto, este deve ser apreciado em sessão conjunta pelo Congresso Nacional, que pode derrubá-lo ou mantê-lo.



Fonte: Elaboração própria

Figura 2.1 – Fluxograma do curso processual das MPs

* Diz respeito a MP aprovada sem emenda. A indicação "sem PLV" corresponde à MP que não teve emenda incorporada durante a tramitação. "Com PLV" indica que a MP foi convertida em PLV durante a tramitação. Contudo, a(s) modificação(ões) não foram acatadas na votação final pelo Congresso, de modo que a versão aprovada é a original. Nos dois casos, quem promulga a conversão em lei é o Presidente do Congresso e o texto não retorna ao presidente para sanção.

A figura apresentada acima sintetiza os diferentes caminhos e resultados possíveis de uma MP. Por sua vez, o quadro abaixo apresenta semelhanças e diferenças no instrumento das MPs antes e depois da EC 32/2001, sintetizando o que foi apontado na seção.

Previsão Constitucional	**Redação original da CF 1988**	**Redação após EC 32/2001**
São adotadas pelo Presidente	X	X
Pressupostos de relevância e de urgência	X	X
Não são lei, mas têm força de lei	X	X
São submetidas ao Congresso Nacional imediatamente	X	X
Caso o Congresso esteja de recesso será convocado de forma extraordinária para se reunir no prazo de 5 dias	X	
Perdem a eficácia desde a sua publicação se não convertidas em lei em determinado prazo	X	X
No caso de perda de eficácia, o Congresso disciplina as relações jurídicas delas decorrentes	X	X
Vedação expressa de conteúdos que as MPs podem dispor		X
Possibilidade expressa de prorrogação da MP*		X
Vedação de reedição na mesma sessão legislativa		X
Votação deve ser antecedida de juízo prévio de atendimento dos pressupostos constitucionais*		X
Sobrestamento da pauta em cada uma das casas legislativas		X
Comissão mista de deputados e senadores para emissão de parecer*		X

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 26)
* Essas medidas não constavam de modo explícito no texto constitucional original, mas a interpretação da norma fazia com que fossem adotadas. A EC 32/2001 as elevou a nível constitucional ao prevê-las formalmente.

Quadro 2.1 – Comparativo das regras institucionais da MP antes e depois da EC 32/2001

2.2 Os efeitos das mudanças institucionais na MP

Como foi demonstrado na seção de anterior, institucionalmente a MP não se manteve a mesma desde a sua introdução em 1998. Houve importante alteração por meio da EC 32/2001, além de modificações pontuais – e significativas – provocadas por interpretações do Legislativo ou do Judiciário, algumas das quais serão esmiuçadas a seguir.

Paula (2015a) concebe quatro arranjos institucionais diferentes, estabelecidos ao longo tempo. No conjunto, eles não alteraram as características principais desse poder constitucional de decreto, que são: edição pelo presidente, em caso de

relevância e urgência, com vigência imediata, mas limitada no tempo, e que precisa da concordância do Legislativo para ser convertida em lei.

Os dois modelos iniciais já foram aqui abordados. O primeiro é o original, fixado pelos constituintes em 1988 e as interpretações dadas pelo Congresso Nacional ou pelo STF, compreendendo a possibilidade de emendamento e de reedição, algumas limitações temáticas e a impossibilidade de reedição na mesma sessão legislativa daquela expressamente rejeitada.

O segundo compreende a alteração trazida pela EC 32/2001: ampliação do prazo de validade, fim da reedição e fixação de somente uma revalidação; limitação formal de temas que podem ser objeto das MPs; constitucionalização da comissão mista e do rito de tramitação.

O terceiro arranjo se verifica em 2009, quando o Legislativo reinterpretou as possibilidades de trancamento de pauta, flexibilizando-a. E o quarto decorre de decisão do STF, tomada em 2012, a partir da qual é obrigatório que a comissão mista produza um relatório.

O autor cogita se não haveria uma quinta etapa, decorrente de decisão do STF, tomada em 2015, segundo a qual são proibidas as emendas sem pertinência temática com o assunto principal (PAULA, 2015b). Ele não arrola como mudança relevante a decisão liminar do STF de 2008 que restringiu a edição de MPs orçamentárias. Essas duas alterações serão comentadas ao final da seção.

A literatura tem interpretado os efeitos produzidos por tais alterações e o quanto elas modificaram as dinâmicas da delegação anteriormente estabelecidas.

2.2.1 A EC 32/2001

No que tange às alterações sofridas no regramento constitucional das MPs em 2001, alegou-se que se tratava de uma reação do Congresso à utilização de poderes legislativos pelo Executivo nessa seara (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007). Mas o trabalho de Machiaveli (2009) comprovou que se deveram à divisão interna na coalizão de governo, que cedeu espaço para a atuação estratégica da oposição[20].

[20] Pires (2008a, cap. 4) narra a tramitação da PEC que redundou na EC 32/2001, acompanhando manifestações de parlamentares e analisando as principais emendas propostas. Por sua vez, Machiaveli (2009, cap. 2) considera a interação entre diferentes arenas (Legislativo e Judiciário) que tornou possível uma mudança que, conforme as teorias explicativas sobre a MP, não deveria ter ocorrido, pois o modelo atendia folgadamente os interesses do Executivo e da coalizão majoritária no Legislativo.

Sampaio (2007, p. 185), coerente com sua visão de que a MP é parte integrante do diálogo entre os poderes vigente no presidencialismo de coalizão, tende a minimizar a amplitude das modificações. Ele pondera que se manteve o principal: “a medida provisória não foi abolida, mas redesenhada. Fosse ela desnecessária ou mesmo desinteressante ao parlamento, seria retirada do texto constitucional, de há muito, criando-se outra modalidade de legislação de urgência [...]”.

Dentre essas mudanças, destacam-se: o fim das reedições indefinidas e o estabelecimento de um prazo de 45 dias para a apreciação das MPs pelo Congresso, sob pena de trancamento da pauta legislativa (sobrestamento ou bloqueio da ordem do dia)[21].

De um lado, o fim das reedições indefinidas pretendia moderar a edição de MPs pelo presidente. Com a necessidade de resposta do Congresso em um prazo determinado a partir do qual haveria a perda de eficácia e sem a possibilidade dos ajustes propiciados pela reedição, ele teria de se preocupar com a perspectiva de aprovação e consequente conversão em lei.

De outro, as mudanças objetivavam fazer com que os parlamentares deliberassem sobre a iniciativa, pois, como já indicado, não haveria mais o recurso estratégico da reedição para estender no tempo a vigência das MPs sem a correspondente decisão.

No entanto, tais medidas não alteraram o uso recorrente de MPs pelo Executivo. Ao contrário, produziram efeitos não previstos, que Rennó (2010, p. 216, tradução livre) chamou de “armadilha que o Congresso preparou para si mesmo”, Figueiredo (2008b, p. 44) de amarrar as mãos da maioria, e Limongi e Figueiredo (2003, p. 297), de o parlamento atar as próprias mãos.

Esse efeito foi o acréscimo na edição de MPs originais (até porque não era possível reeditar com mudanças as já emitidas), o que foi confirmado por vários estudos, formulados com diferentes recortes temporais.

Segundo Pereira, Power e Rennó (2007), antes da EC a média era de 3,0 MPs/mês, tendo passado para 5,0, no período pós-EC até 2005. Da Ros (2008a, p.

[21] A tramitação começa sempre pela Câmara dos Deputados, que fica com a pauta trancada a partir do 46º dia (de funcionamento da Casa). No Senado, o sobrestamento só ocorre quando a MP (ou o PLV) for remetido pela Câmara. Contudo, como o padrão é que isso se dê após o 45º dia, a recepção e o bloqueio são concomitantes.

155) observou que ela passou de 4,0 até a EC 32/2001 para 5,3 do advento da EC até 2006.

Figueiredo (2008b, p. 44) confirma a tendência: antes da EC, a média mensal era de 4,7 nos governos Sarney a Itamar (1989-1993), tendo caído para 3,3 no período FHC (1994-2001), provavelmente, em razão do aumento de reedições. No pós-EC, foi a 6,4 até o final do governo FHC (2001-2002) e atingiu 5,3 no governo Lula (2003-2008). De qualquer modo, sempre acima da registrada no arranjo anterior.

Os dados de Sousa (2009, p. 29-30) registram cenário semelhante: 3,3 MPs foram editadas por mês em FHC I e 3,1 em FHC II até a EC 32/2001; no período pós-EC de FHC II, a média ascendeu a 6,8, recuando a 4,9 em Lula I e a 4,1 em Lula II (até maio de 2009). A média geral de antes da mudança era 3,2 e saltou para 4,93 após, o que implica acréscimo de mais de 50%.

Machiaveli (2009, p. 98) calculou a média de MPs originais por ano, mas atestou a mesma situação: no período 1995-2000, ela ficou em 38,8, tendo passado a 61,7, em 2002-2008. Gobatto (2013, p. 61) identificou 44 MPs/ano no período 1988-2000, confirmou o aumento entre 2001 e 2008, tendo chegado a 60,6, mas registra a queda para 37,5, de 2009 a 2012.

Pereira; Power; Rennó (2007, p. 86) atestam o crescimento também ao calcular como a razão de dependência de MPs, tendo verificado que era 0,28 no período 1995-2001 e passou a 0,52, entre 2001 e 2005. Almeida (2014, p. 11) também o faz por meio do mesmo indicador, porém excluindo as MPs orçamentárias. O resultado é que, entre 1995 e 2001, a proporção de MPs no conjunto de iniciativas ordinárias do Executivo era de 0,42. E se fixou em 0,49, de 2001 a 2012[22].

A voz divergente é um estudo do IPEA (2011, p. 3), o qual atesta que o aumento se concentrou nas MPs que abrem crédito ao orçamento – que passaram de 11% para 26% – e que, se esse grupo for retirado da contagem, houve a redução na emissão de novas MPs[23]. A concordar com o IPEA, Almeida (2018, p. 42) diz que a produção

---

[22] Esse indicador foi desenvolvido por Pereira; Power; Rennó (2007), como a inversão do Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias (IILO), desenvolvido por Amorin Neto; Cox; McCubbins (2003), seguida da exclusão de PECs. Ele divide o número de MPs originais emitidas em um determinado período de tempo pelo conjunto da produção legislativa de iniciativa do Executivo (MP, PL e PLP). Contudo, Almeida (2014) não esclarece se seguiu esse procedimento ou se acompanhou a decisão de, por exemplo, Sousa (2009) e Machiaveli (2009) de excluir PLPs do divisor, sob a alegação de que essas matérias não podem ser emitidas por MP. Para a crítica à inclusão de PLPs no modelo, ver: Silva, A. (2015, p. 88).

[23] O aumento de MPs orçamentárias é tendência que Santos; Almeida (2011, p. 89) e Silva, A. (2015, p. 112) também atestam, embora haja pequena divergência entre os percentuais que apresentam.

passou de 135 MPs/ano no período 1995 até a EC 32/2001 para 41,6, do pós-EC até 2016[24].

Afora essas duas discordâncias, as diferenças entre os autores que compartilham a avaliação do aumento na edição de MPs se dão na interpretação que atribuem à situação.

De uma banda, para Pereira; Power; Rennó (2007) esse aumento indica a ampliação do poder de agenda presidencial, com o controle do Executivo sobre a pauta de deliberações do parlamento em razão do sobrestamento[25]. Machiaveli (2009) concorda com essa avaliação e ainda considera que ela confirma que as MPs não são usadas contra as preferências da maioria.

De outra perspectiva, Figueiredo (2008a, p. 61-62; 2008b, p. 42) considera o fato como produto de um círculo vicioso decorrente do sobrestamento, ao qual o governo reage mais do que provoca. O trancamento dificulta a aprovação dos PLs apresentados pelo governo – como em questões orçamentárias e outras de iniciativa exclusiva –, o que o leva a se servir mais intensamente de MPs para dar vasão a essas demandas. Tal ação, por sua vez, aumenta a probabilidade de mais trancamento de pauta. Assim, o processo se retroalimenta.

Em compensação – o que não traz surpresa em razão das novas determinações institucionais – o tempo de tramitação das MPs se reduziu: de 367 dias em média, entre 1995-2000, passou a 110 dias, de 2001 a 2008 (MACHIAVELI, 2009, p. 105).

A luz dos elementos vistos anteriormente, a impossibilidade de reedição altera a produção de MP por causa da perda de dois relevantes recursos estratégicos: o

---

[24] No entanto, o autor toma decisões metodológicas contestáveis para chegar a esse resultado: (1) considera as MPs aprovadas, não as emitidas; (2) exclui as orçamentárias, (3) conta como nova unidade aquela reeditada com alterações substantivas; (4) considera como nova aquela que contém proposição sem pertinência com o tema original. E explica: “para identificar as reedições com mudança substantiva e as diferentes matérias comparei visualmente os textos das medidas e recorri às exposições de motivos que as acompanharam” (ALMEIDA, 2018, p. 35). O impacto dessas decisões não foi pequeno: foram contabilizadas 694 MPs com modificações e 167 com “jabutis”. A posição de Abramovay (2010, p. 75) colide com esta, pois considera que, para tornar viável a comparação entre o antes e o depois da EC 32/2001, reedições não devem ser incluídas, concentrando-se apenas nas originais.

[25] Michéias (2020, p. 64-67) traz os dados sobre sessões ordinárias deliberativas que estavam com a pauta trancada. Na Câmara, o índice atinge 67%, entre 2001-2019, e, no Senado, 57%, no período 2003-2019, sendo que, em 2011 e 2015, isso ocorreu em todas as sessões da Câmara. Para os períodos 2001-2012, na Câmara, ver: Gobatto (2013, p. 46) e Christiane Silva (2013, p. 51-52); 2001-2009, Sousa (2009, p. 35) e, para 2001-2006, Pereira; Power; Rennó (2007) e também Inácio (2007, p. 222; 2009, p. 365).

acréscimo de determinações (muitas sem conexão com a original) e a correção/alteração do que havia sido disciplinado anteriormente.

Se, como argumentam Amorim Neto; Tafner (2002) e Reich (2002), a não apreciação pelo Congresso e as reedições com modificações cumpriam o papel de ajustar as preferências dos atores (e dos interesses da sociedade diretamente por eles atingidos), pode-se supor – como o faz Adriano Silva (2015, p. 138) – que, no pós-EC 32/2001, sem mais a possibilidade da reedição, negociações equivalentes às anteriores passaram a se efetivar por meio de emendas.

Da Ros (2008a, p. 156) encontrou aumento de MPs aprovadas com alteração (emendamento) no pós-EC 32/2001, mas não o avaliou como representativo, e sim como indicador de estabilidade: de 50,9% no período anterior, passou-se a 52,7%.

Abromavay (2010, p. 79-80) traz um dado que contraria Da Ros (2008a): no período 1995-2001, 20,6% das MPs convertidas em lei haviam sido alteradas, o que passou para 54,8%, entre o pós-EC 32/2001 e 2008. O crescimento é mais intenso, se forem excluídas as MPs orçamentárias (23% no primeiro período e 67%, no segundo). E o número médio de emendas apresentadas às MPs também cresceu, tendo por referência o mesmo recorte temporal: era de 13,2 e chegou a 43,1 (ABRAMOVAY, 2010, p. 83).

Santos e Almeida (2011, p. 86) também corroboram a tendência: no governo Lula, o percentual de MPs transformadas em PLV mais do que dobrou em comparação ao governo FHC de antes da EC.

Confirmado o aumento no emendamento de MPs no pós-EC 32/2001, deve-se ponderar que ele não é, por si só, indício de divergências entre Executivo e Legislativo, como algumas interpretações podem indicar – as que foram descritas no Capítulo 1, por exemplo.

Antes, o contrário: demonstra a integração entre ambos, que adaptaram seus comportamentos às novas regras institucionais. Conforme a proposição de Cunha (2011, p. 19), a apresentação de emendas sugere que o Congresso Nacional não é apenas uma instância que aceita ou rejeita os atos presidenciais, mas sim “[...] uma arena de negociação, barganha e acomodação dos pontos da agenda Presidencial”, o que está em convergência com a visão sobre o emendamento em geral, apresentada no capítulo anterior.

A ocorrência das emendas em MPs tem ainda outro estímulo no novo arranjo institucional. Sem o recurso da reedição, o processo decisório se tornou mais rápido

e passou a cumprir prazos rígidos (a resposta tem de ser dada em, aproximadamente, seis meses, pois nesse prazo a iniciativa perde eficácia). Logo, há mais oportunidades do que antes para inserir tais mudanças, sejam aquelas que alteram determinações da MP, sejam aquelas que inserem questões sem pertinência temática.

Então, questões que precisariam ser incorporadas à legislação por meio de PL – o que implica muito mais dificuldade para serem aprovadas e mais tempo de tramitação – conseguem pegar carona nas MPs. Ou, como anota Santos (2015): "[...] dada a obrigatoriedade de sua apreciação em plenário, as medidas provisórias passaram a converter-se em 'locomotivas', às quais se atrelavam, no curso da tramitação, vagões carregando os mais diferentes conteúdos".

Autores destacaram outros efeitos provocados pelo novo arranjo institucional. Figueiredo (2008b, p. 41) aponta que a oposição passou a ter mais oportunidades de utilizar os procedimentos disponíveis às minorias legislativas e, com isso, barganhar com o governo e ampliar sua influência nas decisões.

Inácio (2009, p. 366) concorda com essa avaliação e dá ênfase à obstrução[26] da votação quando a pauta está trancada, seja como meio para negociar questões pontuais (e não necessariamente vinculadas à iniciativa em discussão), seja como forma de sinalizar discordância com a agenda.

Em algumas circunstâncias, essa obstrução pode ser determinante para impedir a decisão do parlamento e provocar a perda de eficácia da MP. Afinal, no novo arranjo institucional, o custo de reunir o quórum para deliberar passou para o governo, ao contrário do que ocorria antes, quando não havia pressa: se não fosse possível ou desejável que o parlamento deliberasse, bastava esperar que vencessem os 30 dias e reeditar a MP para que o "jogo" tivesse continuidade.

Há vários exemplos de MPs que chegaram à última instância decisória – o Senado Federal ou, quando este altera uma MP ou um PLV, a Câmara dos Deputados – com prazos muito exíguos para a deliberação, os quais, em alguns casos não foram cumpridos, tanto porque não foi possível, quanto porque houve a decisão política de não decidir em prazo tão curto.

---

[26] É recurso parlamentar por meio do qual se busca protelar ou impedir uma votação. A forma mais comum é uma bancada não contribuir para a obtenção do quórum necessário à realização dos trabalhos.

Ferreira Júnior (2008, p. 95-98) relata situações em que, para cumprir os prazos exíguos, foram aprovadas MPs “sem ler” ou, ao menos, sem realizar qualquer discussão significativa. Isso ocorreu notadamente no Senado Federal.

Outro recurso que a oposição passou a utilizar foi a solicitação de votação nominal de MPs, o que expõe a posição dos parlamentares perante a opinião pública e a mídia, testa a consistência da coalizão majoritária e, a depender do assunto em apreciação, pode produzir derrotas não previstas pelo governo.

Levantamento de Figueiredo (2008a, p. 63; 2008b, p. 44) indicou que votações nominais de MPs, que haviam atingindo 2,7% no período FHC anterior à EC 32/2001, passaram a 11,8% no governo FHC após a entrada em vigor dessa EC e atingiram 37,3% no período Lula.

Essa tendência se intensificou ao longo do tempo. Com as informações de votação nominais[27] de MPs fornecidas por Ferreira (2020, p. 66), cotejadas com o total de MPs coletadas pela tese, verifica-se que, no período 2003-2018, essa taxa foi de 41,6%. Em Lula II, ela atingiu o máximo, com 56,4%, caiu a 38,6% em Dilma I, subiu a 47,5% em Dilma II e encerrou com 31,9% em Temer, o menor patamar do período.

Em síntese, quase sempre sem ter a possibilidade de impedir a aprovação da agenda do governo, a oposição busca se servir dos recursos institucionais que têm à disposição como forma de obter algum retorno, com a incorporação de alguma emenda ou acordo em outra matéria em tramitação. E o arranjo pós-EC 32/2001 ampliou esses recursos.

Contudo, provavelmente o efeito mais significativo do sobrestamento da pauta seja o menos destacado pela maioria da literatura, que é o aumento do uso do poder terminativo das comissões permanentes para aprovar matérias ordinárias (PLs), as quais, por isso, não chegam ao plenário.

Essa foi uma das alternativas para dar agilidade ao parlamento, tendo em vista que sua agenda está corriqueiramente bloqueada por MPs, tendo sito observada por Machiavelli (2009, p. 123-128) e, depois, confirmada por Almeida (2018). Esse último reputa essa mudança como uma das chaves explicativas para a mudança na dominância legislativa ocorrida no início do século XXI, que passou a pender menos para o Executivo do que o atestado por Figueiredo e Limongi (1999).

---

[27] Entendidas como tais aquelas em que houve menos de 90% de votos favoráveis ao lado vencedor.

2.2.2 Sobrestamento da pauta

No que tange ao trancamento ou sobrestamento da pauta, o texto da EC 32/2001 sofreu interpretações praticamente desde o primeiro momento, com vistas a minimizar os prejuízos dele decorrentes. Invariavelmente, essas interpretações restringiram o sentido literal.

Nos primeiros momentos pós-EC foi estabelecido que a expressão “demais deliberações legislativas”, constante no art. 62, § 6º, para indicar quais atividades parlamentares estariam sobrestadas após o 45º dia de tramitação da MP, não compreendia o funcionamento de comissões permanentes, especiais, mistas e parlamentares de inquérito.

Outra construção desenvolvida para minimizar o problema foi considerar que uma Casa só recebeu oficialmente a iniciativa da outra – e consequentemente passa a ter a ordem do dia trancada – após a leitura da MP pela Mesa Diretora, e não quando a medida chegou de fato. Em certos casos, essa regra informal garante alguns dias a mais de “pauta livre” (FERREIRA JÚNIOR, 2018, p. 87-89).

Contudo, a interpretação de maior impacto e que restringiu ainda mais a amplitude da determinação constitucional foi decidida em março de 2009. Quando exercia a Presidência da Câmara, Michel Temer interpretou que as MPs só sobrestariam a tramitação de matérias que podem ser objeto de MP. Isso permitiria à Casa apreciar PEC, PLP, projetos de resolução e de decreto legislativo[28], o que motivou Ferreira Júnior (2018, p. 119) a chamar da adoção de um “sobrestamento mitigado”. O Senado só adotou o mesmo entendimento no ano seguinte[29].

Conforme Maia (2016, p. 77),

> [...] a manobra capitaneada por Michel Temer não ocorreu de maneira totalmente inovadora. A tese de que MPs não trancariam toda a pauta já fora usada em 2005, em questão de ordem do deputado José Carlos Aleluia, para garantir que matérias de competência exclusiva da Câmara pudessem ser apreciadas. Projetos de Decreto Legislativo, Projetos de Resolução da Câmara e indicações passaram a contornar o trancamento de pauta[30].

Ressalva-se que, em algumas oportunidades, até mesmo o Executivo foi prejudicado pela regra do sobrestamento. Foi o que ocorreu, por exemplo, quando da

---

[28] Para conhecer a reação do plenário a essa interpretação, ver: Machado (2011).
[29] Para mais detalhes, ver: Ferreira Júnior (2018, p. 89-95).
[30] Oliveira (2009, p. 39); Silva, C. (2013, p. 54-55) e Faria (2017, p. 32-33) também registram a interpretação de Aleluia.

votação da PEC 89/2007, que prorrogava a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF).

Para deixar a pauta do Senado livre, a coalizão governista evitou aprovar MPs que tramitavam na Câmara, pois, se isso ocorresse, elas sobrestariam a ordem do dia do Senado (SANTI, 2008, p. 12-13)[31]. Logo, em determinadas circunstâncias, a nova interpretação poderia ser útil também ao governo.

Contestada no STF, essa regra foi chancelada, tendo passado a vigorar em sua plenitude. A decisão foi monocrática do Ministro Celso de Mello, ao apreciar o pedido de medida cautelar. Apenas muito tempo depois, em 2017, o pleno do STF confirmou a constitucionalidade da decisão (FARIA, 2017, p. 39).

Como já indicado, Paula (2015a) considera essa mudança – chamada por ele de "doutrina Temer" – tão significativa que a aponta como um terceiro arranjo institucional da história da MP.

De modo semelhante, Rennó (2010, p. 214, tradução livre) a chamou de "reforma Temer" e a considerou "uma grande reforma institucional, conduzida de uma forma muito peculiar, que pode ter alterado para sempre as relações Executivo/Legislativo no Brasil".

Christiane Silva (2013, cap. 3) e Ferreira Júnior (2018, p. 143) são mais comedidos e a identificam como "decisão Temer"[32], assim como Beatriz Silva (2019, p. 45), que prefere a denominar de "solução Temer".

Dentre os efeitos que a inovação produziu, Gobatto (2013, p. 48) constatou que, dando continuidade a um processo iniciado em 2006, houve aceleração no número de sessões extraordinárias. Elas chegaram a superar a quantidade de

---

[31] Outra alternativa adotada pelo governo para contornar a situação foi a edição de MP que revoga aquela que trancava a pauta, o que também foi utilizado na tramitação da CPMF. No caso, a matéria da MP revogada foi (re)apresentada como PL. Conforme Oliveira (2009, p. 42), a prática foi inaugurada em setembro de 2003, pelo governo Lula (revogou a MP 124/2003 por meio da MP 128/2003). A situação se torna kafkiana, pois, segundo Damous; Dino (2005, p. 141), se a revogação de uma MP é feita por outra MP, há uma espécie de "efeito suspensivo", que só se torna definitiva com a conversão em lei dessa MP revogadora. Situação análoga ocorre com leis ordinárias revogadas por MP (CUNHA, 1999). Por isso, Dantas (1997, p. 67) afirma que seus efeitos são "precários, embora imediatos", os quais se consolidam apenas com a conversão em lei. E, se ela for rejeitada ou perder a validade, a MP revogada volta a estar vigente, ainda que na condição temporária que lhe é inerente e que só será revertida se ela própria vier a ser convertida em lei.

[32] Considera-se que os autores enfatizam em demasia o papel de Temer, ao chamarem de "doutrina" ou "reforma" a interpretação que ele encaminhou, pois, como o próprio Rennó (2010, p. 200, tradução livre) pondera, "este é um processo que envolve diversos atores, tanto do Congresso quanto do Judiciário".

ordinárias, pois se tornaram a alternativa para desenvolver parte das atividades legislativas.

Rennó (2010) reputa, ainda, que, ao menos em um primeiro momento, o número de MPs se reduziu e que, como a quantidade de iniciativas encaminhadas via PLs se manteve, proporcionalmente, cresceu a opção pelas proposições ordinárias[33].

2.2.3 Funcionamento das comissões mistas

Em março de 2012, no julgamento da ADI 4.029[34], o STF alterou o rito de tramitação das MPs, com o estabelecimento da obrigatoriedade de avaliação de cada MP por comissão mista antes da apreciação em plenário.

Como já foi observado, essa obrigatoriedade existia desde o advento da MP, tendo sido formalizada na Resolução 1/1989. Depois, a EC 32/2001 a retirou do âmbito da resolução do Congresso Nacional, constitucionalizou-a e, consequentemente, deu-lhe mais fortaleza. Como indica Rocha (2008, p. 60),

> Essa elevação à densidade constitucional de parte do processo legislativo, no bojo das alterações veiculadas pela EC nº 32, nos remete à reflexão sobre uma rigidez mais apurado do processo doravante a ser implementado, visto que a constitucionalização do rigor de um juízo prévio, sobre os pressupostos formais, denuncia que tais pressupostos deverão sofrer um escrutínio específico e indeclinável por parte de ambas as Casas legislativas.

Porém, em qualquer modalidade e independentemente da relevância da norma, a determinação não era cumprida: a comissão se formava, mas não se reunia e tampouco emitia parecer[35], sendo por isso apelidada de “fantasma” por Valle (2007, p. 179).

Na prática, a MP era relatada diretamente em plenário, por parlamentar indicado discricionariamente pela Presidência da Casa, o que reduzia as instâncias de veto e aumentava o controle sobre o destino do decreto (AMARAL JÚNIOR, 2004; ROCHA, 2008, p. 66; PIRES, 2008a, p. 61; 2008b, p. 594; MACHIAVELI, 2009, p. 102;

---

[33] Como será observado no Capítulo 4, houve sim a redução, mas em um processo que começou antes e foi provocado especialmente pela diminuição de MPs orçamentárias.

[34] Ela não versava diretamente sobre essa questão, e sim contestava a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. A decisão do STF considerou inconstitucional os arts. 5º (caput) e 6º (§§ 1º e 2º) da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional e modulou para que produzisse efeitos a partir daquele momento.

[35] Conforme Machiaveli (2009, p. 101) e Bedritichuk (2016, p. 38), apenas três comissões se reuniram, mas nenhuma aprovou parecer no tempo previsto.

SILVA, C., 2013, p. 46-47; ALMEIDA, 2014, p. 8; AGUIAR, 2015, p. 91-98; BEDRITICHUK, 2016)[36].

Aguiar (2015, p. 95) chamou esse modelo de "relator biônico"[37] e, por Amaral Júnior (2004, p. 247), de "império do relator", expressão citada pelo Ministro Luiz Fux em seu voto no julgamento dessa ADI e, depois, reproduzida por vários outros autores (CAVALCANTI, 2008, p. 12; CLÈVE, 2011, p. 179; MAIA, 2016, p. 22; BEDRITICHUK, 2016, p. 39; FERNANDES, 2017, p. 49; FERREIRA JÚNIOR, 2018, p. 83; FERREIRA, 2019, p. 62; SILVA, B., 2019, p. 140).

A inoperância da comissão mista contrariava a determinação da regra, mas tinha respaldo em decisão do STF, proferida em caráter liminar pelo Ministro Nélson Jobim, em 2002. O posicionamento foi reafirmado, em 2004, pelo Ministro Gilmar Mendes, para quem o fato seria mera falha procedimental (VALLE 2004, p. 67; ROCHA, 2008, p. 67; PIRES, 2008a, p. 62-63; FERREIRA JÚNIOR, 2018, p. 81-82)[38].

A alteração do trâmite legislativo das MPs, consolidado há mais de 10 anos, promoveu significativa mudança institucional porque repercutiu na dinâmica decisória de um dos principais instrumentos presidenciais, aumentando o "custo de negociação" do Executivo, segundo Maia (2016, p. 22), e "multiplicando os pontos de veto", conforme Bedritichuk (2016, p. 90).

Este autor ainda aponta que "na prática, Dilma [e todos os presidentes que se seguiram] passou a usar um instrumento legislativo diferente de Lula, eis que as medidas provisórias passaram a ter delineamento formal distinto do vigente no governo anterior" (BEDRITICHUK, 2016, p. 46-47)[39].

Para o estudo de Bedritichuk e Araújo (2019, p. 62), as mudanças, que ocorreram em meados do primeiro mandato de Dilma, resultaram no "fortalecimento do sistema de comissões no Congresso e sugerem o aumento do poder de barganha

---

[36] A exceção residia nas MPs sobre créditos orçamentários extraordinários, que não eram relatadas por comissão específica, e sim pela CMO, como já comentado. Em razão dessa distinção, os relatórios eram apresentados, sendo costumeiramente favoráveis. Na prática, o resultado era pró-governo.

[37] A referência é aos senadores biônicos, criados durante a ditadura civil-militar, que eram eleitos pelas respectivas assembleias legislativas. O apelido era inspirado no seriado norte-americano popular à época, "Cyborg, o homem de seis milhões de dólares", e pretendia indicar que eram "artificiais".

[38] Com a decisão de 2012, o STF mudou radicalmente de posição. Para mais detalhes, ver: Ferreira Júnior (2018, cap. 5). A argumentação de Amaral Júnior (2005) para a aceitação pelo Judiciário do não funcionamento das comissões deriva do caráter *interna corporis* que elas assumiam até a EC 32/2001. Porém, para ele, ao serem constitucionalizadas, deixava de ser aceitável a alegação de que as comissões eram mera regra procedimental, como realizado pelo Ministro Gilmar Mendes e que, por isso, podia ser descumprida.

[39] Apenas para ganhar em precisão: Dilma passou a vivenciar essa mudança durante o Ano 2 de seu primeiro mandato.

dos parlamentares, o que dificultou a aprovação da agenda legislativa do Executivo no período analisado".

Houve, então, mudança na relação Executivo-Legislativo, que afetou o gerenciamento da coalizão governamental. Os autores continuam:

> Por mais de dez anos em que vigorou essa sistemática (2001-2012), nenhuma comissão aprovou o parecer antes do envio da MP ao Plenário da Câmara. A prática consolidada era de concentrar a tramitação das MPs nos Plenários. Sem as comissões, a negociação do texto deixava de ocorrer no Parlamento, às claras, para ser feita nos gabinetes ministeriais, entre o relator, os líderes partidários e a burocracia do governo (BEDRITICHUK; ARAÚJO, 2019, p. 65).

Como as comissões são unidades decisórias menores, nelas há mais espaço para o debate especializado e também para o confronto político, haja vista que a oposição tem garantida a ocupação proporcional de cadeiras, bem como relatorias e presidências, o que não era comum ocorrer quando a indicação era feita discricionariamente pelo Presidente da Câmara. A nova sistemática se consolidou em 2013 e a oposição – que com a indicação em plenário exercia 4% das relatorias de MPs – avançou para 19%. Como anota Bedritichuk (2016, p. 95),

> A tarefa de relatoria perde o caráter de 'recompensa' a um partido fiel ou de 'favor' concedido a um segmento descontente da coalizão. Ao perder sua vinculação como uma concessão do governo e se tornar um direito do partido, a relatoria passa a ser exercida de forma mais autônoma. Assim, o prejuízo para o governo com a fixação de critérios para o rodízio de relatores é duplo: por um lado, ele perde discricionariedade e controle na distribuição das relatorias, mecanismo útil para a coordenação horizontal da coalizão; por outro lado, os partidos, em tese, ganham mais autonomia e independência na tarefa de relatar medidas provisórias.

Paula (2015a, p. 247) agrega outro efeito da decisão: a ampliação do espaço de participação dos senadores (e do Senado como um todo). Antes, sem o funcionamento das comissões mistas, eles eram negligenciados, pois toda a discussão se dava no âmbito da Câmara e, quando a MP (ou o PLV) era enviada ao Senado, quase não havia mais tempo para debates e eventuais emendamentos[40].

Os dados de Ferreira Júnior (2018, p. 86) confirmam o diagnóstico: no governo FHC pós-EC 32/2001, o Senado emendou apenas 10% das MPs/PLVs (não

[40] Em maio de 2013, o presidente do Senado, Renan Calheiros, expressou o desconforto que a situação produzia na instituição. Ao receber uma MP com prazo de 12h antes de perder a validade, ele anunciou que, a partir de então, elas deveriam chegar à Casa com pelo menos sete dias para apreciação, caso contrário sequer seriam colocadas em pauta (BEDRITICHUK, 2016, cap. 2).

orçamentárias) vindas da Câmara; no primeiro mandato de Lula, o percentual cresceu para 30%. Para ele, ainda assim a participação continuou reduzida, pois “em 70% das vezes, o Senado apenas carimbou o parecer da Câmara à MP”. Os dados levantados por Cunha (2011, p. 97) indicam ainda menos participação do Senado: no período 2001-2010, 5,8% das MPs se tornaram PLV no Senado[41].

Além disso, como é criada comissão específica para cada MP, o processo decisório se dispersa, multiplicam-se as arenas, o que torna a coordenação de parte do governo mais complexa, pois vários colegiados passam a funcionar de forma concomitante. Essas peculiaridades foram um ônus para o governo, passaram a exigir maior mobilização e monitoramento dos processos e de seus atores.

2.2.4 Outras mudanças

Como ponderado em momento anterior do capítulo, houve outras duas modificações, que costumam ser consideradas pela literatura como de menor impacto. A primeira foi o controle constitucional sobre MPs orçamentárias, que o STF inaugurou em 2008, alterando o comportamento até então adotado.

Conforme o texto constitucional, apenas os créditos orçamentários extraordinários podem ser abertos por MP: o art. 62 da CF/1988 proíbe expressamente, em seu § 1º, d, que MPs sejam utilizadas para “[...] diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares”, mas ele ressalva o previsto no art. 167, § 3º.

Este as admite para abertura de créditos extraordinários, entendidos como aqueles que atendam a “[...] despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (BRASIL. CF/1988, art. 62, § 1º, d; art. 167, § 3º)[42].

Como seria de se esperar, entre a formalidade do texto e as ações existem diferenças motivadas por interesses e/ou por divergências interpretativas. Vários analistas apontam que, em diversas oportunidades, os governos se utilizaram de MPs

---

[41] O tempo exíguo para o Senado apreciar as MPs continua. Porém, com o funcionamento da comissão mista, alguns senadores conseguem participar da discussão, a começar por exercer a função de relator. Em outros termos: a Casa, por ser a revisora, continua comprimida; porém, alguns dos seus integrantes adquiriram a possibilidade de intervir mais diretamente na análise da MP.

[42] Essas motivações são exemplificativas, o que é percebido pelo vocábulo “como” que as antecedem. Logo, outras não referidas expressamente podem justificar créditos extraordinários, ainda que o STF tenha entendido que o texto oferece parâmetros para a interpretação desses conceitos e restringe a amplitude interpretativa. Antes da CF/1998, as mesmas motivações figuravam nas constituições como *numerus clausus*.

para abrir créditos que não poderiam ser classificados como extraordinários, e, sim, como adicionais ou suplementares, os quais só podem ser decretados após autorizados por lei específica, originária de PLN, e, por conseguinte, ao contrário de MP, pois precisam aguardar a deliberação parlamentar para serem executados[43].

No levantamento de Gomes (2008, p. 40), somente 27,4% das MPs orçamentárias do período 2004-2007 tratavam de créditos extraordinários, as demais consideravam como tal despesas previsíveis.

Gomes et al. (2009) classificaram aquelas editadas do pós-EC 32/2001 até 2009, concluindo que 39,1% eram não urgentes (previsíveis, portanto) e das restantes, mais de 70% eram "urgentes, mas com desvio", ou seja, embora contivessem despesas extraordinárias, traziam consigo autorização para utilização de recursos que podiam ser previstos.

De igual modo, Almeida (2018, p. 163), indica que 39,9% das MPs do período 1989-2014 efetivamente abarcavam créditos extraordinários, mas a maioria trazia exclusivamente ou contemplava créditos que não eram urgentes e imprevisíveis (72%) e, portanto, não cumpria a determinação constitucional. Logo, vaticina: "o uso da MP em matéria orçamentária teve como principal objetivo a abertura de créditos ordinários" (ALMEIDA, 2018, p. 162).

As investigações indicam que essa estratégia se intensificou no pós-EC 32/2001, como atestam Gomes Neto et al. (2009), IPEA (2011) e Almeida (2018). Este (2018, p. 158) informa que, entre 1988 e 2000 – com exceção de 1994[44] –, a média anual de MPs orçamentárias editadas era 3,7. No recorte da tese, como será demonstrado no Capítulo 4, apenas um ano (2017) ficou abaixo desse limiar e o recorde, que é 27 (2006), ultrapassa-o em mais de sete vezes.

A intensificação não se restringe à quantidade de MPs, abrange também os valores que elas liberam. Conforme Gomes (2008, p. 42), em 2004, houve 10 MPs, as quais comportaram 8,1 bilhões de reais. Em 2007, o número de MPs dobrou (20), mas o valor liberado atingiu crescimento bem maior, tendo aumentado quase seis vezes (48 bilhões).

---

[43] Como comentado em outras passagens da tese, muitos consideram que, por não implicar conteúdo normativo, tratam-se de leis apenas nominalmente, pois são de fato autorizações de ordem administrativa.

[44] Nesse ano, a Lei Orçamentária Anual foi aprovada apenas em novembro, o que motivou o "governo por decreto" na área (ALMEIDA, 2018, p. 164).

Almeida (2018, p. 158) indica que, em valores atualizados a dezembro de 2014, as MPs pré-EC 32/2001 liberavam 4,4 bilhões de reais/ano, o que chegou a 29,6 bilhões/ano no período 2003-2011[45].

A explicação para a tendência está nos motivos alegados por Figueiredo (2008a, 2008b), ou seja, mais do que uma ação deliberada do governo, originalmente, o aumento de MPs orçamentárias busca compensar os prejuízos decorrentes do trancamento da pauta do Congresso (em razão das MPs pendentes de votação), o que, por sua vez, amplia a dificuldade para conseguir que liberações orçamentárias solicitadas como PL fossem aprovadas em tempo hábil. Conforme Almeida (2018, p. 167), a não apreciação desses PLs ocorria muito raramente antes da EC 32/2001 (18 vezes ou 1,7%).

Em resumo: desde 2001, recursos solicitados nesses PLs não apreciados até o término do ano – e por isso arquivados – passaram a ser objeto de MPs. Ou, como expõe Almeida (2018, p. 170):

> A partir de então, a deliberação dos PLs de abertura de crédito passou a demorar mais, deixando-se inclusive de votar parcela significativa dos projetos. Diante disso, o Executivo se valeu da edição de MPs para abrir créditos ordinários, garantindo assim a execução de despesas governamentais necessárias ao bom funcionamento da máquina pública.

Ainda que criticada ou condenada, a prática se tornou corrente e era corroborada pelo parlamento que, em regra geral, não devolvia as MPs por não atenderem os requisitos constitucionais e tampouco as rejeitava ou deixava perderem a eficácia.

---

[45] O foco da tese não se dirige à questão, mas não se pode deixar de indicar que a literatura que trata do tema costuma criticar a prática, seja por a considerar inconstitucional, seja por discordar de seus significados políticos. A restrição é sintetizada por Almeida (2018, p. 158): "[...] a abertura de crédito por MP inviabiliza o controle legislativo da gestão do orçamento porque, dada a força de lei desse instrumento, o governo pode executar as despesas imediatamente, tornando inócua a rejeição da medida ou mesmo sua alteração pelo Congresso. Ou seja, a gestão do orçamento por meio de MP oferece condições ideais à ação unilateral do Executivo, implicando risco concreto de a delegação legislativa degenerar em usurpação, no sentido de se executar um orçamento paralelo, diferente do originalmente aprovado e contrário à preferência majoritária dos congressistas". Fonseca (2016, p. 17) afirma que, com essa prática reiterada, "[...] o manejo do orçamento público opera em uma espécie de emergência programada, tendo em vista a periodicidade e o volume de créditos extraordinários abertos pela via das medidas provisórias com relação ao planejamento orçamentário globalmente considerado". E determina que "[...] a utilização na ordem de dezenas de vezes de créditos extraordinários abertos mediante MP no âmbito federal entre 2008 e 2015 [recorte temporal do estudo do autor] representou uma ofensa sistêmica à dimensão financeira da CR/88" (FONSECA, 2016, p. 160). Para mais detalhes, ver: Perezino (1999); Sanches (2000); Lima (2007); Mesquita (2007); Rocha (2009); Oliveira Júnior (2010).

Almeida (2018, p. 170-175) afirma que a aceitação dos parlamentares da troca de instrumento legislativo – o que poderia não ter acontecido – é uma abdicação ao exercício de controle decorrente do pouco valor político atribuído pelos parlamentares ao tema e da mudança do modelo de deliberação produzido pela EC 32/2001, o que corrobora a afirmação de Reich (2002).

Este passou de sessões conjuntas do Congresso para não só sessões separadas como também distanciadas no tempo da Câmara e, depois, do Senado, o que ele identifica como "custo de oportunidade".

Todavia, em 2008, o cenário sofreu uma alteração. E ela veio do Judiciário, não do Congresso Nacional. Conforme Gomes Neto et al. (2009) e Fonseca (2016), ao apreciar a ADI 4.048-DF, que se insurgia contra a MP 405/2007 (convertida na Lei 11.658/2008), de iniciativa do PSDB, o STF modificou o entendimento que mantinha até então e que Oliveira Júnior (2010, p. 83) chamou de "clássico".

O posicionamento era de que não cabia ADI e tampouco controle jurisdicional abstrato em iniciativas de ordem orçamentária, pois elas tinham objeto determinado e destinatários certos, sendo fato de efeito concreto – o que corrobora as opiniões relatadas no Capítulo 1, como a de Nunes (2011)[46].

No fundamento da liminar concedida à ADI 4.408/2008, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes – depois, confirmada pelo plenário pelo placar mínimo de 6x5 –, tornava-se possível apreciar a constitucionalidade de MPs orçamentárias. Ou seja, verificar se elas cumpriam os requisitos gerais de "relevância e urgência" (art. 62, *caput*) e os específicos de "despesa imprevisível e urgente" (art. 167, § 3º), o que implicava repudiar o entendimento anterior de que eram medida administrativa sem conteúdo normativo. E, evidentemente, revogá-las caso entendesse que não atendia a algum deles. No caso específico, foi considerado que os créditos abertos não eram extraordinários e, por isso, a Lei originária da MP foi declarada inconstitucional.

A partir desse *leading case*, consolidou-se nova arena decisória (e de bloqueio) nas MPs de questões orçamentárias, externa ao processo legislativo, e que tinha potencial para acabar com a tranquilidade com que, até então, elas vinham alcançando os seus resultados.

Ainda que esses danos fossem mais simbólicos do que efetivos – afinal, até o Judiciário tomar alguma decisão, os recursos já teriam sido utilizados – a possibilidade

[46] A questão será retomada no Capítulo 3, com a inserção de outras opiniões de mesmo teor, como as de Abramovay (2010); Melo (2016); Santos (2011).

de as MPs sofrerem controle de constitucionalidade fez com que o Executivo se tornasse mais prudente na edição delas e a circunscrever a emissão de crédito extraordinário a situações mais bem delimitadas.

Ferreira Júnior (2018, p. 78) afirma que o efeito foi imediato e o presidente (Lula, no caso) só voltou a editar MP orçamentária em novembro de 2008, seis meses após a decisão do STF. O estudo de Fonseca (2016) verifica que tal consequência não se restringiu ao primeiro momento: no recorte 2008-2015, a decisão do STF freou o ímpeto do Executivo, embora não tenham desaparecido as MPs com a abertura de créditos que não atendiam ou atendiam apenas parcialmente aos requisitos constitucionais.

Outro ponto abordado por Fonseca (2016) é que, apesar de continuar (ainda que forma mais moderada) o uso indevido de MPs orçamentárias, nenhuma das ADIs apresentadas contra MPs orçamentárias nesse período foi atendida pelo STF, seja em caráter liminar, seja definitivo.

Aliás, em conformidade com o que observara Da Ros (2008a, 2008b) e foi reafirmado por Correio (2016): houve pouca disposição do STF para impor restrições efetivas às MPs editadas pelo Executivo. Logo, a decisão de 2008 foi ocasional e atuou muito mais como um alerta – razoavelmente bem-sucedido – do que propriamente o início de uma nova postura do Judiciário.

No entanto, ainda que não utilizada, a ameaça contra alguma dessas MPs continuava no horizonte, possivelmente a temperar o equilíbrio precário que se estabeleceu desde então entre o uso mais comedido desse recurso por parte do governo e a aceitação desse comportamento como o patamar de um possível descumprimento da ordem constitucional.

Conforme o relato de Ferreira Júnior (2018, p. 79), esse equilíbrio voltou a ser quebrado em 2016, quando novamente o ministro Gilmar Mendes tomou decisão liminar contra uma MP orçamentária, a 722/2016. Nesse caso, ao contrário do anterior, que fulminou a integralidade da MP, houve o bloqueio apenas dos recursos que foram considerados não extraordinários, sendo mantidos os demais e que, em conforme o entendimento do STF, cumpriam a exigência constitucional.

A outra decisão, mais recente, foi tomada pelo STF, em outubro de 2015. Ao deliberar sobre a ADI 5.127-DF, que contestava o art. 76 da Lei 12.249/2010, originária da MP 472/2009, e que foi inserido durante a tramitação, a Corte determinou que os “jabutis”, as proposições sem pertinência temática inseridas por meio de emendas,

não são permitidas, pois é preciso preservar a questão original que a norma disciplina, considerado um requisito implícito da CF/1988[47].

A deliberação do STF não é propriamente inovadora em seu conteúdo, embora o seja em relação ao comportamento que adotara frente a diversas demandas semelhantes, ocasiões em que evitara intervir em matéria tidas como *interna corporis*. Ela ratifica o que já constava em norma legal, apesar de pouco respeitada. No caso, a Lei Complementar 95/1998, que afirma: "a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão" (BRASIL. LC 95/1998, art. 7º, II).

E, de igual forma, figura de modo explícito no art. 4, § 4º da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional: "é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 2002).

A consequência formal dessa decisão foi que o STF certificou o Congresso Nacional de que contrabando legislativo não deveria mais ser aceito, pois inconstitucional. Contudo, não só a decisão sobre a aprovação ou não do "jabuti" continuava a ser prerrogativa do parlamento como sempre havia sido, quanto o controle de constitucionalidade seria feito caso a caso, conforme as eventuais demandas apresentadas ao STF. Em outros termos: o Judiciário definiu um entendimento sobre o tema, mas cabia ao Legislativo – e depois ao próprio STF, se fosse o caso – decidir sobre situações concretas[48].

Estudos voltados a estudar os efeitos concretos produzidos por deliberação, como os de Ferreira Júnior (2018, p. 164-165); Van der Laan (2018); Minhoto (2019), verificaram que os "jabutis" diminuíram de intensidade, mas continuaram a figurar em MPs/PLVs aprovados pelo parlamento[49].

A investigação de Van der Laan (2018) é a mais sistemática: ele analisou 112 MPs editadas entre janeiro de 2014 e outubro de 2016, das quais 60 foram publicadas

---

[47] O ponto contestado era a extinção da profissão de técnico de contabilidade, inserido em norma que tratava de tributação, incentivos e programas sociais. E o STF, embora tenha considerado a prática do "jabuti" inconstitucional, não atendeu a demanda específica da ADI, pois modulou *ex nunc* os efeitos da decisão Sobre a discussão do STF, ver: Fernandes (2017, cap. 1) e Van der Laan (2018).

[48] Entendimentos sobre as emendas sem conexão costuma concordar com o do STF, como: Van der Laan (2018), Minhoto (2019). A exceção está em Fernandes (2017), que a entende como restrição ao direito de emendamento do Poder Legislativo e às prerrogativas da atividade parlamentar.

[49] Para observar como a situação se apresentava no período anterior, o estudo mais completo é o de Cabral (2013). Para outras informações, notadamente do período 2012-2015, ver: Ferreira Júnior (2018).

antes da deliberação do STF e 52, posteriormente. No total, 93 ou 83% receberam emendas que ele avaliou como “jabutis”, porém a intensidade foi bem maior no período que antecedeu o julgamento da ADI 5.127-DF, quando 50% delas não tinham pertinência temática, frente a 29% no que o sucedeu.

Além disso, o autor registra que a decisão do STF figurou como justificativa para a inadmissibilidade de muitas das emendas sem conexão temática, a indicar que ela foi incorporada ao processo legislativo e produziu mudança de postura dos detentores de cargo nas comissões mistas (relator e presidente).

Em relação à questão, Guimarães; Perlin; Maia (2019, p. 39) apontam que a decisão do STF foi prejudicial ao Executivo. Segundo eles,

> [...] deu enorme poder ao presidente da Câmara ao determinar que ele, de ofício, define o que é ou não matéria estranha às medidas provisórias em apreciação [...]. A mudança desestabilizou um instrumento negocial do Executivo, que permitia a entrada de matérias estranhas no texto da MP para facilitar a sua aprovação. E não foi fácil perceber a magnitude dessa mudança até o Executivo perder a colaboração da Presidência da Câmara [em referência ao governo Dilma e a Eduardo Cunha].

No entanto, pelo que se pôde identificar, eles são os únicos a manifestarem essa compreensão. Santos (2015) e Ferreira Júnior (2018, p. 102-106) demonstram que a decisão sobre a inserção de emendas não conexas em MP/PLV obedeceu a diferentes interpretações e a diversas idas e vindas desde 2008 – sempre em decisões informais, proferidas em questões de ordem –, as quais atribuíam mais ou menos poderes ao relator, presidente da comissão mista, presidente da Casa legislativa ou ao plenário.

Em particular, em maio de 2015 – que é o período a que os Guimarães; Perlin; Maia (2019) fazem referência –, Eduardo Cunha “abriu mão dessa prerrogativa”, não por boa vontade, mas sim porque ela implicava um ônus político que não lhe beneficiava. Ele declarou:

> Sim, vou mudar o procedimento de interpretação sobre matérias estranhas em MP. Não posso, como presidente da Câmara, alterar decisão tomada em comissão mista do Congresso Nacional. [...] Os partidos é que devem votar na comissão mista a respeito do que consideram que é matéria estranha; não, a Câmara (*apud* SANTOS, 2015).

Com isso, lavou as mãos e liberou o caminho para a introdução de “jabutis”. E, desse modo, parece não proceder a interpretação veiculada pelos autores. A ela se

soma o fato de eles não terem apresentado evidências qualitativas ou dados quantitativos que ilustrem ou confirmem o que afirmam.

2.3 As Medidas Provisórias no presidencialismo de coalizão

Pela sua importância, grau de novidade e polêmicas a ela associadas, desde a sua criação, as MPs têm sido inseridas na discussão do sistema político brasileiro. Debate-se sobre o papel que elas desempenham no arranjo institucional e em como influenciam no modo como esse opera na prática.

E, como não poderia deixar de ser, elas servem de demonstração para ambas as visões que foram resenhadas no capítulo anterior: são prova dos desacertos no desenho institucional, inevitavelmente destinado ao fracasso, assim como evidência de que esse arranjo é funcional.

Pode-se resumir essa polêmica ao dizer que os autores divergem sobre como as MPs são compreendidas ou avaliadas, seja em sua condição de modelo institucional, seja de recurso utilizado pelo presidente.

Apesar disso, as diferentes posições convergem em um ponto: todas consideram a MP como poderoso recurso legislativo disponível ao presidente. Como afirmaram em várias oportunidades, Figueiredo e Limongi a consideram até mais do que isso: ela é o “mais poderoso” instrumento legislativo[50].

Para efeito de organização desse debate – que é longo no tempo, extenso nas contribuições e nuançado nas visões –, é possível falar em duas grandes perspectivas interpretativas sobre as MPs. Uma é a que a concebe como usurpação do Executivo, o que subsiste desde a sua mera existência e se confirmaria pelo modo como o presidente a tem utilizado ao longo do tempo.

A outra, aquela que a percebe como parte de um processo de delegação, ou seja, supõe que o Legislativo decide transferir capacidade decisória ao Executivo. Como parte de seu escopo, ela vai observar que, por meio da delegação, o Legislativo não abdica de monitorar a utilização, de modo a alterar ou desconstituir determinadas decisões, se for o caso.

Enfim, a perspectiva que investe na noção de que há inevitavelmente um jogo estratégico entre Executivo e Legislativo nas MPs ou, ainda mais especificamente,

---

[50] É o que se vê em: Figueiredo; Limongi (1999, p. 13; 2007, p. 152).

interno à coalizão majoritária que constitui o governo. Logo, para essa segunda visão, a questão passa a ser como esse jogo é jogado pelos diferentes atores nele inseridos.

2.3.1 A MP como usurpação

Nessa primeira visão, o ponto de partida é o entendimento que as MPs não são um instrumento democrático, e sim que se aproximam de (ou se identificam diretamente com) regimes autoritários ou democracias de fachada, caracterizadas pelo excesso de poder atribuído ao Executivo em detrimento dos demais atores institucionais, especialmente o Legislativo.

É comum encontrar nesses trabalhos referência à teoria dos três poderes e a argumentação de a separação de poderes ser cláusula pétrea da CF/1988 (art. 60, § 4º, III), a insinuar ou a afirmar que a MP é inconstitucional ou atenta ao "espírito" da Constituição (FERREIRA FILHO, 2000; CRUZ, 2006).

A leitura é tradicional, baseada em princípios constitucionais clássicos – do século XVIII – e radical, pois traz subjacente a demanda pela exclusão da MP do ordenamento jurídico[51].

Essa interpretação parece desconsiderar o caráter do instituto, que se configura como poder constitucional de decreto, como definem Carey e Shugart (1998), ainda que, formalmente, condicionado à relevância e urgência, necessariamente limitado no tempo (especialmente após a EC 32/2001, que vedou reedições), bem como submetido ao controle jurídico e político.

Não à toa, uma MP só se torna lei se houver manifestação favorável do Congresso Nacional e se for considerada constitucional pelo STF, caso seja demandado a se manifestar.

Como uma variante menos radical, tem-se aqueles que afirmam que o fato de a Constituição fazer da MP um recurso à disposição do Executivo implica um desenho institucional equivocado e disfuncional, cujos resultados práticos só o confirmariam[52].

Nessa perspectiva, alguns admitem a sua existência, ao considerá-la um instrumento para superar situações imprevistas e emergenciais. Porém, não aceitam

---

[51] Uma crítica no campo jurídico a essa visão pode ser encontrada em: Sampaio (2007) e Abramovay (2010).

[52] Um dos argumentos em favor dessa avaliação está na alegação de que a MP foi pensada (e era adequada) para um arranjo institucional parlamentarista, por isso a inspiração no *decreto-legge* da Constituição italiana, o que foi alterado para presidencialista na parte final da Constituinte, sem que um ajuste tenha sido realizado (provavelmente, a supressão da MP). Para mais detalhes, ver: Ávila (1997); Barros (2000); Abreu Júnior (2002); Amaral Júnior (2004); Szklarowsky (2003); Sampaio (2007).

o modo como o Executivo as tem utilizado, pois extrapola o razoável, foge do comedimento, fragiliza o papel do Poder Legislativo e exacerba o do Executivo, que passa a ser o efetivo e principal legislador.

Logo, o problema não estaria na existência dessa instituição, e sim no uso abusivo que vem sendo feito dela, que se torna um instrumento para implementação de regulamentação legislativa ordinária, quando deveria ser utilizada apenas em situações extraordinárias.

Como agregam comentadores: para a configuração desse cenário contribuem as leniências do Legislativo e do Judiciário no exercício do controle desses atos do Executivo, os quais poderiam (ou deveriam) frear o ímpeto presidencial (VIEIRA, 1994; BARROS, 2000; NOBRE JÚNIOR, 2000; FERREIRA FILHO, 2000; MASSUDA, 2001; NIEBUHR, 2001; ABREU JÚNIOR, 2002; SILVA, 2002; SZKLAROWSKY, 2003; BARIONI, 2004; NASCIMENTO, 2004; VALLE 2004; CATTONI, 2006; SANTI, 2008; TAVARES FILHO, 2008; BALERA, 2009; DANTAS, 2009; NICOLAU, 2009; GOUVEIA, 2010; CLÈVE, 2011; LENZA 2012).

Tem-se, ainda, as interpretações relacionadas à Teoria da Ação Unilateral (MOE; HOWELL, 1999), que foca a análise no uso do recurso, mas o faz a partir da matriz interpretativa da Ciência Política, e não do Direito, como as anteriores. Ela afirma que, quando o presidente se serve de MP, ele confirma a incapacidade de encontrar apoio no parlamento.

Isso porque a MP é vista como ação que opera com mudanças de *status quo* legislativo que são fato consumado ou têm altíssimo custo para serem revertidas e, assim, busca “passar por cima” do Congresso Nacional e fazer valer a vontade presidencial até então não aprovada ou simplesmente rejeitada por ele. Em outros termos: a MP busca vencer a resistência do parlamento e afirmar a preferência do Executivo.

Esta perspectiva corresponde ao tipo de Presidente Imperial, conforme a classificação de Cox e Morgenstern (2001, p. 177), que é aquele que

> [...] acredita que a assembleia é recalcitrante – que vai rejeitar a maioria de suas propostas e se recusar a cooperar – então (assumindo que ele tem poderes unilaterais à sua disposição), sua melhor estratégia é buscar maneiras de contornar o veto da assembleia usando seus poderes unilaterais[53].

[53] Livre tradução de Ferreira (2019, p. 23).

Uma parte da literatura associa o uso do decreto à ausência de apoio político e a considera provável no caso de presidentes minoritários, mas muito poderosos. Em contrapartida, acredita que o uso seria pouco frequente, em se tratando daqueles que têm cartel legislativo, que teriam preferência por encaminhar iniciativas por meio ordinário, ou seja, PL (MAINWARING; SHUGART, 1997; CAREY; SHUGART, 1998; POWER, 1998; AMORIM NETO; TAFNER, 2002; COX; MORGENSTERN, 2002; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003).

Um exemplo dessa perspectiva é encontrado em Monteiro (1995). Ele tratou sobre as MPs e defendeu que poderes de legislatura foram transferidos para os burocratas na década de 1990, especialmente tendo em vista os planos econômicos da época, com substancial esvaziamento do poder decisório dos legisladores.

Conforme o autor, essa situação promove “o aumento da instabilidade institucional em que opera a economia brasileira” e que “a deterioração do sistema de separação de poderes é a dimensão mais objetiva dessa instabilidade” (MONTEIRO, 1995, p. 60).

Ele acrescenta que a influência que o presidente exerce sobre a legislatura desenvolve-se por variantes informais e formais. A primeira se refere ao significado eleitoral, para o legislador, de se associar à imagem presidencial, que inclui também a ocupação de cargos. O aspecto formal está direcionado ao seu poder de agenda, de veto a projetos de lei aprovados na legislatura e por sua peculiar capacidade de emitir MP (MONTEIRO, 1995, p. 62).

Monteiro afirma que, a partir de 1988, o presidente teve ampliada sua capacidade de legislar ao ser introduzida a possibilidade de emitir MPs. Comparando a emissão delas com PLs, constatou um excedente legislativo significativo das primeiras em relação às segundas, principalmente no contexto do cenário de estabilização econômica, chamado de Plano Real. Com isso, houve o deslocamento de poder de legislar original para o burocrata, seguido por um efeito de sustentação do primeiro por vários meses consecutivos.

Ele considera a MP como o principal mecanismo de usurpação do poder legislativo, bem como um gerador de instabilidade institucional. Afirma que “[...] através das MP a burocracia governamental passa a dispor de um substancial poder de agenda nas escolhas públicas” (MONTEIRO, 1995, p. 66).

De forma que o processo legislativo se encontra sob forte condicionamento pelo elevado número de MPs que o congestiona, bem como a agenda legislativa acaba

sendo influenciada pelo precedente de existir uma MP, que, de outra forma, poderia ser apresentada por meio de um processo de lei ordinário.

O autor encerra seu estudo concluindo que o plano que promoveu a estabilização da economia pós-ditadura apresentou o "[...] exercício de um extraordinário poder discricionário da burocracia governamental, em decorrência da copiosa e abrangente emissão de MP" (MONTEIRO, 1995, p. 69). E apresenta dados:

> [...] estima-se que o volume de emissões de MP alcançou, em dezembro de 1994, quase quatro vezes e meia o volume médio mensal de leis produzidas entre julho de 1993 e dezembro de 1994, ou mais de seis vezes e meia, a valer a evidência para todo o ano de 1994. Trata-se, portanto, de uma apreciável dissipação do sistema de separação de Poderes – um dos pilares do governo representativo. Essa é possivelmente uma dimensão do custo social da estabilização de preços que tem ficado à margem de boa parte das análises da conjuntura econômica recente. Por consequência, a instabilidade institucional - sob a qual já operava a economia brasileira desde meados de 1988 - é intensificada pelo uso do mecanismo das MP (MONTEIRO, 1995, p. 70).

Em 2000, Monteiro apresentou outro estudo sobre as MPs, no qual reitera que o uso excessivo de tal instrumento promove a intervenção significativa do governo na economia brasileira, mais precisamente dos burocratas, o que confere a esses atores a capacidade de alterar o *status quo* – atribuição do legislativo; acentuando a instabilidade das regras sobre a qual se pauta a economia brasileira.

As MPs se tornaram instrumento por meio do qual os burocratas legislam em prejuízo de participação efetiva dos legisladores. E o uso desse recurso concede aos burocratas poder *ex ante* (no qual o Legislativo desconsidera certas classes de estratégias de seu conjunto de escolhas) e poder *ex post* (controle da trajetória da MP e seu conteúdo, inclusive através de reedições ou não).

Monteiro (2000, p. 4-5) defende a centralização de poder e da opinião popular para transformação da figura presidencial e dos ministros. E isso direciona ainda mais para a "irrestrita delegação legislativa". O autor aduz também que as MPs podem dar a dimensão da relação entre os poderes constitucionais – de forma que a relação executivo-legislativo é prejudicada com o uso das MPs, aspecto que contribui para a instabilidade institucional e a ingovernabilidade.

Ainda, defende a necessidade de impedir ou inibir a chamada "folga burocrática" do Executivo que pode envolver, por exemplo, dotar o Congresso de mecanismos que lhe permitam atuar tanto *ex ante* quanto *ex post* à concretização do ato legislativo do Executivo.

Por final, o autor alega que o uso desmedido de MPs pelos burocratas acarreta custos, chamados de “custos de informação” e “de percepção” (MONTEIRO, 2000, p. 8). O primeiro se refere à percepção e ao monitoramento pelo cidadão das etapas do processo de formação das políticas públicas, que fica prejudicada, pois impede discussões na fase preparatória que um projeto de lei, por exemplo, permite.

Os custos de atuação relacionam-se à participação posterior do cidadão que queda restringida, uma vez que o próprio uso de MP ostensivamente restringe a capacidade de reação do cidadão. Monteiro (2000) afirma, assim, que há uma erosão do sistema de divisão de poderes.

Nessa mesma linha negativa, Paulo Bonavides (2004) defende que o país sofreu quatro crises. Uma, que permanece, é a crise constituinte, configurada pelo uso de MPs pelo Executivo, o que usurpa poderes do Legislativo de forma ilegal. O autor defende que há quebra do regime de separação de poderes com abuso de poderes legislativos pelo Poder Central, o Executivo. O efeito é a insegurança jurídica e a promoção da ilegitimidade de legislar.

Outras crises apontadas, são: a constitucional (descumprimento de seus preceitos), a de soberania (submissão à política econômica externa) e a da unidade nacional, que se refere ao uso dos recursos naturais brasileiros.

Bonavides (2004) considera as MPs piores que os decretos-lei. Trata também da deficiência da legitimidade que elas ostentam, uma vez que a separação de poderes é condição indispensável da democracia e do Estado de Direito. Aduz que, na América Latina, a presença de ditaduras ostensivas é cada vez mais rara, haja vista que se abriu espaço para ditaduras legalizadas ou constitucionais – dissimuladas, mais frequentes e mais difíceis de combater.

O autor acrescenta que o instituto das MPs desconstitucionaliza a República e que é incompatível com os ditames constitucionais basilares, tais como os princípios da legalidade e da legitimidade. E afirma que o Executivo procura instituir a ditadura constitucional, promovendo a flexibilização das regras constitucionais, ao passo que utiliza sem restrição do poder de legislar por meio do uso reiterado de MPs após MPs – ao passo que o Legislativo (e também o Judiciário) se cala perante tal conjuntura.

Por sua vez, Cunha (1999) também caracterizou as MPs como negativas à governabilidade brasileira. Em seu estudo apontou que, em 10 anos pós-1988, foram editadas 3.411 MPs, das quais apenas 504 (14,7%) são originais, e as restantes 2.907 (85,2%) reedições (CUNHA, 1999, p. 3). Assim destaca que as MPs acabavam se

tornando permanentes, dadas suas características originais e seu uso inicial, jamais provisórias, a não ser pela vontade de seu próprio originador – o Executivo.

Para ele, a MP “não pode pôr o Congresso perante um fato consumado sem, com isso, suprimir sua competência constitucional” (CUNHA, 1999, p. 29). E afirma:

> A perfeita anamnese da medida provisória exigiria a realização de outros estudos de caso: eles podem revelar a largura, altura e profundidade do papel que nela desempenham a imoralidade, a ilegalidade e a inconstitucionalidade (CUNHA, 1999, p. 31).

A crítica feita pelo autor é a de que o Legislativo acabou se mantendo anacrônico e dependente em suas relações com o Executivo. E que o dever de exame e controle das MPs pelo Congresso acabou se tornando mero formalismo. Aduz que há um abuso por parte do Executivo no uso de MPs (CUNHA, 1999, p. 39).

Ao término, traz à tona que um Estado de Direito se pauta pela legalidade e pelo princípio de separação de poderes, bem como que “o princípio da legalidade representa a sujeição do poder público, nas várias esferas e estratos da Administração, às normas que ele mesmo editou” (CUNHA, 1999, p. 42). E que o princípio da separação de poderes se radica no princípio da legalidade, que, uma vez descumprido, instaura-se uma ditadura. Nesse sentido, é firme em seu posicionamento:

> A nova república foi mais inventiva do que a ditadura militar e concebeu a MP multiflex: a medida provisória múltipla – que se espraia indefinidamente pelo tempo – e flexível, porque vai-se adaptando casuisticamente às várias circunstâncias, ao gosto do Executivo. A lei perde sua característica de norma prévia, genérica e abstrata, e passa a ser elaborada para cada caso concreto, segundo os interesses do grupo governante. Recuamos a 1937. Se a medida provisória pode subverter expectativas legítimas, alterar a natureza e os efeitos das obrigações governamentais, suprimir direitos adquiridos, abalar situações definitivamente constituídas, é porque foi abolido o princípio da legalidade, juntamente com o da divisão dos poderes. Aquele princípio não diz respeito apenas à estabilidade e certeza do ordenamento, mas, principalmente, à sua legitimidade. A medida provisória matou o Estado de Direito no Brasil (CUNHA, 1999, p. 42).

Como mostra a resenha apresentada nessa seção, essa leitura sobre as MPs se manifesta – notadamente na literatura jurídica – com características dedutivas, fundadas em interpretação formulada a partir do posicionamento sobre como, normativamente, as relações políticas deveriam se realizar. A análise empírica,

voltada a produzir evidências e a comprovar a presumida relação causal, não costuma ser comum nessa corrente interpretativa.

2.3.2 A MP como delegação

Outro é o caminho seguido pela visão que vincula a MP à delegação. Vários estudos minuciosos, pautados em robustos dados empíricos e análises imparciais dos resultados evidenciam a tese da governabilidade do sistema político brasileiro, como indicado anteriormente.

Figueiredo e Limongi foram os pioneiros nessas análises também em relação às MPs, com um estudo publicado em 1997. O estudo reconheceu que elas costumam ser vistas "[...] como mais uma característica do presidencialismo latino-americano, um resíduo autoritário herdado pelas novas democracias" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 127), mas eles concluíram que o Congresso não abdica de seus poderes no que tange ao uso de MPs pelo Executivo. Antes, delega.

Contudo, a afirmação dessa interpretação implicou, antes de tudo, rechaçar as visões então vigentes e que se contrapunham radicalmente à ideia da delegação.

A primeira contraposição foi apresentada à Teoria da Ação Unilateral, vista na subseção anterior. Figueiredo e Limongi (1999, p. 15) lembram que, no caso da MP, a palavra final está institucionalmente com o Congresso, que a pode desaprovar, ainda que os custos políticos e sociais para essa recusa sejam muito elevados. Isso porque, apesar de ser uma poderosíssima arma que altera a estrutura de escolha dos parlamentares, não é possível ao Executivo aprovar MPs que contrariem a maioria do Legislativo e não é possível "passar por cima" do Congresso ou contornar oposições majoritárias.

Desse modo, o presidente só evitaria usar o poder de decreto quando encontrasse rejeição na sua base de apoio ou não fosse majoritário no parlamento. Afinal, procuraria evitar derrotas. Em situação diversa, ele dela se utilizaria, sem ser unilateral.

Enfim, os autores consideram mais producente analisar como se estabelecem as relações entre os dois poderes – ou melhor, como elas se dão no interior da coalizão governista – na emissão e, principalmente, na apreciação das MPs.

Outro contra-argumento indica que, ainda que produza resultados no curto prazo, como ação unilateral e excludente do presidente, a utilização da MP põe em risco a estabilidade democrática no médio e no longo prazos, pois é prática que exigirá

novas ações e que institucionalizará um governo por decreto, típico das ditaduras, o que O'Donnell (1991) caracteriza por meio da noção de democracia delegativa.

Ocorre que, como frisa Palermo (2000), nessa combinação da ingovernabilidade com concentração de poderes no Executivo, "mais cedo ou mais tarde os excluídos servem ao presidente o prato frio da vingança".

O caso de Collor é o principal exemplo que confirmaria essa interpretação. Minoritário no parlamento, mas impulsionado pelas urnas e pela condição de primeiro presidente eleito diretamente em três décadas, ele utilizou amplamente as MPs para implementar suas políticas no início do governo, o que se mostrou eficiente no curto prazo.

Nesse primeiro momento, nem era o caso de assim querer contornar um parlamento hostil, e sim de nem se preocupar muito com o que o Legislativo pensava a respeito de suas iniciativas, que eram inspiradas por um discurso antipolítica tradicional e de salvação nacional contra uma série de monstros, o da inflação em primeiro lugar.

Conforme essas políticas não produziram os resultados pretendidos e Collor perdia aprovação popular, suas MPs passaram a ser rechaçadas pelo Congresso Nacional (e o STF). Como reação, Collor não insistiu em agir unilateralmente, e sim as deixou de editar, optando por encaminhar iniciativas via meios ordinários, como os PLs, na busca de uma negociação e um maior entendimento entre os poderes. Na síntese de Amorim Neto e Tafner (2002, p. 28):

> [...] o recurso às MPs originais (tal qual medido anualmente) é tanto maior quanto mais fraca é a coordenação entre o Executivo e o Legislativo, coordenação esta evidenciada por uma distribuição pouco judiciosa de postos ministeriais entre os partidos. Isso significa também que as MPs originais podem ser utilizadas como um instrumento contrário às preferências das maiorias legislativas. A afirmação, porém, deve vir acompanhada de um qualificativo: tal instrumento antimajoritário só é eficaz no curto prazo. Collor é o exemplo clássico. Sem contar com uma maioria parlamentar, abusou das MPs originais no seu primeiro ano de governo (1990), editando nada menos do que 70. Todavia, em 1991 e 1992, se viu constrangido pelo Congresso (POWER, 1998) a emitir apenas 8 e 7 MPs originais, respectivamente, as taxas anuais mais baixas do período 1989-2000.

O inusitado é que o caso de Collor serve como demonstração tanto da Teoria da Ação Unilateral quanto da moderação presidencial, conforme o tipo de recorte analítico pretendido. Ele foi um presidente que governou por decreto – ao menos, quando chegou ao poder. Porém, é visto pelos adeptos da delegação como a

confirmação da inviabilidade e da insustentabilidade do uso da MP para excluir opositores e impor a agenda.

O trabalho de Pereira; Power; Rennó (2005), que procurou verificar qual das duas teorias explicava o uso de MP, enfrentou esse dilema: ao analisar o período 1988-1998, encontrou evidência a favor de ambas, pois os dados de 1988-1994 – com Collor em destaque – apontavam para a ação unilateral e o período FHC (1995-1998), para a delegação.

A questão é que esses resultados ambíguos foram alcançados não porque a MP contemple as duas teorias – sabe-se que sim, mas a questão aqui não é se pode, e sim qual tipo de ação entre unilateralidade e delegação produz mais efeitos e é mais recomendável –, e sim por um viés decorrente do período escolhido para análise, que contemplou instabilidade institucional.

É para evitar esse viés do recorte temporal que, em outro estudo, Pereira, Power e Rennó (2007, p. 82-83), assim como o IPEA (2011, p. 6), iniciaram a análise em janeiro de 1995, sob a alegação que no período anterior: (1) havia disputas, inclusive jurídicas, em torno dos limites do poder das MPs; (2) foi uma época de instabilidade macroeconômica, no qual os presidentes se valiam muito das MPs para implementar planos econômicos; (3) somente a partir de 1995, o país alcançou estabilidade econômica e condições políticas capazes de garantir a governabilidade.

Contudo, as assertivas da Teoria da Ação Unilateral não foram contraditadas apenas pela experiência histórica de Collor. Elas também o foram por estudos empíricos que demonstraram que a relação da edição da MP é inversa ao que vaticinam: quanto mais apoio o presidente tem, mais ele edita MPs, pois possui o colchão da coalizão para respaldar esse recurso.

Como afirmam Figueiredo e Limongi (2007, p. 153), servindo-se dos ensinamentos de Huber (1996), “[...] podemos encarar as medidas provisórias mais como instrumentos para resolver problemas de ‘barganha horizontal’, entre o governo e a maioria que lhe dá apoio, do que como meio de resolução de ‘conflito vertical’, entre o governo e o Legislativo”.

De igual forma, afirmam Pereira; Power; Rennó (2005, p. 192, em livre tradução):

> [...] tamanho maior da coalizão nominal cria incentivos para os presidentes confiarem mais frequentemente em meios extraordinários de governar. Isso

> apoia a ideia proposta pela teoria da delegação de que presidentes mais seguros politicamente ganham mais latitude para usar autoridade de decreto.

Adriano Silva (2015) testou (e confirmou) essa relação frente a cinco variáveis: (1) tamanho da coalizão na Câmara dos Deputados; (2) tamanho da coalizão no Senado; (3) taxa de coalescência; (4) taxa de atropelamento; (5) cartéis de agenda. Em todos os casos, mais sustentação produz mais edição de MPs. E essa produção não é para excluir e contornar oposições, e sim para integrar Executivo-Legislativo (ou a coalizão governista), ganhar tempo e reduzir o ônus político dos parlamentares de decidir sobre determinados temas (planos econômicos, em destaque, mas também outras políticas de resultados incertos ou impopulares).

Excluída a corrente que via a MP como usurpação, outra avaliação da época, alternativa a ela – apresentada por analistas, políticos e juristas –, era de que o Congresso lavava as mãos, por assim dizer, quando se tratava de MPs, o que chamavam abdicação. Entre as razões dessa abdicação estavam a aceitação de que o colegiado não era capaz de responder adequada e prontamente a questões complexas, o que era possível por meio da MP.

Contudo, considerando que as regras constitucionais foram estabelecidas pelo próprio Congresso, há um paradoxo em se dizer que, por meio da MP, o Executivo usurpa poderes do Legislativo ou de que este abdica de suas prerrogativas. A origem do instituto já não embasa tal argumento, considerando que houve uma transferência limitada e consciente do detentor do poder para terceiro.

Soma-se a isso que, embora a separação de poderes seja um dos pilares da democracia, não é factível afirmar que o Legislativo somente legisla, que o Executivo somente executa e que o Judiciário somente julga. Todos os três poderes realizam atividades de legislar, executar e julgar. Por exemplo: o Legislativo também executa (quando realiza atos de gestão) e julga (por ocasião de processos administrativos disciplinares ou do próprio processo de impedimento do presidente).

O mesmo raciocínio se dá com as MPs – quando o Executivo tem a iniciativa de legislar por meio dela está, na verdade, atuando conforme os parâmetros constitucionais E, de modo ainda mais robusto, conforme a teoria constitucional, por meio do processo constituinte. Se não for esse o caso em uma medida específica, o parlamento tem as condições institucionais para corrigir o equívoco do Executivo, seja por não reconhecer o atendimento aos requisitos constitucionais, seja por discordar do mérito da medida.

Nessa linha de raciocínio, Figueiredo e Limongi (1997) entendem que a existência de poderes extraordinários para o Executivo pode ser benéfica a este e ao poder que delega – no caso, o Legislativo. Trata-se de um arranjo institucional cuja soma, definitivamente, não é zero. O ato de governar requer mais do que separação, mas, também, cooperação entre os poderes – e é justamente isso que as MPs proporcionam.

> Ante essa distinção surgem duas questões. Em primeiro lugar, cabe indagar se o uso das MPs diminui – e, caso positivo, em que grau e em que áreas – a influência do Congresso na formulação e definição de políticas públicas. É plausível a hipótese de que o uso das MPs afeta em diferentes graus os interesses do Congresso em influenciar políticas públicas, dependendo do tipo de política. Em segundo lugar, o que é uma pergunta de outra natureza, cabe inquerir se as MPs servem ao interesse institucional do Congresso, ou seja, ao seu fortalecimento enquanto poder autônomo e instituição dotada de capacidade decisória (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 129).

As respostas a essas indagações foram dadas pelos autores, ao analisarem o período de 1988 a 1995, que inclui os governos de Sarney, Collor, Itamar e o ano inaugural de FHC. Nessa época, o assunto predominante foi relacionado às questões econômicas, seguida de assuntos administrativos, sociais, políticos e homenagens (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 144-145).

A transformação em lei das MPs foi de 74%. As emendas feitas pelo Congresso atingiram cerca de 46% das MPs (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Essa é a resposta do Legislativo à delegação prevista constitucionalmente por eles próprios por ocasião da Constituinte – papel de revisão e de alteração, se assim entender pertinente. E complementam:

> Quanto ao primeiro ponto, verifica-se que a natureza da política pode afetar em graus diversos interesses políticos e institucionais que determinam os cálculos dos parlamentares. Como vimos, as MPs foram o principal instrumento de formulação de políticas de estabilização e de medidas de natureza administrativa e social complementares aos planos implementados. Estas políticas podem redundar em ganhos generalizados, mas implicam custos certos no presente, sobretudo para grupos específicos. Infligem, portanto, perdas certas no momento em que são implementadas, sem garantir ganhos no futuro. Por essa razão, os parlamentares teriam interesse em delegar função legislativa ao executivo nessa área de política pública, uma vez que não apareceriam como responsáveis diretos por medidas impopulares perante suas *constituencies*. Por outro lado, se o plano fracassar, os parlamentares não poderão ser responsabilizados individualmente. [...] O segundo ponto refere-se à interação entre os dois poderes ao longo do período, o que procuramos resgatar aqui. [...] Porém, a extensão dos prazos de tramitação não pode ser vista apenas como resultado de uma estratégia unilateral do Executivo. [...] Dito de maneira afirmativa, a

> reação do Congresso ao uso ampliado da prerrogativa tende a ocorrer em função de conflitos de natureza político-partidária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 153-154).

Amorim Neto e Tafner (2002) trataram sobre “governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias”. Eles se servem da teoria da delegação e entendem também que o Legislativo não abdicou de seus poderes em favor do Executivo, mas que as MPs podem se constituir, sim, instrumentos de delegação estratégica e condicionada, quando há um governo de coalizão.

Nessa delegação há uma relação hierárquica, do mandante ou principal (aquele que delega) para o delegado ou agente (aquele que recebe poderes para agir em consonância com os interesses do delegante) mediada pelos custos de transação e os instrumentos de monitoramento mobilizados.

Amorim Neto e Tafner (2002) entendem que o governo de coalizão gera incentivos para que o Executivo proponha MPs que atendam aos interesses da maioria legislativa; bem como para que o Congresso tenha capacidade de inferir se tais medidas atendem ou não aos seus interesses, por meio de um mecanismo indireto de supervisão, os quais denominam de “alarme de incêndio”.

Este é acionado após a emissão de uma MP e até a votação pelo Congresso, e abre a janela da oportunidade para que o proponente perceba as reações à proposta apresentada. Os alarmes de incêndio podem vir da sociedade e de interesses organizados, não somente dos parlamentares.

O intervalo de tempo que o Congresso leva para apreciar a MP e a necessidade de reedição não é demonstração da ineficiência do parlamento, e sim de uma estratégia: ele vem em favor do Legislativo, pois permite colher manifestações e opiniões emitidas pela sociedade.

Lembra-se que a interpretação dos autores se refere ao período pré-2001, quando as MPs valiam por 30 dias, mas podiam ser reeditadas infinitas vezes, de modo a existir um “tempo elástico” para essa apreciação e a formulação dos ajustes necessários à aprovação.

Desse modo, a nova edição, quando trazia modificações, atendia a essas demandas e fazia parte dessa negociação entre os poderes, em uma negociação permanente em busca do ponto aceitável a todos. Quando este ponto era alcançado, a MP era convertida em lei.

> Nesse sentido, a alta taxa de reedição de MPs pode ser entendida como o resultado não da passividade, incapacidade ou desinteresse do Congresso em apreciá-las, mas, sim, como consequência de uma escolha racional da maioria parlamentar no que concerne à maneira mais eficaz de obter informações sobre seus efeitos. Posto de outra maneira, o atraso com que o Congresso decide sobre MPs é uma forma de ele adaptar-se às perdas decorrentes do agenciamento legislativo feito pelo Executivo e de maximizar o uso do seu escasso tempo (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 21).

Desta forma, os autores entendem que o uso de MPs pelo Executivo tem vantagens para o Legislativo, no que são seguidos por Negretto (2004). Amorim Neto e Tafner (2002) também salientam o fato de que questões com alto custo político e/ou de ordem técnica são deixadas para o Executivo tomar a dianteira, devido à fragilidade do conhecimento específico do colegiado sobre as temáticas. Em contrapartida, o Executivo possui uma ampla e qualificada máquina administrativa a sua mercê.

Por sua vez, Reich (2002) aponta as emendas às MPs como os meios pelos quais os parlamentares se beneficiam da maior capacidade técnica e informacional do Executivo, economizam tempo de trabalho. Ele indica que o Legislativo fiscaliza o modo como o governo se utiliza do poder constitucional de decreto e, se for o caso, corrige aquilo que se afasta de suas preferências.

O autor não as associa a confronto, e sim indica que fazem parte da atividade parlamentar, especialmente porque são as MPs que mais mobilizam a opinião pública aquelas que mais receberam emendas. Inversamente, as orçamentárias e relativas às políticas setoriais e técnicas recebem menos atenção dos parlamentares, pois não envolvem questões substantivas ou exigem domínio específico.

Em relação à governabilidade, e em contraste com as percepções da paralisia do parlamento, Cabral (2013) apresenta conclusões sobre o uso por parte dos parlamentares de emendas para a inclusão de temas nas MPs.

Ele afirma que há uma “prevalência de proposições originadas no Executivo sobre a agenda decisória do Legislativo” e que “[...] a tomada de carona em MPs, por exemplo, pode ser uma das poucas oportunidades para a participação dos congressistas na produção de políticas públicas” (CABRAL, 2013, p. 77). Portanto, sua visão é diametralmente oposta à de equivalência a uma ditadura.

Cabral (2013, p. 78) aduz, ainda, que é elevada a taxa de sucesso legislativo das propostas introduzidas por meio de MPs, sendo esse um dos motivos pelo qual elas não promovem a ingovernabilidade, muito pelo contrário. Trata-se de um

instrumento que ambos os lados (Executivo e Legislativo) aprenderam a utilizar para gerir a máquina pública de uma forma mais célere.

Em relação às MPs e à participação do Legislativo em sua formatação final, Jacobsen (2016) constatou que, no primeiro governo de Dilma, 67,5% receberam alteração pelo Congresso, e que, nos dois mandatos de Lula, a média foi de 61,3%. Esses dados demonstram que o Legislativo não é inerte à proposição pelo Executivo, realizada por meio de MPs, e que há campo de negociação entre os dois poderes.

A conclusão foi de que, embora as MPs sejam uma poderosa ferramenta de governabilidade, a análise mais minuciosa do uso delas nos primeiros 12 anos de mandatos do PT verificou que tal instituto não se trata de uma carta branca do Congresso ao presidente. O instituto das MPs é:

> Um meio pelo qual o Estado é dirigido, em especial em assuntos que demandam ações mais rápidas, como assuntos de ordem econômica. No mesmo diapasão, que o Legislativo utiliza de suas prerrogativas e trâmites institucionalmente estabelecidos para manifestar suas preferências, que muitas vezes são contrárias ou alternativas à vontade presidencial, o que se verifica tanto pela ocorrência dos PLVs como, e principalmente, pelos vetos (no período analisado, sempre parciais e não derrubados pelo parlamento). Assim, o cenário comprova que a utilização de MPs não se trata de uma usurpação de poderes do Legislativo pelo Executivo; antes é um cenário no qual o governo se vê obrigado a negociar, a formar coalizões e a buscar apoio (JACOBSEN, 2016, p. 157).

Almeida (2014) procurou dar ainda mais robustez à tese de que as MPs são instrumento de delegação do Legislativo para o Executivo. Ele afirmou que o uso delas em políticas públicas segue uma lógica, que denominou de “informacional” – seguindo a terceira linha interpretativa sobre o parlamento norte-americano, a informacional é concorrente da distributiva e da partidária, citadas no capítulo anterior.

Essa lógica é conceituada como a existência de “interesse dos congressistas em tomar decisões mais informadas e por fatores políticos que incentivam ou inibem a busca por informação” (ALMEIDA, 2014, p. 46). Ele argumenta que

> [...] o presidente tende a editar – e o Congresso a aceitar – uma política por meio de MP, em vez de PL, quando a matéria é menos complexa; o Executivo é capaz de ‘persuadir’ uma maioria parlamentar da qualidade da política proposta, o que ocorre quando ele tem preferência próxima da maioria ou desfruta de apoio popular; ou ainda uma maioria parlamentar tem urgência na votação da política. [...] A evidência não apoia as interpretações de que a MP é um instrumento antidemocrático e que o seu uso intenso implica prejuízo aos direitos decisórios dos parlamentares na produção de políticas públicas. Pouco mais de um quarto das medidas editadas (28%) tratou de questões rotineiras da administração pública federal. Quanto às demais, de

> potencial relevância político-partidária, o recurso à MP esteve sistematicamente condicionado ao interesse de uma maioria parlamentar, especialmente o de ter acesso à maior quantidade possível de informação para embasar a decisão legislativa (ALMEIDA, 2014, p. 46).

No entanto, essa lógica informacional faz com que, em outro trabalho, o autor (2018) considere que há relativamente pouco emendamento nas MPs, reputando-o como o principal motivo pelo qual esse instrumento prejudica o controle das políticas do Executivo, mais do que o impacto imediato que elas causam no *status quo*. Para ele, o processo de tramitação praticamente inviabiliza o adequado exame de políticas complexas:

> [...] prazo curto de deliberação (atualmente, de 120 dias), agravado pelo fato de o exame de mérito ser atribuição de comissão mista *ad hoc*, cuja composição não está vinculada à da comissão permanente com jurisdição sobre o tema da medida. Essas condições fazem com que o plenário tenha de decidir sobre MPs em condição de forte incerteza, implicando risco elevado de o resultado observado da política vir a ser muito diferente do desejado (ALMEIDA, 2018, p. 134).

Ainda assim, não se furta de dizer que existem "[...] sólidas razões teóricas e razoável evidência empírica para concluir que o uso de MPs na produção de políticas regulatórias segue uma lógica de delegação", bem como "[...] que sua elevada intensidade não reflete a ação unilateral do presidente, muito menos usurpação de prerrogativas do Congresso" (ALMEIDA, 2018, p. 157).

Na linha interpretativa da delegação há espaço, ainda, para visões claramente positivas a respeito das MPs. Oliveira (2019) é um exemplo: para a autora, elas trazem um novo equilíbrio na relação entre os poderes, aquele no qual inevitavelmente o Executivo é o principal legislador, mas o Legislativo não está inerte, ele contribui por meio de ajustes ou mudanças residuais realizadas a partir dessas iniciativas. Nas suas palavras:

> Na lógica da balança de poderes, executivo e legislativo concorrem para a elaboração normativa. É inevitável o protagonismo do governo, cabendo ao legislativo controlar a ação legiferante do executivo e se apropriar das iniciativas para assim colaborar na produção normativa. A medida provisória pode ser entendida como esse elemento de cooperação, uma aceleração do processo legislativo que força a entrada na pauta de determinados temas e favorece a integração entre executivo e legislativo em torno da agenda legislativa. Diante de sistema presidencialista multipartidário e na ausência de prerrogativas ao governo na discussão no parlamento, ela atua na superação dos entraves do processo legislativo e, como instrumento sui generis de proposição normativa, representa novo equilíbrio no

> compartilhamento da função legislativa entre governo e parlamento (OLIVEIRA, 2019, p. 237).

Nesse sentido, apesar do caráter institucional de iniciativa excepcional da MP – e que gera tantas interpretações contrárias à sua utilização ou que demandam comedimento na edição –, ela está há muito tempo incorporada ao ordenamento jurídico e à lógica decisória dos atores (Executivo e Legislativo) no cotidiano de funcionamento das entidades.

De tal modo que soam despropositadas determinadas leituras, que parecem voltadas ao passado e a uma idílica repartição de poderes, no qual legislar cabe exclusivamente ao parlamento. Elas não percebem que, sendo uma regra institucional, a MP será apropriada pelos atores – Executivo e Legislativo, em especial – e incorporada à dinâmica de ação. No caso específico, por meio da delegação e todas as condicionantes que esse instituto constitucional envolve, como a autonomia do Executivo e o monitoramento do Legislativo e a produção das correções que a maioria considerar desejáveis.

E a lógica geral seguida por esses atores é convergente, ainda que nem sempre isso implique similitude de interesses: a de se servir da MP para alcançar o mais amplamente, com menos custos e o mais rapidamente possível, os fins pretendidos, qual seja, uma determinada alteração do *status quo*.

* * * * *

O segundo capítulo relatou as características principais, definição, conceito, tratamento pela CF/1988 e tramitação das MPs no parlamento. Também discorreu sobre a MP como importante instrumento que participa e, ao mesmo tempo, promove a governabilidade do sistema político brasileiro. E, de igual forma, relatou os principais efeitos produzidos pelas mudanças institucionais que ela sofreu, bem como apresentou as duas principais interpretações sobre essa ferramenta (usurpação e delegação de poderes).

Verificou-se que a MP é norma legislativa de iniciativa privativa do Presidente; com validade em todo o território nacional desde a publicação, que é editada sem manifestação prévia formal do Legislativo. E que, desde a EC 32/2001, obedece a procedimentos e a trâmites no Congresso Nacional constitucionalmente regrados,

tendo em vista o prazo de sua vigência de 60 dias e a possibilidade de ser prorrogada uma única vez por igual período.

O próximo capítulo apresentará as questões metodológicas desta tese, delimitará a pesquisa e apresentará a metodologia utilizada no trabalho. Igualmente, ele discutirá os objetivos e as hipóteses da tese.

Capítulo 3
Pressupostos metodológicos da pesquisa

Os dois capítulos iniciais discorreram sobre as características das MPs, apresentaram o objeto de estudo da tese, bem como expuseram as discussões da Ciência Política a respeito do presidencialismo de coalizão e da governabilidade do sistema político, incluindo as MPs como importante instrumento de interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional.

Este capítulo inaugura uma nova fase da tese, aquela que compõe a contribuição específica da pesquisa. Ele discorre sobre o enunciado do problema, os objetivos, as hipóteses; e termina por descrever a metodologia aplicada. Subdivide-se em duas partes: delimitação da pesquisa e metodologia aplicada.

O texto foi desenvolvido como uma contribuição original, pois visa narrar o modo como se estrutura a tese e as principais decisões tomadas com vistas a definir seus elementos determinantes. No entanto, essas escolhas não foram fixadas em abstrato ou por livre pensamento, elas se basearam em investigações precedentes sobre o mesmo objeto.

3.1. Delimitação da pesquisa

O enunciado do problema, que impulsionou a pesquisa e que possibilita vislumbrar o seu horizonte epistemológico, é: como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional no que se refere às Medidas Provisórias apresentadas nos períodos de Lula, Dilma e Temer (2003-2018)?

Este é um enunciado preciso na definição do objeto de investigação, mas aberto no que tange à demonstração do que, em específico, a pesquisa busca analisar. Isso porque “interação estratégica” é expressão com muitos significados possíveis. No decorrer deste capítulo, será possível descrever mais pormenorizadamente o que ela contempla na perspectiva da tese.

De momento, pode-se antecipar que o enunciado diz respeito às diversas possíveis ações que o Executivo empreende ao editar MPs (a começar pela quantidade e, depois definir temáticas específicas, aportar importância e abrangência ao conteúdo), assim como as que o Legislativo desenvolve ao receber tais iniciativas (aprovar ou não, incluir emendas ou não, em um tempo determinado), em resposta

aos estímulos do governo. E, depois, conforme o caso, como o Executivo recepciona a atividade que o Congresso Nacional desenvolveu, ao sancionar ou vetar as MPs. E, por fim, também se for o caso, como o Congresso reage ao veto do presidente.

Esse vai-e-vem que contempla o uso e a avaliação da delegação contida na MP, com o incremento da contribuição de cada poder, apresentado em cada etapa possível da tramitação contempla o que se denominou de interação estratégica.

E, por derradeiro, o que é observado em cada etapa, a partir dos respectivos critérios de apreciação desenvolvidos pela tese – e a seguir apresentados – se agrega em uma apreciação de como essa dinâmica se desenvolveu no período como um todo e a cada ano, mandato e governo. Uma visão de conjunto, enfim.

O Objetivo Geral assim ficou definido: investigar como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional quanto às MPs apresentadas nos períodos de Lula, Dilma e Temer.

Ao total, são quatro Objetivos Específicos:

(1) Comparar as MPs apresentadas nos mandatos de Lula I e II, Dilma I e II, e Temer no que tange ao Quantidade, à Temática e à Relevância.

(2) Comparar o modo como as MPs foram apreciadas pelo Congresso Nacional nos cinco mandatos em estudo no que se refere a: Resultado, Tempo, Emendas e Deliberação.

(3) Investigar a receptividade pela Presidência (Decisão e Tipo de Veto) das MPs alteradas após o trâmite no Congresso nos cinco mandatos.

(4) Analisar o cenário identificado, apontando algumas justificativas para o quadro.

A Hipótese Geral da pesquisa é: houve diferenças na interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional nos cinco mandatos desses três presidentes no que se refere a: Quantidade, Temática, Relevância, Resultado, Tempo, Emendas, Decisão, Tipo de Veto e Deliberação nas Medidas Provisórias apresentadas pela Presidência. Apesar de utilizar tantos indicadores, essa diferença pode ser agregada por meio de um ranking, a partir do qual é viável hierarquizar a performance dos mandatos analisados.

As Hipóteses Específicas do trabalho são quatro:

(1) Dentre os mandatos em análise, Temer foi quem obteve índices mais favoráveis. Ele apresentou mais MPs, mais MPs relevantes; houve mais aprovações,

ocorridas em menos tempo de tramitação e com menos alterações; assim como houve mais sanções, menos vetos e menos derrubada de vetos.

(2) Dilma II foi o mandato que apresentou, em termos relativos, índices menos expressivos no que se refere à interação político-estratégica entre a Presidência e o Congresso: houve menos quantidade de MPs, menos MPs relevantes, receberam menos aprovações e mais emendas, tiveram mais tempo de tramitação, sofreram menos sanções, ocorreram mais vetos e mais vetos derrubados.

(3) Os mandatos de Lula apresentaram resultados medianos entre os de Dilma e o de Temer.

(4) As temáticas das MPs apresentadas nos cinco mandatos em análise foram diferenciadas: Lula I e II teve como destaque a social, enquanto Dilma I e II e Temer se utilizaram mais da temática econômica.

Importante destacar que as hipóteses específicas seguem a Hipótese Geral e demais aspectos do trabalho. Elas se basearam em estudo anterior (JACOBSEN, 2016), que analisou os mandatos de Lula I, Lula II e Dilma I, e que demonstrou melhores resultados em sede de MP no início de cada mandato – como Temer teve somente três anos de governo, considerou-se que ele teria os melhores resultados que os demais, que tiveram oito e seis anos de mandato. E as classificações de Lula I e Lula II foram pré-estabelecidas logo após de Temer, também devido ao estudo já realizado, cujos resultados apontaram que esses mandatos apresentaram indicadores melhores do que o mandato de Dilma.

Agrega-se a percepção sobre como se desenvolveram as relações Executivo-Legislativo nos mandatos de Dilma II e Temer, os quais se distinguem dos anteriores por serem permeados por circunstâncias especiais decorrentes do processo de *impeachment*.

A perspectiva é da ocorrência de um efeito pendular: erosão das relações entre os dois poderes em Dilma II e reconciliação no governo Temer, cujos resultados se refletem na tramitação das MPs. Em suma: há uma percepção sobre a interação estratégica subjacente às hipóteses desta tese e que está teoricamente orientada.

3.2 Metodologia aplicada

O estudo tem as MPs como unidade de análise, estruturadas em duas categorias:

(1) Mandato (Lula I e II, Dilma I e II, Temer, totalizando cinco);

(2) Governo (três alternativas: Lula e Dilma, que reúnem os dois mandatos de cada um, mais Temer, que corresponde ao seu único período).

Há nove variáveis diretamente relacionadas às MPs: (1) Quantidade, (2) Temática, (3) Relevância, (4) Resultado, (5) Tempo, (6) Emendas, (7) Decisão, (8) Tipo de Veto, e (9) Deliberação.

Como medida de controle – e seguindo ponderações da literatura –, as MPs foram diferenciadas entre gerais e de cunho orçamentário. Esse recorte foi promovido para testar se a consideração em particular das orçamentárias resultaria em outras evidências que pudessem explicar o quadro geral produzido pelas análises descritivas em que são consideradas todas as MPs editadas.

O quadro que segue sintetiza as informações sobre as categorias e as variáveis da tese.

Categorias	Variáveis	Definição das variáveis
1Mandato 1.1 Lula I: 01/01/2003 a 31/12/2006 1.2 Lula II: 01/01/2007 a 31/12/2010 1.3 Dilma I: 01/01/2011 a 31/12/2014 1.4 Dilma II: 01/01/2015 a 12/05/2016 1.5 Temer: 12/05/2016 a 31/12/2018 2 Governo 2.1 Lula 01/01/2003 a 31/12/2010 2.2 Dilma 01/01/2011 a 12/05/2016 2.3 Temer: 12/05/2016 a 31/12/2018	V1-P Quantidade	N, sendo uma unidade para cada MP.
	V2-P Temática	É o tema predominante de cada MP. 1 Administrativa 2 Social 3 Econômica 4 Jurídica
	V3-P Relevância	Cruzamento entre quantidade de emendas recebidas e de artigos da MP. O critério de definição, se necessário, é a análise de abrangência com base na ementa. 1 Alta 2 Média 3 Baixa
	V1-C Resultado	Quantidade do posicionamento do Congresso, sendo um para cada MP. 1 Aprovada ou convertida em lei 2 Não aprovada 2.1 Revogada 2.2 Rejeitada 2.3 Sem eficácia ou com vigência encerrada 2.4 Prejudicada
	V2-C Tempo	Unidade de tempo (dias) entre as datas de publicação no DOU e da votação final no parlamento. 1 Média de tempo 1.1 Menor média de tempo 1.2 2ª menor média de tempo 1.3 Média de tempo 1.4 2ª maior média de tempo 1.5 Maior média de tempo 2 Classificação por fração de tempo (quantidade de dias) 2.1 Até 60 dias 2.2 De 61 a 90 dias 2.3 De 91 a 120 dias
	V3-C Emendas	Alteração (emenda) que cada MP aprovada sofreu. 1 Não alterada 2 Alterada
	V4-P Decisão	Quantidade de PLV, conforme a decisão presidencial, sendo uma unidade para cada decisão. 1 Sanção 2 Veto
	V5-P Tipo de Veto	Quantidade de PLV com veto, sendo uma unidade para cada PLV, conforme o tipo. 1 Parcial 2 Total
	V4-C Deliberação	Quantidade de vetos derrubados pelo Congresso, sendo uma unidade para cada PLV.

Fonte: Elaboração própria

LEGENDA: V1-P (1ª variável da Presidência), V2-P (2ª variável da Presidência), V3-P (3ª variável da Presidência), V1-C (1ª variável do Congresso), V2-C (2ª variável do Congresso), V3-C (3ª variável do Congresso), V4-P (4ª variável da Presidência), V5-P (5ª variável da Presidência), V4-C (4ª variável do Congresso).

Quadro 3.1 – Categorias e variáveis da tese

A categoria **Mandato** se refere aos períodos presidenciais. Em condições normais, eles correspondem a quatro anos, com início em 1º de janeiro de um ano e término em 31 de dezembro do último ano do período.

No entanto, isso não se verificou no recorte temporal delimitado (1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2018), correspondente a 16 anos e a presumidos quatro mandatos. Na prática, por conta do *impeachment* sofrido por Dilma, ao longo do seu segundo período presidencial, houve cinco mandatos nesse período.

O primeiro mandato de Lula ou Lula I vai de 01/01/2003 a 31/12/2006; o segundo mandato de Lula ou Lula II, de 01/01/2007 a 31/12/2010; o primeiro mandato de Dilma ou Dilma I se desenvolve de 01/01/2011 a 31/12/2014. Estes foram cumpridos como o previsto constitucionalmente, completando os quatro anos correspondentes.

O segundo mandato de Dilma ou Dilma II ocorreu de 01/01/2015 a 12/05/2016 (data em que foi afastada do cargo), tendo compreendido um ano, quatro meses e 12 dias. O mandato de Temer ou, simplesmente, Temer transcorreu de 12/05/2016 (data em que assume como presidente interino) a 31/12/2018, alcançando dois anos, sete meses e 20 dias.

Cabe observar que, no presente estudo, considera-se que o mandato de Dilma II termina na data em que ela foi afastada do cargo (12/05/2016), ainda que, naquela oportunidade, tenha sido por um período temporário de 180 dias e houvesse a possibilidade de retorno – não confirmada –, caso ela fosse absolvida no processo de *impeachment*. A motivação é porque foi nessa ocasião que ela perdeu a possibilidade de ter iniciativa legislativa (editar MP, mais especificamente).

No mesmo dia, Temer a substituiu e passou a ter a possibilidade de apresentar projetos legislativos na condição de presidente interino. Sabe-se que, oficialmente, foi apenas em 31/08/2016, com a aprovação definitiva do *impeachment* pelo Senado, que terminam e iniciam os mandatos acima reportados. Contudo, não é este o dia em que, para a tese, ocorreu a passagem de uma gestão à outra.

A categoria **Governo** é o agregado dos mandatos do mesmo presidente, quando desenvolvidos sequencialmente. O governo Lula é a junção dos dois mandatos que ele exerceu, ou seja, Lula I (2003-2016) e Lula II (2007-2010). O mesmo se dá com o governo Dilma, que corresponde a Dilma I (2011-2014) mais Dilma II (2015-2016). E o governo Temer compreende o único mandato que ele exerceu e que, como se sabe, foi mais curto do que um quadriênio constitucional (2016-2018).

Outro foco de análise se dá por ano de mandato de cada presidente. Nesse caso, Lula teve oito anos de exercício da presidência; Dilma, seis anos (considerando um ano completo o seu último mandato, mais o segundo ano que durou poucos meses devido ao processo de impedimento); Temer, três anos (também ponderando que o primeiro período não correspondeu a um ano do calendário civil, mas foi de, aproximadamente, sete meses).

No total, tem-se 17 períodos de análise. Considerando o calendário civil, o período de 2003 a 2018 compreende 16 anos, mas, analiticamente, houve esse acréscimo porque tanto Dilma quanto Temer governaram em 2016.

Em outros termos: tanto o Ano 2 de Dilma II quanto o Ano 1 de Temer correspondem ao mesmo ano do calendário, mas foram contabilizados como se cada um compusesse um período de 365 dias. Eles foram assim considerados para manter a equidade entre os critérios. Por fim, lembra-se que Dilma II não teve terceiro e quarto anos de governo, e o governo Temer teve somente três anos de duração[1].

O quadro abaixo sistematiza as informações.

Ano/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
1	2003	2007	2011	2015	2016
2	2004	2008	2012	2016	2017
3	2005	2009	2013	-	2018
4	2006	2010	2014	-	-

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3.2 – Anos respectivos de cada mandato (Brasil, 2003-2018)

Importante destacar quanto às variáveis Quantidade, Temática e Resultado que, para contextualizar as análises feitas, os resultados dos dados de ambas as variáveis são comparados com períodos anteriores, seja aquele existente desde a promulgação da CF/1988, seja aquele advindo da EC 32/2001, que foi quando as MPs passaram por novas configurações, até, é claro, alcançar a data inicial desta pesquisa (1º jan. 2003). Essa comparação recupera e atualiza aquela realizada em pesquisa precedente (JACOBSEN, 2016).

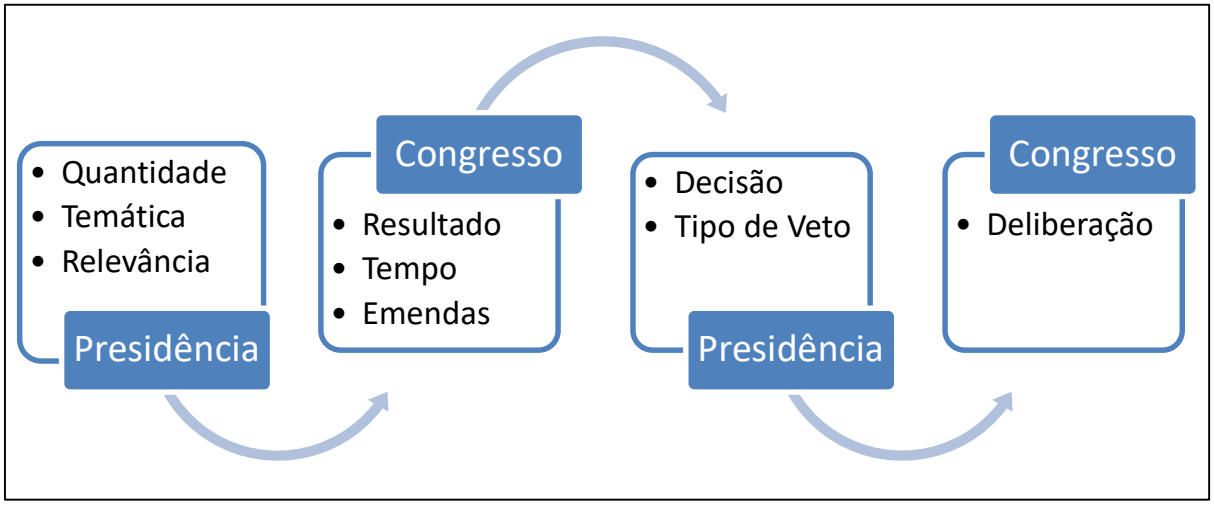
Nas demais variáveis, não mais serão efetuadas comparações com anos anteriores a 2003, pois o foco está em efetuar comparativos (ou cruzamentos) dos

[1] A última MP publicada por Dilma II foi em 11 de maio de 2016, no penúltimo dia de mandato. A primeira MP emitida por Temer, em 12 de maio de 2016, data em que ascendeu à Presidência, conforme o critério adotado pela tese. Ou seja, pode-se dizer que os governos terminaram e começaram tendo editado MPs.

dados entre as variáveis já estudadas, possibilitando uma análise mais aprofundada do assunto quanto aos mandatos amostrais.

Ainda, em relação às variáveis, elas abarcam todo o processo de desenvolvimento de uma MP: desde a sua origem na Presidência (Quantidade, Temática e Relevância), perpassando a tramitação no Congresso Nacional (Resultado, Tempo e Emendas) e, quando ocorrer a aprovação, o retorno à Presidência para decisão (Decisão e Tipo de Veto) e, eventualmente, novo encaminhamento ao Congresso (Deliberação).

O fluxograma a seguir o resume:



Fonte: Elaboração própria

Figura 3.1 – Fluxograma das variáveis

As três primeiras variáveis, que estão identificadas como referentes à Presidência, são trabalhadas no Capítulo 4.

A **V1-P**, que se refere ao **Quantidade** de MPs, é a primeira variável, e se relaciona com a atividade formalmente autônoma do Executivo, que define livremente a quantidade de MPs que vai editar. Ela é catalogada por governo, mandato e ano.

Após a contagem, fez-se a classificação de cada uma por data de publicação no Diário Oficial da União (data do início de sua vigência) e também a comparação com o período que compreende cada governo.

No caso das informações dos períodos de Lula I e II e Dilma I foram recuperados os dados constantes em trabalho anterior, a dissertação apresentada no PPGCPol-UFPel (JACOBSEN, 2016). Quanto aos mandatos de Dilma II e Temer, os

dados foram coletados nos sites da Câmara dos Deputados (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021) e da Presidência da República (BRASIL. PLANALTO, 2021).

A **V2-P**, referente à **Temática**, também se relaciona a uma ação de escolha do presidente, que decide o conteúdo (ou tema/assunto principal) da MP.

Para determinar o tema predominante de cada MP, foi adotado o padrão de classificação formulado pelo Senado Federal, que estava disponível em seu website oficial utilizado em trabalho anterior (JACOBSEN, 2016)[2]. As fontes para essa variável, além das duas citadas acima, também incluem os sites da Câmara dos Deputados (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021) e da Presidência da República (BRASIL. PLANALTO, 2021).

O modelo de classificação é, portanto, previamente definido, oriundo do Poder Legislativo. Ele as divide em quatro tipos: (1) Administrativa, (2) Social, (3) Econômica e (4) Jurídica.

Frisa-se que a classificação se baseia no tema predominante como uma forma de operacionalização, mas não se desconhece que uma MP pode abordar mais de um tema, trazer determinações que abrangem e/ou têm impacto em mais de uma das áreas de classificação ou, simplesmente, conter determinações que versam sobre questões aparentemente desconexas com o seu objeto (os chamados “jabutis”, como abordado no Capítulo 2).

Foi promovida apenas uma alteração na classificação do Senado: nove MPs consideradas de temática orçamentária figuravam como Social (sete) e Jurídica (duas). O critério adotado pela equipe do Senado foi alocar essas MPs na área do(s) órgão ao qual os recursos orçamentários se referiam, quando se destinavam apenas a um órgão ou todos os beneficiários da MP pertenciam a uma área comum. E alocar como Econômica, quando a MP contemplava órgãos de diversas áreas. A tese não concordou com esse critério e preferiu classificar todas as MPs como orçamentárias. Desse modo, essas nove MPs foram realocadas.

A tipologia acima referida é semelhante às utilizadas em estudos de referência sobre MPs, como os de Figueiredo; Limongi (1997), Limongi; Figueiredo (2003) e Amorim Neto; Tafner (2002). Os primeiros, no artigo de 1997, dividem-nas em cinco

---

[2] Esse modelo estava disponível no site do Senado quando foi elaborada a dissertação. Por ocasião da classificação das MPs nos anos de 2015 e 2018, para complementar os dados para a tese, ele não estava mais disponível, pois o site foi reformulado. Contudo, como as MPs dos anos de 2003 a 2014 já estavam classificadas conforme os critérios do Senado, foi possível os replicar para as 203 MPs emitidas pós-2014.

áreas: (1) administrativa; (2) social; (3) econômica; (4) político-institucional; (5) homenagens (sendo que esta possui apenas um caso). Esse padrão foi replicado por Vasconcellos et al. (2020). No texto de 2003, Figueiredo e Limongi acresceram a categoria orçamentária, decorrentes da divisão da área econômica, construindo uma tipologia formada por seis alternativas.

Já Amorim Neto e Tafner (2002) se servem de três categoriais: (1) econômica (diferenciada internamente entre orçamento e finanças, regulação econômica; preços e salários; impostos, outras); (2) administração (subdividida em pessoal e organização; reforma do Estado); (3) outras.

Santos e Almeida (2011, p. 105) preferiram um modelo quádruplo, composto por matérias: (1) administrativas; (2) finanças públicas; (3) econômicas; (4) sociais. Almeida (2014) as classifica no que denomina de "grandes temas": (1) administrativo; (2) econômico; (3) social, os quais são depois desdobrados em alguns subtemas.

Cunha (2011) produziu uma tipologia que mescla as anteriores, pois há quatro tipos: os mesmos de Amorim Neto e Tafner (2002) mais a categoria social. Darrieux (2015), ao analisar MPs e PLs, opera com seis temas, que são os mesmos de Almeida (2014), acrescido de: orçamentária, político-institucional e homenagem.

Beatriz Silva (2019, p. 36) preferiu dividir as MPs em: (1) orçamentária; (2) social; (3) econômico-financeira; (4) jurídica. Por sua vez, Michéias (2020, p. 54-56) opera com seis categorias: (1) política e administração; (2) economia/tributário; (3) cidades e transportes; (4) trabalho, previdência e assistência; (5) educação, cultura e esportes; (6) outras.

Consideram-se esses modelos como suficientes para distinguir as MPs, ao definirem grandes áreas temáticas, não sendo necessárias mais especificações. Outros autores optaram por tipologias mais detalhadas[3], o que produz ganhos

[3] Abramovay (2010) se utiliza de 12 áreas: (1) crédito; (2) pessoal; (3) finanças; (4) organização administrativa; (5) salário mínimo; (6) programas sociais; (7) infraestrutura; (8) tributação; (9) previdência social; (10) segurança pública; (11) atividade econômica; (12) outros. Já Barroso (2012) divide as MPs em 13 temas: (1) tributo/economia; (2) administração pública; (3) comércio; (4) educação; (5) saúde; (6) assistência social; (7) segurança; (8) trabalho; (9) energia; (10) direitos civis; (11) feriados; (12) transporte; (13) não identificado pela ementa. Outros trabalhos, que incluem PLs e MPs, são ainda mais específicos: Sudano (2018) se utiliza do *Comparative Agendas Project*, em um modelo que localizou 19 áreas (macropolíticas), as quais se subdividem em diversos temas (políticas setoriais). Andrade (2021) segue modelo semelhante, tendo identificado 21 áreas. Por sua vez, Santos (2011) trabalha com 43 áreas temáticas.

informacionais, porém se avalia que ao custo de excessiva fragmentação e da consequente dificuldade para produzir relação com outras variáveis[4].

No modelo adotado pela tese, as MPs são enquadradas em cada temática conforme o padrão discriminado a seguir e que, repete-se, é aquele formulado pelo Senado Federal, com a já indicada adaptação pontual.

A temática Administrativa engloba assuntos relacionados a: servidores públicos e administração pública, órgãos públicos, licitações e contratos, servidores públicos e organização político-administrativa do Estado.

A temática Social se refere a: previdência social, saúde, educação, trabalho, emprego, comunicações, desenvolvimento social, meio ambiente, direitos humanos e minorias, ciência, tecnologia e informática, combate a forme, desporto e lazer.

A terceira temática, que é a Econômica, se relaciona a: tributação, planejamento e orçamento, política econômica e sistema financeiro, recursos hídricos, viação e transportes, minas e energia, indústria e comércio, desenvolvimento regional, agricultura, pecuária e abastecimento, pesca e agricultura.

Finalmente, a temática Jurídica abarca: direito penal e processual penal, segurança pública, direitos políticos, nacionalidade e cidadania, direito civil e processual civil, relações internacionais.

Ainda em relação à temática, cabe ponderar sobre a decisão metodológica tomada por vários trabalhos de excluir da análise as MPs orçamentárias – o que, em muitos deles, é extensivo aos PLs e às leis de mesmo tema. A fundamentação para o modo como as consideram se baseia em dois argumentos, sendo um de cunho estrutural e parâmetro para o outro, que é mais pragmático.

A primeira alegação encontra síntese no que afirma Abramovay (2010, p. 76):

> [...] o tema orçamentário não tem o caráter amplo de normal geral e abstrata que se relaciona com a atividade legislativa. O papel do Congresso no orçamento deriva muito mais da sua atividade de fiscalização do Poder Executivo do que da atividade legislativa propriamente dita.

Ela é convergente com a visão de Nunes (2011), referida no Capítulo 1, que não as considera “lei” no sentido material, pois são “autorizações administrativas” – por extensão, as MPs com essa temática também o seriam. Assim, apenas cumpririam

[4] Uma exceção é o trabalho de Cabral (2013). Ele distingue as MPs em 28 temas. Porém, essa especificação é relevante para o propósito da pesquisa, que é identificar a inclusão de “jabutis”.

uma exigência constitucional, mas não envolveriam a opção por *policies* e tampouco seriam objeto de deliberação (escolha entre diferentes alternativas de ação política).

O desdobramento do raciocínio ainda evidencia a grande vantagem estratégica dessas medidas, pois se tratam de prerrogativas exclusivas do presidente. Ou seja, não bastasse a ausência de conteúdo efetivo, essa peculiaridade as afasta ainda mais do debate público, reduz a autonomia dos parlamentares e não os motiva a se engajarem na apreciação da proposta[5], como já havia ponderado Reich (2002) e concorda Almeida (2014).

É nessa linha que argumenta Melo (2016, p. 117):

> É preciso ter em mente que o fato de os parlamentares não poderem propor esse tipo de projeto afeta os cursos de ação disponíveis aos congressistas no momento da apreciação das proposições. Isso porque, caso rejeitem uma determinada proposição desse tipo, não é possível aos deputados propor um projeto alternativo, ou apreciar alguma outra proposição sobre o tema que já tramite no Congresso e seja de origem parlamentar. Destarte, a alternativa mais viável para influenciar o processo orçamentário seria por meio de emendamento. Ademais, grande parte das proposições orçamentárias tratam de abertura de credito, a simples rejeição deste tipo de medida pode significar uma ação impopular para na visão dos deputados, os quais prefeririam ter seu nome vinculado à concessão de recursos do que à contenção dos mesmos.

A segunda alegação lembra que, em decorrência da natureza apontada acima, elas são corriqueiramente aprovadas, não costumam receber emendas e, ainda que venham a ser rejeitadas ou a perderem a vigência sem que haja deliberação, são fato consumado.

Ou seja, produzem os efeitos pretendidos pelo Executivo, já que os recursos são gastos tão pronto a MP é editada. Logo, elas são eficientes para os interesses do governo, independentemente do resultado alcançado na tramitação (LIMA, 2007, cap. 3; ROCHA, 2009; OLIVEIRA, 2019, p. 343).

É o que afirma Santos (2011, p. 28, nota 7): “pouca ou nenhuma participação [do Congresso] é esperada nesse tipo de legislação [...]. De forma mais ampla, a maior

---

[5] Tal crítica negligencia que os recursos orçamentários são utilizados para efetivar políticas públicas e também podem ser objeto de polêmicas, embora, de fato, não sejam propriamente uma política pública. Enfim, no mínimo indiretamente, os recursos orçamentários possuem conteúdo político. Os embates nesse campo, ainda que menos comuns do que em outros, mostram que os parlamentares assim os percebem e, por conseguinte que essa visão que os considera indiferentes às MPs orçamentárias não corresponde a como se desenvolvem as disputas políticas. Por exemplo, a ADI que subsidiou a decisão do STF de 2008 que considerou inconstitucional uma MP dessa ordem foi movida pelo PSDB.

parte de tudo que [é] editado por esse tipo de legislação não passam de verbas já empenhadas para o custeio da máquina pública".

Por consequência, é alegado que incluir essas iniciativas na análise vai distorcer os resultados: a taxa de sucesso será mais elevada, o percentual de PLV cairá, assim como o de vetos. De igual forma, elas "puxam para cima" o índice daquelas de temática Econômica.

Como corolário desses dois argumentos, muitos autores optam por excluir as MPs orçamentárias[6]. Abramovay (2010) reconhece que elas obedecem a uma dinâmica distinta – inclusive têm fundamentação em outro artigo da CF/1998, o art. 167, e não no art. 62 –, mas faz uma opção menos radical: ele as considera no conjunto das MPs, assim como as retira desse total. Portanto, trabalha com os dois cenários.

A tese optou por seguir o caminho de Abramovay (2010). Ou melhor, incluiu sempre as MPs orçamentárias, mas se permitiu testar os dados com a exclusão delas, de modo a verificar se alteram algumas das tendências verificadas.

O raciocínio adotado é o seguinte: excluir as MPs orçamentárias vai produzir um cenário distorcido em relação ao conjunto daquelas emitidas – pois, de fato, elas são MPs editadas e se tratam de recursos efetivamente extraordinários, são o meio determinado constitucionalmente para que sejam autorizados –, motivo pelo qual devem ser consideradas; entretanto, é possível testar o viés que elas eventualmente podem trazer aos dados, notadamente no que tange ao Quantidade e ao Resultado.

As fontes para a busca (e exclusão) das MPs orçamentárias são Jacobsen (2016), Limongi e Figueiredo (2003) referente à Lula I e II e Dilma I, e o site da Presidência da República (BRASIL. PLANALTO, 2021) para Dilma II e Temer.

A **V3-P**, que é a **Relevância**, embora abarque também ações do Congresso (pois a quantidade de emendas que cada MP recebeu faz parte do critério de classificação), foi vinculada à Presidência, já que a quantidade de artigos é definida na sua origem, bem como a ementa que determina a abrangência de cada MP, se necessário, também é definida pela Presidência.

Ela corresponde ao grau de importância da modificação no *status quo* que a iniciativa realiza. Trata-se de uma variável qualitativa, construída pela tese, porque não bastava coletar o dado bruto e distribuir as MPs pelas categorias previamente

---

[6] É o caso de, por exemplo: Santos (2010); Santos (2011); Santos; Almeida (2011); Freitas (2013); Almeida (2014, 2018); Bedritichuk (2016); Mello (2016); Ferreira (2019).

definidas ou apropriar-se de um modelo existente, como no caso das duas anteriores. A classificação dependeu da definição de critérios e do levantamento ou da análise dos dados em cada uma delas.

A literatura jurídica procura delimitar os conceitos indeterminados de relevância e urgência – requisitos básicos para a edição de uma MP –, e costuma interpretar que, dada a excepcionalidade intrínseca a esse tipo de iniciativa, ela só deveria ser publicada quando houvesse alta relevância (e grande urgência). Nas palavras de Clève (2011, p. 89-90),

> possui relevância aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível, fundamental ou indispensável. [...] a relevância autorizadora da deflagração da competência normativa do Presidente da República não se confunde com a ordinária, desafiadora do processo legislativo comum. Trata-se, antes, de relevância extraordinária, excepcional, especialmente qualificada, contaminada pela contingência, acidentalidade, imprevisibilidade.

Por tudo o que já foi narrado nos capítulos anteriores, sabe-se que a realidade não se apresenta da forma como normatiza o autor. Estudos como o de Almeida (2014, p. 17) indicam que as MPs tratam preponderantemente de questões orçamentárias e administrativas corriqueiras, ainda que os planos econômicos pós-1988 tenham todos sido implementados por meio de MPs[7]. Por conseguinte, há espaço para distinguir as MPs, conforme o impacto que pretendem produzir no ordenamento jurídico nacional.

Nessa senda, a tese procurou classificar cada MP, segundo três graus de relevância: (1) Alta, (2) Média, e (3) Baixa. Não há qualquer intenção de, assim, demonstrar o não cumprimento dos requisitos constitucionais de certas MPs. A intenção é efetivamente as classificar e distinguir conforme essa variável, com vistas a testar a capacidade explicativa que elas têm para identificar as motivações pelas quais foram editadas e receberam o tratamento correspondente no parlamento.

---

[7] Isso não quer dizer que as MPs sejam todas desimportantes, e sim que as "grandes" questões não são apresentadas como tal. Para complementar o raciocínio do autor: ele compara as opções do presidente de encaminhar uma iniciativa por MP ou por PL, e pondera que, em teoria, a primeira deveria ser sempre o meio escolhido, pois tem várias vantagens estratégicas (vigência imediata, em especial). No entanto, verifica que as iniciativas mais complexas e que alteram mais profunda e amplamente o *status quo* costumam ser protocoladas como PL, em razão do interesse que despertam e das divisões de preferência que abarcam entre os parlamentares. O autor fundamenta a afirmativa na teoria informacional: as "desvantagens" do PL frente à MP são a sua fortaleza nesses casos, pois ele precisa ser analisado em um tempo indefinido, necessariamente passa por comissões permanentes (a não ser se tramitar em urgência constitucional), o que "[...] permite ao plenário obter informações adicionais sobre os efeitos da política e, assim, reduzir ainda mais a sua incerteza e, por conseguinte, a perda informacional" (ALMEIDA, 2014, p. 24).

O enquadramento foi obtido pela conjugação de dois critérios e a inserção de um terceiro, se necessário. O primeiro foi a quantidade de artigos que a MP continha ao ser editada[8], tendo como opções: (a) de um a cinco, relevância baixa; (b) de seis a 20, média; (c) 21 ou mais, alta. O segundo residiu na quantidade de emendas que ela recebeu[9], cuja escala foi: (a) até 30, relevância baixa; (b) de 31 a 60, média; (c) 61 ou mais, alta.

Ressalva-se que cada emenda recebida foi contabilizada uma única vez, independentemente da quantidade de dispositivos que ela pretendia alterar. Nesses termos, a operacionalização se distingue daquela de Freitas (2013), não por discordância, mas sim porque os propósitos analíticos de cada pesquisa eram diferentes e o escolhido pela tese foi considerado suficiente para as suas necessidades.

Quando os resultados dos dois critérios narrados acima coincidiram, eles consagraram a classificação final da MP. Quando isso não aconteceu – o que se verificou em cerca de 42% das MPs –, foi mobilizado o terceiro critério, utilizado para solucionar esses impasses por ser menos objetivo do que os anteriores.

Trata-se da abrangência (ou nível de agregação ou de generalidade) da MP, concebida nos termos propostos por Amorim Neto e Santos (2002, p. 96-97; 2003, p. 666) e Ricci (2003, p. 706). A operacionalização se deu pela leitura da ementa. Foi analisado se ela atinge um setor ou uma região específica, o que indicaria menor relevância; mas se a ementa se direciona, de forma geral, a todos os entes federativos ou todas as pessoas, a sua abrangência foi considerada alta. A classificação como média implica abranger mais de um setor ou região específica.

Basicamente, se a classificação apontava para a relevância menor, a opção foi enquadrar a MP no menor nível da escala em que havia divergência nos dois critérios anteriores (1, se 1-2 ou 1-3; 2, se 2-3). Ao inverso, se ela foi considerada de maior relevância, o resultado pendeu para o nível acima (2, se 1-2; 3, se 2-3 ou 1-3).

---

[8] Esse critério foi adotado por Santos; Almeida (2011, p. 105-106); Almeida (2014, p. 31) e Silva, A. (2015, p. 113-114). Contudo, eles o operacionalizaram como um valor contínuo, e não escalar. Assim, utilizaram o logaritmo natural do número absoluto de artigos da proposição como uma proxy de "complexidade" da MP, o equivalente ao que se está denominando de "relevância".

[9] Silva, A. (2015, p. 114) o utilizou, tendo o operacionalizado como o logaritmo natural do número absoluto de emendas oferecidas a essas proposições. Melo (2016, p. 58) também se serviu desse critério, mas ele o apresenta de um modo menos claro: "o número de deputados que apresentam emendas a um projeto como proxy do interesse parlamentar".

As fontes para a busca dos dados dessa variável Relevância são os sites da Câmara dos Deputados (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021) e da Presidência da República (BRASIL. PLANALTO, 2021) e do Senado (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2021).

As próximas três variáveis (Resultado, Tempo, Emendas) estão relacionadas à tramitação da MP no Legislativo e são desenvolvidas no Capítulo 5.

A quarta variável da tese, ou **V1-C**, relaciona-se a uma ação fruto do trabalho do Congresso, pois o **Resultado** diz respeito ao que ocorreu com a MP após trâmite no parlamento (nas duas casas ou, conforme o caso, apenas na Câmara dos Deputados[10]). Essa análise possibilita verificar, ao final, a quantidade de aprovações e de desaprovações das MPs editadas em um ano, mandato ou governo, sendo contabilizada uma unidade para cada aprovação/desaprovação de MP.

A aprovação ocorre quando o Congresso Nacional considera que a MP cumpre as condições para ser convertida em lei, sejam os requisitos constitucionais de relevância e urgência, sejam em suas determinações materiais e específicas. E a não aprovação se dá quando ela é revogada, rejeitada, prejudicada ou foi considerada sem eficácia/vigência encerrada.

As quatro últimas classificações, configuram o mesmo cenário e, por isso, podem ser reunidas. Em termos práticos, elas têm o mesmo efeito: a alteração do *status quo* vigente pretendido pelo presidente, não conversão em lei e perda do efeito, passado algum tempo[11].

Nesse caso, utilizou-se a classificação de Da Ros (2008a, p. 147), que reuniu o resultado das MPs em duas categorias: “sucesso” e “fracasso” presidencial. A primeira implica as que não “haviam sido obstaculizadas pelo poder Legislativo”. E as revogadas, rejeitadas, prejudicadas e sem eficácia formam a segunda subcategoria.

Contudo, no presente trabalho, a nomenclatura foi alterada para “aprovada” e “não aprovada”, pois o sucesso ou o fracasso de MPs não se limita somente aos resultados provenientes do Congresso, mas da leitura de todas as variáveis da tese e seus resultados, conforme a interpretação fundamentada nos Capítulos 1 e 2.

---

[10] Uma MP que é rejeitada, retirada, prejudicada ou que perde eficiência quando tramita na Câmara não é encaminhada à apreciação do Senado.

[11] É importante lembrar: normalmente, não significa a anulação dos efeitos que ela produziu enquanto esteve vigente (aliás, essa anulação quase nunca aconteceu). E, como já foi apontado e será evidenciado na continuidade do trabalho, isso pode ser suficiente para que ela atinja os objetivos pelos quais foi editada.

Após essa classificação inicial, as MPs não aprovadas são estudadas, tendo em vista os quatro possíveis resultados que elas podem ter no Congresso, o que possibilita análises mais aprofundadas sobre o porquê não foram acatadas.

Evidencia-se, ainda, que para as variáveis subsequentes ao resultado, é como se a não aprovação retirasse essas MPs do banco de dados. Ou seja, elas deixam de compor o total de casos analisados, cuja apreciação incide exclusivamente sobre as aprovadas.

N	Resultado das MPs	Conceito
1	Aprovada	Foi (ou tem o condão de ser) transformada em lei por meio da aprovação nas duas casas do Congresso Nacional.
2	Não aprovada	Indica o inverso da anterior: não foi acatada para ser convertida em lei.
2.1	Revogada	Legislativo retira expressamente a validade da MP pela aprovação de lei que versa sobre as mesmas questões e/ou quando o Executivo o faz, ao editar nova MP.
2.2	Rejeitada	Considerada que não contém os pressupostos constitucionais de relevância e urgência ou foi desaprovada no mérito.
2.3	Sem eficácia ou com vigência encerrada	Não foi convertida em lei no prazo constitucional de validade, tendo seu prazo de vigência encerrado.
2.4	Prejudicada	Teor é votado pelo Congresso em outro processo legislativo que não o da MP em pauta.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3.3 – Possíveis resultados das MPs e seus conceitos

Esclarece-se, ainda, que o ano utilizado pela pesquisa para a classificação da MP é o de sua edição (assim como nos quesitos anteriores), e o resultado é associado a tal data, ainda que ele tenha ocorrido em ano posterior e, eventualmente, no período de outro presidente. Ou seja, os dados identificam o resultado da tramitação da MP que foi editada no ano X e no mandato do presidente X, independentemente de quando a decisão do Congresso Nacional foi proferida[12].

Para a busca dos dados referentes à variável Resultado, quanto aos governos Lula I e II e Dilma I, foram recuperados os dados constantes em trabalho anterior (JACOBSEN, 2016). Quanto aos anos dos governos Dilma II e Temer, foram utilizados os sites da Câmara dos Deputados (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021) e da Presidência da República (BRASIL. PLANALTO, 2021).

[12] Como foi comentado no Capítulo 1, esse não é o critério seguido por Limongi (2006b); Figueiredo e Limongi (2006, p. 259; 2007, p. 157), que vinculam o resultado à vigência do mandato de quem editou/encaminhou a iniciativa legislativa.

Quanto à quinta variável da tese, ou **V2-C**, ela também se relaciona ao Congresso e se refere ao **Tempo** (de tramitação) da MP. A contagem é feita em dias e se inicia com a publicação de cada MP no DOU. O termo final desse período é a última votação que ela recebeu, seja no Senado (o que é o mais comum), seja na Câmara (o que ocorre apenas se o Senado aprovar emendas à MP ou alterar o PLV).

Não se utiliza a data da publicação da lei que a converteu, pois, desde o último ato no Congresso até a publicação, ocorrem outros trâmites que não se relacionam à ação de competência exclusiva do Congresso, caso da sanção e/ou do veto parcial[13].

Uma observação importante sobre a contagem do tempo é que os períodos de recesso do Congresso[14] foram descontados no cálculo final. Essa metodologia encontra fundamento no art. 62 da CF/1988 que a disciplina, pois o § 4º estabelece que o prazo de 120 dias de validade "contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional".

E o § 7º do mesmo artigo determina que a prorrogação da MP será efetuada se "no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional" (BRASIL. CF/1988, art. 62, §§ 4º, 7º).

Essa decisão traz a vantagem de determinar um prazo comum de validade às MPs, ou seja, todas elas têm vigência máxima de 120 dias (de funcionamento ordinário do Congresso Nacional).

A variável Tempo permite analisar qual mandato, governo e ano de cada presidente teve suas MPs aprovadas com mais ou menos celeridade, o que é considerado um indicador indireto de mais ou menos dificuldades na tramitação. Porém, nos dados dessa variável há um recorte: a análise é feita somente nas MPs que foram aprovadas, haja vista que o objetivo é demonstrar a quantidade de tempo que cada uma levou para ser acatada no Congresso.

Além disso, ela evita um viés na contabilização dos dados, pois a não aprovação pode ocorrer nos primeiros dias de tramitação, se a MP for considerada inadmissível; assim como no último dia de validade; e as que perderam a vigência – situação mais recorrente dentre as não aprovadas – só alcançam essa condição após

---

[13] Obviamente, se houver veto total, não há a promulgação da lei, o que só pode se verificar se ele for derrubado pelo Congresso Nacional.

[14] Conforme art. 57, da CF/88, há dois períodos de recesso do Congresso: de 23 de dezembro a 1º de fevereiro e de 18 a 31 de julho de cada ano.

tramitarem por 120 dias, o que desequilibra a probabilidade da incidência das frequências.

A análise dessa variável é feita por meio da média (para responder à hipótese) e classificação em três períodos (ou frações) de tempo, o que possibilita efetuar estudos comparativos com as demais variáveis da tese.

Os períodos de tempo correspondem a três frações de tempo: 1 (até 60 dias), 2 (de 61 a 90 dias), e 3 (de 91 a 120 dias). Justifica-se a catalogação em três frações não congruentes de 60-30-30 dias porque apenas quatro MPs apresentaram tempo de tramitação inferior a 30 dias, o que tornaria pouco eficiente a adoção de uma categoria para tão poucos casos.

Assim, preferiu-se enquadrá-las na categoria de até 60 dias, o corresponde ao limite de validade original de uma MP; enquanto as duas seguintes, dividem o período de prorrogação, registram mais ocorrências, como será demonstrado no Capítulo 5, o que torna razoável a adoção dessa subdivisão.

As fontes para os dados dessa variável Tempo foram os sites da Câmara dos Deputados (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021), da Presidência da República (BRASIL. PLANALTO, 2021), e do Senado Federal (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2021).

A sexta variável da tese, ou **V3-C**, trata das **Emendas**. Ela se refere à contagem de MPs que receberam ou não emendas ou alterações.

Como já foi salientado nos capítulos anteriores, quando uma emenda ao texto original é aceita pela comissão mista ou pelo relator, a MP passa a tramitar como Projeto de Lei de Conversão (PLV). A transformação também pode se dar na Câmara dos Deputados ou no Senado.

O critério fundamental adotado pela tese é a ocorrência ou não de emenda. A quantidade de mudanças foi utilizada apenas para classificar a relevância, como apontado anteriormente. Não se atentou para outros aspectos relevantes, destacados por diversos estudos, como analisar a emenda propriamente dita, os dispositivos que altera e como o faz (por supressão, adição, modificação), a proximidade/distanciamento em relação à proposta original, quem a propôs ou a arena em que foi inserida[15].

---

[15] Quem testa esta distinção é Machiaveli (2009); Cunha (2011); Freitas (2013); Ferreira Júnior (2018), por exemplo.

Ressalva-se que, embora o PLV implique emendar uma MP, ele é uma proposta alternativa ao texto original e, ao ser apreciado por uma ou outra das Casas legislativas (ou mesmo pela comissão mista), pode não ser aprovado, ser aprovado integralmente ou sofrer novas emendas, as quais ampliam ainda mais o distanciamento em relação à versão editada pelo Executivo ou o aproximam (no limite, recompõem o texto original).

Desse modo, uma MP pode se tornar um PLV durante a tramitação. Contudo, se as emendas propostas não forem acatadas, a versão final pode corresponder à MP original. Logo, um PLV pode ser rejeitado no mérito, assim como perder a vigência (nos dois casos, ele compartilha o resultado com a MP que modifica), mas também pode ser rejeitado na sua condição de MP modificada, mas a MP original ser aprovada.

Lembra, ainda, que o emendamento foi considerado apenas no caso das MPs/PLVs aprovadas. Pondera-se, enfim, que cada um dos PLVs analisados está vinculado à MP de origem e, portanto, ao governo e ao ano em que esta foi editada, sem considerar a data efetiva em que se transformou em PLV, recebeu aprovação ou não. Por exemplo: uma MP editada no último ano do governo Lula II pode ter se tornado PLV durante a gestão de Dilma I, mas toda e qualquer contabilização a ela referente na tese será para Lula II e para o ano derradeiro deste mandato.

As fontes para os dados dessa variável Emendas foram: Jacobsen (2016) para a Lula I e II e Dilma I, e os sites da Câmara dos Deputados (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021) e do Senado (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2021), para Dilma II e Temer. Essas mesmas fontes foram as utilizadas para a próxima variável.

A **V4-P** ou **Decisão**, que é a sétima variável, corresponde à concordância do presidente com o texto recebido e a consequente promulgação da lei. Envolve sanção e não sanção (veto), que são duas faces da mesma moeda, ou seja, a decisão do presidente diante das MPs que foram aprovadas como PLV pelo Congresso Nacional.

O conjunto de MPs analisadas nesse caso corresponde ao total das aprovadas como PLV, pois as aprovadas com o texto original não retornam à apreciação do presidente, como já foi comentado em várias passagens. Por conseguinte, o universo de análise é mais restrito do que o apreciado em se tratando de Tempo e Emendas.

A **V5-P** ou **Tipo de Veto**, oitava variável, corresponde à inconformidade presidencial com a versão aprovada pelo parlamento e, consequentemente, a não promulgação do PLV (em caso de veto total) ou a promulgação apenas das partes

com as quais há concordância (em se tratando de veto parcial). Assim, é subdividido em veto parcial e total. Em relação à Decisão, há a redução do universo de análise, pois, como é óbvio, todas as MPs sancionadas nele não figuram.

A análise da nona variável, ou **V4-C**, relativa à **Deliberação** sobre o veto realizada pelo Congresso, é efetuada tendo por base as MPs/PLVs que receberam veto presidencial (total ou parcial). No caso específico, ela se refere a como o parlamento recepcionou essa decisão presidencial, tendo como possibilidades: mantê-lo ou derrubá-lo.

Para essas duas últimas variáveis (Tipo de Veto e Deliberação) as fontes utilizadas foram os sites da Câmara dos Deputados (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021) e do Senado (BRASIL. SENADO FEDERAL, 2021).

Um PLV pode receber vários vetos (um para cada artigo, parágrafo, inciso, alínea). Na tese, a referência é ao PLV que o recebeu, independentemente da quantidade de vetos que incidiram sobre ela/ele. E, assim como a anterior abrange somente as que sofreram veto.

Portanto, há cinco variáveis relacionadas à Presidência e quatro relacionadas ao Congresso. Ou, então, pode-se dizer que há quatro para cada poder e uma mista, já que a fixação da Relevância da MP surge da convergência da ação presidencial ao editá-la (fator principal) e da ação do parlamento, ao emendá-la.

Na medida em que cada MP foi classificada, conforme os parâmetros acima (mandatos, governos e variáveis), foi efetuado o cruzamento desses dados. Isso resultou em índices ou resultados que serviram para responder o problema, por meio do cumprimento dos objetivos (específicos e geral), e confirmação ou não das hipóteses (específicas e geral) ventiladas.

Os resultados que os mandatos e governos apresentaram nas variáveis foram hierarquizados, conforme a posição de cada um na comparação com os demais, em ordem decrescente.

Todas as nove variáveis, com exceção de “Temática” – para a qual esse modelo não é adequado –, têm seus índices classificados entre 1 (um) e 5 (cinco), sendo 1 correspondente ao indicador de menor desempenho (mais/menos, conforme a variável) e 5 ao de maior desempeno (mais/menos, conforme a variável).

O cruzamento que possibilita o comparativo entre os mandatos e, conforme as hipóteses do trabalho, apresenta a seguinte situação:

Mandato	Variáveis								
	Quan-tidade	Temática	Rele-vân-Cia	Tem-po	Emen-das	Resul-tado	San-ção	Tipo de Veto	Apre-cia-ção
Lula I	2	Social	2	2	2	2	2	2	2
Lula II	3	Social	3	3	3	3	3	3	3
Dilma I	4	Econômica	4	4	4	4	4	4	4
Dilma II	5	Econômica	5	5	5	5	5	5	5
Temer	1	Econômica	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3.4 – Categoria "Mandato" *versus* variáveis, conforme as hipóteses da tese

Isso quer dizer que, quanto à variável Quantidade, a hipótese prevê que Temer publicou mais MPs, seguido por Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II. Referente à Temática, prevê-se que Lula I e Lula II terão como predominante a área Social, os outros três mandatos, a Econômica. Quanto à Relevância, ao Tempo, às Emendas, ao Resultado, à Decisão, ao Tipo de Veto e à Apreciação, os melhores resultados estão previstos para Temer, acompanhado, na sequência, de Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II.

Por fim, no Capítulo 7 da tese, com vistas a produzir um quadro geral, capaz de reunir e classificar comparativamente os anos, mandatos governos que editaram as MPs estudadas, foi produzido um ranking que classifica de 1 a 10 cada uma delas conforme a combinação de vários critérios (Resultado, Tempo, recebimento ou não de emenda).

Os dados estão compilados nas tabelas de cada variável, na forma de número absoluto e percentual (que possibilitou comparativos mais apurados). Após, os resultados compilados (por ano, mandato e governo) foram descritos, analisados e comparados.

O cruzamento das variáveis nas duas categorias da tese (mandato e governo) também foi efetuado, levando às conclusões pertinentes. A tese se utilizou de estatística descritiva, não aplicando modelos mais complexos, como análise multivariada e regressão logística.

Em suma, esses foram os procedimentos adotados para atingir os objetivos da tese e responder às hipóteses. Isso porque o desafio teórico de comprovar como as MPs são um poderoso instrumento no presidencialismo de coalizão somente pode ser alcançado por meio de pesquisa empírica.

Finalmente, no que se refere ao universo dos dados a serem coletados, considerando o tempo dos mandatos (01/01/2003 até 31/12/2018), tem-se 767 MPs, conforme pesquisa no site da Presidência da República (BRASIL. PLANALTO, 2021).

* * * * *

Esse terceiro capítulo apresentou os dados metodológicos da pesquisa desenvolvida, delimitou os seus elementos estruturais e apresentou a metodologia que foi utilizada. O capítulo informou que o Objetivo Geral é investigar como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e Congresso Nacional quanto às Medidas Provisórias apresentadas nos períodos de Lula, Dilma e Temer.

E a investigação dessa interação se dá a partir da análise de nove variáveis: (1) Quantidade de MPs publicadas; (2) Temática; (3) Relevância; (4) Resultado; (5) Tempo; (6) Emendas; (7) Decisão; (8) Tipo de Veto e (9) Deliberação. A elas se soma a distinção das MPs orçamentárias das demais.

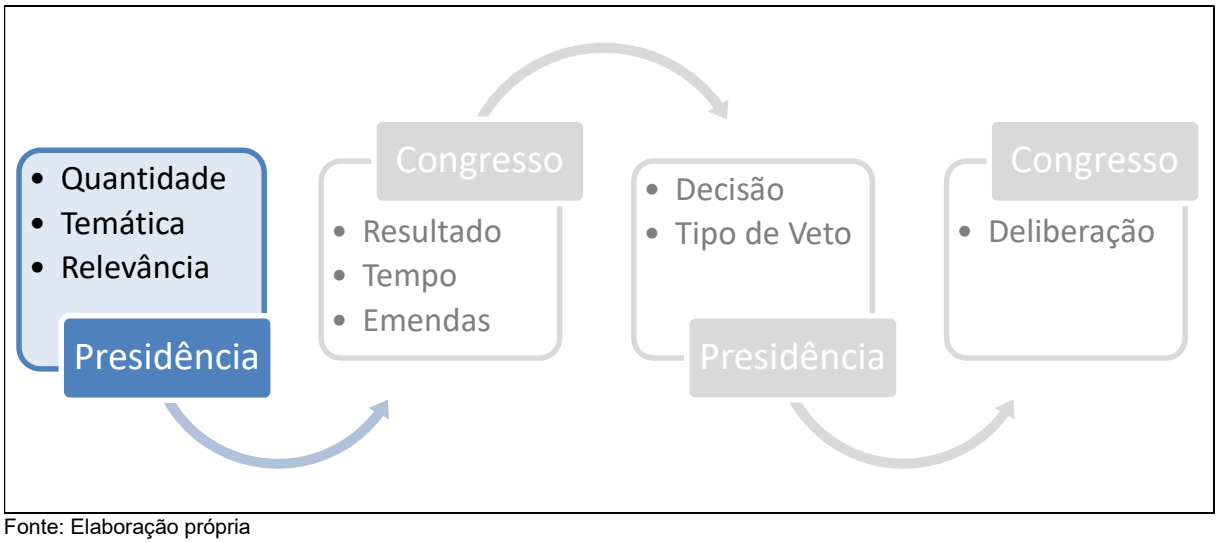
O próximo capítulo discorre sobre as primeiras três variáveis da pesquisa e que são pertencentes à esfera da Presidência, quais sejam: Quantidade, Temática e Relevância. Desenvolverá os dados por governo, mandato e ano; fará uma análise comparativa entre governos anteriores à Lula I; bem como apresentará cruzamento entre as variáveis no que se refere aos mandatos.

Capítulo 4
Variáveis Quantidade, Temática e Relevância

O capítulo anterior delimitou a pesquisa, ao trazer o enunciado do problema, os objetivos, as hipóteses, bem como os procedimentos metodológicos que foram adotados pela investigação. Ele formulou, assim, a infraestrutura a partir da qual o trabalho de coleta, sistematização e análise dos dados empíricos será apresentado, o que principia a partir de agora.

Este capítulo quarto traz o resultado da investigação em relação às três primeiras variáveis: Quantidade, Temática e Relevância. As três se relacionam à Presidência da República e a sua capacidade decisória autônoma, pois independem, *a priori* e formalmente, de qualquer relação com o Congresso[1]. E é essa iniciativa do Chefe do Executivo que dá início à interação.

O fluxograma abaixo, que tem por base o trâmite das MPs, contém em destaque as variáveis que serão analisadas.



Fonte: Elaboração própria

Figura 4.1 – Fluxograma com destaque às variáveis analisadas no Capítulo 4

As análises são efetuadas por mandato, governo e ano, e os comparativos entre as variáveis, por mandato e por governo. Os resultados permitem atender ao

[1] A situação não se manifesta de modo tão autônomo e algum cálculo político tempera a decisão de editar uma MP e, eventualmente, define a não edição (o que não é observável). No entanto, do ponto de vista formal – e é essa a perspectiva seguida – o presidente é livre para publicar a que quiser, inclusive quando houver dúvidas sobre a constitucionalidade dela.

primeiro objetivo específico: “comparar as MPs apresentadas nos mandatos de Lula I e II, Dilma I e II, e Temer no que tange à Quantidade, Temática e Relevância”.

O texto se subdivide em quatro partes. As três primeiras estão centradas, cada uma delas, em uma das variáveis em apreço, quais sejam e na ordem de exposição: (1) Quantidade; (2) Temática; (3) Relevância. A seção derradeira versa sobre a contribuição dos resultados ao trabalho de pesquisa.

4.1 Variável 1-P: a Quantidade das MPs publicadas

No que tange às MPs que os titulares de cada mandato editaram nos períodos analisados, os resultados são os que se seguem.

Tabela 4.1 – MPs publicadas por ano e mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Ano/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
1	58	70	36	43	40	**247**
2	73	40	45	16	51	**225**
3	42	27	35	-	53	**157**
4	67	42	29	-	-	**138**
Total	**240**	**179**	**145**	**59**	**144**	**767**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Conforme os dados da Tabela 4.1, no período de análise foram publicadas 767 MPs, o que produz a média de 47,9 por ano ou 3,99 por mês.

Obviamente, há diferenças nesse ritmo, conforme o mandato ou o governo, o que será abordado na sequência. Entretanto, o que se quer destacar nesse primeiro momento é que essa média está abaixo daquela identificada no imediato período pós-EC 32/2001 por estudos que adotaram outros recortes temporais (em alguns casos, com intersecção parcial com o adotado pela tese).

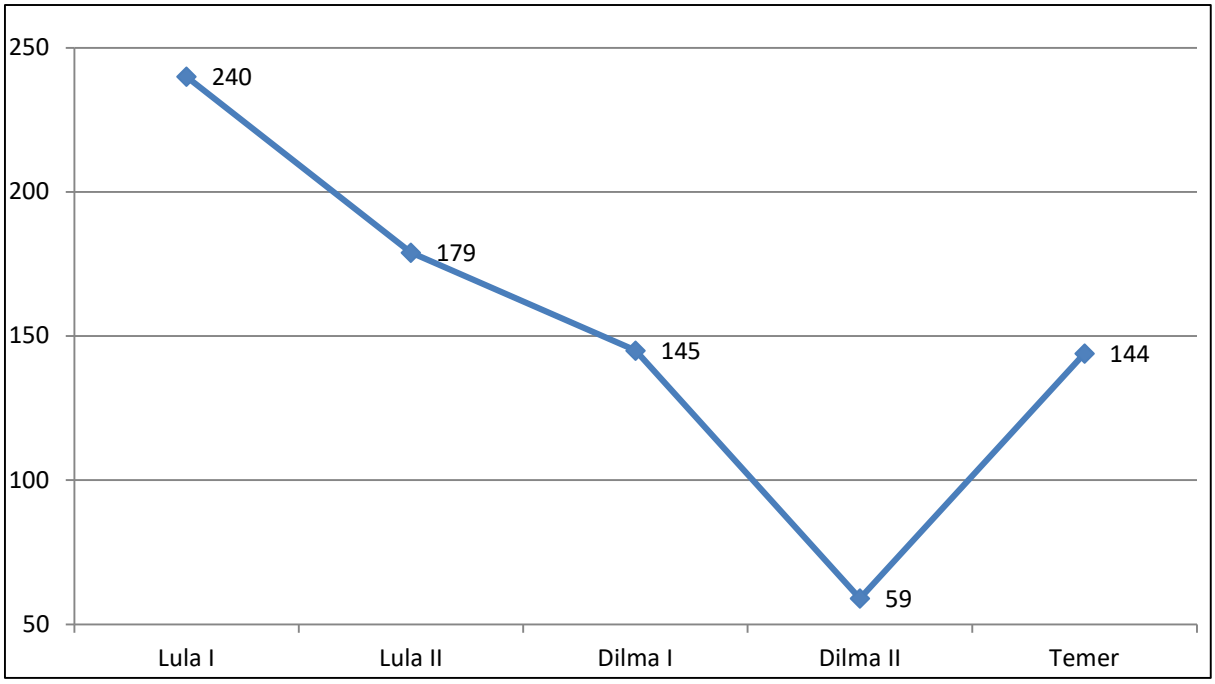
No levantamento de Pereira; Power; Rennó (2007), a média era 5,0/mês entre o advento da EC e 2005. Conforme Da Ros (2008a, p. 155), ela era mais elevada (5,3) desde a EC até 2006. Figueiredo (2008b, p. 44) atesta 6,4/mês no governo FHC pós-EC e 5,3, em Lula I.

O resultado calculado por Sousa (2009, p. 29-30) tem 4,93/mês como média no período, que abarca parcialmente Lula II. Machiaveli (2009, p. 98), que calculou a média por ano, também encontra valores mais altos: 61,7, no recorte 2002-2008,

assim como Gobatto (2013, p. 61), com 60,6, entre 2001 e 2008. No entanto, o autor registrou o recuo a 37,5/ano, entre 2009-2012.

Apesar das variações, esperadas pelas diferenças de recorte temporal e de eventuais regras de contagem, há uma tendência única: todas as médias estão acima das calculadas pela tese, o que já havia sido diagnosticado em Jacobsen (2016, p. 68-69), cujo cálculo abarcava Lula I a Dilma I (2003-2014)[2].

Logo, tomado em bloco e sem considerar suas variações internas, pode-se dizer que houve redução na média de MPs editadas no período selecionado em comparação aos anteriores. E, como os estudos arrolados acima abarcam os anos iniciais do recorte temporal da tese, pode-se perceber que a média menos elevada decorre da redução na quantidade de MPs editadas no período mais recente (provavelmente pós-2008).



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.1 – Quantidade de MPs editadas por mandato, em ordem cronológica (Brasil, 2003-2018)

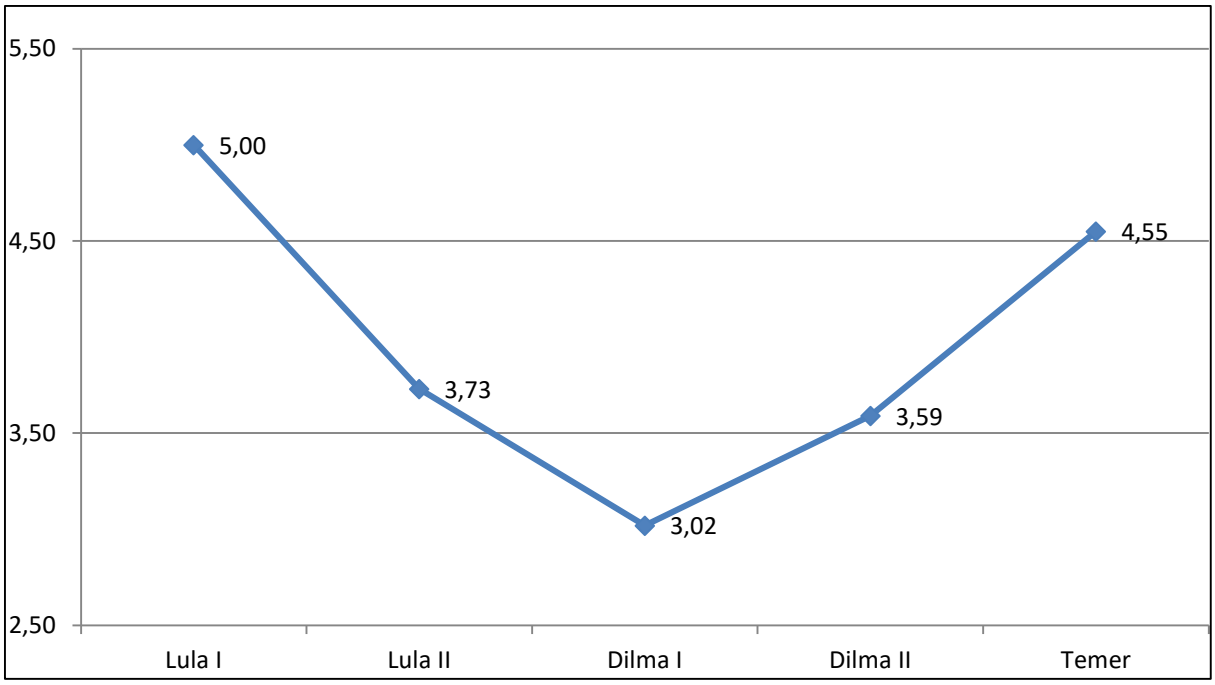
Conforme a Tabela 4.1 e o Gráfico 4.1, quem mais as editou foi Lula I, com 240 MPs. Em sequência, figura Lula II, com 179; após Dilma I, com 145; Temer, com 144 e Dilma II com 59.

[2] A média apresentada na referida dissertação foi de 4,09 MPs/mês.

Esses dados são considerados por mandatos presidenciais, mas eles possuem tempos diferenciados, pois Dilma II teve somente um ano e quatro meses (aproximadamente) de governo. Portanto, é compreensível que tenha sido aquele com menor quantidade de MPs publicadas.

Soma-se ao menor lapso temporal, a crise política instaurada praticamente desde o início do seu segundo mandato e que culminou em seu impedimento, pois a presidenta já carecia de apoio no Congresso; e não há dúvida que, com menos apoio, houve recuo na edição de iniciativas que precisassem de uma interação estratégica com a Câmara e o Senado – relação essa já desgastada.

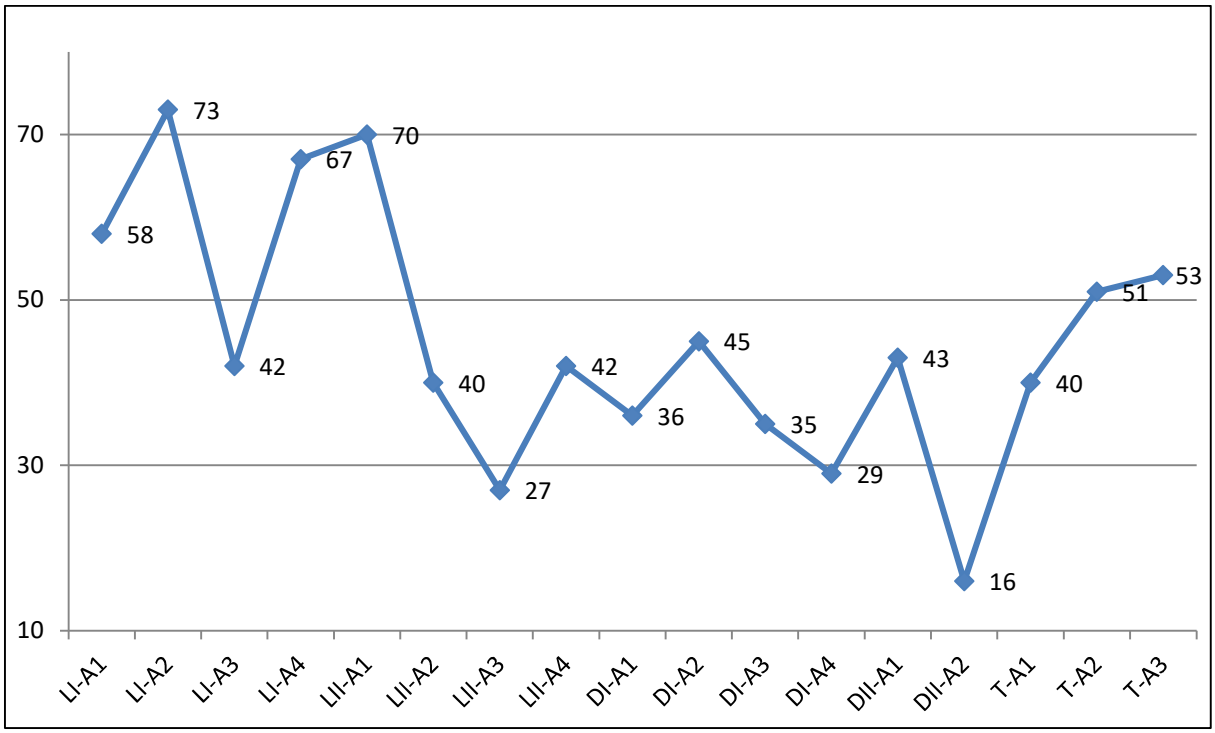
Embora Temer tenha emitido menos MPs (144) que Dilma I (145), a diferença é mínima (uma). Porém, considerando que este teve menos tempo de mandato do que Dilma I (um ano e quatro meses a menos, aproximadamente), se o critério de análise for a média de MPs editadas por mês, verifica-se que Temer emitiu proporcionalmente mais MPs que Dilma I (4,55 a 3,02) e se aproxima de Lula I (5,00), que é o recordista neste quesito, conforme aponta o Gráfico 4.2. O formato semelhante a um "V" da linha que cobre o período demonstra a tendência descrita acima.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.2 – Média mensal de MPs editadas por mandato, em ordem cronológica (Brasil, 2003-2018)

A apreciação que acompanhe linearmente a cada ano do período – como a apresentada no Gráfico 4.3 – demonstra que houve a redução na quantidade de MPs editadas a partir de 2008 (Lula II – Ano 2).



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

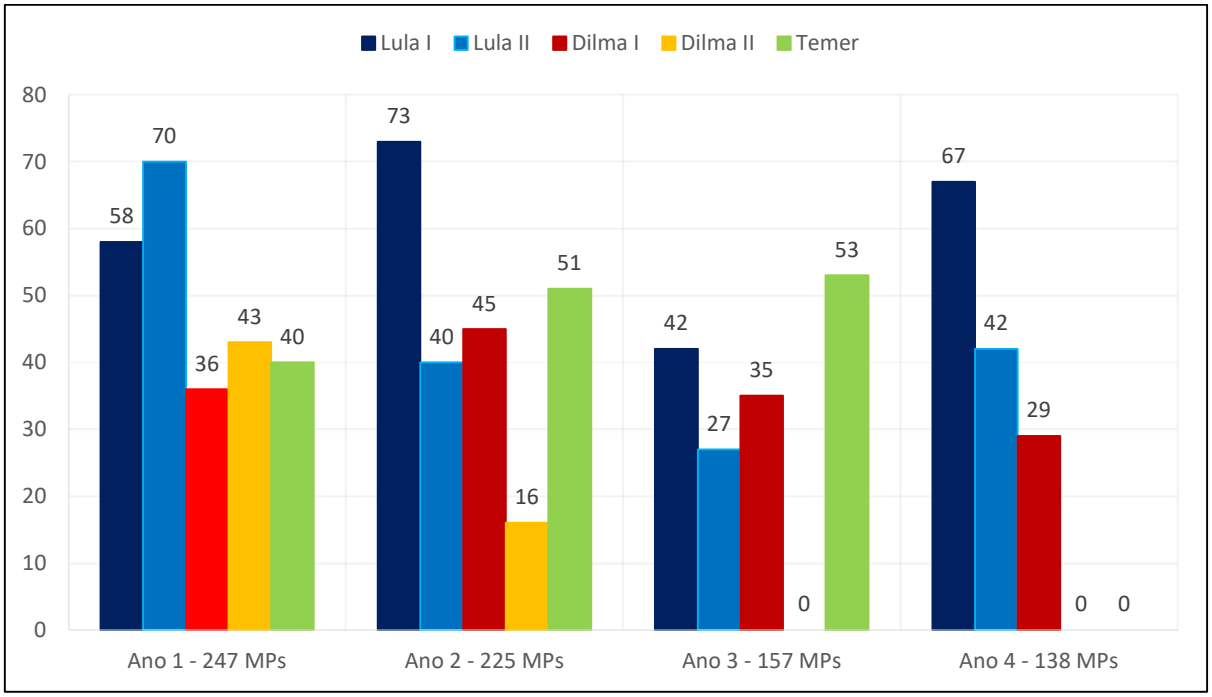
Gráfico 4.3 – Número de MPs editadas por ano, em ordem cronológica (Brasil, 1988-2018)

Nos anos de Lula I e primeiro de Lula II (2003-2007), o patamar é sempre superior a 57 MPs/ano, com exceção de 2005, o que pode ser compreendido em razão do auge do escândalo do Mensalão. Graficamente, a linha ocupa as duas divisões superiores (linhas horizontais), com a já ponderada exceção de 2005.

A partir de Lula II – Ano 2, esse patamar jamais foi recuperado, tendo ficado nitidamente abaixo até 2016 (término de Lula II e dos dois mandatos de Dilma), como se percebe pelo posicionamento da linha nas divisões inferiores (linhas horizontais). Ele cresce um pouco durante o período final (correspondente ao governo Temer), quando alcança o pico de 53 MPs/ano em 2018[3], o que pode ser atestado pela média

[3] O ano de 2016 é atípico, pois nele houve dois governos. Na soma de ambos, tem-se 56 MPs, ainda assim abaixo do patamar de 2003-2007. Porém, não se considera razoável promover essa soma, razão pela qual as informações foram apresentadas fracionadas por governo.

de MPs editadas, demonstrado no gráfico anterior e, simbolicamente, por ser o único ponto que volta à parte superior do gráfico[4].



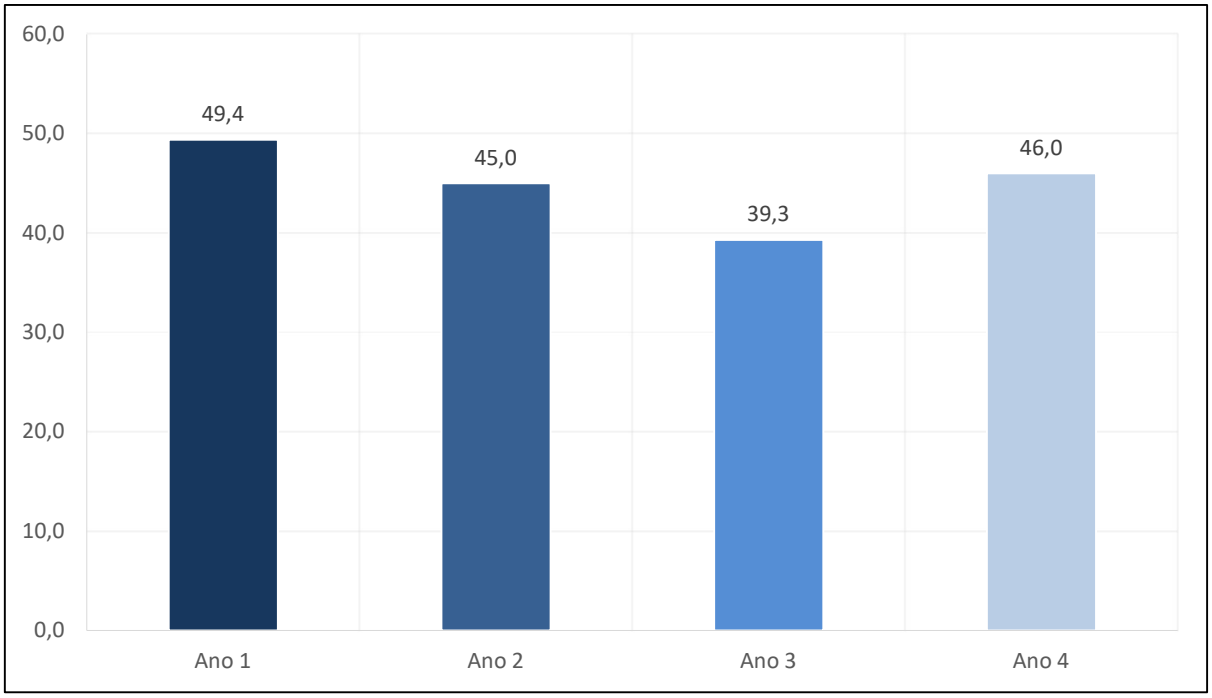
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.4 – MPs editadas por ano de mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Uma análise por ano de mandato, seguindo os dados na Tabela 4.1, expressos pelo Gráfico 4.4, indica a liderança do Ano 1, seguido pelo 2, 3 e 4, com 247, 225, 157 e 138 MPs publicadas. Ou seja, o ritmo de emissão de MPs diminui conforme transcorre o mandato.

No entanto, é preciso considerar que não houve Ano 4 para dois mandatos (Dilma II e Temer) e Ano 3 para um (Dilma II). Logo, calcular a média de MPs emitidas a cada ano é mais equitativo, o que o faz o Gráfico 4.5, apresentado a seguir.

[4] Em relação aos gráficos da tese, padronizou-se as cores para facilitar a leitura. As cores dos mandatos são: Lula I, azul escuro; Lula II, azul claro; Dilma I, vermelho; Dilma I, amarelo; Temer, verde. Dos governos: Lula, azul médio; Dilma, laranja; Temer, verde (pois os dados do seu governo são se alteram em relação ao seu mandato) – as barras dos governos são contornadas em preto para realce. Da média: cor rosa. Das temáticas (a serem apresentadas na próxima seção): Administrativa, azul; Social, vermelho; Econômica, verde; e Jurídica, roxo.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.5 – Média de MPs editadas por ano de mandato (Brasil, 2003-2018)

Observa-se pela leitura conjunta dos dois gráficos precedentes que foram emitidas mais MPs no Ano 1 (média de 49,4), com pico em Lula II (70 MPs) e piso em Dilma I (36 MPs). A seguir, tem-se o Ano 4, média de 46,0 MPs editadas – ressalvando-se que há apenas três mandatos com duração de quatro anos.

O Ano 2 aparece em terceiro lugar, média de 45,0 MPs publicadas, muito em razão da quebra causada pela curta duração desse período em Dilma II e pelo clima político em que ele se desenvolveu. Em último figura o Ano 3, média de 39,3 – e que possui quatro casos, pois Dilma II não apresenta Ano 3.

Essa aparente distorção corrobora dado aplicável a todos os mandatos: a maioria das MPs são emitidas até a metade do mandato. O último gráfico demonstra de forma mais nítida essa concentração de publicação de MPs no início dos mandatos (101,3 em média), depois há uma redução – de uma forma geral – na quantidade de MPs publicadas (77,8 em média), na medida em que o mandato chega a sua parte final[5].

O único que foge dessa tendência é Temer que, em seu Ano 3, emitiu mais MPs. Mas isso se justifica, pois há a tendência de aumento de utilização de MPs no

[5] O cálculo é referencial. Considerou-se o Ano 2, e último, de Dilma II como a metade final. E, no caso de Temer, os Anos 1 e 2 compõem a primeira metade e o Ano 3, a parte final.

último ano de mandato de cada governo em relação ao anterior – e o Ano 3 de Temer é, também, seu último de governo.

Somente Dilma I e II não apresenta essa tendência de alta em seus últimos anos de mandato, compreensível pelo desgaste vivenciado por ambos, em especial em Dilma II, cujo ano derradeiro não era originalmente para ser o último, pois o mandato foi interrompido quando ainda estava na primeira metade do período regular de quatro anos.

O ano de mandato que apresentou mais edição de MP foi o 2 de Lula I (73), seguido do Ano 1 de Lula II (70). E os anos que apresentaram menos publicações foram: o 3 de Lula II (27), seguido do 4 de Dilma I (29) – para essas observações foi desconsiderado o Ano 1 de Temer, porque o período de tempo não correspondeu a um ano civil (embora ele tenha apresentado mais MPs em seu Ano 1 de mandato, que durou sete meses aproximadamente, do que o 4 de mandato de Dilma I, que contemplou 12 meses).

Esses dados também podem ser apresentados em termos percentuais, que permitem outras análises e conclusões.

Tabela 4.2 – MPs publicadas por ano e mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Ano/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
1	24,2	39,1	24,8	72,9	27,8	**32,2**
2	30,4	22,3	31,0	27,1	35,4	**29,3**
3	17,5	15,1	24,2	-	36,8	**20,5**
4	27,9	23,5	20,0	-	-	**18,0**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

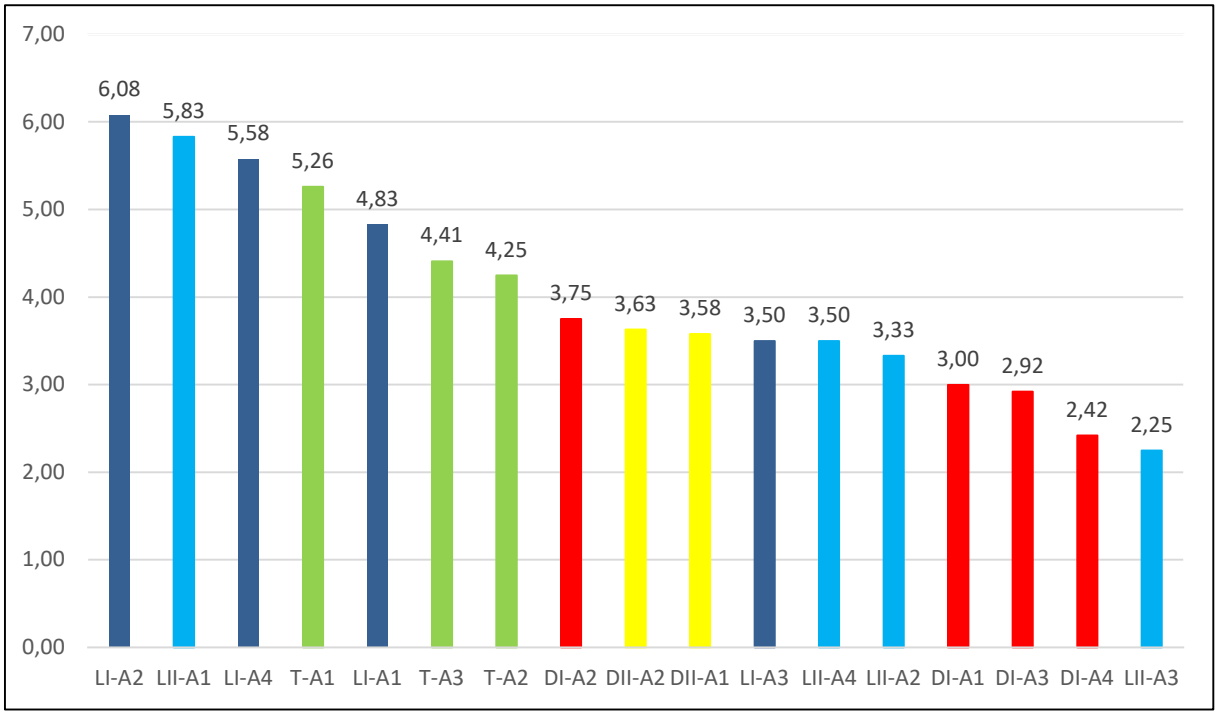
Como mostra a Tabela 4.2, em termos percentuais, o cenário é outro: houve a concentração de MPs no Ano 1 de Dilma II (72,9%), reflexo da interrupção do mandato que ocorreu no Ano 2.

Em tempos de mandatos que foram cumpridos na integralidade, a projeção está no Ano 1 de Lula II, no qual 39,1% das MPs foram editadas, o 3 e último ano de Temer (36,8%) e os Anos 2 de Dilma I (31%) e Lula I (30,4%).

No entanto, por conta das diferenças temporais, a forma mais equânime de considerar essa questão é pela média de MPs editadas por mês, a cada ano do mandato. Nos casos de Lula I, II e Dilma I, todos os períodos tiveram 96 meses de duração e cada ano de mandato, 12 meses.

Em se tratando de Dilma II, isso vale para o Ano 1, mas o Ano 2 se resume a quatro meses e 12 dias; já no caso de Temer, seu Ano 1 tem sete meses e 20 dias, e apenas os Anos 2 e 3 foram integrais.

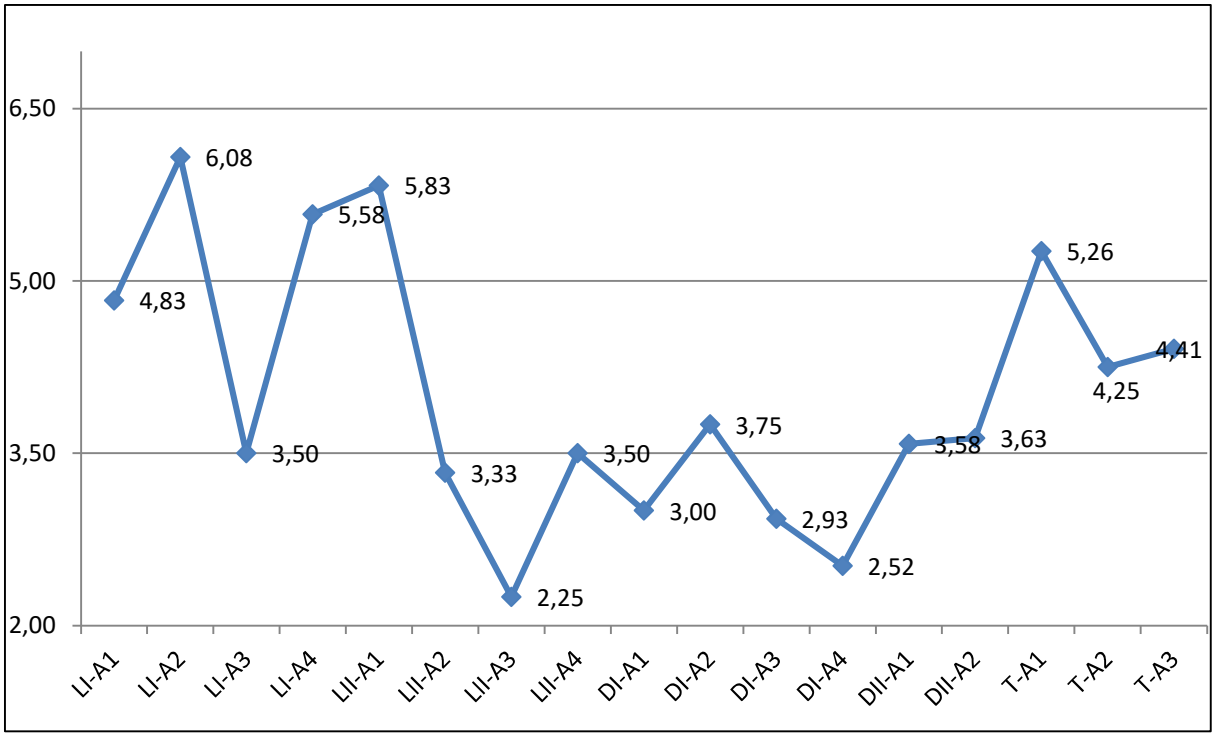
O resultado desse cálculo é apresentado conforme o que segue.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.6 – Média mensal de MPs originais editadas por ano de mandato, em ordem decrescente (Brasil, 2003-2018)

Com o indicador ajustado ao tempo de duração dos mandatos trazido pelo Gráfico 4.6, tem-se que a maior média mensal é a do Ano 2 de Lula I (6,08), seguida por Lula II – Ano 1 (5,83) e Lula I – Ano 4 (5,58). As três menores médias mensais se encontram nos Anos 3 de Lula II, 4 e 3 de Dilma I, respectivamente. As médias mensais de Dilma I e II encontram-se a partir da oitava posição em diante.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.7 – Média mensal de MPs editadas por ano, em ordem cronológica (Brasil, 2003-2018)

A análise cronológica da média mensal em cada ano dos mandatos permite verificar como Lula manteve índices elevados, sempre próximos a 5,0 MPs/mês – com exceção do Ano 3 de seu primeiro mandato (2005), em que houve o escândalo do Mensalão, o que afetou o "apetite" do governo.

A média registra queda a partir do Ano 3 de Lula II (2008), quando apresentou dado aproximado de 3,0 MPs/mês; e já no Governo Dilma apresenta oscilações entre de 2,0 e 3,0. Com o advento de Temer, houve aumento na média da emissão de MPs, que tem um pico de 5,26 no seu Ano 1 (2016), e depois se estabiliza na faixa de 4,0 MPs/mês.

Por final, cabe aqui aplicar essa metodologia aos governos. O de Lula teve 419 MPs publicadas em oito anos; Dilma, 204 em cinco anos e meio, aproximadamente; e o governo de Temer, a mesma quantidade de seu único mandato: 144 MPs em cerca de dois anos e meio. Assim, segue a média de MPs por mandato e governo desses três presidentes:

Tabela 4.3 – MPs editadas e média mensal por governo e mandato (Brasil, 2003-2018)

Governo-Mandato/MPs	Originais	Média mensal
Lula I	240	5,00
Lula II	179	3,73
Governo Lula[1]	*419*	*4,36*
Dilma I	145	3,02
Dilma II	59	3,59
Governo Dilma[2]	*204*	*3,16*
Governo Temer[3]	*144*	*4,55*
Total	**767**	**3,99**

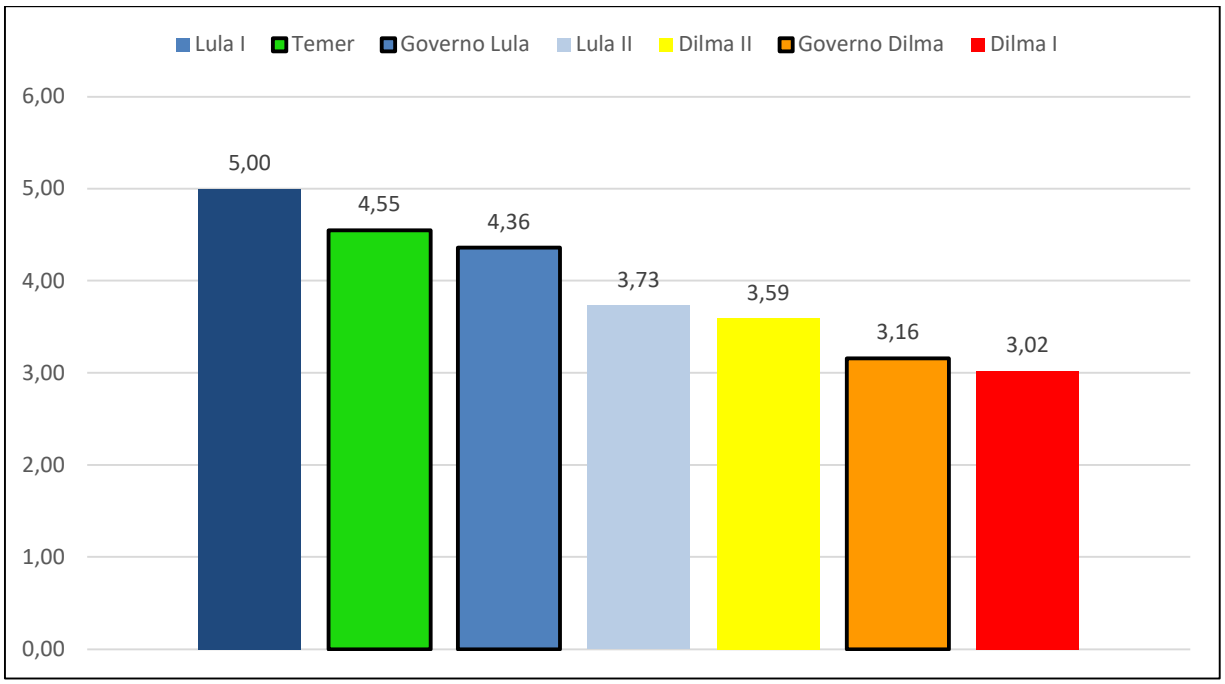
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

[1] O governo de Lula se estendeu por 96 meses, pois cada um de seus mandatos durou 48 meses.

[2] Governo de Dilma durou cinco anos, quatro meses e 12 dias, pois o primeiro mandato apresentou 48 meses e o segundo, um ano, quatro meses e 12 dias. A quantidade de MPs do governo foi dividida por 64,4; a quantidade do primeiro mandato por 48; e o do segundo, por 16,4 (12+4,4).

[3] Temer governou por 31 meses e 20 dias (contou-se duplamente o dia do impedimento para ambos os presidentes), pois o primeiro ano apresentou 7 meses e 20 dias; e os demais dois anos de mandato, 12 meses completos. Portanto, a quantidade de MPs foi dividida por 31,6 (31+0,6).

Em relação à categoria Governo, percebe-se que Temer apresentou o melhor resultado em termo de média de MPs publicadas (4,55); seguido por Lula (4,36); e, em último lugar, e bem distanciado dos demais, Dilma (3,16).



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.8 – Média mensal de MPs originais editadas por mandato e governo, em ordem decrescente (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima representa os dados da última tabela em ordem decrescente de média de MPs publicadas por governo e mandato. Lula I apresenta a melhor média

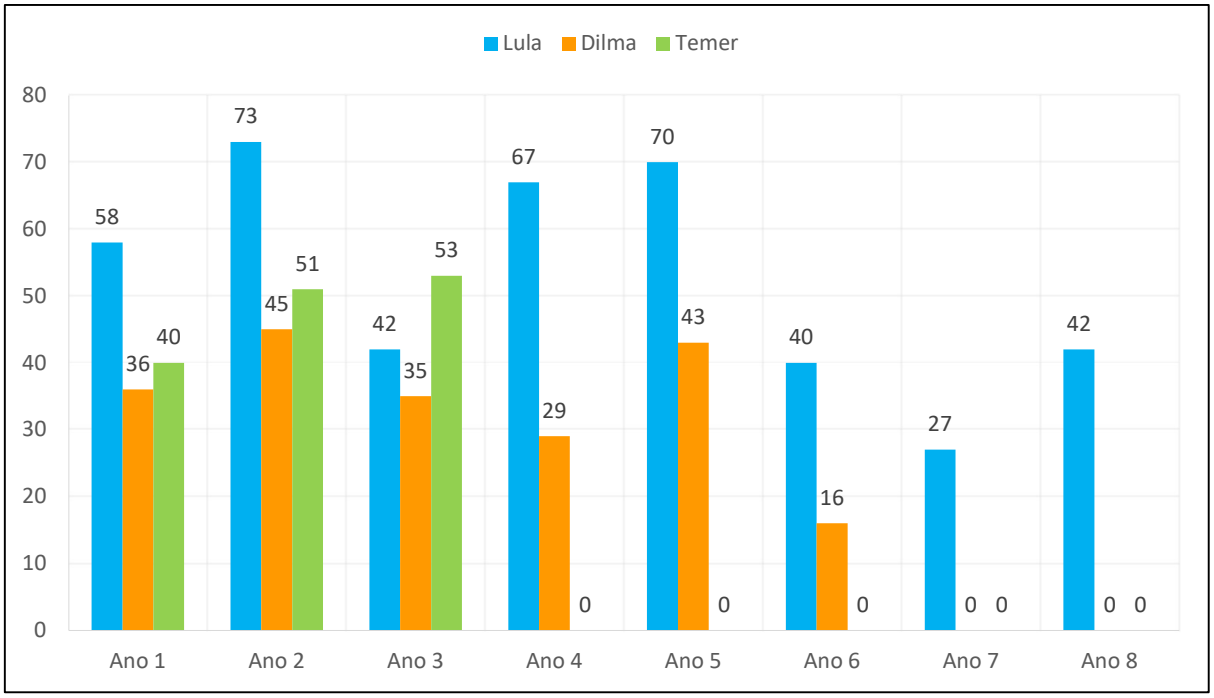
dentre todos os demais mandatos e governos (5,00). É seguido pelo governo/mandato único de Temer (4,55). Em terceiro lugar aparece o governo de Lula (4,36). Após, as sequências são: Lula II (3,73); Dilma II (3,59); governo Dilma (3,16); e, finalmente, Dilma I (3,02).

De qualquer forma, considerando a média mensal, pode-se sintetizar da seguinte forma: (1) o mandato que obteve o melhor resultado em quantidade de MPs publicadas foi o de Lula I (5,00) e o que menos as apresentou foi o de Dilma I (3,02); e (ii) proporcionalmente, o governo que mais publicou MPs foi o de Temer (4,55) e o que menos as apresentou foi o de Dilma (3,16).

Portanto, Lula I e Temer disputam o melhor resultado no que se refere à quantidade de MPs editadas. O que ocorre é que a média de Lula II (3,73) faz com que a de MPs publicadas no governo Lula caia para 4,36 – que é inferior ao governo/mandato de Temer (4,55).

E há de se considerar que as circunstâncias enfrentadas por um governo que durou oito anos e esteve envolvido, por exemplo, na busca por um segundo mandato, são diferentes daquelas de um que se estendeu por menos de três anos, sendo decorrente de um processo de *impeachment*. Assim, ainda que matematicamente a comparação seja possível e produz os resultados apontados acima, o significado desses números deve ser contextualizado.

O gráfico abaixo utiliza o critério por ano de governo (e não por mandato), de modo que o explicado no parágrafo acima pode ser melhor visualizado.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.9 – MPs editadas por ano de presidente, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Pode-se observar que a coluna azul (governo Lula) somente é ultrapassada uma vez, no Ano 3, quando Temer teve a maior utilização de MPs (53) – Lula apresentou 42 –, mas esse ano era o último do governo Temer. A coluna vermelha (governo Dilma) teve seus picos nos Anos 2 e 5, nos demais queda; também não ultrapassando as colunas azul (Lula) ou verde (Temer) em nenhum momento.

4.1.1 Variável Quantidade com a exclusão das MPs orçamentárias

Nessa subseção será trabalhada a questão da quantidade das MPs orçamentárias e do efeito que elas produzem, tendo em vista as peculiaridades que as cercam e que foram apontadas no capítulo anterior.

As informações estão destacadas nas tabelas a seguir.

Tabela 4.4 – MPs editadas e média mensal por ano, mandato e governo sem as orçamentárias (Brasil, 2003-2018)

Mandato-Ano/MPs		MPs Editadas	N MPs orçamentárias	MPs s/ orçamentárias	Média MPs/mês s/ orçamentárias
Lula I	1	58	5	**53**	4,42
	2	73	10	**63**	5,25
	3	42	17	**25**	2,08
	4	67	27	**40**	3,33
Subtotal		*240*	*59*	***181***	*3,77*
Lula II	1	70	20	**50**	4,17
	2	40	5	**35**	2,92
	3	27	5	**22**	1,83
	4	42	8	**34**	2,83
Subtotal		*179*	*38*	***141***	*2,94*
Governo Lula[1]		***419***	***97***	***322***	***3,35***
Dilma I	1	36	5	**31**	2,58
	2	45	9	**36**	3,00
	3	35	8	**27**	2,25
	4	29	6	**23**	1,92
Subtotal		*145*	*28*	***117***	*2,44*
Dilma II	1	43	6	**37**	3,08
	2	16	6	**10**	1,85
Subtotal		*59*	*12*	***47***	*2,70*
Governo Dilma[2]		***204***	***40***	***164***	***2,51***
Temer	1	40	6	**34**	5,15
	2	51	2	**49**	4,08
	3	53	5	**48**	4,00
Governo Temer[3]		***144***	***13***	***131***	***4,28***
Total		**767**	**150**	**617**	**3,21**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62 e 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

[1] O governo de Lula se estendeu por 96 meses, pois cada um de seus mandatos durou 48 meses.

[2] Governo de Dilma durou cinco anos, quatro meses e 12 dias, pois o primeiro mandato apresentou 48 meses e o segundo, um ano, quatro meses e 12 dias. A quantidade de MPs do governo foi dividida por 64,4; a quantidade do primeiro mandato por 48; e o do segundo, por 16,4 (12+4,4).

[3] Temer governou por 31 meses e 20 dias (contou-se duplamente o dia do impedimento para ambos os presidentes), pois o primeiro ano apresentou 7 meses e 20 dias; e os demais dois anos de mandato, 12 meses completos. Portanto, a quantidade de MPs foi dividida por 31,6 (31+0,6).

Tabela 4.5 – Percentual de MPs orçamentárias em relação às editadas por governo e por mandato (Brasil, 2003-2018)

Governo-Mandato	**%**
Lula I	24,6
Lula II	21,2
Governo Lula[1]	*23,2*
Dilma I	19,3
Dilma II	20,3
Governo Dilma[2]	*19,6*
Governo Temer[3]	*9,0*
Total	**19,6**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62 e 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

[1] O governo de Lula se estendeu por 96 meses, pois cada um de seus mandatos durou 48 meses.

[2] Governo de Dilma durou cinco anos, quatro meses e 12 dias, pois o primeiro mandato apresentou 48 meses e o segundo, um ano, quatro meses e 12 dias. A quantidade de MPs do governo foi dividida por 64,4; a quantidade do primeiro mandato por 48; e o do segundo, por 16,4 (12+4,4).

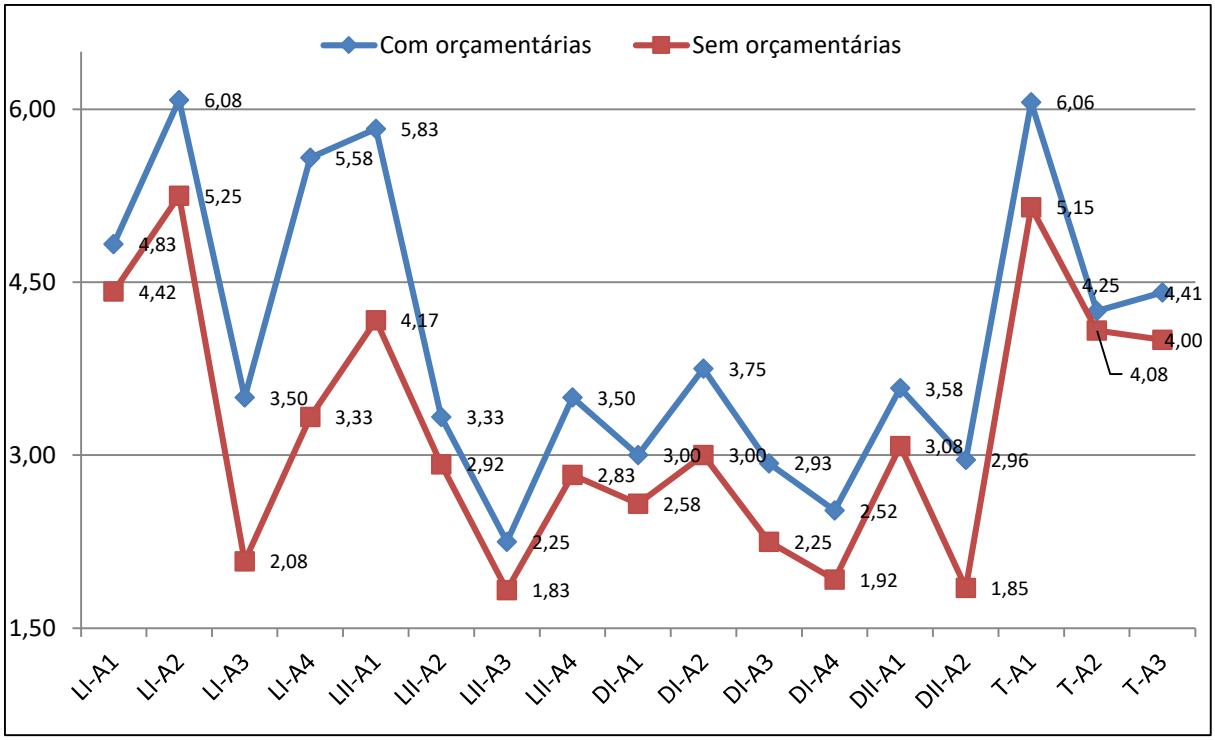
[3] Temer governou por 31 meses e 20 dias (contou-se duplamente o dia do impedimento para ambos os presidentes), pois o primeiro ano apresentou 7 meses e 20 dias; e os demais dois anos de mandato, 12 meses completos. Portanto, a quantidade de MPs foi dividida por 31,6 (31+0,6).

A Tabela 4.4 promove a retirada das MPs orçamentárias do total daquelas editadas a cada mandato, governo e ano no período 2003-2018, bem como recalcula a média mensal de MPs originais com essa exclusão. A Tabela 4.5 apresenta o percentual de MPs orçamentárias sobre o total daquelas editadas no período.

Começando por esse ponto, verifica-se que o percentual de MPs orçamentárias está longe de ser desprezível: as 150 editadas no período 2003-2018 correspondem a 19,6% do total das emitidas, tendo atingido o patamar máximo durante Lula I (24,6%) e o mínimo em Temer (9%), o primeiro e o último dos mandatos em análise[6].

A redução em termos relativos só não é progressiva porque Dilma II apresentou mais dessas MPs na comparação com Dilma I (20,3% a 19,3%, respectivamente). Contudo, os dados por governo expressam perfeitamente a redução progressiva: 23,2% das MPs editadas por Lula foram orçamentárias, índice que é de 19,6% em Dilma e de 9% no governo Temer.

[6] Os patamares mais altos são alcançados em Lula I – Anos 3 e 4 (2005 e 2006), quando 40,5% e 40,3% das MPs editadas foram orçamentárias. O piso se dá em Temer – Ano 2 (2017), quando 3,9% eram orçamentárias.

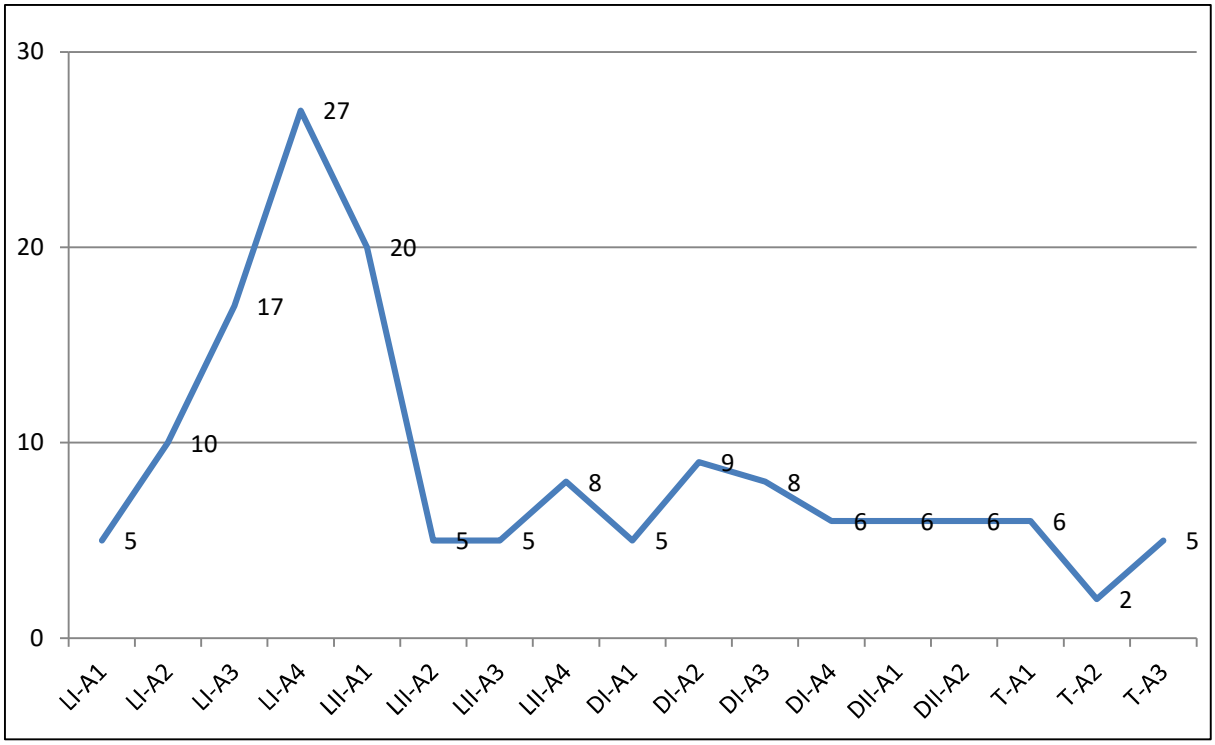


Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62 e 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.10 – Média mensal de MPs editadas por ano com e sem as MPs orçamentárias, em ordem cronológica (Brasil, 1988-2018)

O gráfico acima mostra o que é evidente: a média de MPs editadas por mês sem as orçamentárias é sempre menor do que quando todas as MPs são consideradas. Mas a questão a observar não é esta, e, sim, o quanto essa média se reduz, o que pode ser percebido pela distância entre as duas linhas no mesmo ponto do gráfico (ano).

E, nesse caso, o Ano 4 de Lula I (2006) é onde que essa diferença é mais expressiva, reflexo do recorde de MPs orçamentárias editadas naquele período: 27 em número absoluto, correspondentes a 40,5% das editadas naquele ano.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 62 e 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.11 – Número de MPs orçamentárias editadas por ano, em ordem cronológica (Brasil, 1988-2018)

O gráfico acima apresenta a quantidade de MPs orçamentárias editadas a cada ano do recorte temporal da tese. Dois aspectos se destacam nitidamente: de um lado, o aumento progressivo registrado durante Lula I (2003-2006); de outro, a queda brusca registrada em Lula II – Ano 2 (2008) para o patamar de cerca de 5 MPs/ano, no qual se encontra desde então, com variações para mais (6-8-9, em anos finais de Lula II, Dilma I e II e Temer) e menos (Ano 2 de Temer – 2017).

Em resumo: houve crescimento nos quatro anos de Lula I (2003-2006), e estabelecimento de um novo e bem mais baixo patamar a partir de Lula II – Ano 2 (2008) que se mantém desde então. Trata-se de redução no número absoluto e na média de MPs publicadas.

Esse comportamento já foi identificado por outras investigações e tem a sua motivação relacionada à trajetória das MPs orçamentárias, comentada no Capítulo 2. A motivação ocorreu pela redução na quantidade da edição de MPs orçamentárias, o que se deu em reação à decisão do STF de exercer controle constitucional sobre elas (sempre que considerasse conveniente).

A verificação é cristalina e não precisa de grande sofisticação para ser percebida. Nos dois anos que antecederam a decisão do STF (2006 e 2007 ou Lula I

– Ano 4 e Lula II – Ano 1), essas MPs respondiam por mais de 40% do total/ano de MPs editadas e a quantidade de 47 MPs orçamentárias alcançada nesse biênio precisou de oito anos (2008-2015) para ser superado, ou seja, quatro vezes mais tempo.

Entretanto, ela também pode ser demonstrada por indicadores mais sofisticados: o desvio padrão da quantidade de MPs editadas por ano ao longo do período 2003-2018 é 14,03; com a exclusão das orçamentárias, ele reduz para 11,83[7].

Koshimizu (2011, p. 47-48) procurou verificar os fatores que fazem com que o Executivo escolha apresentar uma iniciativa como MP ao invés de PL, analisando o período 1988-2009. Ele produziu uma série de regressões para testar diversas variáveis, tendo observado que aquela que se mostrou robusta o suficiente para explicar a redução na quantidade de MPs editadas e o aumento de PL foi a que correspondia à decisão de maio de 2008 do STF relativa às MPs orçamentárias[8].

Por derradeiro, cabe ponderar acerca da observação de Bedritichuk (2016) a respeito da decisão do STF de 2012, que tornou imperativa a análise de cada MP por uma comissão mista. No entendimento do autor, como essa mudança aumentou os custos de transação das MPs, ela também causou impacto na decisão presidencial de editar novas medidas.

Ele verifica que “antes da instituição das comissões mistas [2012], a taxa de edição de MPs foi de 2,42 por mês, passando para 2,26 [2013] após o funcionamento dos colegiados (desconsiderando as MPs orçamentárias)” (BEDRITICHUK, 2016, p 49). Se forem contabilizadas todas as MPs, a tendência é a mesma: 3,75/mês em 2012, 2,92 em 2013 e 2,42 em 2014[9].

Há dois comentários a aportar a essas informações. O primeiro é que seriam necessários mais estudos e o teste com outras variáveis para afirmar que a redução ocorrida em 2013-2014 – que é inegável – teve a decisão do STF de 2012 como causa principal. Isso porque há vários outros fatores que podem ter produzido esse

---

[7] Considerando o fracionamento do ano de 2016 nos dois governos que nele atuaram, tem-se desvio padrão de 15,48 com todas as MPs e de 13,27 sem as orçamentárias.

[8] O autor não opera com a quantidade de MPs editadas, e sim com a chamada razão de dependência, índice que registra a preferência por encaminhar uma iniciativa como MP em relação à quantidade de propostas encaminhadas (PL e MP), originalmente desenvolvido por Pereira; Power; Rennó (2007). Então, houve queda na razão de dependência após a decisão do STF.

[9] Esses são os valores apresentados pelo autor. Na tese, eles variam um pouco: 2,93, em Dilma I – Ano 3 (2013), e 2,52 em Dilma I – Ano 4 (em 2014).

fenômeno, como o contexto político de 2013 – notadamente as manifestações populares daquele ano – e a eleição de 2014.

O segundo é que, se a exigência da comissão mista foi a causa da perda de ímpeto do governo, em razoavelmente pouco tempo esse impacto foi absorvido. Afirma-se isso porque, no Ano 1 de Dilma II (2015), a média de MPs editadas subiu para 3,58% – patamar semelhante ao registrado no Ano 2 de Dilma I (2012).

Em reforço à desconfiança em relação ao efeito da decisão do STF sobre a emissão de MPs, ressalva-se que o mesmo não ocorreu no caso das MPs orçamentárias, cuja redução se manteve até o final do período analisado (2018) e fez com que a média não retornasse mais aos padrões pré-2008.

4.1.2 Comparativo da variável Quantidade de MPs com períodos anteriores à Lula

Há outro parâmetro que pode ser utilizado em relação às MPs editadas: comparar os resultados dos mandatos do recorte temporal da tese com aqueles que os antecederam.

Nesse aspecto, é preciso lembrar que a configuração das MPs sofreu alteração significativa em 2001. De forma que, de Sarney a FHC I, o arranjo institucional era o original da CF/1988; FHC II experimentou ambas as configurações; e de Lula I em diante, os presidentes vivenciaram o modelo das MPs após a EC 32/2001. Não estão sendo consideradas aqui as demais modificações relatadas no Capítulo 2, como a reinterpretação do trancamento de pauta (2009) e a obrigatoriedade da apreciação pela comissão mista (2012).

Abramovay (2010, p. 75) frisa a dificuldade de comparar os períodos pré e pós-EC 32/2001, notadamente em razão da possibilidade de reedição das MPs existente no primeiro. A transcrição é longa, mas se impõe pela argumentação precisa:

> Na vigência da Emenda Constitucional 32, uma MP editada pelo Executivo recebe um único número, produzirá efeitos até a sua conversão ou o esgotamento do prazo de 180 dias e será analisada (podendo ser alterada) na forma editada pelo Congresso Nacional. Antes da EC 32 o sistema era muito menos claro. A numeração das medidas provisórias era seguida de hífen com o número de vezes que a medida tinha sido reeditada. Entretanto, se a reedição deveria ser cópia fiel do texto editado, isso não acontecia em grande parte das vezes. Segundo Massuda, no Governo Fernando Henrique Cardoso, até 2000, se não contarmos as reedições seriam 220 medidas provisórias, se forem incluídas as reedições este número sobe para 4.400. Então se poderia imaginar que, para efeitos de comparação com o atual sistema deveríamos considerar apenas as 220 MPs originais, entretanto,

> entre as reedições há 702 que contêm alterações com relação ao texto original. Ora, na sistemática atual, se o governo deseja realizar uma alteração no texto de uma MP já editada ele deve editar outra MP. Segundo esta lógica, portanto, para efeitos comparativos deveríamos dizer que foram editadas 922 MPs no período. Entretanto, esta abordagem também não é possível, pois apesar de alteradas essas reedições produzirão, se convertidas, apenas uma Lei. O que se pretende, portanto, é deixar claro que, em primeiro lugar, a comparação entre os períodos não poder ser feita, com relação a boa parte dos dados, de maneira taxativa – o que não significa que não seja possível, a partir dos dados, perceber diferenças entre os períodos. Em segundo lugar, independentemente de se desejar realizar comparações entre os períodos, a análise do período posterior a 2001 produz dados muito mais claros.

Em razão desses problemas, há espaço para decisões como a de Almeida (2018), comentada no Capítulo 2, que considera como nova MP aquela reeditada com mudança substantiva. A decisão é controversa, pois implica subjetivo critério de inclusão.

E, por causa das razões já alegadas, encontram-se disparidades na quantidade de MPs originais no pós-EC, conforme a fonte utilizada[10]. Ainda assim comparações mínimas e com os devidos cuidados entre os mandatos são possíveis.

A opção da tese foi replicar a escolha feita em Jacobsen (2016), ou seja, adotar Limongi; Figueiredo (2003) como fonte básica para o período pré-EC e coletar os dados no site da Câmara dos Deputados e do Planalto para FHC no pós-EC. O resultado está na tabela apresentada a seguir.

---

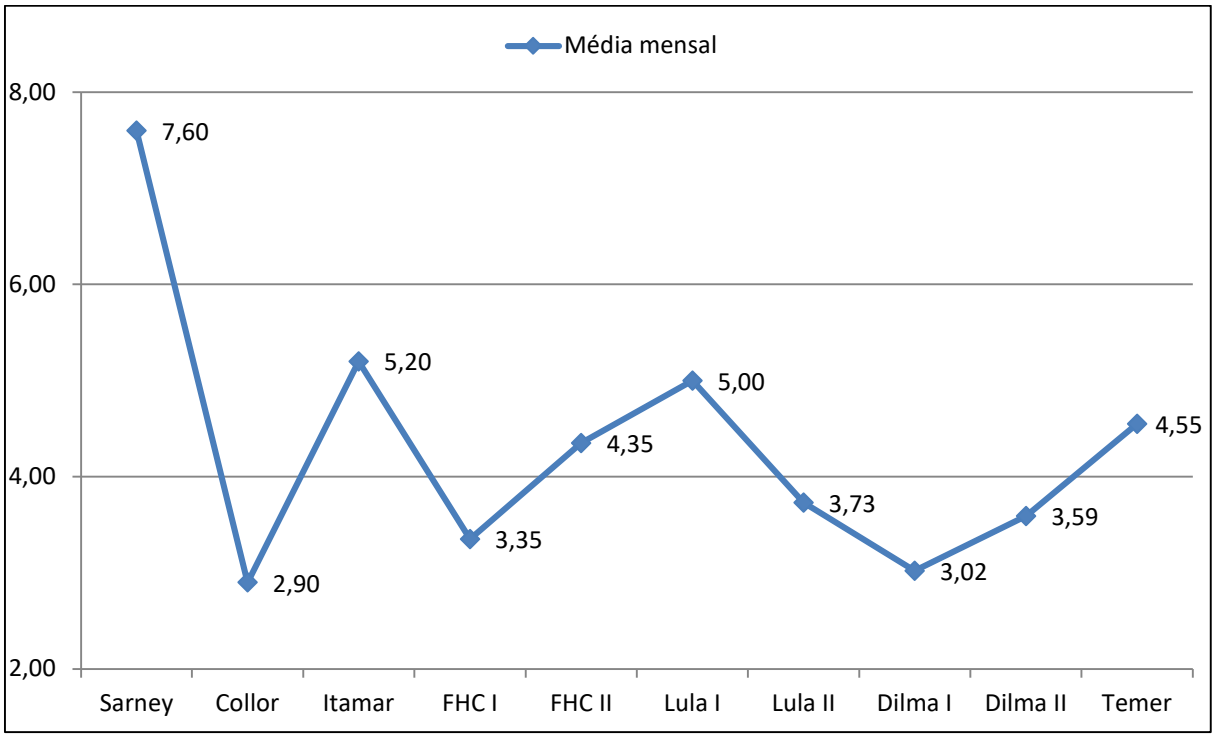
[10] E elas são muitas, dentre as quais é possível citar: Figueiredo; Limongi (1997, p. 144); Couto (2001, p. 42); Massuda (2001, p. 78); Amorim Neto; Tafner (2002, p. 10); Benitez (2002, p. 274); Reich (2002, p. 13); Abreu Júnior (2002, p. 41); Pessanha (2002, p. 194); Limongi; Figueiredo (2003, p. 271); Negretto (2004, p. 543); Valle (2004, p. 89); Amaral Júnior (2004, p. 205); Barioni (2004, p. 222-227); Pereira; Power; Rennó, (2005, p. 185; 2007, p. 77); Giacomet (2006, p. 27); Tavares Filho (2008, p. 11); Da Ros (2008a, p. 146); Pires (2008a, p. 93; 2008b, p. 582); Rocha (2008, p. 74); Oliveira (2009, p. 30); Inácio (2009, p. 363); Machiaveli (2009, p. 95); Nicolau (2009, p. 166); Sousa (2009, p. 29); Abramovay (2010, p. 78); Gobatto (2013, p. 61); Almeida (2014, p. 14); Silva, A. (2015, p. 74, 111); Gaspardo; Michéias (2018, p. 200); Sudano (2018, p. 114); Michéias (2020, p. 31-32).

Tabela 4.6 – MPs originais editadas e média mensal por mandato (Brasil, 1988-2018)

Mandato/MPs	Originais	Média mensal
Sarney	125	7,60
Collor	89	2,90
Itamar	141	5,20
FHC I	161	3,35
FHC II	209	4,35
Até EC 32/2001	(107)	(3,24)
Pós-EC 32/2001	(102)	(6,80)
Lula I	240	5,00
Lula II	179	3,73
Dilma I	145	3,02
Dilma II	59	3,59
Temer	144	4,55
Total	**1.492**	**4,32**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 66); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

A média mensal de MPs publicadas no recorte temporal do estudo (2003 a 2018) é menor do que a calculada desde 1988 (3,99 e 4,32, respectivamente). Tal diferença é compreensível, haja vista que os dois mais elevados índices de utilização de MPs são os de Sarney e Itamar, portanto, anteriores a Lula I.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 66); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

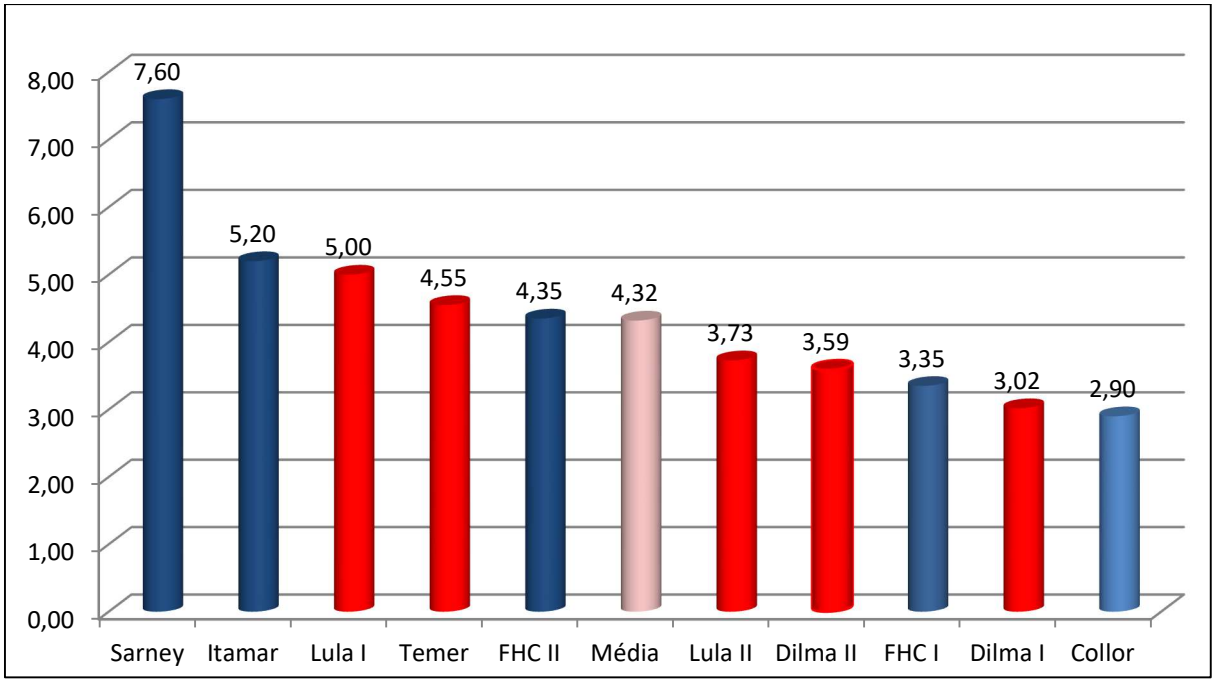
Gráfico 4.12 – Média mensal de MPs originais editadas por mandato, em ordem cronológica (Brasil, 1988-2018)

Pelo Gráfico 4.12, percebe-se que a média de MPs originais editadas ao longo dos mandatos nesses 30 anos de análise varia bastante. Ela inicia em um patamar muito elevado e jamais equiparado: Sarney muito se utilizou das MPs durante seu governo (7,60).

O segundo, terceiro e quarto mandatos que mais editaram MPs originais foram: Itamar (5,20 MPs/mês), Lula I (5,00) e Temer (4,55), respectivamente. Todos estão em patamar semelhante (próximos a 5,0). Collor se apresenta como aquele presidente que menos as utilizou (2,90).

O segundo, terceiro e quarto mandatos que menos publicaram esse instrumento foram: Dilma I, FHC I e Dilma II (3,02; 3,35; e 3,59, respectivamente). FHC II e Lula II se utilizaram de forma mediana (entre os quatro mandatos que mais e que menos publicaram MPs), com 4,35 e 3,73, respectivamente.

Para melhor visualização, o próximo gráfico organiza os períodos, conforme a média mensal de utilização de MPs, em ordem decrescente.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 66); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.13 – Média mensal de MPs originais editadas por mandato, em ordem decrescente (Brasil, 1988-2018)

Em relação aos cinco mandatos estudados nesta tese (em barra vermelha), vê-se que Lula I e Temer estão entre os que mais editaram MPs, ficando atrás apenas de Sarney e Itamar e acima da média (barra em rosa).

Os demais mandatos estudados na tese estão situados na metade final da hierarquia, com Lula II e Dilma II em sexta e sétima posição, respectivamente, portanto abaixo da média. Dilma I está em penúltimo lugar, apenas à frente de Collor. Ressalva-se que ambos são aqueles presidentes que sofreram *impeachment*.

A média mensal pode ser observada ainda por ano de mandato presidencial, conforme quadro e gráfico que seguem.

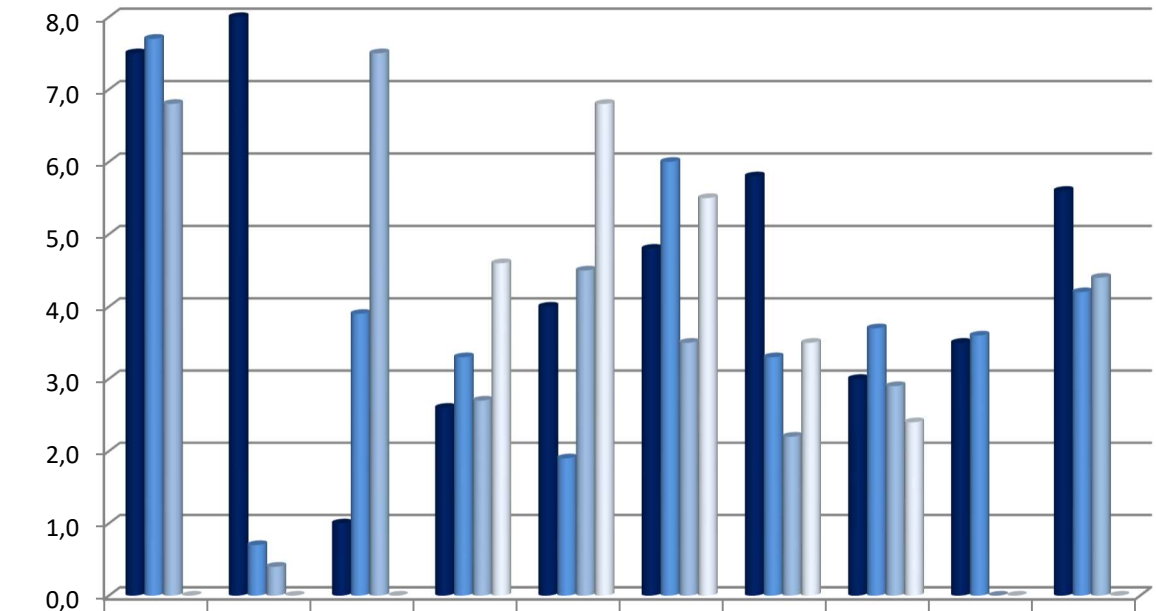
Mandato	**Média mensal por ano de mandato**			
	Ano 1	**Ano 2**	**Ano 3**	**Ano 4**
Sarney[1]	7,50	7,75	6,80	-
Collor[2]	8,00	0,75	0,40	-
Itamar[3]	1,00	3,92	7,58	-
FHC I	2,67	3,33	2,75	4,67
FHC II	4,08	1,92	4,58	6,83
Lula I	4,83	6,08	3,50	5,58
Lula II	5,83	3,33	2,25	3,50
Dilma I	3,00	3,75	2,92	2,42
Dilma II[4]	3,58	3,63	-	-
Temer[5]	5,26	4,25	4,41	-

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 69); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

1 - De 05 out. 1988 a 14 mar. 1990; 2 - De 15 mar. 1990 a 02 out. 1992; 3 - De 02 out. 1992 a 31 dez. 1994; 4 – De 01 jan. 2015 a 12 mai. 2016; 5 – De 12 mai. 2016 a 31 dez 2018.

Quadro 4.1 – Média mensal de MPs originais editadas por ano de mandato (Brasil, 1988-2018)[11]

[11] Em termos de calendário civil: Sarney (1988, 1989 e 1990), Collor (1990, 1991 e 1992), Itamar (1992, 1993 e 1994), FHC I (1995, 1996, 1997 e 1998), FHC II (1999, 2000, 2001 e 2002). E os já reputados: Lula I (2003, 2004, 2005 e 2006), Lula II (2007, 2008, 2009 e 2010), Dilma I (2011, 2012, 2013 e 2014), Dilma II (2015 e 2016) e Temer (2016, 2017 e 2018).



	Sarney	Collor	Itamar	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
Ano 1	7,5	8,0	1,0	2,6	4,0	4,8	5,8	3,0	3,5	5,6
Ano 2	7,7	0,7	3,9	3,3	1,9	6,0	3,3	3,7	3,6	4,2
Ano 3	6,8	0,4	7,5	2,7	4,5	3,5	2,2	2,9	0,0	4,4
Ano 4	0,0	0,0	0,0	4,6	6,8	5,5	3,5	2,4	0,0	0,0

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 69); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 4.14 – Média mensal de MPs originais editadas por ano de mandato (Brasil, 1988-2018)

Começando por Sarney: ele manteve alta média mensal de MPs durante todos os anos de mandato. Collor iniciou seu período com a maior média mensal, seguida por decréscimo abrupto na utilização de MPs nos últimos anos de seu governo, em razão das questões apontadas no Capítulo 2.

Itamar editou MPs na forma inversa de Collor: discretamente no início até atingir, no seu último ano, uma das mais elevadas médias mensais dentre todos os mandatos. FHC I e II tiveram maior média mensal nos últimos anos de cada um de seus mandatos, e não apresentaram grandes variações ao longo de seus períodos, especialmente se comparado a Collor e Itamar, seus antecessores.

Cumpridas essas análises descritivas relativas à quantidade das MPs publicadas por mandato, governo e ano, a seção subsequente analisa a próxima variável.

4.2 Variável 2-P: a Temática das MPs publicadas

A segunda variável a ser apresentada é a Temática, entendida como tal aquele tema que é o principal assunto em cada MP publicada, como explicado no Capítulo 3.

Tabela 4.7 – Temática das MPs editadas por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	52	34	21	8	35	**150**
Social	44	26	24	12	26	**132**
Econômica	129	107	98	34	68	**436**
Jurídica	15	12	2	5	15	**49**
Total	**240**	**179**	**145**	**59**	**144**	**767**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 4.8 – Temática das MPs editadas por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	21,7	19,0	14,5	13,6	24,3	**19,6**
Social	18,3	14,5	16,5	20,3	18,1	**17,2**
Econômica	53,8	59,8	67,6	57,6	47,2	**56,8**
Jurídica	6,2	6,7	1,4	8,5	10,4	**6,4**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Os dados permitem verificar a predominância inegável das MPs Econômicas, que detêm a liderança por maioria absoluta dos casos no agregado dos 16 anos analisados, atingindo 436 casos (56,8%). A temática Administrativa apresentou 150 MPs (19,6%), seguida pela Social com 150 MPs (17,2%). Já as de tema Jurídico ficaram bem atrás das demais temáticas, com apenas 49 casos (6,4%).

Considerando cada mandato em separado, observa-se que todos apresentaram mais MPs da temática Econômica e menos da Jurídica. Lula I e II, bem como Temer, tiveram a temática Administrativa na segunda colocação de MPs mais emitidas; enquanto Dilma I e II apresentam a temática Social nessa posição.

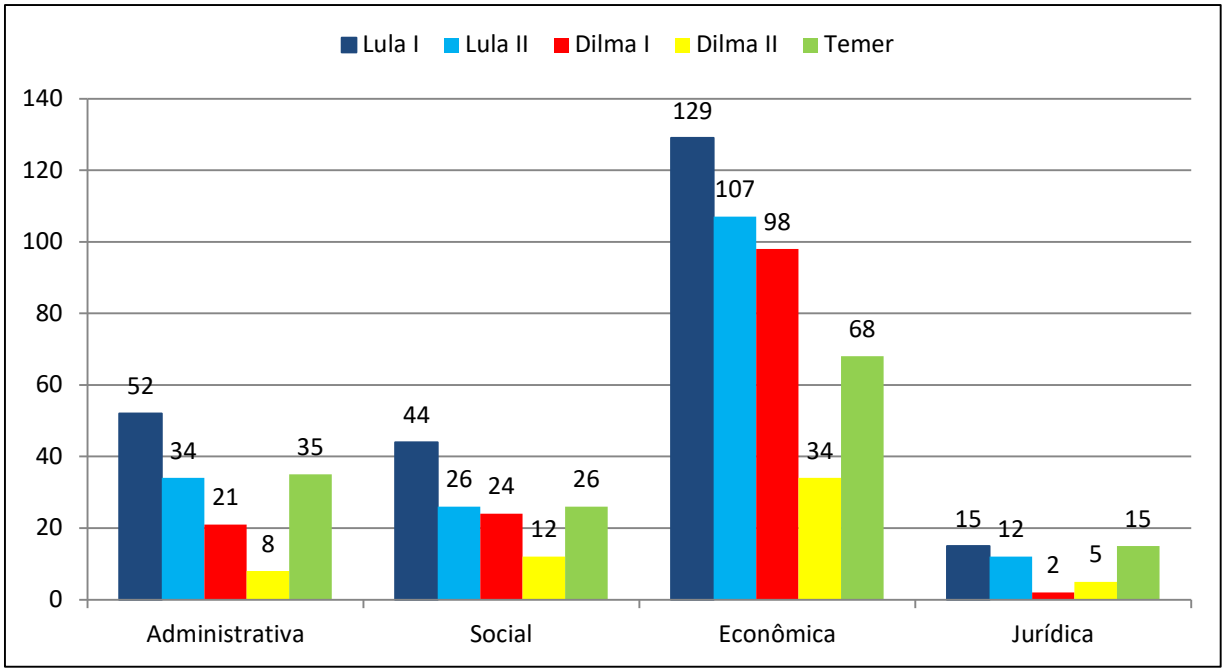
Essas semelhanças e diferenças de agenda podem ser observadas de modo mais claro a seguir.

Mandato/Temática	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica
Lula I	2	3	1	4
Lula II	2	3	1	4
Dilma I	3	2	1	4
Dilma II	3	2	1	4
Temer	2	3	1	4

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Quadro 4.2 – Ordem na quantidade das temáticas das MPs editadas por mandato (Brasil, 2003-2018)

Na sequência, apresenta-se gráfico separado por temática para facilitar comparativo entre os mandatos.



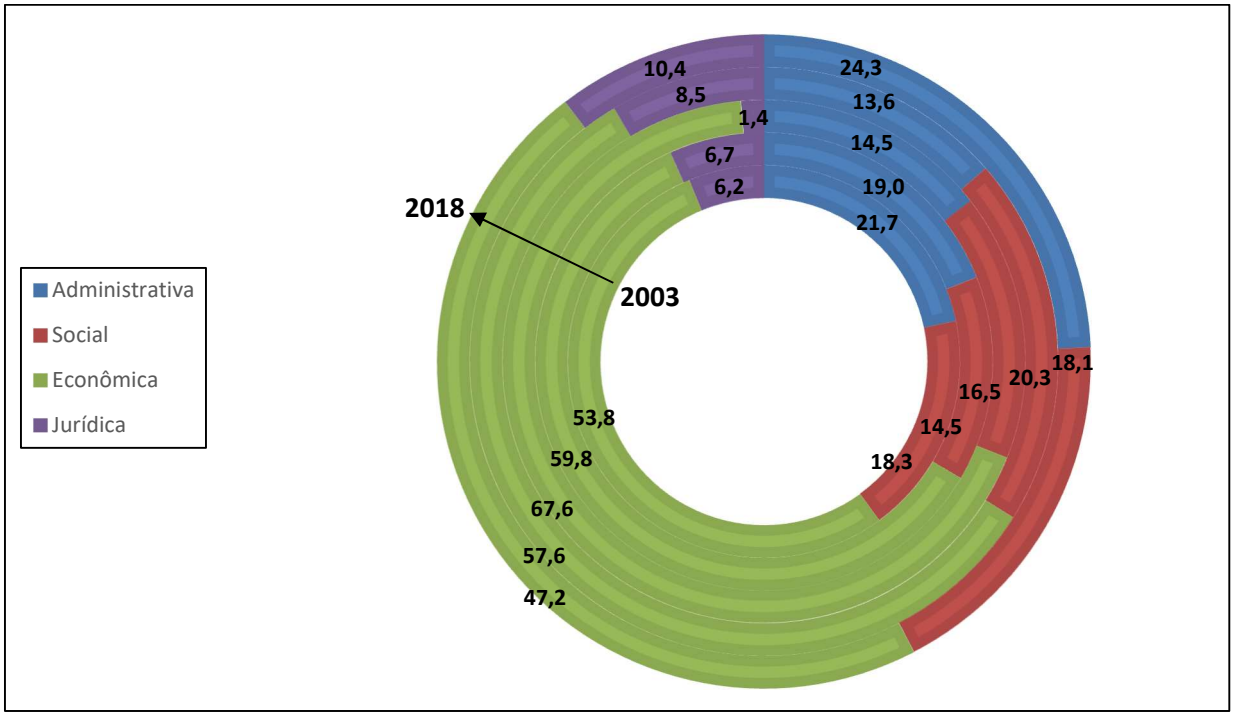
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.15 – Temática das MPs editadas por mandato (Brasil, 2003-2018)

Ainda que a temática Econômica seja a que se sobressai em todos os mandatos, a sua utilização vai diminuindo na passagem dos mandatos de Lula I a Dilma I. Há recuperação nos últimos quatro anos analisados (Dilma II e Temer), que somados chegam a 102 (34 + 68), superando a quantidade de 98 de Dilma I.

A temática Administrativa apresentou menos MPs editadas em Lula I a Dilma I, recuperando-se a partir de Dilma II. Quanto à temática Social, Lula I se destaca em relação aos demais mandatos (com 44 MPs), seguido por Lula I e Temer (ambos 26 MPs – mesmo considerando as diferenças do tempo de mandato). O mesmo ocorreu

na temática Jurídica, na qual Lula I e Temer apresentaram quantidade idêntica de MPs (15), seguido por Lula II (com 12 MPs).



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.16 – Temática das MPs editadas por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Em termos percentuais, os dois mandatos Lula e Dilma apresentaram mais de 50% de suas MPs na temática Econômica (Temer não alcançou 48%). A temática Jurídica apresentou índice menor do que 10% também nesses primeiros quatro mandatos e apenas Temer o superou (10,4%).

Observa-se que Temer foi o que mais apresentou MPs na temática Administrativa (24,3%), seguido por Lula I (21,7%), Lula II (19%), Dilma I (14,5%) e Dilma II (13,6%). A temática Social recebeu mais atenção em Dilma II (20,3%), seguida por Lula I (18,3%), Temer (18,1%), Dilma I (16,5%) e Lula II (14,5%).

Voltando à temática Econômica, essa recebeu destaque em Dilma I (67,6%), seguida por Lula II (59,8%), Dilma II (57,6%), Lula I (53,8%) e Temer (47,2%). A temática Jurídica recebeu mais MPs em Temer (10,4%), depois Dilma II (8,5%), Lula II (6,7%), Lula I (6,2%) e, finalmente, Dilma I (1,4%).

Os dados podem ser agrupados por governo, possibilitando outro viés de análise:

Tabela 4.9 – Temática das MPs editadas por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

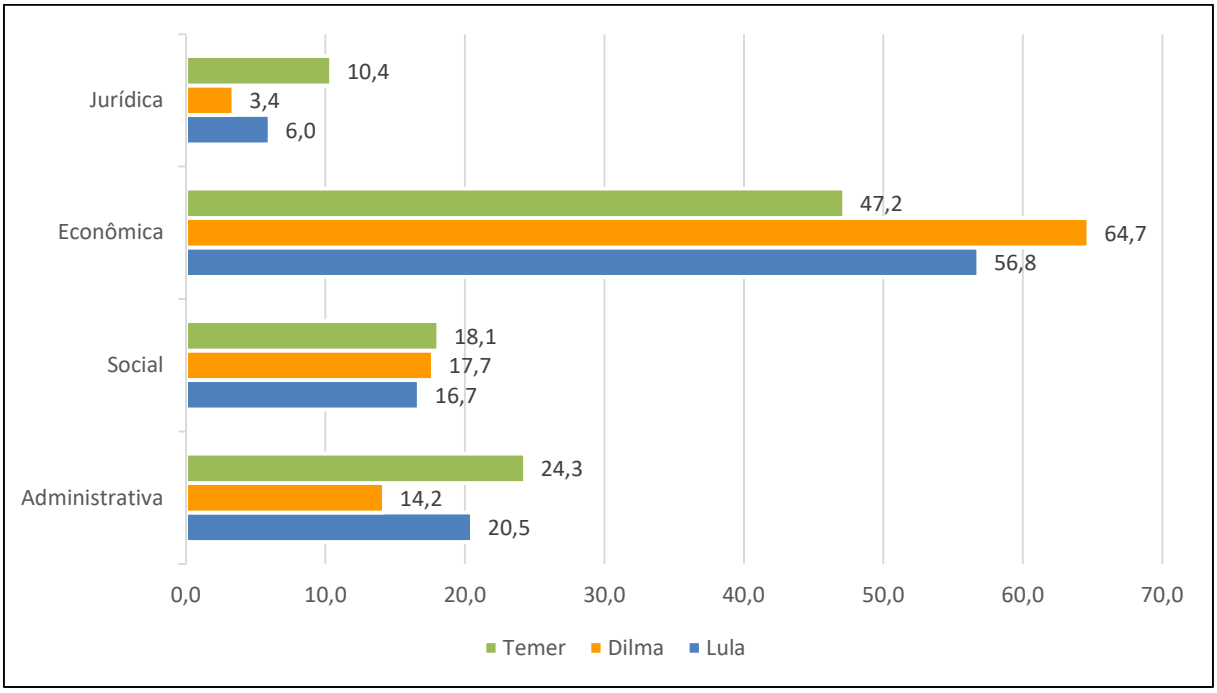
Temática/Governo	N			%		
	Lula	Dilma	Temer	Lula	Dilma	Temer
Administrativa	86	29	35	20,5	14,2	24,3
Social	70	36	26	16,7	17,7	18,1
Econômica	238	132	68	56,8	64,7	47,2
Jurídica	25	7	15	6,0	3,4	10,4
Total	**419**	**204**	**144**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

O resultado dos dados analisados por governo não sofreu alteração se comparado com os cinco mandatos, pois a temática Econômica permaneceu mais recorrente em todas as medições e a Jurídica, a menos frequente. A temática Social aparece em segundo plano no governo de Dilma, assim como se deu em Dilma I e II.

Já a temática Administrativa figura em segundo lugar no governo de Lula, a exemplo do verificado nos mandatos de Lula I e II. Como o governo de Temer coincide com o seu mandato único, não há observações a serem feitas, haja vista que os dados não se alteram.

Em relação aos valores percentuais, tem-se a seguinte possibilidade de visualização oferecida pelo gráfico:



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.17 – Temática das MPs editadas por governo, em percentual (Brasil, 2011-2018)

Em termos percentuais, pode-se fazer comparativos entre os três governos. Temer foi o que mais publicou MPs com tema Administrativo (24,3%), seguido por Lula (20,5%) e Dilma (14,2%). Ele também lidera na temática Social (18,1%), seguido por Dilma (17,7%), e Lula (16,7%).

Dilma foi o governo que proporcionalmente mais editou MPs de temática Econômica (64,7%), seguida por Lula (56,8%) e Temer (47,2%). A temática Jurídica foi mais utilizada por Temer (10,4%), seguido por Lula (6%) e Dilma (3,4%).

As análises feitas, podem ser desdobradas, ainda, conforme o ano de mandato:

Tabela 4.10 – Temática das MPs editadas por ano de mandato, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

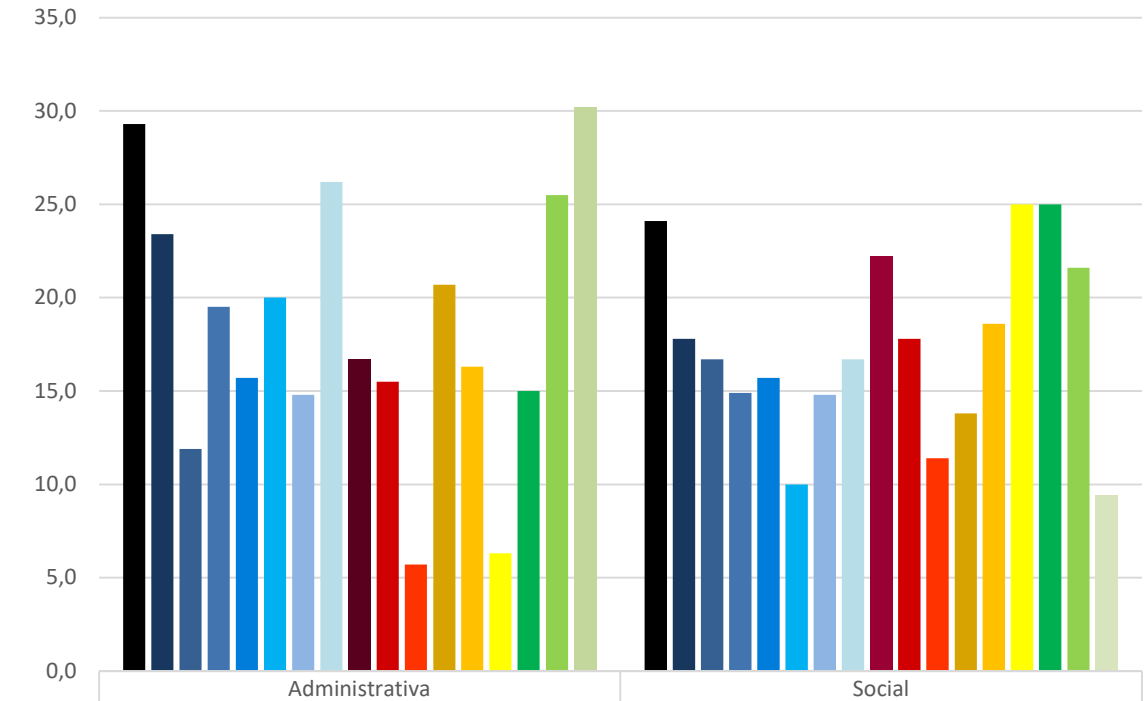
Mandato-Ano/ Temática		**N**				**%**			
		Adm.	**Social**	**Econ.**	**Juríd.**	**Adm.**	**Social**	**Econ.**	**Juríd.**
Lula I	1	17	14	24	3	29,3	24,1	41,4	5,2
	2	17	13	35	8	23,4	17,8	47,9	10,9
	3	5	7	28	2	11,9	16,7	66,7	4,7
	4	13	10	42	2	19,5	14,9	62,7	2,9
Lula II	1	11	11	42	6	15,7	15,7	60,0	8,6
	2	8	4	24	4	20,0	10,0	60,0	10,0
	3	4	4	19	0	14,8	14,8	70,4	-
	4	11	7	22	2	26,2	16,7	52,3	4,8
Dilma I	1	6	8	22	0	16,7	22,2	61,1	-
	2	7	8	30	0	15,5	17,8	66,7	-
	3	2	4	29	0	5,7	11,4	82,9	-
	4	6	4	17	2	20,7	13,8	58,6	6,9
Dilma II	1	7	8	23	5	16,3	18,6	53,5	11,6
	2	1	4	11	0	6,3	25,0	68,7	-
Temer	1	6	10	19	5	15,0	25,0	47,5	12,5
	2	13	11	25	2	25,5	21,6	49,0	3,9
	3	16	5	24	8	30,2	9,4	45,3	15,1
Total		**150**	**132**	**436**	**49**	**19,6**	**17,2**	**56,8**	**6,4**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 84); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Considerando que os números absolutos não são os mais adequados para uma análise comparativa, faz-se a análise utilizando os dados percentuais.

Em relação à temática Administrativa, esta variou de 5,7% (Dilma I – Ano 3) a 30,2% (Temer – Ano 3). A temática Social de 9,4% (Temer – Ano 3) a 25% (Dilma II – Ano 2 e Temer – Ano 1). A temática Econômica variou entre 45,3% (Temer – Ano 3) a 70,4% (Lula II – Ano 3), mas esse tema continuou majoritário em todos os anos analisados individualmente.

Percebeu-se que a agenda dos mandatos de Dilma I e II oriundas das MPs publicadas é eminentemente Econômica, pois nos seis anos de governo essa temática sempre ultrapassou 50%. Finalmente, a temática Jurídica apresentou percentual zerado em cinco anos da análise (Lula II – Ano 3; Dilma I – Anos 1 a 3; Dilma II – Ano 2) e máximo de 15,1% (Temer – Ano 3).



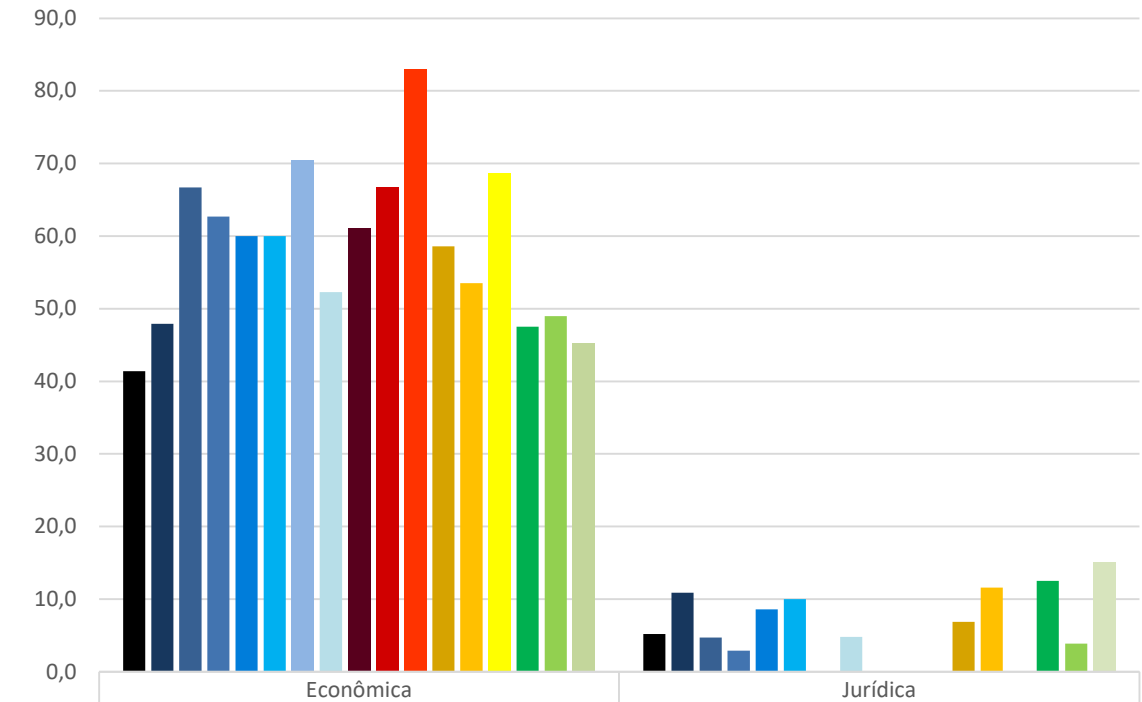
	Administrativa	Social
LI-A1	29,3	24,1
LI-A2	23,4	17,8
LI-A3	11,9	16,7
LI-A4	19,5	14,9
LII-A1	15,7	15,7
LII-A2	20,0	10,0
LII-A3	14,8	14,8
LII-A4	26,2	16,7
DI-A1	16,7	22,2
DI-A2	15,5	17,8
DI-A3	5,7	11,4
DI-A4	20,7	13,8
DII-A1	16,3	18,6
DII-A2	6,3	25,0
T-A1	15,0	25,0
T-A2	25,5	21,6
T-A3	30,2	9,4

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 84); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.18 – Temática (Administrativa e Social) das MPs nos mandatos, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Analisando como se comportaram as MPs no fluxo temporal: o tema Administrativo apresentou seu auge em Lula I – Ano 1; após oscilou bastante (para mais e para menos) de um ano para outro até Dilma II – Ano 4; e nos três anos de Temer apresentou tendência crescente.

A temática Social iniciou com alto percentual, em Lula I – Ano 2 queda e, então, se manteve mais ou menos constante nos anos subsequentes, com decréscimo em Lula II – Ano 2; houve aumento nesse índice em Dilma I – Ano 1, seguida por queda e suba no percentual de forma constante no decorrer dos anos de seus mandatos; Temer apresenta queda linear do seu primeiro ao terceiro ano.



	Econômica	Jurídica
LI-A1	41,4	5,2
LI-A2	47,9	10,9
LI-A3	66,7	4,7
LI-A4	62,7	2,9
LII-A1	60,0	8,6
LII-A2	60,0	10,0
LII-A3	70,4	0,0
LII-A4	52,3	4,8
DI-A1	61,1	0,0
DI-A2	66,7	0,0
DI-A3	82,9	0,0
DI-A4	58,6	6,9
DII-A1	53,5	11,6
DII-A2	68,7	0,0
T-A1	47,5	12,5
T-A2	49,0	3,9
T-A3	45,3	15,1

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 84); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.19 – Temática (Econômica e Jurídica) das MPs nos mandatos, em percentual (Brasil, 2003-2018)

A temática Econômica foi ganhando cada vez mais atenção em Lula I e, depois, manteve-se mais ou menos estável até que, em Lula II – Ano 3, novamente aumentou seu percentual, com decréscimo no ano posterior; Dilma I apresentou aumento nos três primeiros anos, seguida por considerável queda, recuperando-se em Dilma II – Ano 2 (e último); Temer apresentou, nessa temática, uma constante.

A temática Jurídica apresentou consideráveis oscilações, ao ponto de, em alguns anos, não apresentar dados, principalmente em Dilma I. Iniciou, em Lula I – Ano 1, no percentual mediano (se comparado com os dados desse tema), com quedas e subas subsequentes, até que em, Temer – Ano 3, finaliza com ápice da temática em análise.

4.2.1 Variável Temática com a exclusão das MPs orçamentárias

Nesta subseção é trabalhada a questão das MPs orçamentárias, a exemplo do que foi realizado em 4.1.1. Basicamente, elas foram retiradas da classificação por temas e o novo quadro geral é apresentado e comentado.

Tabela 4.11 – Temática das MPs editadas por mandato com a exclusão das orçamentárias, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	52	34	21	8	35	**150**
Social	44	26	24	12	26	**132**
Econômica	70	69	70	22	55	**286**
Jurídica	15	12	2	5	15	**49**
Total	**181**	**141**	**117**	**47**	**131**	**617**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 84 e 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 4.12 – Temática das MPs editadas por mandato com a exclusão das orçamentárias, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	28,7	24,1	18,0	17,0	26,7	**24,3**
Social	24,3	18,4	20,5	25,5	19,8	**21,4**
Econômica	38,7	49,0	59,8	46,8	42,0	**46,4**
Jurídica	8,3	8,5	1,7	10,7	11,5	**7,9**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 84 e 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Como seria de se esperar, as grandezas e as relações entre os temas em cada mandato sofrem alteração quando as MPs orçamentárias são retiradas, sendo que todas estão classificadas na temática Econômica.

As modificações não afetam o principal: apesar de perder 150 casos (34,4% do contingente original), o tema Econômico continua a ser majoritário em todos os mandatos, embora com dominância menos pronunciada (46,4% no geral; 59,8% em Dilma I; 49% em Lula II; 46,8% em Dilma II; 42% em Temer; 38,7% em Lula I).

A diferença mais notável se verifica em Lula I, precisamente o mandato que mais editou MPs orçamentárias e que foi o único que se desenvolveu totalmente antes da decisão do STF a respeito do tema, ocorrida em 2008.

Tabela 4.13 – Temática das MPs editadas por governo com a exclusão das orçamentárias, em número absoluto e em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Governo	N				%			
	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Administrativa	86	29	35	**150**	26,7	17,7	26,7	**24,3**
Social	70	36	26	**132**	21,7	21,9	19,8	**21,4**
Econômica	139	92	55	**286**	43,2	56,1	42,0	**46,4**
Jurídica	27	7	15	**49**	8,4	4,3	11,5	**7,9**
Total	**322**	**164**	**131**	**617**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 84 e 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

A tabela acima, relativa aos três governos em análise, é apresentada tão somente para fins informativos, pois a ordem temática não se altera com ou sem a inclusão das MPs orçamentárias, tão somente a grandeza de cada tema é que se modifica.

4.2.2 Comparativo da variável Temática das MPs com períodos anteriores à Lula

Assim como se deu com a primeira variável analisada, a Temática também é apresentada em conjunto com os mandatos anteriores a Lula I. Para tanto, utiliza-se como fonte Limongi e Figueiredo (2003) para os mandatos de Sarney a FHC II (até a EC 32/2001) e os sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para os mandatos de FHC II (após a EC 32/2001) a Temer.

Contudo, a classificação de Limongi e Figueiredo (2003) utiliza seis temas (administrativo, social, econômico, político-institucional, homenagens e orçamento). E o modelo utilizado na tese classifica as MPs em quatro temas (administrativo, social, econômico e jurídico).

Para promover a equiparação dos dados, os temas econômico e orçamentário de Limongi e Figueiredo (2003) foram fundidos e identificados como “econômico”. E, aquelas MPs que não eram “administrativas” (que, portanto, não sofrem alterações nos dois modelos que se quer comparar) ou “econômicas”, foram categorizadas em “outras” (que compilou as demais temáticas em ambos os estudos: de Figueiredo e

Limongi as MPs de tema social, político-institucional e homenagens; e, da tese, temáticas Social e Administrativa).

A classificação obtida da conjunção entre os dois modelos resultou em ser semelhante à utilizada por Amorim Neto e Tafner (2002), embora não tenham sido utilizados os dados desses autores.

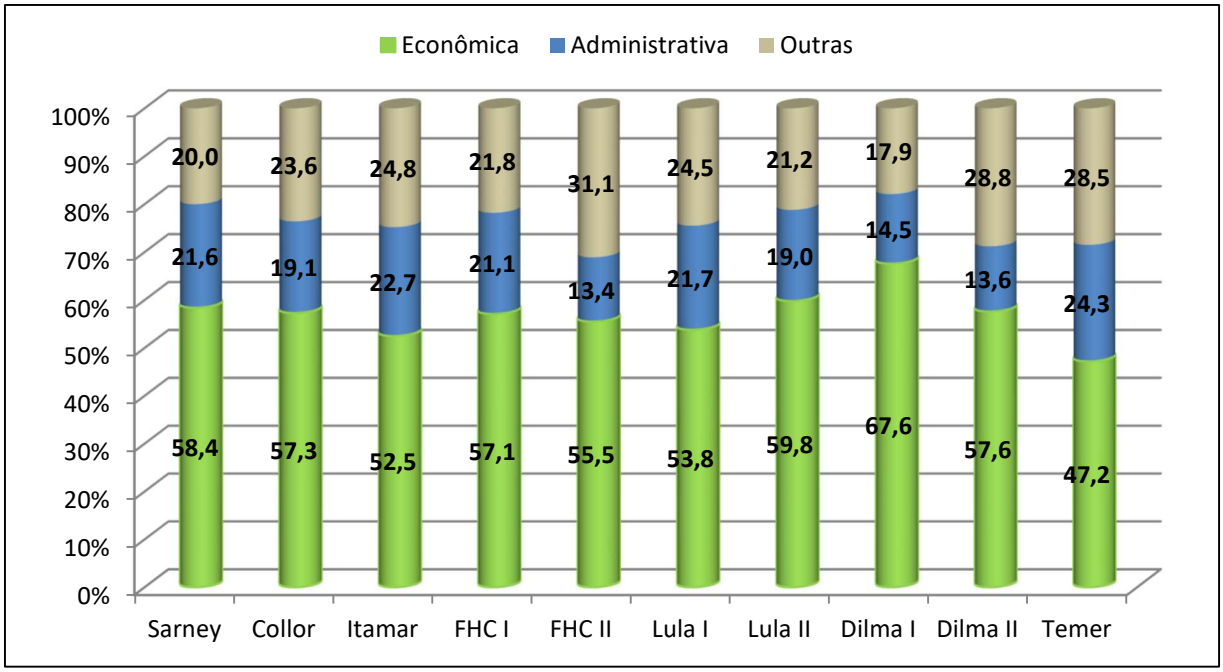
Tabela 4.14 – Temática das MPs originais editadas por mandato, em percentual (Brasil, 1988-2018)*

Mandato/Temática	Econômica	Administrativa	Outras
Sarney	58,4	21,6	20,0
Collor	57,3	19,1	23,6
Itamar	52,5	22,7	24,8
FHC I	57,1	21,1	21,8
FHC II	55,5	13,4	31,1
Pré-EC 32/2001	(52,3)	(9,4)	(38,3)
Pós-EC 32/2001	(58,8)	(17,7)	(23,5)
Lula I	53,8	21,7	24,5
Lula II	59,8	19,0	21,2
Dilma I	67,6	14,5	17,9
Dilma II	57,6	13,6	28,8
Temer	47,2	24,3	28,5

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 89); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 292); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Como demonstra a tabela acima, desde a institucionalização das MPs, elas sempre versaram majoritariamente sobre assuntos econômicos. Historicamente, o índice mais alto é 67,6% (Dilma I) e o mais baixo é 47,2% (Temer), ambos do recorte temporal da tese. A temática Administrativa oscila de 13,4% (FHC II) a 24,3% (Temer). A temática outras oscila de 17,9% (Dilma I) a 31,1% (FHC II).

Em relação a Temer, que aparece como o presidente que menos editou MPs econômicas, isso não significa que ele não tenha emitido muitas MPs nessa temática. O que ocorreu é que ele emitiu muitas de ordem Administrativa e Jurídica (no caso, a categoria outras), o que fez com que o percentual variasse mais em comparação aos outros mandatos.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 89); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 292); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.20 – Temática das MPs originais editadas por mandato, em percentual (Brasil, 1988-2018)

Observa-se que a temática Econômica foi superior a 50% em todos os mandatos, exceto em Temer. Ainda assim, nele, o índice fica próximo a esse patamar (47,2%).

As temáticas Econômica e Administrativa conjuntamente atingem índices superiores a 70% na maioria dos mandatos, exceto FHC II, que também não está muito distante desse patamar, com 68,9%. A temática Outras somente foi superior a 30% em FHC II, que registra 31,1%.

Outros estudos que trabalharam com a temática das MPs adotaram modelos de classificação com algumas diferenças em relação ao seguido pela tese – como indicado no Capítulo 3. Essas escolhas diferenciadas produzem efeitos nos resultados e fazem com que as comparações tenham de ser promovidas com cuidado.

Ainda assim, verifica-se que todos chegam ao mesmo resultado, os quais não só corroboram aos encontrados na tese – domínio da temática Econômica – como também demonstram que essa preponderância é característica que acompanha as MPs desde que elas foram implantadas. Logo, ao menos nesse quesito, elas nunca mudaram.

O estudo de Figueiredo e Limongi (1997) foi o primeiro a diagnosticar a prevalência de matérias econômicas: elas respondiam por 52,9% das MPs emitidas

entre 1988 e 1995, ficando em segundo lugar as administrativas (27,1%). As econômicas foram preponderantes em todos os governos inclusos na pesquisa – de Sarney ao Ano 1 de FHC I – e em cada um dos anos analisados, com exceção de 1992, quando há a transição dos mandatos de Collor e Itamar.

Os autores foram ainda mais específicos e atestaram que

> uma parte considerável [das MPs] esteve direta ou indiretamente relacionada a medidas econômicas ligadas aos planos de estabilização. Não por acaso, as maiores médias mensais de MPs ocorrem nos anos de implementação desses planos: Plano Verão em janeiro de 1989, Plano Collor I em março de 1990 e Plano Real em junho de 1994 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 144-145).

Recentemente, Vasconcellos et al. (2020) utilizaram esse mesmo modelo, debruçando-se sobre as MPs editadas no período 2001-2017. Os resultados são praticamente os mesmos: liderança na área econômica, com 49%; mas houve alteração no segundo lugar, e as MPs sociais ultrapassaram as administrativas (33% a 16%).

Ressalva-se que o recorte temporal dos autores é quase igual ao da tese, mas esta pesquisa não encontrou diferença tão significativa entre as duas temáticas, tampouco a inversão de posição entre elas, o que aponta para diferenças de critérios de enquadramento de cada MP.

A hegemonia das MPs econômicas não foi abalada nem no estudo de Limongi e Figueiredo (2003) em que fracionaram essa categoria com a criação das de cunho orçamentário. Eles analisaram o período 1988-setembro de 2001 (até o advento da EC 32/2001). O resultado indica que as Econômicas continuaram a preponderar, com 42,8%, ainda que em intensidade menor do que na pesquisa publicada em 1997, pois as orçamentárias respondem por 12,1%.

O estudo dos autores continua informando que, na discriminação por mandato, a Econômica domina em todos eles, embora haja maior variação: atingem o pico de 53,9% no governo Collor e o piso de 31,2% no de Itamar, quando crescem as orçamentárias, que atingem o teto de 21,3%. Elas eram apenas 6,4% no governo Sarney, patamar mínimo do período.

Os valores calculados por Amorim Neto e Tafner (2002, p. 13) apontam amplo predomínio das MPs Econômicas (60,7%), vindo depois as Administrativas (21,5%).

Essa temática lidera em todos os governos analisados (Sarney a FHC I), a exemplo do atestado por Figueiredo e Limongi (1997), Limongi e Figueiredo (2003).

No caso de Abramovay (2010, p. 86), que trabalha com uma quantidade maior de temas (12) e não tem a categoria Econômica, se forem somadas aquelas mais diretamente relacionadas a essa área – que são “crédito”, “finanças”, “tributação” e “atividade econômica” – alcança-se 41% no período 1995-2001 e 48% em 2002-2008.

No caso de Barroso (2012, p. 44), que se utiliza de 13 categorias para classificar as MPs editadas do pós-EC 32/2001 até 2010, preponderam aquelas identificadas como tributo/economia, com 54,7%.

Na análise de Almeida (2014, p. 14), que abrange de 1988 a 2012, as MPs econômicas igualmente lideram, sendo responsáveis por 42,8% do total, seguidas pelas administrativas (regulação e organização da administração federal), com 34,2%.

4.3 Variável 3-P: a Relevância das MPs publicadas

A terceira variável a ser abordada é a Relevância das MPs. Os resultados relativos aos cinco mandatos são:

Tabela 4.15 – Relevância das MPs editadas por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Relevância\Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	37	35	36	23	31	**162**
Média	60	50	41	13	34	**198**
Baixa	143	94	68	23	79	**407**
Total	**240**	**179**	**145**	**59**	**144**	**767**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 4.16 – Relevância das MPs editadas por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância\Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	15,4	19,6	24,8	39,0	21,5	**21,1**
Média	25,0	27,9	28,3	22,0	23,6	**25,8**
Baixa	59,6	52,5	46,9	39,0	54,9	**53,1**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Verifica-se que a maioria das MPs foi classificada como de baixa relevância (53,1%), confirmando a expectativa já apontada por outros estudos (ALMEIDA, 2014, p. 17).

Ela foi a faixa predominante em todos os mandatos, e teve a maioria absoluta em três deles (Lula I e II, Temer). Apenas os mandatos de Dilma fugiram desse modelo, nos quais a baixa relevância correspondeu a 46,9% e 39%, respectivamente[12].

As MPs de média relevância estão em segundo lugar no geral (25,8%) e em todos os mandatos, com exceção de Dilma II, em que, apesar de estar na média (22%), é a mesma recorrente das categorias.

Aquelas MPs consideradas de alta relevância são as menos frequentes no geral (21,1%) e em todos os mandatos. Novamente, a exceção é Dilma II, em que elas dividem o primeiro posto com as de baixa relevância (39%). Lula I é o mandato que menos editou MPs de relevância alta (15,4%).

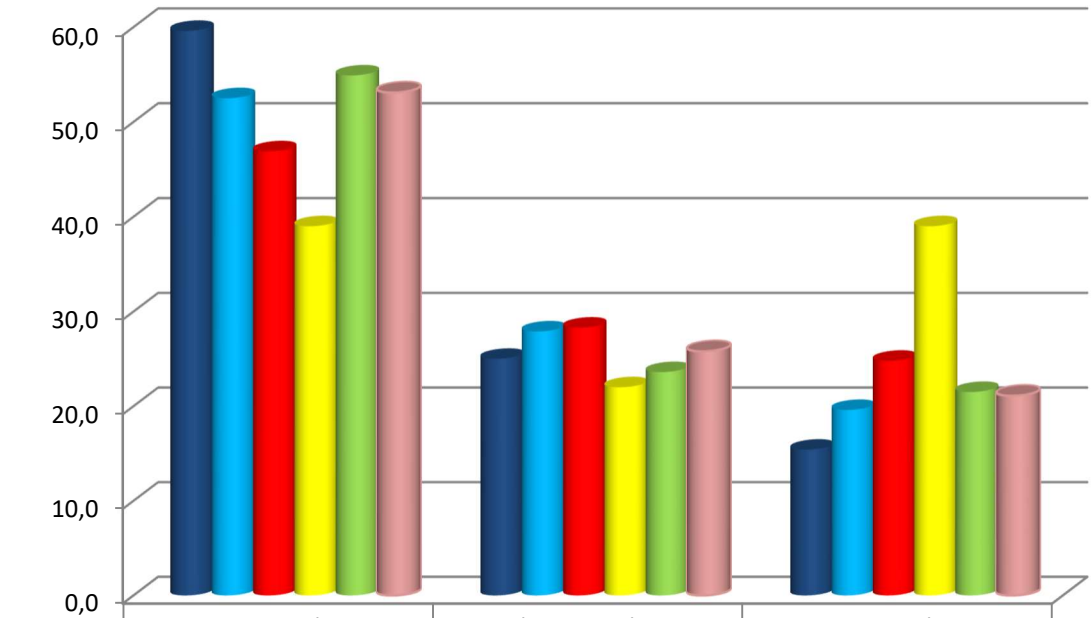
Em relação a Lula I, das 240 MPs editadas, 143 foram de baixa relevância (59,6%), 60 de média (25%), e 37 de alta (15,4%). Em Lula II, foram editadas 179 MPs, das quais 94 foram de baixa (52,5%), 50 de média (27,9%), e 35 de alta relevância (19,6%).

Em relação à Dilma I, tem-se: foram editadas 145 MPs, dentre as quais 68 foram de baixa relevância (46,9%), 41 de média (28,3%), e 36 de alta (24,8%). No segundo mandato, houve a edição de 59 MPs, sendo que 23 foram de baixa (39%), 13 de média relevância (22,0%) e 23 de alta (39%).

No que tange ao mandato de Temer, foram editadas 144 MPs, dessas 79 de baixa relevância (54,9%), 34 de média (23,6%), e 31 de alta (21,5%).

---

[12] O Capítulo 3 explicou o modo como essas categorias foram calculadas e é esperado que, pelas exigências estabelecidas, haja mais incidência de relevância baixa. Ainda assim, é importante destacar mais uma vez: na tese, classificar as MPs conforme a relevância tem a intenção de, a partir dos resultados, fixar interpretações acerca dessa hierarquização. Em outros termos: uma MP considerada de baixa relevância o é em relação às demais, conforme os critérios de classificação adotados pela pesquisa. A informação não compreende um juízo de valor sobre cada MP em particular ou sobre o modo como elas vêm sendo utilizadas pelos presidentes.



	Baixa Relevância	Média Relevância	Alta Relevância
Lula I	59,6	25,0	15,4
Lula II	52,5	27,9	19,6
Dilma I	46,9	28,3	24,8
Dilma II	39,0	22,0	39,0
Temer	54,9	23,6	21,5
Média	53,1	25,8	21,1

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.21 – Relevância das MPs editadas por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Os resultados apontam para agendas que, em traços gerais, não são muito diferentes nesse quesito entre os cinco mandatos, como o gráfico acima torna mais fácil perceber.

O caso mais destoante é Dilma II, o que se pode justificar pelas circunstâncias excepcionais que cercaram esse segundo mandato, com a edição de menos MPs, a opção de as utilizar para implantar questões políticas mais substantivas, tendo em vista produzirem efeitos imediatos, e as dificuldades presumidas para aprovar mudanças no *status quo* por meio de iniciativas ordinárias.

Em relação aos dados por governo, em número absoluto e em percentual, tem-se:

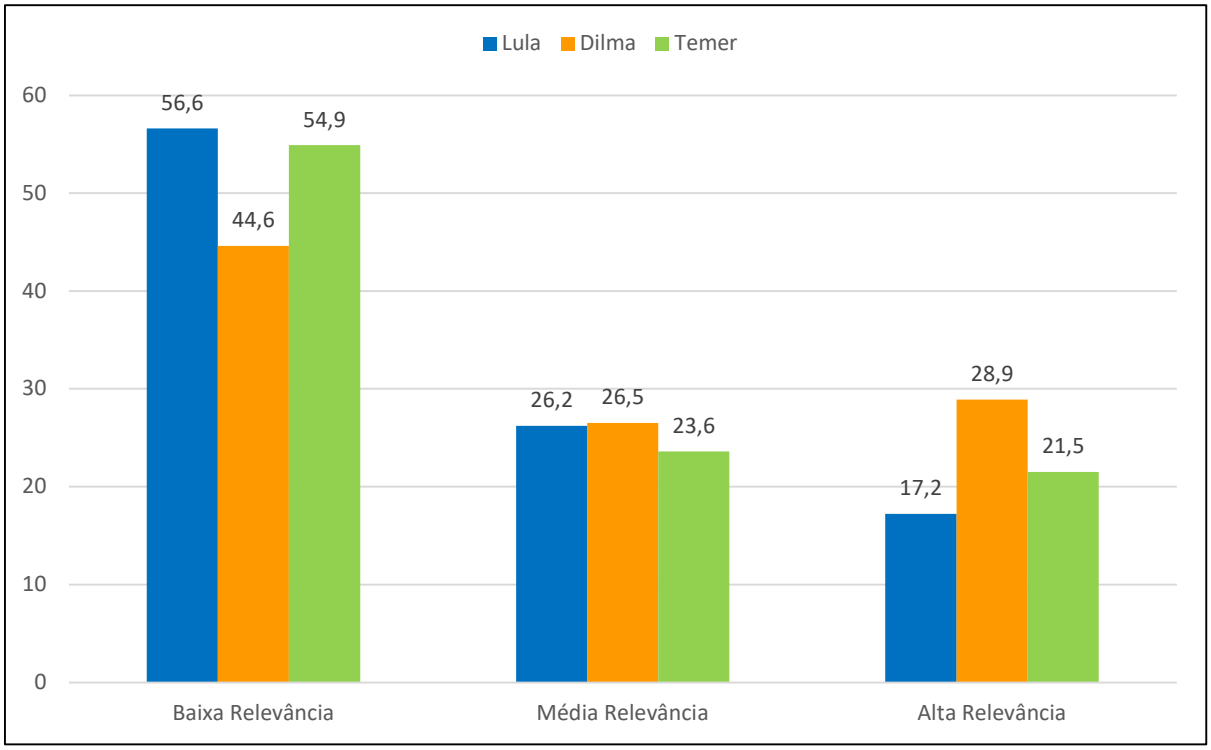
Tabela 4.17 – Relevância das MPs editadas por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/Governo	N			%		
	Lula	Dilma	Temer	Lula	Dilma	Temer
Alta	72	59	31	17,2	28,9	21,5
Média	110	54	34	26,2	26,5	23,6
Baixa	237	91	79	56,6	44,6	54,9
Total	**419**	**204**	**144**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Verifica-se que o cenário sofre alteração, considerando os governos. Dilma destoa dos outros dois e dos respectivos mandatos, pois editou mais MPs de alta relevância do que de média (28,9% a 26,5%, respectivamente), de modo que o seu ordenamento na quantidade é: baixa-alta-média relevância, enquanto os demais o ordenamento é: baixa-média-alta.

O gráfico permite melhor visualização dos dados:



Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.22 – Relevância das MPs editadas por governo, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Em termos relativos, quem mais editou MPs de baixa relevância foi Lula (56,6%), seguido por Temer (54,9%), e, por fim, Dilma (44,6%) – no qual menos da

metade das MPs foram assim consideradas. Percebe-se, ainda, que Lula e Temer apresentam dados semelhantes (diferença somente de 1,7 pontos percentuais).

Em relação à MPs de média relevância, Dilma foi o governo que mais apresentou (26,5%), seguido por Lula (26,2%) e Temer (23,6%). Há certo equilíbrio entre os governos, pois a diferença entre o menor e o maior percentual é de 2,9 pontos percentuais.

E, quanto às MPs de alta relevância, o governo que mais as apresentou foi o de Dilma (28,9%), seguido por Temer (21,5%), e por Lula (17,2%). Aqui as diferenças são significativas: entre o maior e o menor percentual há 11,7 pontos percentuais. Dilma se destaca por apresentar considerável percentual de MPs significativas, superior em 7,4 pontos percentuais em relação à Temer. As possíveis razões são as já apontadas.

Quanto aos dados por ano de mandato, a tabela a seguir os apresenta:

Tabela 4.18 – Relevância das MPs editadas por ano de mandato, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

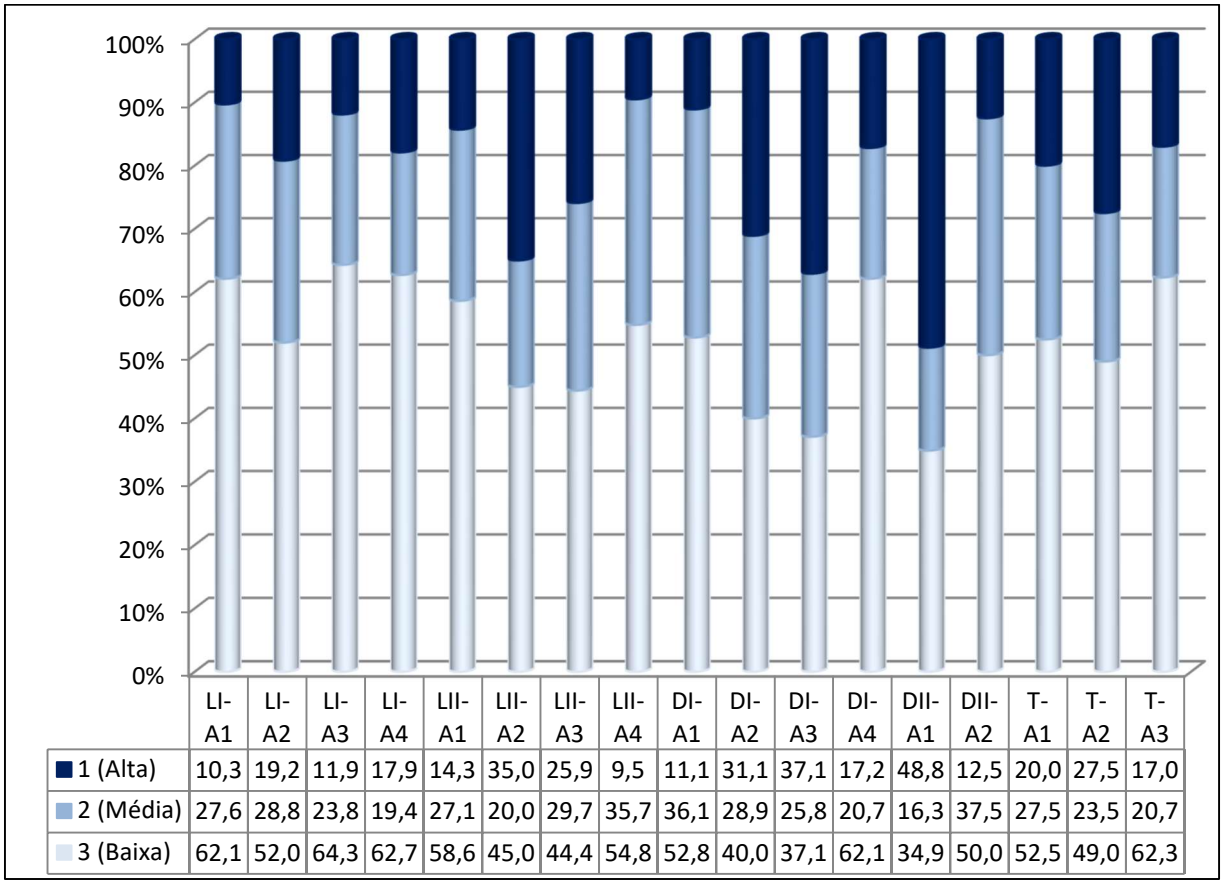
Mandato-Ano/ Relevância		**N**				**%**		
		Alta	**Média**	**Baixa**	**Total**	**Alta**	**Média**	**Baixa**
Lula I	1	6	16	36	**58**	10,3	27,6	62,1
	2	14	21	38	**73**	19,2	28,8	52,0
	3	5	10	27	**42**	11,9	23,8	64,3
	4	12	13	42	**67**	17,9	19,4	62,7
Lula II	1	10	19	41	**70**	14,3	27,1	58,6
	2	14	8	18	**40**	35,0	20,0	45,0
	3	7	8	12	**27**	25,9	29,7	44,4
	4	4	15	23	**42**	9,5	35,7	54,8
Dilma I	1	4	13	19	**36**	11,1	36,1	52,8
	2	14	13	18	**45**	31,1	28,9	40,0
	3	13	9	13	**35**	37,1	25,8	37,1
	4	5	6	18	**29**	17,2	20,7	62,1
Dilma II	1	21	7	15	**43**	48,8	16,3	34,9
	2	2	6	8	**16**	12,5	37,5	50,0
Temer	1	8	11	21	**40**	20,0	27,5	52,5
	2	14	12	25	**51**	27,5	23,5	49,0
	3	9	11	33	**53**	17,0	20,7	62,3
Total		**162**	**198**	**407**	**767**	**21,1**	**25,8**	**53,1**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Ao se observar os mesmos dados por ano dos mandatos, verifica-se que a maioria dos períodos obedece a ordem já identificada: mais MPs de baixa relevância

e menos de alta. Fogem do padrão: Lula II – Ano 2; Dilma I – Ano 2; Temer – Ano 2, em que as de alta relevância superam as de média. Ressalva-se que isso se verifica em três dos cinco mandatos analisados. Há, ainda, os casos de Dilma I – Ano 3, quando as de alta relevância igualam as de baixa; e de Dilma II – Ano 1, cujas MPs de alta relevância lideram.

Para melhor visualização dos dados, seguem gráficos que utilizam os dados em percentual para comparação entre os mandatos, governos e anos:



	LI-A1	LI-A2	LI-A3	LI-A4	LII-A1	LII-A2	LII-A3	LII-A4	DI-A1	DI-A2	DI-A3	DI-A4	DII-A1	DII-A2	T-A1	T-A2	T-A3
1 (Alta)	10,3	19,2	11,9	17,9	14,3	35,0	25,9	9,5	11,1	31,1	37,1	17,2	48,8	12,5	20,0	27,5	17,0
2 (Média)	27,6	28,8	23,8	19,4	27,1	20,0	29,7	35,7	36,1	28,9	25,8	20,7	16,3	37,5	27,5	23,5	20,7
3 (Baixa)	62,1	52,0	64,3	62,7	58,6	45,0	44,4	54,8	52,8	40,0	37,1	62,1	34,9	50,0	52,5	49,0	62,3

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.23 – Relevância das MPs editadas por ano de mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

No caso de Lula I, o que chama atenção é que três dos quatro anos de mandato apresentaram mais de 60% de MPs de baixa relevância; o Ano 2 ficou no patamar de 50%. Em Lula II, dois anos foram acima de 50% e os outros dois ficaram na faixa dos 40% (na ordem em relação aos anos 1 a 4: 60%-50%-60%-50%). Lula I apresentou mais MPs de relevância baixa no Ano 3, mas Lula II no Ano 1.

Dilma I oscilou bastante, pois em cada ano desse mandato ficou em uma faixa de percentual diferenciada (50%-40%-30%-60%). Em relação à Dilma II, os patamares

foram diferentes e distantes – faixa dos 30% no Ano 1 e dos 50% no 2. Tanto Dilma I quanto Dilma II apresentaram mais MPs de relevância baixa nos seus respectivos últimos anos de mandato.

Temer, no que se refere à MPs de baixa relevância, também oscilou consideravelmente – apresentando faixas diferenciadas em cada ano de mandato (50%-40%-60%). E, assim como os mandatos de Dilma, apresentou mais MPs de relevância baixa em seu último ano.

No que tange às MPs de relevância média, percebe-se a tendência de o percentual permanecer na casa dos 20%, pois, dos 17 anos de mandato, 12 se estabelecem nesse patamar. Somente dois apresentam percentuais inferiores a 20% (Lula I – Ano 4 e Dilma II – Ano 1), e três anos de mandato apresentam percentual superior a 30% (Lula II – Ano 4; Dilma I – Ano 1; Dilma II – Ano 2).

Por fim, os dados comparativos das MPs com maior relevância são: Lula I somente apresentou MPs na casa dos 10%. Lula II oscilou consideravelmente, pois todos os seus anos desse mandato apresentaram percentuais em casas diferentes (10%-30%-20%-1%).

Dilma I apresentou dois anos em duas casas (10%-30%-10%-30%). Dilma II oscilou também, pois apresentou MPs na casa dos 40% e 10%. Finalmente, Temer apresentou dados na faixa dos 20% e 10% (20%-20%-10%),

4.3.1 Variável Relevância com a exclusão das MPs orçamentárias

Nesta subseção é trabalhada a questão das MPs orçamentárias, a exemplo do foi realizado em 4.1.1 e 4.2.1. Basicamente, elas foram retiradas da classificação por Relevância e o novo quadro geral é apresentado e comentado.

Tabela 4.19 – Relevância das MPs editadas por mandato com a exclusão das orçamentárias, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Relevância\Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	37	35	36	23	31	**162**
Média	60	50	41	13	34	**198**
Baixa	84	56	40	11	66	**257**
Total	**181**	**141**	**117**	**47**	**131**	**617**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 4.20 – Relevância das MPs editadas por mandato com a exclusão das orçamentárias, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância\Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	20,4	24,8	30,8	48,9	23,7	**26,3**
Média	33,1	35,5	35,0	27,7	26,0	**32,1**
Baixa	46,6	39,7	34,2	23,4	50,3	**41,6**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 4.21 – Relevância das MPs editadas por governo com a exclusão das orçamentárias, em número absoluto e em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Governo	N				%			
	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Alta	72	59	31	**162**	22,4	36,0	23,7	**26,3**
Média	110	54	34	**198**	34,1	32,9	26,0	**32,1**
Baixa	140	51	66	**257**	43,5	31,1	50,3	**41,6**
Total	**322**	**164**	**131**	**617**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Todas as 150 MPs orçamentárias estão classificadas como de baixa relevância. Desse modo, o impacto da retirada delas recai integralmente sobre essa categoria que, como não poderia deixar de ser, sofre restrição em números absolutos e em percentual em todos os mandatos, governos e no geral. No mandato, ela que respondia por 53,1% das MPs, agora passa a 41,6%, perdendo a condição de maioria absoluta, mas mantendo a de categoria com mais incidência.

Se o mandato ou o governo editou muitas MPs, a redução naquelas de baixa relevância pode ser intensa, mas não a ponto de alterar a predominância que ostentava. É o que se verifica no governo Lula e em seus dois mandatos, no qual, a exemplo do agregado do período, deixou de ter maioria absoluta, mas continuou a ter majoritária, com 43,5% (governo) 46,6% (Lula I) e 39,7% (Lula II).

No governo/mandato de Temer, sequer a condição majoritária foi perdida, ela apenas variou de 54,9% para 50,3%. Mas, nesse caso, isso se deve à pequena quantidade de MPs orçamentárias que ele editou.

As diferenças se fazem sentir mais enfaticamente no governo Dilma, em que as MPs de baixa relevância deixam de ser as mais frequentes, sendo superadas pelas de média (em Dilma I) e as de alta (Dilma II), tendo se tornado a categoria com menos ocorrência em Dilma II e em seu governo.

4.3.2 Comparativo da variável Relevância com Temática das MPs

Quanto ao cruzamento dos dados entre as variáveis Relevância e Temática das MPs, os valores são:

Tabela 4.22 – Temática das MPs conforme a relevância por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Mandato-Relevância/ Temática		N				
		Administrativa	**Social**	**Econômica**	**Jurídica**	**Total**
Lula I	Alta	6	7	24	0	**37**
	Média	12	20	23	5	**60**
	Baixa	34	17	82	10	**143**
Subtotal		*52*	*44*	*129*	*15*	**240**
Lula II	Alta	7	6	19	3	**35**
	Média	8	12	26	4	**50**
	Baixa	19	8	62	5	**94**
Subtotal		*34*	*26*	*107*	*12*	**179**
Dilma I	Alta	3	9	24	0	**36**
	Média	5	8	28	0	**41**
	Baixa	13	7	46	2	**68**
Subtotal		*21*	*24*	*98*	*2*	**145**
Dilma II	Alta	3	7	11	2	**23**
	Média	3	2	8	1	**14**
	Baixa	2	3	15	2	**22**
Subtotal		*8*	*12*	*34*	*5*	**59**
Temer	Alta	8	7	14	2	**31**
	Média	9	7	16	2	**34**
	Baixa	18	12	38	11	**79**
Subtotal		*35*	*26*	*68*	*15*	**144**
Total		**150**	**139**	**427**	**51**	**667**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 4.23 – Temática das MPs conforme a relevância por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Relevância/ Temática		%			
		Administrativa	**Social**	**Econômica**	**Jurídica**
Lula I	Alta	16,2	18,9	64,9	-
	Média	20,0	33,3	38,3	8,4
	Baixa	23,8	11,9	57,4	6,9
Lula II	Alta	20,0	17,1	54,3	8,6
	Média	16,0	24,0	52,0	8,0
	Baixa	20,2	8,6	65,9	5,3
Dilma I	Alta	8,3	25,0	66,7	-
	Média	12,2	19,5	68,3	-
	Baixa	19,1	10,3	67,7	2,9
Dilma II	Alta	13,1	30,4	47,8	8,7
	Média	21,4	14,3	57,1	7,2
	Baixa	9,1	13,6	68,2	9,1
Temer	Alta	25,8	22,6	45,2	6,4
	Média	26,5	20,6	47,1	5,8
	Baixa	22,8	15,2	48,1	13,9

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

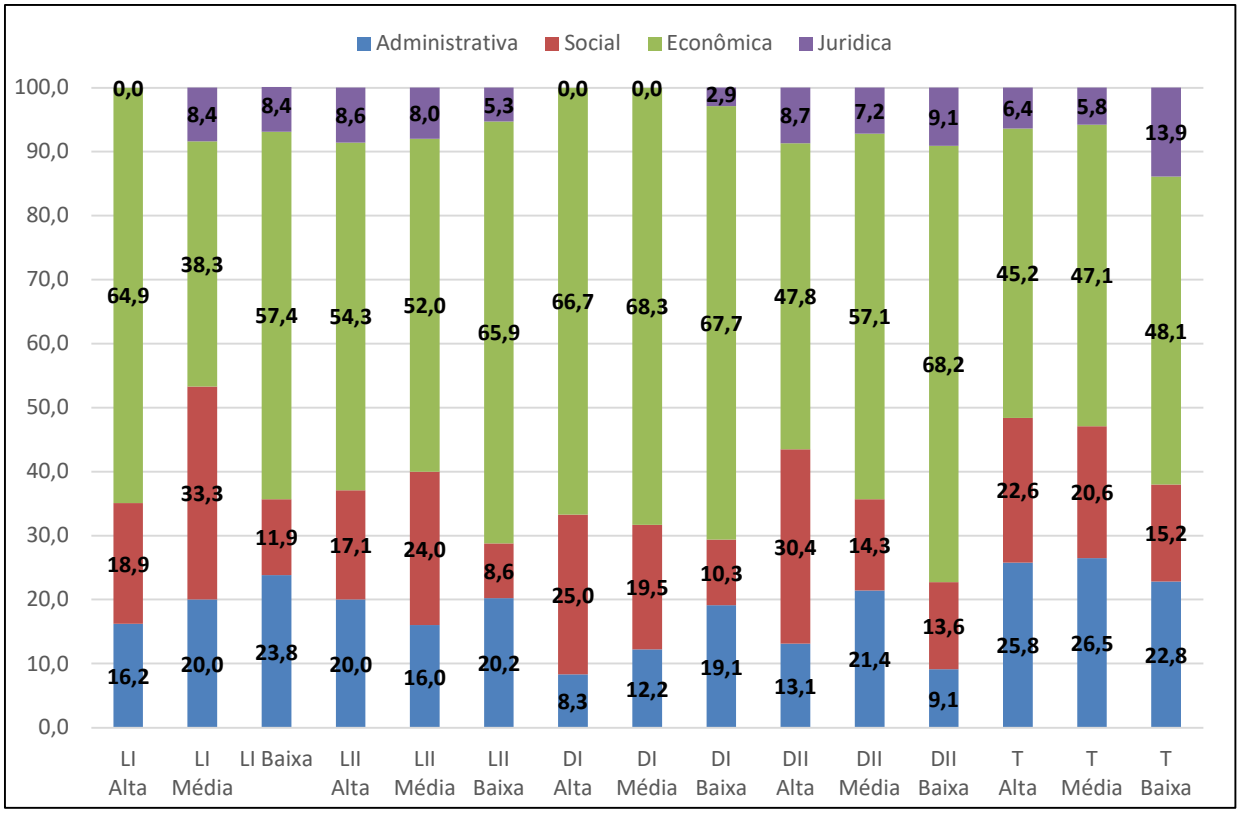
Em todos os 15 cruzamentos entre Relevância e Temática, prepondera o tema Econômico. Em relação à Lula I, a segunda temática preponderante na relevância alta foi a Social (7 ou 18,9%), seguida pela Administrativa (6 ou 16,2%) e Jurídica (zero). Assim como na relevância mediana: Social (20 ou 33,3%), Administrativa (12 ou 20%) e Jurídica (5 ou 8,4%). E na relevância baixa: Administrativa (34 ou 23,8%), Social (17 ou 11,9%) e Jurídica (10 ou 6,9%).

Quanto à Lula II, a segunda temática preponderante na relevância alta foi a Administrativa (7 ou 20%), seguida pela Social (6 ou 17,1%) e Jurídica (3 ou 8,6%). Na relevância mediana: Social (12 ou 24%), Administrativa (8 ou 16%) e Jurídica (4 ou 8%). E na relevância baixa: Administrativa (19 ou 20,2%), Social (8 ou 8,6%) e Jurídica (5 ou 5,3%).

Referente à Dilma I, a segunda temática que prevaleceu na relevância alta foi a Social (9 ou 25%), seguida pela Administrativa (3 ou 8,3%). Na relevância mediana, igualmente: Social (8 ou 19,5%) e Administrativa (5 ou 12,2%). O tema Jurídico não se fez presente nesses dois graus de relevância. E na relevância baixa: Administrativa (13 ou 19,1%), Social (7 ou 10,3%) e Jurídica (2 ou 2,9%).

Em relação à Dilma II, a segunda temática que mais obteve relevância alta foi a Social (7 ou 30,4%), seguida pela Administrativa (3 ou 13,1%) e Jurídica (2 ou 8,7%). Na relevância mediana: Administrativa (3 ou 21,4%), Social (2 ou 14,3%) e Jurídica (1 ou 7,2%). Na relevância baixa: Social (3 ou 13,6%), seguida pela Administrativa e Jurídica (ambas com 2 ou 9,1%).

Por fim, quanto à Temer, a segunda temática que mais obteve relevância alta foi a Administrativa (8 ou 25,8%), seguida pela Social (7 ou 22,6%) e Jurídica (2 ou 6,4%). Na relevância mediana: Administrativa (9 ou 26,5%), Social (7 ou 20,6%) e Jurídica (2 ou 5,8%). E na relevância baixa: Administrativa (18 ou 22,8%), Social (12 ou 15,2%) e Jurídica (11 ou 13,9%).



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 4.24 – Temática das MPs conforme a Relevância por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima demonstra a preponderância da presença da temática Econômica (em verde) em todos os mandatos na classificação de relevância, pois o percentual foi superior em relação às demais temáticas.

Somente em cinco barras de um total de 15, o percentual do tema Econômico foi inferior à 50%: Lula I – relevância média (38,3%), Dilma II – relevância alta (47,8%) e nas três classificações de relevância de Temer (alta, com 45,2%; média, com 47,1%; e baixa, com 48,1%).

Em relação ao tema Social (em vermelho), houve oscilações consideráveis, tanto entre os mandatos, como entre os graus de relevância. O menor percentual foi em Lula II – relevância baixa (8,5%); e maior percentual foi em Lula I – relevância média (33,3%).

Quanto à temática Administrativa (em azul), oito das 15 barras tiveram percentual na casa dos 20%. O mais alto percentual foi em Temer – relevância média (26,5%). Dois percentuais ficaram abaixo da casa dos 10%: Dilma I – relevância alta (8,3%) e Dilma II – relevância baixa (9,1%). Nas demais cinco classificações os percentuais ficaram na casa dos 10%.

Em relação aos governos, os dados resultantes do cruzamento das variáveis Relevância e Temática são:

Tabela 4.24 – Temática das MPs conforme a relevância por governo, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Mandato-Relevância/ Temática		**N**				
		Administrativa	**Social**	**Econômica**	**Jurídica**	**Total**
Lula	Alta	13	13	43	3	**72**
	Média	20	32	49	9	**110**
	Baixa	53	25	144	15	**237**
Subtotal		*86*	*70*	*236*	*27*	**419**
Dilma	Alta	6	16	35	2	**59**
	Média	8	10	36	1	**55**
	Baixa	15	10	61	4	**90**
Subtotal		*29*	*36*	*132*	*7*	**204**
Temer	Alta	8	7	14	2	**31**
	Média	9	7	16	2	**34**
	Baixa	18	12	38	11	**79**
Subtotal		*35*	*26*	*68*	*15*	**144**
Total		**150**	**139**	**427**	**51**	**667**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 4.25 – Temática das MPs conforme a relevância por governo, em percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Relevância/ Temática		**%**			
		Administrativa	**Social**	**Econômica**	**Jurídica**
Lula	Alta	18,0	18,0	59,3	4,2
	Média	18,2	29,1	44,5	8,2
	Baixa	22,4	10,5	60,8	6,3
Dilma	Alta	10,2	27,2	59,3	3,4
	Média	14,5	18,2	65,5	1,8
	Baixa	16,7	11,1	67,8	4,4
Temer	Alta	25,8	22,6	45,2	6,4
	Média	26,5	20,6	47,1	5,8
	Baixa	22,8	15,2	48,1	13,9

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Tendo em vista os governos, Lula apresentou mais MPs de alta relevância na temática Econômica, seguida pela Administrativa e Social (empatadas) e, por fim, a Jurídica. Na relevância média se destacou igualmente a temática Econômica, seguida pela Social, Administrativa e Jurídica. E, na relevância baixa, a diferença foi que a temática Administrativa preponderou sobre a Social.

Em Dilma, nas relevâncias alta e média, a temática Econômica se sobressaiu, seguida pela Social, Administrativa e Jurídica. Na relevância baixa a diferença foi que a temática Administrativa preponderou sobre a Social. Em Temer preponderou, nos

três graus de relevância, a temática Econômica, seguida pela Administrativa, Social e Jurídica.

Para fechar essa análise comparativa entre Relevância e Temática, segue a compilação de todos os anos analisados, em número absoluto e em percentual.

Tabela 4.26 – Relevância conforme a Temática, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Relevância/Temática	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica	Total
Alta	27	36	92	7	**162**
Média	37	49	101	12	**199**
Baixa	86	47	243	30	**406**
Total	**150**	**132**	**436**	**49**	**767**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 4.27– Relevância conforme a Temática, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/Temática	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica	Total
Alta	18,0	27,3	21,1	14,3	**21,2**
Média	24,7	37,1	23,2	24,5	**25,9**
Baixa	57,3	35,6	55,7	61,2	**52,9**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Considerando todos os anos de análise da tese (2003 a 2018) compilados, das 150 MPs de temática Administrativa: 27 foram de relevância alta (18%), 37 de relevância média (24,7%) e 86 de relevância baixa (57,3%). Das 132 MPs de temática Social: 36 foram de relevância alta (27,3%), 49 de relevância média (37,1%) e 47 de relevância baixa (35,6%).

Das 436 MPs de temática Econômica: 92 foram de relevância alta (21,1%), 101 de relevância média (23,2%) e 243 de relevância baixa (55,7%). Das 49 MPs de temática Jurídica: sete foram de relevância alta (14,3%), 12 de relevância média (24,5%) e 30 de relevância baixa (61,2%).

Fazendo um comparativo (em percentual) entre as temáticas, a Social apresentou mais MPs de relevância alta, seguida pela Econômica, Administrativa e Jurídica. Em relação à relevância média, novamente a temática Social foi a que mais apresentou MPs, seguida pela Administrativa, Jurídica e Econômica.

E, na relevância baixa, a temática Jurídica foi a que mais apresentou MPs, seguida pela Administrativa, Econômica e Social. É compreensível que a temática Social tenha obtido maior relevância, pois geralmente o assunto de tais MPs são

genéricos e com abrangência ampla, já que se direciona a uma generalidade de sistemas e pessoas.

Ainda, os dados podem ser calculados conforme a incidência de MPs em cada categoria, o que traz um retrato mais efetivo da hierarquização conforme as temáticas.

Tabela 4.28 – Temática das MPs conforme a relevância por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)*

Temática-Relevância/ Mandato		Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
Administrativa	Alta	11,5	20,6	14,3	37,5	22,9
	Média	23,1	23,5	23,8	37,5	25,7
	Baixa	65,4	55,9	61,9	25,0	51,4
Social	Alta	15,2	23,1	31,0	58,3	26,9
	Média	43,5	46,1	27,6	16,7	26,9
	Baixa	41,3	30,8	41,4	25,0	46,2
Econômica	Alta	19,2	17,8	25,8	-	20,6
	Média	18,4	24,3	30,1	-	23,5
	Baixa	62,4	57,9	44,1	100,0	55,9
Jurídica	Alta	-	25,0	-	40,0	13,3
	Média	29,4	33,3	-	20,0	13,3
	Baixa	70,6	41,7	100,0	40,0	73,3

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

As informações da tabela permitem identificar a relevância que a agenda temática das MPs assume em cada mandato. No que tange ao tema Administrativo, a escala é a predominância da relevância baixa, que responde pela maioria absoluta dos casos em cada mandato, seguida pela média e, por fim, a alta. A exceção está em Dilma II, em que a baixa é minoritária (25%) e as MPs de relevância média e alta lideram (37,5%, cada).

Na temática Social, a relevância das MPs se mostra mais cambiante. Em Lula I e II, a média prepondera, seguida pela baixa e, finalmente, a alta. Em Dilma I e em Temer, há mais recorrência no nível baixo, seguindo-se o alto e, então, o médio.

E, assim como na categoria anterior, Dilma II se distingue dos demais: a alta relevância domina, inclusive registrando maioria absoluta (58,3%), vindo a seguir a baixa e, depois, a média.

Aponta-se, ainda, que de Lula I a Dilma II, há um progressivo crescimento da participação percentual das MPs de tema Social de alta relevância, o que se interrompe com Temer. O índice é 15,2% em Lula I, 23,1% em Lula II, atinge 31% em Dilma I e 58,3% em Dilma II. E, no governo Temer, recua para 26,9%.

Na temática Econômica, que é (lembra-se) a mais recorrente, há o predomínio das MPs de baixa relevância em todos os mandatos, sendo que, em quatro deles, com maioria absoluta. Apenas Dilma I não concentra tanto as propostas (44,1%). Ressalva-se que, em Dilma II, todas as MPs econômicas tinham baixa relevância.

Na temática Jurídica, há o predomínio das MPs de baixa relevância em todos os mandatos, que atingem 100% em Dilma I e são maioria absoluta também em Lula I e Temer. Lula I e Dilma I não editaram nenhuma MP de alta relevância, enquanto Dilma II é quem possui, mais uma vez, a agenda mais diferenciada, pois a alta e a baixa relevância lideram, com 40%.

Temática-Relevância/ Mandato		**Lula I**	**Lula II**	**Dilma I**	**Dilma II**	**Temer**
Administrativa	Alta	3	3	3	1-2	3
	Média	2	2	2	1-2	2
	Baixa	1	1	1	3	1
Social	Alta	3	3	2	1	2-3
	Média	1	1	3	3	2-3
	Baixa	2	2	1	2	1
Econômica	Alta	2	3	3	2-3	3
	Média	3	2	2	2-3	2
	Baixa	1	1	1	1	1
Jurídica	Alta	3	3	2-3	1-2	2-3
	Média	2	2	2-3	3	2-3
	Baixa	1	1	1	1-2	1

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Quadro 4.3 – Ordem quantitativa da relevância das temáticas das MPs editadas por mandato (Brasil, 2003-2018)

Se for estabelecida a ordem hierárquica de relevância das MPs por tema – sem considerar a intensidade de cada uma, tão somente o posicionamento – torna-se mais nítido o que foi apontado anteriormente. No que tange às temáticas Administrativa e Jurídica, apenas Dilma II se distingue dos demais.

Na área Social, a diferenciação é maior: os dois governos Lula têm uma ordem, os dois governos Dilma outra (distinta inclusive, entre eles) e Temer uma terceira. Na área Econômica quem se distingue é Lula I.

Efetuadas as análises dessa terceira variável (Relevância) e seus comparativos com a variável Temática, a próxima seção irá finalizar este capítulo apresentando a contribuição dos resultados das três variáveis aqui analisadas para a tese.

4.4 Contribuição dos resultados das variáveis Quantidade, Temática e Relevância à pesquisa

No Capítulo 4 foram efetuadas comparações das MPs apresentadas no período 2003-2018 no que tange à Quantidade, Temática e Relevância (classificadas por governo, mandato e ano); cumprindo, assim, o primeiro objetivo específico da tese.

Então, foi identificada a quantidade de MPs, registrando a intensidade do uso desse instrumento no período. Cada MP foi agrupada conforme sua temática principal, o que possibilitou verificar os assuntos políticos prioritários ou a agenda prioritária de cada período. Bem como as MPs foram catalogadas conforme seu nível de relevância (alta, média e baixa).

Os resultados viabilizaram a confirmação ou não de algumas hipóteses da tese, considerando os mandatos, conforme quadros que seguem.

Mandato/ Resultado	**V1-P (Quantidade), conforme as hipóteses específicas** *(ordem crescente)*	**V1-P (Quantidade), conforme os dados** *(ordem crescente)*	**Hipóteses específicas confirmadas**
Lula I	2	1	Não
Lula II	3	3	Sim
Dilma I	4	5	Não
Dilma II	5	4	Não
Temer	1	2	Não

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4.4 – Esquematização da V1-P (Quantidade), conforme as hipóteses específicas e os resultados

Conforme quadro acima, as hipóteses previam que o mandato que mais publicaria MPs seria Temer, depois na sequência: Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II. Os dados apresentaram resultados diferentes, pois o mandato que mais as publicou (em média mensal) foi: Lula I, seguido por Temer, Lula II, Dilma II e Dilma I. Houve inversão na ordem de Temer e Lula I entre o que previa a hipótese e demonstrou o resultado empírico, bem como inversão de posições entre Dilma I e II. Somente Lula II confirmou a hipótese, pois ele foi o terceiro mandato que mais editou MPs.

Mandato/ Resultado	V2-P (Temática), conforme as hipóteses específicas *(ordem crescente)*	V2-P (Temática), conforme os dados *(ordem crescente)*	Hipóteses específicas confirmadas
Lula I	Social	Econômica	Não
Lula II	Social	Econômica	Não
Dilma I	Econômica	Econômica	Sim
Dilma II	Econômica	Econômica	Sim
Temer	Econômica	Econômica	Sim

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4.5 – Esquematização da V2-P (Temática), conforme as hipóteses específicas e os resultados

As hipóteses previam que Lula I e Lula II teriam como temática predominante a Social, ao passo que os demais mandatos (Dilma I e II e Temer), a Econômica. Todavia, os resultados apontaram que todos os cinco mandatos tiveram como tema majoritário o Econômico, à semelhança dos mandatos anteriores ao ano de 2003.

Mandato/ Resultado	V3-P (Relevância), conforme as hipóteses específicas *(ordem crescente)*	V3-P (Relevância), conforme os dados *(ordem crescente)*	Hipóteses específicas confirmadas
Lula I	2	5	Não
Lula II	3	4	Não
Dilma I	4	2	Não
Dilma II	5	1	Não
Temer	1	3	Não

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4.6 – Esquematização da V3-P (Relevância), conforme as hipóteses específicas e os resultados

As hipóteses, que se referiam à Relevância, previa que Temer editaria mais MPs de relevância alta, seguido por Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II. Os resultados em nenhum dos mandatos foram confirmados nessa variável, porque quem emitiu mais MPs com alta relevância foi: Dilma II, e, na sequência, Dilma I, Temer, Lula II e Lula I.

Enfim, por meio dos resultados deste capítulo, foi possível responder as primeiras três hipóteses específicas, de forma parcial, bem como confirmar ou não a hipótese específica nº 4 de forma integral. Seguem as referidas hipóteses e os respectivos resultados:

Hipótese específica nº 1: Dentre os mandatos em análise, Temer foi quem obteve índices mais favoráveis: ele apresentou maior quantidade de MPs e emitiu

mais MPs de alta relevância. Resultado: *não confirmada, pois foi Lula I que apresentou mais MPs e Dilma II que editou mais MPs com relevância alta.*

Hipótese específica nº 2: Dilma II foi o mandato que apresentou, em termos relativos, menor quantidade de MPs e emitiu menos MPs de alta relevância. Resultado: *não confirmada, pois foi Dilma I que apresentou menos MPs e Dilma II que apresentou mais MPs com relevância alta.*

Hipótese específica nº 3: Os mandatos de Lula apresentaram resultados medianos entre os de Dilma e o de Temer. Resultado: *parcialmente confirmada, pois foi Lula II que apresentou dados intermediários entre Temer e Dilma, mas Lula I emitiu mais MPs que Temer, enquanto que Lula I e Lula II foram os mandatos que, dos cinco mandatos, apresentaram menos MPs com relevância alta.*

Hipótese específica nº 4: As temáticas das MPs apresentadas nos cinco mandatos em análise foram diferenciadas: Lula I e II teve como destaque a Social, Dilma I, II e Temer se utilizaram mais da temática Econômica. Resultado: *parcialmente confirmada, pois todos os cinco mandatos apresentaram a temática Econômica como predominante.*

* * * * *

O capítulo quarto apresentou os resultados da pesquisa em relação às três primeiras variáveis: Quantidade, Temática e Relevância. Os dados foram desenvolvidos por mandato, governo e ano. Os resultados atenderam ao primeiro objetivo específico da tese, pois efetuou a comparação das MPs apresentadas nos mandatos de Lula a Temer em relação às variáveis citadas.

As análises concluíram que: Lula I apresentou mais MPs e Dilma I menos; todos os cinco mandatos apresentaram a mesma temática predominante; e Dilma II apresentou mais MPs de relevância alta e Lula I menos.

O próximo capítulo analisará outras três variáveis: Resultado, Tempo e Emendas. Essas variáveis se relacionam com o Congresso Nacional, haja vista que é ali que tramitam e onde podem sofrer alterações por meio de PLV. Também serão efetuados comparativos com mandatos anteriores a Lula e cruzamentos entre as variáveis da tese.

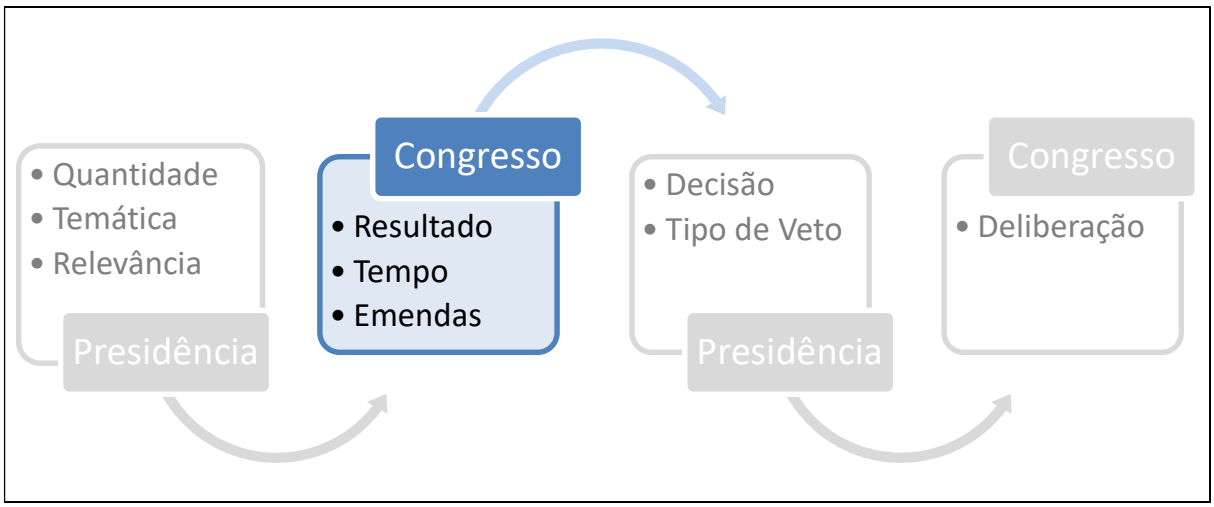
Capítulo 5
Variáveis Resultado, Tempo e Emendas

O capítulo anterior apresentou os dados em relação às três primeiras variáveis: Quantidade, Temática e Relevância. Ele informou que o mandato que mais apresentou MPs, conforme a média, foi Lula I, seguido por Temer, Lula II, Dilma II e I. Também demonstrou que a temática predominante nos cinco mandatos foi a Econômica. E que Dilma II apresentou MPs mais relevantes, seguido por Dilma I, Temer, Lula II e I.

O Capítulo 5 trata de outras três variáveis: Resultado, Tempo e Emendas. Elas se relacionam ao Congresso Nacional, pois são nessa arena que, após serem editadas pelo presidente, as MPs tramitam, podem ser aprovadas, sofrer resistência, alteração ou rejeição. Assim como no Capítulo 4, as análises serão feitas por mandato, governo e ano, mais os comparativos entre as variáveis.

O foco é atender, parcialmente, o segundo objetivo específico da tese – efetuar a comparação de como as MPs foram apreciadas pelo Congresso nos cinco mandatos no que se refere à Resultado, Tempo e Emendas. Este capítulo subdivide-se em quatro seções: (1) resultado das MPs publicadas; (2) tempo de tramitação; (3) emendas recebidas; e, por fim, (4) aquela que aborda as contribuições dos resultados das três variáveis para a pesquisa.

O fluxograma abaixo, que tem por base o trâmite das MPs, contém em destaque as variáveis que serão analisadas:



Fonte: Elaboração própria

Figura 5.1 – Fluxograma com destaque às variáveis analisadas no Capítulo 5

5.1 Variável 1-C: o Resultado das MPs publicadas

Com a coleta e a classificação dos dados relativos ao resultado obtido pelas MPs editadas pelos presidentes, obteve-se o seguinte panorama:

Tabela 5.1 – Resultado das MPs editadas por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Resultado/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Aprovada	217	149	108	45	84	**603**
Não aprovada	23	30	37	14	60	**164**
Revogada	2	4	1	2	2	**11**
Rejeitada	10	8	0	1	3	**22**
Sem eficácia[1]	9	16	36	11	55	**127**
Prejudicada	2	2	0	0	0	**4**
Total	**240**	**179**	**145**	**59**	**144**	**767**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

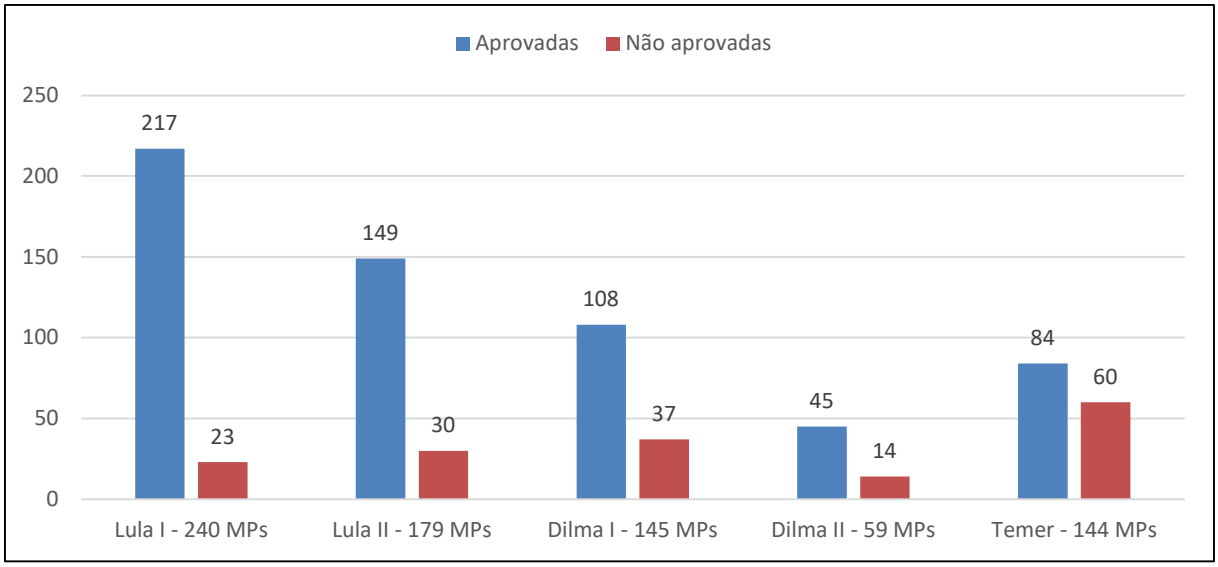
Tabela 5.2 – Resultado das MPs editadas por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Resultado/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Aprovada	90,4	83,3	74,5	76,3	58,3	**78,6**
Não aprovada	9,6	16,7	25,5	23,7	41,7	**21,4**
Revogada	0,8	2,2	0,7	3,4	1,4	**1,4**
Rejeitada	4,2	4,5	-	1,7	2,1	**2,8**
Sem eficácia	3,8	8,9	24,8	18,6	38,2	**16,6**
Prejudicada	0,8	1,1	-	-	-	**0,6**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Do total de 767 MPs publicadas nos cinco mandatos, 603 ou 78,6% foram aprovadas; e 164 ou 21,4% não o foram. Referente a essas MPs não aprovadas, a maioria teve como resultado a perda da vigência ou sem eficácia (127, o que corresponde a 77,4% do total das não aprovadas), ou seja, não foram votadas (ou não tiveram a votação concluída nas duas casas legislativas) no prazo regulamentar de 60 dias, prorrogáveis por mais 60.

[1] A MP 834/2018, publicada por Temer, foi classificada duplamente pelo site do Planalto como revogada e com vigência encerrada (PLANALTO, 2021). Para classificação na tese, utilizou-se o critério temporal para a enquadrar como “perda de eficácia”, pois ela ocorreu em 10 de outubro de 2018; e a revogação, em 08 de novembro de 2018, por meio da Lei 13.729/2018.



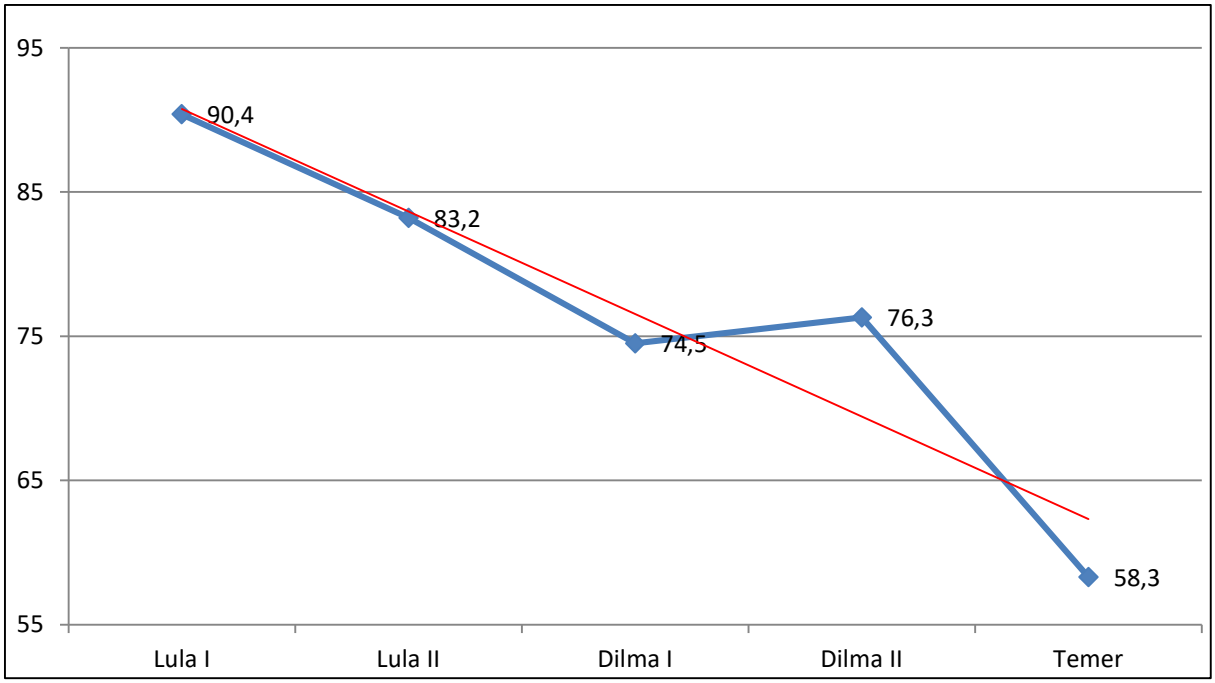
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.1 – MPs aprovadas e não aprovadas por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

O Gráfico 5.1 possibilita melhor visualização de cada mandato, no que se refere à aprovação ou não das MPs editadas. Lula I teve o melhor resultado dentre todos, pois 90,4% (217 de um total de 240) tiveram a concordância do parlamento. Lula II também manteve alta aprovação (149 de 179 emitidas no período), o que equivale a 83,3%.

Dilma I apresentou mais MPs não aprovadas do que Lula II, mesmo que as tenha emitido menos (aprovou 108 de 145 editadas), registrando aproveitamento de 76,3%. Dilma II teve mais de um quarto de suas MPs não aprovadas, e viu serem aprovadas 45 de 59 (74,5%). Temer foi quem quase equiparou a quantidade de aprovadas e não aprovadas (84 aprovadas de 144 emitidas), atingindo 58,3% de MPs bem-sucedidas.

Considerando a média de aprovação dos cinco mandatos de 78,6%, somente os dois mandatos de Lula superaram esse patamar. Como contrapartida, a média de não aprovação de 21,4% foi superada por: Dilma I (25,5%), Dilma II (23,7%) e Temer (41,7%).



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.2 – Percentual de MPs aprovadas por mandato, em ordem cronológica dos mandatos (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima demonstra que, na passagem dos mandatos, houve decréscimo no percentual de aprovação de MPs (destacada pela linha de tendência), com pequena oscilação para cima em Dilma II. Embora se possa dizer que a aprovação em Dilma I e II permanece constante.

Lula teve mais aprovações em seu primeiro mandato (90,4%) do que no segundo (83,2%). E Dilma, mais em seu segundo mandato (76,3%) do que no primeiro (74,5%).

Os dados também podem ser visualizados utilizando-se o critério de aproveitamento, que consiste em deduzir a quantidade das MPs não aprovadas, das aprovadas (índice de Rice)[2]. Esse cálculo, relativamente simples, traz o saldo líquido das MPs aprovadas pelo parlamento em cada mandato, o que pode ser também apresentado em percentual, conforme o quadro que se segue:

[2] Ele se operacionaliza como: RICEij = | % simij - % nãoij | para o grupo *i* na votação *j*, em que os votos não são deduzidos dos votos sim. Ele varia de 0 (igualdade entre sim e não) a 1 (concordância integral de votos). Esse critério é utilizado por vários pesquisadores. Um exemplo é Figueiredo e Limongi (1999) para medir a disciplina dos partidos.

Mandato/Resultado	Aprovada	Não aprovada	Saldo (N)	Saldo (%)*
Lula I	217	23	194	80,8
Lula II	149	30	119	66,5
Dilma I	108	37	71	49,0
Dilma II	45	14	31	52,5
Temer	84	60	24	16,7
Total	**603**	**164**	**439**	**57,2**

Fonte: Elaboração própria
* Calculado sobre o total de MPs editadas

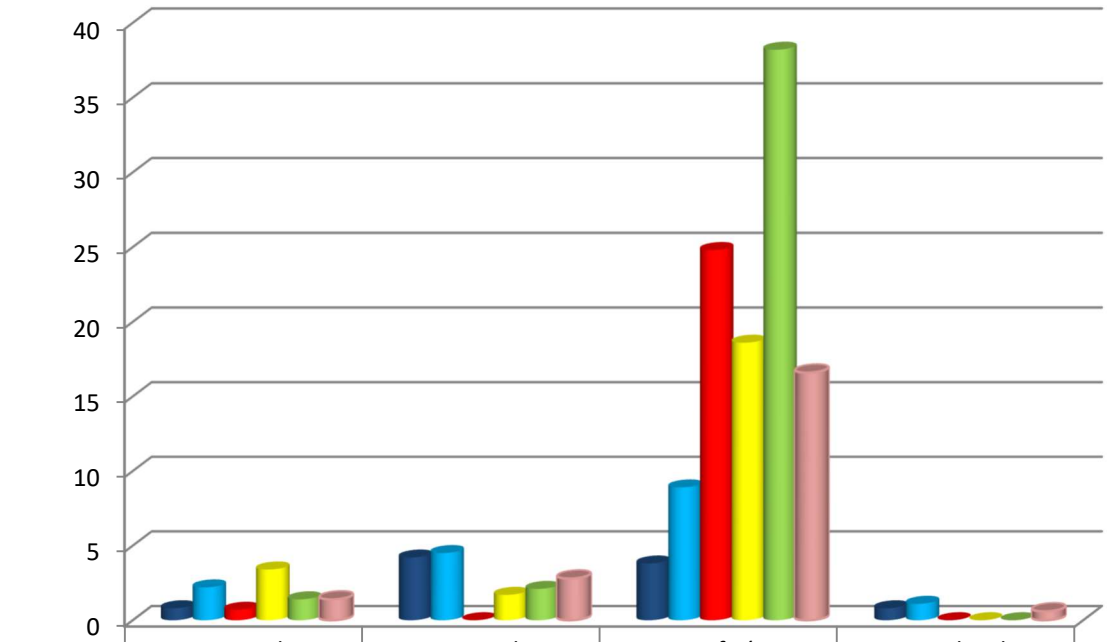
Quadro 5.1 – Aproveitamento das MPs em cada mandato

Lula I teve um saldo líquido de 194 MPs (80,8% de aproveitamento) e Lula II, de 119 (66,5%). Dilma obteve o melhor aproveitamento no seu segundo mandato, com saldo líquido de 31 MPs (52,5%) frente a 71 (49%) do primeiro mandato. O pior resultado é Temer, com saldo de 24 (16,7%). A média de aproveitamento dos cinco mandatos foi de 57,2%, o que somente foi ultrapassado pelos dois mandatos de Lula.

Essa forma de cálculo equaciona com mais propriedade o fato de que Dilma II editou muito menos MPs do que Dilma I, certamente em função de ter sido um mandato mais curto e que esteve marcado pela crise política que redundou no *impeachment*.

Porém, assim como no percentual de aprovação, a diferença entre os dois mandatos é pequena, o que reforça o juízo de que houve estabilidade na passagem de um período para o outro.

Agora, focando as análises nas MPs não aprovadas, o gráfico que segue facilita o aprofundamento no tema.



	Revogada	Rejeitada	Sem Eficácia	Prejudicada
Lula I	0,8	4,2	3,8	0,8
Lula II	2,2	4,5	8,9	1,1
Dilma I	0,7	0,0	24,8	0,0
Dilma II	3,4	1,7	18,6	0,0
Temer	1,4	2,1	38,2	0,0
Média	1,4	2,8	16,6	0,6

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.3 – Razão pela qual as foram aprovadas as MPs por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Em relação à média (barra em rosa) das MPs não aprovadas, o principal resultado foi sem eficácia (16,6%). A seguir, vem: rejeitada (2,8%), revogada (1,4%), e, finalmente, prejudicada (0,6%).

Em relação aos mandatos, o que se destaca nas MPs sem eficácia são os valores altos em Dilma I e Temer, com 24,8% e 38,2%, respectivamente. Verifica-se que todos os mandatos possuem MPs sem eficácia. Há um mandato no qual não houve rejeição – Dilma I. Este mandato também não registrou MPs prejudicadas, condição compartilhada por Dilma II e Temer. Aliás, o único governo que apresenta MP prejudicada é o de Lula, registrada em seus dois mandatos.

Ocorreu notável aumento das sem eficácia no período Temer (38,2%), categoria em que Dilma I teve percentual considerável (o segundo maior, com 24,8%), apesar de ter sido o terceiro mandato com mais aprovações – isso porque, nesse mandado, o percentual de MPs revogadas, rejeitadas e prejudicadas foi mínimo. Dilma

II foi o terceiro mandato com mais MPs que perderam a vigência (18,6%), acompanhado, após, por Lula II (8,9%) e Lula I (3,8%).

Houve mais MPs rejeitadas nos dois mandatos de Lula (Lula I com 4,2% e Lula II com 4,5%), seguido por Temer (2,1%), Dilma II (1,7%) e Dilma I (zero).

Em termos relativos, Dilma II apresentou mais MPs revogadas (3,4%), seguido por Lula II (2,2%), Temer (1,4%), Lula I (0,8%), e, por fim, Dilma I (0,7%). Contudo, em números absolutos, é Lula II, com quatro casos, que mais se destaca. Lula I, Dilma II e Temer tiveram duas MPs revogadas; e Dilma I, apenas uma.

Em relação à MPs prejudicadas, Lula II teve o maior percentual (1,1%), seguido por Lula II (0,8%) – dois casos em cada mandato – enquanto que Dilma I e II e Temer tiveram percentual zerado.

Os dados ainda podem ser apresentados por ano, conforme tabelas que se seguem:

Tabela 5.3 – Resultado das MPs editadas por ano de mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Governo-Ano/ Resultado		Aprovada	Não aprovada	Revogada	Rejeitada	Sem eficácia	Prejudi-cada
Lula I	1	57	1	1	0	0	0
	2	66	7	0	4	3	0
	3	34	8	1	3	2	2
	4	60	7	0	3	4	0
Lula II	1	60	10	3	4	2	1
	2	35	5	1	3	1	0
	3	24	3	0	0	3	0
	4	30	12	0	1	10	1
Dilma I	1	29	7	1	0	6	0
	2	38	7	0	0	7	0
	3	26	9	0	0	9	0
	4	15	14	0	0	14	0
Dilma II	1	34	9	1	1	7	0
	2	11	5	1	0	4	0
Temer	1	29	11	1	0	10	0
	2	26	25	1	1	23	0
	3	29	24	0	2	22	0
Total		**603**	**164**	**11**	**22**	**128**	**4**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 103); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Tabela 5.4 – Resultado das MPs editadas por ano de mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)*

Governo-Ano/ Resultado		Aprovada	Não aprovada	Revogada	Rejeitada	Sem eficácia	Prejudi-cada
Lula I	1	98,3	1,7	1,7	-	-	-
	2	90,4	9,6	-	5,5	4,1	-
	3	81,0	19,0	2,3	7,1	4,8	4,8
	4	89,5	10,5	-	4,5	6,0	-
Lula II	1	85,7	14,3	4,3	5,7	2,9	1,4
	2	87,5	12,5	2,5	7,5	2,5	-
	3	88,9	11,1	-	-	11,1	-
	4	71,4	28,6	-	2,4	23,8	2,4
Dilma I	1	80,5	19,5	2,8	-	16,7	-
	2	84,4	15,6	-	-	15,6	-
	3	74,3	25,7	-	-	25,7	-
	4	51,7	48,3	-	-	48,3	-
Dilma II	1	79,1	20,9	2,3	2,3	16,3	-
	2	68,7	31,3	6,3	-	25,0	-
Temer	1	72,5	27,5	2,5	-	25,0	-
	2	50,9	49,1	2,0	2,0	45,1	-
	3	54,7	45,3	-	3,8	41,5	-
Média		78,6	**21,4**	**1,4**	**2,8**	**16,6**	**0,6**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 103); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Lula I – Ano 1 apresentou 58 MPs e somente uma não foi aprovada (aproveitamento de 98,3%); no Ano 2 foram publicadas 73 e sete não foram aprovadas (90,4%); no 3 foram editadas 42 MPs e oito não conseguiram aprovação (81%); e no 4 foram apresentadas 67, sendo que sete não tiveram sucesso (89,5%).

Lula II – Ano 1 apresentou 70 MPs e 10 não foram aprovadas (85,7%); no Ano 2 foram publicadas 40 e cinco não obtiveram êxito (87,5%); no 3 foram editadas 27 e três acabaram barradas (88,9%); e no 4 foram apresentadas 42 MPs, sendo que 12 não foram convertidas em lei (71,4%).

Dilma I – Ano 1 editou 36 MPs e sete não foram aprovadas (80,5%); no Ano 2 foram publicadas 45 e sete não alcançaram aprovação (84,4%); no 3, das 35 editadas, nove não venceram (74,3%); no 4 foram apresentadas 29, sendo que 14 não foram bem-sucedidas (51,7%).

Dilma II – Ano 1 apresentou 43 MPs e 12 não foram aprovadas (79,1%); no Ano 2 foram publicadas 16 e cinco não obtiveram sucesso (68,7%).

Temer – Ano 1, editou 40 MPs e 11 não foram acatadas pelo parlamento (72,5%); no Ano 2, das 51 publicadas, 25 não foram aprovadas (50,9%); no 3, de 53, 24 MPs não lograram aprovação (54,7%).

Em relação aos resultados das não aprovadas em Lula I, destaca-se: a única MP não aprovada no Ano 1 foi revogada, ou seja, o Congresso retirou a validade por meio de aprovação de uma lei que versava sobre as mesmas questões da MP em tela. O que chama a atenção nos Anos 2 e 3 é que a maioria (consideradas isoladamente) das MPs não aprovadas foi por rejeição; e no 4, o motivo predominante foi perda de eficácia (não ter sido votada em tempo hábil).

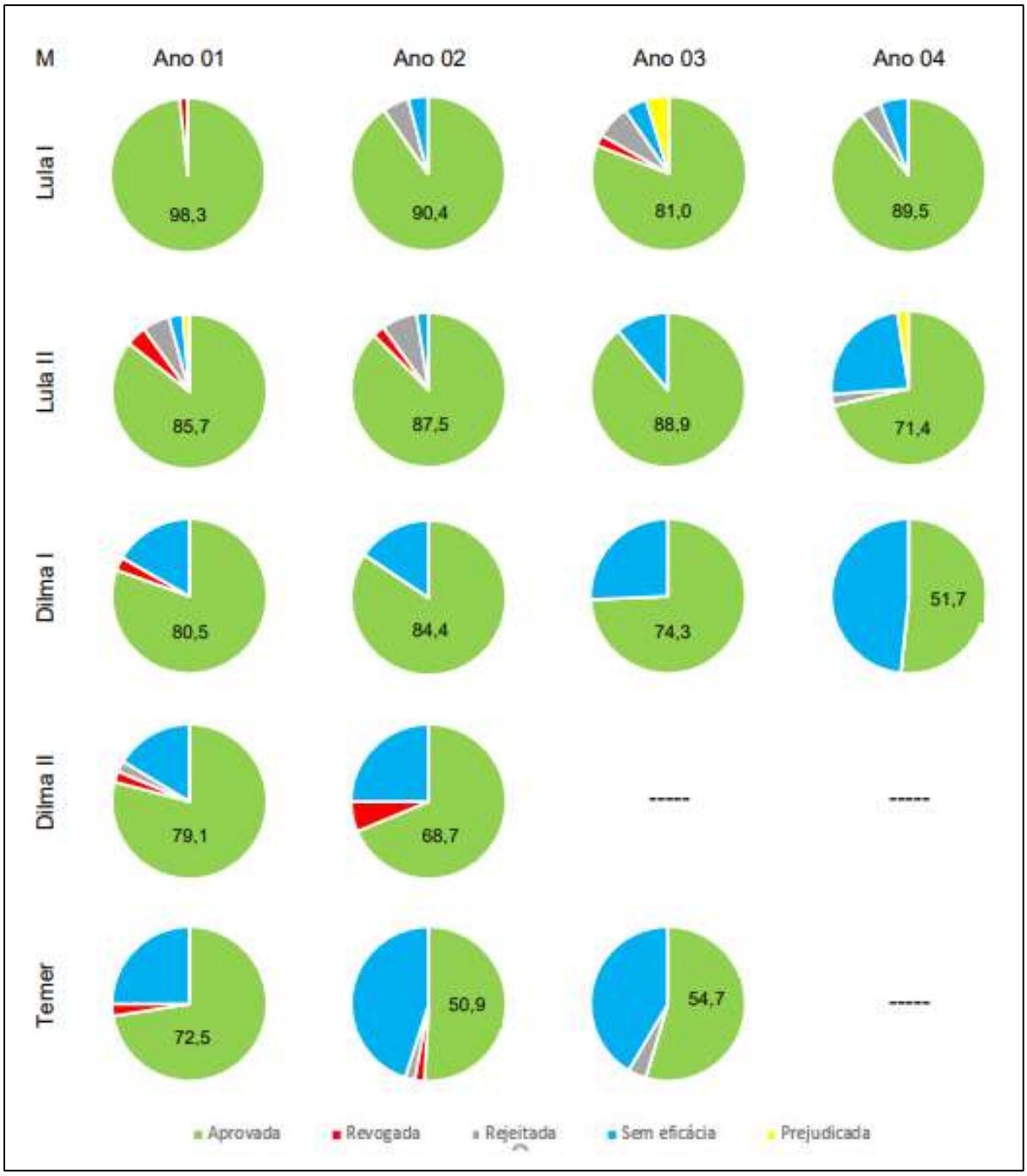
Referente aos dados das MPs não aprovadas em Lula II, tem-se: o Ano 1 foi o único no qual houve incidência em todas as subcategorias; o 2 teve mais MPs rejeitada do que sem eficácia; no 3 houve somente três MPs que não foram votadas ou não concluíram a votação em tempo hábil; e no 4 esse número subiu para 10 sem eficácia. Lula II – Ano 4 também foi o último do recorte temporal no qual apareceu MP prejudicada.

No que tange às MPs não aprovadas em Dilma I, a maioria apresentou como resultado a perda da vigência, exceto no Ano 1, em que houve uma revogada e seis sem eficácia. Dilma I - Ano 4 foi o que apresentou o maior percentual de MPs sem eficácia (48,3%) de todos os anos dos cinco mandatos.

Sobre Dilma II, em ambos os anos do mandato houve uma MP revogada, mas o motivo predominante foi a perda de eficácia (embora no Ano 2 tenha tido um resultado de rejeição).

Temer, nos três anos de mandato, apresentou alta quantidade de MPs, e percentual alto de MPs sem eficácia. No Ano 1 foram 11 (27,5%); no 2, 23 (45,1%); e no 3, 22 (41,5%).

A figura que segue fornece uma visão do conjunto dos dados quanto aos resultados das MPs por ano de mandato.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 103); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

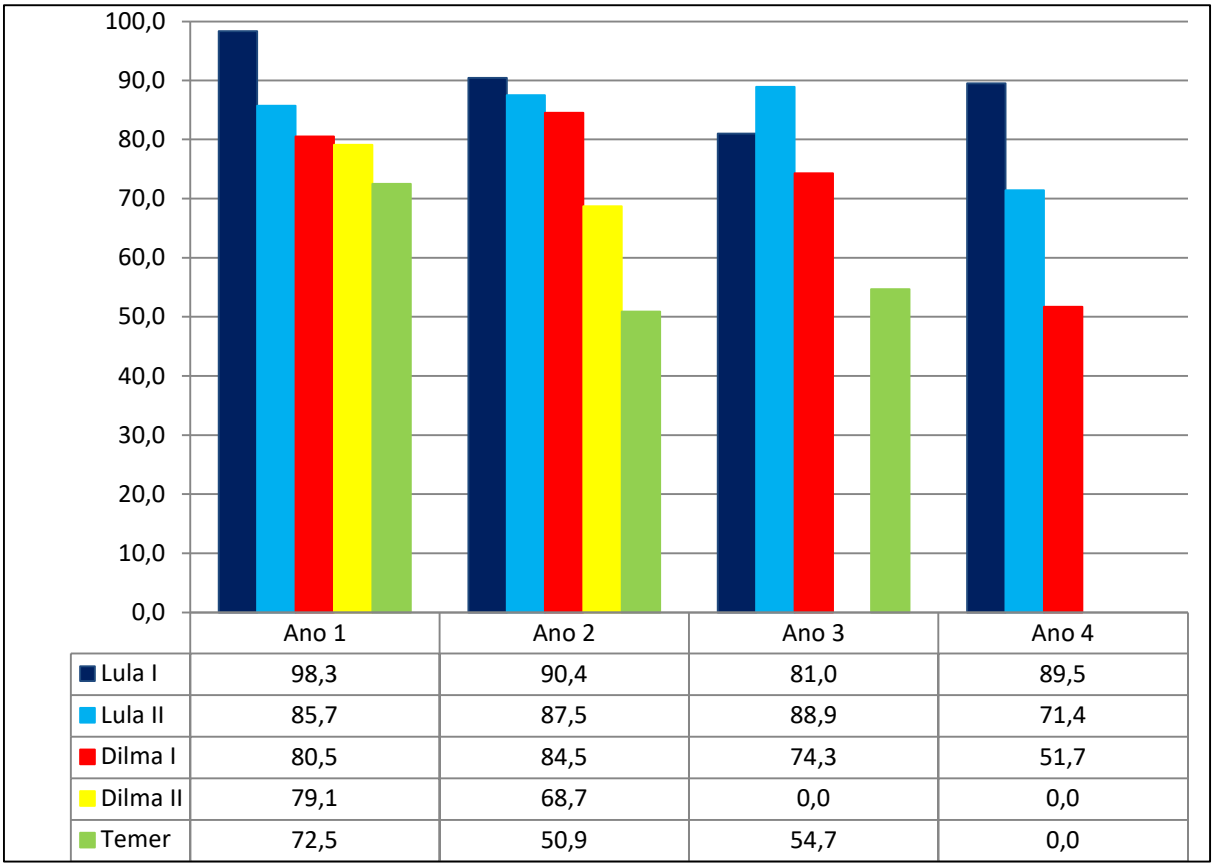
Figura 5.2 – Comparativo do Resultado das MPs editadas por ano de mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

A figura acima demonstra as MPs aprovadas (em verde) e não aprovadas (sem eficácia em azul, revogada em vermelho, rejeitada em cinza, e prejudicada em amarelo) de todos os 17 anos dos cinco mandatos.

Percebe-se que as imagens tendem a aparecer dueto de cores verde e azul. Ou seja, MPs aprovadas e MPs não aprovadas pelo motivo de terem perdido a eficácia

ou vigência (pois não foram votadas em tempo hábil pelo Congresso) – que é o que prepondera.

Agora, analisando as MPs aprovadas no decorrer do tempo em cada um dos anos dos cinco mandatos, os resultados assim se apresentam:



	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4
Lula I	98,3	90,4	81,0	89,5
Lula II	85,7	87,5	88,9	71,4
Dilma I	80,5	84,5	74,3	51,7
Dilma II	79,1	68,7	0,0	0,0
Temer	72,5	50,9	54,7	0,0

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 103); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.4 – MPs aprovadas por ano de mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Lula I obteve o melhor resultado (em sede de ter mais aprovações de MPs) no Ano 1 (98,3%, que é também o maior dos 17 períodos de análise), seguido pelo 2 (90,4%), 4 (89,5%), e, finalmente, 3 (81%).

Paradoxalmente, Lula II obteve mais aprovação de MPs no Ano 3 (88,9%), seguido pelo 2 (87,5%), 1 (85,7%), e, por fim, 4 (71,4%) - que foi o único ano dos dois mandatos de Lula que obteve aprovação abaixo de 80%.

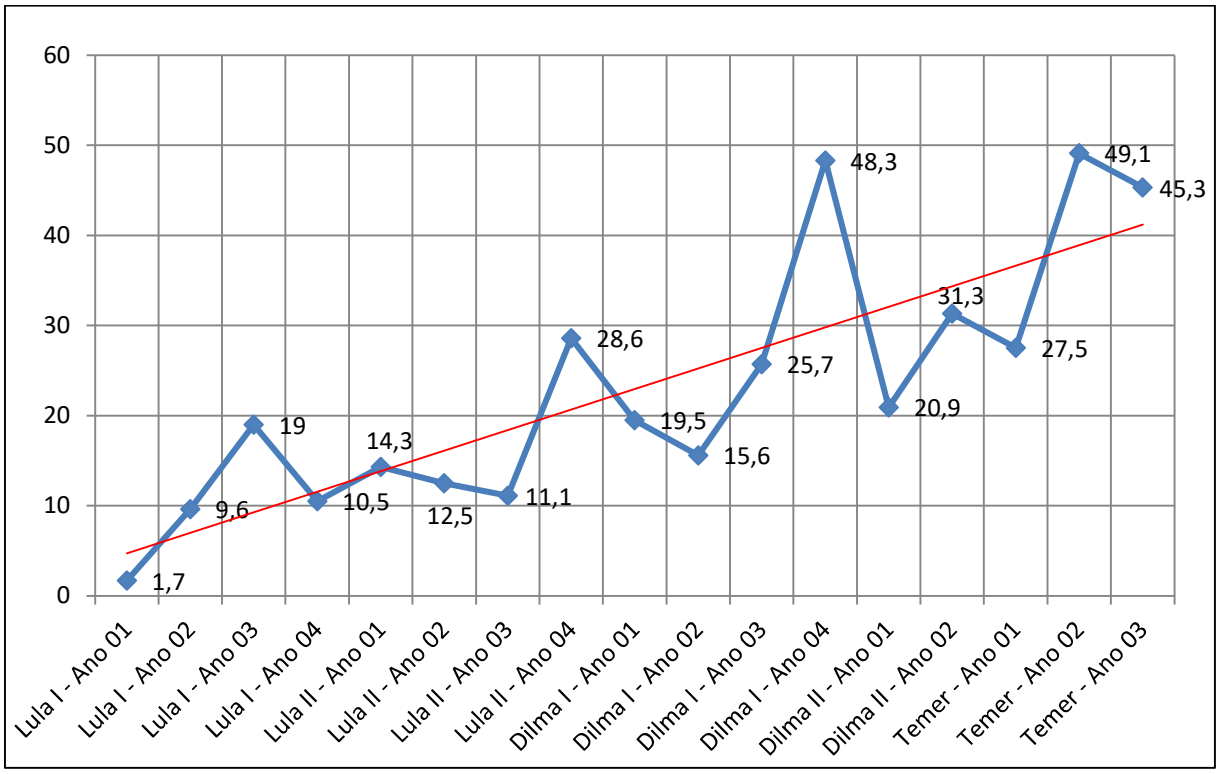
Dilma I alcançou percentual mais alto de aprovação de MPs no Ano 2 (84,4%), que é também o melhor resultado do seu governo. Seguem-se: Ano 1 (80,5%), 3 (74,3%), e 4 (51,7%) - o mais baixo de todos os seus seis anos de governo.

Dilma II – Ano 1 obteve o maior percentual de aprovação deste mandato (79,1%), seguido pelo Ano 2 (68,7%).

Temer apresentou mais aprovação no Ano 1 (72,5%), seguido pelo 3 (54,7%), e, finalmente, 2 (50,9%) - que é, ainda, o percentual de aproveitamento mais baixo de todos os 17 períodos de análise.

Comparando os mandatos: Lula I, Dilma II e Temer obtiveram mais aprovações de MPs no Ano 1; Lula II, no 3; e Dilma I, no 2. Lula II, Dilma I e II obtiveram menos aprovações no último ano de seus respectivos mandatos; Lula I, no Ano 3; e Temer, no 2.

O próximo gráfico apresenta o percentual de MPs não aprovadas (compilando as quatro subcategorias – revogada, rejeitada, sem eficácia e prejudicada), o que possibilita verificar a evolução do resultado que o Congresso retornou à Presidência das MPs apresentadas no decorrer do tempo (2003 a 2018), ano a ano.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 103); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.5 – MPs não aprovadas por ano de mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Os dados mostram a tendência (evidenciada ainda mais pela linha) de crescimento no decorrer do tempo de MPs não aprovadas, diagnosticado anteriormente. Os dados iniciaram no percentual próximo a zero (1,7%, em Lula I – Ano 1) e terminaram com 45,3% em Temer – Ano 3. O índice maior foi de 49,1% no

ano precedente ao final do período (Temer – Ano 2) - e esse recorde foi semelhante aos 48,3% registrado em Dilma I – Ano 4.

Excluindo esses três ápices (Temer – Ano 2, Dilma I – Ano 4 e Temer – Ano 3), os percentuais de desaprovação de MPs não ultrapassaram 31,3%. Somente dois índices foram inferiores a 10%, ambos em Lula I (Ano 1, com 1,7%; e 2, com 9,6%) – os dois primeiros da série.

É possível, ainda, agregar os resultados por governo, como o faz a tabela a seguir:

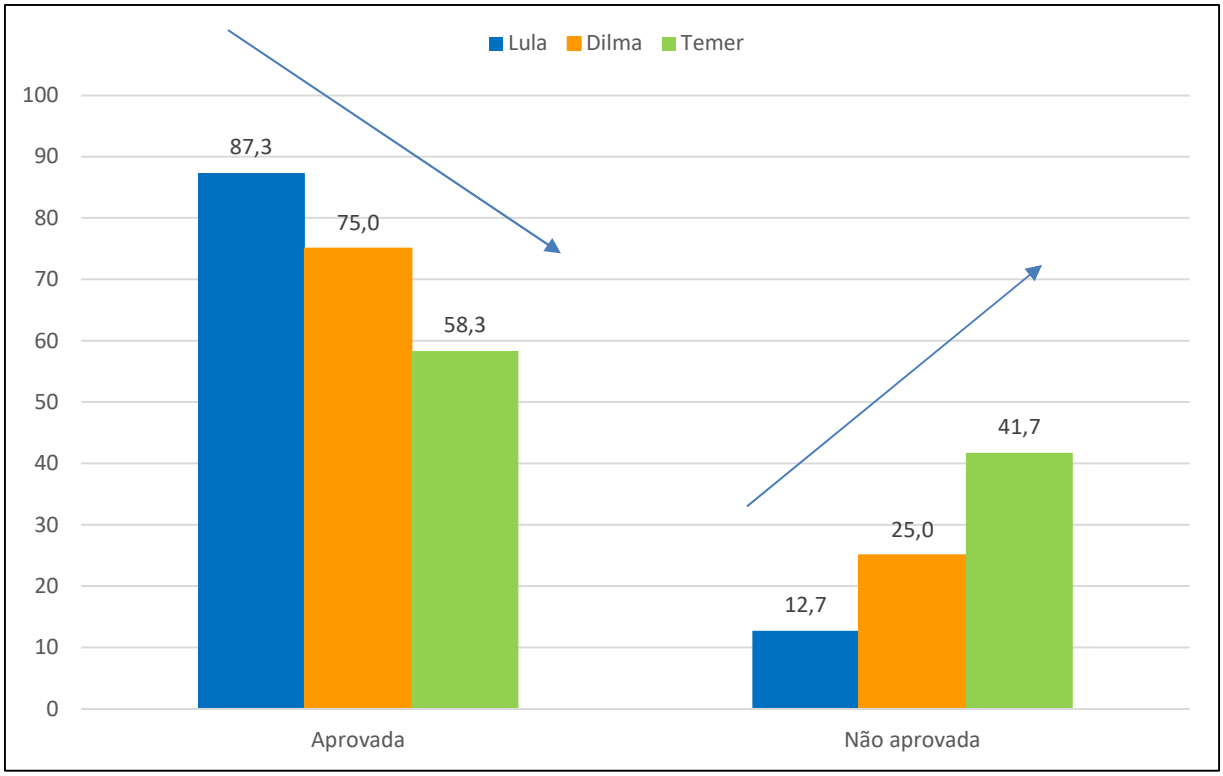
Tabela 5.5 – Resultado das MPs editadas por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Resultado/	**N**				**%**			
Governo	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**
Aprovada	366	153	84	**603**	87,3	75,0	58,3	**78,6**
Não aprovada	53	51	60	**164**	12,7	25,0	41,7	**21,4**
Revogada	6	3	2	**11**	1,4	1,5	1,4	**1,4**
Rejeitada	18	1	3	**22**	4,3	0,5	2,1	**2,8**
Sem eficácia	25	47	55	**127**	6,0	23,0	38,2	**16,6**
Prejudicada	4	0	0	**4**	1,0	0	0	**0,6**
Total	**419**	**204**	**144**	**767**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

A agregação dos resultados por governo torna ainda mais clara algumas das tendências comentadas anteriormente. A primeira é que há a queda no percentual de MPs aprovadas de Lula a Temer – o gráfico a seguir vai explicitar visualmente essa variação – e, evidentemente, o aumento das não aprovadas.

A segunda tendência é que essa variação se pauta na perda de eficácia das MPs: no governo Lula, que durou oito anos, ela é de 6%; em Dilma, com pouco mais de cinco anos, sobe para 23%; e na gestão de Temer, que não durou três anos e meio, aproximadamente, atinge 38,2% - o que é quase cinco vezes mais do que o registado no governo Lula.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.6 – Resultado das MPs editadas por governo, em percentual (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima, em percentual, representa o resultado das MPs nos três governos (Lula, Dilma e Temer). Torna-se mais evidente que há um declínio constante nas MPs aprovadas pelo Congresso Nacional.

De Lula para Dilma, a queda é de 12,3 pontos percentuais; de Dilma para Temer, de 16,7 pontos percentuais. No cômputo geral, ou seja, de Lula para Temer, a diferença é de 29 pontos percentuais - em termos relativos, essa redução chega a um terço (33,3%).

Por óbvio, essa tendência se manifesta em direção oposta no que se refere às MPs não aprovadas. Em termos relativos, o índice do governo Temer nesse quesito é 228,3% superior ao de Lula. Portanto, o saldo é de que, com o passar dos anos, o Congresso Nacional tem aprovado menos MPs apresentadas pela Presidência e, evidentemente, há um aproveitamento cada vez menor.

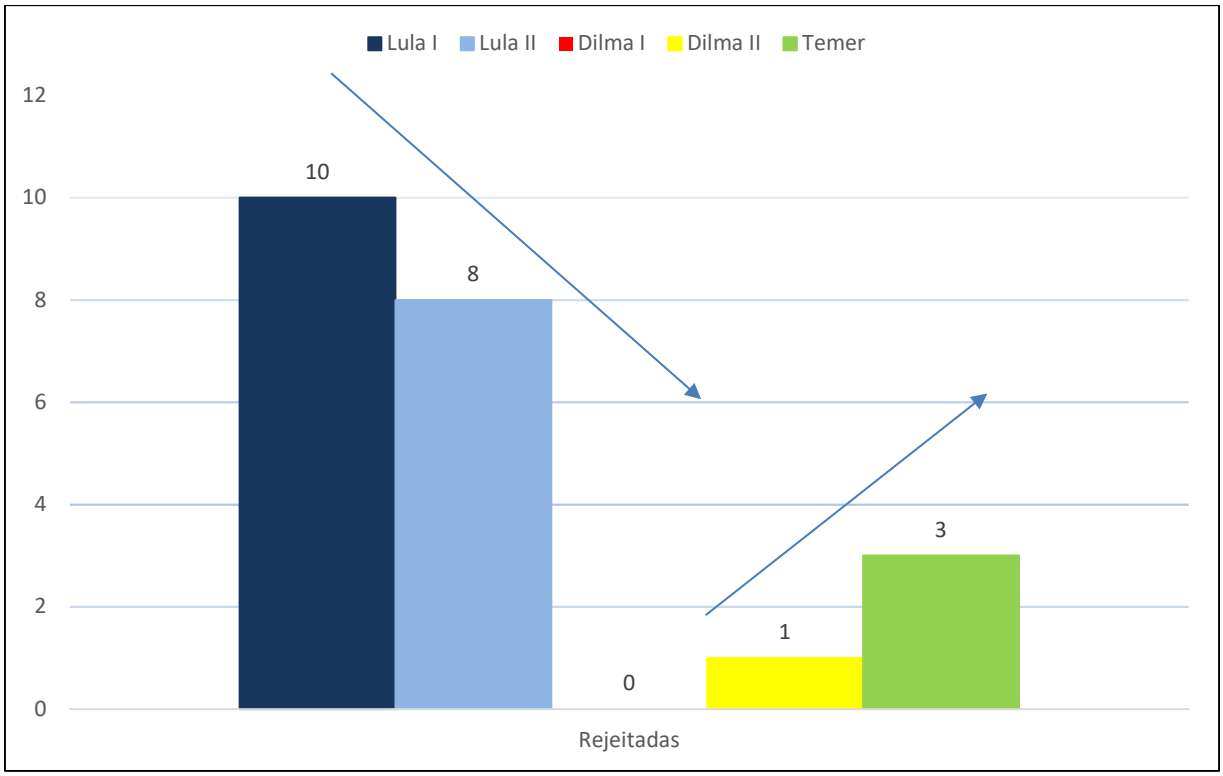
É possível desagregar as MPs não aprovadas em cada uma das categorias que as formam. A começar pela rejeição, que é o modo mais direto de o parlamento repudiar uma MP.

No período analisado, 22 MPs ou 2,8% editadas foram expressamente rejeitadas. Entretanto, a categoria rejeição se comportou de modo diferente, conforme

os mandatos e os governos: o governo Lula concentrou a grande maioria das rejeições (18 ou 81,8%), sendo que Lula II foi o período em que houve mais casos em termos relativos (4,5%) e Lula I, mais em número absoluto (10 MPs).

O governo Dilma conviveu com apenas uma rejeição, ocorrido em Dilma I, de modo que Dilma II tem o privilégio de ser o único a não registrar MPs repudiadas. Por fim, no mandato de Temer, as rejeições voltaram a ocorrer (três casos).

Em termos de tendência, o que se verifica ao longo do período é o início em um patamar elevado (Lula I e II), seguindo-se de ausência dessa decisão (Dilma I), até uma retomada, ainda tímida, mas crescente (Dilma II e Temer).



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 103); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.7 – MPs rejeitadas por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Estudos com outros recortes temporais ajudam a demonstrar como as rejeições diminuíram ao longo do tempo. Rocha (2008, p. 75), com dados do período 2001-2006, e Abramovay (2010, p. 77-78), de 2001 a 2008, anotaram que 7% das MPs foram rejeitadas. Barroso (2012, p. 44), que analisa 2001-2010, encontrou índice ainda mais alto (11,9%)[3]. Abramovay (2010) avaliou a informação como uma taxa

[3] No período pré-EC 32/2001, o índice de rejeição era menor, notadamente em razão da possibilidade de reedição das MPs. Na análise por governo: Itamar não registra rejeição; FHC I tem 0,6% em todas as fontes, com exceção de Massuda (2001, p. 111) - que registra 0,45%; e FHC II, 1% até a EC,

significativa e um risco real do Executivo em ver essa iniciativa ser expressamente derrotada pelo parlamento.

A tese abrange um período mais recente – ainda que parcialmente convergente com todas as pesquisas citadas – e atesta 2,8%, sendo que nenhum período (governo, mandato ou ano) atingiu aquele patamar de 7%, com exceção de Lula I – Ano 3 (2005) e Lula II – Ano 02 (2008), com 7,1% e 7,5%, respectivamente. Aliás, dois anos que compõem o recorte trabalhado por Abramovay (2010) e por Barroso (2012)[4].

No entanto, é possível transitar da informação quantitativa para a análise qualitativa dessas rejeições, pois, ainda que implique a não conversão da MP em lei e o término da eficácia, é preciso apreciar com mais detalhamento o que esse resultado significa politicamente.

Em uma leitura direta, a rejeição é a discordância do Congresso Nacional com a iniciativa do governo e implica a derrota do Executivo - que não conseguiu garantir a perenidade para a sua "medida provisória" e só poderá voltar a editá-la na próxima sessão legislativa.

No entanto, em uma análise mais aproximada, é possível encontrar situações que fogem desse escopo, inclusive rejeições que foram mais vantajosas do que algumas custosas e traumáticas vitórias[5].

Oliveira (2019, p. 277-285) relaciona duas situações que cercam a rejeição das MPs e que minimizam os danos que elas aparentemente provocam. A primeira é aquela em que a rejeição se torna inócua, pois a MP já produziu os efeitos desejados pelo governo - e raramente esses efeitos são revertidos por meio de decreto legislativo (como previsto pela CF/1988) -; ao inverso, pela inércia parlamentar, eles são convalidados.

---

conforme Barioni (2004) e Nicolau (2009). Já Sarney, teve 6,4%, conforme Figueiredo; Limongi (1997, p 147); 7%, segundo Massuda (2001, p. 111); 7,2%, na visão de Valle (2004, p. 89), Barioni (2004), Nicolau (2009), Pereira; Power; Rennó (2005, p. 185), Couto (2001, p. 42), Oliveira (2009, p. 30), e Benitez (2002, p. 274); atinge 7,8% nos dados de Amorim Neto; Tafner (2002, p. 12), e, finalmente, 8,2% no informe de Negretto (2004, p. 543). Os índices mais elevados de rejeição figuram em Collor, que, conforme a fonte, teve: 8% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997, p. 147), 11,8% (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 12), 12,4% (BARIONI, 2004; NEGRETTO, 2004, p. 543; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, p. 185; NICOLAU, 2009), 12,6% (COUTO, 2001, p. 42; BENITEZ, 2002, p. 274; VALLE, 2004, p. 89; OLIVEIRA, 2009, p. 30), e 14,1% (MASSUDA, 2001, p. 111).

[4] A diferença é compreensível: os anos 2001-2002 (período final do governo FHC), registraram 15 rejeições (14,7%), contingente mais elevado do que o de qualquer mandato analisado na tese.

[5] Bedritichuk (2016, p. 105-119) apresenta detalhadamente a tramitação e as consequência políticas de alguns desses casos em que houve aprovação, mas a um custo muito elevado, como a MP 595/2012 (dos portos) e a 579/2012 (da redução da conta de luz).

É o que se verifica nas MPs orçamentárias, que respondem por quatro ou 18,2% das rejeitadas, o que será esmiuçado na próxima subseção. Afinal, até ocorrer a rejeição, os recursos já foram gastos, de modo que a não conversão em lei pouco afeta a agenda do governo[6].

Outras versam sobre temática diversa da orçamentária, mas passam pela mesma circunstância de já terem exaurido os seus efeitos. Logo, dependendo do caso, o governo se desinteressa em mobilizar recursos para que a MP seja aprovada.

Esse é o caso da MP 446/2008, conhecida como da Filantropia, que "causou muito debate por conta das denúncias de irregularidades na emissão dos certificados de entidade beneficente de assistência social", e acabou rejeitada por acordo dos líderes, ou seja, com a participação do governo (OLIVEIRA, 2019, p. 281). No entanto, quando isso ocorreu, os certificados já tinham sido prorrogados e o objetivo pelo qual ela havia sido editada foi cumprido.

Essa é a MP que foi devolvida ao governo pelo presidente do Senado – em uma decisão rara[7] –, tomada em meio a uma disputa entre as duas casas legislativas, sob a alegação de não atender os requisitos constitucionais de relevância e urgência. O fato causou celeuma, pois, nesse caso, ela sequer seria apreciada pelo Senado, o que foi contestado pelo líder do governo, que pretendia derrubar a decisão da Mesa Diretora.

A rejeição "acomodou" politicamente os interesses, pois preservou a essência da decisão do presidente da Casa, garantiu a autonomia parlamentar para se manifestar sobre as MPs e, ainda assim, não inviabilizou a política pública implementada pelo governo.

De igual forma, a rejeição da MP 830/2018, que extinguia o Fundo Soberano, foi inócua do ponto de vista prático. Quando ela se deu, os objetivos pretendidos pelo governo já tinham sido atendidos. Durante o período em que a MP esteve vigente, o governo gastou os últimos recursos desse Fundo e a permanência dele se tornou apenas nominal (SILVA, B., 2019, p. 56)[8].

---

[6] A não reversão é fática e também jurídica, pois, se não é editado um Decreto Legislativo no prazo previsto, prevalecem os efeitos que a MP efetivou.

[7] Conforme Michéias (2020, p. 92), há apenas dois casos no recorte da pesquisa. Além da 466/2008, foi devolvida a MP 669/2015. E a autora lista mais dois casos: a MP 33/1989, ainda no governo Sarney, e, recentemente, a MP 979/2020.

[8] O fato foi de tal modo consumado que, no ano seguinte, por meio da MP 881/2019, que foi convertida na Lei 13.874/2019, o Fundo foi extinto, sob a alegação de que "[...] foi drenado financeiramente durante o prazo de vigência da Medida Provisória rejeitada, restando pendente apenas as pendências burocráticas a respeito da sua extinção definitiva" (SILVA, B., 2019, p. 121).

A segunda modalidade de MPs rejeitadas é aquela que Silva (2019) chama de "rejeições que possuem consequências reais", ou seja, que provocam a cessação dos efeitos que a MP produzia e pretendia continuar a produzir. No entanto, também para esse tipo não é prudente associar automaticamente a uma derrota política do governo.

Oliveira (2019) indica que, em muitos casos, é o próprio governo que encaminha a rejeição, com a intenção de: liberar a pauta para que possam ocorrer outras votações que, circunstancialmente, se tornaram mais importantes; atender uma decisão do STF que inviabiliza a aprovação da matéria; bem como para ceder politicamente ao repúdio de interesses afetados, com vistas a minimizar danos.

Pode-se acrescer outra modalidade de rejeição, que é aquela que se dá quando o governo que editou a MP não mais existe. Foi o que se deu com a MP 850/2018, que criou a Agência Brasileira de Museus, e que foi rejeitada pelo parlamento em 2019, quando o mandato de Temer já havia se encerrado e o novo governo não a incluía em sua pauta de interesses.

Essa situação é mais possível quando se sucedem na presidência grupos políticos distintos – ou mesmo quando essa sucessão é fato consumado, isto é, o sucessor já foi eleito, mas o mandato do titular ainda não se encerrou, conhecido como "efeito pato manco" (*lame duck*)[9].

Porém, no recorte da pesquisa, ela se tornou menos provável, pois quatro dos cinco períodos (2003-2016) foram desenvolvidos sob a liderança do mesmo partido e há somente três diferenças: a de Lula I em relação a FHC II (2003), Temer em relação a Dilma II (2016) e a de Bolsonaro em relação a Temer (2019).

Um dos exemplos é o da MP 397/2007, que foi relatada pelo líder do governo:

> [...] tratava da revogação da MP 385/2007 e foi emitida com o objetivo declarado de liberar a pauta de votação na Câmara para votação da nova prorrogação da CPMF. No dia da votação do Senado, entretanto, havia outra MP de interesse do governo a ser deliberada, a MP 398/2007 sobre a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). O encaminhamento do relator pela rejeição, justificando que matéria idêntica à MP 385/2007 já havia sido aprovada em projeto de lei da Câmara dos Deputados e não haveria prejuízo quanto ao resultado prático [...]. A MP 397 foi, portanto, rejeitada após ter cumprido seu papel de liberação da pauta e a MP coligada, 385, embora rejeitada, teve o conteúdo aprovado de outra forma, pois seu único artigo foi assimilado no PLV da MP 410/2007 (OLIVEIRA, 2019, p. 281-282).

[9] O peso dessa razão pode ser observado na quantidade de MPs rejeitadas em 2001 (o último ano do governo FHC), que foram 12 - mais da metade do período estudado pela tese, que apresentou 22 rejeições. Muitas delas sob a justificativa de acordos com o futuro governo (Lula), que se comprometia a reeditar as MPs com ajustes ou encaminhá-las via PL.

Outro exemplo se refere ao bloqueio judicial, como o verificado na MP 242/2005, que alterava as regras para cálculo do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez.

A rejeição foi encaminhada novamente pelo relator e líder do governo, sob a alegação de que o STF havia concedido liminar contra a MP e, para evitar novos questionamentos na justiça, a matéria seria encaminhada por PL (OLIVEIRA, 2019, p. 282).

Nesse caso, evidentemente, houve uma derrota do governo, ao menos em um primeiro momento, e que foi por ele aceita, por isso o encaminhamento da rejeição. Contudo, o governo sempre tem o recurso estratégico de procurar atingir o mesmo objetivo da MP por meio de um PL, de modo que, se este vier a ser aprovado, pode-se dizer que não conseguiu atingir os resultados imediatamente – o que é um prejuízo, claro –, mas teve como os obter a médio prazo[10].

No terceiro bloco estão as rejeições decorrentes da resistência de grupos atingidos pela MP. Novamente, tratam-se de derrotas do governo, mas que ele absorve, tanto que encaminha a rejeição. A autora cita três casos: as MPs 293 e 294/2006, que desagradaram o movimento sindical, e mais a 195/2004, sobre controle parental da programação televisiva. Elas tiveram o destino selado de modo mais ou menos consensual (OLIVEIRA, 2019, p. 282-283).

No caso das MPs revogadas – que são relativamente poucas no período analisado, 11 ou 1,4%, respectivamente (2 ou 0,8% de MPs em Lula I; 4 ou 2,2% em Lula II; 1 ou 0,7% em Dilma I; 2 ou 3,4% em Dilma II; e 2 ou 1,4% em Temer), antes de significarem derrota do governo, elas se referem a erro de estratégia (e expressam a tentativa de correção) ou se tornaram necessárias para atender demandas mais urgentes que surgiram na agenda.

Sousa (2009, p. 78-79) cita o caso da MP 437/2008, que transformava a Secretaria Especial da Pesca e Aquicultura em Ministério, cuja resistência da base fez com que o governo optasse pela revogação por meio de nova MP (a 439/2008); e, em seguida, protocolar um PL que tinha a mesma finalidade – que foi aprovado quase um

[10] Autores como Sousa (2009, p. 49) e Almeida (2014, p.,26), que analisam a escolha entre iniciar a alteração do *status quo* por meio de MP ou de PL, lembram que, além da MP ser mais eficaz e eficiente do que um PL, o “custo de oportunidade” da rejeição dela é menor, seja porque produz efeitos até ser proscrita, seja porque é possível encaminhar a mesma proposta por meio de PL.

ano depois. O autor considerou a edição da MP como um erro de avaliação do Executivo.

Ele também ilustra com a MP 380/2007, apelidada de “MP dos sacoleiros”, pois alterava o regime de tributação de importação de mercadorias provenientes do Paraguai. Como ela acabou por dificultar a tramitação da PEC da prorrogação da CPMF, acabou sendo revogada. Ato contínuo, um PL com a mesma temática foi protocolado, tramitou em regime de urgência e foi aprovado em janeiro de 2009 (SOUSA, 2009, p. 79-80).

Há, ainda, a MP 669/2015, devolvida pelo Presidente do Senado ao Executivo. Como explica Michéias (2020, p. 93)

> [...] a devolução teve por justificativa o fato de que ‘não se pode considerar como urgente a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias [assunto da MP], cuja vigência, por força constitucional, deverá aguardar o prazo de noventa dias. Esta matéria poderia ser perfeitamente veiculada por projeto de lei de iniciativa da presidente da República, que ainda dispõe a seu favor da possibilidade da urgência constitucional’.

Diante da decisão, o governo assumiu a derrota, protocolou PL de mesmo teor com pedido de urgência e, algum tempo depois, revogou-a por meio de outra MP, a 671/2015, que versava sobre modernização da gestão no futebol brasileiro[11].

A revogação para “limpar a pauta” é verificada, por exemplo, na MP 772/2017 – que tratava sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal. Como narra Beatriz Silva (2019, p. 114) isso se deu a dois dias do fim do prazo de sua vigência e o governo foi bastante claro na exposição de motivos da MP revogadora, a 794/2017: o fato se justificava porque era preciso analisar “outras proposições legislativas extremamente relevantes para a continuidade da retomada do crescimento econômico e das reformas estruturantes que o Brasil precisa”[12].

Já no caso das MPs prejudicadas – situação ainda mais rara, registrada em quatro oportunidades no período analisado (0,6%), sendo duas vezes em cada um

---

[11] Michéias (2020, p. 94) afirma que a devolução por parte do parlamento é procedimental, mas não suficiente para cessar os efeitos de uma MP e, então, torna-se necessário que ela seja revogada ou, então, perca a eficácia com o fim do prazo constitucional de vigência.

[12] A MP 794/2017 teve a sua vigência encerrada sem deliberação e, portanto, todos os seus efeitos cessaram. Assim, a MP 772/2017 voltou a vigorar. Todavia, dois dias depois, também perdeu sua eficácia. Logo, tecnicamente, ela não foi revogada, mas teve a vigência encerrada (e é desse modo que consta no banco de dados da presente tese).

dos mandatos de Lula[13] –, a definição já indica o seu horizonte: é uma MP que deixa de ser apreciada pelo parlamento porque, durante a tramitação, foi aprovada outra iniciativa legislativa que trata da mesma questão.

Por derradeiro, tem-se as MPs sem eficácia, que é a situação mais comum a atingir as não aprovadas; a qual, para nova contextualização, retoma-se os dados principais encontrados na tese: Lula I com nove (3,8%), Lula II com 16 (8,9%), Dilma I com 36 (24,8%), Dilma II com 11 (18,6%), e Temer com 55 (38,2%)

Pode-se destacar que um dos tópicos analisados por Abramovay (2010, p. 76-78) procura verificar se o Congresso Nacional toma decisão expressa sobre as MPs independentemente do resultado (aprovação ou rejeição) ou se prefere "não decidir". Provavelmente, ele destacou a questão por abordar os efeitos produzidos pela EC 32/2001, motivo pelo qual estuda o comportamento nos recortes temporais 1995-2001 e 2001-2008.

O resultado desse estudo aponta que, antes da EC, a estratégia largamente adotada era não deliberar, o que fazia com que o Executivo reeditasse as MPs repetidas vezes (como visto no Capítulo 2), de modo que apenas 74% delas receberam alguma decisão e as demais estivessem "em tramitação". No pós-EC, o cenário era outro e o índice subiu para 95% de resposta do Legislativo.

Esse comportamento parlamentar pode ser verificado nos dados levantados pela tese. Considera-se não deliberação apenas a categoria "sem eficácia", que corresponde à não deliberação no prazo limite de validade da MP. "Aprovada" e "rejeitada", por óbvio, implicam decidir, enquanto "revogada" e "prejudicada" são a ausência de decisão por impossibilidade, seja pela retirada da MP, seja pela aprovação de outra iniciativa equivalente[14].

---

[13] As quatro MPs prejudicadas foram, em Lula I, a MP 240/2005, de temática Econômica, cuja ementa é: "dispõe sobre a aplicação dos arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Medida Provisória nº 232, de 30 de dezembro de 2004"; e a MP 243/2005, também de temática Econômica, sendo a ementa: "altera a legislação tributária Federal e dá outras providências" E, em Lula II, a MP 394/2007, de tema Jurídico, cuja ementa é: "dá nova redação ao § 3 o do art. 5 o da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm"; e a MP 516/2010, de tema Econômico, sendo a ementa: "dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de janeiro de 2011" (PLANALTO, 2021).

[14] Nessa perspectiva, observa-se que Abramovay (2010) agrega como "não decisão" também as categorias "prejudicada" e "revogada" o que não condiz com o modelo adotado pela tese. Ajustando os resultados do autor aos critérios da tese, a não decisão é de 82% no pré-EC e de 97% no pós-EC.

Tabela 5.6 – Decisão do Congresso sobre as MPs editadas por mandato e governo, em percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Governo/Decisão	Deliberou	Não deliberou
Lula I	96,2	3,8
Lula II	91,1	8,9
Governo Lula	*93,9*	*6,1*
Dilma I	75,2	24,8
Dilma II	81,4	18,6
Governo Dilma	*76,6*	*23,4*
Governo Temer	*61,8*	*38,2*
Média	**83,4**	**16,6**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

O que os dados apresentados acima demostram é que, progressivamente, o parlamento passou a não deliberar sobre as MPs, notadamente a partir de Dilma I. O período inicia com 96,2% de deliberação no mandato Lula I, o que condiz com os resultados de Abramovay (2010); cai a 91,1% em Lula II, ainda assim em um patamar bastante elevado e que resulta em 93,9% no acumulado dos dois mandatos. Depois, recua ainda mais e vai a 75,2% em Dilma I; passa para 81,4% em Dilma II (acumulado no governo Dilma em 76,6%); e conclui, no governo Temer, com 61,8%.

O crescimento registrado em Dilma II em comparação com Dilma I (6,2% a mais de deliberação) pode ser ocasional (e não, necessariamente, indica mais eficiência), decorrente das peculiaridades que cercam o mandato abreviado da presidente iniciado em 2015.

A queda no percentual de decisão do Congresso retorna aos patamares de antes da EC 32/2001 (ou melhor, chega a nível inferior) a indicar que, sob nova forma, a não deliberação se tornou uma forma de “decisão” cada vez mais utilizada pelo parlamento em relação às MPs. Em suma: em novo modelo institucional e a partir de prática distinta, o Legislativo repôs a estratégia adotada antes da EC de 2001.

Desse modo, é preciso flexibilizar os juízos de Figueiredo (2008b, p. 41), Limongi e Figueiredo (2003, p. 297) e Rennó (2010, p. 216), segundo os quais a EC (especificamente o prazo determinado de validade da MP, sem possibilidade de protelação), “amarra as mãos da maioria”, “ata as mãos do Legislativo” ou é “armadilha que o Congresso preparou para si mesmo”, pois o obriga a tomar uma decisão. Ao deixar que muitas MPs percam a eficácia, o parlamento tem conseguido desamarrar/desatar suas mãos ou desarmar a armadilha.

Ao se pensar no custo político de rejeitar uma MP, verifica-se nítido contraste na passagem entre os governos nos 16 anos estudados: Lula teve 18 rejeições e 25

MPs que perderam eficácia; Dilma, nenhuma rejeição, mas 47 com perda de vigência (quase o dobro de Lula); Temer conviveu com três rejeições e 55 MPs que caducaram[15].

Ao longo do tempo, o Congresso substituiu negativas expressas por rejeições tácitas. Bedritichuk (2016, p. 47) observou essa tendência, ao comparar os governos Lula e Dilma, chamando-a de "mudança na natureza das derrotas governamentais".

Na mesma linha, Michéias (2020, p. 74-75) afirma que

> com o grande número de propostas legislativas existentes nas pautas, em casos de medidas provisórias evidentemente contrárias aos interesses das Casas Legislativas, parece mais interessante ao Congresso deixar que percam eficácia do que ocupar suas sessões deliberativas para recusá-las.

A visão de Oliveira (2019) diverge das que foram apresentadas acima. A autora relaciona o aumento das não manifestações à exigência da apreciação das MPs pela comissão mista, determinada pelo STF em 2012, a qual torna mais possível que o parlamento não consiga dar a resposta no prazo de validade da MP[16].

> A comissão implica desafio de quórum e faz com que muitas MPs caiam por decurso de prazo ainda que as relações entre executivo e legislativo estejam boas. Haveria, portanto, uma dimensão inerente ao arranjo que explicaria a perda de validade de várias MPs, uma vez que há situações em há concordância do legislativo, como a MP do FIES ou do audiovisual, temas sem oposição, que não foram votadas por falta de quórum (OLIVEIRA, 2019, p. 288).

Nesses termos, a perda de eficácia seria a demonstração de que o parlamento (e o Executivo, por extensão), continuam sendo vítimas das regras que criaram e prosseguem com as "mãos atadas", bem como que o crescimento desse resultado não envolve decisão estratégica do Congresso (e, menos ainda, do Executivo). É, sim, uma decorrência dos problemas de ação coletiva e de organização do parlamento.

Obviamente, no pré-EC, a não manifestação, por si só, não implicava a perda de eficácia da MP, que era reeditada. Logo, era uma estratégia que podia atender aos interesses tanto do Legislativo quanto do Executivo – ou, no mínimo, este tinha os meios para reiniciar o jogo.

---

[15] Essa comparação considera apenas o número absoluto e não pondera a diferença no total de MPs editadas entre os governos. Se a análise for relativa, o contraste se torna ainda maior.

[16] Os índices são consistentes com essa versão: a partir de 2013, aumenta o percentual de MPs sem eficácia.

A mesma leitura não pode ser feita no pós-EC, pois os danos potenciais de deixar uma MP “caducar” são maiores: ela deixa de produzir efeitos. Aparentemente, esse resultado prejudica o Executivo – ou, no mínimo, frustra a necessidade a partir da qual a MP foi editada. Entretanto, o resultado não pode ser considerado automaticamente como prejudicial.

É preciso observar se, a exemplo do verificado no caso das rejeitadas, o prazo no qual a MP vigorou já não foi suficiente para atender aos interesses a partir do qual ela foi editada; e se a perda de eficácia não foi alternativa vantajosa para os dois poderes, assim como se dava no pré-EC, por meio da ausência de deliberação e das constantes reedições.

Beatriz Silva (2019, p. 118) propõe sistematizar a questão e arrola três motivos para a perda de vigência de uma MP: (1) ela já produziu os efeitos desejados durante o prazo de vigência, (2) há perda de interesse pela aprovação, e (3) não há acordo para a votação da matéria.

A primeira possibilidade foi comentada há pouco. Beatriz Silva (2019, p. 118) ilustra alguns desses casos: além das orçamentárias (que já se sabe que são fato consumado), ela cita MPs editadas por ocasião da Copa do Mundo e das Olimpíadas, cujas determinações eram prosaicas, os efeitos se esgotaram no tempo e perdiam o sentido tão pronto os eventos foram realizados; e a MPs de modificação do horário de veiculação da Hora do Brasil (MPs 648/2014 e 742/2016).

No segundo bloco, Beatriz Silva (2019, p. 120) cita a MP 808/2018, que modificava dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, cuja edição

> [...] foi garantia dada a Senadores para que aprovação da proposta de reforma trabalhista que já tramitava na Câmara se desse sem emendas, evitando o retorno da matéria à Casa de origem e agilizando sua aprovação final. O compromisso assumido pelo governo era que as mudanças consensuais no Senado seriam encaminhadas ao Parlamento por meio de uma medida provisória, conforme explicado na própria Exposição de Motivos da MP. Contudo, uma vez remetida à Câmara, muitos parlamentares se queixaram da falta de empenho para sua aprovação, que resultou na perda de vigência da matéria.

Oliveira (2019) também percebe que alguns casos de perda de eficácia decorrem de estratégia do próprio governo -que inviabiliza a decisão parlamentar por falta de quórum. A estratégia responde situações nas quais o relatório cabe à oposição, cujo teor não se encaminha conforme os seus interesses. Nesse ponto, ela acompanha a observação de Bedritichuk (2016, p. 95), segundo a qual:

> uma tática utilizada [pelo governo] foi abandonar as medidas provisórias relatadas pela oposição, seja porque os textos propostos pelos relatores se afastavam demais de suas preferências, seja porque não era de seu interesse dar crédito aos parlamentares oposicionistas. Não é à toa que 40% das medidas provisórias relatadas pela oposição após o acordo dos líderes perderam eficácia por decurso de prazo.

A terceira motivação é aquela em que há mais indícios ou possibilidades de derrota do governo, pois a perda de vigência se dá por falta de consenso entre as partes envolvidas. Beatriz Silva (2019, p. 118-119) elenca cinco exemplos: as MPs 520/2010, 625/2013, 629/2013, 683/2015 e 599/2012. Todas são de temática Econômica, com exceção da primeira, que é Administrativa.

Esta envolve a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, o que foi viabilizado por meio de um PL aprovado no ano seguinte e promulgado como a Lei 12.550/2011. A segunda, a MP 625/2013, implica recursos orçamentários para cooperação energética com a Bolívia, e também se enquadra na primeira situação, a das decisões inócuas.

As três últimas envolvem programa tributário para empresas exportadoras de manufaturados e compensação na distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre estados e municípios – temas relacionados à interesses diversificados, bem delimitados e com grande capacidade de mobilização política.

Para especificar como se materializa a perda de eficiência de uma MP, Oliveira (2019, p. 289) verificou que, no período 2001-2015, deu-se a não apresentação de relatório na comissão mista, ocorreu a interrupção da votação por obstrução da oposição, houve decisão do STF que interferiu na tramitação, e não restou tempo para concluir a votação.

Nenhuma dessas situações implica, por si só, derrota do governo. Santos (2007) relata o caso da MP 303/2006, que perdeu a eficácia porque a Câmara dos Deputados não conseguiu *quórum* para votar em tempo as modificações que o Senado Federal havia feito no PLV recebido. Conforme a declaração do líder de governo de então,

> [...] desde a semana passada sabíamos da dificuldade de quórum para votar essa MP. De qualquer maneira, o essencial desse sistema de renegociação de dívidas [tema da MP] já foi consolidado, porque por 90 dias ficou aberto o prazo e milhares de empresas já aderiram a ele (*apud* SANTOS, 2007, p. 53).

Outros casos de obstrução são apresentados pela autora:

> [...] na MP 481/2010, a tática foi o prolongamento da discussão até o encerramento da sessão, no último dia da vigência da MP. A medida tratava da doação de alimentos em caráter de ajuda humanitária para o Haiti, El Salvador, Guatemala, Bolívia, Zimbábue, Palestina, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. A oposição criticava a inclusão, pelo relator, de artigo prevendo a doação de mercadorias apreendidas antes de decisão judicial definitiva. [...] O debate se arrastou até o momento em que ficou evidente que ainda que a Câmara aprovasse o projeto, não haveria tempo do Senado analisar, uma vez que a perda de eficácia se daria no dia seguinte. Além disso, era sabido que a doação, objeto principal o texto, já havia sido realizada (OLIVEIRA, 2019, p. 292).

A Câmara dos Deputados, com 50%, é o *locus* principal em que a MP se encontrava ao deixar de produzir efeitos. O dado não causa surpresa, notadamente por ser a primeira casa em que há a tramitação, embora, conforme o cálculo de Bedritichuk (2016, p. 90), as comissões respondam por 70% do tempo de tramitação.

Quando a mesma situação ocorre no Senado Federal, o mais comum é que não haja tempo hábil para efetivar a votação (ou não há interesse em empreender os esforços necessários para tal). Embora isso também possa ocorrer na Câmara, notadamente quando se precisa apreciar modificações promovidas pelo Senado, como demonstra o exemplo arrolado anteriormente.

Oliveira (2019, p. 291) ilustra um desses casos:

> A MP 601/2012 [...] que trazia a prorrogação do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), chegou a ser aprovada na Câmara dos Deputados quatro dias antes do fim da vigência, mas não foi votada no Senado704. Embora o governo tenha pressionado o presidente do Senado a seguir com a votação, este se recusou a pautá-la [...].

Enfim, apresentados os dados da variável Resultado, considerando as MPs aprovadas e não aprovadas (e suas subclassificações – revogada, rejeitada, sem eficácia e prejudicada) nos mandatos, governos e anos referente aos 17 períodos que a tese se propõe a investigar, o próximo passo é aprofundar essa investigação com exclusão das MPs orçamentárias.

5.1.1 Variável Resultado com a exclusão das MPs orçamentárias

A exemplo do que foi realizado no capítulo anterior, é possível testar as variáveis, nesse caso, o Resultado, tendo como recorte as MPs orçamentárias, assim como o impacto que elas produzem nos dados gerais.

Tabela 5.7 – Resultado das MPs orçamentárias editadas por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Resultado/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Aprovada	56	32	18	8	3	**117**
Não aprovada	3	6	10	4	10	**33**
Revogada	0	0	0	0	0	**0**
Rejeitada	1	3	0	0	0	**4**
Sem eficácia	2	3	10	4	10	**29**
Prejudicada	0	0	0	0	0	**0**
Total	**59**	**38**	**28**	**12**	**13**	**150**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97 e 101); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Tabela 5.8 – Resultado da MPs orçamentárias editadas por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Resultado/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Aprovada	94,9	84,2	64,3	66,7	23,1	**78,0**
Não aprovada	5,1	15,8	35,7	33,3	76,9	**22,0**
Revogada	-	-	-	-	-	**-**
Rejeitada	33,3	50,0	-	-	-	**12,1**
Sem eficácia	66,7	50,0	100,0	100,0	100,0	**87,9**
Prejudicada	-	-	-	-	-	**-**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97 e 101); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

No âmbito das MPs orçamentárias, 78% foram aprovadas no período 2003-2018 - que é um índice muito semelhante ao geral (78,6%). E, como se pode ver, repete-se a redução progressiva entre os mandatos, no que se refere ao índice de aprovação observado nas MPs em geral, inclusive a pequena oscilação entre os dois mandatos de Dilma.

O percentual é de 94,9% em Lula I (56 aprovações); cai para 84,2% em Lula II (32); sofre uma redução expressiva em Dilma I, quando atinge 64,3% (18); ascende a 66,7% em Dilma II (8); e encerra o período com somente 23,1%, em Temer (3).

As não aprovações se desdobram em duas categorias, pois não há caso de MPs revogadas e prejudicadas nas orçamentárias. Casos de rejeição só ocorreram nos mandatos de Lula, tendo havido uma em Lula I (33,3% das MPs orçamentárias não aprovadas) e três em Lula II (50% das não aprovadas). As MPs sem eficácia se

fizeram presentes em todos os mandatos; e, a partir de Dilma I, se tornou a única forma de não aprovação.

Houve duas MPs que perderam a eficácia em Lula I (66,7%); três em Lula II (50%); 10 em Dilma I; quatro em Dilma II; e 10 em Temer (100%, em cada um dos últimos três mandatos), totalizando os 29 casos nos cinco mandatos.

Considerando os dados por governo das MPs orçamentárias, os dados assim se apresentam:

Tabela 5.9 – Resultado das MPs orçamentárias editadas por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Resultado/	**N**				**%**			
Governo	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**
Aprovada	88	26	3	117	90,7	65,0	23,1	**78,0**
Não aprovada	9	14	10	33	9,3	35,0	76,9	**22,0**
Total	**97**	**40**	**13**	**150**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97 e 101); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

A exemplo do verificado com as MPs em geral, no caso das orçamentárias, a análise por governo registra tendências retilíneas: a queda é progressiva, com 90,7% de aprovação em Lula, 65% em Dilma, e redução ainda mais expressiva em Temer - que registra 23,1%.

É relevante comparar os percentuais de aprovação com e sem a inclusão das MPs orçamentárias, como o faz a tabela a seguir.

Tabela 5.10 – MPs aprovadas, conforme a condição, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Mandato/MPs	**Geral**	**Orçamentárias**	**Geral (s/ orçam.)**
Lula I	90,4	94,9	89,0
Lula II	83,3	84,2	83,0
Dilma I	74,5	64,3	76,9
Dilma II	76,3	66,7	78,7
Temer	58,3	23,1	61,8
Média	**78,6**	**78,0**	**78,8**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97 e 101); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

O primeiro ponto a comentar em relação às informações da tabela é a similitude das médias de aprovação nas três situações (geral, orçamentárias e geral sem as orçamentárias), que ficam na ordem de 78%.

Assim, ao menos no campo das MPs e nesse recorte temporal, não procede a afirmação da literatura de que as questões orçamentárias são aprovadas em intensidade mais elevada do que as iniciativas de outras matérias, e que raramente deixam de ser referendadas pelo parlamento. As MPs orçamentárias são tão aprovadas quanto as demais.

A distinção nelas é que, como já foi comentado, a aprovação ou não aprovação produz pouca diferença em termos práticos, pois, até ocorrer a resposta do parlamento, o governo já gastou o recurso autorizado via MP.

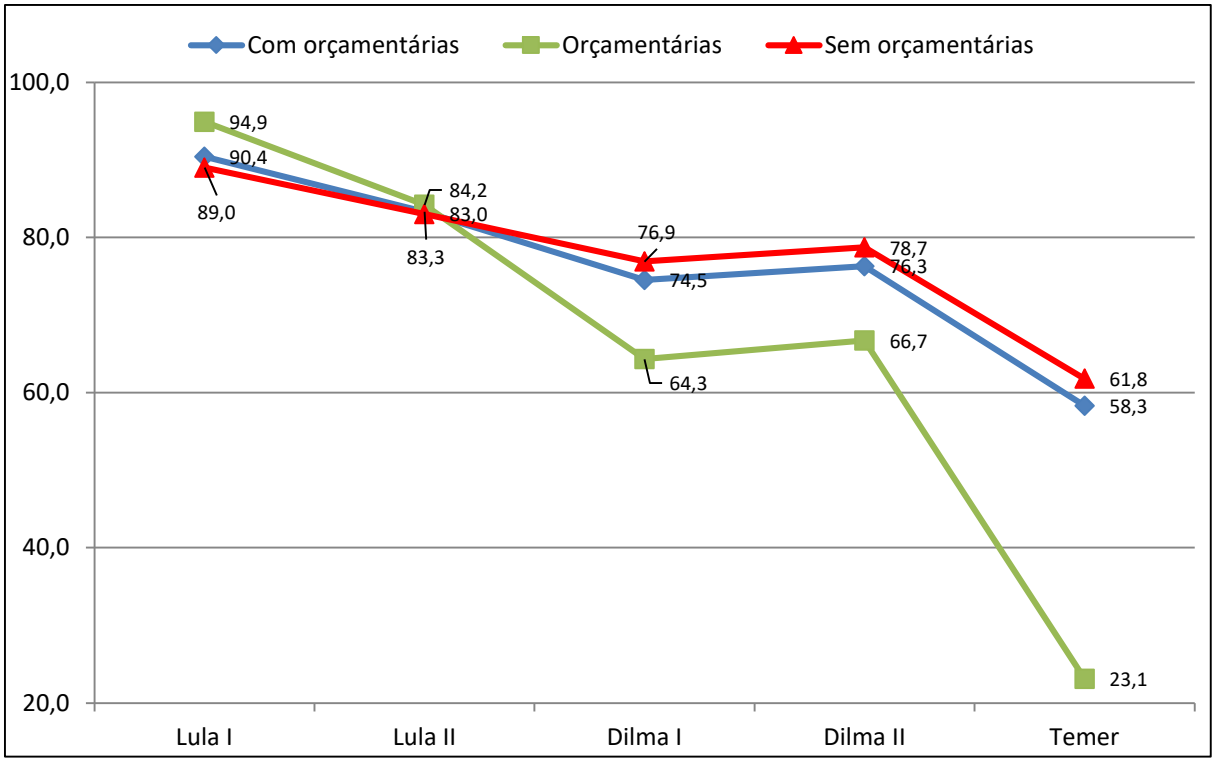
O segundo ponto é que essa semelhança esconde diferenças sensíveis: nos dois mandatos de Lula, o índice de aprovação das MPs orçamentárias está acima da média geral, o que se inverte a partir de Dilma I. A diferenciação é bastante expressiva em Temer, cujo percentual de aprovação das MPs orçamentárias representa menos da metade do alcançado no geral.

Como reflexo, a aprovação sem as MPs orçamentárias é menos diferenciada entre os cinco mandatos do que quando são consideradas todas as MPs. No primeiro caso, os parâmetros são: 89% (Lula I) e 61,8% (Temer), diferença de 27,2 pontos percentuais e desvio padrão de 10,12. No geral, o piso e o teto são de: 90,4% (Lula I) e de 58,3% (Temer), diferença de 32,1 pontos percentuais e desvio padrão de 11,98.

A diferenciação reside nas MPs orçamentárias: nelas, o teto é mais alto (94,9% em Lula I) e o piso é mais baixo (23,1% em Temer), resultando em 71,8 pontos percentuais de distância entre eles e desvio padrão de 27,42.

A resposta para essas variações está nas decisões tomadas pelo Congresso Nacional, tendo os dois mandatos de Lula e os demais como parâmetro. No primeiro caso, houve proporcionalmente mais aprovações de MPs orçamentárias, de modo que a retirada delas reduz o percentual de sucesso. No segundo, ocorreu proporcionalmente menos aprovações de MPs orçamentárias, logo, a exclusão delas produz acréscimo no aproveitamento.

O gráfico a seguir expõe como esses dados se comportaram ao longo dos mandatos e o efeito que produzem.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97 e 101); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.8 – Percentual de MPs aprovadas em geral (com e sem as orçamentárias) e considerando apenas as orçamentárias por mandato (Brasil, 2003-2018)

Em síntese: no período, as MPs orçamentárias não obtêm resultados muitos distintos do geral (estejam ou não elas incluídas), de modo que não é possível corroborar com o que a literatura afirma em relação a ocorrer mais intensa concordância do parlamento com essas inciativas.

No entanto, há diferenças sensíveis entre os mandatos; notadamente em Temer, no qual as MPs orçamentárias são muito menos aprovadas do que as demais, e essa não aprovação se deve especialmente à perda de eficácia.

5.1.2 Comparativo da variável Resultado com períodos anteriores à Lula

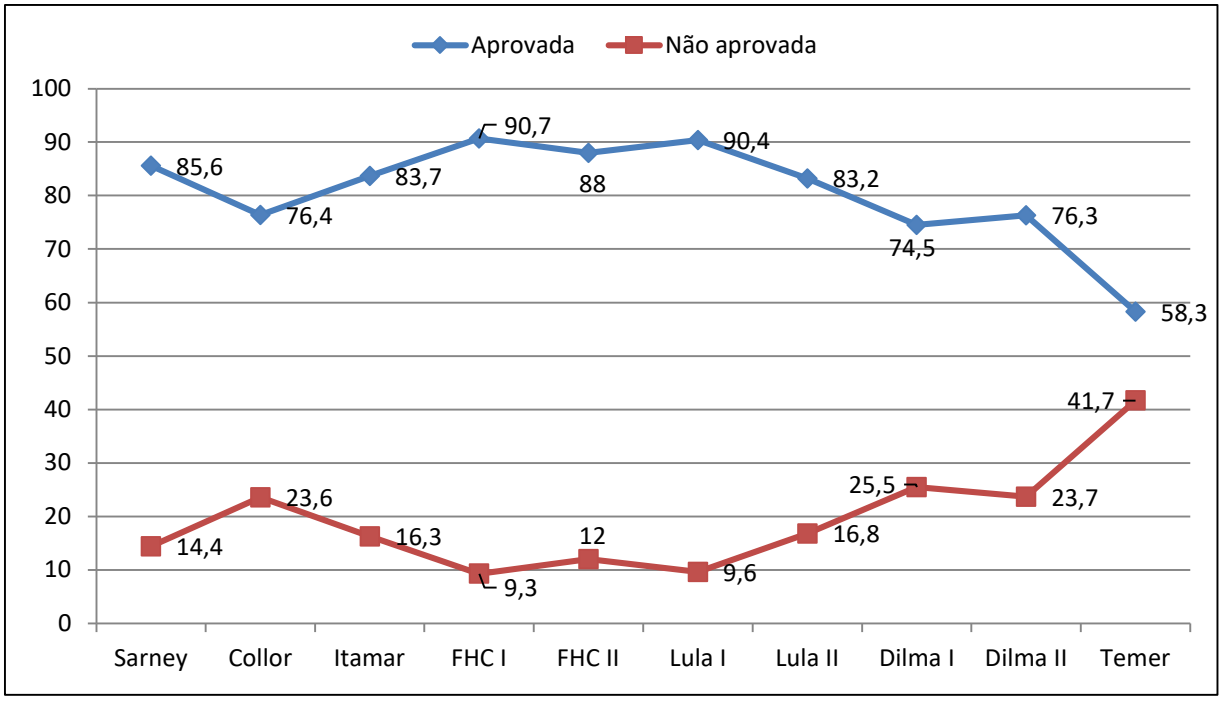
Esta subseção apresenta o comparativo com outros governos, o que acrescenta elementos à pesquisa. Portanto, seguem os dados compilados de MPs aprovadas e não aprovadas desde 1988 – quando elas ingressaram no ordenamento político-jurídico brasileiro.

Tabela 5.11 – Resultado das MPs originais editadas por mandato, em número absoluto e percentual (Brasil, 1988-2018)*

Mandato/ Resultado	N			%	
	Aprovada	Não aprovada	Total	Aprovada	Não aprovada
Sarney	107	18	**125**	85,6	14,4
Collor	68	21	**89**	76,4	23,6
Itamar	118	23	**141**	83,7	16,3
FHC I	146	15	**161**	90,7	9,3
FHC II	184	25	**209**	88,0	12,0
Até EC 32/2001	(100)	(7)	**(107)**	(93,5)	(6,5)
Pós-EC 32/2001	(84)	(18)	**(102)**	(82,4)	(17,6)
Lula I	217	23	**240**	90,4	9,6
Lula II	149	30	**179**	83,2	16,8
Dilma I	108	37	**145**	74,5	25,5
Dilma II	45	14	**59**	76,3	23,7
Temer	84	60	**144**	58,3	41,7
Total	**1.226**	**266**	**1.492**	**82,2**	**17,8**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 110); DA ROS (2008a, p. 146); FIGUEIREDO; LIMONGI (1997, p. 147); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Em sede de aprovações de MPs, FHC I apresentou o melhor resultado (90,7%), seguido por Lula I (90,4%) e FHC II (88%). Os resultados medianos (em ordem do melhor para o pior resultado, respectivamente) foram de Sarney (85,6%), Itamar (83,7%), Lula II (83,2%) e Dilma II (76,3%). Quem obteve menos MPs aprovadas dentre todos os governos foi Temer (58,3%), seguido por Dilma I (74,5%) e Collor (76,4%).



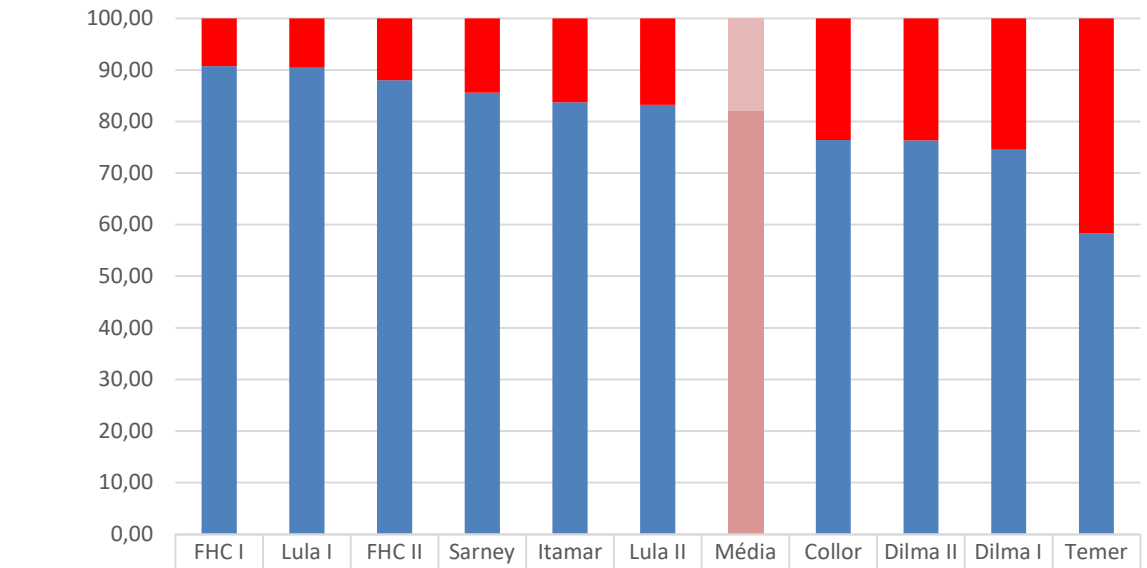
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 110); DA ROS (2008a, p. 146); FIGUEIREDO; LIMONGI (1997, p. 147); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.9 – Resultado das MPs originais editadas por mandato em ordem cronológica, em percentual (Brasil, 1988-2018)

Considerando os percentuais de aprovação e desaprovação de MPs, conforme a sequência temporal dos 10 mandatos que a utilizaram (de 1988 a 2018), os dados iniciam com a aprovação de quase 90% no primeiro governo (Sarney, com 85,6%), com queda em Collor (76,4%), recuperação em Itamar (83,7%).

Houve ápices de aprovações de MPs nos três mandatos subsequentes (FHC I, com 90,7%; FHC II, com 88%; Lula I, com 90,4%); seguido por queda em Lula II (83,2%) e Dilma II (74,5%); certa estabilidade entre Dilma I (74,5%) e Dilma II (76,3%); e queda brusca no mandato de Temer (58,3%).

No cômputo geral, a linha apresenta tendência de aumento de aprovações (excetuando Collor) e estabilidade em percentual alto (acima de 80%) até Dilma I, quando sofreu queda nas aprovações das MPs, e recuo ainda maior em Temer.



	FHC I	Lula I	FHC II	Sarney	Itamar	Lula II	Média	Collor	Dilma II	Dilma I	Temer
Não aprovada	9,30	9,60	12,00	14,40	16,30	16,80	17,90	23,60	23,70	25,50	41,70
Aprovada	90,70	90,40	88,00	85,60	83,70	83,20	82,10	76,40	76,30	74,50	58,30

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 110); DA ROS (2008a, p. 146); FIGUEIREDO; LIMONGI (1997, p. 147); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Gráfico 5.10 – Resultado das MPs originais editadas por mandato, em ordem crescente (Brasil, 1988-2018)

Sob o foco do melhor índice de aprovação (FHC I, com 90,7%) para o pior (Temer, com 58,3%), a diferença é de 32,4 pontos percentuais. Cabe ressalvar que o único mandato que teve índice de aprovação inferior a 60% foi o de Temer.

A média de aprovação de MPs dos 10 mandatos é de 82,2%. E estão abaixo da média de aprovação: Collor, Dilma II, Dilma I e Temer. Três dos cinco mandatos em análise nesta tese foram justamente os três que menos aprovações de MPs tiveram pelo Congresso, comparando-os com todos os demais sete mandatos que se utilizaram desse instrumento na história política brasileira.

Dois mandatos estudados na tese apresentaram dados superiores à média – os de Lula. Em relação a todos os mandatos que se utilizaram de MPs, seis foram superiores à média geral, sendo o primeiro FHC I, seguido por Lula I, FHC II, Sarney, Itamar, fechando com Lula II.

Realizadas as análises com períodos anteriores à Lula, ainda quanto à variável Resultado, cabe compará-la com a variável Temática. Esse comparativo proporciona verificar que temas receberam mais ou menos aprovações no Congresso, com menos ou mais objeção ou receptividade.

5.1.3 Comparativo da variável Resultado com a Temática das MPs

Esta subseção se dedica a fazer um comparativo entre as variáveis Resultado (aprovada e não aprovada, mas sem diferenciação de suas subcategorias) e Temática (Administrativa, Social, Econômica e Jurídica). São apresentados, primeiramente, os dados das MPs aprovadas em número absoluto e percentual, com análises e gráfico respectivo; após, o mesmo é feito com as MPs não aprovadas. Por final, realiza-se o comparativo das temáticas de MPs aprovadas e não aprovadas.

Tabela 5.12 – Temática das MPs aprovadas por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	49	27	20	6	26	**128**
Social	38	20	19	11	20	**108**
Econômica	117	93	69	25	29	**333**
Jurídica	13	9	0	3	9	**34**
Total	**217**	**149**	**108**	**45**	**84**	**603**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 5.13 – Temática das MPs aprovadas por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	22,6	18,1	18,5	13,3	31,0	**21,2**
Social	17,5	13,4	17,6	24,4	23,8	**17,9**
Econômica	53,9	62,4	63,9	55,6	34,5	**55,2**
Jurídica	6,0	6,1	-	6,7	10,7	**5,7**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Das 603 MPs aprovadas, a maioria é de temática Econômica (333 ou 55,2%), seguida pela Administrativa (128 ou 21,2%), Social (108 ou 17,9%) e, finalmente, Jurídica (34 ou 5,7%).

Conforme o capítulo precedente destacou, a temática que mais se fez presente nas MPs publicadas de 2003 a 2018 foi a Econômica, seguida pela Administrativa, Social e Jurídica. Assim, não há novidade quanto à ordenação temática das MPs aprovadas se comparado com as editadas.

Considerando os dados em percentual (que permite comparativo mais apurado entre os mandatos), referente à temática Administrativa: Temer foi o que mais apresentou aprovações (31%), seguido por Lula I (22,6%), Dilma I (18,5%), Lula II

(18,1%) e Dilma II (13,3%). A média dos cinco mandatos (21,2%) foi superada por Temer e Lula I.

Quanto à Social: Dilma II obteve melhor resultado (com 24,4%), seguido por Temer (23,8%), Dilma I (17,6%), Lula I (17,5%) e Lula II (13,4%). Os dois primeiros mandatos superaram a média dos cinco (17,9%).

Na temática Econômica: Dilma I obteve mais aprovações (com 63,9%), seguido por Lula II (62,4%), Dilma II (55,6%), Lula I (53,9%), e, finalmente, Temer (34,5%). A média geral (55,2%) foi superada por Dilma I, Lula II e Dilma II.

E, no que se refere à temática Jurídica: Temer apresentou mais aprovação (10,7%), seguido por Dilma II (6,7%), Lula II (6,1%), Lula I (6%), e Dilma I (que não obteve aprovação de MPs nessa temática) – os quatro mandatos que apresentam dados o foram acima da média (5,7%).

Tabela 5.14 – Temática das MPs aprovadas por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Tema/Governo	N				%			
	Lula	**Dilma**	**Temer**	**Total**	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**
Administrativa	76	26	26	**128**	20,8	17,0	31,0	**21,2**
Social	58	30	20	**108**	15,8	19,6	23,8	**17,9**
Econômica	210	94	29	**333**	57,4	61,4	34,5	**55,2**
Jurídica	22	3	9	**34**	6,0	2,0	10,7	**5,7**
Total	**366**	**153**	**84**	**603**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Os dados agregados por governo mantêm o mesmo quadro (como seria de se esperar), com predomínio em todos da temática Econômica, que tem maioria absoluta em Dilma (61,4%), seguido por Lula (57,4%), mas é tão somente majoritária em Temer (34,5%).

Em seguida, tem-se as MPs de tema Administrativo em Lula (20,8%) e Temer (31%); mas não em Dilma, cujo temática Social fica em segundo lugar (19,6%). De fato, entre eles há a inversão, pois as MPs Social estão em terceiro lugar nos governos Lula e Temer (15,8% e 23,8%, respectivamente), posição ocupada pelas de temática Administrativa em Dilma (17%).

Em último lugar, nos três governos, está a temática Jurídica, mas com variações importantes de intensidade: Dilma com 2%, Lula com 6%, e Temer com 10,7%.

Outra forma de perceber como se comporta a variável Temática das MPs no que tange à aprovação é calcular o percentual de aprovação em relação à quantidade de MPs editadas em cada área - o que equilibra a diferença em números absolutos, que tende a fazer com que a Econômica prepondere. Os resultados são apresentados pela tabela abaixo:

Tabela 5.15 – Percentual de MPs aprovadas conforme a Temática por mandato (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	94,2	79,4	95,2	75,0	74,3	**85,3**
Social	87,0	76,9	82,8	91,7	76,9	**82,7**
Econômica	90,4	86,9	68,8	73,5	42,6	**75,9**
Jurídica	88,2	75,0	-	60,0	60,0	**70,6**
Total	**90,4**	**83,2**	**74,5**	**76,3**	**58,3**	**78,6**

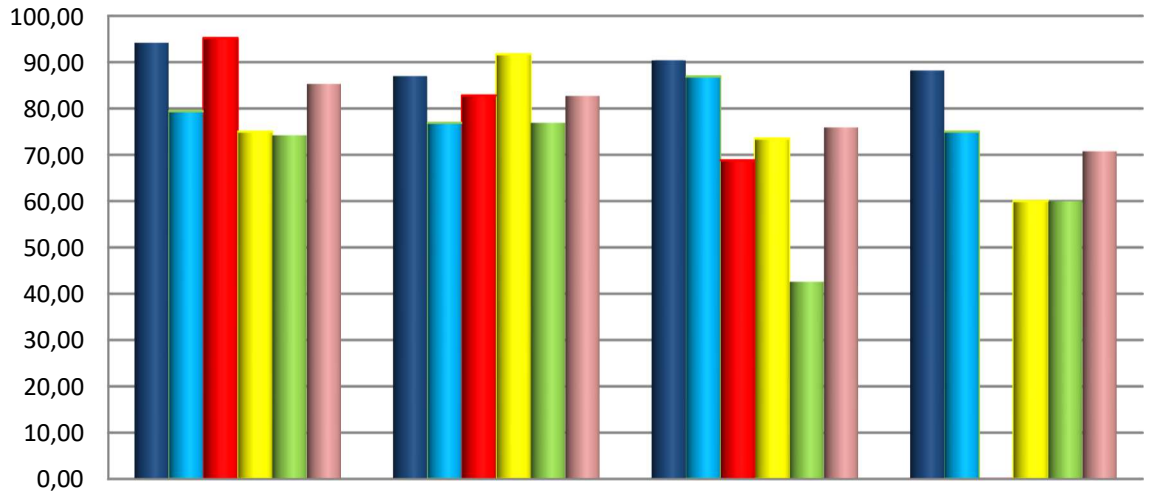
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Um ponto inicial a destacar é que as MPs de temática Administrativa apresentam mais elevado nível de aprovação (85,3%), superando as de cunho Social (82,7%). E as Econômicas, que são as mais editadas, ocupam apenas o terceiro lugar nesse quesito (75,9%). As Jurídicas continuam em último lugar (70,6%).

Em termos de mandato, o tema Administrativo lidera em Lula I (94,2%) e Dilma I (95,2% - que é, também, o mais elevado aproveitamento dentre todos os temas e mandatos). Em Lula II prepondera a temática Econômica (86,9%). Em Dilma II e Temer, o destaque é para as MPs classificadas como Social (91,7% e 76,9%, respectivamente). E apenas a Jurídica não lidera em nenhum dos casos.

Outro aspecto a ressalvar é que, em Lula I, o pior desempenho se deu nas MPs de tema Social (87%), ainda assim muito elevado na comparação com o alcançado pelos demais mandatos. O mais comum é que o pior índice de aproveitamento se verifique no tema Jurídico - o que ocorre com Lula II, Dilma I e II.

A representação visual do percentual de aprovação das MPs por temática, conforme os mandatos, torna mais direta a percepção dessas tendências. Pode-se verificar que os temas Social e Administrativo variam menos, enquanto o Econômico e Jurídico são mais sensíveis, conforme o mandato.



	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica
Lula I	94,20	87,00	90,40	88,20
Lula II	79,40	76,90	86,90	75,00
Dilma I	95,20	82,80	68,80	0,00
Dilma II	75,00	91,70	73,50	60,00
Temer	74,20	76,90	42,60	60,00
Média	85,30	82,70	75,90	70,76

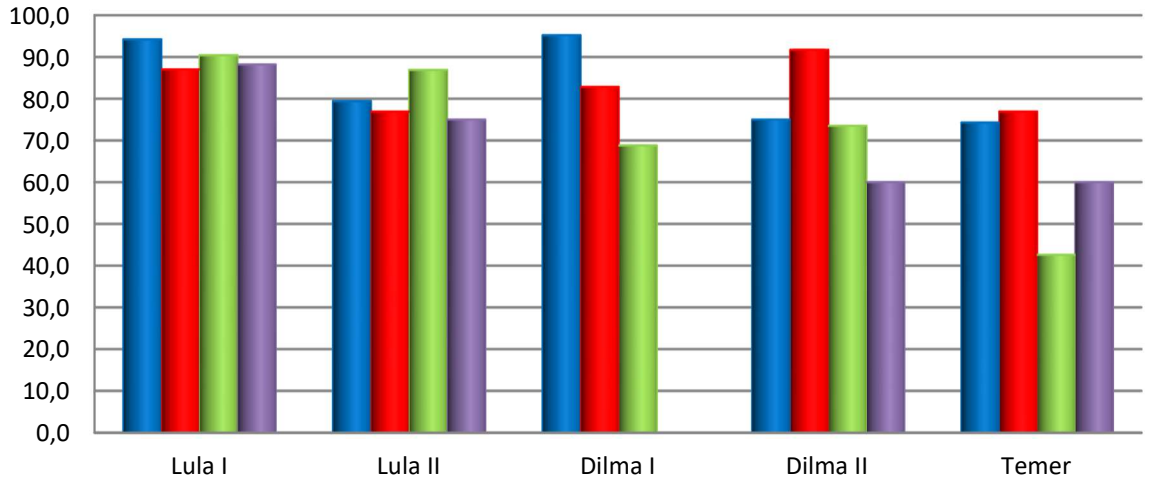
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.11 – Percentual de MPs aprovadas conforme a Temática por mandato (Brasil, 2003-2018)

A temática Administrativa varia da casa dos 70 a 90%, sendo que Temer e Dilma II têm os menores percentuais, e Dilma I e Lula I, os maiores. A temática Social varia da casa dos 70% também para os 90%, com Temer e Lula II com os menores percentuais, e Dilma II e Lula I, os maiores.

A temática Econômica varia da casa dos 40 a 90%, com Temer e Dilma I apresentando os menores percentuais, e Lula I e II, os maiores. A temática Jurídica varia da casa de zero a 80%, com Dilma I não apresentando dados nesse quesito, Dilma II e Temer tecnicamente empatados na casa dos 60%, e Lula I e II com os maiores percentuais.

O gráfico abaixo possibilita verificar que, apesar das variações, os dois mandatos de Lula são mais equitativos no percentual de aprovação das MPs por temática. Esse quadro não se mantém nos três mandatos seguintes, cuja aprovação varia bastante entre os temas e o resultado mais desviante não se observa na mesma temática, sendo o Jurídico em Dilma I e II, e o Econômico, em Temer.



	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
Administrativa	94,2	79,4	95,2	75,0	74,3
Social	87,0	76,9	82,8	91,7	76,9
Econômica	90,4	86,9	68,8	73,5	42,6
Jurídica	88,2	75,0	0,0	60,0	60,0

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.12 – Percentual de MPs aprovadas por mandato, conforme a temática (Brasil, 2003-2018)

A variação dos percentuais entre as temáticas em Lula I é inferior a 10 pontos percentuais. Em Lula II, de 12 pontos percentuais, aproximadamente. A variação em Dilma I, de quase 100 pontos percentuais, já que não apresentou dados na temática Jurídica. Em Dilma II atinge 31 pontos percentuais, aproximadamente. E em Temer é cerca de 37 pontos percentuais. O desvio padrão confirma essa impressão: em Lula I, ele é de 3,16, cresce na passagem dos mandatos, até atingir 15,76 em Temer.

Se em cada mandato for feito um ranking, conforme o percentual de aproveitamento das MPs por temática, encontram-se agendas diferentes para a dinâmica sobre como o Congresso Nacional aprovou as MPs editadas pelos mandatos, como aponta o quadro que segue:

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
Administrativa	1	2	1	2	2
Social	4	3	2	1	1
Econômica	2	1	3	3	4
Jurídica	3	4	4	4	3

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Quadro 5.2 – Ranking do índice de aprovação das MPs por tema (Brasil, 2003-2018)

Conforme essa análise dos rankings do índice de aprovação por temática, nenhum dos mandatos coincide. Lula I apresentou mais MPs de temática Administrativa, seguida pela Econômica, Jurídica e Social. Lula II obteve mais MPs na Econômica, seguida pela Administrativa, Social e Jurídica.

Dilma I conseguiu mais aprovações na temática Administrativa, seguida por Social, Econômica e Jurídica. Dilma II apresentou mais de temática Social, seguida pela Administrativa, Econômica e Jurídica. No caso dos mandatos de Dilma, houve inversão entre a primeira e segunda colocações.

Temer obteve mais aprovações na temática Social, seguida pela Administrativa, Jurídica e Econômica. Foi o único mandato que apresentou o tema Econômico no quarto lugar do ranking de aprovação. Assim como Dilma II, a Social ficou na primeira colocação. Semelhante à Lula II e Dilma II, a temática Administrativa ficou na segunda colocação. E, assim como Lula I, a Jurídica ficou em terceiro lugar.

Como outra face da mesma moeda, em relação às temáticas das MPs não aprovadas, tem-se:

Tabela 5.16 – Temática das MPs não aprovadas por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	3	7	1	2	9	**22**
Social	6	6	5	1	6	**24**
Econômica	12	14	29	9	39	**103**
Jurídica	2	3	2	2	6	**15**
Total	**23**	**30**	**37**	**14**	**60**	**164**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 5.17 – Temática das MPs não aprovadas por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	13,0	23,3	2,7	14,3	15,0	**13,4**
Social	26,1	20,0	13,5	7,1	10,0	**14,6**
Econômica	52,2	46,7	78,4	64,3	65,0	**62,8**
Jurídica	8,7	10,0	5,4	14,3	10,0	**9,2**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Do total das 164 MPs não aprovadas, a maioria é da temática Econômica (103 ou 62,8%), seguida pela Social (24 ou 14,6%), Administrativa (22 ou 13,4%), e, por último, Jurídica (15 ou 9,2%).

Considerando os dados em percentual, verifica-se que, em relação à temática Administrativa, Lula II (com 23,3%),Temer (15%) e Dilma I (14,3%) obtiveram desaprovação maior do que a média dos cinco mandatos (13,4%). Sobre a temática Social, quem lidera em termos relativos são Lula I e II (26,1% e 20%, respectivamente) comparando com a média (14,6%).

Na temática Econômica, Dilma I, Temer e Dilma II apresentaram mais desaprovação de MPs no tema Econômico (78,4%, 65% e 64,3%, respectivamente) do que a média (62,8%). E, quanto à temática Jurídica, preponderam Dilma II (14,3%), Lula II e Temer (ambos com 10%), que apresentaram mais desaprovações de MPs comparando-os com a média dos cinco mandatos (9,2%).

Conforme informado anteriormente, a temática que mais se fez presente em todas as MPs publicadas de 2003 a 2018 foi a Econômica, seguida pela Administrativa, Social e Jurídica. Portanto não é fato novo as temáticas Econômica e Jurídica terem ficado em primeiro e último lugar, respectivamente, quanto às desaprovações, considerando a quantidade de MPs editadas em cada tema.

Porém, houve inversão entre as MPs Administrativas e as Sociais, embora tenham sido apresentadas mais MPs com tema Administrativo do que Social, as de temática Social apresentaram mais desaprovações.

Essa tendência é convergente com aquela identificada por Barroso (2012, p. 44), em um dos poucos trabalhos que classificam tematicamente as MPs não aprovadas. No estudo, cujo recorte temporal vai do advento da EC 32/2001 até 2010, lidera a Econômica (Tributo/Economia, na nomenclatura utilizada na pesquisa), respondendo por 43,5%, seguida pela Administrativa (32,3%).

No entanto, como o autor trabalha com 13 categorias, das quais em cinco inexiste não aprovação (saúde, energia, direitos civis, feriado, transporte), o enquadramento das MPs é diferente do adotado pela tese - o que repercute em participações relativas distintas. Os demais temas com MPs não aprovadas, são: assistência social (6,5%), trabalho (4,8%), comércio, educação (ambas com 3,2%), segurança (1,6%), e sem classificação (4,8%).

Agora, passa-se a analisar os dados das MPs não aprovadas por governo:

Tabela 5.18 – Temática das MPs não aprovadas por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/	N				%			
Governo	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**
Administrativa	10	3	9	**22**	18,9	5,9	15,0	**13,4**
Social	12	6	6	**24**	22,6	11,8	10,0	**14,6**
Econômica	26	38	39	**103**	49,1	74,5	65,0	**62,8**
Jurídica	5	4	6	**15**	9,4	7,8	10,0	**9,2**
Total	**53**	**51**	**60**	**164**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Ao observar as MPs não aprovadas por governo, preponderam as da temática Econômica em todos, mas Dilma se destaca com o percentual mais alto (74,5%), seguido por Temer (65%) e, mais distanciado, Lula (49,1%). Na temática Jurídica - oposta à Econômica, pois todos os governos apresentam menores percentuais - a maior incidência é de Temer (10%), seguido de perto por Lula (9,4%) e, depois, Dilma (7,8%).

Lula é o governo com mais não aprovações na temática Administrativa (18,9%), seguido por Temer (15%) e, à grande distância, Dilma (5,9%). De igual forma, na Social, Lula apresenta o maior percentual (22,6%), seguido por Dilma (11,8%), e Temer (10%), ambos com praticamente metade do índice do governo Lula.

Por fim, fazendo uma compilação entre MPs aprovadas e não aprovadas, de todo o período da tese, tem-se:

Tabela 5.19 – Resultado das MPs (aprovada e não aprovada) conforme a Temática, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Temática/	N			%	
Resultado	**Aprovada**	**Não aprovada**	**Total**	**Aprovada**	**Não aprovada**
Administrativa	128	22	**150**	85,3	14,7
Social	108	24	**132**	81,8	18,2
Econômica	333	103	**436**	76,4	23,6
Jurídica	34	15	**49**	69,4	30,6
Total	**603**	**164**	**767**	**78,6**	**21,4**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Considerando as MPs aprovadas, quem se destaca, ou seja, apresenta mais alto índice de aprovação, são as de temática Administrativa (com 85,3%), seguida pela Social (81,8%), Econômica (76,4%), e Jurídica (69.4%).

Feitos os comparativos, a próxima subseção analisará o cruzamento entre as variáveis Resultado e Relevância.

5.1.4 Comparativo da variável Resultado com a Relevância das MPs

Quanto ao cruzamento de dados entre as variáveis Resultado e Relevância das MPs, tem-se a seguinte situação:

Tabela 5.20 – Resultado das MPs conforme a Relevância por mandato, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Relevância/ Resultado		**N**			**%**	
		Aprovada	**Não Aprov.**	**Total**	**Aprovada**	**Não Aprov.**
Lula I	Alta	30	7	37	81,1	18,9
	Média	52	8	60	86,7	13,3
	Baixa	135	8	143	95,4	5,6
Subtotal		*217*	*23*	*240*	*90,4*	*9,6*
Lula II	Alta	29	6	35	82,9	17,1
	Média	41	9	50	82,0	18,0
	Baixa	79	15	94	84,0	16,0
Subtotal		*149*	*30*	*179*	*83,2*	*16,8*
Dilma I	Alta	29	7	36	80,6	19,4
	Média	35	6	41	85,4	14,6
	Baixa	44	24	68	64,7	35,3
Subtotal		*108*	*37*	*145*	*74,5*	*25,5*
Dilma II	Alta	21	2	23	91,3	8,7
	Média	10	3	13	76,9	23,1
	Baixa	14	9	23	60,9	39,1
Subtotal		*45*	*14*	*59*	*76,3*	*23,7*
Temer	Alta	19	12	31	61,3	38,7
	Média	26	8	34	76,5	23,5
	Baixa	39	40	79	49,4	50,6
Subtotal		*84*	*60*	*144*	*58,3*	*41,7*
Total		**603**	**164**	**767**	**78,6**	**21,4**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Considerando os dados acima, em relação à Lula I: o mais alto índice de aprovação se deu nas MPs de baixa relevância (com 95,4%), seguida pelas de média (86,7%), e o pior desempenho se deu nas de alta relevância (81,1%).

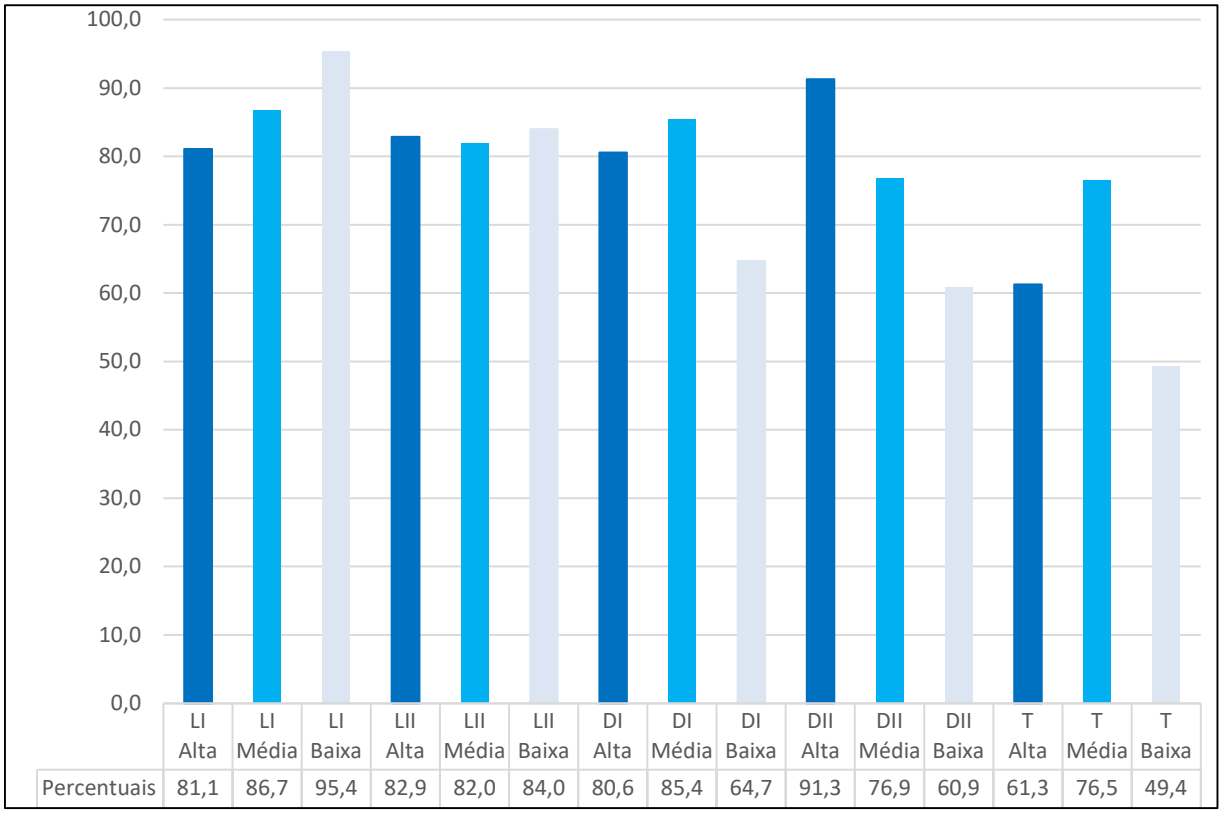
Quanto à Lula II, o cenário é bem mais equilibrado: o melhor desempenho se dá novamente nas MPs de baixa relevância (com 84%), mas as demais estão bastante próximas (alta com 82,9% e média com 82%).

Referente à Dilma I, o índice de aprovação mais alto se verifica nas MPs de média relevância (com 85,4%), seguida pela de alta relevância (80,6%) e, por fim, as de baixa (64,7%).

Em relação à Dilma II, apesar das circunstâncias políticas difíceis em que o mandato transcorreu, ele atingiu o melhor desempenho nas MPs de alta relevância (com 91,3%), bem acima das de média (76,9%) e de baixa (60,9%).

Temer obteve o melhor aproveitamento nas MPs de média relevância (com 76,5%), seguido pelas de alta (61,3%), e as de baixa (49,4%).

O próximo gráfico, em percentual, compila melhor os dados apresentados, para efeito de comparativo:



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.13 – MPs aprovadas conforme a Relevância por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Considerando as MPs aprovadas de relevância alta (barras em azul escuro), Dilma II foi que mais as aprovou (mais de 90%), seguido por Lula II (quase 83%), Lula I (cerca de 81%), Dilma I (quase 81%), e Temer com percentual de aprovação bem inferior aos demais mandatos (cerca de 61%).

No que tange as MPs aprovadas de relevância média (barras em azul médio), Lula I lidera (com cerca de 87%), seguido por Dilma I (aproximadamente 85%), Lula II (82%), Dilma II (quase 80%), e Temer (cerca de 76%).

Quanto às MPs aprovadas de relevância baixa (barras em azul claro), Lula I aprovou mais (cerca de 95%), seguido por Lula II (84%), Dilma I (aproximadamente 65%), Dilma II (cerca de 61%), e Temer (aproximados 49%).

Tabela 5.21 – Resultado das MPs conforme a Relevância por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Governo/Relevância/ Resultado		N Aprovada	N Não Aprov.	N Total	% Aprovada	% Não Aprov.
Lula	Alta	59	13	72	81,9	18,1
	Média	93	17	110	84,5	15,5
	Baixa	214	23	237	90,3	9,4
Dilma	Alta	50	9	59	84,7	15,3
	Média	45	9	54	83,3	16,7
	Baixa	58	33	91	63,7	36,3
Temer	Alta	19	12	31	61,3	38,7
	Média	26	8	34	76,5	23,5
	Baixa	39	40	79	49,4	50,6
Total		**603**	**164**	**767**	**78,6**	**21,4**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Na análise por governo, observa-se que, em Lula, o percentual de aprovação cresce conforme se reduz a relevância das MPs (81,9% na alta; 84,5% na média; 90,3% na baixa).

O governo Dilma se comporta de modo inverso: o índice de aprovação cresce conforme aumenta a relevância (63,7% na baixa; 83,3% na média; e 84,7% na alta).

Por fim, o governo de Temer cumpre uma terceira tendência: o percentual mais alto de aprovação é nas MPs médias (76,5%), seguido pelas de alta relevância (61,3%) e, então, as de baixa (49,4%).

Para fechar essa análise comparativa entre Resultado (aprovação e não aprovação) e Relevância, segue a compilação de todos os anos analisados, em número absoluto e percentual.

Tabela 5.22 – Resultado das MPs conforme a Relevância, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Relevância/ Resultado	N Aprovada	N Não aprovada	N Total	% Aprovada	% Não aprovada
Alta	128	34	162	79,0	21,0
Média	164	34	198	82,2	17,8
Baixa	311	96	407	76,4	23,6
Total	**603**	**164**	**767**	**78,6**	**21,4**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 101); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Considerando todos os anos de análise da tese (2003 a 2018) compilados: 79% das MPs de alta relevância foram aprovadas (128 em 162 casos); 82,2% das de média (164 em 198 situações); e 76,4% nas de baixa (311 em 407 ocorrências) – sendo que não há diferenças excessivas entre as categorias.

Logo, verifica-se que o melhor desempenho se dá nas MPs de média relevância, seguidas pelas de alta e, finalmente, pelas de baixa relevância.

Aparentemente, essas informações não corroboram os achados de Melo (2016), que analisou iniciativas legislativas do presidente, no período 1995-2014, incluindo PL, PLP, PEC e MP (mas não PLN), em um total de 1.942 proposições.

O autor observou que "[...] existe uma clara associação entre o nível de relevância de uma proposição do Executivo e qual o destino último desta proposição", pois, enquanto 52% das de menor relevância foram aprovadas sem alteração, deu-se o mesmo em 27,4% nas de relevância média e 12% nas de alta (MELO, 2016, p. 120).

Como as informações envolvem MPs e outras iniciativas legislativas, e não é possível desagregar os dados em razão do modo como eles são apresentados na pesquisa do autor, não é possível verificar se o cenário das MPs por ele analisado é convergente com o resultado geral ou dele se distingue, de modo a se aproximar do cenário encontrado na tese.

Para além do recorte empírico distinto da sua pesquisa em relação à tese, é preciso considerar que o autor distingue as aprovadas com modificação das sem alteração – o que a tese não fez. Se ambas as categorias dele forem agregadas ao conjunto das aprovadas (pois o foram, de fato), os dados não corroboram a interpretação do autor. Afinal, as de alta relevância passam a ter aprovação de 69,7%; as de média apresentam índice um pouco mais elevado (70,5%); e as de baixa, 66,4%.

Ao fazer essa agregação nos dados de Melo (2016), verifica-se que os resultados da tese convergem com os decorrentes do levantamento dele, seja na relativa proximidade nos índices, seja na ordenação entre o grau de relevância (média em primeiro lugar, alta em segundo, e baixa em terceiro). E, igualmente, os resultados do autor mostram que, ao contrário do que ele afirma, o grau de relevância afeta a aprovação com emendas mais do que a aprovação propriamente dita.

Enfim, efetuadas as análises dessa quarta variável (Aprovação) e seus comparativos com as MPs orçamentárias e de mandatos anteriores a 2003, bem como com as variáveis precedentes, a próxima seção analisará a quinta variável – o Tempo de aprovação das MPs aprovadas.

5.2 Variável 2-C: o Tempo das MPs aprovadas

Como expresso no Capítulo 3, nesta quinta variável há um recorte na quantidade de MPs, porque somente são analisadas aquelas aprovadas (603 casos).

Isso significa que a análise referente à variável Tempo será efetuada em 78,6% das MPs publicadas nos anos 2003 a 2018.

O cálculo foi realizado considerando a quantidade de dias que cada MP levou para ser aprovada, dividido pela quantidade de MPs aprovadas por mandato, governo e ano. Primeiramente, segue a compilação dos dados por mandato e governo:

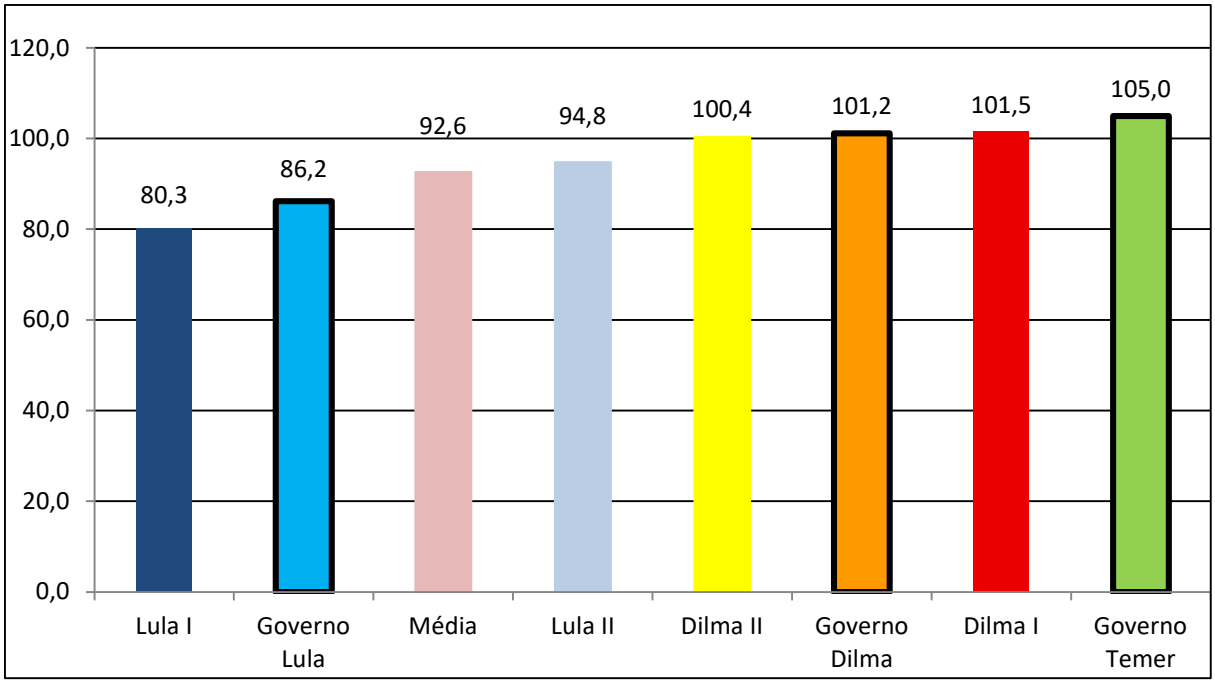
Tabela 5.23 – Tempo das MPs aprovadas por mandato e governo, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Mandato-Governo	**Média de dias**
Lula I	80,3
Lula II	94,8
Governo Lula	*86,2*
Dilma I	101,5
Dilma II	100,4
Governo Dilma	*101,2*
Governo Temer	*105,0*
Média Geral	**92,6**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Conforme os dados acima, a tendência é de aumento do tempo necessário para aprovar as MPs a cada governo. Iniciou o período com 80,3 dias (em Lula I), e o concluiu com uma média de 105 dias (em Temer).

Lula I foi o mandato que menos tempo levou para ter suas MPs aprovadas (80,3 dias). Lula II ficou com o segundo melhor resultado (94,8 dias), seguido por Dilma II (100,4 dias), Dilma I (101,5 dias), e, por último, Temer (com 105 dias). O único mandato inferior à média dos cinco mandatos foi Lula I, haja vista que a média nos 17 períodos foi de 92,6 dias.



Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.14 – Tempo das MPs aprovadas por mandato, em ordem crescente (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima demonstra a média de tempo, em ordem crescente, de cada mandato e governo, para a aprovação das MPs publicadas. Lula I precisou de, aproximadamente, 25 dias a menos do que Temer. Lula II precisou de mais 15 dias para aprovação das MPs em relação à Lula I. Lula I e II foram os únicos mandatos nos quais a média não ultrapassou 100 dias. Dilma I e II mantiveram a constância, pois ambos os mandatos precisaram de, mais ou menos, 101 dias.

Em relação aos governos, nos quais se somam os mandatos de cada um dos presidentes, tem-se que o de Lula apresentou a menor média (86,2 dias); seguido por Dilma, 101,2 dias; e Temer, 105 dias.

Quanto aos dados ano a ano de mandato, tem-se:

Tabela 5.24 – Tempo das MPs aprovadas por ano de mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Ano/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Média
1	61,2	85,3	107,6	98,9	104,9	**86,8**
2	87,5	88,7	99,3	105,0	112,5	**95,0**
3	81,9	102,4	101,8	-	98,5	**95,1**
4	89,6	114,6	94,6	-	-	**97,5**
Média	**80,3**	**94,8**	**101,5**	**100,4**	**105,0**	**92,6**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

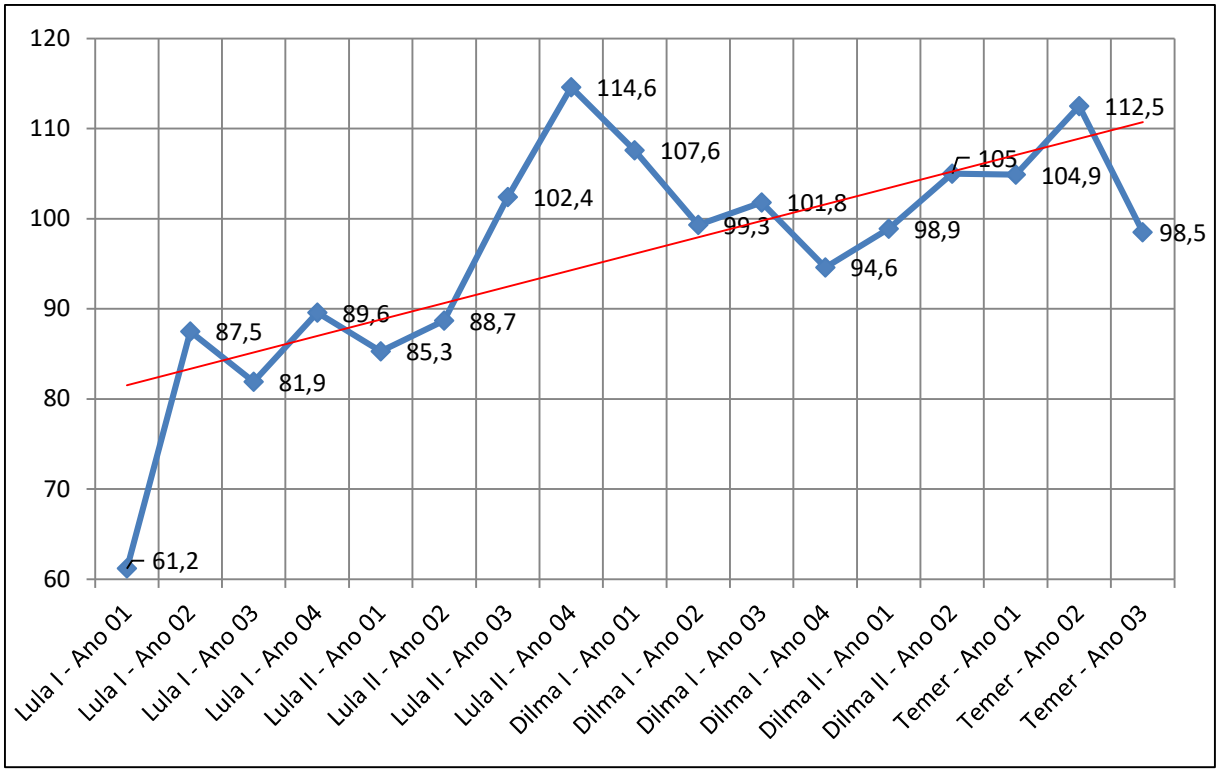
Considerando a média ano a ano, o Ano 1 dos mandatos precisou de menos tempo para aprovação das MPs (86,8 dias), seguido pelo 2 (95 dias), 3 (95,1) e 4 (97,5). Em outros termos: o tempo necessário cresce ao longo do mandato.

No caso dos mandatos em particular, Lula I – Ano 1, foi o que precisou de menos tempo de todos os 17 períodos analisados para aprovar as MPs (61,2 dias) – ressalta-se que todos os outros anos dos demais mandatos tiveram média superior a 80 dias. Esse Ano 1 foi seguido, em relação ao seu primeiro mandato, pelo Ano 3 (com média de 81,9 dias), 2 (87,5 dias), e, em último, pelo 4 (89,6).

Lula II, assim como Lula I, apresentou a melhor média em seu Ano 1 (85,3 dias), seguido por aumento progressivo ao longo do mandato: Ano 2 (com 88,7), 3 (102,4), e 4 (114,6 – a maior média de todos os oito anos de Lula). Lula I e II apresentaram maior média de tempo em seus respectivos mandatos no último ano, com inversão nos Anos 2 e 3 quanto aos melhores resultados.

Dilma I apresentou a pior média de dias para aprovação de MPs no Ano 1 (107,6 dias – que foi o pior índice de todos os seis anos nos quais governou), seguido pelo Ano 3 (101,8), 2 (99,3), e 4 (94,6 dias – a menor e, portanto, a melhor média de todo o seu governo). Dilma II teve a melhor média no Ano 1 (98,9 dias), seguido pelo 2 (105).

Temer apresentou a melhor média de tempo de aprovação de MPs no Ano 3 (com 98,5 dias), seguido pelo Ano 1 (104,9), e 2 (112,5).



Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.15 – Tempo das MPs aprovadas por ano de mandato (Brasil, 2003-2018)

Quanto ao gráfico acima, ele demonstra a tendência (salientada pela respectiva linha), a exemplo do demonstrado anteriormente em relação aos mandatos, de que, no decorrer dos anos (de 2003 a 2018), foi necessário cada vez mais tempo para o Congresso aprovar uma MP.

Essa tendência é convergente com aquela observada por Gobatto (2013, p. 65), embora o tempo de tramitação apresentado por ele – relativo ao período 2003-2012 – seja mais elevado, pois o autor não excluiu da contagem o período de recesso do Congresso, tendo-o contado em dias corridos.

A série inicia, em Lula I – Ano 1, na faixa dos 60 dias. No ano seguinte, ela sobe para a faixa dos 80 dias, e ali permanece nos anos subsequentes. A marca dos 100 dias é ultrapassada em Lula II – Ano 3; com auge em Lula II – Ano 4; e permanece oscilando nas faixas de 90 e 100 dias; até que finaliza na marca de 98,5 dias em Temer – Ano 3.

Os dados da tese convergem com os apresentados por Machiaveli (2009, p. 106), que apontam equilíbrio no período 2004-2008, embora em um patamar mais elevado – próximo a 100 dias. As divergências entre esses dois trabalhos se dão em 2003 e 2005. No primeiro, o resultado da tese é bem mais inferior que os 100 dias

identificados (61 dias) – que se mantém na média dos demais. No segundo ano referido, dá-se o inverso. Muito provavelmente, procedimentos diferentes de contabilização dos prazos produziram essas distorções ocasionais.

Ainda em relação ao tempo, como narrado no Capítulo 3, classificou-se cada MP conforme a quantidade de dias que levou para ser aprovada: Fração (de Tempo) 1 – até 60 dias (tempo ordinário para aprovação de uma MP)[17]; Fração 2 – de 61 até 90 dias; e Fração 3 – de 91 até 120 dias (que é prazo máximo de tramitação de MPs no Congresso, contado da publicação de cada MP até a votação nas duas casas legislativas, excluindo os dias de recesso parlamentar).

Considerando os critérios, os resultados, em termos absolutos e percentual, são:

Tabela 5.25 – Fração de Tempo das MPs aprovadas por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	56	8	4	2	4	**74**
61 a 90 dias	78	49	17	6	9	**159**
91 a 120 dias	83	92	87	37	71	**370**
Total	**217**	**149**	**108**	**45**	**84**	**603**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

[17] Do total de 603 MPs aprovadas no período, apenas quatro foram aprovadas em 30 dias ou menos (que se refere à metade do tempo regulamentar inicial de vigência das MPs), correspondendo a percentual inferior a 1%. As quatro MPs aprovadas foram: 267/2005 e 268/2005 (ambas de Lula I - Ano 3 e de temática Econômica); 448/2008 (de Lula II - Ano 2 e de temática Econômica); e 657/2014 (de Dilma I - Ano 4 e de temática Administrativa). A MP 267/2005 tramitou em 25 dias, sendo a ementa: "altera dispositivos da Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, que dispõe sobre o seguro de crédito à exportação, e autoriza cobranças judiciais e extrajudiciais de créditos da União, no exterior, decorrentes de sub-rogações de garantias de seguro de crédito à exportação honradas com recursos do Fundo de Garantia à Exportação - FGE e de financiamentos não pagos contratados com recursos do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX e do extinto Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX, e dá outras providências". A MP 268/2005 tramitou em 18 dias, sendo a ementa: "abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Defesa e de Operações Oficiais de Crédito, no valor global de R$ 1.498.314.101,00, para os fins que especifica". A MP 448/2008 tramitou em 21 dias, sendo a ementa: "abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Saúde, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R$ 1.600.000.000,00, para os fins que especifica". E a MP 657/2014 tramitou em 28 dias, sendo a ementa: "altera a Lei no 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências" (PLANALTO, 2021).

Tabela 5.26 – Fração de Tempo das MPs aprovadas por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	25,8	5,4	3,7	4,5	4,8	**12,3**
61 a 90 dias	35,9	32,9	15,7	13,3	10,7	**26,3**
91 a 120 dias	38,3	61,7	80,6	82,2	84,5	**61,4**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

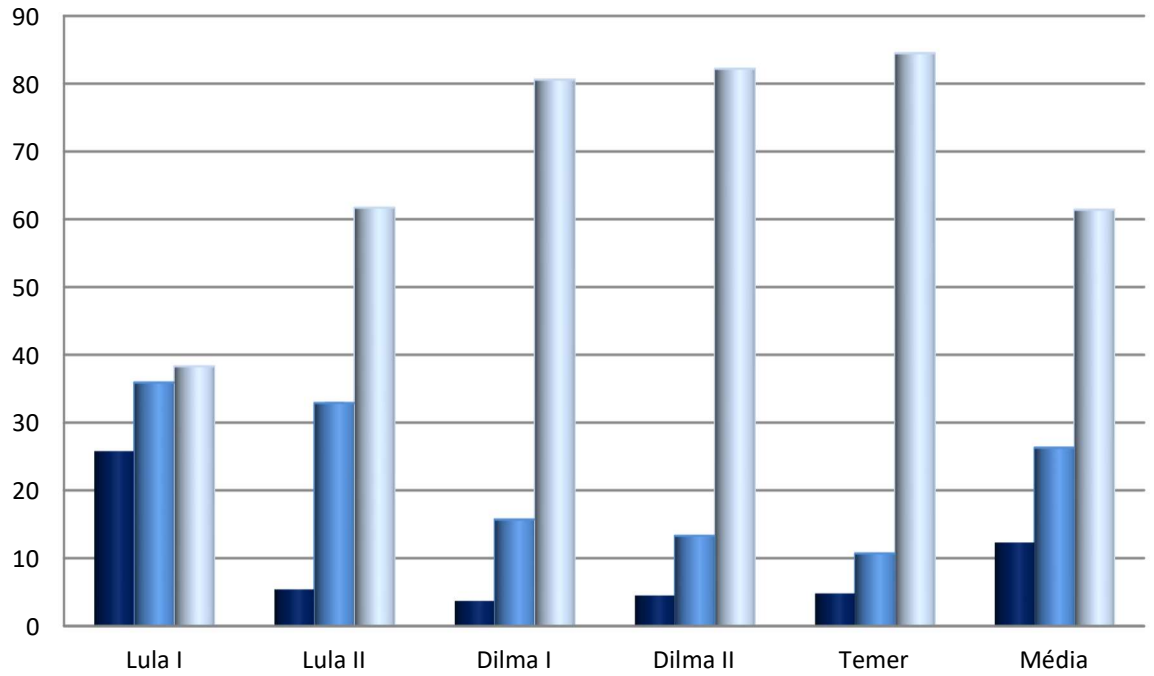
Das 603 MPs aprovadas na média: 74 tramitaram na Fração de Tempo 1 (12,3%); 159 na Fração 2 (26,3%); e 370 na Fração 3 – que concentra folgadamente a maioria absoluta (61,4%).

Das 217 MPs aprovadas em Lula I: 56 tramitaram na Fração de Tempo 1 (25,8%); 78 na Fração 2 (35,9%); e 83 na Fração 3 (38,3%). Das 149 MPs aprovadas em Lula II: oito tramitaram na Fração de Tempo 1 (5,4%); 49 na Fração 2 (32,9%); e 92 na Fração 3 (61,7%).

Das 108 MPs aprovadas em Dilma I: quatro tramitaram na Fração de Tempo 1 (3,7%); 17 na Fração 2 (15,7%); e 87 na Fração 3 (80,6%). Das 45 MPs aprovadas em Dilma II: duas tramitaram na Fração de Tempo 1 (4,5%); seis na Fração 2 (13,3%); e na Fração 3 (82,2%). Das 84 MPs aprovadas em Temer: quatro tramitaram na Fração de Tempo 1 (4,8%); nove na Fração 2 (10,7%); e 71 na Fração 3 (84,5%).

Percebe-se que todos os cinco mandatos tiveram mais MPs aprovadas na Fração de Tempo 3, seguido pela Fração 2, e, por último a Fração 1. E que Lula I quase igualou a quantidade de MPs aprovadas entre as Frações de Tempo 2 e 3, pois a diferença entre essas categorias foi bem maior nos demais quatro mandatos: Lula I apresenta a diferença de 2,4 pontos percentuais; seguido por Lula II, com 28,8 de diferença; Dilma I, 64,9; Dilma II, 68,9; e Temer, 73,8.

O gráfico abaixo apresenta os dados em percentual.



	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Média
Até 60 dias	25,8	5,4	3,7	4,5	4,8	12,3
61 a 90 dias	35,9	32,9	15,7	13,3	10,7	26,3
91 a 120 dias	38,3	61,7	80,6	82,2	84,5	61,4

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.16 – Fração de Tempo das MPs aprovadas em ordem sequencial de mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

A média apresenta a mesma ocorrência de todos os mandatos: mais MPs aprovadas na Fração de Tempo 3 (cerca de 605%); seguida pela Fração 2 (30%, aproximadamente); e, finalmente, a 1 (aproximados 10%).

Comparando os mandatos, pode-se dizer que Lula I teve uma distribuição mais equitativa no que se refere aos períodos de tempo de tramitação. Embora tenha havido mais MPs aprovadas na Fração de Tempo 3 (cerca de 38%), também houve muitas na Fração 2 (aproximados 36%), e outras tantas na Fração 1 (26%, aproximadamente).

No caso dos demais mandatos, houve a hegemonia de aprovação de MPs na Fração de Tempo 3, sendo que em três deles (Dilma I e II e Temer), alcançam 80% de suas MPs nessa fração.

No decorrer sequencial dos mandatos, o percentual de MPs aprovadas na Fração 3 vai aumentando: é de cerca de 38% em Lula I; passa para 62%,

aproximadamente, em Lula II; 80% em Dilma I; atinge 82% em Dilma II; e, finalmente, alcança 84% em Temer.

Na Fração 2 o fenômeno foi inverso: Lula I apresentou maior percentual (cerca de 36%); seguido por menor percentual em Lula II (32%, aproximadamente); Dilma I (15%); Dilma II (13%); e, por fim, Temer (10%).

Ao passo que na Fração 1: Lula I apresentou o maior percentual (cerca de 25%), seguido por Lula II (5%), Temer (cerca de 5%), Dilma II (4%) e Dilma I (3%).

Considerando os dados por governo[18] das MPs aprovadas, conforme o Tempo, temos:

Tabela 5.27 – Fração de Tempo das MPs aprovadas por governo, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tema/Governo	N				%			
	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Até 60 dias	64	6	4	**74**	17,5	4,0	4,8	**12,3**
61 a 90 dias	127	23	9	**159**	34,7	15,0	10,7	**26,3**
91 a 120 dias	175	124	71	**370**	47,8	81,0	84,5	**61,4**
Total	**366**	**153**	**84**	**603**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

As informações da tabela acima confirmam o cenário anterior, pois, em todos os três governos, quanto maior é o percentual de MPs aprovadas, maior é o tempo de tramitação. Também se verifica crescimento na participação, no decorrer dos mandatos, da Fração 3 (a mais longa – 91 a 120 dias), que é de 47,8% em Lula, 81% em Dilma, e atinge 84,5% em Temer.

Em compensação, a tramitação na Fração de Tempo 2 éé de 34,7% em Lula, 15% em Dilma e 10,7% em Temer. A Fração 1 é residual em Dilma e Temer (cerca de 4,4%, em ambos), sendo destacável apenas em Lula (17,5%).

5.2.1. Variável Tempo com a exclusão das MPs orçamentárias

Nesta subseção é apresentada a questão das MPs orçamentárias, conforme realizado na 4.2.1 e 5.1.1. Portanto, o tempo de tramitação das MPs, com exclusão

[18] Não são apresentados os dados em cada ano de mandato em se tratando de Fração de Tempo, pois o objetivo do seu fracionamento é viabilizar as comparações (cruzamentos) entre as variáveis da tese, que são realizadas por mandato e governo. Além disso, a análise ano a ano foi apresentada anteriormente, nesta mesma seção, em relação à média de tempo – que é a faceta principal da variável Tempo.

das orçamentárias e a consideração delas em particular, apresenta o seguinte panorama:

Tabela 5.28 – Tempo das MPs aprovadas, orçamentárias, por mandato e governo, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Mandato-Governo/ Tipo de MP	**Média de dias**	
	MPs Geral	**MPs Orçamentárias**
Lula I	80,3	78,0
Lula II	94,8	85,8
Governo Lula	*86,2*	*80,8*
Dilma I	101,5	90,8
Dilma II	100,4	79,4
Governo Dilma	*101,2*	*87,3*
Governo Temer	*105,0*	*91,7*
Média Geral	**92,6**	**82,5**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Torna-se evidente que as orçamentárias tramitam em menos tempo do que o conjunto das MPs – o que se mantém ao longo de cada um dos mandatos, respectivos governos e, obviamente, na média geral do período.

As MPs gerais precisam de 92,6 dias no período, com crescimento ao longo do tempo, com tênue flutuação nos dois mandatos de Dilma. As orçamentárias tramitam por 82,5 dias até serem aprovadas, igualmente, com progressiva ampliação e alternância nos mandatos de Dilma.

Registre-se que essa variação em Dilma é mais intensa do que a verificada no geral, pois Dilma I tem média de 90,8 e Dilma II, 79,4. Porém, da mesma forma, é preciso ponderar que Dilma II apresentou poucas MPs orçamentárias aprovadas (oito, frente a 18 em Dilma I) - o que pode ajudar auxiliar na explicação da diferença na média.

Tabela 5.29 – Fração de Tempo das MPs aprovadas por mandato e governo, com exclusão das MPs orçamentárias, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Mandato-Tempo/ Tipo de MP		N Geral	N Orçam.	N Geral (s/ orçam.)	% Geral	% Orçam.	% Geral (s/ orçam.)
Lula I	Até 60 dias	56	13	43	25,8	23,2	26,7
	61-90 dias	78	25	53	36,0	44,7	32,9
	91-120 dias	83	18	65	38,2	32,1	40,4
Subtotal		*217*	*56*	*161*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Lula II	Até 60 dias	8	2	6	5,4	6,2	5,1
	61-90 dias	49	16	33	32,9	50,0	28,2
	91-120 dias	92	14	78	61,7	43,8	66,7
Subtotal		*149*	*32*	*117*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Governo Lula		**366**	**88**	**278**	**100**	**100**	**100**
Dilma I	Até 60 dias	4	2	2	3,7	11,1	2,2
	61-90 dias	17	5	12	15,7	27,8	13,3
	91-120 dias	87	11	76	80,6	61,1	84,5
Subtotal		*108*	*18*	*90*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Dilma II	Até 60 dias	2	2	0	4,4	25,0	-
	61-90 dias	6	3	3	13,3	37,5	8,1
	91-120 dias	37	3	34	82,2	37,5	91,9
Subtotal		*45*	*8*	*37*	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Governo Dilma		**153**	**26**	**127**	**100**	**100**	**100**
Temer	Até 60 dias	4	0	4	4,8	-	4,9
	61-90 dias	9	2	7	10,7	66,7	8,6
	91-120 dias	71	1	70	84,5	33,3	86,4
Governo Temer		**84**	**3**	**81**	**100**	**100**	**100**
Total		**603**	**117**	**486**	**-**	**-**	**-**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 97); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Em Lula I, considerando a exclusão das orçamentárias, não houve diferenças entre o percentual de MPs aprovadas nas respectivas frações de tempo, se comparado com a coluna das MPs geral (incluindo as orçamentárias). Algumas inversões ocorrem no momento em que se considera somente as MPs orçamentárias, com a maioria tramitando na Fração 2.

Em Lula II, assim como em Lula I, não há diferença entre o percentual de MPs com e sem orçamentárias. Mas, quando se considera somente as orçamentárias, novamente a Fração 2 apresenta mais MPs, superando a 3.

Em Dilma I, não há diferença em nenhuma das três colunas, pois a sequência das Frações é: 3-2-1. Em Dilma II, há diferenças entre as três colunas: com as MPs orçamentárias, a ordem das frações de tempo que mais apresentaram MPs são: 3-2-1; considerando somente as MPs orçamentárias, a ordem é: 3-2 e 1; e, quanto às MPs com exclusão das orçamentárias: 3-2.

Em Temer, não há diferença na posição das frações de tempo entre as MPs com as orçamentárias e as MPs sem as orçamentárias (3-2-1). Mas, considerando somente as MPs orçamentárias, a ordem é: 2-3.

5.2.2 Comparativo da variável Tempo com a Temática das MPs

Nesta subseção é apresentada a análise comparativa entre a variável Tempo, conforme sua classificação em frações, e a variável Temática.

Tabela 5.30 – Temática das MPs conforme a Fração de Tempo por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Mandato-Tempo/ Temática		**Administrativa**	**Social**	**N Econômica**	**Jurídica**	**Total**
Lula I	Até 60 dias	11	12	33	0	**56**
	61-90 dias	17	9	43	9	**78**
	91-120 dias	21	17	41	4	**83**
Subtotal		*49*	*38*	*117*	*13*	**217**
Lula II	Até 60 dias	2	0	5	1	**8**
	61-90 dias	4	7	33	5	**49**
	91-120 dias	21	13	55	3	**92**
Subtotal		*27*	*20*	*93*	*9*	**149**
Dilma I	Até 60 dias	2	0	2	0	**4**
	61-90 dias	3	3	11	0	**17**
	91-120 dias	15	16	56	0	**87**
Subtotal		*20*	*19*	*69*	*0*	**108**
Dilma II	Até 60 dias	0	0	2	0	**2**
	61-90 dias	1	1	4	0	**6**
	91-120 dias	5	10	19	3	**37**
Subtotal		*6*	*11*	*25*	*3*	**45**
Temer	Até 60 dias	2	0	2	0	**4**
	61-90 dias	5	0	4	0	**9**
	91-120 dias	19	20	23	9	**71**
Subtotal		*26*	*20*	*29*	*9*	**84**
Total		**128**	**108**	**333**	**34**	**603**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 5.31 – Temática das MPs conforme a Fração de Tempo por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Tempo/ Temática		%			
		Administrativa	Social	Econômica	Jurídica
Lula I	Até 60 dias	19,6	21,5	58,9	-
	61-90 dias	21,8	11,5	55,2	11,5
	91-120 dias	25,3	20,5	49,4	4,8
Lula II	Até 60 dias	25,0	-	62,5	12,5
	61-90 dias	8,2	14,3	67,3	10,2
	91-120 dias	22,8	14,1	59,8	3,3
Dilma I	Até 60 dias	50,0	-	50,0	-
	61-90 dias	17,7	17,7	64,6	-
	91-120 dias	17,2	18,4	64,4	-
Dilma II	Até 60 dias	-	-	100,0	-
	61-90 dias	16,7	16,7	66,6	-
	91-120 dias	13,5	27,0	51,4	8,1
Temer	Até 60 dias	50,0	-	50,0	-
	61-90 dias	55,5	-	44,5	-
	91-120 dias	26,7	28,2	32,4	12,7

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Considerando os dados em percentual, que permitem comparativos mais apurados, não só entre os mandatos, como entre as Frações de Tempo; e considerando somente as Frações nas quais há MPs, temos:

Em Lula I: Na Fração de Tempo 1, a temática que prepondera é a Econômica (com 58,9%), seguida pela Social (21,5%), e Administrativa (19,6%). Na Fração 2, prepondera a Econômica (com 55,2%), seguida pela Administrativa (21,8%), Social e Jurídica (ambas com 11,5%). E na Fração 3, lidera a Econômica (com 49,4%), seguida pela Administrativa (25,3%), Social (20,5%), e Jurídica (4,8%).

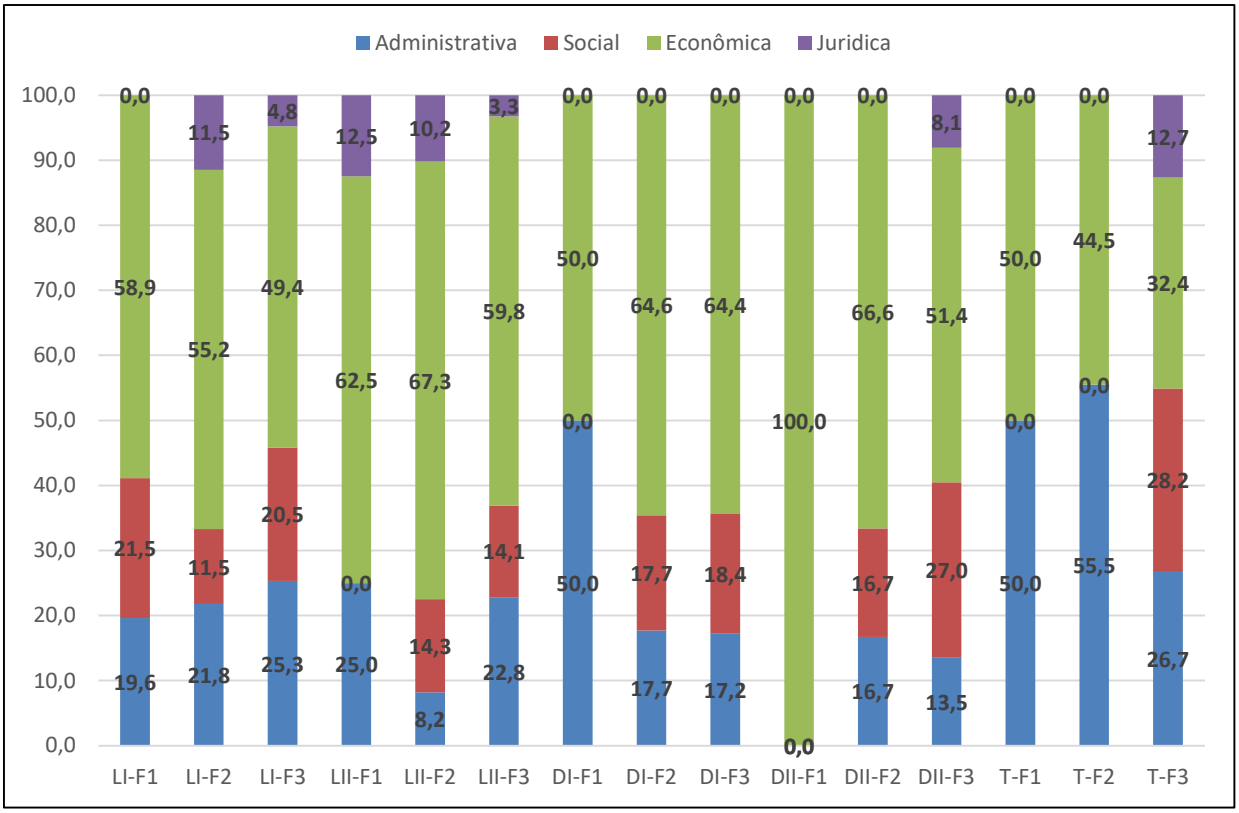
Em relação à Lula II, na Fração de Tempo 1, a temática que prepondera é a Econômica (com 62,5%), seguida pela Administrativa (25%), e Jurídica (12,5%). Na Fração 2, lidera a Econômica (com 67,3%), seguida pela Social (14,3%), Administrativa (8,2%), e Jurídica (10,2%). E na Fração 3, em primeiro lugar está a Econômica (com 59,8%), seguida pela Administrativa (22,8%), Social (14,1%), e Jurídica (3,3%).

Quanto à Dilma I, na Fração de Tempo 3, lideram as temáticas Econômica e Administrativa (ambas com 50%). Na Fração 2, prepondera a temática Econômica (com 64,6%), seguida pelas Administrativa e Social (ambas com 17,7%). E na Fração 3, está primeiramente a temática Econômica (com 64,4%), seguida pela Social (18,4%), e Administrativa (17,2%).

Referente à Dilma II, quanto à Fração de Tempo 1, lidera a temática Econômica (com 100%). Na Fração 2, prepondera a temática Econômica (com 66,6%), seguida pelas Administrativa e Social (ambas com 16,7%). Na Fração 3, está primeiramente a temática Econômica (com 51,4%), seguida pela Social (27%), Administrativa (13,5%), e Jurídica (8,1%).

Por fim, em Temer, quanto à Fração de Tempo 3, preponderam as temáticas Econômica e Administrativa (ambas com 50%). Na Fração 2, lidera a temática Administrativa (com 55,5%), seguida pela Econômica (44,5%). E na Fração 3, se destaca a temática Econômica (com 32,4%), seguida pela Social (28,2%), Administrativa (26,7%), e Jurídica (12,7%).

O gráfico que segue demonstra as frações de tempo (de 1 a 3) em cada mandato, em ordem sequencial (de Lula I a Temer).



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.17 – Temática das MPs conforme a Fração de Tempo por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Em relação ao gráfico precedente, pode-se destacar que, comparando os mandatos entre si, na ampla maioria (15 de 17 casos) das frações de tempo, foi a temática Econômica que preponderou. Essa preponderância de MPs de tema

Econômico é compreensível já que foi a temática que mais se fez presente nas MPs publicadas.

As duas situações em que não preponderou o tema Econômico ocorreram no mandato de Temer: Fração 1, que apresentou quatro MPs casos, sendo duas de tema Administrativo e duas de tema Econômico (ambas com 50%); e Fração 3, que apresentou cinco MPs de tema Administrativo (55,5%) e quatro, Econômico (44,5%).

Chama também a atenção a última barra do gráfico, referente à Temer – Fração 3, pois essa apresenta as temáticas de forma mais equilibrada de todos os demais cruzamentos, com a temática Econômica na faixa dos 30%, a Administrativa e Social na faixa dos 20%, e a Jurídica em 10%.

Em relação aos dados comparativos do Tempo com a Temática, considerando os governos, a tabela os apresenta em número absoluto e percentual:

Tabela 5.32 – Temática das MPs conforme a Fração de Tempo por governo, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)*

Governo – Tempo / Temática		N					%			
		Adm.	**Soc.**	**Eco.**	**Jur.**	**Total**	**Adm.**	**Soc.**	**Eco.**	**Jur.**
Lula	Até 60 dias	13	12	38	1	**64**	20,3	18,7	59,4	1,6
	61-90 dias	21	16	76	14	**127**	16,5	12,6	59,9	11,0
	91-120 dias	42	30	96	7	**175**	24,0	17,1	54,9	4,0
Dilma	Até 60 dias	2	0	4	0	**6**	33,3	-	66,7	-
	61-90 dias	4	4	15	0	**23**	17,4	17,4	65,2	-
	91-120 dias	20	26	75	3	**124**	16,1	21,0	60,5	2,4
Temer	Até 60 dias	2	0	2	0	**4**	50,0	-	50,0	-
	61-90 dias	5	0	4	0	**9**	55,6	-	44,4	-
	91-120 dias	19	20	23	9	**71**	26,8	28,1	32,4	12,7
Total		**128**	**115**	**324**	**36**	**603**	**21,2**	**19,1**	**53,7**	**6,0**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Considerando o governo Lula, em todas as três frações de tempo, a maioria é da temática Econômica, seguida pela Administrativa, Social e Jurídica.

Em Dilma, na Fração 1, prepondera o Econômico, seguido pelo Administrativo – não há ocorrência nos temas Social e Jurídico. Na Fração 2, a maioria é de tema Econômico, seguido pelo Administrativo e Social (empatados) – também não há MP de tema Jurídico. Na Fração 3, após o Econômico, segue-se o Social, Administrativo e, por fim, Jurídico.

Em Temer, na Fração 1 há MPs somente de tema Econômico e Administrativo – ambos preponderam empatados. Na Fração 2, a maioria das MPs é de temática

Administrativa, seguida pela Econômica. E na Fração 3, o que prepondera é o tema Econômico, seguido pelo Social, Administrativo e Jurídico.

Para fechar essa análise comparativa entre Tempo e Temática, segue a compilação de todos os anos analisados conforme as frações de tempo de tramitação para aprovação das MPs, em número absoluto e percentual.

Tabela 5.33 – Fração de Tempo das MPs aprovadas conforme a Temática, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Temática	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica	Total
Até 60 dias	17	12	44	1	**74**
61 a 90 dias	30	20	95	14	**159**
91 a 120 dias	81	76	194	19	**370**
Total	**128**	**108**	**333**	**34**	**603**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 5.34 – Fração de Tempo das MPs aprovadas conforme a Temática, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Temática	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica	Total
Até 60 dias	13,3	11,1	13,2	2,9	**12,3**
61 a 90 dias	23,4	18,5	28,5	41,2	**26,3**
91 a 120 dias	63,3	70,4	58,3	55,9	**61,4**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Considerando os dados totais, a maioria das MP tramitou na Fração de Tempo 3 (370 de 603 MPs ou 61,4%), seguida pela Fração 2 (159 MPs ou 26,3%), e, por fim, pela Fração 1 (74 ou 12,3%).

Em relação à temática Administrativa, a maioria tramitou na Fração de Tempo 3 (com 63,3%), seguida pela Fração 2 (23,4%), e pela Fração 1 (13,3%). Quanto à temática Social, a maioria tramitou, igualmente, na Fração de Tempo 3 (com 70,4%), seguida pela Fração 2 (18,5%), e pela Fração 3 (11,1%).

Referente à temática Econômica, a maioria tramitou na Fração de Tempo 3 (com 58,3%), seguida pela Fração 2 (28,5%), e pela Fração 1 (13,2%). No que tange à temática Jurídica, grande parte tramitou, de igual forma, na Fração de Tempo 3 (com 55,9%), seguida pela Fração 2 (41,2%), e pela Fração 3 (2,9%)

Apresentados os dados e feitas as análises, conforme as tabelas e gráfico presentes nesta subseção, a próxima fará o comparativo entre o Tempo e a Relevância das MPs

5.2.3 Comparativo da variável Tempo com a Relevância das MPs

Nesta subseção será efetuado cruzamento entre as variáveis Tempo e Relevância. Os dados assim se apresentam:

Tabela 5.35 – Relevância das MPs conforme a Fração de Tempo por mandato, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Tempo/ Relevância		N				%		
		Alta	Média	Baixa	Total	Alta	Média	Baixa
Lula I	Até 60 dias	6	12	38	**56**	10,7	21,4	67,9
	61-90 dias	7	19	52	**78**	9,0	24,4	66,6
	91-120 dias	17	21	45	**83**	20,5	25,3	54,2
Lula II	Até 60 dias	1	1	6	**8**	12,5	12,5	75,0
	61-90 dias	5	14	30	**49**	10,2	28,6	61,2
	91-120 dias	23	26	43	**92**	25,0	28,3	46,7
Dilma I	Até 60 dias	1	0	3	**4**	25,0	-	75,0
	61-90 dias	4	3	10	**17**	23,5	17,7	58,8
	91-120 dias	24	32	31	**87**	27,6	36,8	35,6
Dilma II	Até 60 dias	0	0	2	**2**	-	-	100,0
	61-90 dias	3	0	3	**6**	50,0	-	50,0
	91-120 dias	18	10	9	**37**	48,6	27,0	24,4
Temer	Até 60 dias	0	1	3	**4**	-	25,0	75,0
	61-90 dias	1	3	5	**9**	11,1	33,3	55,6
	91-120 dias	18	22	31	**71**	25,3	31,0	43,7
Total		**128**	**164**	**311**	**603**	**21,3**	**27,2**	**51,5**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Em Lula I: na Fração de Tempo 1, a maioria das MPs apresenta relevância baixa (com 67,9%), seguida pela média (21,4%), e alta (10,7%). Na Fração 2, grande parte é de relevância baixa (com 66,6%), seguida pela média (24,4%), e alta (9%). E na Fração 3, destaca-se a relevância baixa (com 54,2%), seguida pela média (25,3%), e alta (20,5%).

Em Lula II: na Fração de Tempo 1, grande parte das MPs apresenta relevância baixa (com 75%), seguida pela média e baixa (ambas com 12,5%). Na Fração 2, a maioria é de relevância baixa (com 61,2%), seguida pela média (28,6%), e alta (10,2%). E na Fração 3, lidera a relevância baixa (com 46,7%), seguida pela média (28,3%), e alta (25%).

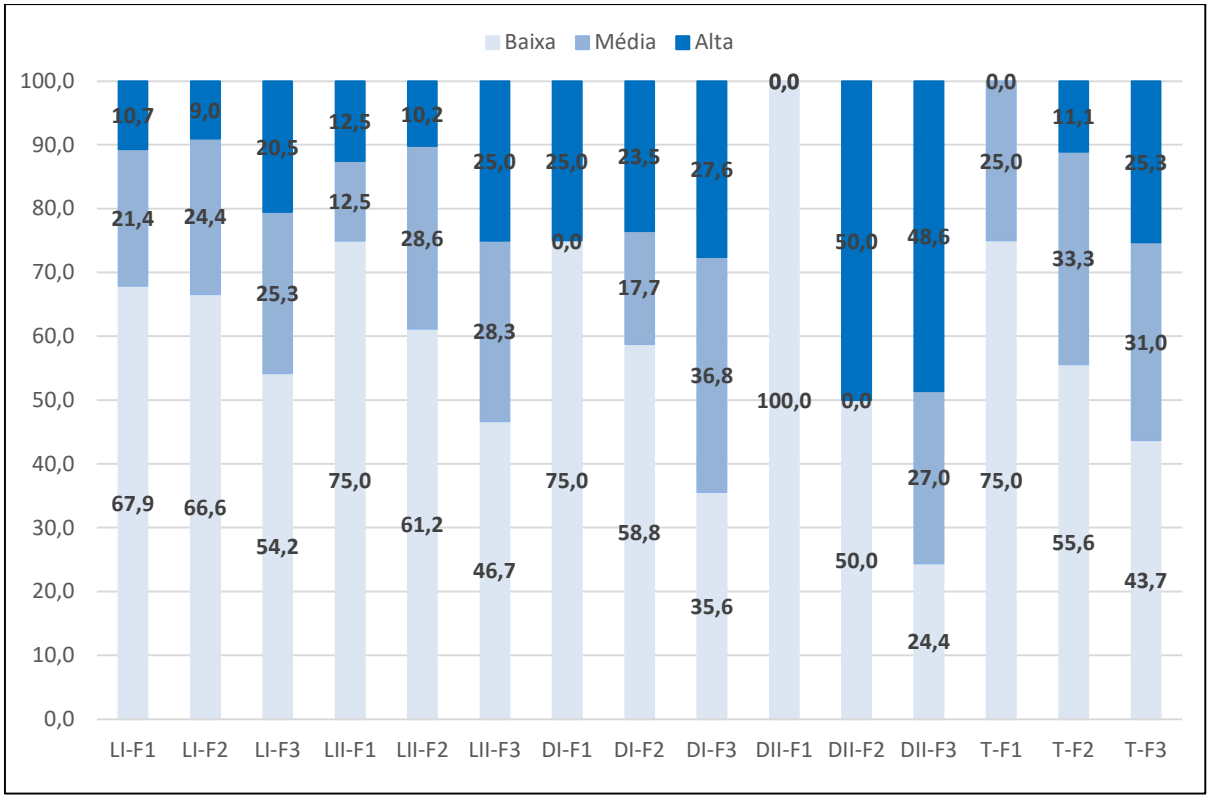
Em Dilma I: na Fração de Tempo 1, a maioria das MPs apresenta relevância baixa (com 75%), seguida pela alta (25%). Na Fração 2, grande parte é de relevância

baixa (com 58,8%), seguida pela alta (23,5%), e média (17,7%). E na Fração 3, se destaca a relevância média (com 36,8%), seguida pela baixa (35,6%), e alta (27,6%).

Em Dilma II: na Fração de Tempo 1, todas MPs são de relevância baixa (com 100%). Na Fração 2, preponderam as MPs de relevância baixa e alta (ambas com 50%). E na Fração 3, se destaca a relevância alta (com 48,6%), seguida pela média (27%), e pela alta (24,4%).

Em Temer: na Fração de Tempo 1, a maioria das MPs apresenta relevância baixa (com 75%), seguida pela média (25%). Na Fração 2, lidera a relevância baixa (com 55,6%), seguida pela média (33,3%), e pela alta (11,1%). E na Fração 3, se destaca a relevância baixa (com 43,7%), seguida pela média (31%), e pela alta (25,3%).

O gráfico que segue, com a ilustração dos dados em percentual, permite comparativos, pois demonstra as frações de tempo (de 1 a 3) em ordem sequencial de cada um dos mandatos (de Lula I a Temer), conforme a Relevância das MPs.



Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL.

Gráfico 5.18 – Relevância das MPs conforme a Fração de Tempo por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Percebe-se a preponderância da presença de MPs de relevância baixa (azul claro). Dos 15 comparativos, a maioria foi superior a 50%, exceto em quatro cruzamentos: Lula II – Fração 3 (46,7%), Dilma I – Fração 3 (35,6%), Dilma II – Fração 3 (24,4%), e Temer – Fração 3 (43,7%). Em um cruzamento, o percentual foi de 100%: Dilma II – Fração 1.

Em relação à relevância média (em azul médio), a maioria foi superior a 20%, exceto em cinco cruzamentos: Lula II – Fração 1 (12,5%), Dilma I – Fração 2 (17,7%) e Dilma 1 – Fração 1, e Dilma II – Fração 1 e 2 - que não apresentaram ocorrência de dados.

Por final, quanto à relevância alta (em azul escuro), a maioria foi superior a 20%, mas em sete cruzamentos o percentual foi inferior: Lula I – Fração 1 e 2, Lula II – Fração 1 e 2, Dilma – Fração 1, e Temer – Fração 1 e 2. Em dois cruzamentos a relevância alta não se fez presente, mas somente as relevâncias baixa e média foram apontadas: Dilma II – Fração 2 e Temer – Fração 1.

Tabela 5.36 – Relevância das MPs conforme a Fração de Tempo por governo, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)*

Governo-Tempo/ Relevância		**N**				**%**		
		Alta	**Média**	**Baixa**	**Total**	**Alta**	**Média**	**Baixa**
Lula	Até 60 dias	7	13	44	**64**	10,9	20,3	68,8
	61-90 dias	12	33	82	**127**	9,4	26,0	64,6
	91-120 dias	40	47	88	**175**	22,9	26,8	50,3
Dilma	Até 60 dias	1	0	5	**6**	16,7	-	83,3
	61-90 dias	7	3	13	**23**	30,4	13,1	56,5
	91-120 dias	42	42	40	**124**	33,9	33,9	32,2
Temer	Até 60 dias	0	1	3	**4**	-	25,0	75,0
	61-90 dias	1	3	5	**9**	11,1	33,3	55,6
	91-120 dias	18	22	31	**71**	25,3	31,0	43,7
Total		**128**	**115**	**324**	**603**	**21,2**	**19,1**	**6,0**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Tendo em vista o governo Lula, em todas as frações de tempo, a maioria das MPs é de baixa relevância, seguida pela média e alta.

Em Dilma – Fração 1, prepondera a relevância baixa, seguida pela alta. Na Fração 2, a maioria das MPs é de relevância baixa, seguida pela alta e, por fim, média. E na Fração 3, preponderam, empatadas, as relevâncias alta e média, seguidas pela baixa.

Em Temer – Fração 1, prepondera a relevância baixa, seguida pela média. Nas Frações 2 e 3, a ordem de preponderância é a relevância baixa, seguida pela média e alta.

Para fechar essa análise comparativa entre Tempo e Relevância, segue a compilação de todos os anos analisados, conforme as frações de tempo de tramitação para aprovação das MPs, em número absoluto e percentual.

Tabela 5.37 – Fração de Tempo das MPs conforme a Relevância, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Relevância	N				%			
	Alta	**Média**	**Baixa**	**Total**	**Alta**	**Média**	**Baixa**	**Total**
Até 60 dias	8	14	52	**74**	6,3	8,5	16,7	**12,3**
61 a 90 dias	20	39	100	**159**	15,6	23,8	32,2	**26,3**
91 a 120 dias	100	111	159	**370**	78,1	67,7	51,1	**61,4**
Total	**128**	**164**	**311**	**603**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL.

Considerando todos os anos de análise da tese (2003 a 2018) compilados, todos os graus de relevância tiveram a mesma sequência de frações de tempo: mais MPs na Fração 3, seguida pela Fração 2, e, por último, a 1. A média foi: na Fração 3, 61,4%; na 2, 26,3%; e na 1, 12,3%.

Das 128 MPs aprovadas de relevância alta: oito tramitaram na Fração de Tempo 1 (6,3%), 20 na Fração 2 (15,6%), e 100 na Fração 3 (78,1%). Das 164 MPs aprovadas de relevância média: 14 foram aprovadas na Fração de Tempo 1 (8,5%), 39 na Fração 2 (23,8%), e 111 na Fração 3 (67,7%). Das 311 MPs aprovadas de relevância baixa: 52 foram aprovadas na Fração de Tempo 1 (16,7%), 100 na Fração 2 (32,2%), e 159 na Fração 3 (51,1%).

A síntese é: quanto maior a relevância da MP, mais tempo é exigido para sua aprovação. Esse resultado está dentro do esperado, pois iniciativas legislativas que alcançam mais relevância possuem mais artigos em sua origem e recebem mais emendas (indicador do grau de atenção que despertou nos congressistas) - o que leva a supor que a tramitação também seja mais longa, com mais discussões e debates.

Apresentados os dados e feitas as análises sobre o Tempo, inclusive os cruzamentos pertinentes entre as variáveis, a próxima seção tratará da sexta variável – Emendas ou MPs transformadas em PLV.

5.3 Variável 3-C: as Emendas das MPs aprovadas

A variável Emendas apresenta o levantamento das MPs aprovadas, sem diferenciação se foram ou não aprovadas como PLV, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal. Lembra-se, ainda, que emendas podem ser aceitas pelo relator, o que transforma a MP em PLV, mas essas modificações podem não ser incorporadas à versão aprovada – o que faz com que a MP seja acatada e o PLV, não.

Portanto, a tese não atenta para essas duas questões: (1) se a MP foi aprovada como PLV -importa o fato de ela ter sido transformada em PLV durante a sua tramitação no Legislativo; e (2) qual a arena legislativa em que se deu o emendamento.

Já as MPs não aprovadas (tenham ou não tramitado como PLV) não figuram na análise. Assim, para deixar bem evidente o enquadramento dos dados a serem apresentados seguir: eles se referem às MPs aprovadas (como PLV ou não), mas não têm os PLVs (aprovados ou não) como objeto.

Os dados apresentados na tabela a seguir, então, demonstram as MPs aprovadas que tramitaram como PLV no Congresso, por mandato e governo e em número absoluto e percentual:

Tabela 5.38 – MPs aprovadas conforme a transformação ou não em PLV durante a tramitação por mandato e governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Governo/ Emendas	**N**			**%**	
	Com PLV	**Sem PLV**	**Total**	**Com PLV**	**Sem PLV**
Lula I	135	82	**217**	62,2	37,8
Lula II	97	52	**149**	65,1	34,9
Governo Lula	*232*	*134*	***366***	*63,4*	*36,6*
Dilma I	88	20	**108**	81,5	18,5
Dilma II	39	6	**45**	86,7	13,3
Governo Dilma	*127*	*26*	***153***	*83,0*	*17,0*
Governo Temer	*75*	*9*	***84***	*89,3*	*10,7*
Total	**434**	**169**	**603**	**72,0**	**28,0**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

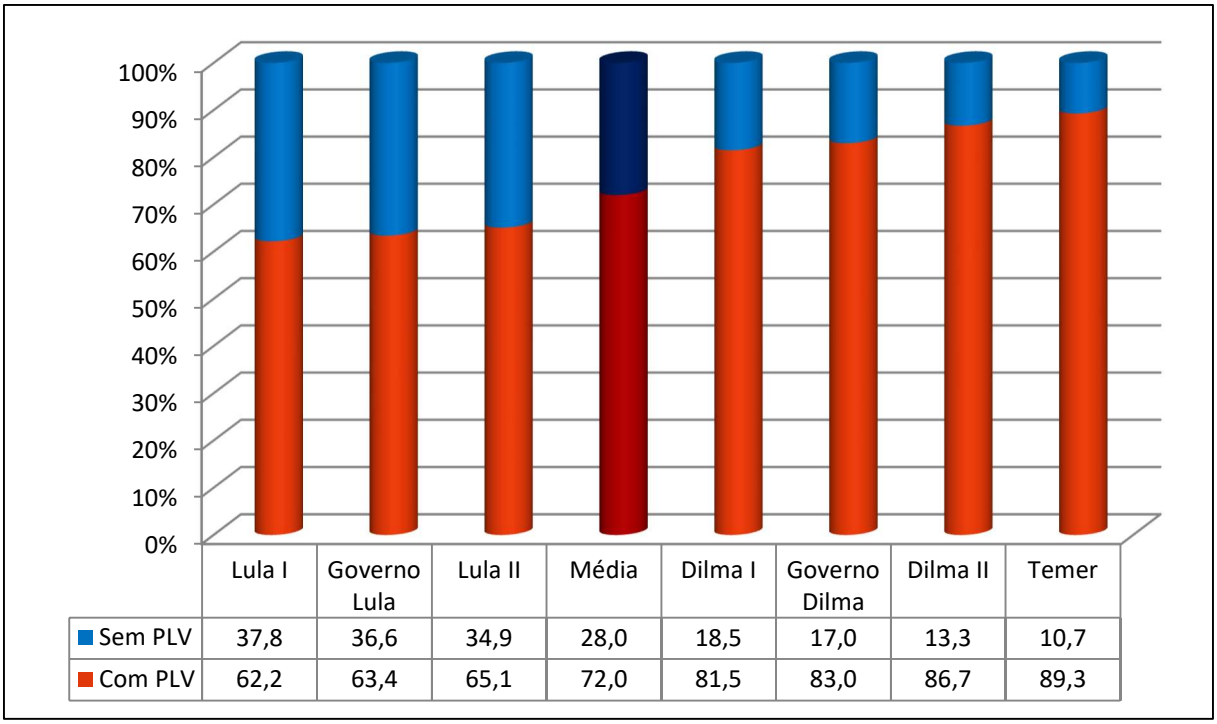
Em Lula I, das 217 MPs aprovadas: 135 (62,2%) foram transformadas em PLV durante a tramitação; e 82 (37,8%), não. Em Lula II, das 149 MPs aprovadas: 97 (65,1%) foram convertidas em PLVs; e 52 (34,9%), não.

Em Dilma I, das 108 MPs aprovadas: 88 (81,5%) foram convertidas em PLVs; e 20 (18,5%), não. Em Dilma II, das 45 aprovadas: 39 (86,7%) foram convertidas em PLVs; e seis (13,3%), não. Por fim, das 84 MPs aprovadas em Temer: 75 (89,3%) foram convertidas em PLVs; e nove (10,7%), não.

Em relação ao governo Lula, das 366 MPs aprovadas: 232 (63,4%) foram convertidas em PLVs; 134 (36,6%), não. Das 153 MPs aprovadas no governo Dilma: 127 (3%) se transformaram em PLVs; e 26 (17%), não. O governo de Temer coincide com seu mandato.

Comparando os resultados em termos de governo, Lula obteve o melhor resultado, pois foram menos MPs emendadas pelo Congresso (cerca de 64% de MPs aprovadas como PLVs); seguido por Dilma (83%); e, em terceiro, Temer (cerca de 90%).

A média percentual de todo o período de MPs que receberam emendas durante a tramitação foi de 72%; ao passo que 28%, não. Os únicos mandatos que tiveram MPs transformadas em PLV em índice mais baixo que a média e, portanto, melhor resultado, foram Lula I e II; assim como Lula foi o único governo que apresentou menos MPs transformadas em PLV em comparação com a média – como pode ser melhor visualizado no gráfico que segue:



	Lula I	Governo Lula	Lula II	Média	Dilma I	Governo Dilma	Dilma II	Temer
Sem PLV	37,8	36,6	34,9	28,0	18,5	17,0	13,3	10,7
Com PLV	62,2	63,4	65,1	72,0	81,5	83,0	86,7	89,3

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.19 – MPs aprovadas conforme a transformação ou não PLV durante a tramitação por mandato, governo e com a média, em ordem crescente, em percentual (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima demonstra em ordem crescente (percentual menor a maior de MPs convertidas em PLVs) dos cinco mandatos, três governos e da média do período de estudo. É compreensível que as barras que representam os governos Lula e Dilma fiquem localizadas entre os respectivos mandatos, pois se tratam das médias calculadas a partir desses últimos.

Depois da média geral (com 72%), seguem os demais dados dos outros períodos que apresentam mais conversão de MPs em PLVs – que são Dilma I e II, seu governo, e Temer (todos na casa dos 80%, mas Temer quase atingindo 90%). Assim, os únicos percentuais que ficaram abaixo de 70% de MPs aprovadas e que foram transformadas em PLV foram os de Lula I e II e seu governo (todos na casa dos 60%).

Conforme o tempo foi passando (e os mandatos se sucedendo), mais MPs foram aprovadas pelo Congresso Nacional tendo sido transformadas em PLV ao longo da série – demonstrando a participação cada vez mais efetiva do Legislativo nas MPs publicadas pelo Executivo.

E esse crescimento da participação é bastante significativo, pois a diferença entre Lula I e Temer é de 27,1 pontos percentuais. E também há considerável

diferença entre Lula I e Dilma I, com 19,3 pontos percentuais. Lula se distancia bastante dos demais governos que o sucederam em termos de menos MPs transformadas em PLV.

A próxima análise se fixa no percentual de MPs que foram aprovadas sem nunca terem se tornado PLV – ou seja, sem jamais terem recebido qualquer alteração promovida pelo Congresso Nacional durante sua tramitação.

Lula I registra 37,8% e Lula II 34,9%, o que garante a média de 36,6% no seu governo. Já em Dilma, a diferença é maior entre os seus mandatos: 18,5% em Dilma I e 13,3% em Dilma II, o que configura a média de 17% em seu governo – quase a metade da registrada em Lula. E Temer tem o menor índice, 10,7% de suas MPs foram convertidas em lei sem receber nenhuma emenda.

Apresentados os dados (que serão comentados na sequência), considera-se importante destacar as MPs que se tornaram PLV durante a tramitação, mas que não foram aprovadas como tal, pois a versão final acatada pelo Congresso Nacional corresponde ao texto original apresentado pela Presidência, sem o aceite na(s) emenda(s) que haviam sido por aquele incorporadas.

Tabela 5.39 – MPs que tramitaram como PLV, mas foram aprovadas sem alteração, por mandato, em número absoluto e em percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Governo/ PLV	N			%	
	Tornou-se PLV	Aprovada sem PLV	Aprovada como PLV	Aprovada sem PLV	Aprovada como PLV
Lula I	135	12	123	8,9	91,1
Lula II	97	5	92	5,2	94,8
Governo Lula	*232*	*17*	*215*	*7,3*	*92,7*
Dilma I	88	4	84	4,5	95,5
Dilma II	39	2	37	5,1	94,9
Governo Dilma	*127*	*6*	*121*	*4,7*	*95,3*
Governo Temer	*75*	*0*	*75*	*0,0*	*100,0*
Total	**434**	**23**	**411**	**5,3**	**94,7**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Como se pode perceber, o contingente de MPs que recebem emendas durante a tramitação, mas acabaram aprovadas conforme o texto original é pequeno (23 casos ou 5,3% do total das aprovadas).

Lula I é o líder nesse quesito (8,9% ou 12 casos), seguido por Lula II (5,2% ou cinco ocorrências), Dilma II (5,1% ou dois casos) e Dilma I (4,5% ou quatro ocorrências). Temer não registrou nenhuma ocorrência nesse quesito.

Em termos de governo, Lula registra mais casos, tanto em termos absolutos quanto relativos (17 ou 7,3%), acompanhado por Dilma (seis ou 4,7%). Como já apontado, o governo Temer não anota nenhuma ocorrência.

Desse modo, resumindo e contextualizando, foram aprovadas como PLV (com emendas ou com alterações no texto original), 411 MPs, das quais: 135 em Lula I, 97 em Lula II (que totaliza 232 casos no governo Lula); 88 em Dilma I e 39 em Dilma II (configurando 127 casos no governo Dilma); e mais 75 casos em Temer. Este é o contingente de iniciativas que foram encaminhadas ao presidente para decisão (sanção ou veto), o que será objeto de análise no próximo capítulo por meio da Variável 4-P, que trata da Decisão.

No que tange ao tema de aprovação de MP sem PLV, Oliveira (2019, p. 238) considera que isso "[...] significa a referenda total do Congresso à legiferação de urgência e, por esse aspecto, pode ser tida como desequilíbrio em favor do executivo e ausência de controle efetivo".

Esse entendimento se baseia na ideia de que o Congresso Nacional deve alterar uma MP, pois essa ação é parte necessária da atividade parlamentar e que, se a mudança não ocorrer, houve ausência de controle. Logo, a autora faz a associação entre PLV aprovado e controle, e entre não alteração e ausência dessa supervisão.

Ocorre que essa associação não é necessária. É possível supor que tenha ocorrido controle sem que, para isso, torne-se imperativo modificar o texto de uma MP, seja porque o parlamento concordou com o teor da iniciativa recebida, seja porque, ainda que emendas tenham sido propostas, elas não foram aprovadas.

Na sequência de seu texto, Oliveira (2019, p. 238) expressa a impropriedade do que havia afirmado, pois destaca que algumas MPs têm mais possibilidade de serem aprovadas na integralidade, em razão do tema sobre o qual versam. Ela se refere em particular às MPs de cunho orçamentário, pois, conforme destaca, "a possibilidade de participação do Congresso é baixa por conta de limitações estabelecidas pela própria constituição"[19].

---

[19] Por essa razão, na sequência de seu trabalho, afirma: "olhando o grupo das medidas provisórias aprovadas integralmente e considerando a Temática das MPs aqui presentes, afirmações sobre o pouco controle e participação do legislativo não fazem sentido. O parlamento é cerceado pelas próprias regras constitucionais relativas às matérias orçamentárias, administrativas e econômicas, descabendo falar em desequilíbrio em prol do executivo. Desequilíbrio e ausência de controle só existiram se o parlamento deixasse de intervir tendo os meios para fazê-lo. O que não é o caso" (OLIVEIRA, 2019, p. 243).

No levantamento da autora (que cobre o pós-EC 32/2001 até 2015), 33% das MPs foram aprovadas sem alteração, das quais 52% eram orçamentárias. No recorte específico das MPs orçamentárias, 77% foram aprovadas sem emendas (OLIVEIRA, 2019, p. 239).

Enfim, apresentados os dados sobre mandato e governo, faltam, agora, os referentes aos anos de mandato, a fim de permitir análises mais detalhadas.

Tabela 5.40 – MPs aprovadas conforme a transformação ou não PLV durante a tramitação por ano de mandato (Brasil, 2003-2018)*

Governo-Ano/ Emendas		N			%	
		Com PLV	Sem PLV	Total	Com PLV	Sem PLV
Lula I	1	42	15	**57**	73,7	26,3
	2	49	17	**66**	74,2	25,8
	3	21	13	**34**	61,8	38,2
	4	23	37	**60**	38,3	61,7
Lula II	1	35	25	**60**	58,3	41,7
	2	26	9	**35**	74,3	25,7
	3	15	9	**24**	62,5	37,5
	4	21	9	**30**	70,0	30,0
Dilma I	1	24	5	**29**	82,8	17,2
	2	31	7	**38**	81,6	18,4
	3	21	5	**26**	80,8	19,2
	4	12	3	**15**	80,0	20,0
Dilma II	1	31	3	**34**	91,2	8,8
	2	8	3	**11**	72,7	27,3
Temer	1	26	3	**29**	89,7	10,3
	2	25	1	**26**	96,1	3,9
	3	24	5	**29**	82,7	17,2
Total		**434**	**169**	**603**	**72,0**	**28,0**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Em Lula I – Ano 1, das 57 MPs aprovadas, 42 (73,7%) foram transformadas em PLV. Na sequência: Ano 2, que, das 66 MPs aprovadas, 49 se converteram em PLV (74,2%); Ano 3, que, das 34 MPs, 21 são PLVs (61,8%); e Ano 4, que, das 60 aprovadas, 23 o foram como PLV (38,3%).

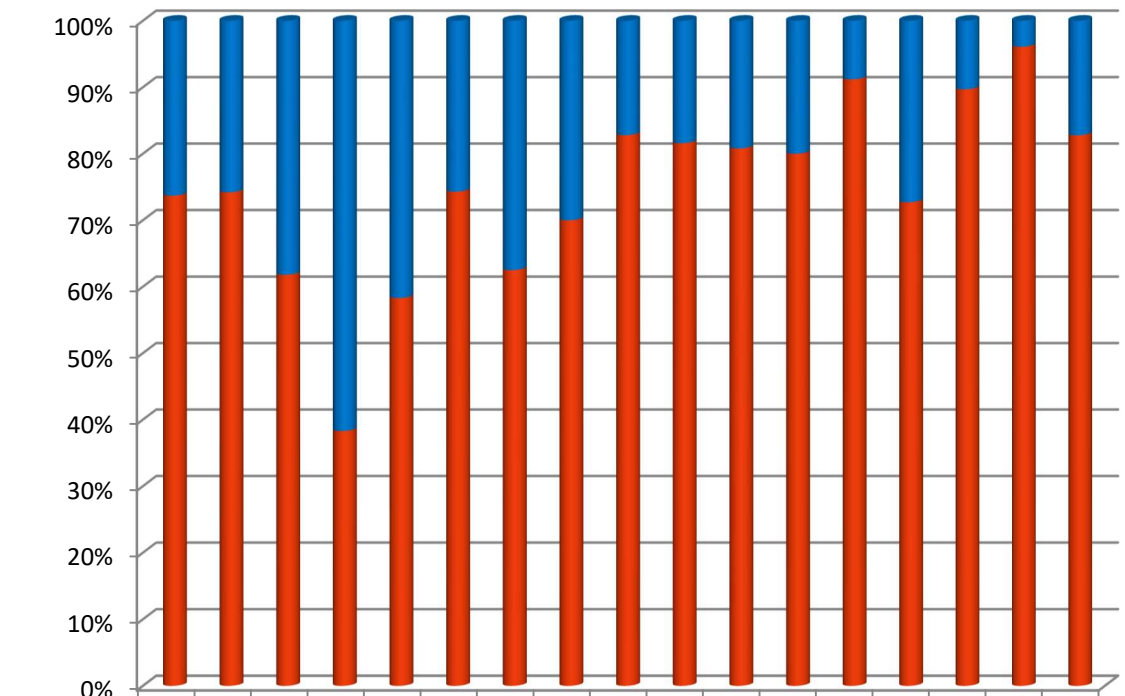
Em Lula II, o Ano 2 foi o que mais apresentou MPs transformadas em PLV (26 das 35 MPs – 74,3%); seguido pelo Ano 4 (4 das 30 – 70%), Ano 3 (15 das 24 – 62,5%); e, por fim, Ano 1 (35 das 60 – 58,3%).

Em Dilma I, o Ano 1 foi o que apresentou maior percentual de MPs transformadas em PLV (24 das 29 MPs – 82,8%); seguido pelo Ano 2 (32 das 37 – 81,6%); Ano 3 (21 das 26 – 80,8%); e Ano 4 (12 das 15 – 80%).

Em Dilma II, o Ano 1 também apresentou mais transformação de MP em PLV (31 das 35 MPs – 91,2%); seguido pelo Ano 2 (oito de 11 – 72,7%).

Em Temer, o ano que mais aprovou MP como PLV foi o 2 (25 das 26 – 96,1%); seguido pelo Ano 1 (26 das 29 – 89,7%); e pelo Ano 3(24 de 29 – 82,7%).

Comparando os anos de mandato, o que obteve melhor resultado foi Lula I – Ano 4, pois 61,7% das MPs foram aprovadas sem alterações no texto original. O pior resultado foi em Temer – Ano 02, porque 96,1% das MPs foram aprovadas como PLV – nesse ano somente uma MP não recebeu emendas no Congresso.



	LI A1	LI A2	LI A3	LI A4	LII A1	LII A2	LII A3	LII A4	DI A1	DI A2	DI A3	DI A4	DII A1	DII A2	T A1	T A2	T A3
Sem PLV	26,3	25,8	38,2	61,7	41,7	25,7	37,5	30,0	17,2	18,4	19,2	20,0	8,8	27,3	10,3	3,9	17,2
Com PLV	73,7	74,2	61,8	38,3	58,3	74,3	62,5	70,0	82,8	81,6	80,8	80,0	91,2	72,7	89,7	96,1	82,7

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.20 – MPs aprovadas conforme a transformação ou não PLV durante a tramitação por ano de mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

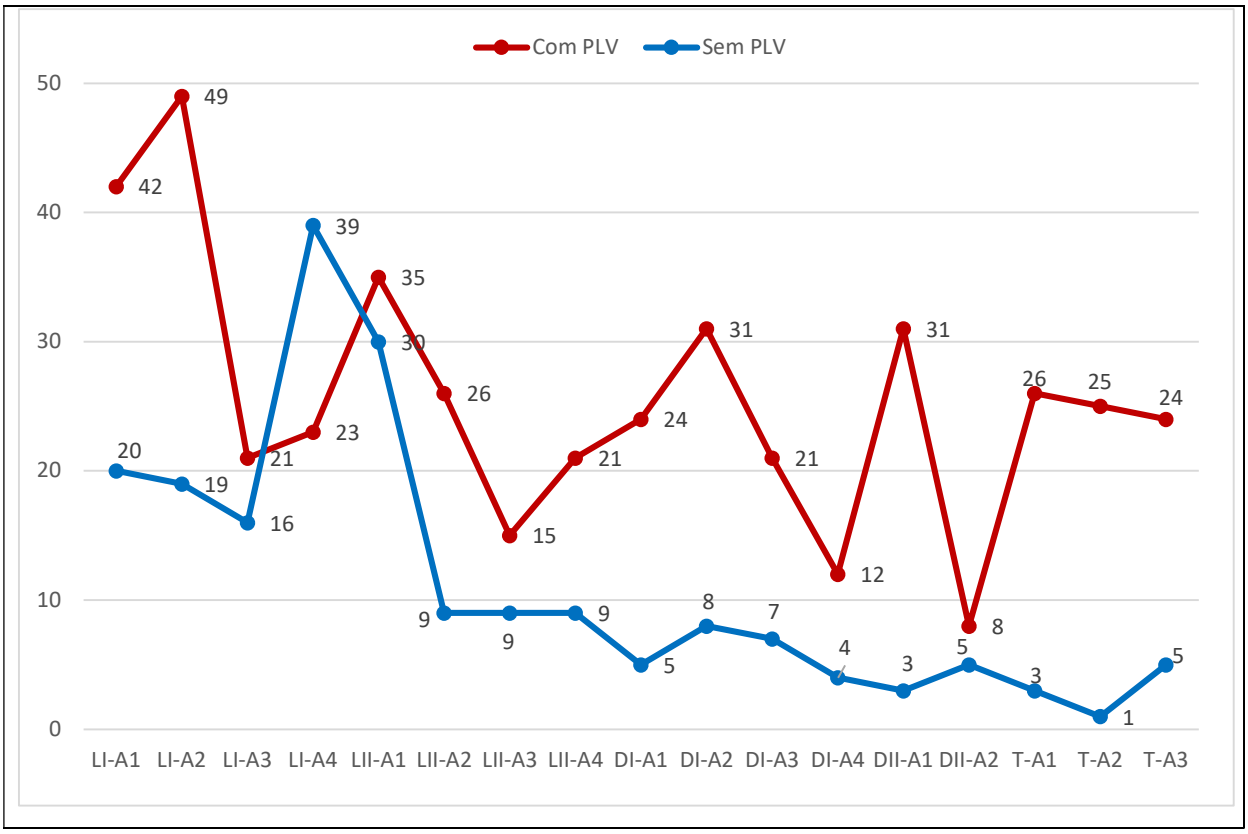
O gráfico acima traz o percentual de MPs aprovadas sem emendas ao longo de cada governo. Observa-se que, em Lula I, há expressivo crescimento na metade final do mandato; o que também ocorre em Dilma II, considerando seus dois anos de duração; e, em Temer, especialmente no terceiro e último ano.

O mesmo não acontece em Lula II, que registra queda do Ano 1 ao 2, crescimento do 2 para o 3, e nova oscilação para baixo no 4. Dilma I é o mandato mais estável nesse quesito, embora registre crescimento a cada ano do período (17,2% no Ano 1, até alcançar 20% no 4).

Contudo, esses dados não corroboram a leitura de Oliveira (2019, p. 434), segundo a qual o número de aprovações sem PLV cai drasticamente a partir de 2008 (Lula II – Ano 2), no conjunto das 234 MPs convertidas sem alterações entre 2001 e 2015. Para a autora, “a queda coincide com a redução das MPs de crédito extraordinário, fruto da manifestação do STF em sede de cautelar na ADI 4.048/DF”.

Contudo, as aparentes diferenças se justificam porque se referem a olhares distintos. O gráfico acima está construído a partir de percentual e considera as MPs que se tornaram PLV durante a tramitação, não aquelas que foram aprovadas na versão original – que é o foco da autora. De igual modo, a autora se refere a número absoluto de MPs, sem uma análise proporcional.

E, fazendo esses dois ajustes (analisar as MPs aprovadas como PLV e considerar o número absoluto por período), assiste razão a Oliveira (2019), como mostra o gráfico abaixo.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.21 – MPs aprovadas com e sem PLV por ano de mandato presidencial, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Portanto, como tendência geral, no decorrer do tempo, mais MPs foram transformadas em PLV – que indica participação cada vez mais ativa dos congressistas no que se refere à transformação de MP em lei.

Em relação a como essa questão pode ser interpretada, há dois aspectos fundamentais a abordar. O primeiro, mais geral, é que como o PLV se insere na discussão sobre o emendamento de iniciativas do Executivo – afinal, ele nada mais é do que a aprovação da MP com modificação em seu texto original.

O segundo, mais específico, refere-se às mudanças que o desenho institucional da MP sofreu ao longo do tempo e o efeito que causou sobre a inserção de emendas – que oferece parâmetros para compreender o modo como se apresentou o fenômeno identificado acima.

As interpretações sobre a alteração do texto original de uma iniciativa do Executivo já foram abordadas no Capítulo 1 (em geral) e 2 (MPs, em particular). Eles são, agora, apenas recuperados. De um lado, há a visão radical de Melo (2016), segundo a qual qualquer emendamento afasta a preferência do presidente e deve ser avaliado, a princípio, como insucesso.

De outro, a concepção de que as emendas fazem parte do processo legislativo e não são, a princípio, a deturpação da preferência presidencial; antes, o contrário, fazem parte do processo de negociação que se estabelece entre Executivo e Legislativo.

Ou melhor, no presidencialismo de coalizão, as emendas são fruto de negociação – que se dá no interior da coalizão de cada governo. Contudo, não se pode excluir a possibilidade da participação de forças que não pertencem formalmente à coalizão (ainda que votem com ela, a chamada coalizão legislativa) ou, até mesmo, que pertençam à oposição.

Abramovay (2010, p. 83) é um dos exemplos dessa tendência: concebe as emendas, em tese, como contribuição do parlamento – que é parte de um diálogo entre poderes e do fortalecimento do debate público.

Essa perspectiva não implica considerar que haja apenas relações harmônicas entre esses grupos internos ao Legislativo, tampouco que todos busquem sempre aprimorar as propostas em nome do bem comum.

Obviamente que não. Há disputas intensas em torno de preferências que envolvem a Presidência e a base de apoio, bem como os diversos grupos intracoalizão e que atuam na relação da coalizão com as oposições. Igualmente, há pontos de tensão bastante nítidos entre os atores e diferentes ações estratégicas, com vista a prevalecer os seus pontos ideais ou as configurações mais próximas possíveis desse ponto ótimo. E as emendas podem ser o veículo formal dessa discórdia, assim como o meio a partir do qual os acordos são efetivados.

A resposta efetiva sobre o teor das emendas depende da análise específica da tramitação das proposições, o que pode ser feito principalmente por meio de dados qualitativos e/ou de algum indicador indireto (número de emendas, quantidade de artigos alterados, tamanho da norma).

Sem desmerecer a possibilidade de elas expressarem conflito e derrota eventual da agenda da coalizão (o que é perfeitamente possível), as emendas, por si só, não são tomadas por grande parte da literatura (e pela tese) como indicadoras de preferências contrariadas. E, sim, como parte das negociações para a formulação da maioria necessária à sua aprovação, a partir da qual o Legislativo (a coalizão governista, especialmente) contribui com a produção da legislação e obtém ganhos com o resultado.

A segunda perspectiva trata especificamente das MPs. Ela pondera que a mudança trazida pela EC 32/2001 (notadamente a impossibilidade de reedição) alterou a dinâmica do emendamento e aumentou os custos de barganha.

No desenho institucional anterior havia menos estímulo à transformação em PLV, pois os ajustes entre as preferências (notadamente aqueles presentes intracoalizão) podiam ser realizados diretamente pelo Executivo, ao reeditar uma MP com alterações, como argumentam Amorim Neto; Tafner (2002).

No pós-EC, sem esse recurso estratégico e com um prazo determinado para que o parlamento delibere a respeito da norma, esses ajustes passaram a ser realizados por meio de emendas – o que abre espaço, também, para a tentativa de produzir alterações que se afastam da preferência original, pois não controladas diretamente pelo Executivo.

Figueiredo (2008b, p. 45) argumenta que muitas dessas emendas "[...] podem ser decorrentes de demandas do próprio Executivo à sua base, uma vez que ele próprio não pode alterar uma MP por meio de reedição".

De forma que o cenário pós-EC se tornou mais instável, mais disputado e com mais possibilidades de participação do Legislativo (o que só se acirrou após 2012, quando o funcionamento da comissão mista se tornou imperativo), convergindo para a expectativa de que mais MPs passassem a serem transformadas em PLV.

Na síntese de Cunha (2011, p. 14), "[...] as modificações realizadas em 2001, por meio de EC32, alteraram a dinâmica do 'jogo' das MPs e geraram novos incentivos para que os congressistas tentassem interferir na agenda iniciada pelo Poder Executivo por meio de um processo de emendamento"[20].

Estudos que compararam os períodos pré e pós-EC confirmaram essa expectativa, como apontado no Capítulo 2. Abramovay (2010, p. 79-80) verificou que 54,8% das MPs se tornaram PLV no período 2001-2008, quando eram 20,6% entre 1995-2001. O número médio de emendas propostas também se modificou significativamente: eram 13,2, tendo passado a 43,2 (ABRAMOVAY, 2010, p. 83). E 52% das MPs aprovadas o foram sob a forma de PLV – o que também atesta o alto índice de aproveitamento das alterações propostas (tomando a MP como unidade, e não a quantidade de emendas propostas).

---

[20] Como foi apontado em outra oportunidade, apesar de concordar com o teor da assertiva, não se considera adequado associar o emendamento ao verbo "interferir" ou ao substantivo 'interferência".

O artigo de Figueiredo (2008b, p. 44) mostra que o percentual de PLV foi 40,4 no período Sarney-Collor-Itamar (1988-1993) e caiu para 21,7% no governo FHC até 2001, quando a prática de reedições se intensificou – índice muito semelhante ao identificado por Abramovay (2010)[21]. Ele cresceu significativamente no pós-EC, atingindo 34,3% no restante do governo FHC e 61,9% em Lula I[22].

Conforme Cunha (2011, p. 19), cujo estudo abarca as MPs de 2001 a 2010, 56,58% foram transformadas em PLV[23] e, desses, 82,6% foram aprovados pelo Congresso Nacional. Logo, 46,3% das MPs aprovadas o foram sob a forma de PLV.

Como se percebe, o recorte temporal avança dois anos em comparação a Abramovay (2010) e o índice cresce quase dois pontos percentuais – indicando que, no período, progressivamente, mais MPs se tornam PLV (54,8% a 56,58%).

Contudo, o índice de aprovação aponta o recuo das MPs convertidas em lei com emendas (52% a 46,3%). Na tese de Oliveira (2019, p. 246), relativa ao período pós-EC 32/2001 até 2015, metade das MPs convertidas em lei o foram como PLV.

Na investigação de Melo (2016, p. 132), que exclui as MPs orçamentárias e não pondera a mudança institucional produzida pela EC 32/2001, o índice de emendamento é de 39,5% no período 1995-2014.

Para utilizar a assertiva de Cunha (2011), pode-se dizer que o percentual de MPs aprovadas como PLV é um indicador de que "o poder delegado ao Presidente de editar MPs é monitorado pelo Congresso Nacional", corroborando-o como a nova forma do "alarme de incêndio" proposto por Amorim Neto e Tafner (2002) do pós-EC 32/2001, ou seja, desempenhando papel análogo ao da reedição com alteração do pré-EC[24].

---

[21] O estudo de Figueiredo e Limongi (1997, p. 150), que abarca as MPs desde a criação até 1995, traz percentual maior de MPs transformadas em PLV (36,1%): no governo Sarney foram 36%; Collor, 59%; Itamar, 27,4%; e em FHC I - Ano 1, 12,5%. Se o critério for as MPs aprovadas como PLV, a relação se intensifica: 46,1% no total, sendo 40,2% (Sarney), 68,6% (Collor), 35,8% (Itamar), e 66,7% (FHC I – Ano 1). As diferenças entre esses dados e os de Abramovay (2010) indicam que, no governo FHC (com início da tendência em Itamar) passou a ocorrer menos PLVs - muito provavelmente acompanhando a intensificação das reedições de MPs.

[22] Quem alcança evidência diversa é Da Ros (2008a, p. 156), o que o leva a afirmar que não houve um incremento significativo do emendamento de MPs no pós-EC. Segundo ele, entre 1989-1994, o índice de MPs aprovadas com alteração era de 50,9%, e, entre 2001-2006, 52,7%. Um aspecto que impacta decisivamente no resultado alcançado é o recorte temporal escolhido (não inclusão do período 1995-2001).

[23] Os dados apresentados pelo autor em outro momento do trabalho (288 PLV e 514 MPs) indicam um índice ligeiramente diferente – 56,03% (CUNHA, 2011, p. 81).

[24] O autor testa outras hipóteses, não abordadas pela tese: (1) se relatores da Câmara dos Deputados levam vantagem na apresentação e aprovação; (2) se PLVs relatados por parlamentares da base do governo têm mais probabilidade de aprovação; (3) se aumenta a probabilidade de um PLV ser aprovado no Congresso Nacional quando o Presidente da Câmara se encontra mais sintonizado com as

Ferreira (2019, p. 71) analisa o governo Dilma e alcança um número revelador: ao excluir as MPs orçamentárias, identifica que 91% das aprovadas em Dilma I foram transformadas em PLV, quadro que atingiu 100% em Dilma II. Na soma dos dois períodos da presidenta, apenas oito MPs (ou 7%) foram aprovadas sem nenhuma alteração. O quadro poderia ser ainda mais drástico, pois duas dessas oito chegaram a tramitar como PLV, mas acabaram aprovadas em sua forma original.

E os dados levantados pela tese corroboram os achados dessa literatura. Esta pesquisa não compara o efeito da EC 32/2001, mas atesta que, no período 2003-2018, houve crescimento contínuo do percentual de PLV dentre as MPs aprovadas. De igual modo, confirma a aceleração dessa trajetória no pós-2012, quando as comissões mistas passam efetivamente operar: no período 2003-2012, o índice de PLVs era de 66,5%; tendo atingido de 2013 a 2018, a média de 86,5%.

Há, ainda, estudos que abordam aspectos não observados pela tese, como o de Ferreira (2019), que busca dimensionar de modo mais preciso as alterações produzidas pelo Congresso nas MPs originais. A autora não mede o quanto as emendas incorporadas afastaram ou não o texto final da ordem de preferências do governo; mas, sim, qual poder contribuiu mais para a forma que ele assumiu ao ser aprovado (e enviado à apreciação presidencial).

Ela replicou a metodologia adotada por Freitas (2013), que foi comentada no Capítulo 1; ou seja, contabilizou os dispositivos (a menor unidade legal possível) de cada MP que foram alterados por meio de emenda, classificando-os em aditivos, supressivos e modificativos (excluindo os meramente redacionais). A amostra se fixou nos 74 PLVs não orçamentários que sofreram veto, correspondentes a 69% dos enviados à sanção.

O resultado indica que a versão final da norma convertida em lei (já considerando os eventuais vetos presidenciais e as derrubadas desses vetos) no governo Dilma I tem a participação de 45% do Legislativo no conjunto dos dispositivos e, em Dilma II, de 57%.

A participação do parlamento em MPs foi bastante expressiva, ao menos nos dois mandatos analisados; a ponto de ser majoritária em Dilma II, o que demonstra

---

preferências do Executivo e sua maioria; (4) se a aprovação do PLV está relacionada à posição de liderança de seu relator no Congresso; e (5) se há um viés na distribuição temática dos PLVs, bem como na sua aprovação, sendo maiores as probabilidades de apresentação e aprovação temáticas que rendam maiores benefícios aos congressistas.

“[...] que o Legislativo não só buscou ativamente alterar as MPs editadas por Dilma, como também conseguiu com que grande parte de seus dispositivos fosse inseridos nas leis oriundas desses decretos” (FERREIRA, 2019, p. 93).

O resultado é convergente com aqueles obtidos por Santos (2010, p. 42), cujo enfoque não se restringe as emendas às MPs, apontando em 59,4% as alterações em propostas originárias do Executivo transformadas em lei. Para o autor, “[...] há um espaço significativo para a participação do Legislativo no processo decisório, ou seja, que à maioria legislativa é garantida a condição de dar seu *input* sobre as políticas aprovadas” (SANTOS, 2010, p. 28) – o que o leva a afirmar a existência da agenda compartilhada, seguindo os passos de Figueiredo e Limongi.

A constatação também reforça a já comentada imprecisão de medir sucesso ou dominância levando em conta exclusivamente o proponente. Como o mesmo autor pondera e houve referência anterior na tese, “cientes das vantagens comparativas do Executivo para legislar [...] a base aliada pode optar racionalmente por legislar *via* Executivo, ‘transferindo’ a autoria de projetos de iniciativa de parlamentares ou de partidos para este órgão” (SANTOS, 2010, p. 32).

Ressalva-se que as constatações de Ferreira (2019) também mostram que a participação do parlamento na definição do texto final aprovado cresceu durante o governo Dilma.

No estudo de Freitas (2013, p. 92), alusivo a uma amostra de MPs não orçamentárias vetadas do período pós-EC 32/2001 a 2010[25], a contribuição do Legislativo era de 39,2%. A autora ainda verificou que 81,5% das emendas eram aditivas, ou seja, agregaram conteúdo à MP – índice bastante superior ao verificado em PLs e PLPs (63,1% e 54,2%, respectivamente) (FREITAS, 2013, p. 105).

Essas análises e comparações desenvolvias nesta seção demonstraram o aumento dos PLVs, assim como a preponderância de Lula I e II e de seu governo no que tange aos melhores resultados, com proporcionalmente menos MPs transformadas em PLV.

As subseções seguintes se dedicam aos comparativos da variável em tela – Emendas – com os outros dados da tese, a começar com as MPs orçamentárias.

---

[25] O estudo inclui também PL e PLP, em recorte temporal mais amplo (1995-2010), mas aqui são destacadas apenas as MPs e o respectivo período de análise.

5.3.1 Variável Emendas com a exclusão das MPs orçamentárias

Os dados, subtraindo-se as MPs orçamentárias, são:

Tabela 5.41 – MPs orçamentárias aprovadas, conforme a transformação ou não PLV durante a tramitação por ano, mandato e governo (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Governo-Ano/PLV		N			%	
		Com PLV	Sem PLV	Total	Com PLV	Sem PLV
Lula I	1	2	3	**5**	40,0	60,0
	2	1	8	**9**	11,1	88,9
	3	6	10	**16**	37,5	62,5
	4	4	22	**26**	15,4	84,6
Subtotal		*13*	*43*	***56***	*23,2*	*76,8*
Lula II	1	3	14	**17**	17,6	82,4
	2	1	3	**4**	25,-	75,0
	3	0	5	**5**	-	100,0
	4	0	6	**6**	-	100,0
Subtotal		*4*	*28*	***32***	*12,5*	*87,5*
Governo Lula		**17**	**71**	**88**	**19,3**	**80,7**
Dilma I	1	2	2	**4**	50,0	50,0
	2	1	6	**7**	14,3	85,7
	3	2	4	**6**	33,7	66,7
	4	0	1	**1**	-	100,0
Subtotal		*5*	*13*	***18***	*27,8*	*72,2*
Dilma II	1	3	2	**5**	60,0	40,0
	2	0	3	**3**	-	100,0
Subtotal		*3*	*5*	***8***	*37,5*	*62,5*
Governo Dilma		**8**	**18**	**26**	**30,8**	**69,2**
Temer	1	0	2	**2**	-	100,0
	2	0	0	**0**	-	-
	3	1	0	**1**	100,0	-
Governo Temer		**1**	**2**	**3**	**33,3**	**66,7**
Total		**26**	**91**	**117**	**22,2**	**77,8**

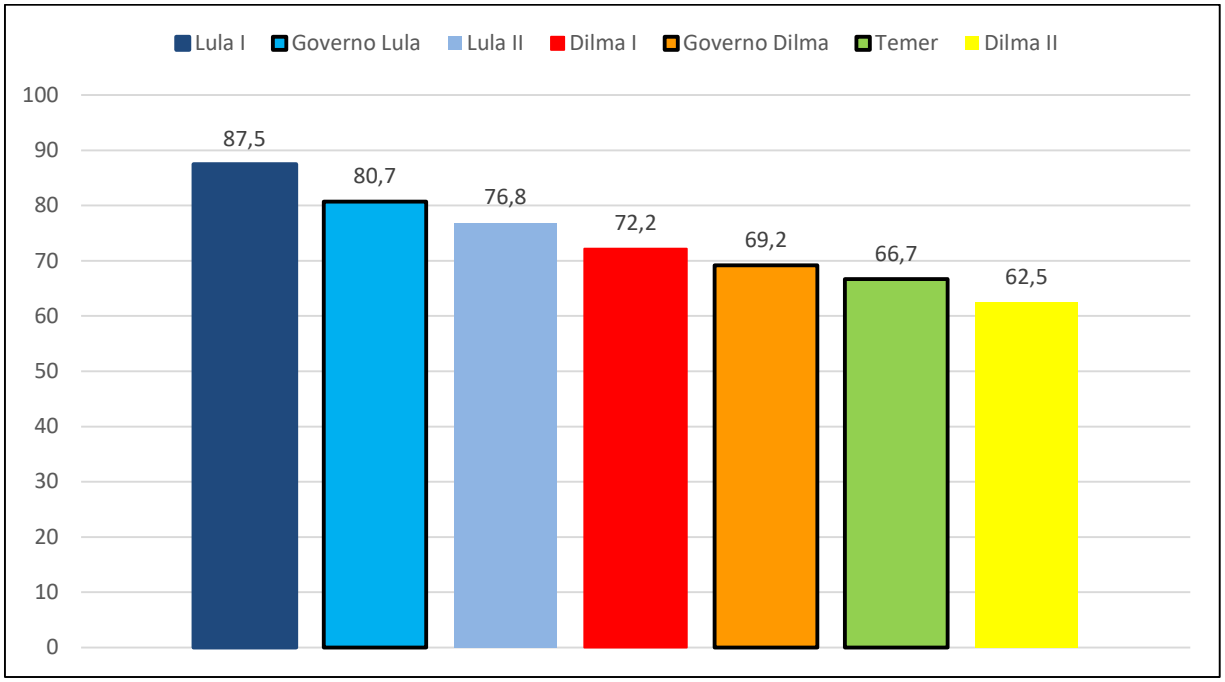
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 86 e 120); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL; PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

As informações mais comparáveis da tabela acima são aquelas em percentual. Elas mostram que, no período, 77,8% das MPs orçamentárias aprovadas (lembra-se que há 33 MPs ou 22% que não foram aprovadas) não receberam emendas, ou seja, não se tornaram PLV e mantiveram o texto original.

O índice se mantém alto e garante a maioria absoluta para a aprovação dessas MPs que não receberam emenda em todos os governos, mandatos e anos, com exceção de Dilma I – Ano 1 e Dilma II – Ano 1, com 50% e 40%, respectivamente; além de Temer – Ano 2, no qual nenhuma MP orçamentária foi aprovada nessa condição.

Temer alcançou dois terços de suas MPs orçamentárias aprovadas sem receber emendas (não foram muitas em termos quantitativos, apenas três, especialmente em comparação com os demais mandatos) – o que o coloca como o penúltimo mandato nesse quesito. Depois, figuram Lula II (88%), Lula I (76,8%), Dilma I (72,2%), e, finalmente, Dilma II (62,5%). Os índices dos governos Lula e Dilma ficam entre os mandatos de cada um.

O gráfico abaixo permite uma visão geral do período.



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 86 e 120); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL, SENADO FEDERAL

Gráfico 5.22 – MPs orçamentárias aprovadas sem receberem emenda durante a tramitação, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Os dados também demonstram que as MPs orçamentárias atingem índices de aprovação, sem sofrer modificações, mais elevados do que as MPs em geral – que corrobora o que a literatura tem afirmado. A tabela abaixo justapõe as duas informações para evidenciar esse fato.

Tabela 5.42 – Percentual de MPs orçamentárias e gerais aprovadas sem receberem emenda durante a tramitação por mandato e governo (Brasil, 2003-2018)

Mandato-Governo/MPs	Orçamentárias	Geral
Lula I	76,8	37,8
Lula II	87,5	34,9
Governo Lula	*80,7*	*36,6*
Dilma I	72,2	18,5
Dilma II	62,5	13,3
Governo Dilma	*69,2*	*17,0*
Governo Temer	*66,7*	*10,7*
Geral	**77,8**	**28,0**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 86 e 120); LIMONGI; FIGUEIREDO (2003, p. 271); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL, SENADO FEDERAL

Observa-se pelos dados que, em período algum, houve mais MPs orçamentárias que receberam emendas em comparação às MPs em geral; e que as diferenças são notórias. Considerando a média, apenas 28% das MPs em geral não foram transformadas em PLV durante a tramitação. Nas MPs orçamentárias, isso se verificou em 77,8% dos casos, ou seja, aproximadamente três vezes mais.

Entre os governos, esse contraste se mantém: as MPs orçamentárias foram sem emendas em 80,7% em Lula, seguido por 69,2% em Dilma, e 66,7% em Temer. As MPs em geral estiveram na mesma situação: 36,6%, 17% e 10,7%, respectivamente.

O cenário não se altera se a análise for por mandato. Lula I registra 76,8% e 37,8%, em cada tipo; e Lula II, 87,5% e 34,9%. Já Dilma I, anota 72,2% e 18,5%, respectivamente nas MPs orçamentárias e geral; e Dilma II, 62,5% e 13,3%. Os dados relativos à Temer foram apresentados no parágrafo anterior.

Por derradeiro nessa questão, informa-se que das 26 MPs orçamentárias que receberam emendas, sete foram aprovadas conforme o texto original, ou seja, essas alterações não foram acatadas. Foram cinco em Lula I; uma em Lula II (seis casos, portanto, no governo Lula); e um em Dilma I. Em outros termos: foram aprovadas como PLV 19 dessas iniciativas (16,2%); enquanto 98 foram chanceladas conforme haviam sido editadas pelo presidente (83,8%).

5.3.2 Comparativo da variável Emendas com a Temática das MPs

A variável Emendas será analisada conjuntamente com a variável Temática, seguindo o mesmo padrão adotado anteriormente. Assim, são apresentados, primeiramente, os dados das MPs com emendas em número absoluto e percentual,

com análises e gráfico respectivo; após o mesmo ocorre com as MPs sem emendas. E, finalmente, é feito comparativo das temáticas de MPs com e sem PLV.

Tabela 5.43 – Temática das MPs aprovadas que se tornaram PLV durante a tramitação por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	32	20	14	6	21	**93**
Social	30	16	19	11	19	**95**
Econômica	64	54	55	19	27	**219**
Jurídica	9	7	0	3	8	**27**
Total	**135**	**97**	**88**	**39**	**75**	**434**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 5.44 – Temática das MPs aprovadas que se tornaram PLV durante a tramitação por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	23,7	20,6	15,9	15,4	28,0	**21,4**
Social	22,2	16,5	21,6	28,2	25,3	**21,9**
Econômica	47,4	55,7	62,5	48,7	36,0	**50,5**
Jurídica	6,7	7,2	-	7,7	10,7	**6,2**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Das 434 MPs aprovadas transformadas em PLV, a maioria é da temática Econômica (219 ou 50,5%), seguida pela temática Social (95 ou 21,9%), Administrativa (93 ou 21,4%) e, finalmente, Jurídica (27 ou 6,2%).

Esses dados são convergentes com aqueles obtidos por Cunha (2011, p. 109). No período 2001-2010, ao analisar 288 PLVs, ele identificou 48,6% de ordem econômica, 20,8% administrativa, 29,2% social e 1,4% de outros.

Conforme dados precedentes, a temática que mais se fez presente em todas as MPs publicadas de 2003 a 2018 foi a Econômica, seguida da Administrativa, Social e Jurídica. Então, não há surpresa no que tange às temáticas Econômica e Jurídica; mas sim na Social, que recebeu mais resistência pelo Congresso do que a Administrativa.

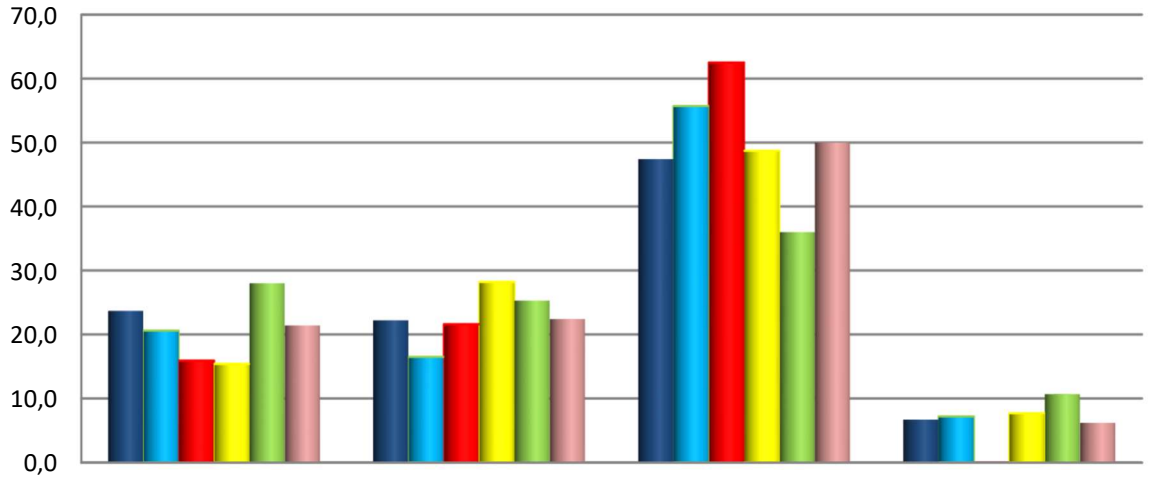
Quanto aos mandatos em particular e percentualmente, na temática Administrativa, Temer foi que mais apresentou MPs que se tornaram PLV (com 28%), seguido por Lula I (23,7%), Lula II (20,6%), Dilma I (15,9%), e Dilma II (15,4%) – a média dos cinco mandatos no tema Administrativo (21,4%) foi superada por Temer e Lula I.

Quanto à Social, o ordenamento é: Dilma II (28,2%), seguido por Temer (25,3%), Lula I (22,2%), Dilma I (21,6%), e Lula II (16,5%) – os mandatos superiores à média (21,9%) foram os três primeiros.

Na temática Econômica, Dilma I teve mais MPs convertidas em PLVs (62,5%), seguido por Lula II (55,7%), Dilma II (48,7%), Lula I (47,4%), e Temer (36%) – os dois primeiros mandatos apresentaram dados acima da média (50%).

E, no que se refere à temática Jurídica, Temer foi o que obteve mais MPs aprovadas como PLV (10,7%), seguido por Dilma II (7,7%), Lula II (7,2%), e Lula I (6,7%). Não houve aprovação de MPs nessa temática em Dilma I, que foi o único mandato não superior à média (6,2%) – aliás, fez a média baixar devido a não ter aprovação nesse item.

O gráfico que segue apresenta esses dados em percentual:



	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica
Lula I	23,7	22,2	47,4	6,7
Lula II	20,6	16,5	55,7	7,2
Dilma I	15,9	21,6	62,5	0,0
Dilma II	15,4	28,2	48,7	7,7
Temer	28,0	25,3	36,0	10,7
Média	21,4	22,4	50,0	6,2

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.23 – Temática das MPs que se tornaram PLV durante a tramitação por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Na temática Administrativa, Temer se destaca dos demais, apresentando mais MPs que foram transformadas em PLV durante a apreciação, com quase 30%. O

resultado é compreensível, pois foi ele que obteve mais MPs aprovadas com esse tema, considerando todas as MPs publicadas. O menor percentual na temática Administrativa é de Dilma II, não ultrapassando 20%, que é constante em relação à Dilma I. Lula II obteve uma queda significativa em relação à Lula I.

Na seara Social, há certo equilíbrio de percentuais de MPs transformadas em PLV ao longo da tramitação, com Dilma II liderando (cerca de 30%); e Lula II como único mandato com percentual inferior a 20%.

No tema Econômico, Dilma I é o único mandato que ultrapassa o patamar de 60%; ao passo que Temer apresenta o menor índice (cerca de 35%). Observa-se, nessa temática, que, de Lula I a Dilma I, há um acréscimo de MPs transformadas em PLV; mas, de Dilma I a Temer, uma queda constante – fazendo com que as barras desses cinco mandatos se apresentem em estilo piramidal.

Quanto ao tema Jurídico, há uma constância em quatro mandatos apresentando entre 7% e 10%, aproximadamente, de aprovação de MPs que receberam emendas; exceto Dilma I que não apresentou MPs transformadas em PLV nesse tema.

Tabela 5.45 – Temática das MPs aprovadas que se tornaram PLV durante a tramitação por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/ Governo	**N**				**%**			
	Lula	**Dilma**	**Temer**	**Total**	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**
Administrativa	52	20	21	**93**	22,4	15,7	55,6	**21,4**
Social	46	30	19	**95**	19,8	23,6	11,1	**21,9**
Econômica	118	74	27	**219**	50,9	58,3	22,2	**50,5**
Jurídica	16	3	8	**27**	6,9	2,4	11,1	**6,2**
Total	**232**	**127**	**75**	**434**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Considerando os governos, em termos percentuais, Lula obteve mais MPs aprovadas que tramitaram como PLV na temática Econômica, seguida pela Administrativa, Social e Jurídica. Dilma apresentou mais na temática Econômica, mas seguida pela Social, Administrativa e Jurídica. E Temer apresentou mais na Administrativa, seguida pela Econômica, e, por fim, pelas temáticas Social e Jurídica, que quedaram empatadas.

Tendo sido comparados os dados sobre as MPs transformadas em PLV com a variável Temática, passa-se a tratar das MPs aprovadas que não se tornaram PLV nesse mesmo enfoque.

Tabela 5.46 – Temática das MPs aprovadas que não se tornaram PLV durante a tramitação por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	17	7	6	0	5	**35**
Social	7	4	0	0	1	**12**
Econômica	54	39	14	6	2	**115**
Jurídica	4	2	0	0	1	**7**
Total	**82**	**52**	**20**	**6**	**9**	**169**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 5.47 – Temática das MPs aprovadas que não se tornaram PLV durante a tramitação por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	20,7	13,5	30,0	-	55,6	**20,7**
Social	8,5	7,7	-	-	11,1	**7,1**
Econômica	65,9	75,0	70,0	100,0	22,2	**68,1**
Jurídica	4,9	3,8	-	-	11,1	**4,1**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

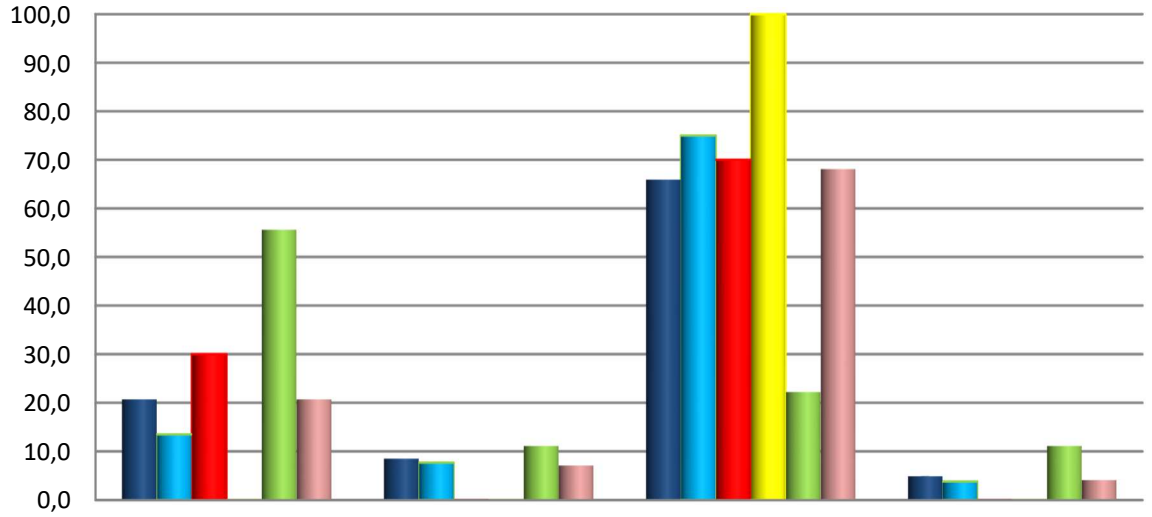
Das 169 MPs que foram aprovadas na forma original, ou seja, não foram transformadas em PLV, a maioria é de temática Econômica (115 ou 68,1%), seguida pela temática Administrativa (35 ou 20,7%), Social (12 ou 7,1%), e, por último, Jurídica (7 ou 4,1%).

Em relação à temática Administrativa, Temer lidera (55,6%), seguido por Dilma I (30%), Lula I (20,7%), e Lula II (13,5%) – todas as MPs dessa temática apresentadas por Dilma II foram transformadas em PLV. Os dois primeiros mandatos ultrapassam a média.

Sobre a temática Social, o mandato de Temer lidera (11,1%), seguido por Lula I (8,5%), e, por fim, Lula II (7,7%) – Dilma não apresenta incidência de dados. Todos os percentuais dos três mandatos classificados foram superiores à média.

Na temática Econômica, Dilma II obteve mais MPs não transformadas em PLV (100%), seguido por Lula II (75%), Dilma I (70%), Lula I (65,9%), e, finalmente, Temer (22,2%). Os três primeiros mandatos superaram a média.

E, quanto à temática Jurídica, Temer lidera (com 11,1%), seguido por Lula I (4,9%) e Lula II (3,8%). Dilma I e II não apresentam ocorrência de dados nesse quesito. Temer e Lula I superaram a média.



	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica
Lula I	20,7	8,5	65,9	4,9
Lula II	13,5	7,7	75,0	3,8
Dilma I	30,0	0,0	70,0	0,0
Dilma II	0,0	0,0	100,0	0,0
Temer	55,6	11,1	22,2	11,1
Média	20,7	7,1	68,1	4,1

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.24 – Temática das MPs aprovadas que não se tornaram PLV durante a tramitação por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Na temática Administrativa se destaca, então, Temer com menos MPs não transformadas em PLV (mais de 50%); Dilma I apresenta 30%, enquanto Lula II e I estão entre 10 e 20%, aproximadamente. Na seara Social, Lula I e II apresentam percentuais abaixo de 10%, Temer, um pouco acima desse patamar.

No tema Econômico é Dilma II que se eleva consideravelmente (100%), no que se refere à MPs aprovadas sem emendas, seguido por Lula II (75%), Dilma I (70%), Lula I (65%, aproximadamente), e, por fim, Temer (cerca de 20%).

No tema Jurídico, Temer é o único mandato cujo dado é superior a 10%, Lula II e I entre 4% e 8%, respectivamente. Dilma I e II não apresentaram MPs aprovadas com emendas nessa temática.

Tabela 5.48 – Temática das MPs aprovadas que não se tornaram PLV durante a tramitação por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/ Governo	N				%			
	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Administrativa	24	6	5	**35**	17,9	23,1	55,6	**20,7**
Social	11	0	1	**12**	8,2	-	11,1	**7,1**
Econômica	93	20	2	**115**	69,4	76,9	22,2	**68,1**
Jurídica	6	0	1	**7**	4,5	-	11,1	**4,1**
Total	**134**	**26**	**9**	**169**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tendo em vista os governos, considerando os percentuais, Lula apresentou mais MPs sem PLVs na temática Econômica, seguida pela Administrativa, Social e Jurídica. Dilma, igualmente, na temática Econômica, seguida pela Administrativa, sendo que não apresentou dados nos temas Social e Jurídico). Os comentários de Temer são idênticos aos que foi expresso anteriormente sobre o seu mandato.

É possível, ainda, fazer comparativo entre as temáticas das MPs com e sem PLV de todo o período de análise (2003 a 2018):

Tabela 5.49 – Temática das MPs aprovadas que se tornaram e não se tornaram PLV durante a tramitação, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Temática/Emendas	N			%	
	Com PLV	Sem PLV	Total	Com PLV	Sem PLV
Administrativa	93	35	**128**	72,7	27,3
Social	95	12	**107**	88,8	11,2
Econômica	219	115	**334**	65,6	34,4
Jurídica	27	7	**34**	79,4	20,6
Total	**434**	**169**	**603**	**72,0**	**28,0**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

O que chama a atenção é o alto percentual de MPs que receberam emendas na temática Social – quase 90%. Há tendência do Congresso em promover (ou tentar promover) mais alterações nas MPs desse tema, no qual o índice de aprovação sem PLVs foi de apenas 11%, aproximadamente.

Na seara Jurídica, quase 80% das MPs foram aprovadas como PLV. Na temática Administrativa, cerca de 73%. O tema Econômico é o que menos sofre resistência do Congresso, com 65%, aproximadamente, das MPs aprovadas com emendas (o menor percentual das quatro temáticas), isso em decorrência das MPs orçamentárias, como demonstrado na subseção anterior.

5.3.3 Comparativo da variável Emendas com a Relevância das MPs

Nesta subseção será apresentado o cruzamento entre as variáveis Emendas (com e sem PLVs) e Relevância. Os dados são:

Tabela 5.50 – Relevância das MPs aprovadas que se tornaram e não se tornaram PLV durante a tramitação por mandato, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Relevância/ Emendas		N			%	
		Com PLV	Sem PLV	Total	Com PLV	Sem PLV
Lula I	Alta	24	6	**30**	80,0	20,0
	Média	44	8	**52**	84,6	15,4
	Baixa	67	68	**135**	49,6	50,4
Lula II	Alta	29	0	**29**	100,0	-
	Média	33	8	**41**	80,5	19,5
	Baixa	35	44	**79**	44,3	55,7
Dilma I	Alta	29	0	**29**	100,0	-
	Média	32	3	**35**	91,4	8,6
	Baixa	27	17	**44**	61,4	38,6
Dilma II	Alta	20	1	**21**	95,2	4,8
	Média	10	0	**10**	100,0	-
	Baixa	9	5	**14**	64,3	35,7
Temer	Alta	19	0	**19**	100,0	-
	Média	26	0	**26**	100,0	-
	Baixa	30	9	**39**	76,9	23,1
Total		**434**	**169**	**603**	**72,0**	**28,0**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Em Lula I: das 30 MPs aprovadas de relevância alta, 24 receberam emendas ao longo da tramitação (80%), e seis não (20%); das 52 de relevância média, 44 foram emendadas pelo parlamento (84,6%), e oito não (15,4%); das 135 de relevância baixa, 67 foram transformadas durante a passagem pelo Congresso (49,6%), e 68, não (50,4%).

Em Lula II: das 29 MPs aprovadas de relevância alta, todas receberam emendas enquanto tramitavam (100%); das 41 de relevância média, 33 se tornaram PLV durante a passagem pelo parlamento (80,5%), e oito não (19,5%); das 79 de relevância baixa, 35 se tornaram PLV (44,3%), e 44, não (55,7%).

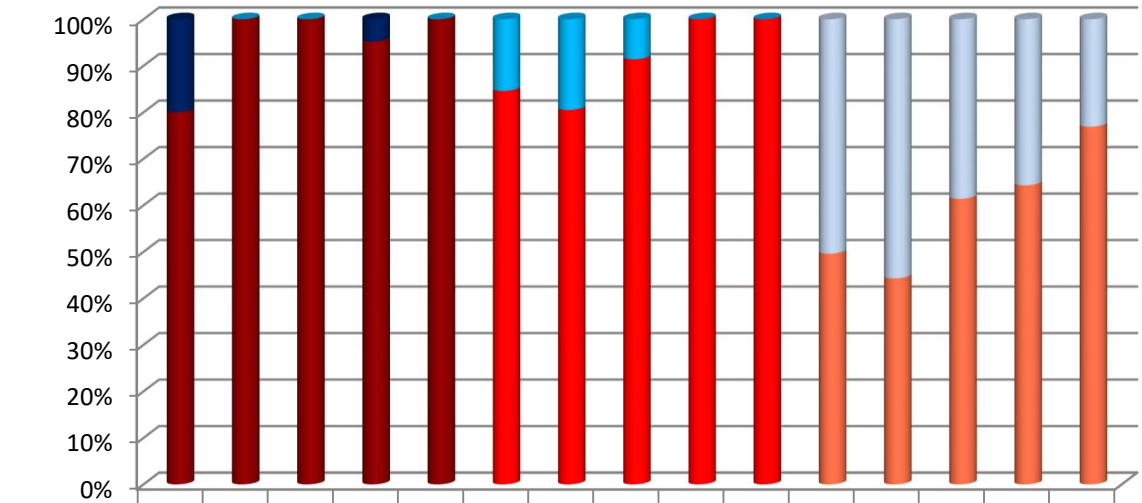
Em Dilma I: das 29 MPs aprovadas de relevância alta, todas foram transformadas em PLV durante a tramitação (100%); das 35 de relevância média, 32 foram aprovadas tendo recebido emendas em algum momento da análise pelo parlamento (91,4%), e três não (8,6%); das 44 de relevância baixa, 27 foram

consagradas em PLV ao longo da deliberação parlamentar (61,4%), e 17, não (38,6%).

Em Dilma II: das 21 MPs aprovadas de relevância alta, 20 foram receberam alguma emenda (95,2%), e uma, não (4,8%); das 10 de relevância média, todas se tornaram PLV durante a tramitação (100%); das 14 de relevância baixa, 10 receberam emenda enquanto estiveram no Congresso Nacional (64,3%), e cinco, não (35,7%).

Em Temer I: das 19 MPs aprovadas de relevância alta e das 26 de relevância média, todas foram emendadas ao longo da tramitação (100%); das 39 de relevância baixa, 30 se tornaram PLV durante a apreciação parlamentar (76,9%), e nove, não (23,1%).

O gráfico que segue, com a ilustração dos dados em percentual, permite comparativos:



	LI Alta	LII Alta	DI Alta	DII Alta	T Alta	LI Média	LII Média	DI Média	DII Média	T Média	LI Baixa	LII Baixa	DI Baixa	DII Baixa	T Baixa
Sem PLV	20,0	0,0	0,0	4,8	0,0	15,4	19,5	8,6	0,0	0,0	50,4	55,7	38,6	35,7	23,1
Com PLV	80,0	100,	100,	95,2	100,	84,6	80,5	91,4	100,	100,	49,6	44,3	61,4	64,3	76,9

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.25 – Relevância das MPs aprovadas que se tornaram e não se tornaram PLV durante a tramitação por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima demonstra o percentual de MPs aprovadas que se tornaram PLV durante a passagem pelo parlamento (em vermelho) e sem PLV (em azul), em cada mandato e em ordem sequencial dos mandatos (de Lula I a Temer), conforme a

relevância das MPs – alta (cores em tons mais forte), média (tons medianos) e baixa (cores em tons mais fracos).

Considerando a relevância alta: em três mandatos (Lula II, Dilma I e Temer) todas as MPs foram aprovadas tendo tramitado como PLV (100%), seguidos por Dilma II (com aproximadamente 95%), e, por fim, Lula I (80%).

Quanto à relevância média: em dois mandatos (Dilma II e Temer) todas as MPs aprovadas tinham se tornado PLV ao longo da tramitação (100%), seguidos por Dilma I (cerca de 90%), Lula I (85%) e, por fim, Lula II (80%).

Assim, percebe-se uma tendência nos cinco mandatos: quanto mais importantes ou relevantes forem as MPs, mais elas estão propensas a sofrerem alterações, transformando-as em PLV durante a passagem pelo parlamento.

O critério para configurar a relevância da MP contribui para esse resultado, pois aquelas que não recebem emendas são classificadas como de baixa.

Porém, é de se esperar que as MPs classificadas como relevantes ocupem um lugar destacado na agenda do governo e, por isso, também atraiam o interesse dos parlamentares e sejam mais propícias a que haja divergências nas preferências sobre o que deve ser deliberado.

E que, ao inverso, as consideradas de baixa relevância sejam aquelas que versam sobre questões mais corriqueiras da agenda governamental e, de igual forma, sejam razoavelmente indiferentes para os parlamentares, de modo que eles não se preocupam em alterar as iniciativas.

Pequenos desvios são encontrados em Lula I e Dilma II, períodos em que o percentual de MPs que haviam recebido emendas de relevância média foi superior aos de alta (em Lula I, com 80% e 84,6%; em Dilma, com 95,2% e 100%, respectivamente). Mas, as MPs de relevância baixa sempre obtiveram percentual de conversão em PLVs durante a tramitação inferior às de alta e média – o que se confirma a tendência apontada.

Tabela 5.51 – Relevância das MPs aprovadas que se tornaram e não se tornaram PLV durante a tramitação por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Relevância/ Emendas		N			%	
		Com PLV	Sem PLV	Total	Com PLV	Sem PLV
Lula	Alta	53	6	**59**	89,8	10,2
	Média	77	16	**93**	82,8	17,2
	Baixa	102	112	**214**	47,7	52,3
Dilma	Alta	49	1	**50**	98,0	2,0
	Média	42	3	**45**	93,3	6,8
	Baixa	36	22	**58**	62,1	37,9
Temer	Alta	19	0	**19**	100,0	-
	Média	26	0	**26**	100,0	-
	Baixa	30	9	**39**	76,9	23,1
Total		**434**	**169**	**603**	**72,0**	**28,0**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Em relação ao cruzamento considerando os três governos, percentualmente, Lula, e Dilma apresentam mais MPs que receberam emendas nas de relevância alta, seguida pela média e baixa. No entanto, no caso de Temer, houve alterações: as com PLVs, restaram empatadas as de relevância alta e média, seguida pela baixa; e as sem PLV, em primeiro e único lugar, as de relevância baixa, pois os dados quantitativos nas demais relevâncias são zerados.

Concluindo essa análise comparativa entre as variáveis Emendas e Relevância, segue a compilação de todos os anos analisados, em número absoluto e percentual.

Tabela 5.52 – Relevância das MPs aprovadas que se tornaram e não se tornaram PLV durante a tramitação, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Relevância/ Emendas	N			%	
	Com PLV	Sem PLV	Total	Com PLV	Sem PLV
Alta	121	7	128	94,5	5,5
Média	145	19	164	88,4	11,6
Baixa	168	143	311	54,1	45,9
Total	**434**	**169**	**603**	**72,0**	**28,0**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL.
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Considerando todos os anos de análise da tese (2003 a 2018) compilados: das 128 MPs aprovadas de relevância alta, 121 foram transformadas em PLV (94,5%); e sete, não (5,5%).

Das 164 MPs de relevância média, 145 receberam emendas (88,4%); e 19, não (11,6%). E das 311 MPs de relevância baixa, 168 receberam emendas (54,1%); e 143, não (45,9%).

Fazendo um comparativo (em percentual) entre os três graus de relevância, a maior quantidade de MPs aprovadas que se tornaram PLV está nas de relevância alta – o que se justifica já que as MPs mais importantes devem receber mais atenção e interesse dos parlamentares.

A próxima subseção fecha as análises da variável Emendas, trazendo o cruzamento com o Tempo (de tramitação).

5.3.4 Comparativo da variável Emendas com o Tempo das MPs

Nesta subseção, a variável Emendas é analisada conjuntamente com a variável Tempo, conforme sua classificação (Frações de Tempo 1 a 3). São apresentados, em primeiro lugar, os dados das MPs com emendas em número absoluto e percentual, com análises e gráfico; após o mesmo é feito com as MPs sem emendas. E, finalmente, realiza-se o comparativo do Tempo das MPs aprovadas com e sem PLV.

Tabela 5.53 – Fração de Tempo das MPs aprovadas que receberam emenda por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	31	4	3	2	4	**44**
61 a 90 dias	49	23	13	4	6	**95**
91 a 120 dias	55	70	72	33	65	**295**
Total	**135**	**97**	**88**	**39**	**75**	**434**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 5.54 – Fração de Tempo das MPs aprovadas que receberam emenda por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	23,0	4,1	3,3	5,1	5,3	**10,1**
61 a 90 dias	36,3	23,7	14,9	10,2	8,0	**21,9**
91 a 120 dias	40,7	72,2	81,8	84,7	86,7	**68,0**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

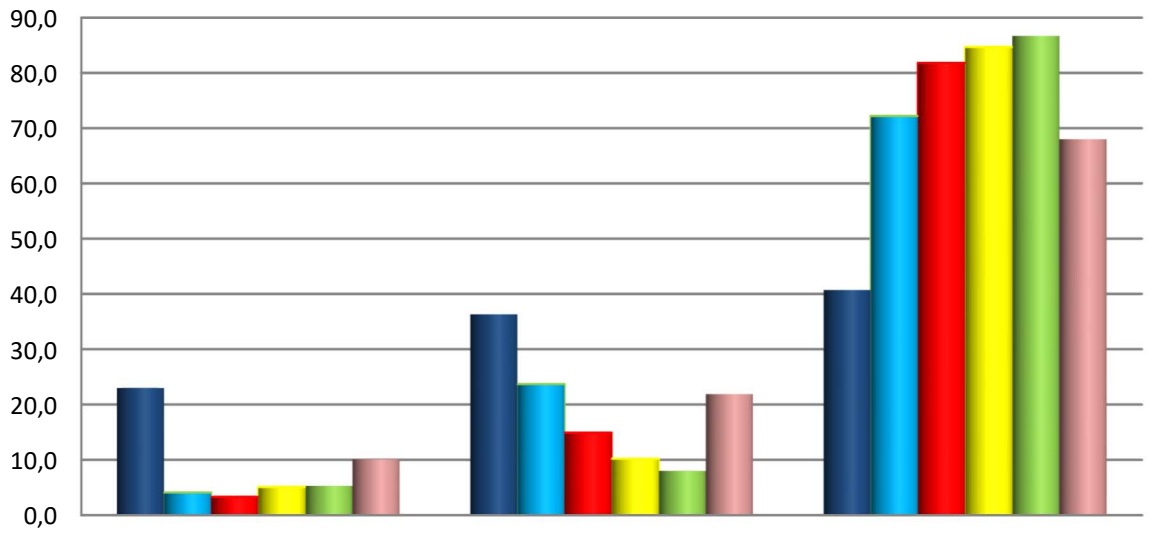
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Das 434 MPs aprovadas que se tornaram PLV, a maioria na Fração de Tempo 3 (295 ou 68%), seguida pela Fração 2 (95 ou 21,9%) e Fração 1 (44 ou 10,1%).

Quanto aos mandatos em particular, na Fração de Tempo 1, Lula I se destaca (23%), seguido Temer (5,3%), Dilma II (5,1%), Lula II (4,1%), e, por fim, Dilma I (3,3%) – somente Lula I teve percentual acima da média.

Na Fração 2, Lula I apresenta mais MPs transformadas em PLV durante a passagem pelo parlamento (40,7%), seguido por Lula II (23,7%), Dilma I (14,9%), Temer (8%), e, por fim, Dilma II (10,2%) – somente os dois mandatos de Lula apresentam percentual acima da média.

Na Fração 3, Temer apresenta mais MPs aprovadas que receberam emendas (86,7%), seguido por Dilma II (84,7%), Dilma I (81,8%), Lula II (72,2%), e Lula I (40,7%) – quatro mandatos superaram a média, exceto Lula I.



	Até 60 dias	61 - 90 dias	91 - 120 dias
Lula I	23,0	36,3	40,7
Lula II	4,1	23,7	72,2
Dilma I	3,3	14,9	81,8
Dilma II	5,1	10,2	84,7
Temer	5,3	8,0	86,7
Média	10,1	21,9	68,0

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.26 – Fração de Tempo das MPs aprovadas que receberam emenda por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Analisando o gráfico, na Fração de Tempo 1, o único que ultrapassa 20% é Lula I; os demais quatro mandatos se posicionam entre 2% a 6%, aproximadamente – formando, esses últimos quatro mandatos, uma linha constante.

Na Fração 2, o único mandato que ultrapassa 30% é Lula I; apenas Lula II ultrapassa 20%; os demais três mandatos ficam entre 8% e 15%, aproximadamente – formando, os cinco mandatos, uma constante decrescente.

Finalmente, na Fração 3, três mandatos ultrapassam 80% (Dilma I e II e Temer); Lula II ultrapassa o de 70%; e, por fim, Lula I fica abaixo de 50% – formando, os cinco mandatos, uma constante crescente.

Em relação ao Tempo, conforme suas frações, de MPs aprovadas sem se tornarem PLV, tem-se:

Tabela 5.55 – Fração de Tempo das MPs aprovadas que não se tornaram PLV por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	25	4	2	1	0	**32**
61 a 90 dias	29	26	4	1	3	**63**
91 a 120 dias	28	22	14	4	6	**74**
Total	**82**	**52**	**20**	**6**	**9**	**169**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 5.56 – Fração de Tempo das MPs aprovadas que não se tornaram PLV por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	30,5	7,7	10,0	16,7	-	**18,9**
61 a 90 dias	35,4	50,0	20,0	16,7	33,3	**37,3**
91 a 120 dias	34,1	42,3	70,0	66,6	66,7	**43,8**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

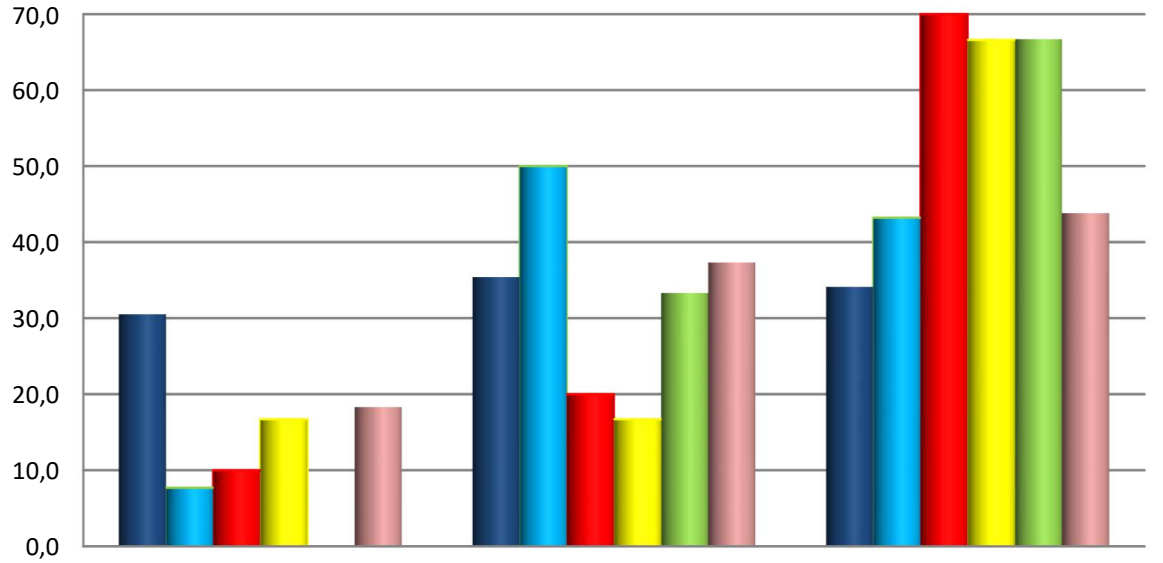
Com base nos dados, verifica-se que cerca de 40% das MPs aprovadas sem emendas tramitaram na Fração de Tempo 3 (74 ou 43,8%), seguida pela Fração 2 (63 ou 37,3%), e Fração 1 (32 ou 18,9%).

Na Fração 1, Lula I tem o maior percentual de MPs não convertidas em PLV (30,5%), seguido por Dilma II (16,7%), Dilma I (10%), e Lula II (7,7%), pois Temer não apresentou MPs nesse quesito – Lula I é o único mandato que fica acima da média.

Na Fração 2, se destaca Lula II com 50% de MPs que foram aprovadas sem PLV, seguido por Lula I (35,4%), Temer (33,3%), Dilma I (20%), e Dilma II (16,7%) – somente o primeiro mandato ficou acima da média.

Dilma I foi o mandato que mais apresentou MPs aprovadas sem sofrer alterações que tramitaram na Fração de Tempo 3 (70%), seguido por Temer (66,7%),

Dilma II (66,6%), Lula II (42,3%), e Lula I (34,1%) – três mandatos superaram a média (Dilma I e II e Temer).



	Até 60 dias	61 - 90 dias	91 - 120 dias
Lula I	30,5	35,4	34,1
Lula II	7,7	50,0	43,2
Dilma I	10,0	20,0	70,0
Dilma II	16,7	16,7	66,6
Temer	0,0	33,3	66,7
Média	18,3	37,3	43,8

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 5.27 – Fração de Tempo das MPs aprovadas sem PLVs por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Na Fração de Tempo 1, o único que ultrapassa o percentual de 30% é Lula I; Dilma I e II permanecem na casa dos 10 a 20%; e Lula II abaixo de 10%.

Na Fração 2, o único mandato que atinge o percentual de 50% é Lula II; dois mandatos ficam na casa dos 30% (Lula I e Temer); e os demais dois mandatos (Dilma I e II) apresentam percentual aproximado de 15%.

Finalmente, na Fração 3, o único mandato que atinge o percentual de 70% é Dilma I; Dilma II e Temer ficam na casa dos 60%; Lula II, na casa dos 40%; e Lula I na casa dos 30%. Observa-se, nessa Fração, tendência de crescimento no percentual de MPs aprovadas como PLV de Lula I a Temer; sendo que Dilma II e Temer apresenta discreta queda, mas que permaneceu constante em alto patamar.

Tendo sido considerados os dados dos mandatos das MPs aprovadas com e sem PLV, a tabela abaixo as apresenta por governo, em número absoluto e percentual.

Tabela 5.57 – Fração de Tempo das MPs aprovadas que receberam e não receberam emendas por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Tempo/ Emendas		**N**			**%**		
		Com PLV	**Sem PLV**	**Total**	**Com PLV**	**Sem PLV**	**Total**
Lula	Até 60 dias	35	29	**64**	15,1	21,7	**17,5**
	61 a 90 dias	72	55	**127**	31,0	41,0	**34,7**
	91 a 120 dias	125	50	**175**	53,9	37,3	**47,8**
Dilma	Até 60 dias	5	3	**8**	3,9	11,5	**5,2**
	61 a 90 dias	17	5	**22**	13,4	19,2	**14,4**
	91 a 120 dias	105	18	**123**	82,7	69,3	**80,4**
Temer	Até 60 dias	4	0	**4**	5,3	-	**4,8**
	61 a 90 dias	6	3	**9**	8,0	33,3	**10,7**
	91 a 120 dias	65	6	**71**	86,7	66,7	**84,5**
Total		**434**	**169**	**603**	**72,0**	**28,0**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Tendo em vista os governos, em Lula o maior percentual de MPs que receberam emendas deu-se nas que tramitaram na Fração de Tempo 3, seguida pela Fração 2-1. O mesmo ocorreu com Dilma e Temer.

No caso das MPs aprovadas sem PLVs, o maior percentual em Lula foi daquelas que tramitaram na Fração de Tempo 2, seguida pela Fração 3 e 1. Em Dilma, o maior percentual foi na Fração de Tempo 3, seguida pela Fração 2 e1. Temer também apresenta o maior percentual de MPs aprovadas em sua forma original nessa Fração de Tempo 3, seguida pela Fração 2.

É possível, ainda, fazer comparativo entre o tempo de tramitação das MPs (conforme suas frações de classificação) aprovadas com e sem PLVs de todo o período de análise (2003 a 2018):

Tabela 5.58 – Fração de Tempo das MPs aprovadas que receberam e não receberam emendas, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Tempo/Emendas	N			%	
	Com PLV	Sem PLV	Total	Com PLV	Sem PLV
Até 60 dias	44	32	**76**	57,9	42,1
61 a 90 dias	95	63	**158**	60,1	39,9
91 a 120 dias	295	74	**369**	79,9	20,1
Total	**434**	**169**	**603**	**72,0**	**28,0**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 120); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Com base nos dados, o percentual de aprovação de MPs com PLVs na Fração de Tempo 3 foi de quase 80%. É compreensível que mais MPs que tramitaram em mais tempo apresentem mais PLV, pois a tendência é que, uma vez transformadas em PLV, as MPs tornam-se alvo de maiores debates, divergências e discussões parlamentares. Na Fração de Tempo 2, cerca de 60% das MPs foram aprovadas como PLV. Na Fração 1, isso ocorreu em cerca de 58% dos casos.

Finalmente, apresentados os dados sobre as MPs aprovadas com e sem PLV na sua tramitação no Congresso (variável Emendas), com os comparativos devidos (variáveis Temática, Relevância e Tempo), a próxima seção se dedica às contribuições para o trabalho dos resultados das três variáveis apresentadas neste capítulo.

5.4 Contribuição dos resultados das variáveis Resultado, Tempo e Emendas ao trabalho de pesquisa

Neste capítulo foram efetuadas comparações das MPs apresentadas nos mandatos analisados no que se refere à Resultado, Tempo e Emendas, cumprindo assim (e parcialmente), o segundo objetivo específico do trabalho.

Os resultados das análises dessas três variáveis viabilizaram a confirmação ou não de algumas hipóteses da tese, conforme quadros que seguem, com respectivas explicações:

Mandato/ Resultado	V1-C (Resultado), conforme as hipóteses específicas *(ordem crescente)*	V1-C (Resultado), conforme os dados *(ordem crescente)*	Hipóteses específicas confirmadas
Lula I	2	1	Não
Lula II	3	2	Não
Dilma I	4	4	Sim
Dilma II	5	3	Não
Temer	1	5	Não

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5.3 – Esquematização da V1-C (Resultado), conforme as hipóteses específicas os resultados

Conforme o quadro acima, as hipóteses previam que o mandato que mais aprovaria MPs seria o de Temer (em termos percentuais), seguido por Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II. Os dados apresentaram os seguintes resultados: Lula I, seguido por Lula II, Dilma II, Dilma I e, finalmente, Temer. Então, houve confirmação apenas em Dilma I (que ficou em quarto lugar), os demais mandatos inverteram as posições entre si.

Mandato/ Resultado	V2-C (Tempo), conforme as hipóteses específicas *(ordem crescente)*	V2-C (Tempo), conforme os dados *(ordem crescente)*	Hipóteses específicas confirmadas
Lula I	2	1	Não
Lula II	3	2	Não
Dilma I	4	4	Sim
Dilma II	5	3	Não
Temer	1	5	Não

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5.4 – Esquematização da V2-C (Tempo), conforme as hipóteses específicas e resultados

As hipóteses que se referiam à variável Tempo informavam que Temer teria MPs aprovadas em menos dias de tramitação, seguido por Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II. Os dados apresentaram que Lula I obteve menos tempo médio para aprovação de MPs, seguido por Lula II, Dilma II, Dilma I e Temer. Novamente os resultados somente confirmaram uma colocação – a de Dilma I, em quarto lugar.

Mandato/ Resultado	V3-C (Emendas), conforme as hipóteses específicas *(ordem crescente)*	V3-C (Emendas), conforme os dados *(ordem crescente)*	Hipóteses específicas confirmadas
Lula I	2	1	Não
Lula II	3	2	Não
Dilma I	4	3	Não
Dilma II	5	4	Não
Temer	1	5	Não

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5.5 – Esquematização da V3-C (Emendas), conforme as hipóteses específicas e os resultados

As hipóteses relacionadas à variável Emendas também informavam que Temer teria menor quantidade, seguido por Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II. Os dados se apresentaram da seguinte forma: Lula I apresentou menos MPs transformadas em PLV, seguido por Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer. Portanto não se confirmou nenhuma colocação dos mandatos, todos tiveram alteração entre hipótese e resultado.

Assim, por meio dos resultados deste capítulo, foi possível responder às primeiras três hipóteses específicas. Seguem as referidas hipóteses e os respectivos resultados:

Hipótese específica nº 1: Dentre os mandatos em análise, Temer foi o que obteve índices mais favoráveis, com mais aprovações, ocorridas em menos tempo de tramitação e com menos alterações nas MPs publicadas. Resultado: *não confirmada, pois foi Lula I que obteve mais aprovação nas MPs que publicou, as quais tramitaram em menos tempo e registraram-se menos alterações.*

Hipótese específica nº 2: Dilma II foi o mandato que apresentou, em termos relativos, índices menos expressivos no que se refere à interação político-estratégica entre a Presidência e o Congresso, com menos aprovações, mais tempo de tramitação e mais emendas. Resultado: *não confirmada, pois Temer obteve maior percentual de MPs menos aprovadas, que tramitaram em mais tempo e com mais alterações.*

Hipótese específica nº 3: Os mandatos de Lula apresentaram resultados medianos entre os de Dilma e o de Temer. Resultado: *não confirmada, pois os dois mandatos de Lula ficaram nas duas primeiras posições em todas as três variáveis.*

* * * * *

O quinto capítulo apresentou os resultados das variáveis Resultado, Tempo e Emendas. Os resultados atenderam (parcialmente) ao segundo objetivo específico da tese, pois efetuou a comparação das MPs apresentadas nos mandatos de Lula a Temer em relação às variáveis citadas.

Em relação às três variáveis estudadas neste capítulo, Lula I apresentou os melhores resultados, seguido pelo seu segundo mandato; e Temer, os piores. Dilma I e II oscilaram entre os terceiro e quarto lugares.

O próximo capítulo analisará as últimas três variáveis do trabalho: Decisão, Tipo de Veto (variáveis presidenciais) e Deliberação sobre o veto (variável do Congresso). Os dados serão apresentados, assim como se deu até aqui (em mandatos, governos e anos), e os cruzamentos das variáveis através das duas categorias da tese – mandato e governo.

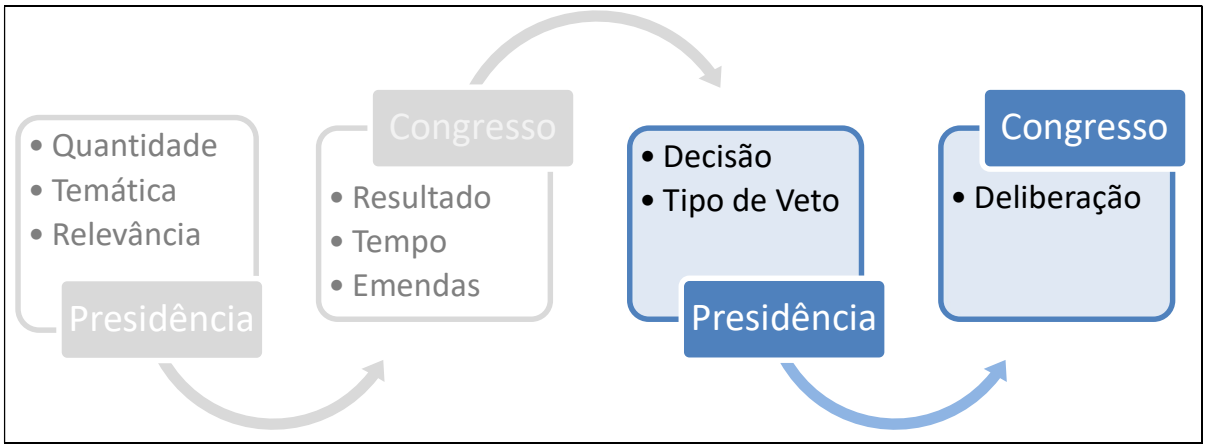
Capítulo 6
Variáveis Decisão, Tipo de Veto e Deliberação

O capítulo anterior apresentou os dados em relação às variáveis Resultado, Tempo e Emendas. Ele informou que o mandato que Lula I obteve mais aprovação de MPs, assim como foi nesse mandato que elas tramitaram em menos tempo e apresentaram menos emendas.

O capítulo sexto apresenta as últimas três variáveis da tese: Decisão, Tipo de Veto e Deliberação. As duas primeiras variáveis se relacionam com a Presidência; e a terceira, com o Congresso. Assim como nos capítulos precedentes, os dados e as análises são apresentados por mandato, governo e ano, bem como há comparativos com outras variáveis.

Este capítulo atende, parcialmente, ao segundo objetivo da tese que é comparar como as MPs foram apreciadas pelo Congresso nos cinco mandatos no que se refere à deliberação sobre eventuais vetos apostos; e contempla, totalmente, ao terceiro objetivo, que se resume em investigar a receptividade pela Presidência (Decisão sobre os PLVs e Tipo de Veto) das MPs alteradas após o trâmite no Congresso.

Ele se subdivide em quatro seções: (1) decisão; (2) tipo de veto; (3) deliberação sobre o veto; e (4) contribuições dos resultados ao trabalho de pesquisa. O fluxograma abaixo, que tem por base o trâmite das MPs, contém em destaque as variáveis que serão analisadas neste capítulo:



Fonte: Elaboração própria

Figura 6.1 – Fluxograma com destaque às variáveis analisadas no Capítulo 6

6.1 Variável 4-P: a Decisão sobre os PLVs

Como já foi informado, quando um PLV é aprovado pelo Congresso, ele é enviado ao presidente para apreciação. Frente à situação, o Chefe do Executivo pode tomar duas atitudes básicas: (1) sancioná-lo, ou seja, concordar com ele e formalizar a conversão em lei do que foi originalmente uma MP; (2) discordar do seu teor e vetá-lo, no todo ou em parte(s). É precisamente verificar a decisão tomada pela Presidência nesses casos que trata esta seção.

Ressalva-se que, do total da quantidade de MPs, nessa variável há um novo recorte, pois somente são analisadas aquelas aprovadas como PLVs. Elas totalizam 411 casos. Isso significa que a análise é efetuada em 53,6% de todas as MPs publicadas nos anos 2003 a 2018, pois 164 não foram aprovadas, 169 foram aprovadas sem se tornarem PLV (ou seja, na versão original) e 23 até chegaram a ser transformadas em PLV, mas acabaram aprovadas sem emendas (ou seja, na versão encaminhada pelo presidente) e, por isso, foram promulgadas pelo parlamento.

Considerando esses esclarecimentos, os dados assim se apresentam:

Tabela 6.1 – Decisão sobre os PLVs por mandato e governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Governo/	**N**			**%**	
Decisão	**Sanção**	**Veto**	**Total**	**Sanção**	**Veto**
Lula I	76	47	**123**	61,8	38,2
Lula II	35	57	**92**	38,0	62,0
Governo Lula	*111*	*104*	***215***	*51,6*	*48,4*
Dilma I	34	50	**84**	40,5	59,5
Dilma II	8	29	**37**	21,6	78,4
Governo Dilma	*42*	*79*	***121***	*34,7*	*65,3*
Governo Temer	*23*	*52*	***75***	*30,7*	*69,3*
Total	**176**	**235**	**411**	**42,8**	**57,2**

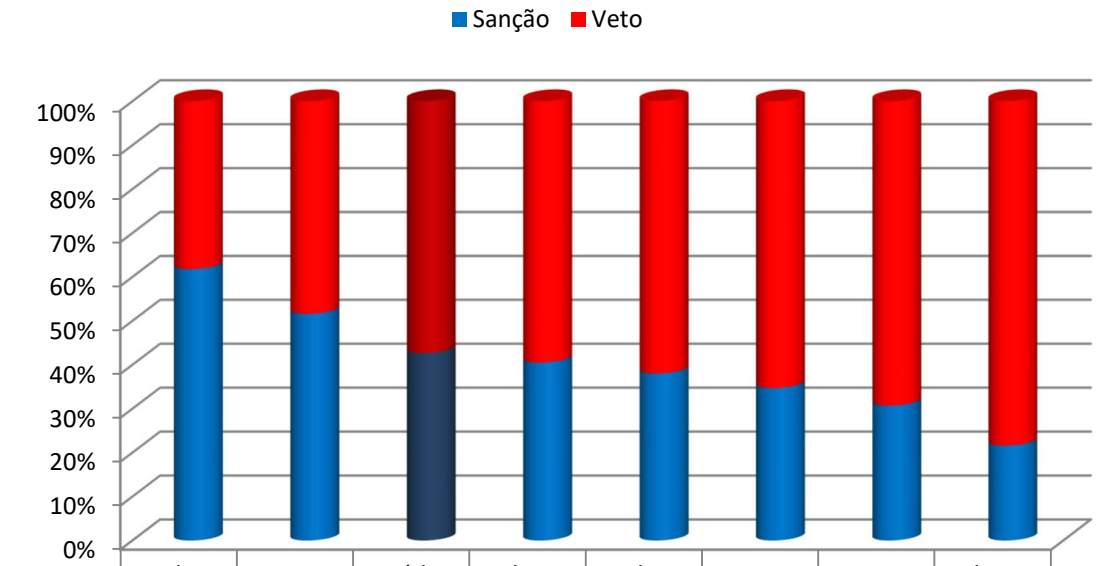
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Em Lula I, dos 123 PLVs, 76 (61,8%) foram sancionados. Em Lula II, dos 92, 35 (38%) o foram. Em Dilma I, dos 84, 34 (40,5%). Em Dilma II, dos 37, oito (21,6%). Em Temer, dos 75, 23 (30,7%). A média de todo o período foi de 42,8% de PLVs sancionados, mas a decisão preponderante foi vetar, com 57,2%.

Em relação ao governo Lula, dos 215 PLVs, 111 (51,6%) foram sancionados. No que tange ao governo Dilma, dos 121, 42 (34,7%) receberam sanção. Os dados do mandato de Temer coincidem com os de seu governo.

Mais uma vez, o transcurso dos governos registra a redução do indicador de preponderância do Executivo, ou seja, houve cada vez menos sanção (e concordância com a decisão do parlamento) e mais veto (discordância, ainda que parcial, com a deliberação do Congresso).

O gráfico que segue demonstra, em ordem crescente (percentual menor a maior), os PLVs que mais receberam sanção presidencial nos cinco mandatos e nos três governos, bem como apresenta a média do período de estudo.



	Lula I	Governo Lula	Média	Dilma I	Lula II	Governo Dilma	Governo Temer	Dilma II
Veto	38,2	48,4	57,4	59,5	62,0	65,3	69,3	78,4
Sanção	61,8	51,6	42,8	40,5	38,0	34,7	30,7	21,6

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.1 – Decisão sobre os PLVs por mandato e governo, em ordem crescente de recebimento de sanção, em percentual (Brasil, 2003-2018)

A diferença entre o melhor resultado (Lula I, 61,8%) e o pior resultado (Dilma II, 21,6%) foi significativa, de cerca de 40 pontos percentuais. Os únicos mandato e governo que superam a média são Lula I e Lula, respectivamente.

Tabela 6.2 – Decisão sobre os PLVs, por ano de mandato (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Ano/ Decisão		N			%	
		Sanção	Veto	Total	Sanção	Veto
Lula I	1	26	11	**37**	70,3	29,7
	2	28	19	**47**	59,6	40,4
	3	14	4	**18**	77,8	22,2
	4	8	13	**21**	38,1	61,9
Lula II	1	16	14	**30**	53,3	46,7
	2	6	20	**26**	23,1	76,9
	3	5	10	**15**	33,3	66,7
	4	8	13	**21**	38,1	61,9
Dilma I	1	16	8	**24**	66,7	33,3
	2	11	19	**30**	36,7	63,3
	3	4	15	**19**	21,1	78,9
	4	3	8	**11**	27,3	72,7
Dilma II	1	5	26	**31**	16,1	83,9
	2	3	3	**6**	50,0	50,0
Temer	1	6	20	**26**	23,1	76,9
	2	10	15	**25**	40,0	60,0
	3	7	17	**24**	29,2	70,8
Total		**176**	**235**	**411**	**42,8**	**57,2**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 142); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

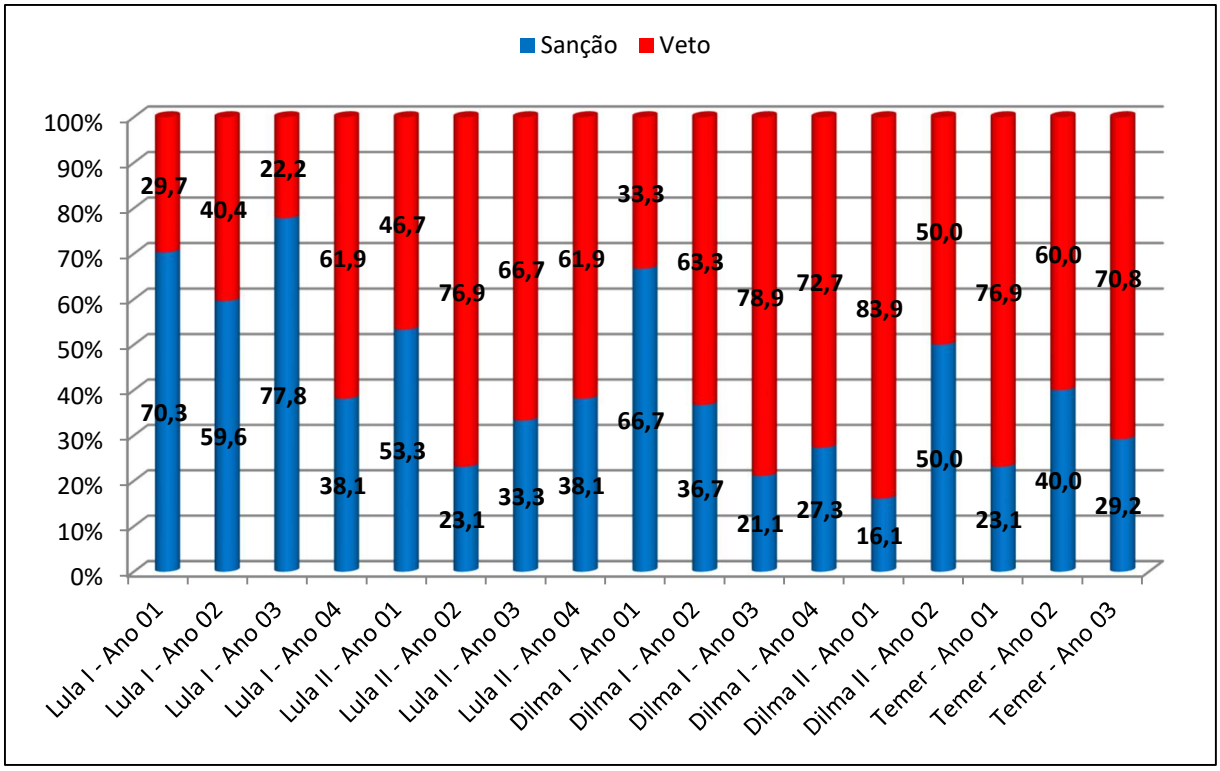
Em Lula I: no Ano 1, dos 37 PLVs, 26 (70,3%) foram sancionados; no Ano 2, dos 47, 28 (59,6%); no 3, dos 18, 14 (77,8%); e no 4, dos 21 PLVs, oito (38,1%) receberam sanção. Lula II: Ano 1, dos 30 PLVs, 16 (53,3%) foram sancionados; no Ano 2, dos 26, seis (23,1%); no 3, dos 15, cinco (33,3%); e no 4, dos 21, oito (38,1%) motivaram sanção.

Em Dilma I: Ano 1, dos 24 PLVs, 16 (66,7%) receberam sanção; no Ano 2, dos 30, 11 (36,7%); no 3, dos 19, quatro (21,1%); e no 4, dos 11, três (27,3%) não foram vetados. Dilma II: Ano 1, dos 31 PLVs, cinco (16,1%) receberam sanção; e no Ano 2, dos seis, três (50%).

E, finalmente, Temer: Ano 1, dos 26, seis (23,1%) foram sancionados; no Ano 2, dos 25, 10 (40%); e no 3, dos 24, quatro (29,2%) não receberam vetos.

Comparando os anos de mandato, o que teve melhor resultado foi Lula I – Ano 3, pois 77,8% dos PLVs receberam sanção presidencial. O pior resultado foi em Dilma II – Ano 1, quando apenas 16,1% dos PLVs foram sancionados.

Abaixo, segue o gráfico, ano a ano de cada mandato, que demonstra melhor os dados para fins comparativos:



Fonte: JACOBSEN (2016, p. 142); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.2 – Decisão sobre os PLVs, por ano de mandato (Brasil, 2003-2018)

Não há constância entre os anos nos quais houve mais ou menos sanção nos PLVs em cada mandato, pois Lula I apresentou o seu melhor resultado, com mais sanção, no Ano 3 (77,8%) e o pior resultado no 4 (38,1%). Lula II apresentou o seu melhor resultado no Ano 1 (53,3%) e o pior no 2 (23,1%).

Por sua vez, Dilma I apresentou o seu melhor resultado no Ano 1 (66,7%) e o pior no 3 (21,1%). Dilma II teve a melhor performance no 2 (50%) e a pior no 1 (16,1%). E, finalmente, Temer apresentou o seu melhor resultado no Ano 2 (40%) e o pior no 1 (23,1%).

Apesar de haver oscilações para mais ou para menos ao longo dos anos, a tendência é que menos PLVs receberam sanção presidencial na passagem do tempo, o que demonstra inconformidade, cada vez maior, por parte do presidente, com as alterações recebidas nas MPs que editou.

Em diálogo com outros estudos que abordaram a questão, reporta-se que o levantamento de Abramovay (2010, p. 81), relativo ao período 2001-2008, registra que 22% dos PLVs receberam veto, bem superior à marca do período 1995-2001, que era

de 10%. Quaisquer desses índices estão bem abaixo do observado pela tese, seja no período, seja em cada mandato ou governo, cujo piso é 38,2% em Lula I[1].

Os dados mobilizados por Cunha (2011), relativos ao período 2003-2010 são praticamente idênticos aos que a tese apresentou há pouco[2]. O autor identifica um aumento no percentual de PLVs vetados em Lula II na comparação com Lula I (58,8% e 37,5%, respectivamente), o que não corrobora a hipótese dele, que relacionava o maior tamanho da coalizão com menos quantidade de vetos. O sentido é o inverso do esperado:

> Seria natural de se esperar, no entanto, que o número de vetos fosse maior no primeiro governo Lula, quando havia uma maior dificuldade de coordenação política no interior do Congresso, mas o aumento do número de vetos ocorreu no segundo mandato de Lula, quando a coalizão governista se manteve mais estável (CUNHA, 2011, p. 95).

A análise de Ferreira (2019, p. 73-74), voltada aos PLVs dos dois mandatos de Dilma, registra o crescimento ocorrido ao longo desse período (2011-2016) e dele em comparação aos precedentes. Porém, os índices apresentados divergem: no que tange a Dilma I, a diferença não é expressiva – 62% PLVs vetados, segundo a autora; 59,5% na tese –, mas ela é significativa em Dilma II: 92% e 78,4%, respectivamente.

Em relação aos mandatos de Lula, não há distinção relevante. Essa diferença decorre da opção metodológica de Ferreira (2019) de não incluir os PLVs de tema orçamentário na análise.

Bedritichuk (2016, p. 103) traz uma informação ainda mais específica e que demonstra outra dimensão do crescimento na quantidade de vetos ao longo do período. Nos dois primeiros anos de Lula I, em média, houve 0,66 dispositivos vetados por MP. Nos dois anos seguintes, o índice subiu para 1,22.

Continua o autor que, nos dois primeiros anos de Dilma I, aumentou um pouco, tendo chegado a 1,36. Nos dois anos seguintes, coincidentes com o início da obrigatoriedade de análise das MPs por comissão mista, a média subiu vertiginosamente e atingiu 6,79 dispositivos vetados por MP.

---

[1] Ressalva-se que Abramovay (2010) calcula o veto sobre as MPs aprovadas, não sobre as que o foram como PLV e, portanto, aqueles que efetivamente poderiam receber veto, o que subestima o resultado. Conforme os dados disponibilizados por ele, houve 197 PLVs aprovados, dos quais 82 sofreram veto. Equiparando os procedimentos dele aos da tese, o índice de veto foi de 41,6% - abaixo aos aqui apresentados. E se a tese o calculasse como o autor fez, encontraria 39,1% (236 em 603 aprovações).

[2] O recorte temporal do estudo abarca o pós-EC 32/2001 até 2010, mas, para equacionar o universo, foi feito esse ajuste, o que é possível pois o autor apresenta as informações a cada ano do período.

Quando entra em questão a interpretação acerca dos vetos, Celina Pereira (2017, p. 43) expressa a visão mais tradicional, segundo a qual "[...] é medida extrema, de alto custo e possui potencial gerador de efeitos colaterais na relação entre os poderes", o que também é seguido por Oliveira (2019), que os vê como "fracasso da interação entre os poderes", como denomina uma seção de sua tese (a 3.4).

A visão de Freitas (2013, p. 145) contrasta com essas, pois considera que

> o veto não é expressão de um conflito inerente entre os Poderes, mas sim a forma como problemas pontuais são solucionados, problemas não resolvidos na proposta que sai do Legislativo. As justificativas de veto que o Executivo fornece, em sua grande maioria, fazem alusão a incoerências que restaram no texto. Ou fazem referência a gastos não previstos. Em última análise, vetos constituem os últimos ajustes em uma agenda que antes de ser conflituosa – como poderia se supor à primeira vista –, é na verdade compartilhada pelos membros da coalizão.

Oliveira (2019, p. 295) flexibiliza sua avaliação, apresentada acima, pois aponta que o veto também pode envolver a questão de constitucionalidade da versão aprovada no parlamento. Aliás, as justificativas possíveis ao veto são o "interesse público", de âmbito mais político e discricionário, e "inconstitucionalidade", mais propicias à decisão jurídica e que muitas vezes se impõe ao presidente[3].

Logo, a autora considera o veto um indicador impreciso desse conflito interpoderes. Em outro momento, ela ainda entende que determinados vetos podem ser fruto de combinação entre o Executivo e Legislativo e, portanto, não envolver discórdia, antes, pelo contrário – acordo (OLIVEIRA, 2019, p. 298)[4].

Fazendo um balanço das opiniões, pode-se destacar que, embora possa corresponder à discordância entre os poderes, a simples ocorrência do veto não deve ser considerada um indicador definitivo dessa situação. Obviamente, o esperado é que o veto não ocorra e, quando isso se verifica, aponta a existência de um estranhamento entre a decisão do parlamento e a preferência do presidente – e, por isso, a tese o registra.

---

[3] No levantamento da autora, 22 vetos do período 2003-2015 têm a inconstitucionalidade como única justificativa, 54 as duas razões, e 106, somente o "interesse público" (OLIVEIRA, 2019, p. 301).

[4] Um exemplo é narrado por Oliveira (2019, p. 315), cujo acordo figura explicitamente na justificativa do veto à originalmente MP 665/14: "a razão, baseada no interesse público expressa na mensagem presidencial seria que o veto faria parte de 'acordo realizado durante a tramitação da medida no Senado Federal, o que deixará a questão para ser analisada pelo Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, criado pelo Decreto nº 8.443, de 30 de abril de 2015".

Contudo, o juízo sobre o veto depende da avaliação de cada caso específico – e que vai além da sua ocorrência ou não e abrange apreciar as partes do PLV que ele incide –, pois, como aponta Freitas (2013), essas relações são mais complexas do que se supõe. A reforçar esse ponto, lembra-se que a autora verificou que alguns dos vetos recaem sobre o texto original, isto é, sobre a iniciativa do próprio presidente que não foi alterada pelo parlamento.

Feitas essas análises e comparações, que demonstraram uma preponderância de Lula I e II e de seu governo no que tange aos melhores resultados, com mais PLVs sancionados (proporcionalmente), a subseção que segue apresentará os dados com exclusão das MPs orçamentárias.

6.1.1 Variável Decisão com a exclusão das MPs orçamentárias

Como foi visto no capítulo anterior, houve relativamente poucos PLVs orçamentários (26 ou 22,2% do total dessas MPs). Porém, sete foram aprovados conforme o original, sem a aceitação definitiva das emendas propostas e, consequentemente, promulgados pelo próprio Congresso Nacional. Logo, em número absoluto, são 19 desses PLVs encaminhados à decisão presidencial.

Tabela 6.3 – Decisão sobre os PLVs orçamentários por mandato e governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Governo/		**N**			**%**
Decisão	**Sanção**	**Veto**	**Total**	**Sanção**	**Veto**
Lula I	6	2	**8**	75,0	25,0
Lula II	3	0	**3**	100,0	-
Governo Lula	*9*	*2*	***11***	*81,8*	*18,2*
Dilma I	4	0	**4**	100,0	-
Dilma II	2	1	**3**	66,7	33,3
Governo Dilma	*6*	*1*	***7***	*85,7*	*14,3*
Temer	*1*	*0*	***1***	*100,0*	*-*
Total	**16**	**3**	**19**	**84,2**	**15,8**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 86 e 142); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

As informações demonstram que os PLVs orçamentários receberam relativamente poucos vetos e foram amplamente sancionados: no cômputo geral, 84,2%, tendo atingido 100% de sanção em Lula II, Dilma I e Temer. Os governos Lula e Dilma estão bem próximos da média geral (81,8% e 87,5%, respectivamente), mas o mesmo não se pode dizer de Lula I (75%).

Quem mais se afasta desse parâmetro é Dilma II, com 66,7% de sanção. Contudo, em números absolutos se está falando de três decisões, das quais duas foram pela sanção e uma pelo veto.

Os resultados também demonstram que, em termos relativos, o presidente acata muito mais intensamente os PLVs em questões orçamentárias do que no geral. Afinal, 84,2% de sanção nas primeiras se defrontam com 42,8% no conjunto dos PLVs, ou seja, cerca de menos da metade.

Efetuados os comparativos pertinentes, a próxima subseção apresentará o cruzamento da variável Decisão (com ou sem sanção) acerca dos PLVs conforme a Temática.

6.1.2 Comparativo da variável Decisão com a Temática das MPs

A variável Decisão (sanção/veto) é analisada conjuntamente com a variável Temática. Assim, nesta subseção, são apresentados os dados dos PLVs com sanção em número absoluto e em percentual, com análises e gráficos respectivos, bem como o comparativo das temáticas dos PLVs (sanção/veto).

Salienta-se que o comparativo de PLVs vetados será efetuado quando da análise da próxima variável (Tipo de Veto), que as discrimina entre veto parcial e total – o objetivo é evitar redundâncias[5].

Os dados dos PLVs sancionados conforme cada Temática, são:

Tabela 6.4 – Temática dos PLVs com sanção por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	20	6	7	2	4	**39**
Social	16	7	11	3	8	**45**
Econômica	34	18	16	3	8	**79**
Jurídica	6	4	0	0	3	**13**
Total	**76**	**35**	**34**	**8**	**23**	**176**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

[5] Isso porque, do total de 235 PLVs vetados, somente dois PLVs (ambos no mandato de Temer) apresentaram veto total. Entendeu-se que os cruzamentos de PLVs vetados parcial e totalmente resultaria em dados parecidos e, na maioria dos mandatos, idênticos. Portanto, o comparativo das variáveis (Decisão, faceta veto, e Temática) será realizado com mais detalhes na Seção 6.2.

Tabela 6.5 – Temática dos PLVs com sanção por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	26,3	17,1	20,6	25,0	17,4	**22,2**
Social	21,0	20,0	32,4	37,5	34,8	**25,6**
Econômica	44,8	51,5	47,0	37,5	34,8	**44,8**
Jurídica	7,9	11,4	-	-	13,0	**7,4**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

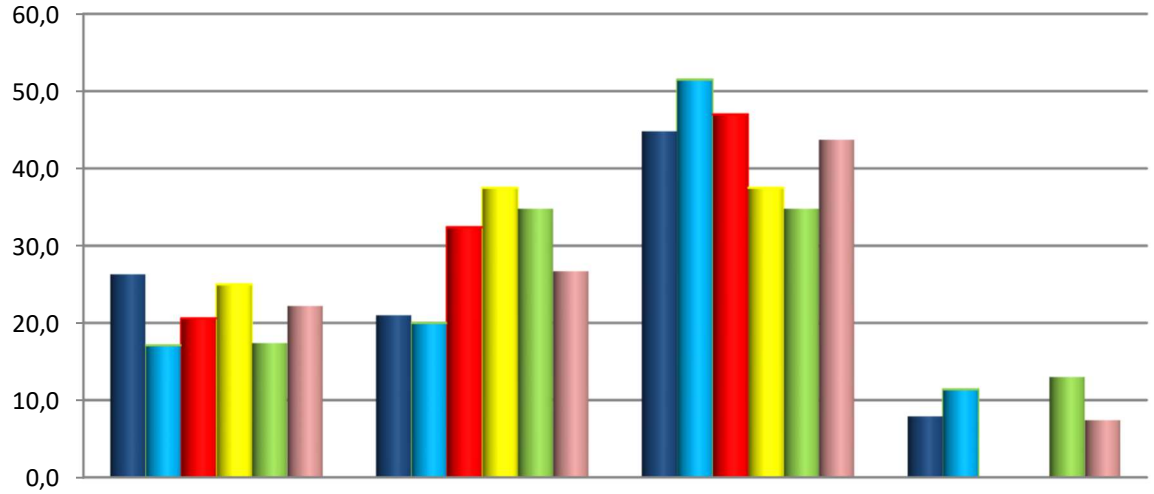
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Dos 176 PLVs sancionados, a maioria são temática Econômica (79 ou 44,8%), seguido pela Social (45 ou 25,6%), Administrativa (39 ou 22,2%) e, finalmente, Jurídica (13 ou 7,4%). Conforme dados anteriores, a temática que mais se fez presente de todas as MPs publicadas de 2003 a 2018 foi a Econômica, seguida da Administrativa, Social e a Jurídica.

Portanto, não há novidade quanto às temáticas Econômica e Jurídica (pois permanecem nas colocações originais), mas é preciso destacar que a temática Social recebeu menos resistência do presidente às alterações efetuadas pelo Congresso nas MPs, enquanto a temática Administrativa foi mais vetada.

Comparando os mandatos, em percentual, a temática Administrativa mais se fez presente em Lula I (26,3%), seguido por Dilma II (25%), Dilma I (20,6%), Temer (17,4%), e Lula II (17,1%). Quanto à Social, quem mais se destaca é Dilma II (37,5%), seguido por Temer (34,8%), Dilma I (32,4%), Lula I (21%), e Lula II (20%).

Na temática Econômica, a ordenação se modifica: Lula II apresentou mais sanções aos PLVs (51,5%), seguido por Dilma I (47%), Lula I (44,8%), Dilma II (37,5%), e Temer (34,8%). E, no que se refere à temática Jurídica, foi o mandato de Temer quem mais sancionou PLVs (13%), seguido por Lula II (11,4%), e Lula I (7,9%).



	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica
Lula I	26,3	21,0	44,8	7,9
Lula II	17,1	20,0	51,5	11,4
Dilma I	20,6	32,4	47,0	0,0
Dilma II	25,0	37,5	37,5	0,0
Temer	17,4	34,8	34,8	13,0
Média	22,2	26,7	43,7	7,4

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.3 – Temática dos PLVs com sanção por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Então, na temática Administrativa Lula I, Dilma I e II se destacam dos demais mandatos, seguidos por Lula I e Temer. Na Social preponderam Dilma II, I e Temer, seguidos por Lula I e II. No tema Econômico Lula II se projeta, seguido por Lula I, Dilma I, Dilma II e Temer. E, finalmente, no Jurídico, prevalece Temer, seguido por Lula II e Lula I.

Considerando os governos, conforme a tabela abaixo, percentualmente, a temática Econômica é a que mais apresenta sanção nos três governos. No caso de Temer, a temática Social tem também o mesmo percentual de PLVs sancionados. O tema Administrativo é o segundo em relação à Lula e terceiro em relação aos outros dois. A temática Jurídica é a última nos três governos.

Tabela 6.6 – Temática dos PLVs com sanção por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Governo	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Administrativa	26	9	4	**39**	23,4	21,4	17,4	**22,2**
Social	23	14	8	**45**	20,7	33,4	34,8	**25,5**
Econômica	52	19	8	**79**	46,9	45,2	34,8	**44,9**
Jurídica	10	0	3	**13**	9,0	-	13,0	**7,4**
Total	**111**	**42**	**23**	**176**	**100**	**100**	**100**	**100**

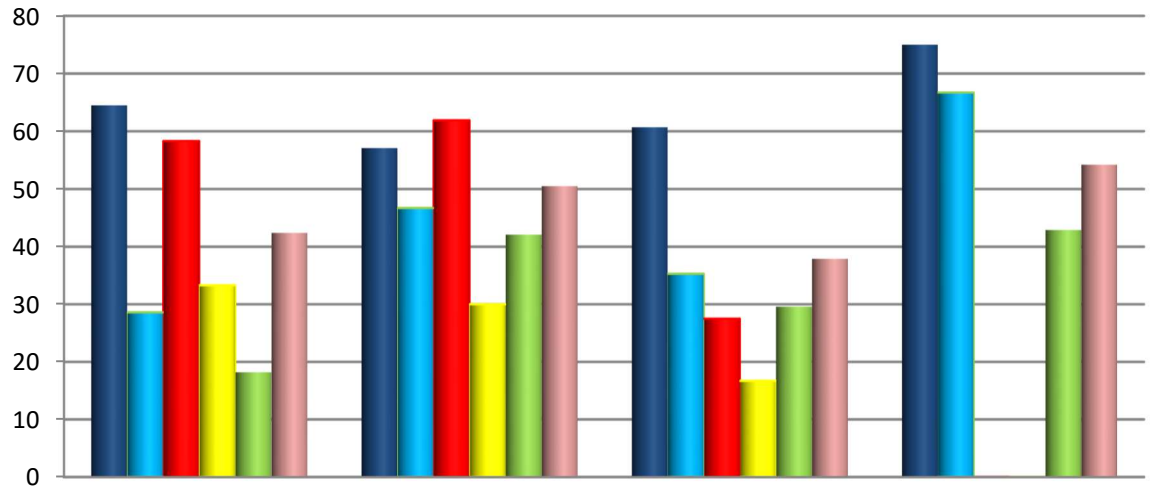
Fonte: JACOBSEN (2016, p. p. 82 e 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

No entanto, as análises acima foram realizadas considerando o número absoluto de PLVs sancionados, por mandato ou governo, conforme a Temática. Ocorre que há um desequilíbrio na quantidade de PLVs por tema encaminhados ao presidente, o que condiciona os resultados. Assim, pode-se equacionar tal diferença ao calcular o percentual de PLVs sancionados em cada tema, como apresenta a tabela a seguir, e respectivo gráfico.

Tabela 6.7 – PLVs com sanção por Temática conforme o mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	64,5	28,6	58,3	33,3	18,2	**42,4**
Social	57,1	46,7	61,9	30,0	42,1	**50,5**
Econômica	60,7	35,3	27,5	16,7	29,6	**37,9**
Jurídica	75,0	66,7	-	-	42,9	**54,2**
Total	**61,8**	**37,6**	**40,5**	**21,6**	**30,7**	**42,7**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL



	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica
Lula I	64,5	57,1	60,7	75
Lula II	28,6	46,7	35,3	66,7
Dilma I	58,3	61,9	27,5	0
Dilma II	33,3	30	16,7	0
Temer	18,2	42,1	29,6	42,9
Média	42,4	50,5	37,9	54,2

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.4 – PLVs com sanção por Temática conforme o mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Quando se observa o percentual de sanção de PLVs por tema se verificam cenários distintos entre os mandatos.

Em Lula I, a temática Jurídica é a que lidera (75%), seguida pela Administrativa (64,5%) e Econômica (60,7%). A proporcionalmente menos sancionada é a Social (57,1%). De qualquer modo, o patamar é elevado (61,8%), notadamente em comparação aos mandatos que se seguiram.

Em Lula II, novamente a temática Jurídica lidera (66,7%), mas a Social salta para o segundo lugar (46,7%), seguida pela Econômica, novamente em terceiro lugar (35,3%) e a Administrativa, que passa ao último posto (28,6%).

O cenário é outro em Dilma I: as sanções dos PLVs de ordem Social lideram (61,9%), seguidos de perto pela Administrativa (58,3%) e, bem distante, figuram Econômica (27,5%) e a Jurídica (sem PLV a ser apreciado).

Em Dilma II todos os percentuais se reduzem: Administrativa lidera (33,3%), seguida pela Social (30%) e Econômica (16,7%). A Jurídica novamente não teve PLV sancionado, mas, desta vez, por discordâncias da Presidência.

No mandato de Temer, a Jurídica volta a ser líder em sanção (42,9%), acompanhada pela Social (42,1%) e, à distância, pela Econômica (29,6%) e, por fim, Administrativa (18,2%).

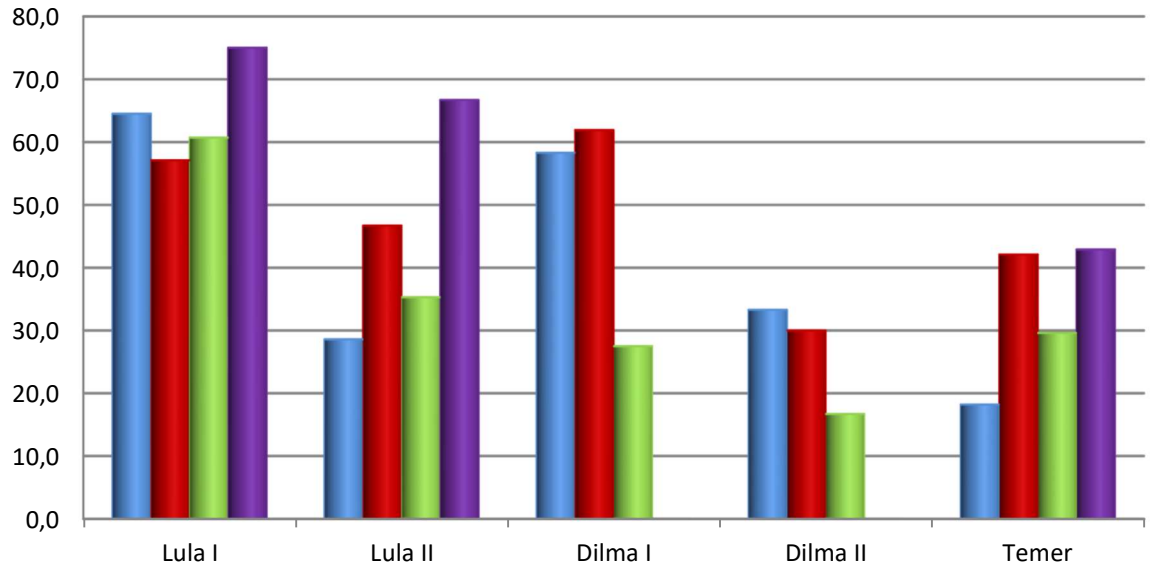
Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
Administrativa	2	4	2	1	4
Social	4	2	1	2	2
Econômica	3	3	3	3	3
Jurídica	1	1	4	4	1

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6.1 – Ranking dos PLVs com sanção por Temática (Brasil, 2003-2018)

O ranking do percentual de sanções aos PLVs por temática demonstra que os mandatos em análise desenvolveram agendas diferentes – ao menos no critério em apreciação –, pois não há coincidência integral em nenhum deles. Apesar disso, cabe destacar que a Jurídica é a mais sancionada em três deles (Lula I, Lula II e Temer) e a temática Econômica fica em terceiro lugar em todos.

A representação visual do percentual de sanção dos PLVs por tema, conforme os mandatos, torna mais direta a percepção das tendências apontadas anteriormente. Pode-se verificar que todas as temáticas variam bastante entre os mandatos.



	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
Administrativa	64,5	28,6	58,3	33,3	18,2
Social	57,1	46,7	61,9	30,0	42,1
Econômica	60,7	35,3	27,5	16,7	29,6
Jurídica	75,0	66,7	0,0	0,0	42,9

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.5 – PLVs com sanção conforme a Temática, por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima possibilita verificar que as variações também se verificam entre os mandatos, apesar dos patamares distintos de sanção de PLVs. Lula I apresenta mais sanção na temática Jurídica (quase 80%), assim como Lula II (quase 70%) e Temer (cerca de 60%). Dilma I apresenta mais sanção na temática Social (mais de 60%) e Dilma II na temática Administrativa (mais de 30%).

Por final, o objetivo da próxima tabela é apresentar quantidade e percentual de PLVs com sanção e com veto:

Tabela 6.8 – Temática dos PLVs conforme a Decisão, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Temática/Decisão	N			%	
	Sanção	Veto	Total	Sanção	Veto
Administrativa	39	53	**92**	42,4	57,6
Social	45	46	**91**	49,5	50,5
Econômica	79	126	**205**	38,5	61,5
Jurídica	13	10	**23**	56,5	43,5
Total	**176**	**235**	**411**	**42,8**	**57,2**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82 e 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Na temática Administrativa, o presidente sancionou 42,4% dos PLVs. Na temática Social, foram 49,5%. No tema Econômico, 38,5%. E, por fim, no tema Jurídico, 56,5%.

A tabela em percentual permite fazer comparativos dos PLVs com e sem sanção de todos os mandatos em conjunto. O percentual de PLVs com sanção na temática Jurídica foi o único que superou 50% – há a tendência de a Presidência aceitar mais alterações nas MPs dessas temáticas.

O contrário ocorre com os PLVs de temática Administrativa e, em especial, a Econômica – esta última ainda recebe mais resistência às alterações, com percentual aproximado de 60% de PLVs não sancionadas.

Feitas as análises entre as variáveis Decisão e Temática, o próximo comparativo é com a Relevância das MPs.

6.1.3 Comparativo da variável Decisão com a Relevância das MPs

Nesta subseção, a variável Decisão é analisada conjuntamente com a variável Relevância, conforme seus três graus de classificação. À exemplo da 6.1.2, são apresentados os dados dos PLVs com sanção em número absoluto e em percentual, com análises e gráficos. Finalmente, é feito comparativo dos graus de relevância com sanção e com veto.

Tabela 6.9 – Relevância dos PLVs com sanção por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Relevância/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	9	3	5	2	3	**22**
Média	29	11	13	3	5	**61**
Baixa	38	21	16	3	15	**93**
Total	**76**	**35**	**34**	**8**	**23**	**176**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.10 – Relevância dos PLVs com sanção por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	11,8	8,6	14,7	25,0	13,0	**12,5**
Média	38,2	31,4	38,2	37,5	21,8	**34,7**
Baixa	50,0	60,0	47,1	37,5	65,2	**52,8**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

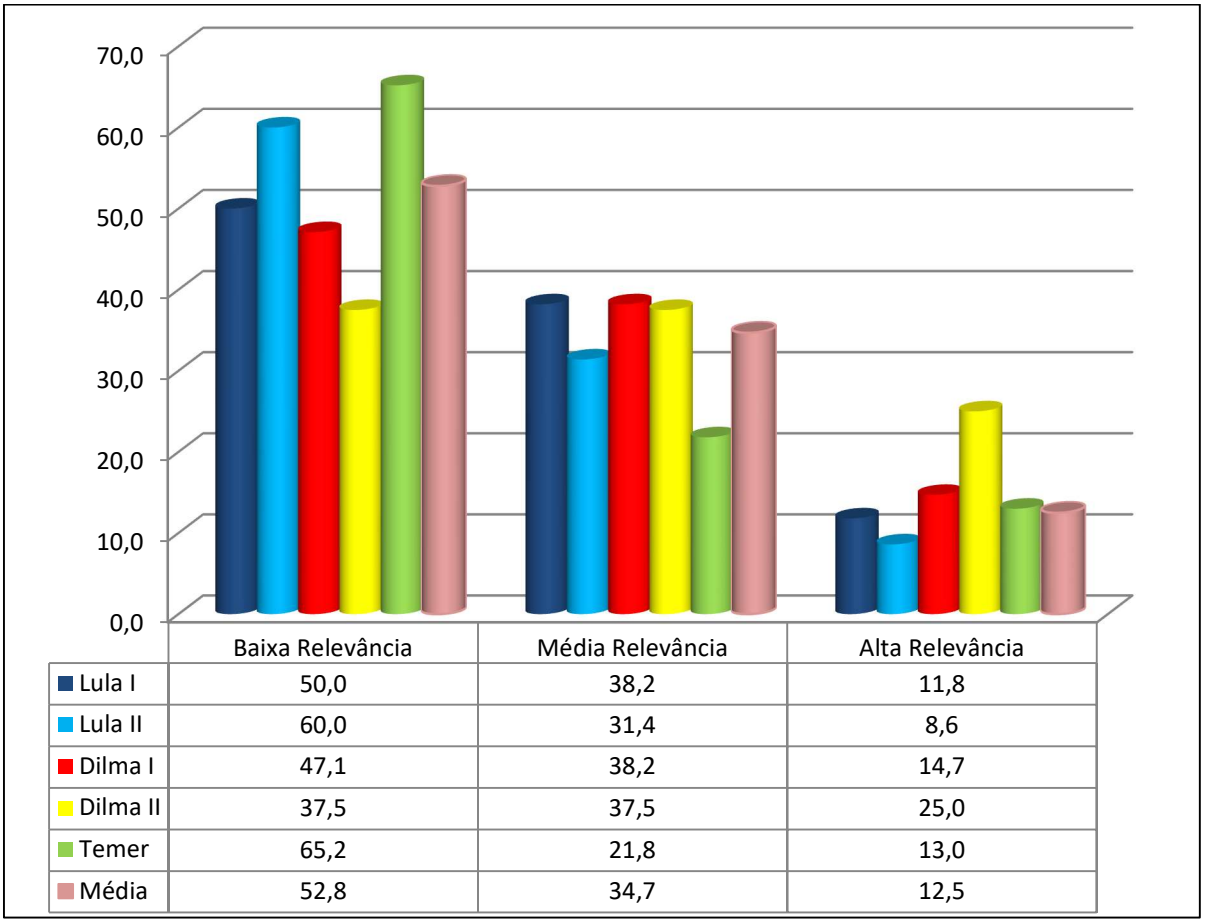
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Considerando os termos percentuais, dos 176 PLVs com sanção, a maioria é de relevância baixa (93 ou 52,8%), 61 de relevância média (34,7%) e 22 de relevância baixa (12,5%).

O mesmo fenômeno se deu nos mandatos, pois a maioria dos PLVs sancionados também são de relevância baixa: na liderança está Temer (65,2%), seguido por Lula II (60%), Lula I (50%), Dilma I (47,1%), e Dilma I (37,5%).

No que se refere à relevância média, Lula I e Dilma II lideram (38,2% em ambos os casos), seguidos por Dilma II (37,5%), Lula II (31,4%), e Temer (21,8%).

Quanto à relevância alta, Dilma II apresentou mais PLVs sancionados (25%), seguido por Dilma I (14,7%), Temer (13%), Lula I (11,8%), e Lula II (8,6%).



	Baixa Relevância	Média Relevância	Alta Relevância
Lula I	50,0	38,2	11,8
Lula II	60,0	31,4	8,6
Dilma I	47,1	38,2	14,7
Dilma II	37,5	37,5	25,0
Temer	65,2	21,8	13,0
Média	52,8	34,7	12,5

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.6 – Relevância dos PLVs com sanção por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

No gráfico acima, percebe-se preponderância de Temer no que tange aos PLVs sancionados de relevância baixa (quase 70%), tanto em relação aos demais mandatos

nesse quesito, como em relação aos PLVs de relevância média e alta em seu próprio mandato.

Na média relevância, há certo equilíbrio, pois quatro dos cinco mandatos apresentam percentual na casa dos 30%, com exceção de Temer (que está na casa dos 20%). Na baixa relevância as oscilações são maiores, de cerca de 9% (Lula II) a 25% (Dilma II).

Tabela 6.11 – Relevância dos PLVs com sanção por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/ Governo	N				%			
	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Alta	12	7	3	**22**	10,8	16,7	13,0	**12,5**
Média	40	16	5	**61**	36,0	38,1	21,8	**34,7**
Baixa	59	19	15	**93**	53,2	45,2	65,2	**52,8**
Total	**111**	**42**	**23**	**176**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Analisando os governos neste comparativo, todos os três apresentaram mais PLVs sancionados nas MPs de relevância baixa, seguida pela relevância média e alta. Dilma apresentou certo equilíbrio entre os percentuais de relevância baixa e média, sendo que, na alta, o índice foi maior que os outros dois governos.

A tabela seguinte, em percentual, permite fazer comparativos dos PLVs com sanção e com veto de todos os cinco mandatos, considerando os graus de relevância.

Tabela 6.12 – Relevância dos PLVs conforme a Decisão, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Relevância/Decisão	N			%	
	Sanção	Veto	Total	Sanção	Veto
Alta	22	97	**119**	18,5	81,5
Média	61	73	**134**	45,5	54,5
Baixa	93	65	**158**	58,9	41,1
Total	**176**	**235**	**411**	**42,8**	**57,2**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

A aprovação de PLVs com sanção com relevância alta foi aproximadamente de 18%. Isso significa que cerca de 82% das MPs alteradas (ou seja, transformadas em PLV) de relevância alta foram vetadas pelo presidente.

Na relevância média, cerca de 45% receberam sanção; e na relevância baixa, cerca de 60% dos PLVs não foram vetados. Portanto, na medida que os PLVs aumentam a sua relevância, diminui o percentual de sanção. E o que os dados

revelam, em geral, é a associação entre a relevância e veto, pois, quanto menos relevante o PLV é, menos veto recebe.

Apresentados os dados sobre os PLVs (com sanção e com veto), conforme a Relevância; a próxima subseção se dedicará a apresentar os resultados comparativos entre Decisão e Tempo.

6.1.4 Comparativo da variável Decisão com o Tempo das MPs

Nesta, a variável Decisão é analisada conjuntamente com a variável Tempo, conforme sua classificação (Frações de Tempo de 1 a 3). Assim como na subseção anterior, são apresentados os dados dos PLVs com sanção em número absoluto e em percentual, com análises e gráficos. Finalmente, é feito comparativo do tempo de tramitação dos PLVs com sanção e com veto.

Tabela 6.13 – Fração de Tempo dos PLVs com sanção por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	20	1	2	0	2	**25**
61 a 90 dias	27	11	7	6	0	**51**
91 a 120 dias	29	23	25	2	21	**100**
Total	**76**	**35**	**34**	**8**	**23**	**176**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.14 – Fração de Tempo dos PLVs com sanção por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	26,3	2,9	5,8	-	8,7	**14,2**
61 a 90 dias	35,5	31,4	20,7	75,0	-	**29,0**
91 a 120 dias	38,2	65,7	73,5	25,0	91,3	**56,8**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

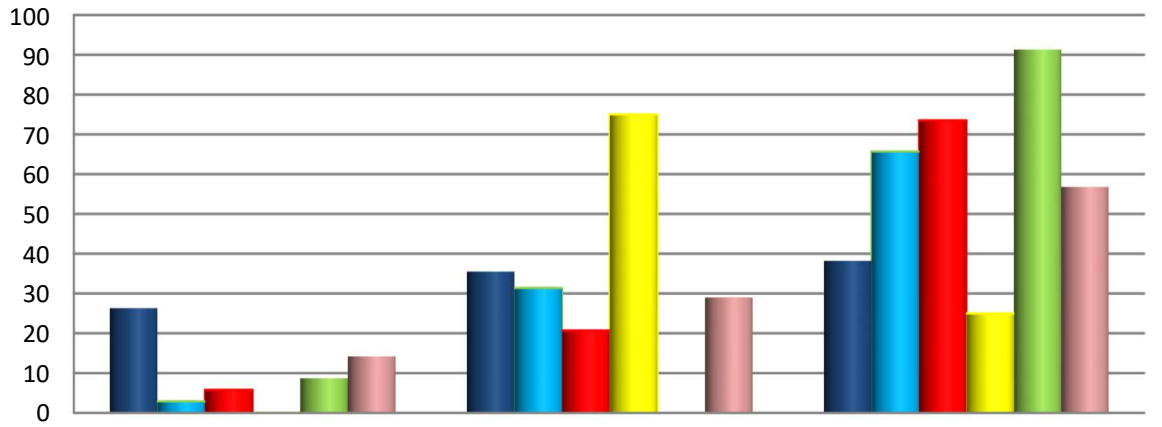
Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Dos 176 PLVs com sanção, a maioria tramitou na Fração de Tempo 3 (100 ou 56,8%), seguida pela Fração 2 (51 ou 29%), e Fração 1 (25 ou 14,2%).

Em relação aos mandatos, dos PLVs que tramitaram Fração de Tempo 1: Lula I se destaca (26,3%), seguido Temer (8,7%), Dilma I (5,8%), e Lula II (2,9%) – Dilma II não apresentou PLVs sancionados nesse tempo de tramitação.

Na Fração de Tempo 2: Dilma II apresenta liderança (75%), seguido por Lula I (35,5%), Lula II (31,4%) e Dilma I (20,7%). Temer não apresentou dados nesse quesito.

Nos PLVs com sanção que tramitaram Fração de Tempo 3: quem lidera é Temer (9,13%), seguido por Dilma I (73,5%), Lula II (65,7%), Lula I (38,2%), e Dilma II (25%).



	Até 60 dias	61 a 90 dias	91 a 120 dias
Lula I	26,3	35,5	38,2
Lula II	2,9	31,4	65,7
Dilma I	5,8	20,7	73,5
Dilma II	0	75	25
Temer	8,7	0	91,3
Média	14,2	29	56,8

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.7 – Fração de Tempo dos PLVs com sanção por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Na Fração de Tempo 1, o único que ultrapassa 20% é Lula I; os demais mandatos que apresentam ocorrência (Lula II, Dilma I e Temer) se posicionam entre 3% a 9%, aproximadamente.

Na Fração 2, o único mandato que ultrapassa a faixa de 70% é Dilma II; outros dois mandatos (Lula I e II) ficam na casa dos 30%; e o último mandato que apresenta frequência (Dilma I) se estabelece na casa dos 20%.

Finalmente, na Fração 3, o único mandato que ultrapassa o patamar de 90% é Temer; Dilma I fica na casa dos 70%; Lula II, na dos 60%; Lula I, na dos 30%; e, por fim, Dilma II, na dos 20%.

Tabela 6.15 – Fração de Tempo dos PLVs com sanção por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/	N				%			
Governo	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Até 60 dias	21	2	2	**25**	18,9	4,8	8,7	**14,2**
61 a 90 dias	38	13	0	**51**	34,2	30,9	-	**29,0**
91 a 120 dias	52	27	21	**100**	46,8	64,3	91,3	**56,8**
Total	**111**	**42**	**23**	**176**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Considerando os dados por governo, Lula e Dilma apresentaram mais PLVs sancionados que tramitaram na Fração de Tempo 3, seguida pela Fração 2-1. Temer apresentou melhor percentual também na que tramitaram na Fração 3, seguida pela Fração 1, pois na Fração 2 não apresenta ocorrência de dados.

A tabela seguinte, em percentual, permite fazer comparativos dos PLVs com e sem sanção de todos os cinco mandatos, considerando as frações de tempo de tramitação.

Tabela 6.16 – Fração de Tempo dos PLVs conforme a Decisão, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Tempo/Decisão	N			%	
	Sanção	Veto	Total	Sanção	Veto
Até 60 dias	25	13	**38**	65,8	34,2
61 a 90 dias	48	36	**84**	57,1	42,9
91 a 120 dias	103	186	**289**	35,6	64,4
Total	**176**	**235**	**411**	**42,8**	**57,2**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 140); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

O índice de aprovação de PLVs com sanção na Fração de Tempo 1 foi cerca de 66%. Na Fração 2, de 57%, aproximadamente. E na Fração 3, 35%.

Esses dados demonstram que a maioria dos PLVs independentemente das frações de tempo foram sancionados; exceto na Fração de Tempo 3, na qual a situação se inverte: quase 65% receberam veto.

O que os dados revelam, em geral, é a associação entre tempo de tramitação e veto, pois quanto mais tempo os PLVs levam para serem aprovados pelo Congresso, mais vetos presidenciais recebem.

Vistos os dados sobre os PLVs (com e sem sanção), conforme o tempo de tramitação no Congresso, a próxima seção se dedicará a apresentar a oitava variável da tese – o Tipo de Veto aos PLVs, no que se refere a ser parcial ou total.

6.2 Variável 5-P: o Tipo de Veto aos PLVs

Essa variável apresenta o levantamento dos vetos (parcial e total) às MPs aprovadas que foram transformadas em PLV pelo Congresso.

Do total de MPs há, portanto, nessa variável um novo recorte na quantidade de MPs a serem trabalhadas, pois somente são analisadas os PLVs, não sancionados pelo presidente, que totalizam 235 casos. Isso significa que a análise referente ao Tipo de Veto será efetuada em 30,6% de todas as MPs publicadas nos anos 2003 a 2018.

Seguem os dados em número absoluto e percentual, por mandato e governo:

Tabela 6.17 – Tipo de Veto por mandato e governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Governo/ Tipo de Veto	**N**			**%**	
	Veto parcial	**Veto total**	**Total**	**Veto parcial**	**Veto total**
Lula I	47	0	47	100,0	-
Lula II	57	0	57	100,0	-
Governo Lula	*105*	*0*	*105*	*100,0*	-
Dilma I	50	0	50	100,0	-
Dilma II	29	0	29	100,0	-
Governo Dilma	*79*	*0*	*79*	*100,0*	-
Governo Temer	*50*	*2*	*52*	*96,0*	*4,0*
Total	**233**	**2**	**235**	**99,1**	**0,9**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Conforme os dados acima, todos os vetos nos mandatos de Lula I e II, Dilma I e II (e, consequentemente, em seus respectivos governos) foram parciais (100%), somente Temer apresentou veto total (dois), alcançando, no seu caso, 96% com veto parcial e 4%, total[6]. A média dos cinco mandatos foi de, aproximadamente, 99% de PLVs com veto parcial; e cerca de 1% com veto total[7].

Assim, pode-se dizer, quanto à variável Tipo de Veto, que Lula I e II, Dilma I e II permanecem tecnicamente empatados (só apresentaram vetos parciais), ao passo que Temer ficou na última posição, pois foi o único que emitiu veto total. Quanto aos governos, de igual forma, Lula e Dilma empatados e Temer em terceiro lugar.

[6] Os vetos são calculados por mandato em relação às MPs editadas no próprio mandato. Portanto, eventual veto de um presidente a MP publicada por outro é contabilizada para o proponente original. É por essa razão que o veto total de Lula, relatado por Da Ros (2008a, p. 155), não figura no banco de dados: ele se referiu à MP editada por seu antecessor. Em suma: analisam-se os vetos às MPs (ou PLVs), não propriamente os vetos emitidos nos períodos dos presidentes.
[7] Em razão da simplicidade dos dados, entendeu-se não ser necessário apresentação dos dados em gráficos.

Os vetos parciais, conforme os anos de cada mandato são:

Tabela 6.18 – PLVs com veto parcial por ano do mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Ano/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
1	11	14	8	26	19	**78**
2	19	20	19	3	14	**75**
3	4	10	15	-	17	**46**
4	13	13	8	-	-	**34**
Total	**47**	**57**	**50**	**29**	**50**	**233**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Tabela 6.19 – PLVs com veto parcial por ano do mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Ano/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
1	23,4	24,6	16,0	89,7	38,0	33,5
2	40,4	35,1	38,0	10,3	28,0	32,2
3	8,5	17,5	30,0	-	34,0	19,7
4	27,7	22,8	16,0	-	-	14,6
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO

Considerando os anos de cada mandato: em Lula I, a maioria dos vetos parciais foi no Ano 2 (com 40,4%), seguido pelo 4 (27,7%), 1 (23,4%) e, por fim, 3 (8,5%). Em Lula II, a maioria dos vetos recebidos foi, igualmente, no Ano 2 (35,1%), seguido pelo 1 (24,6%), 4 (22,8%) e 3 (17,5%).

No caso de Dilma I, a maioria dos vetos foi no Ano 2 (38%), seguido pelo 3 (30%), e, empatados, 2 e 4 (ambos com 16%). Em Dilma II, o Ano 1 recebeu mais vetos parciais (89,7%) que o 2 (10,3). Em Temer, o Ano 1 também recebeu mais vetos (38%), seguido pelos Ano 3 (28%) e 2 (34%).

Em relação aos vetos totais: o primeiro PLV a receber veto total foi no Ano 1 de Temer. Se trata da MP de nº 756/2016, cujo assunto “altera os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim”. A temática desta MP é Social, e ela tramitou na Fração de Tempo 3 (mais de 90 dias).

O segundo veto total foi no Ano 2 de Temer. Trata-se da MP de nº 770/2017, que “prorroga o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica – RECINE”. A temática desta MP é Econômica, e ela também tramitou na Fração de Tempo 3.

Ressalva, por fim, que, ao inverso do que foi feito na apresentação dados gerais de cada variável, não há uma subseção para as MPs orçamentárias. A razão é porque houve somente três vetos parciais em 19 PLVs desse assunto encaminhados à decisão presidencial (15,8%).

A reduzida incidência pode ser comentada neste espaço: houve dois vetos em Lula I e um em Dilma II. Logo, Lula II não vetou nenhum dos quatro PLVs orçamentários que apreciou; Dilma I tampouco o fez frente aos cinco casos; bem como Temer, que sancionou o único PLV orçamentário que chegou até ele.

As subseções seguintes apresentam os comparativos da variável Tipo de Veto com as variáveis Temática, Relevância e Tempo. Essas seções visam complementar o comparativo da variável anterior (Decisão, faceta sanção) com essas três variáveis citadas.

6.2.1 Comparativo da variável Tipo de Veto com a Temática das MPs

O objetivo desta seção é apresentar o comparativo entre as variáveis Tipo de Veto e Temática, o foco está em trazer os dados dos vetos parciais, haja vista que somente dois PLVs receberam veto total. Assim, em relação às temáticas dos PLVs com veto parcial, tem-se:

Tabela 6.20 – Temática dos PLVs com veto parcial por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	11	14	5	4	18	**52**
Social	12	8	8	7	10	**45**
Econômica	22	33	37	15	18	**125**
Jurídica	2	2	0	3	4	**11**
Total	**47**	**57**	**50**	**29**	**50**	**233**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.21 – Temática dos PLVs com veto parcial por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

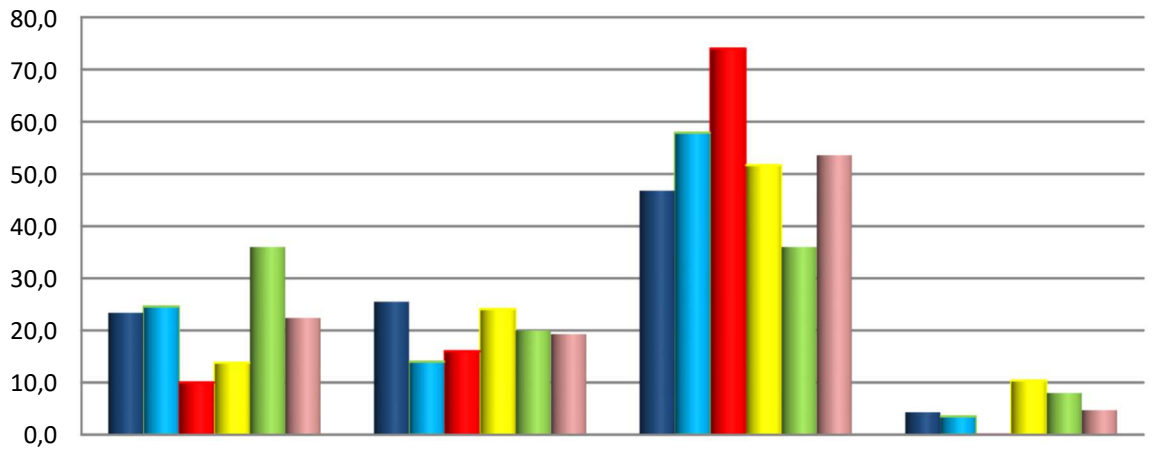
Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	23,4	24,6	10,0	13,8	36,0	**22,4**
Social	25,5	14,0	16,0	24,1	20,0	**19,3**
Econômica	46,8	57,9	74,0	51,7	36,0	**53,6**
Jurídica	4,3	3,5	-	10,4	8,0	**4,7**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Dos 233 PLVs com veto parcial, a maioria são de temática Econômica (125 ou 53,6%), seguida pela temática Administrativa (52 ou 22,4%), Social (45 ou 19,3%) e, por último, Jurídica (11 ou 4,7%).

Em todos os mandatos, a temática Econômica preponderou em relação aos outros três temas: Dilma I com 74%, Lula II com 57,9%, Dilma II com 51,7%, Lula I com 46,8%, e Temer com 36%. Ressalva-se que, no caso de Temer, a temática Administrativa obteve idêntico percentual de aprovação que a Econômica.

E, igualmente em todos os mandatos, a temática de menor percentual de aprovação foi a Jurídica. Dilma II com 10,4%, Temer com 8%, Lula I com 4,3%, e Lula II com 3,5%. A temática Administrativa ficou em terceiro lugar nos mandatos de Lula I, Dilma I e II; e em terceiro, em Lula II e Temer.



	Administrativa	Social	Econômica	Jurídica
Lula I	23,4	25,5	46,8	4,3
Lula II	24,6	14,0	57,9	3,5
Dilma I	10,0	16,0	74,0	0,0
Dilma II	13,8	24,1	51,7	10,4
Temer	36,0	20,0	36,0	8,0
Média	22,4	19,3	53,6	4,7

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.8 – Temática dos PLVs com veto parcial por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima possibilita comparar visualmente as temáticas entre os mandatos, conforme os PLVs vetados. Na temática Administrativa se destaca Temer (único acima de 30%), Lula I e II permanecem estáveis (ambos na casa dos 20%),

bem como Dilma I e II (ambos na casa dos 10%), com percentuais bem inferiores dos demais.

Na temática Social, Lula I vetou mais PLVs, seguido por Dilma II, Temer (os três na casa dos 20%), e, após, Lula II e Dilma I apresentaram percentuais praticamente uniformes (ambos na casa dos 10%).

Na temática Econômica quem se destaca é Dilma I (único na casa dos 70%), seguido por Lula I e Dilma II (ambos na faixa dos 50%), Lula II (casa dos 40%), e Temer (casa dos 40%).

Por final, na temática Jurídica, o único que atingiu o índice dos 10% foi Dilma II; na sequência tem-se Temer, e Lula I e II; Dilma I não apresentou ocorrência nesse quesito.

Em relação aos vetos totais: os dois ocorreram no mandato de Temer, e um foi de tema Social e o outro de tema Econômico, como já indicado.

Em relação aos dados por governo, os dados seguem conforme a tabela:

Tabela 6.22 – Temática dos PLVs com veto parcial por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/	**N**				**%**			
Governo	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**	**Lula**	**Dilma**	**Temer**	**Total**
Administrativa	25	9	18	**52**	24,0	11,4	36,0	**22,4**
Social	20	15	10	**45**	19,2	19,0	20,0	**19,3**
Econômica	55	52	18	**125**	52,9	65,8	36,0	**53,6**
Jurídica	4	3	4	**11**	3,9	3,8	8,0	**4,7**
Total	**104**	**79**	**50**	**233**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tendo em vista o comparativo entre os governos, Lula apresentou mais PLVs com veto parcial na temática Econômica, seguida pela Administrativa, Social e Jurídica.

Dilma, diferentemente de Lula, inverte as posições de segundo e terceiro lugar, apresentando mais PLVs de tema Social do que Administrativo. E Temer tem duas temáticas empatadas de mais PLVs com veto parcial: Econômica e Administrativa, seguida pela Social e Jurídica.

Fazendo o comparativo entre os PLVs com veto parcial e total de todo o período de análise (2003 a 2018), os resultados são:

Tabela 6.23 – Temática por Tipo de Veto, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Temática/ Tipo de Veto	N			%	
	Veto parcial	Veto total	Total	Veto parcial	Veto total
Administrativa	52	0	52	100,0	-
Social	45	1	46	97,8	2,2
Econômica	125	1	126	99,2	0,8
Jurídica	11	0	11	100,0	-
Total	**233**	**2**	**235**	**99,1**	**0,9**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Nas temáticas Administrativa e Jurídica, todos os vetos emitidos pelos três presidentes foram parciais. Nas Social e Econômica, somente um PLV recebeu veto total. Portanto, 97,8% dos PLVs de tema Social receberam veto parcial; e 99,2% no caso dos de tema Econômico.

6.2.2 Comparativo da variável Tipo de Veto com a Relevância das MPs

Nesta subseção, a variável Tipo de Veto (parcial) é analisada conjuntamente com a Relevância, conforme seus três graus de classificação. São apresentados os dados (por mandato e governo) dos PLVs vetados parcialmente em número absoluto e em percentual, com análises e gráficos e, por final, faz-se comparativo da variável Relevância das MPs com veto parcial e total de todo o período de análise.

Tabela 6.24 – Relevância dos PLVs com veto parcial por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Relevância/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	13	26	24	16	16	**95**
Média	15	20	17	5	21	**78**
Baixa	19	11	9	8	13	**60**
Total	**47**	**57**	**50**	**29**	**50**	**233**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.25 – Relevância dos PLVs com sanção por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	27,7	45,6	48,0	55,2	32,0	**40,8**
Média	31,9	35,1	34,0	17,2	42,0	**33,5**
Baixa	40,4	19,3	18,0	27,6	26,0	**25,7**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

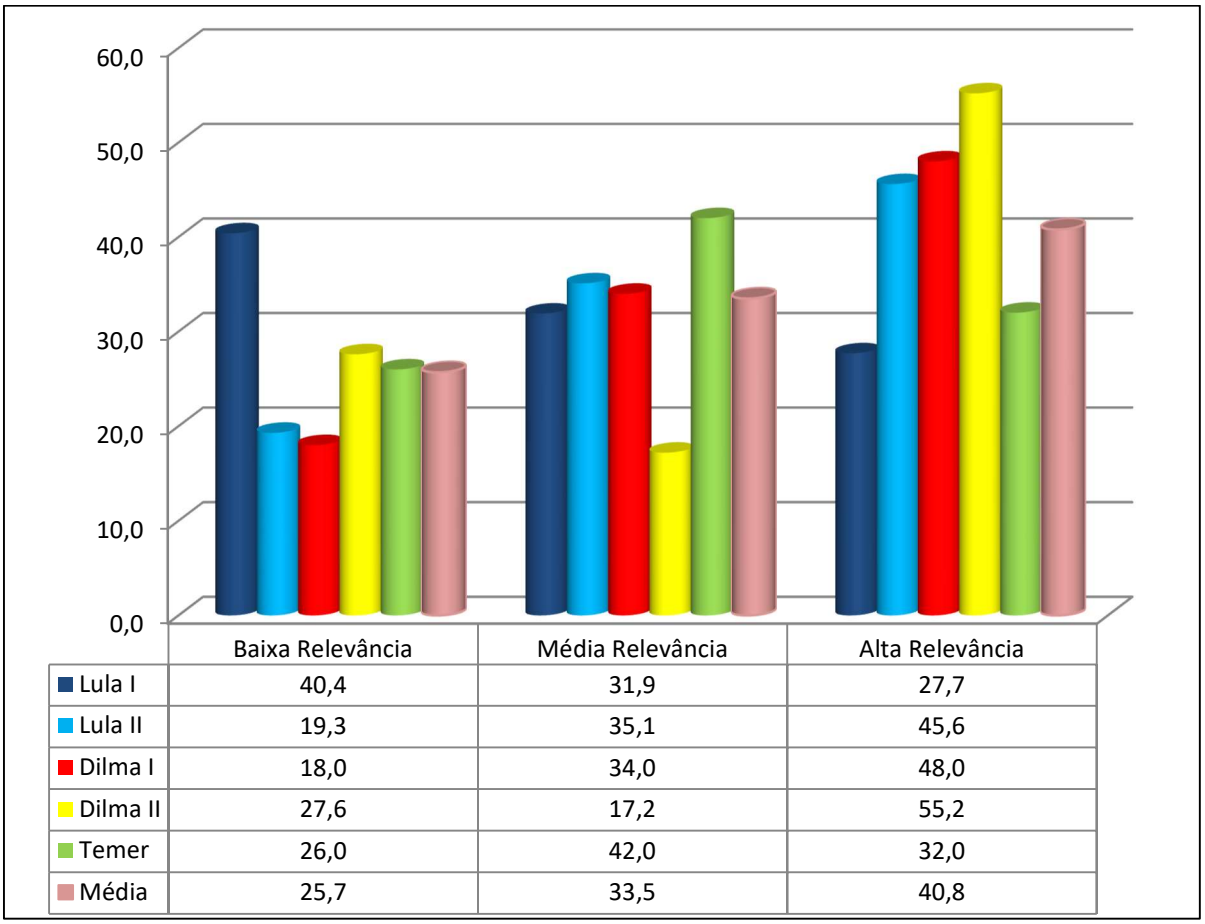
Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Considerando os termos percentuais, dos 233 PLVs com veto parcial, a maioria é de relevância alta (95 ou 40,8%), 78, média (33,5%) e 60, baixa (25,7%).

Quanto à relevância alta, Dilma II mais apresentou veto parcial (com 55,2%), seguido por Dilma I (48%), Lula II (45,6%), Temer (32%) e, por fim, Lula I (27,7%).

No que se refere à relevância média, Temer lidera com 42% dos PLVs vetados, seguido por Lula II (35,1%), Dilma I (34%), Lula I (31,9%), e Dilma II (17,2%).

Em relação à relevância baixa, Lula I mais vetou os PLVs com 40,4%, seguido por Dilma II (27,6%), Temer (26%), Lula II (19,3%), e, por fim, Dilma I (18%).



	Baixa Relevância	Média Relevância	Alta Relevância
Lula I	40,4	31,9	27,7
Lula II	19,3	35,1	45,6
Dilma I	18,0	34,0	48,0
Dilma II	27,6	17,2	55,2
Temer	26,0	42,0	32,0
Média	25,7	33,5	40,8

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.9 – Relevância dos PLVs com veto parcial por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

No gráfico acima, percebe-se a preponderância considerável de Lula I no que tange aos vetos apresentados em PLVs de relevância baixa em relação aos outros quatro mandatos (acima de 40%). Lula II e Dilma I foram regulares entre si (casa dos 20%), e Dilma II e Temer igualmente (patamar de 10%).

Na relevância média, Temer se destaca (percentual acima de 40%), a passo que Lula I e II e Dilma I são regulares (casa dos 30%), e Dilma II apresenta percentual bem inferior (faixa de 10%).

Na relevância alta, Dilma II lidera (único percentual acima dos 50%), seguido por Dilma II e Lula II (casa dos 40%), Temer (patamar de 30%) e Lula I (nível de 20%).

Finalmente, destaca-se que, nos mandatos de Lula II, Dilma I e II, a maioria dos PLVs vetados foi de relevância alta. Mas, no mandato de Lula I, a maioria foi de relevância baixa.

No mandato de Temer, a maioria dos vetos foi nos PLVs de relevância média. De forma que não houve uma regularidade entre os mandatos no comparativo relevância *versus* veto parcial.

Tabela 6.26 – Relevância dos PLVs com veto parcial por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/	N				%			
Governo	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Alta	39	40	16	**95**	37,5	50,7	32,0	**40,8**
Média	35	22	21	**78**	33,7	27,8	42,0	**33,5**
Baixa	30	17	13	**60**	28,8	21,5	26,0	**25,7**
Total	**104**	**79**	**50**	**233**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Nos governos, Lula e Dilma apresentam mais vetos parciais nas MPs de relevância alta, seguida pela média e baixa. Temer, por sua vez, apresenta mais vetos na relevância média, seguida pela alta e baixa.

A tabela seguinte, em percentual, permite fazer comparativos dos PLVs com veto parcial e total de todos os cinco mandatos, considerando os graus de relevância.

Tabela 6.27 – Relevância por Tipo de Veto, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/	N			%	
Tipo de Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total	Veto Parcial	Veto Total
Alta	95	0	**95**	40,8	-
Média	78	0	**78**	33,5	-
Baixa	60	2	**62**	25,7	100,0
Total	**233**	**2**	**235**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Os dois PLVs que receberam veto total foram de relevância baixa (100%). Dentre os vetos parciais, a maior incidência se dá, em termos relativos e absolutos, sobre os PLVs de alta relevância (40,8% ou 95 casos). Os de relevância média responderam por 33,5% dos vetos (78). E vetos sobre PLVs de baixa relevância são os de menor incidência (25,7% ou 60 casos).

Apresentados os dados sobre o Tipo de Veto, conforme a Relevância; a próxima subseção traz os resultados dos comparativos com o Tempo das MPs.

6.2.3 Comparativo da variável Tipo de Veto com o Tempo das MPs

A metodologia e apresentação dos dados segue a padronização da subseção anterior. Assim, quanto ao tempo dos PLVs com veto parcial, tem-se:

Tabela 6.28 – Fração de Tempo dos PLVs com veto parcial por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	7	3	0	0	2	**12**
61 a 90 dias	18	7	28	15	6	**74**
91 a 120 dias	22	47	22	14	42	**147**
Total	**47**	**57**	**50**	**29**	**50**	**233**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.29 – Fração de Tempo dos PLVs com veto parcial por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	14,9	5,3	-	-	4,0	**5,1**
61 a 90 dias	38,3	12,3	56,0	51,7	12,0	**31,8**
91 a 120 dias	46,8	82,4	44,0	48,3	84,0	**63,1**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Em relação ao veto parcial, dos 233 PLVs, a maioria tramitou na Fração de Tempo 3 (147 ou 63,1%), seguida pela Fração 2 (74 ou 31,8%), Fração 1 (12 ou 5,1%).

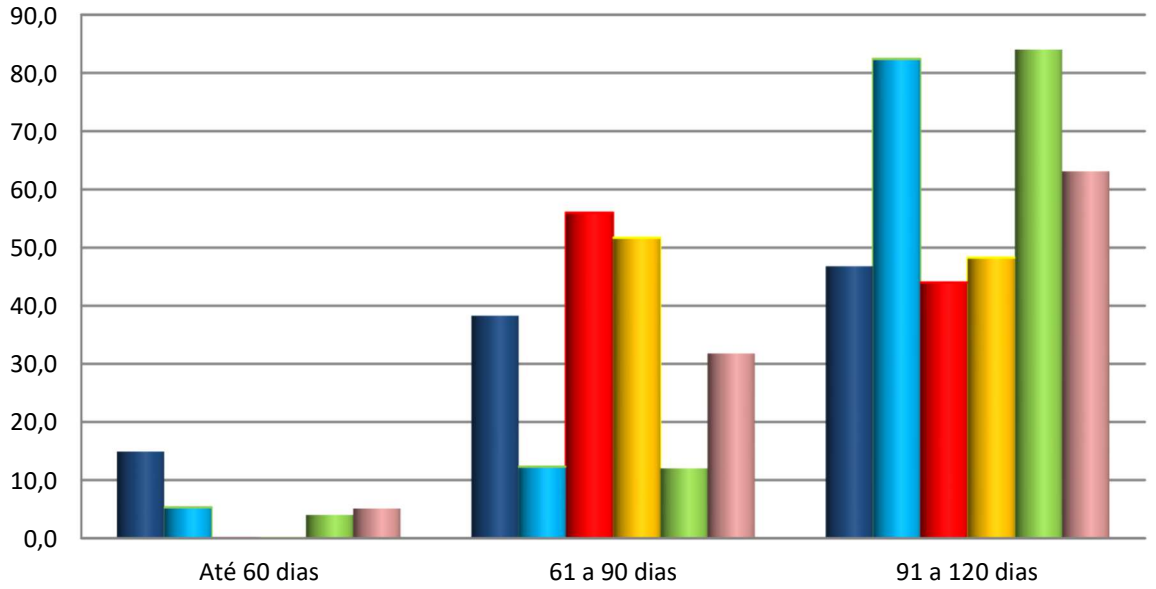
Na maioria dos mandatos, os PLVs tramitaram na Fração de Tempo 3, exceto nos dois mandatos de Dilma, cujo maior percentual de tramitação foi na Fração 2.

E nos mandatos que apresentaram PLVs que tramitaram na Fração 1 (Lula I com 14,9%, Lula II com 5,3% e Temer com 4,0), o percentual foi o menor que nas demais frações de classificação do tempo em todos os mandatos.

Na Fração de Tempo 2, Dilma I lidera (com 56%), seguido por Dilma II (51,7%), Lula I (38,3%), Lula II (12,3%), e Temer (com 12%).

Na Fração 3: Temer apresentou mais PLVs com veto parcial (84%), seguido por Lula II (82,4%), Dilma II (48,3%), Lula I (46,8%), e Dilma I (44%).

O gráfico que segue possibilita comparativo melhor do tempo entre os mandatos, conforme os PLVs vetados parcialmente.



	Até 60 dias	61 a 90 dias	91 a 120 dias
Lula I	14,9	38,3	46,8
Lula II	5,3	12,3	82,4
Dilma I	0,0	56,0	44,0
Dilma II	0,0	51,7	48,3
Temer	4,0	12,0	84,0
Média	5,1	31,8	63,1

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.10 – Fração de Tempo dos PLVs com veto parcial por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

No que se refere à Fração de Tempo 1, Lula I foi o único que atingiu a casa dos 10%, seguido por Lula I e Temer. Dilma I e II não apresentaram dados nesse quesito.

Quanto à Fração de Tempo 2, em destaque estão Dilma I e II (ambos com percentuais superiores a 50%), seguidos por Lula I (casa dos 30%), Lula II e Temer apresentaram percentuais semelhantes entre si (ambos na faixa dos 10%).

Referente à Fração 3, os que mais apresentaram vetos parciais foram Temer e Lula II (ambos com percentuais superiores a 80%), seguidos por Lula I, Dilma II e Dilma I (com percentuais próximos, na faixa dos 40%).

Quanto aos dois PLVs com veto total nos cinco mandatos (ambos no mandato de Temer), eles tramitaram entre 90 a 120 dias. Assim, 100% dos PLVs vetados totalmente se classificam na Fração 3.

Tabela 6.30 – Fração de Tempo dos PLVs com veto parcial por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/	N				%			
Governo	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Até 60 dias	10	0	2	**12**	9,6	-	4,0	**5,1**
61 a 90 dias	25	43	6	**74**	24,0	54,4	12,0	**31,8**
91 a 120 dias	69	36	42	**147**	66,4	45,6	84,0	**63,1**
Total	**104**	**79**	**50**	**233**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Nos governos de Lula e Temer, o maior percentual de PLVs com veto parcial foi na Fração de Tempo 3, seguida pela Fração 2-1. Dilma apesentou maior percentual na Fração 2, seguida pela Fração 3.

É possível, ainda, fazer comparativo entre o Tempo de Tramitação (conforme suas frações) dos PLVs com veto parcial e total de todo o período de análise (2003 a 2018):

Tabela 6.31 – Fração de Tempo por Tipo de Veto, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/	N			%	
Tipo de Veto	Veto parcial	Veto total	Total	Veto parcial	Veto total
Até 60 dias	12	0	12	5,2	-
61 a 90 dias	74	0	74	31,7	-
91 a 120 dias	147	2	149	63,1	100,0
Total	**233**	**2**	**235**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

A tabela em percentual permite fazer comparativos do Tipo de Veto em todos os mandatos em conjunto, considerando as frações de tempo de tramitação.

Os PLVs na Fração de Tempo 1 respondem por 5,2% dos vetos; os da Fração 2 contribuem com 31,7%; e os da Fração 3, com 63,1%. Os dois casos de veto total incidiram sobre PLVs também tramitaram entre 91 e 120 dias (100%). Conclui-se que, conforme o tempo de tramitação aumenta, também cresce a intensidade da incidência de veto parcial.

Considerados apresentados os dados sobre as MPs, transformadas em PLV que foram vetadas (parcial ou totalmente), a próxima seção apresentará a nona e última variável da Tese – a Deliberação sobre os vetos.

6.3 V4-C: a Deliberação pelo Congresso Nacional ao veto presidencial

A variável Deliberação apresenta como o Congresso Nacional apreciou os vetos parciais e totais que receberam as MPs (PLVs, em termos mais precisos). Como se sabe, as alternativas são manter ou não o veto, sendo necessária, para a derrubada, a adesão da maioria absoluta de deputados e senadores, fixada em sessão conjunta, mas com votações separadas entre as Casas.

A quantidade de MPs trabalhadas nessa variável é o mesmo que na variável anterior – 235 MPs, que equivale a 30,6% de todas as MPs publicadas nos cinco mandatos. Seguem os dados em número absoluto e percentual, por mandato e governo.

Tabela 6.32 – Deliberação sobre os vetos aos PLVs por mandato e governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Mandato-Governo/	**N**			**%**	
Deliberação	**Mantido**	**Não mantido**	**Total**	**Mantido**	**Não mantido**
Lula I	47	0	**47**	100,0	-
Lula II	56	1	**57**	98,2	1,8
Governo Lula	*103*	*1*	***104***	*99,0*	*1,0*
Dilma I	49	1	**50**	98,0	2,0
Dilma II	27	2	**29**	93,1	6,9
Governo Dilma	*76*	*3*	***79***	*96,2*	*3,8*
Temer – Veto Parcial	42	8	**50**	84,0	16,0
Temer – Veto Total	1	1	**2**	50,0	50,0
Governo Temer	*43*	*9*	***52***	*82,7*	*17,3*
Total	**222**	**13**	**235**	**94,5**	**5,5**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Em Lula I, dos 47 PLVs que receberam veto, todos (100%) foram mantidos pelo Congresso. Em Lula II, dos 57, em 56 (98,2%) o veto foi mantido; mas em um PLV (1,8%), o veto foi derrubado. Portanto, no governo Lula, dos 104 PLVs vetados, em 103 (99%) o veto foi mantido.

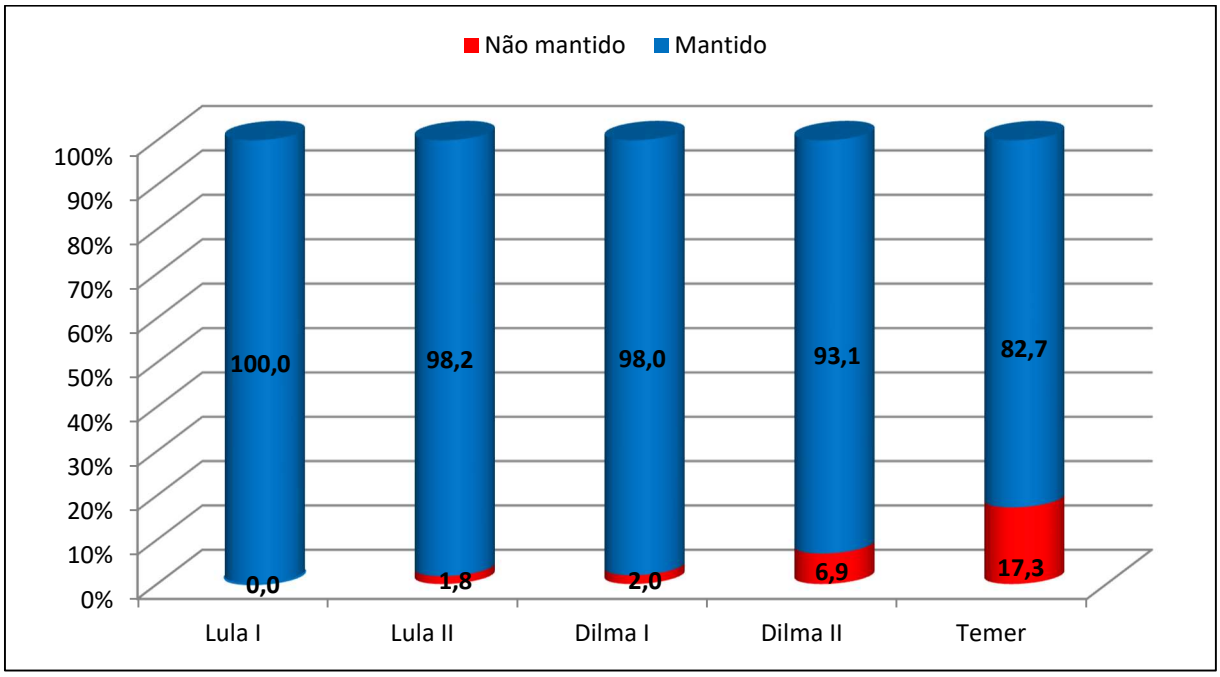
Em Dilma I, dos 50 PLVs vetados, 49 (98%) foram mantidos pelo Congresso; e apenas um (2%), foi derrubado. Em Dilma II, dos 29 PLVs que mereceram veto, em 27 (93,1%) este foi mantido; mas em dois (6,9%), não. Consequentemente, no governo Dilma, dos 79 PLVs vetados, em 76 (96,2%) o veto foi mantido.

Em Temer, dos 50 PLVs que receberam veto parcial, 42 (84%) foram mantidos; mas oito (16%), foram derrubados. Ainda nesse governo, dos dois PLVs que receberam veto total, um (50%) foi mantido. Portanto, em Temer dos 52 vetos (totais e parciais), em 43 PLVs (82,7%) ele foi mantido; e em nove (17,3%), não.

Em relação aos governos: Lula obteve o melhor resultado com 99% dos vetos presidenciais mantidos pelo Congresso; Dilma ficou na posição intermediária, com 96,2% dos vetos mantidos; e Temer, com o mesmo percentual de seu mandato – 82,7% dos vetos (parciais e totais) mantidos[8]

Pelo visto, o percentual de vetos mantidos é, no cômputo geral, bastante elevado (94,5%), assim como nos diferentes mandatos, de modo que o padrão é que a decisão presidencial prepondere.

Apesar disso e, como tendência já identificada em outras variáveis, há a redução na manutenção do veto, conforme a passagem dos mandatos e dos governos. Lula I tem 100% de sucesso no quesito; Lula II, 98,2%; Dilma I, 98%; Dilma II, 93,1%; e Temer, 82,7%.



Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.11 – Deliberação sobre os vetos por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

O gráfico acima, reforça essa constatação: na medida em que o tempo foi passando, e, consequentemente, os mandatos se sucederam, mais vetos não foram mantidos. Em Lula I, todos os vetos se mantiveram no Congresso, mas em Lula II e

[8] No que tange aos PLVs orçamentários, relata-se que as três ocorrências foram mantidas pelo Congresso Nacionais.

em Dilma I, cerca de 2% foram derrubados. Já em Dilma II, aproximadamente, 7% dos vetos caíram; e, por fim, em Temer, mais ou menos, 17% não se mantiveram.

Os dados relacionados aos anos de mandato são:

Tabela 6.33 – Deliberação sobre os vetos aos PLVs por ano de mandato, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

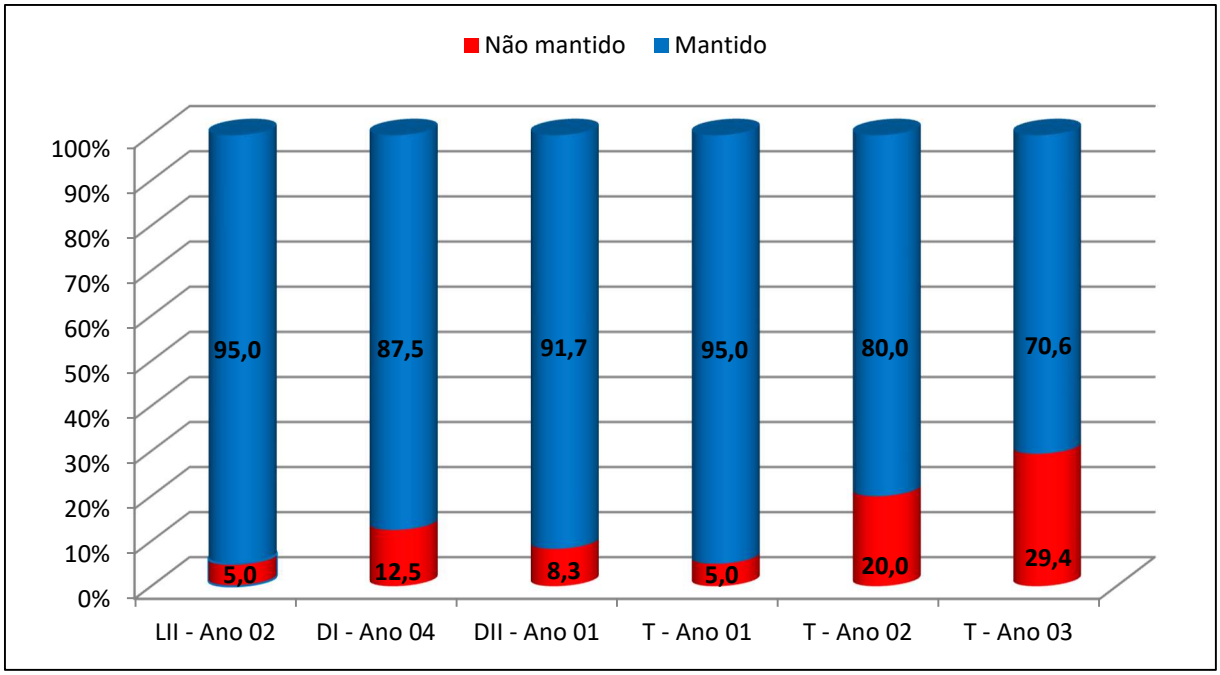
Governo-Ano/ Deliberação		N			%	
		Mantido	Não mantido	Total	Mantido	Não mantido
Lula I	1	11	0	**11**	100,0	-
	2	19	0	**19**	100,0	-
	3	4	0	**4**	100,0	-
	4	13	0	**13**	100,0	-
Lula II	1	14	0	**14**	100,0	-
	2	19	1	**20**	95,0	5,0
	3	10	0	**10**	100,0	-
	4	13	0	**13**	100,0	-
Dilma I	1	8	0	**8**	100,0	-
	2	19	0	**19**	100,0	-
	3	15	0	**15**	100,0	-
	4	7	1	**8**	87,5	12,5
Dilma II	1	24	2	**26**	91,7	8,3
	2	3	0	**3**	100,0	-
Temer	1	19	1	**20**	95,0	5,0
	2	12	3	**15**	80,0	20,0
	3	12	5	**17**	70,6	29,4
Total		**222**	**13**	**235**	**94,5**	**5,5**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Lula I não teve vetos derrubados – o único mandato dos cinco que teve todos seus vetos mantidos pelo parlamento. O único veto derrubado em Lula II foi no Ano 2 e em Dilma I, no 4. No caso de Dilma II, os dois ocorreram no Ano 1. Temer apresentou vetos derrubados em todos os seus três anos de mandato, mas em intensidade crescente: um no Ano 1; três no 2; e cinco no 3.

Em termos percentuais, Temer – Ano 3 teve mais vetos derrubados (29,4%); seguido por Temer – Ano 2 (20%); Dilma I – Ano 4 (12,5%); Dilma II – Ano 1 (8,3%) – todos esses mandatos superaram a média. Após vem Lula II – Ano 2 e Temer – Ano 1 (ambos com 5%). Os demais anos de mandatos não apresentaram vetos derrubados.

O gráfico que segue apresenta a ilustração dos anos que apresentaram vetos, em ordem sequencial de mandato, em percentual:



Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. SENADO FEDERAL

Gráfico 6.12 – Deliberação sobre os vetos por ano de mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Com exceção de Lula I, todos os demais mandatos apresentaram derrubada de veto. Lula II (com 5%), Dilma I (12,5%) e Dilma II (8,3%) apresentaram derrubada de veto em um ano de seu governo, mesmo naquele que apresentou mais um veto não mantido.

Mas Temer, como já apontado, apresentou vetos não mantidos em todos os anos de seu mandato, com aumento na quantidade e no percentual de vetos não mantidos a cada ano que passava (Ano 1 – 5%; Ano 2 – 20%; e Ano 3 – 29,5%).

6.3.1 Comparativo da variável Deliberação com a Temática das MPs

Esta subseção abre os comparativos entre a variável Deliberação com as variáveis Temática, Relevância e Tempo. Nesses comparativos não é feita diferenciação entre veto parcial e total, haja vista que a análise se refere a como o parlamento reagiu ao veto presidencial, independentemente da espécie ou tipo que o PLV recebeu, além do fato de existir quantidade restrita de veto total (dois casos).

Ressalva-se, ainda, que os vetos não mantidos foram mínimos, considerando os cinco mandatos (percentual de 5%, aproximadamente). Logo, os comparativos desta última variável não diferem consideravelmente dos comparativos da variável anterior (o Tipo de Veto), portanto gráficos serão suprimidos.

E, como o mandato de Temer apresentou quase 70% de todos os vetos não mantidos no período de análise, o foco é analisar os dados desse mandato, embora tenha, por certo, os dados dos demais mandatos nas tabelas.

Em primeiro lugar, são apresentados os dados das temáticas dos PLVs com veto mantido e, após, com veto não mantido. Os resultados, então, desse primeiro comparativo da variável Deliberação a ser feito com a Temática das MPs, são:

Tabela 6.34 – Temática dos PLVs com veto mantido por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	11	13	5	3	16	**48**
Social	12	8	8	7	7	**42**
Econômica	22	33	36	14	16	**121**
Jurídica	2	2	0	3	4	**11**
Total	**47**	**56**	**49**	**27**	**43**	**222**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.35 – Temática dos PLVs com veto mantido por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	23,4	23,2	10,2	11,1	37,2	**21,6**
Social	25,5	14,3	16,3	25,9	16,3	**18,9**
Econômica	46,8	58,9	73,5	51,9	37,2	**54,5**
Jurídica	4,3	3,6	-	11,1	9,3	**5,0**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Dos 222 PLVs com veto mantido, a maioria é de temática Econômica (121 ou 54,5%), seguida pela Administrativa (48 ou 21,6%), Social (42 ou 18,9%) e, por último, pela Jurídica (11 ou 5%).

As maiores diferenças desse comparativo em relação a comparação das variáveis Tipo de Veto e Temática estão no mandato de Temer, já que Lula I não teve vetos derrubados, Lula I e Dilma I apresentaram um veto não mantido e Dilma II, dois.

Assim em relação à Temer, que apresentou nove vetos derrubados do total de 52 vetos em seu mandato, denota-se que as temáticas Administrativa e Econômica preponderaram, com 16 vetos mantidos cada uma (equivalente a 37,2%), seguida pela Social (sete ou 16,3%) e Jurídica (quatro ou 9,3%).

Tabela 6.36 – Temática dos PLVs com veto mantido por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/ Governo	N				%			
	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Administrativa	24	8	16	**48**	23,3	10,5	37,2	**21,6**
Social	20	15	7	**42**	19,4	19,7	16,3	**18,9**
Econômica	55	50	16	**121**	53,4	65,8	37,2	**54,5**
Jurídica	4	3	4	**11**	3,9	4,0	9,3	**5,0**
Total	**103**	**76**	**43**	**222**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tendo em vista os governos, Lula apresentou mais PLVs com veto mantido na temática Econômica, seguida pela Administrativa, Social e Jurídica. Em Dilma, novamente, a temática Social se sobressai em relação à Administrativa, invertendo-se as posições. Temer apresenta os temas Econômico e Administrativo com mais veto mantido, seguido pelo tema Social e Jurídico.

Em relação às temáticas dos PLVs com veto não mantido, tem-se:

Tabela 6.37 – Temática dos PLVs com veto não mantido por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	0	1	0	1	3	**5**
Social	0	0	0	0	2	**2**
Econômica	0	0	1	1	3	**5**
Jurídica	0	0	0	0	1	**1**
Total	**0**	**1**	**1**	**2**	**9**	**13**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.38 – Temática dos PLVs com veto não mantido por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Administrativa	-	100,0	-	50,0	33,3	**38,5**
Social	-	-	-	-	22,3	**15,4**
Econômica	-	-	100,0	50,0	33,3	**38,5**
Jurídica	-	-	-	-	11,1	**7,6**
Total	**0**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Dos 13 PLVs com veto não mantido, cinco foram nas temáticas Administrativa e Econômica, (ambas com 38,5%), seguida pela temática Social (dois, o que equivale a 15,4%), e Jurídica (um ou 7,6%).

Temer apresentou três vetos não mantido nas temáticas Administrativa e Econômica (ambas com 33,3%), seguida pela temática Social (dois ou 22,3%), e Jurídica (um ou 11,1%). O mandato de Temer praticamente definiu a média total,

fazendo com que ambos (Temer e a média) apesentassem a mesma sequência de temas.

Tabela 6.39 – Temática dos PLVs com veto não mantido por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Temática/ Governo	N				%			
	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Administrativa	1	1	3	**5**	100,0	33,3	33,3	**38,5**
Social	0	0	2	**2**	-	-	22,3	**15,4**
Econômica	0	2	3	**5**	-	66,7	33,3	**38,5**
Jurídica	0	0	1	**1**	-	-	11,1	**7,6**
Total	**1**	**3**	**9**	**13**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tendo em vista os governos, Lula apresenta 100% de PLV com veto não mantido no tema Administrativo. Dilma apresenta um terço nesse tema e o restante no Econômico. E Temer não altera seus dados em relação ao seu mandato.

Fazendo o comparativo entre os PLVs com veto mantido e não mantido, de todo o período de análise (2003 a 2018), os resultados são:

Tabela 6.40 – Temática dos PLVs com veto mantido e não mantido, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Temática/ Deliberação	N			%	
	Mantido	Não mantido	Total	Mantido	Não mantido
Administrativa	48	5	53	90,6	9,4
Social	42	2	44	95,5	4,5
Econômica	121	5	126	96,0	4,0
Jurídica	11	1	12	91,7	8,3
Total	**222**	**13**	**235**	**94,5**	**5,5**

Fonte: JACOBSEN (2016, p. 82); BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Considerando os percentuais, na temática Econômica, 96% dos vetos foram mantidos (48 PLVs), seguida pela Social (42 ou 95,5%), pela Jurídica (11 ou 91,7%) e pela Administrativa (48 ou 90,6%).

Portanto, o pior resultado em sede de não manutenção de veto foi no tema Administrativo, com quase 10% de rejeição; e o melhor resultado, no tema Econômico, com apenas 4% de rejeição dos vetos presidenciais.

6.3.2 Comparativo da variável Deliberação com a Relevância das MPs

Esta subseção apresenta o comparativo entre a variável Deliberação com a Relevância, primeiramente com vetos mantidos e depois vetos não mantidos. E, assim

como justificado na subseção precedente: não se faz diferenciação entre veto parcial e total, não são apresentados gráficos e o foco é analisar o mandato de Temer.

Tabela 6.41 – Relevância das MPs com veto mantido por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Relevância/ Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	13	24	23	19	11	**90**
Média	11	20	17	3	19	**70**
Baixa	23	12	9	5	13	**62**
Total	**47**	**56**	**49**	**27**	**43**	**222**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.42 – Relevância das MPs com veto mantido por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/ Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	27,7	42,9	46,9	70,4	25,6	**40,5**
Média	23,4	35,7	34,7	11,1	44,2	**31,5**
Baixa	48,9	21,4	18,4	18,5	30,2	**28,0**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Dos 222 PLVs com vetos mantidos, a maioria é de relevância alta (90 ou 40,5%), seguida pela média (70 ou 31,5%), e baixa (62 ou 28%).

No que se refere à Temer, que apresentou quase 70% de todos os vetos derrubados em relação aos demais mandatos (portanto, diferenças mais significativas no fator veto mantido), os graus de relevância não coincidiram com a totalização. O maior percentual de PLVs com veto mantido foi na relevância média (19 ou 40,5%), seguido pela baixa (13 ou 28%), e alta (11 ou 25,6%).

Tabela 6.43 – Relevância dos PLVs com veto mantido por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/ Governo	N				%			
	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Alta	37	42	11	**90**	35,9	55,3	25,6	**40,5**
Média	31	20	19	**70**	30,1	26,3	44,2	**31,5**
Baixa	35	14	13	**62**	34,0	18,4	30,2	**28,0**
Total	**103**	**76**	**43**	**222**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Considerando os dados por governo, Lula apresentou mais PLVs com veto mantido na relevância alta, seguida pela baixa e, por fim, pela média. Dilma também,

na relevância alta, mas seguida pela média e baixa. E Temer apresentou mais PLVs com veto mantido na relevância média, seguida pela baixa e, por último, a alta.

Em relação às temáticas dos PLVs com veto não mantido, tem-se:

Tabela 6.44 – Relevância das MPs com veto não mantido por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Relevância/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	0	1	1	0	5	**7**
Média	0	0	0	1	2	**3**
Baixa	0	0	0	1	2	**3**
Total	**0**	**1**	**1**	**2**	**9**	**13**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.45 – Relevância das MPs com veto não mantido por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Alta	-	100,0	100,0	-	55,6	**53,8**
Média	-	-	-	50,0	22,2	**23,1**
Baixa	-	-	-	50,0	22,2	**23,1**
Total	**0**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Dos 13 PLVs com veto não mantido, sete são de relevância alta (53,8%), seguida pela relevância média e baixa, ambas com três PLVs (23,1%). Temer apresentou cinco PLVs com veto não mantido na relevância alta (55,6%), seguida pela média e baixa, ambas com dois PLVs (22,2%). O mandato de Temer definiu a média total, fazendo com que ambos tivessem a mesma sequência temática.

Tabela 6.46 – Relevância dos PLVs com veto não mantido por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Relevância/	N				%			
Governo	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Alta	1	1	5	**7**	100,0	33,3	55,6	**53,8**
Média	0	1	2	**3**	-	33,3	22,2	**23,1**
Baixa	0	1	2	**3**	-	33,3	22,2	**23,1**
Total	**1**	**3**	**9**	**13**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tendo em vista os governos, Lula apresentou 100% de PLV com veto não mantido na relevância alta. Dilma apresentou o mesmo percentual de PLVs nos três graus de relevância (33,3%). E Temer apresentou mais PLVs com veto não mantido na relevância alta (55,6%), seguida pelos demais graus dessa variável – a média e baixa (ambas com 22,2%).

Fazendo o comparativo entre os PLVs com veto mantido e não mantido em relação à relevância, os resultados são:

Tabela 6.47 – Relevância das MPs conforme a deliberação sobre o veto, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)*

Relevância/ Deliberação	N			%	
	Mantido	Não mantido	Total	Mantido	Não mantido
Alta	90	7	**97**	92,8	7,2
Média	70	3	**73**	95,9	4,1
Baixa	62	3	**65**	96,4	4,6
Total	**222**	**13**	**235**	**94,5**	**5,5**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL
* Todas as totalizações alcançam 100% e, com vistas à simplificação, foram suprimidas

Em termos percentuais, na relevância baixa, mais vetos foram mantidos (96,4%), seguida pela média (95,9%), e alta (92,8%). Portanto, o pior resultado em sede de não manutenção de veto foi no grau de relevância alta; e o melhor resultado foi na relevância baixa.

Embora o percentual de manutenção dos vetos presidenciais seja alto (mais de 90%), a tendência é haver mais vetos não mantidos na medida que aumenta a relevância ou importância das MPs.

O fato dos PLVs de relevância alta serem aqueles que mais são derrubados está conforme à expectativa, pois é de se esperar que as iniciativas que mais intensa ou profundamente alterem o *status quo* sejam aquelas com mais potencial para dividir as preferências do Executivo e do Legislativo. Enfim, é mais provável que os conflitos se verifiquem em questões mais relevantes do que naquelas menos destacadas.

6.3.3 Comparativo da variável Deliberação com o Tempo das MPs

Nesta parte serão apresentados os resultados seguindo o mesmo padrão das duas subseções precedentes, sendo que o comparativo é entre a variável Deliberação e Tempo.

Portanto, quanto ao tempo de tramitação dos PLVs com veto mantido, os dados são:

Tabela 6.48 – Fração de Tempo dos PLVs com veto mantido por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	7	3	0	0	2	**12**
61 a 90 dias	18	6	28	15	5	**72**
91 a 120 dias	22	47	21	12	36	**138**
Total	**47**	**56**	**49**	**27**	**43**	**222**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.49 – Fração de Tempo dos PLVs com veto mantido por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	14,9	5,4	-	-	4,6	**5,4**
61 a 90 dias	38,3	10,7	57,1	55,5	11,6	**32,4**
91 a 120 dias	46,8	83,9	42,9	44,5	83,8	**62,2**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Dos 222 PLVs com veto mantido, a maioria se classifica na Fração de Tempo 3 (138 ou 62,2%), seguida pela Fração 2 (72 ou 32,4%), e Fração 1 (12 ou 5,4%).

Referente à Temer, o padrão foi o mesmo da média total: a grande maioria se refere à Fração de Tempo 3 (36 ou 83,8%), seguida pela Fração 2 (5 ou 11,6%), e 1 (2 ou 4,6%).

Tabela 6.50 – Fração de Tempo dos PLVs com veto mantido por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/	N				%			
Governo	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Até 60 dias	10	0	2	**12**	9,7	-	4,6	**5,4**
61 a 90 dias	24	43	5	**72**	23,3	56,6	11,6	**32,4**
91 a 120 dias	69	33	36	**138**	67,0	43,4	83,8	**62,2**
Total	**103**	**76**	**43**	**222**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Considerando os governos, Lula e Temer apresentaram mais PLVs com veto mantido na Fração de Tempo 3, seguida pela Fração 2-1. Dilma apresentou mais PLVs na Fração 2, seguida pela 3.

Em relação ao tempo de tramitação com veto não mantido, tem-se:

Tabela 6.51 – Fração de Tempo dos PLVs com veto não mantido por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	0	0	0	0	0	**0**
61 a 90 dias	0	0	0	0	1	**1**
91 a 120 dias	0	1	1	2	8	**12**
Total	**0**	**1**	**1**	**2**	**9**	**13**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tabela 6.52 – Fração de Tempo dos PLVs com veto não mantido por mandato, em percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
Até 60 dias	-	-	-	-	-	**-**
61 a 90 dias	-	-	-	-	11,1	**7,7**
91 a 120 dias	-	100,0	100,0	100,0	88,9	**92,3**
Total	**0**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Dos 13 PLVs com veto não mantido, somente um, no mandato de Temer, foi na Fração de Tempo 2. Os demais 12 (ou 92,3%) se referem à Fração 2.

Lula II, Dilma I e II tiveram 100% dos PLVs com veto não mantido na Fração de Tempo 3. Temer teve 11,1% dos PLVs tramitando na Fração 2 (1 PLV), e 88,9% na 3 (8 PLVs).

Tabela 6.53 – Fração de Tempo dos PLVs com veto não mantido por governo, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/	N				%			
Governo	Lula	Dilma	Temer	Total	Lula	Dilma	Temer	Total
Até 60 dias	0	0	0	**0**	-	-	-	**-**
61 a 90 dias	0	0	1	**1**	-	-	11,1	**7,7**
91 a 120 dias	1	3	8	**12**	100,0	100,0	88,9	**92,3**
Total	**1**	**3**	**9**	**13**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Tendo em vista os dados por governo, Lula e Dilma apresentaram todos os PLVs com veto não mantido na Fração de Tempo 3. Temer apresentou mais PLVs na Fração 2, seguida pela 2.

Finalmente, é possível, ainda, fazer comparativo entre o Tempo de Tramitação (conforme suas frações de 1 a 3) dos PLVs com veto mantido e não mantido de todo o período analisado.

Tabela 6.54 – Fração de Tempo conforme a deliberação sobre o veto, em número absoluto e percentual (Brasil, 2003-2018)

Tempo/ Deliberação	N			%	
	Mantido	Não mantido	Total	Mantido	Não mantido
Até 60 dias	12	0	12	100,0	-
61 a 90 dias	72	1	73	98,6	1,4
91 a 120 dias	138	12	150	92,0	8,0
Total	**222**	**13**	**235**	**94,5**	**5,5**

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS; BRASIL. PLANALTO; BRASIL. SENADO FEDERAL

Na Fração de Tempo 1, os 12 PLVs tiveram os vetos mantidos (100%). Na Fração 2, 72 dos 73 mantiveram os vetos (86,6%). E na Fração 3, 138 dos 150 (92%). Pode-se concluir que: quanto mais tempo os PLVs precisam para serem aprovados, mais vetos são derrubados pelo próprio Congresso.

Portanto, há a associação entre mais tempo de tramitação e menor índice de manutenção de vetos: quanto mais tempo de tramitação, menos vetos são mantidos.

6.4 Contribuição dos resultados das variáveis Decisão, Tipo de Veto e Deliberação ao trabalho de pesquisa

Neste capítulo, efetuaram-se comparativos das MPs apresentadas nos mandatos no que se refere à Decisão, Tipo de Veto e Deliberação, cumprindo assim parte do segundo objetivo específico e o terceiro da tese.

Os resultados dessas três variáveis viabilizaram a confirmação ou não de algumas hipóteses da tese, conforme quadros que seguem:

Mandato/ Resultado	V4-P (Decisão), conforme as hipóteses específicas *(ordem crescente)*	V4-P (Decisão), conforme os dados *(ordem crescente)*	Hipóteses específicas confirmadas
Lula I	2	1	Não
Lula II	3	3	Sim
Dilma I	4	2	Não
Dilma II	5	5	Sim
Temer	1	4	Não

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6.2 – Esquematização da V4-P (Decisão), conforme as hipóteses específicas e os resultados

Conforme quadro acima, as hipóteses previam que o mandato que mais obteria sanção às MPs alteradas (PLVs) seria o de Temer (em termos relativos à quantidade que apresentou); seguido por Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II. Os resultados informaram que Lula I emitiu mais sanção, seguido por Dilma I, Lula II, Temer e Dilma

II. Então houve confirmação somente nas classificações de Lula II e Dilma II (terceiro e quinto lugar, respectivamente); as demais colocações dos outros três mandatos se alteraram entre si.

Mandato/ Resultado	**V5-P (Tipo de Veto), conforme as hipóteses específicas** *(ordem crescente)*	**V5-P (Tipo de Veto), conforme os dados** *(ordem crescente)*	**Hipóteses específicas confirmadas**
Lula I	2	1	Não
Lula II	3	1	Não
Dilma I	4	1	Não
Dilma II	5	1	Não
Temer	1	5	Não

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6.3 – Esquematização da V5-P (Tipo de Veto), conforme as hipóteses específicas e os resultados

As hipóteses que se referiam à variável Tipo de Veto informavam que Temer teria menos veto total, seguido por Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II. Os resultados indicam que Lula I e II e Dilma I e II não apresentaram vetos totais, ficando empatados; e Temer ficou na última colocação dos cinco mandatos, pois foi o único que apresentou veto total. Houve inversão em todas as classificações, portanto.

Mandato/ Resultado	**V4-C (Deliberação), conforme as hipóteses específicas** *(ordem crescente)*	**V4-C (Deliberação), conforme os dados** *(ordem crescente)*	**Hipóteses específicas confirmadas**
Lula I	2	1	Não
Lula II	3	2	Sim
Dilma I	4	3	Não
Dilma II	5	4	Não
Temer	1	5	Não

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6.4 – Esquematização da V4-C (Deliberação), conforme as hipóteses específicas e os resultados

Igualmente, as hipóteses informavam que, na variável Deliberação, Temer teria menor quantidade, seguido por Lula I, Lula II, Dilma I e Dilma II. Os dados foram: Lula I apresentou menos vetos derrubados, seguido por Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer. Somente foi confirmado o resultado de Lula II (no terceiro lugar), os demais mandatos inverteram-se nas classificações.

Assim, conforme os resultados deste capítulo, foi possível responder às primeiras três hipóteses específicas, de forma parcial. Seguem as referidas hipóteses e os respectivos resultados:

Hipótese Específica nº 1: Dentre os mandatos em análise, proporcionalmente, Temer foi quem obteve índices mais favoráveis, houve mais sanções, menos vetos, e menos derrubada de vetos. Resultado: *não confirmada, pois foi Lula I que obteve mais sanções, menos vetos e mais manutenção dos vetos.*

Hipótese Específica nº 2: Dilma II foi o mandato que apresentou índices menos expressivos no que se refere à interação político-estratégica entre a Presidência e o Congresso, com menos sanções, mais presença de vetos, e mais vetos derrubados. Resultado: *confirmada parcialmente, pois foi Dilma II que apresentou menos sanção; mas foi Temer que apresentou mais veto total e mais derrubada de veto.*

Hipótese específica nº 3: Os mandatos de Lula apresentaram resultados medianos entre os de Dilma e o de Temer. Resultado: *confirmada parcialmente, somente Lula II apresentou resultado mediano (terceiro lugar) no que tange à variável Sanção; Lula I e II apresentaram resultados idênticos à Dilma I e II no que se refere à variável Tipo de Veto; e foi Dilma I que apresentou resultado mediano na variável Deliberação.*

* * * * *

O sexto capítulo apresentou os resultados das variáveis Decisão, Tipo de Veto e Deliberação. Este capítulo possibilitou cumprir o segundo e terceiro objetivos da tese ao analisar esses indicadores com base nos mandatos, governos e anos.

Sinteticamente, os resultados são: em relação à variável Decisão, Lula I apresentou mais sanção; na variável Tipo de Veto, os quatro mandatos de Lula e de Dilma apresentaram menos vetos, igualando-se; e, por fim, na variável Deliberação, o Congresso derrubou mais vetos de Temer e menos veto em Lula I.

O próximo, e último, capítulo da tese apresentará a síntese dos resultados das nove variáveis da tese e o ranking das MPs, com explicações para o quadro apresentado.

Capítulo 7
Montando o quebra-cabeça

O capítulo precedente discorreu sobre as últimas três variáveis da tese, apresentou resultados sobre os mandatos, governos e anos das MPs sancionadas, vetadas (parcial e totalmente), inclusive analisou os vetos mantidos e derrubados.

Este capítulo objetiva apresentar uma síntese dos resultados das nove variáveis, bem como desenvolver uma classificação (ou ranking) que compila todos os principais resultados das MPs em cada mandato e governo, e procura formular explicações para os resultados.

As seções apresentadas são: (1) síntese dos resultados das variáveis da tese, (2) ranking das MPs, e (3) possíveis explicações para os resultados encontrados na pesquisa.

7.1 Síntese dos resultados das variáveis da tese

Com a intenção de produzir um panorama geral, apresentam-se as informações agregadas por mandatos das MPs, dividindo-as em suas características (Quadro 7.1) e em suas trajetórias (Quadro 7.2). Isto é, desde a publicação até a deliberação sobre o veto (se for o caso) – o que foi analisado, em separado, nos Capítulos 4 a 6. Esclarece-se que, nesses dados, não se faz distinção entre os vetos totais ou parciais.

Variável-Dados/Mandato		Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
V1-P	MPs publicadas	240	179	145	59	144	**767**
V2-P	Administrativa	52	34	21	8	35	**150**
	Social	44	26	24	12	26	**132**
	Econômica	129	107	98	34	68	**436**
	Jurídica	15	12	2	5	15	**49**
V3-P	Alta	37	35	36	23	31	**162**
	Média	60	50	41	13	34	**198**
	Baixa	143	94	68	23	79	**407**

Fonte: Elaboração própria

Quadro 7.1 – Comparativo das características das MPs por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Variável-Dados/Mandato		Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total
V1-P	MPs publicadas	240	179	145	59	144	**767**
V1-C	Não aprovadas	23	30	37	14	60	**164**
	Aprovadas	217	149	108	45	84	**603**
V2-C	Até 60 dias	56	8	4	2	4	**74**
	61-90 dias	78	49	17	6	9	**159**
	91-120 dias	83	92	87	37	71	**370**
V3-C	Não alterada	94	57	24	8	9	**192**
	Sem PLV	82	52	20	6	9	**169**
	Com PLV	12	5	4	2	0	**23**
V4-P	PLV	123	93	84	37	75	**412**
	Sanção	76	35	34	8	23	**176**
	Veto	47	58	50	29	52	**236**
V4-C	Veto mantido	47	57	49	27	44	**224**
	Veto derrubado	0	1	1	2	8	**12**

Fonte: Elaboração própria

Quadro 7.2 – Comparativo da tramitação das MPs por mandato, em número absoluto (Brasil, 2003-2018)

Considerando que os resultados das variáveis da tese são extensos e estão distribuídos em três capítulos, entendeu-se que seria relevante fazer uma síntese dos principais dados, conforme o mandato, governo e ano.

Portanto, segue a primeira tabela de compilação das variáveis e seus resultados, conforme o mandato e colocação comparativa, sendo o número 1 o melhor resultado, e o número 5 o pior resultado.

No caso do veto, parte-se da ideia de que a ocorrência dele não é um bom indicador da satisfação do presidente com a versão aprovada pelo parlamento de sua iniciativa. Logo, o 1 indica mais vetos e o 5, menos. Nas demais variáveis, a relação é inversa: mais frequência é indicativo de melhor resultado.

Importante ressalvar, ainda, que os dados são os relativos, considerando a média ponderada, haja vista que o tempo de mandato dos cinco governos não coincide, como explicado no Capítulo 4. E no que se refere à Variável 2 (Temática), essa não possui a classificação de 1 a 5, pois a indicação é o próprio tema.

Variável/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma 2	Temer
V2 – Temática	Econômica	Econômica	Econômica	Econômica	Econômica
V1 – Quantidade	1	3	5	4	2
V3 – Relevância	5	4	2	1	3
V4 – Resultado	1	2	4	3	5
V5 – Tempo	1	2	4	3	5
V6 – Emendas	1	2	3	4	5
V7 – Decisão	1	3	2	5	4
V8 – Tipo de Veto	1	1	1	1	5
V9 – Deliberação	1	2	3	4	5

Fonte: Elaboração própria

Quadro 7.3 – Síntese dos resultados das nove variáveis por mandato (Brasil, 2003-2018)

A temática preponderante em todos os cinco mandatos é a Econômica. Em relação à variável Quantidade de MPs publicadas pelo presidente, Lula I foi o que mais editou, seguido por Temer, Lula II, Dilma II e Dilma I. Na Variável 3 (Relevância), Dilma II obteve o melhor resultado, seguido por Dilma I, Temer, Lula II e Lula I.

Destaca-se, quanto às demais seis variáveis – Resultado, Tempo, Emendas, Decisão, Tipo de Veto e Deliberação – que o melhor resultado sempre é de Lula I. E que Temer tem os piores resultados nessas variáveis, excetuando apenas Decisão, no qual Dilma II ocupa este posto.

Variável/Governo	Lula	Dilma	Temer
V2 – Temática	Econômica	Econômica	Econômica
V1 – Quantidade	2	3	1
V3 – Relevância	3	1	2
V4 – Resultado	1	2	3
V5 – Tempo	1	2	3
V6 – Emendas	1	2	3
V7 – Decisão	1	2	3
V8 – Tipo de Veto	1	1	3
V9 – Deliberação	1	2	3

Fonte: Elaboração própria

Quadro 7.4 – Síntese dos resultados das nove variáveis por governo (Brasil, 2003-2018)

A temática preponderante em todos os três governos é a Econômica. No que se refere aos comparativos entre os governos, na variável Quantidade, Temer foi aquele que, na média por mês, mais editou MPs, seguido por Lula e Dilma. Na terceira variável, a Relevância, Dilma obtêm o melhor resultado, seguido por Temer e Lula.

Quanto às demais seis variáveis, o melhor resultado é de Lula, seguido por Dilma (igualados no Tipo de Veto), e, por fim, Temer.

Mandato-Ano/ Variável	V2 Tema	V1 Quanti -tativo	V3 Rele-vância	V4 Resul-tado	V5 Tempo	V6 Emen-das	V7 Deci-são	V8 Tipo de Veto	V9 Delibe-ração
Lula I – 1	Econ.	5	16	1	1	7	2	1	1
Lula I – 2	Econ.	1	8	2	4	8	4	1	1
Lula I – 3	Econ.	10	14	8	2	3	1	1	1
Lula I – 4	Econ.	4	9	3	6	1	8	1	1
Lula II – 1	Econ.	3	12	6	3	2	5	1	1
Lula II – 2	Econ.	12	3	5	5	9	14	1	12-13
Lula II – 3	Econ.	17	6	4	12	4	11	1	1
Lula II – 4	Econ.	10	17	13	17	5	8	1	1
Dilma I – 1	Econ.	13	15	9	15	13	3	1	1
Dilma I – 2	Econ.	8	4	7	10	12	10	1	1
Dilma I – 3	Econ.	15	2	11	11	11	16	1	1
Dilma I – 4	Econ.	16	10	16	7	10	13	1	15
Dilma II – 1	Econ.	9	1	10	9	16	17	1	14
Dilma II – 2	Econ.	14	13	14	14	6	6	1	1
Temer – 1	Econ.	2	7	12	13	15	14	15-16	12-13
Temer – 2	Econ.	7	5	17	16	17	7	15-16	16
Temer – 3	Econ.	6	11	15	8	13	12	1	17

Fonte: Elaboração própria

Quadro 7.5 – Síntese dos resultados das nove variáveis por ano de mandato (Brasil, 2003-2018)

No que tange aos anos de cada mandato, a temática Econômica sempre foi a predominante em relação às outras três (Administrativa, Social e Jurídica).

Sobre Lula I, destaca-se que sempre o melhor resultado se fez presente em pelo menos um dos anos referente às Variáveis 1 e 3 a 8. O pior resultado de Lula I foi no Ano 1, variável Relevância, que ficou na 16ª colocação. Na maioria de suas classificações foi igual ou inferior à oitava colocação.

Sobre Lula II, seus melhores resultados foram nas variáveis Tipo de Veto e Deliberação. Em três anos apresentou o pior resultado de todos os anos de análise, ficando na colocação 17º na variável Quantidade (no Ano 2), Relevância e Tempo (ambos no Ano 4). Mas a maioria de suas classificações foi igual ou inferior à oitava colocação.

Relacionado à Dilma I, seus melhores resultados foram nas variáveis Tipo de Veto e Deliberação. Os piores, nas variáveis Quantidade, Resultado e Decisão, nas quais apresentou a 16ª classificação. A minoria de suas classificações foi igual ou inferior à oitava colocação.

Em Dilma II, os melhores resultados foram nas variáveis Relevância, Tipo de Veto e Deliberação. O pior resultado foi na variável Decisão, que ficou na última

posição. E, assim como em seu primeiro mandato, a maioria de suas classificações foi igual ou inferior à oitava colocação.

Por fim, Temer obteve o seu melhor resultado no Ano 2 na variável Quantidade. Os piores resultados foram nas variáveis Resultado, Emendas e Deliberação, no qual ficou na 17ª colocação. E, igualmente à Dilma I e II, a maioria de suas classificações foi igual ou inferior à oitava colocação.

7.2 O ranking das MPs

A seção anterior trouxe um panorama geral dos dados levantados e serviu para dar uma visão do conjunto. O objetivo desta é sistematizar essas informações, de modo a apresentar a classificação ordenada do desempenho dos mandatos, governos e anos. Para isso, formula uma escala de pontuação de cada MP, conforme alguns critérios específicos, que estão relacionados às variáveis da tese.

Esse ranking pretende atender a duas intenções: (1) fornecer um parâmetro único válido para todo o período, e (2) permitir promover um comparativo geral.

Para tanto, o ranking utilizado se baseia em notas que vão de 0 a 10, conforme a trajetória de cada MP e o desfecho final. A nota 10 se refere ao melhor resultado (aprovada sem PLV, de relevância alta e que tramitou em até 60 dias) e a nota 0 ao pior resultado (não aprovada pelo Congresso ou veto total mantido, isto é, que não foi convertida em lei). A escala utilizada é apresentada abaixo.

Nota	Características das MPs
10,0	Promulgada sem PLV, de relevância alta e que tramitou em até 60 dias
9,5	Promulgada sem PLV, de relevância alta e que tramitou de 61 a 90 dias
9,0	Promulgada sem PLV, de relevância alta e que tramitou de 91 a 120 dias
8,5	Promulgada sem PLV, de relevância média e que tramitou em até 60 dias
8,0	Promulgada sem PLV, de relevância média e que tramitou de 61 a 90 dias
7,5	Promulgada sem PLV, de relevância média e que tramitou de 91 a 120 dias
7,0	Promulgada sem PLV, de relevância baixa e que tramitou em até 60 dias
6,5	Promulgada sem PLV, de relevância baixa e que tramitou de 61 a 90 dias
6,0	Promulgada sem PLV, de relevância baixa e que tramitou de 91 a 120 dias
5,0	Promulgada (texto original, embora tenha se tornado PLV na tramitação)
4,0	Sancionada
3,0	Veto parcial mantido
2,0	Veto parcial não mantido
1,0	Veto total não mantido
0,0	Não aprovada ou veto total mantido

Fonte: Elaboração própria

Quadro 7.6 – Notas atribuídas às MPs para formulação do ranking

Algumas decisões são os pilares desse modelo, subsidiam a sua formação e, por isso, precisam ser detalhadas.

A primeira delas é considerar a característica da MP, conforme a classificação adotada pela pesquisa, sem flexibilizar nenhum desses resultados (incorporação do significado político que ele assumiu).

Logo, as rejeições foram contabilizadas como tal, assim como as perdas de eficácia, etc.; sem a apreciação qualitativa se, por exemplo, a MP em questão era orçamentária e a rejeição ou a perda de eficácia se mostrou inócua e, de fato, não implicou prejuízo ao Executivo. Tal questão foi extensamente debatida ao longo da tese, mas não figura no ranking.

Provavelmente, ponderar o valor efetivo do resultado seja mais procedente do que utilizar a classificação nominal, especialmente para a percepção dos efeitos políticos de cada MP e para a visão de conjunto. No entanto, também há a dificuldade de classificação, decorrente da variação de critérios a serem aplicados. Desse modo, houve a preferência pelo resultado formal.

A segunda é eleger algumas características das MPs trabalhadas ao longo de tese e não incluir outras. Assim, as variáveis Quantidade (V1-P) e Temática (V2-P) não participam do ranking.

Como é óbvio, a Quantidade está diluída nas demais variáveis e participa indiretamente, embora, em si mesma, não esteja contabilizada. Desse modo, o fato de em um governo, mandato ou ano ter havido mais ou menos MPs editadas não produz efeito. Os quesitos são sempre trabalhados em termos relativos.

A Temática não foi inserida porque não se considerou válido promover a hierarquia entre as quatro categorias utilizadas (Administrativa, Social, Econômica e Jurídica), as quais participam na tese com vistas a descrever a agenda encaminhada pelo presidente via MP mais do que indicar que um tema é mais destacado do que outro.

Aliás, esse papel específico é desempenhado pela variável Relevância (V3-P), que, conforme apontado já no Capítulo 1, é uma forma de contemplar a “agenda pretendida” do Executivo, aquela que está diluída na agenda efetiva, a formalizada no Legislativo.

A terceira é que, dentre as sete variáveis incluídas (Relevância, Resultado, Tempo, Emendas, Decisão, Tipo de Veto e Deliberação) há uma inevitável hierarquização. A própria ideia do ranking o impõe. E ela foi construída a partir de

critérios elaborados pela tese, os quais determinam a “condição mais desejável” das MPs e as subsequentes subótimas, em graus variados de condição.

O critério estruturante é a variável Resultado, ao qual todas as demais se vinculam. O ponto de corte é MP aprovada/não aprovada, ou seja, se a ela foi convertida em lei ou não.

A nota 0 (zero) corresponde às MPs não aprovadas ou que tiveram veto total mantido. Na prática, elas não foram transformadas em lei. A condição a partir da qual a não conversão se verificou (rejeição, perda de eficácia, revogada, prejudicada) não foi distinguida. Não se desconhece essas diferenças internas, como foi abordado no Capítulo 4. Todavia, para o ranking, ela não importa.

Ao inverso, a condição em que ela se tornou lei é levada em consideração e se torna determinante para a pontuação. Por isso, o segundo critério foi saber se a MP foi aprovada ou não como PLV. O fato se ter sido aprovada como tal implica um determinado caminho: ir à decisão presidencial, poder receber veto e, nessa eventualidade, retornar ao Congresso para apreciação ao veto.

Esse conjunto de possibilidade foi valorado como de 1 a 4, abaixo das MPs que não foram aprovadas como PLV, que vão de 5 a 10.

As notas que vão de 1 a 3 se referem às MPs vetadas. A nota 1 coube para as que receberam veto total, mas esse não foi mantido pelo Congresso. Portanto, o PLV virou lei, ainda que com profunda distinção entre as preferências do Executivo e do parlamento.

A nota 2 corresponde às MPs que receberam veto parcial, mas esse não foi mantido pelo Congresso, de modo que prevaleceu a decisão do Executivo. Já a nota 3 é aplicada para as MPs que receberam veto parcial[1], mas esse foi mantido pelo Congresso. Ou seja, ainda se vê uma concordância, mesmo que mínima à última manifestação da vontade presidencial.

A classificação seguinte (nota 4) se refere às MPs transformadas em PLV e que, encaminhadas à decisão presidencial, não sofreram veto e foram sancionadas. Logo, pode-se supor que este, por a ter sancionado, entendeu que a diferença entre as versões inicial da MP e aprovada pelo Congresso não foi tão significativa a ponto de ser vetada.

---

[1] Recorda-se que, a exemplo do que acontece no caso de emendamento, a contagem se dá pela existência de veto no PLV, sem considerar a quantidade. Ou seja, é uma variável *dummy*, categórica e binária, definida pela ocorrência ou não de veto.

Se a MP recebeu emendas durante a tramitação (tornou-se PLV em algum momento), mas essa condição não se confirmou, ela figura em uma situação “de transição” entre as com e as sem PLV. Por isso, recebeu nota 5. Na prática, essa MP foi promulgada pelo parlamento e não retornou à deliberação do presidente.

As MPs aprovadas sem terem recebido nunca emendas são valoradas a partir de 6. Contudo, elas são distinguidas entre si e, nesse caso, por meio de duas variáveis conjugadas. A principal é a Relevância, que se impõe como a decisiva: relevância baixa vai de 6,0 a 7,0; média, de 7,5 a 8,5; e alta, de 9,0 a 10.

E, depois, Tempo de Tramitação, que subdivide cada um dos níveis de relevância, pois se considera que MPs aprovadas em menos tempo atenderam antecipadamente a perenidade esperada pelo governo do que as que demandaram mais dias de tramitação.

Consequentemente, como já comentado, entendeu-se que o resultado mais desejado é o cruzamento de três variáveis: (1) MP foi promulgada ou aprovada sem alterações e, portanto, sem ter confirmada a condição de PLV); (2) possui maior relevância; (3) foi aprovada no tempo inicial de vigência da MP (até 60 dias), seguida pelos tempos de 61 a 90 dias e de 91 até 120 dias.

Consoante este escalonamento, cada MP recebeu uma nota, que foi, então, agregada (somada) por ano, mandato e governo. Os resultados brutos foram divididos pela quantidade de MPs por ano, mandato e governo, para possibilitar comparativos, uma vez que o tempo dos cincos mandatos não coincide.

Apresentada a engenharia que subsidiou a montagem do ranking, tem-se os seguintes resultados:

Tabela 7.1 – Média das notas das MPs editadas por ano, mandato e governo presidencial (Brasil, 2003-2018)

Ano-Média do Mandato-Governo/Mandato	**Lula I**	**Lula II**	**Dilma I**	**Dilma II**	**Temer**
1	4,65	4,26	3,29	2,74	2,47
2	4,00	3,53	3,35	3,09	1,74
3	4,09	4,05	2,97	-	1,97
4	4,95	3,01	2,06	-	-
Média do Mandato	**4,44**	**3,77**	**2,98**	**2,83**	**2,03**
Governo		**4,10**		**2,90**	**2,03**

Fonte: Elaboração própria

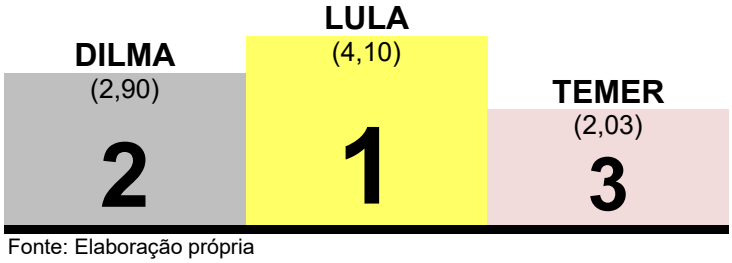
Com base nos dados acima observa-se, antes de tudo, que nenhum dos parâmetros de medição registrou resultado igual a 5,0, que corresponde à metade da

escala. Não é o caso de considerar esses resultados como indicadores de baixa performance, pois eles estão condicionados ao grau de exigência intrínseca ao ranking. E ele parece intenso, de modo que a obtenção de uma nota elevada implica atender critérios difíceis de serem atingidos.

Na visão da tese, esses resultados que colocam todos abaixo da metade da escala expressam, de fato, a intensidade da dinâmica das relações Executivo-Legislativo no campo das MPs, na qual há significativa interação entre os poderes, e não se afirma um presidente ou governo imperial, que determina sozinho e conforme sua vontade a alteração do *status quo* via esse instrumento legislativo.

Em outros termos: os resultados ilustram, confirmam e demonstram a significativa participação do Legislativo no processo de análise e aprovação das MPs – o que é parte considerável da atividade parlamentar efetiva e está em conformidade com o verificado pela literatura abordada nos Capítulos 1 e 2 (CRUZ, 2009; SANTOS, 2010; SANTOS, 2011; CUNHA, 2011; FREITAS, 2013; FERREIRA, 2019).

E, na comparação entre os governos, verifica-se que Lula obteve a primeira classificação (com nota 4,10), seguido por Dilma (nota 2,90), e, em terceiro lugar, Temer (nota 2,03). Este obteve menos da metade da nota de Lula. O pódio a seguir expressa visualmente essa disposição.

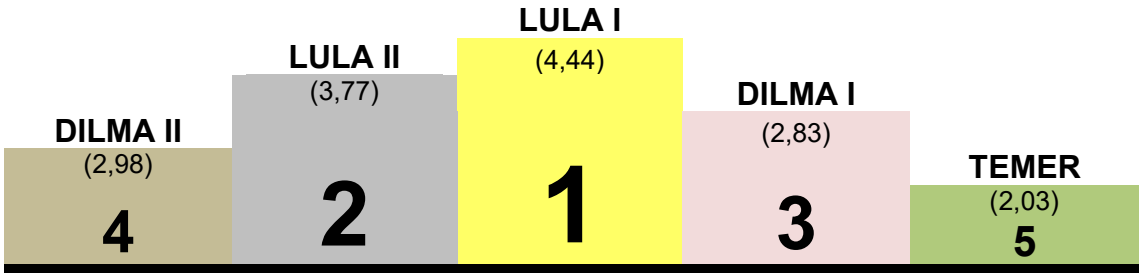


Fonte: Elaboração própria

Figura 7.1 – Ranking dos governos, conforme as notas das respectivas MPs

No que tange aos mandatos, Lula I obteve a melhor nota (4,44), seguido por Lula II (3,77), Dilma I (2,98), Dilma II (2,83), e, em quinto e último lugar, Temer (2,03). Lula I foi o único que obteve nota na casa dos 4 pontos e Lula II, o único na casa dos 3 pontos. Dilma I e II e Temer ficaram na casa dos 2 pontos.

Portanto, conforme passam os mandatos, a colocação cai, ou seja, há uma constante perda de eficiência, conforme a hierarquia aqui apresentada, e que já havia sido observada ao longo da análise das variáveis.

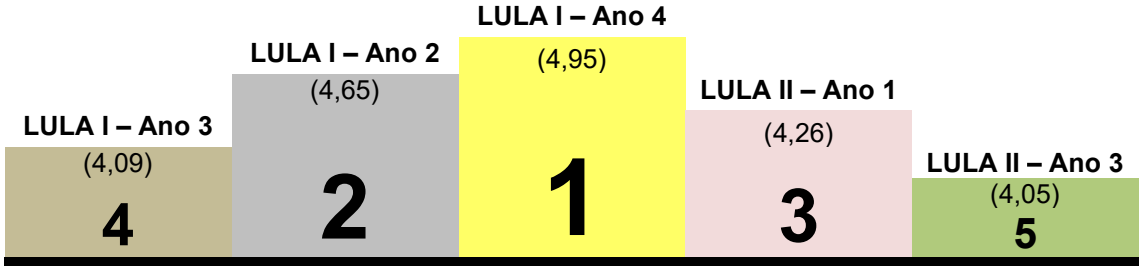


Fonte: Elaboração própria

Figura 7.2 – Ranking dos mandatos, conforme as notas das respectivas MPs

Em relação aos anos de cada mandato, o ranking dos cinco primeiros lugares, assim restou caraterizado: em primeiro lugar, Lula I – Ano 4 (4,95), seguido por Lula I – Ano 2 (4,65), Lula II – Ano 1 (4,26), Lula I – Ano 3 (4,09), e, por fim, Lula II – Ano 3 (4,05).

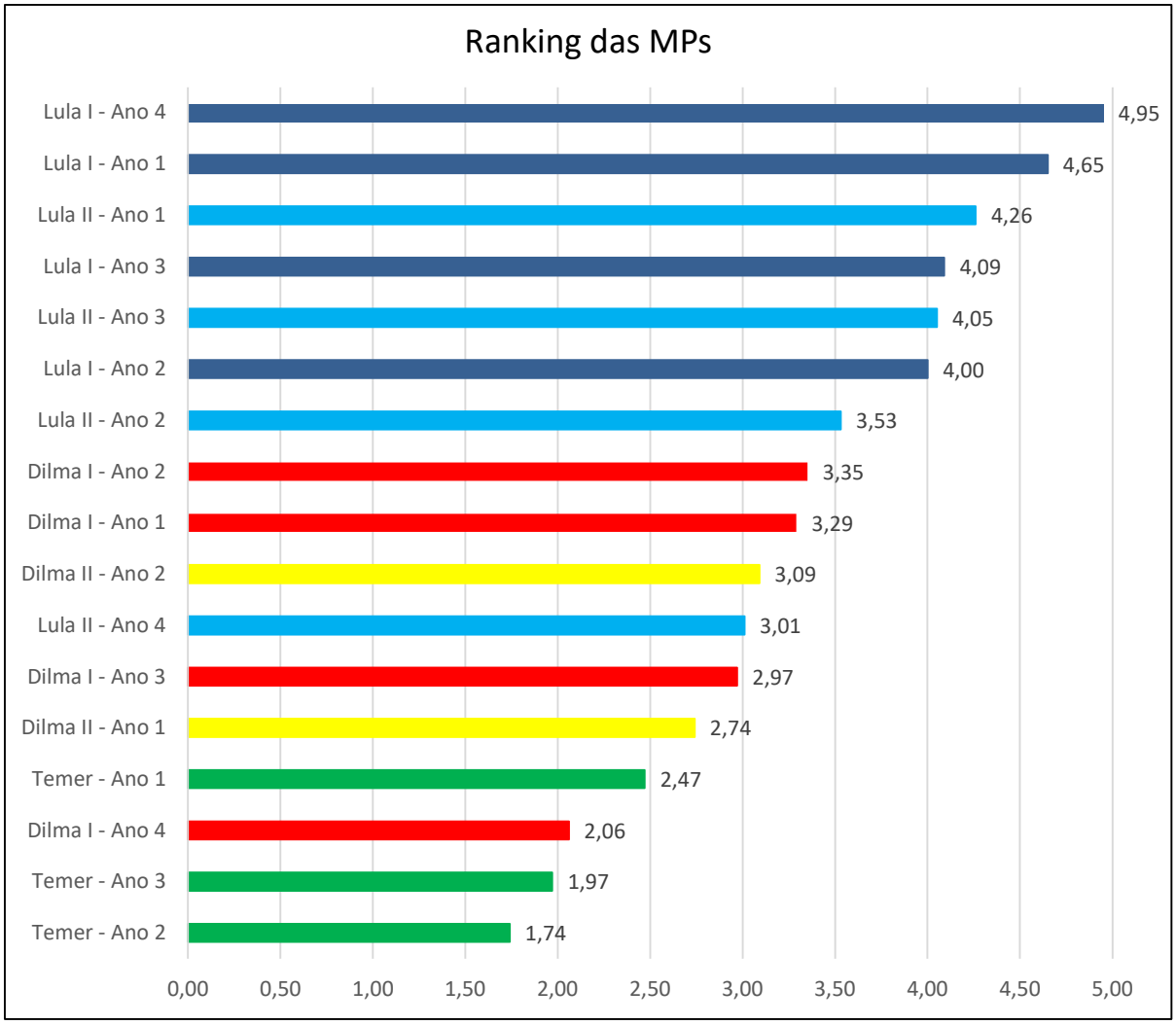
Os cinco primeiros lugares foram ocupados por anos do governo de Lula, sendo três deles pelos no primeiro mandato. O melhor resultado de Lula I foi o Ano 4 e o melhor resultado de Lula I foi o Ano 1.



Fonte: Elaboração própria

Figura 7.3 – Ranking dos cinco primeiros anos de mandato, conforme as notas das respectivas MPs

Em relação ao ranking com todos os 16 anos analisados nesta tese (e que formam 17 períodos), tem-se:

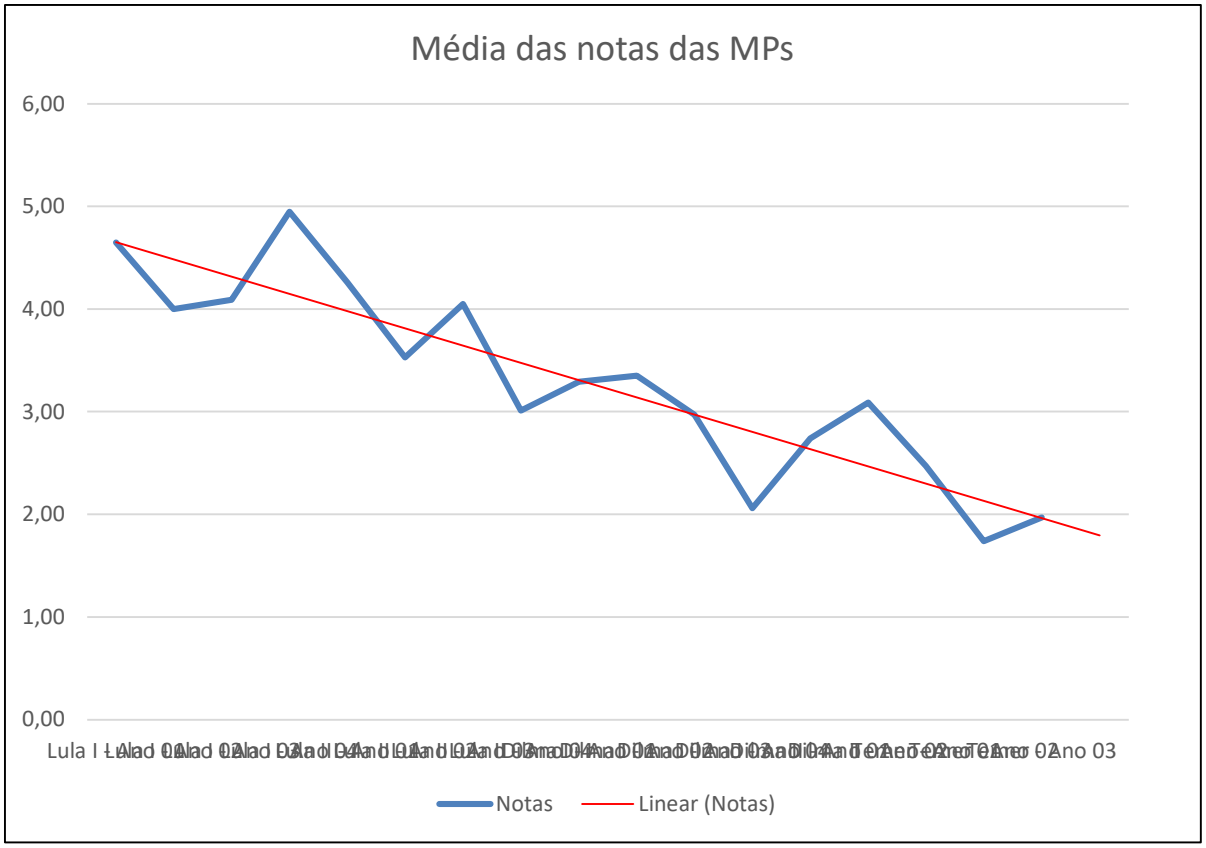


Fonte: Elaboração própria

Gráfico 7.1 – Ranking das notas das MPs, conforme os anos de mandato (2003-2018)

Observa-se que seis anos ficaram na casa dos 4,0 pontos (quatro de Lula I e dois de Lula II); cinco ficaram na casa dos 3,0 pontos (os demais dois anos de Lula II, dois de Dilma I e um de Dilma II); quatro de mandatos ficaram na casa dos 2,0 pontos (os demais dois anos de Dilma I, um de Dilma I e um de Temer); e dois anos ficaram na casa de um ponto (os demais de Temer).

Analisando os dados em termos de sequência temporal, tem-se:



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 7.2 – Média das notas das MPs conforme os anos de mandato (2003-2018)

Conforme o gráfico acima demonstra – o que é salientado ainda mais pela linha de tendência –, as notas das MPs foram menores na medida do transcurso do tempo. Inicia-se a análise na faixa 4 (Lula I – Ano 1), com ápice de todo o período em Lula I – Ano 4 (4,95).

Nos anos de Dilma, os resultados oscilam nas faixas 3 e 2. E apresenta-se a menor nota do período em Temer – Ano 2 (1,74). O período de análise finaliza com um avanço, mas ainda sem alcançar a faixa de pontuação 2,0.

O ranking das MPs, ao reunir a diversidade de dados em uma única escala, dá mais segurança aos dados individuais e aos cruzamentos que foram realizados, ao passo que promove uma compilação dos resultados mais estruturada e apresenta evidências robustas às conclusões desta pesquisa.

7.3 Em busca da explicação dos resultados

A tendência de redução na nota que os mandatos presidenciais obtêm no que tange às MPs e que se repete nos diferentes indicadores utilizados pela pesquisa –

edição, aprovação, tempo de tramitação, emendamento, quantidade de vetos etc. – não é propriamente uma exclusividade do instrumento analisado pela tese.

Outras investigações, que operam com outras categorias e que abarcam outras dimensões das relações Executivo-Legislativo têm chegado a diagnósticos semelhantes.

O trabalho de Celina Pereira (2017), que reúne 13 indicadores do desempenho do governo e que formam o que denomina de "hemograma da governabilidade"[2], foi um dos que chegou a resultados semelhante ao da tese. A intenção daquela era verificar o desempenho dos presidentes brasileiros no período 1995-2016, o que compreende seis mandatos, dois de cada presidente (FHC, Lula e Dilma).

Para a autora, "os resultados obtidos por meio dessa análise indicarão o nível de dificuldade observado em cada mandato na relação entre Executivo e Legislativo e, portanto, as diferentes capacidades de governar" (PEREIRA, Celina, 2017, p. 15)[3].

É importante ponderar que esse hemograma não é um escore decorrente da composição dos indicadores, e sim corresponde à formação de um ranking para cada categoria, integrado pelos três mandatos com melhores desempenho, seguindo-se a interpretação em conjunto desses pódios. Nesse sentido, o "hemograma da governabilidade" reúne os indicadores, mas não os integra, tampouco produz um resultado único e sintético.

Independentemente dessas questões metodológicas – que são muito relevantes, destaca-se – o resultado demonstrou que, ao longo do tempo, o desempenho vinha piorando. Logo, Lula tinha escores menos expressivos do que FHC. Entretanto, houve a aceleração na deterioração das relações Executivo-Legislativo durante o período Dilma[4]. Conforme Celina Pereira (2017, p. 75):

---

[2] As categorias, são: (1) taxa de participação, (2) taxa de dominância, (3) taxa de sucesso (produção e aprovação de PLs), (4) percentual de projetos vetados, (5) taxa de conflitos em MP (percentual de aprovadas sem vetos), (6) tamanho da coalizão, (7) disciplina da coalizão, (8) coalescência da coalizão, (9) rotatividade dos ministros, (10) rotatividade dos articuladores com o Congresso, (11) NEP, (12) número absoluto de partidos com menos de 10 parlamentares, e (13) momento de aprovação do orçamento impositivo. As MPs são tratadas em particular, de modo que não estão contabilizadas nos indicadores de sucesso, dominância ou no percentual de veto, por exemplo, que incidem apenas sobre iniciativas ordinárias e complementares.

[3] Sem uma agregação dos resultados dos indicadores e sem uma hierarquia entre eles, a autora não explica como se deve interpretar o hemograma, quando a tendência não for tão clara quanto a apresentada no período por ela estudado.

[4] Apesar de trabalhar com variáveis institucionais, a hipótese da autora é de que "diferentes estilos de governar geram diferentes níveis de governabilidade". Logo, a chave para entender o quadro delineado é o "jeito" do presidente de plantão ou do núcleo duro do governo. A alegação é que as instituições capitais do presidencialismo de coalizão (a pista) permaneceram as mesmas e as prerrogativas legais (o carro) são semelhantes. Seguindo essa perspectiva, e como o hemograma indica queda na

> [...] dos 13 (treze) indicadores analisados, 11 (onze) demonstram pior comportamento no governo Dilma 2 – período de acirramento da crise política –, dos quais 9 (nove) têm também o segundo pior resultado em Dilma 1. Quanto aos outros 2 (dois) indicadores, embora os primeiros colocados sejam mandatos diferentes dos de Dilma, o segundo pior resultado é observado no seu governo. Desse modo, o exame indica que, a partir de 2014, a relação entre Executivo e Congresso esteve mais comprometida do que nos mandatos anteriores.

Nessa linha, tem-se o índice de Custo do Governo (ICG), proposto por Bertholini e Pereira (2017), comentado no Capítulo 1. Ele é provavelmente o modelo mais sofisticado desenvolvido até agora, com a intenção de produzir um indicador sintético de multivariados aspectos das relações Executivo-Legislativo.

É formado pelas transferências políticas (ministérios) e monetárias (liberação de emendas e orçamento das pastas) feitas pelo presidente aos partidos da sua coalizão e pretende dimensionar o que, em outros estudos dos quais participou – Pereira; Power; Rennó (2005, 2007); Raile; Pereira; Power (2011) –, Pereira identifica com a gestão da coalizão.

No artigo, os autores calcularam o ICG para os dois mandatos de FHC e de Lula, mais o primeiro mandato de Dilma. Os resultados indicam que houve uma curva ascendente nesses custos de preservação do governo de coalizão.

Nos oito primeiros anos da amostra (o período FHC), o ICG estava na ordem de 14 a 37,2 – ainda assim tendo crescido na passagem de FHC I para o FHC II –, enquanto nos 12 anos subsequentes se mostrou progressivamente mais elevado, sendo de 63,3 em Lula I, 69,1 em Lula II e tendo atingindo 76 em Dilma I (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 542).

Como explicado no Capítulo 1, o escore do ICG aponta o quanto custa para o presidente obter resultados no parlamento – como o sucesso nas suas iniciativas legislativa, embora essa taxa não seja calculada, apenas presumida. Portanto, ele não mede sucesso, e sim recursos necessários para o alcançar (ou suspostamente alcançar).

E, também como referido no Capítulo 1, o ICG tem capacidade potencial para verificar a inviabilidade de determinados governos, ou seja, o ponto em que não há mais recursos para fazer frente às demandas ou, então, em que, por mais que recursos sejam aplicados, não é possível melhorar a eficiência.

---

governabilidade, a autora supõe que a explicação está no “motorista”, ou seja, houve progressivamente presidentes com menos habilidade, o que atingiu o pico da imperícia em Dilma (PEREIRA, Celina, 2017).

Ressalva-se que os autores não explicitam esse ponto e tampouco indicam se ele existe e qual é o escore de não retorno. No entanto, o modelo epistemológico a partir do qual o ICG foi criado indica que, sim, há esse valor presumido e que ele pode ser identificado, em circunstâncias determinadas.

Outra pesquisa que se pode citar é a de Darrieux (2015). Ela tem o foco em um tema: a aprovação das iniciativas legislativas dos presidentes brasileiros, o que, como foi largamente visto, é identificado pela literatura como “taxa de sucesso”.

A questão motivadora é identificar quais fatores aumentam ou diminuem a possibilidade de um presidente ter sua agenda aprovada. Assim como os trabalhos anteriores, o recorte empírico abarca o período 1995-2014, ou seja, os dois mandatos de FHC, os dois de Lula e o primeiro período Dilma.

Como parte da investigação, foi formulado um diagnóstico do sucesso presidencial, a partir do qual as variações seriam analisadas. O cenário mostrou que a menor performance se deu em Dilma I, seja em termos gerais, seja quando há a distinção entre o tipo de iniciativa legislativa (MPs, PLs e PLNs).

Para encontrar a explicação para esse cenário, o autor seleciona uma série de variáveis: (1) prerrogativas e matérias exclusivas ao Executivo e compartilhadas com o Legislativo; (2) tamanho da coalizão (medido pelo percentual de cadeiras de deputados); (3) efeito do ciclo eleitoral ("honeymoon", delimitada como o primeiro ano de mandato); (4) popularidade do presidente (considerado o índice de bom/ótimo em pesquisas do Datafolha); (5) "habilidade" do presidente (que nada mais é do que o mandato de cada um).

Os resultados indicam que variáveis institucionais e políticas são preditoras de sucesso, como a legislação de iniciativa exclusiva (administrativa e orçamentária), o tamanho da coalizão (quanto maior, mais sucesso) e o período de lua de mel. Igualmente, que a habilidade presidencial não é determinante e que a popularidade do governante não tem efeito significativo[5].

Por sua vez, a tese de Almeida (2018) não está voltada a avaliar o desempenho dos governos, e sim em verificar os fatores explicativos para a mudança no perfil de dominância na autoria das leis aprovadas no país no período 1988-2016, no qual houve o crescimento das iniciativas do Legislativo em comparação às do Executivo a

[5] A insuficiência da popularidade como fator explicativo também foi observada por: Pereira; Power; Rennó (2005, 2007); Bertholini; Pereira (2017); Almeida (2018).

partir dos anos 2000. Entretanto, como parte dos testes necessárias à produção da resposta demandada, ele observou:

> A evidência descritiva permite concluir que, exceto por Dilma, todos os demais presidentes governaram com maiorias parlamentares organizadas, que lhes permitiram controlar sistematicamente as decisões do plenário, de maneira a evitar a aprovação de proposições contrárias aos seus interesses, embora com níveis diferentes de eficácia (ALMEIDA, 2018, p. 129).

As dificuldades do governo Dilma no Legislativo, notadamente em relação às enfrentadas pelo antecessor, já haviam sido diagnosticadas enquanto transcorria o seu primeiro mandato, como o fizeram Santos e Canello (2013). Ao compararem o comportamento da Câmara dos Deputados frente às iniciativas do Executivo, nos três primeiros anos dos dois mandatos de Lula e no, então, mandato inicial de Dilma, eles observaram que:

> [...] o comportamento do apoio recebido ao longo do tempo, sintetizado nas curvas de tendência, sugere que a *performance* do governo atual nas votações em plenário não tem reproduzido, na mesma medida, o sucesso legislativo de Lula. Não apenas a curva é decrescente, mas sua inclinação é mais acentuada e a quantidade de votações em que o apoio recebido foi menor do que 50% das bancadas ou votantes é mais expressiva na atual legislatura e especialmente em 2013 (SANTOS; CANELLO, 2013, p. 8).

Bedritichuk (2016) traz um estudo que compartilha o mesmo diagnóstico dos precedentes, mas se refere especificamente às MPs e, por isso, dialoga mais diretamente com a tese. Ele compara as informações do desempenho dos governos Dilma e Lula, tendo constatado que o primeiro foi menos eficiente do que o segundo.

A razão apontada para tal é que se pode “vislumbrar deficiência no gerenciamento da coalizão no governo Dilma; afinal, o número alto de medidas provisórias não convertidas em lei e a aparente mudança de estratégia legislativa em meados do mandato não são compatíveis com um governo majoritário” (BEDRITICHUK, 2016, p. 49). Nesses termos, ele corrobora o que observaram Bertholini e Pereira (2017), ainda que a partir de outra perspectiva analítica: a origem do pior desempenho estava no gerenciamento.

O autor também se dedica à análise pormenorizada do desenvolvimento do primeiro mandato da presidenta – o segundo não foi incluído –, tendo o dividido em dois períodos: o de lua de mel, que vai do início da posse até março de 2012; e o de desgaste, no qual queda de popularidade, manifestação populares e resultados

econômicos ruins produziram conflitos no interior da coalizão, notadamente com o parceiro principal, o PMDB.

No caso específico das MPs, o fim da lua de mel coincide com a decisão do STF sobre a obrigatoriedade do funcionamento das comissões mistas. Na interpretação do autor, essa deliberação alterou significativamente a tramitação congressual das MPs, como já foi observado pela tese.

Como evidência da existência desses dois períodos, Bedritichuk (2016) demonstra que, durante a lua de mel, os relatores eram preponderantemente da base do governo, e este, por meio da indicação, recompensava os partidos mais fiéis.

Na segunda fase, o novo rito das MPs contribuiu para a crise porque

> A constituição de várias arenas decisórias [uma comissão mista para cada MP] dispersou o processo decisório e criou maiores dificuldades de mobilização da base, bem assim de controle político por parte do governo. O regramento regimental específico fez multiplicar os pontos de veto pela possibilidade dada a vários atores de obstruírem o processo legislativo [presidente, relator, maioria da comissão. Por fim, a baixa institucionalização das comissões criou ambiente normativo confuso, demandando maior esforço do governo para a construção de acordos e a aprovação das medidas (BEDRITICHUK, 2016, p. 90).

A partir desses resultados, Bedritichuk (2016, p. 54) pondera que, em meio à paulatina deterioração das relações políticas que redundou no *impeachment*:

> As medidas provisórias se apresentaram como instrumentos limitados para gerenciar a coalizão no governo Dilma, potencializando conflitos na base seja pelo uso indevido por parte do governo, seja pelo desarranjo da dinâmica decisória após mudanças no instituto [a obrigatoriedade de ser a MP ser apreciada por comissão mista], contribuindo, assim, para o desgaste da coalizão e a crise política.

Ferreira (2019, p. 16), que também identifica a menor performance do governo Dilma em comparação a Lula e FHC, chegou ao mesmo diagnóstico acima, embora tenha focado em uma especificidade da tramitação das MPs, o emendamento. Para a autora,

> Diante das mudanças institucionais ocorridas sob o instituto das MPs, podemos considerar que durante os governos Dilma, esses decretos se tornaram armas menos poderosas à disposição de Executivo e mais sujeitas à interferência e ao controle dos congressistas. O fim da reedição, a partir da EC 32/2001, tornou inevitável que os parlamentares se posicionassem sobre as MPs editadas, impedindo que a base do governo fosse preservada do ônus de aprovar de medidas impopulares, incentivando a inferência direta do Congresso, na resolução de conflitos de interesse geradas por essas

> matérias. Além disso, obrigatoriedade da emissão de parecer pelas comissões mistas, a partir da ADI 4029/2012, dispersou o processo decisórios, retirou a capacidade do governo de influenciar a escolha dos relatores e diminuiu o controle do governo sobre os textos das MPs. Com isso, podemos esperar que essas medidas não foram tão eficazes em induzir a cooperação dos congressistas e que as alterações promovidas pelos parlamentares tenham sido menos coordenadas pela coalizão.

Como se percebe pela resenha apresentada, há um diagnóstico comum entre as pesquisas: o governo Dilma foi menos eficiente do que o(s) antecessor(es), conforme os diferentes indicadores que tais investigações mobilizaram.

Contudo, Bedritichuk (2016) e Ferreira (2019) trazem duas contribuições ainda mais valiosas para esta tese, muito em decorrência de focarem nas MPs. A primeira é confirmarem que, nessa iniciativa legislativa em particular, a tendência de perda de performance segue o quadro geral. A segunda reside em avançarem para a tentativa de explicar as razões pelas quais isso se verifica e, ainda mais, formularem explicações voltadas para as MPs.

Ambos convergem ao reputarem às variáveis institucionais – mais especificamente, mudanças que o modelo institucional das MPs sofreu –, as motivações para a queda nos indicadores de aproveitamento obtido pelo presidente ao se utilizar desse recurso.

Ferreira (2019) arrola duas modificações – a EC 32/2001 e a exigência de apreciação pela comissão mista –, embora não explique porque razão a reforma constitucional de 2001 se fez sentir mais intensamente apenas no período Dilma, que começou praticamente uma década depois.

Bedritichuk (2016) se foca mais intensamente na obrigatoriedade da análise pela comissão mista, demarcando 2012, ano em que o STF tomou essa decisão, como o ponto da virada.

A linha adotada pelos dois autores foi seguida por Beatriz Silva (2019), mas a autora é ainda mais especifica, pois relaciona quatro marcos fundamentais no desenho institucional das MPs com estágios distintos de performance presidencial.

Assim, no primeiro momento, que vai da EC 32/2001 até a “solução Temer”, a taxa de sucesso ficava próxima a 90%, sendo raros os casos de perda de eficácia e mais frequentes as hipóteses de rejeição.

O segundo momento, inaugurado pela flexibilização do trancamento da pauta, em 2009, transcorre até 2012, quando o STF determina a análise pela comissão mista.

Nele, a taxa de sucesso fica próxima a 80%, praticamente não há mais rejeições, mas cresce a quantidade de MPs que perdem a eficácia.

O terceiro momento se desenrola entre 2012 e 2015, quando o STF determina que emendas sem pertinência temática não são possíveis. Nele, as taxas de conversão caem para 70%.

E o quarto e último período se inicia em 2015 e ainda estava em andamento em 2019, quando da conclusão do trabalho. Conforme a autora,

> [...] período que é marcado por um processo de impeachment e também de governos enfrentando forte cenário de instabilidade econômica e política, o que também parece ter afetado a capacidade do Poder Executivo em converter medidas provisórias: no período compreendido entre 2016 e 2018 registra-se que 50 medidas provisórias perdem eficácia, enquanto apenas 5 foram rejeitadas ou revogadas, dentro de um universo de 160 medidas editadas. A título de comparação, durante o período de 2001 a 2015, foram editadas 709 medidas provisórias e 74 perderam eficácia (SILVA, B., 2019, p. 59-60).

No final de sua pesquisa, Beatriz Silva (2019) flexibiliza essa relação que havia construído entre as mudanças institucionais e a perda de performance da agenda presidencial das MPs. Ela afirma ser difícil apontar com precisão em quanto as estatísticas foram afetadas pelas alterações das regras desse processo legislativo e quanto das dificuldades crescentes na conversão de MPs se deve à crise política e econômica que tem colocado em xeque noções comumente aceitas quanto ao presidencialismo de coalizão (SILVA, B., 2019, p. 141).

Em outros termos: as mudanças no desenho institucional podem ser a causa, mas os indicadores das MPs verificados também podem ser resultado de fatores conjunturais, o que torna o argumento que ela apresenta especulativo mais do que explicativo.

Outro trabalho a que se pode fazer referência é o de Maia (2016). Ele não se foca exclusivamente nas MPs, mas fornece uma tentativa de explicação para o panorama identificado pelos trabalhos precedentes – com o qual concorda, embora não analise os indicadores de performance, e sim os fatores que contribuíram para a “queda de Dilma”. E, em relação às possibilidades elencadas por Beatriz Silva (2019), é mais assertivo.

Ele se utiliza da noção de “caixa de ferramentas” de Raile; Pereira; Power (2011) para demonstrar que a redução do sucesso presidencial é resultado de uma série de modificações ocorridas nos últimos anos e que enfraqueceram as

ferramentas disponíveis para o presidente gerir a coalizão e garantir a implantação de sua agenda[6].

Assim, Maia (2016) indica que passaram a existir: mais restrições para as nomeações de segundo e terceiro escalões (menos cargos disponíveis em razão da estruturação de carreiras, e menos discricionariedade dos partidos em razão do aumento da concentração decisória na Presidência); menos autonomia na gestão das emendas parlamentares em razão do orçamento impositivo, implantado em 2015; mudanças institucionais nas MPs, como a EC 32/2001, a interpretação informal que liberou parte do trancamento da pauta, a exigência do funcionamento da comissão mista para apreciar MP, ocorrida em 2012.

Além dessas mudanças "estruturais", ele elenca questões conjunturais que contribuíram para a ocorrência do *impeachment*, como: crise econômica, Lava Jato, estilo de liderança de Dilma e ação de Cunha, considerados agentes relevantes de mudança. Como à tese interessa a relação Executivo-Legislativo no que tange às MPs, e não um fato em particular, as mudanças institucionais são mais relevantes.

Logo, para ele, respondendo à especulação de Beatriz Silva (2019) e fornecendo uma explicação conclusiva convergente com as afirmações de Bedritichuk (2016) e Ferreira (2019), não foi a crise político-econômica quem produziu a redução nos indicadores, foram mudanças nos recursos estratégicos disponíveis ao presidente que provocaram essa queda, ainda que fatores conjunturais tenham sido o gatilho que contribuiu para a tempestade perfeita que derrubou a presidenta Dilma.

Como já foi apontado na tese, o cenário diagnosticado por esses trabalhos de perda de performance presidencial converge com aquele demonstrado há pouco por meio do ranking de posicionamento dos mandatos e dos governos no que tange às MPs. Quanto a esse ponto não há óbices. Contudo, eles existem em relação a outros aspectos, como se pretende ponderar a seguir.

O primeiro é que as investigações citadas pagam o preço do período em que foram realizadas ou do recorte temporal escolhido, de modo a concluírem as análises no período Dilma (Dilma I ou Dilma II, conforme o caso). Logo, verificam que a pior performance é a de Dilma. Porém, essa constatação, mesmo quando não há a

[6] O argumento também figura em artigo derivado do trabalho de Maia (2016), assinado por Guimarães; Perlin; Maia (2019).

intenção, tende a vincular o *impeachment* a tal desempenho, quando não a responsabilizar a presidenta pelo ocorrido[7].

A presente tese – ainda que restrita às MPs – ao incluir o governo Temer, e assim avançar no tempo em relação aos trabalhos anteriores, verifica que o cenário de perda de desempenho teve continuidade com o governo que sucedeu a Dilma.

Aliás, se for aplicado ao percentual de aprovação de MPs o limite sugerido por Saiegh (2009, 2011) – segundo o qual 2/3 de aprovações é o patamar razoável de sucesso –, vai se verificar que apenas Temer, com 58,3%, não o cumpriu. Até mesmo Dilma II, governo de destino tão pouco bem-sucedido, superou com folga esse limite (76,3%).

Por conseguinte, adotando apenas esse indicador isolado, pode-se dizer que essa perda de desempenho foi contínua, todavia, ainda assim, mantinha-se acima do aceitável até o advento de Temer. Foi nesse período em que foi rompido esse presumido limiar de eficiência[8].

Essa verificação não significa menosprezar o *impeachment* e tampouco desconsiderar a conjuntura a partir da qual ela foi afastada do cargo. Tampouco implica generalizar dados relativos às MPs para o conjunto das relações Executivo-Legislativo. Mas essa informação reforça o caráter institucional das motivações e reduz o peso da explicação conjuntural, que reputa o fato ao estilo de liderança ou a capacidade de gestão do titular do Executivo.

Ainda em relação a este ponto, quando os dados do governo Temer são incluídos na análise, eles reforçam a discordância da tese frente à concepção que Pereira; Power; Rennó (2005) expõem e foi replicada pelos autores em artigo publicado dois anos depois (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007).

É aquela que, inspirada em Carey e Shugart (1998), distingue entre a delegação legislativa para a presidência, que tem características institucionais, rígidas e compartilhadas por todos os governantes; e a delegação para o presidente individualmente considerado, que é de natureza política e, por isso, mais fluida e contingente.

---

[7] Ressalva-se que alguns trabalhos estão focados em apontar as razões para o *impeachment* de Dilma ou o incluem na análise. Assim, tendem a, no mínimo, apontá-la como contribuinte decisiva para o fato. A crítica foi apresentada na tese, em seu Capítulo 1.

[8] Está-se tomando nominalmente aprovação/desaprovação, sem flexibilizações, como aquelas situações já ponderadas de obtenção dos resultados pretendidos, ainda que não tenha ocorrido a aprovação. Se esse cálculo menos formal for realizado, a avaliação certamente se altera, e todos os mandatos aumentam sua eficiência.

Com isso, os autores querem indicar que, em meio à infraestrutura comum da delegação institucional (presidência), há espaços para usos diferenciados desse recurso em razão da delegação política (presidente), em decorrência de fatores conjunturais, de ordem política e econômica.

A discordância não é com a perspectiva de que o uso das MPs (ou de outro recurso qualquer) varie entre os presidentes e que fatores conjunturais contribuam para explicar essa variação. Parece evidente que isso ocorre e os dados levantados pela tese o demonstram. A motivação da discordância é outra e se desdobra em dois pontos.

De um lado, há o fato de ela ser uma explicação muito genérica e que não aponta quais fatores efetivamente contribuem para a variação. Aliás, os testes estatísticos realizados por Pereira; Power; Rennó (2007) com variáveis conjunturais (popularidade presidencial, apoio legislativo, tamanho da base governista; taxa de coalescência; gerenciamento da coalizão; variação cambial; efeitos pato manco, eleição e reelegibilidade; Lula; lua de mel) mostraram que elas não têm efeito positivo para a ocorrência do fenômeno em análise – o aumento na razão de dependência em MPs no pós EC 32/2001, ou seja, a maior preferência presidencial de encaminhar uma iniciativa legislativa via MP, e não por meios ordinários, como PL[9]. A variável mais robusta foi a mudança na regra, ou seja, ela tem caráter institucional.

Assim, são forçados a abandonar a ideia que defendiam e ponderam:

> Ao eliminar as explicações rivais, somos obrigados a voltar as nossas preocupações iniciais e apontar a própria reforma constitucional, a EC 32, como o motor desta fascinante transformação do comportamento presidencial. Adotando uma perspectiva institucionalista, argumentamos a seguir que a reforma mudou a estrutura de incentivos para os presidentes, levando-os a transferir maior porcentagem de suas propostas legislativas para a categoria das MPs (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007, p. 90).

De outro, porque a explicação adotada pelos autores esquece – ou não leva em consideração – as mudanças institucionais e o efeito que elas produzem na performance de um recurso. Ou seja, a delegação para a presidência é comum e igualmente compartilhada pelos presidentes, quando ela própria não sofre alterações.

---

[9] A variável lua de mel também teve relevância estatística. Porém, como os próprios autores reconhecem, esta é reflexo de uma condição que todos os governos compartilham, e que, de certa forma, independe de fatores conjunturais. Ou melhor, apenas em condições anormais – como o segundo governo Dilma, por exemplo – é que não há a tendência de a consagração nas urnas e o início de uma administração produzir mais aceitação de parte do parlamento.

Os resultados alusivos à EC 32/2001, identificados por Pereira; Power; Rennó (2007), mostram o equívoco de não levar em consideração essas mudanças e, no mínimo, não testar o efeito que produzem. Porém, quando acontecem – e no caso das MPs, como visto, essas alterações são mais comuns do que se pensa –, a força explicativa da distinção entre delegação para a presidência e o presidente perde vigor.

O fenômeno que os autores se propunham a estudar, a EC 32/2001, demonstra-o de modo contundente, como os resultados alcançados confirmaram: a mudança institucional produz alteração na dinâmica das MPs e, de certo modo, torna indevidas as comparações, se essas modificações não forem temperadas.

Nesse sentido, assiste razão a Maia (2016), Bedritichuk (2016), Ferreira (2019) e, também, Beatriz Silva (2019), quando destacam as mudanças institucionais como fatores explicativos relevantes para a redução nos índices de performance dos presidentes, e – para o foco da tese – especialmente nas MPs. E, nesse ponto, a tese se soma à essa interpretação para explicar a variação (queda, na verdade) nos índices relativos às MPs no período 2003-2018.

É preciso ponderar que apenas a mudança institucional não é suficiente para explicar o fenômeno, embora seja necessária. Há um fator político que influi nesse processo e que, portanto, soma-se às alterações de regras, mas não é a “habilidade” do governante. Tratam-se das características da coalizão.

Em outros termos: o pressuposto é de que a forma da coalizão – medida por diferentes indicadores, como tamanho, coalescência, heterogeneidade ideológica – contribui para o resultado da performance presidencial (avaliada de diferentes modos, como sucesso, dominância, etc.) e se agrega ao desenho institucional.

No entanto, também aqui torna-se necessário dimensionar como esse fator é considerado pelos demais autores para entender a forma como, na perspectiva da tese, a relação funciona.

Por exemplo: Raile; Pereira; Power (2011) arrolam os bens da coalizão como parte da caixa de ferramentas do presidente, ou seja, o conjunto de recursos que ele dispõe para administrar e levar a bom termo a aliança que formou. E esses bens são entendidos como a distribuição de cargos entre os parceiros escolhidos e a franquia à formulação de política públicas.

Nesse campo são tomados como indicadores: tamanho, distribuição de pastas ministeriais a apontar a compartilhamento do poder entre os parceiros, o que também

é medido indiretamente pelo grau de coalescência, assim como a dispersão ideológica da coalizão.

De qualquer modo, subsiste um pressuposto de gestão, de capacidade política e de "fator humano" a conduzir essas escolhas, pois elas derivam de decisões políticas tomadas pelo presidente (e seu partido) na condição de formador da coalizão e, depois, de gestor das escolhas realizadas. E, assim, volta-se ao ponto anterior, de que o elemento decisivo para a performance é a capacidade gerencial do presidente.

Essa ideia da manutenção da coalizão ao longo do mandato se encontra no ICG, apresentado algum tempo depois por Bertholini e Pereira (2017), como já indicado. Os autores são explícitos em relação a esse ponto, revelam uma visão "personalista"[10] e que considera o presidente como autônomo para decidir, pois "o chefe do Executivo é responsável por decidir os partidos com quem irá governar e de que forma irá alocar os recursos de poder e financeiros disponíveis a esses partidos" (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 529).

A frase é correta, mas incompleta. Afinal, sim, o presidente formalmente define livremente o governo, como indicam as definições de presidencialismo (SARTORI, 1996; SHUGART; CAREY, 1992). Porém, isso não implica que, no mundo real, ele decida sozinho e como bem lhe aprouver. Decisões dessa magnitude são tomadas por um arranjo político-partidário que inclui, no mínimo, o partido a que o presidente está filiado, mas, provavelmente, envolva também a coligação que o levou a vitória.

Não bastasse isso, ele toma as decisões em um ambiente condicionado, seja pela necessidade de obter a maioria, o que é demonstrado pelo próprio Índice de Necessidade de Coalizão (INC)[11]; seja porque há limites políticos em relação ao "estoque" de partidos que podem ser convidados e que aceitarão ou não a proposta de formar uma aliança. Como se sabe, em determinadas circunstâncias, essas condições limitam significativamente as possibilidades de escolha e, para usar a perspectiva dos autores, o gerenciamento do governo.

A bem da verdade, os autores admitem que a escolha presidencial não é livre de restrições. Ainda assim, consideram que elas não impedem que haja uma escolha

---

[10] Possivelmente, a passagem do texto em que se manifesta mais claramente a abordagem personalista – ou, no mínimo, o tratamento analítico autônomo, é esta: "Podemos nomear de custos de governo o equivalente de toda *desutilidade* derivada pelo presidente no processo de gerência da coalizão. Ou seja, todas as transferências do Executivo para os parceiros, inclusive para o próprio partido do presidente" (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 534).

[11] Sobre esse ponto, ver: Capítulo 1, nota 4.

efetiva e, portanto, menosprezam-nas, pois “mesmo diante de tais restrições, é o presidente que, em última instância, define quantos, quais e qual a quantidade de poder e de recursos serão compartilhados com partidos aliados”, pois “tem espaço para implementar estratégias específicas a partir do arranjo político disponível” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 531, 534)[12].

Entretanto, ao analisarem o crescimento do ICG, Bertholini e Pereira (2017, p. 541) reconhecem que a primeira e mais decisiva das escolhas presidenciais – e que mais pesa na formulação do ICG[13] –, a quantidade de partidos que vão compor a coalizão, é condicionada. Eles ponderam que o crescimento expressivo na necessidade de coalizão e no custo de gerenciamento no governo Dilma se deveu, fundamentalmente, ao aumento da fragmentação partidária no Legislativo.

De certa forma, a frase minimiza o peso que atribuem à capacidade de gestão presidencial para explicar esse crescimento. O presidente tem liberdade de escolha, mas as alternativas podem ser tão poucas que a extensão dessa autonomia é muito restrita.

Afinal, se o parlamento é muito fragmentado, para alcançar a maioria parlamentar considerada fundamental para que a coalizão seja eficiente, o presidente se vê frente a uma engenharia complexa: não é viável formar aliança com poucos partidos e se torna imperativo reunir muitos parceiros.

Contudo, o excesso de partidos integrantes faz com que as pastas disponíveis se tornem insuficientes e a alternativa de criar novas para atender os interesses é parcialmente suficiente, pois implica o enfraquecimento de cada ministério, já que são desdobramentos das anteriormente existentes.

De igual modo, dependendo da distribuição das bancadas partidárias no espectro ideológico, é impossível formar uma coalizão majoritária que seja coesa do ponto de vista ideológico. Nas conjunturas concretas, essa recomendação de boas práticas políticas de manual tem de ser ignorada, em nome da obtenção da maioria necessária.

---

[12] Parece evidente que sempre há o espaço de escolha, inclusive para não formar coalizão alguma e ter um governo unipartidário de minoria. Nesse ponto, os autores estão corretos. E a tese, ao falar em condicionantes, não quer afirmar a ausência de escolha. A divergência é de perspectiva analítica: em nome desse espaço, Bertholini e Pereira (2017) tendem a desconsiderar as restrições e a tratá-las apenas retoricamente, construindo uma análise abstrata e modelada sem esses fatores “reais”; enquanto a tese enfatiza que essas restrições devem ser levadas em conta para verificar o quanto constrangem o espaço da autonomia decisória e, assim, aproximar a investigação das relações políticas concretas.

[13] Os autores explicam a construção do índice em: Bertholini; Pereira (2017, p. 539-540).

Sobre esse ponto, pode-se repetir a frase de Power (2015, p. 31), citada no Capítulo 1: “uma coalizão compacta e ideologicamente coerente, com o mínimo de votos necessários para vencer – foi sacrificada no altar da governabilidade”. Nesse caso, e se a teoria está correta, coalizões diversificadas ideologicamente são mais difíceis de gerir, mas não há como a formar, senão desse modo.

Em síntese: a formação da coalizão continua a ser uma decisão política, mas altamente condicionada pela realidade de elevada fragmentação partidária em que o presidente opera, o que reduz a autonomia, a efetiva capacidade de escolha e – para usar a formulação de Bertholini e Pereira (2017) – implica o inevitável aumento do ICG.

Logo, o ICG pode refletir “erros de gestão”, como sugerem os autores, ou, simplesmente, ser um resultado de escolhas condicionadas pelo contexto político em que cada presidente atua e ter muito menos peso dessa capacidade gerencial. Como já ficou evidente, a tese opta pela segunda alternativa.

Para fortalecer o que se defende: o posicionamento em relação ao ponto médio do espectro partidário do partido do presidente e o tamanho de sua bancada são elementos que acirram essa tendência. E isso se verificou no caso de Lula e Dilma, presidentes estudados pela tese e também por Bertholini e Pereira (2017), ainda mais se comparados ao cenário vivenciado por FHC.

Não é surpresa, portanto, que o ICG tenha aumentado ao longo de 1995-2016, se a análise começa em FHC, período em que havia menos fragmentação partidária[14], o partido do presidente formou bancada robusta (para os parâmetros brasileiros pós-1988, bem entendido)[15] e estava posicionado próximo ao ponto médio na matriz ideológica do parlamento. E, ao contrário do que indicam os autores, essa variação pouco se relaciona com a capacidade de gestão do presidente, e sim com fatores políticos mais amplos, como apontado acima.

Não levar esses pontos em consideração, que é o procedimento de Bertholini e Pereira (2017), implica tomar o indicador – o ICG, no caso – como fim, e não meio

---

[14] Em 1994 e em 1988, o NEPP na Câmara dos Deputados foi 8,2 e 7,1 respectivamente, os patamares mais baixos no período 1990-2018. Apenas para comparação: quando Lula se elegeu, era 8,5 (2002), 9,3 (2006), tendo atingido, nas eleições de Dilma, 10,5 (2010) e 13,3 (2014) (MELO, 2019, p. 205).

[15] O PSDB constituía a terceira maior bancada na Câmara dos Deputados, em 1994, com 12,3% das cadeiras, tendo o parceiro de chapa presidencial, o então PFL, como a segunda maior bancada, com 17,3%. Na reeleição de FHC, o novamente parceiro PFL se tornou a maior bancada, com 20,7% e o PSDB, a segunda, com 19,3% (um patamar que o PT não alcançou em nenhuma das quatro vezes que elegeu o presidente) (MELO, 2019, p. 204-205).

que ele inevitavelmente é. Com isso se quer dizer que reduzir o custo de governo e obter mais desempenho com menos dispêndio de recursos é um objetivo importante para o pressuposto axiológico que subsidia a criação do índice. Porém, em determinadas circunstâncias isso não é possível – e os autores admitem essa perspectiva, embora não a considerem a sério.

Para alcançar uma determinada eficiência – que é, supõe-se implementar a agenda prioritária e transformar o *status quo* – é preciso gastar mais e ser, conforme os parâmetros do ICG, menos eficiente.

Entretanto, se essas condicionantes estão na "planilha de custos" do governante, ele não terá necessariamente menos eficiência do que outros, notadamente porque estes operaram em circunstâncias bem mais propícias.

Logo, a comparação em abstrato é possível e razoável. Mas também obtusa – ou interessada politicamente, e menos comprometida com os pressupostos da ciência –, se não tiver uma visão mais holística do que o indicador se propõe a medir. A reificação do indicador – o ICG, no caso – é um problema grave, ainda que ele tenha muitos méritos.

Sobre a questão específica do cenário político em que a escolha da montagem do governo de coalizão ocorre, a presidenta Dilma deixou isso muito claro, ao fazer sua defesa na quarta sessão do Senado no julgamento do *impeachment*:

> Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, três partidos faziam a maioria simples, quatro partidos faziam a maioria de dois terços. No governo do presidente Lula, foram oito e onze. No meu governo, passou a ser – e aí há um problema muito sério –, para a maioria simples, às vezes, quatorze partidos e, para a maioria de dois terços, vinte partidos. Esse é um processo de fragmentação partidária responsável por uma forte crise política que afeta o Brasil, que afeta a governabilidade (ROUSSEFF, Dilma *apud* ABRANCHES, 2018, p. 327).

Sobre esse tema, há a contribuição de Melo (2019). O autor aponta que o aumento da fragmentação, demonstrado pelo NEPP da Câmara dos Deputados – que era de 8,2, em 1994, e chegou a 16,7, em 2018 –, não é resultado do aumento expressivo dos partidos pequenos, e sim da extinção das grandes bancadas, de modo que os até então partidos grandes no parlamento (DEM, PSDB, PT, PMDB) se tornaram de porte médio[16].

---

[16] O autor indica que um conjunto de fatores produziu esse quadro para além do "suspeito de sempre", o sistema eleitoral (proporcional, distritos de magnitude elevada, coligação para os Legislativo). Como é praxe na história dos partidos brasileiros desde o final do bipartidarismo em 1979, muitas legendas

A consequência desse cenário é a imposição da necessidade da formação de coalizões cada vez mais amplas para atingir a maioria parlamentar, compostas por um elevado número de parceiros dotados de tamanho muito semelhante. Segundo o autor, esse cenário "[...] potencializa o poder de chantagem de cada um deles e fragiliza o partido formador, dificultando a coordenação da base governista" (MELO, 2019, p. 201).

Esse quadro se tornou progressivamente mais agudo precisamente ao longo do período analisado pela tese e que coincide, na sua quase totalidade, com presidentes do PT.

A corroborar essa perspectiva, a análise de Ferreira (2020, p. 75) indica a forte correlação entre o aumento do NEPP e o NEP da coalizão, logo o aumento na fragmentação parlamentar resultou, cada vez mais, em coalizões de governo formadas por mais partidos. E, conforme a literatura, mais difíceis de gerir.

O quadro abaixo relaciona as coalizões formadas pelos presidentes analisados pela pesquisa.

---

surgem na arena parlamentar e formam bancadas importantes antes de qualquer teste nas urnas. Após a eleição de 2010, ocorreu a criação de: Partido Social Democrático (PSD), Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (MELO, 2019, p. 207).

Mandato-Ano	Coalizão	Início	Fim	Partidos integrantes	Cadeiras*	
					Coalizão	Partido do presidente
Lula I (Ano 1)	1	01/01/03	31/12/03	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	237	91
Lula I (Ano 2)		01/01/04	22/01/04			
	2	23/01/04	31/12/04	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	318	90
Lula I (Ano 3)		01/01/05	31/01/05			
	3	01/02/05	19/05/05	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PV-PMDB	301	91
	4	20/05/05	22/07/05	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PMDB	301	91
	5	23/07/05	31/12/05	PT-PL-PCdoB-PSB- PTB-PMDB-PP	344	86
Lula I (Ano 4)		01/01/06	31/12/06			
Lula II (Ano 1)	1	01/01/07	01/04/07	PT-PR-PCdoB-PSB- PTB-PMDB-PP-PRB	315	83
	2	02/04/07	31/12/07	PT-PR-PCdoB-PSB- PTB-PMDB-PP-PDT-PRB	347	81
Lula II (Ano 2)		01/01/08	31/12/08			
Lula II (Ano 3)		01/01/09	27/09/09			
	3	28/09/09	31/12/09	PT-PR-PCdoB-PSB- PMDB-PP-PDT-PRB	321	78
Lula II (Ano 4)		01/01/10	31/12/10			
Dilma I (Ano 1)	1	01/01/11	31/12/11	PT-PR-PCdoB-PSB-PMDB-PDT-PP	316	88
Dilma I (Ano 2)		01/01/12	01/03/12			
	2	02/03/12	31/12/12	PT-PR-PCdoB-PSB-PMDB-PDT-PP-PRB	313	88
Dilma (Ano 3)		01/01/13	02/10/13			
	3	03/10/13	31/12/13	PT-PR-PCdoB-PMDB-PDT-PP-PRB	282	88
Dilma I (Ano 4)		01/01/14	31/12/14			
Dilma II (Ano 1)	1	01/01/15	18/03/15	PT-PMDB-PCdoB-PDT-PR-PRB-PP-PROS-PSD-PTB	302	68
	2	19/03/15	31/12/15	PT-PMDB-PCdoB-PDT-PR-PRB-PP-PSD-PTB	274	68
Dilma II (Ano 2)		01/01/16	16/03/16			
	3	17/03/16	30/03/16	PT-PMDB-PDT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	232	59
	4	31/03/16	12/04/16	PT-PCdoB-PDT-PR-PP-PSD-PTB	231	58
	5	13/04/16	11/05/16	PT-PCdoB-PDT-PR-PSD-PTB	184	58
Temer (Ano 1)	1	12/05/16	30/08/16	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	312	66
	2	31/08/16	31/12/16	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	309	64
Temer (Ano 2)		01/01/17	17/05/17			
	3	18/05/17	31/12/17	PMDB-DEM-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-PP	301	60
Temer (Ano 3)		01/01/18	31/12/18			

Fonte: BANCO DE DADOS LEGISLATIVOS DO CEBRAP (2022)

* Considerando que os dados apresentavam a quantidade das cadeiras na data do início e fim de cada coalizão, foi feita uma média entre os dois valores; e arrendou-se o resultado (0,1 a 0,4 para menos e 0,5 a 0,9 para mais).

Quadro 7.7 – Anos de mandato e coalizões, conforme a quantidade de cadeiras na Câmara dos Deputados e do partido do presidente (Brasil, 2003-2018)

Pode-se avançar um pouco mais também na questão da heterogeneidade ideológica da coalizão e da ampliação de custo que essa característica produz, como argumentado por Bertholini e Pereira (2017). Ao analisar o período 1988-2018, testando as votações nominais, Ferreira (2020, p. 93) observou que "quando aumenta a amplitude ideológica das coalizões, elas tendem a perder em disciplina".

Melo (2016) testou essa hipótese, tendo analisado as iniciativas legislativas presidenciais de 1995-2014 (PL, PLP, PEC e MP, sem contar aqueles de ordem orçamentária). Os resultados também confirmam a expectativa:

> [...] com o aumento da dispersão ideológica da coalizão, aumentam também as chances de emendamento dos projetos, enquanto a chance de aprovação sem emendas diminui. O destino mais comum dos projetos (no caso, MPs) apreciados por coalizões altamente dispersos é o emendamento (51,1%), enquanto nas coalizões menos dispersas, a aprovação sem emendas (47,7%) é a situação final mais frequente das proposições. Em contrapartida, a variável apresentou baixo impacto sobre a probabilidade de rejeição de um projeto, diferença de apenas 3,9%, e este impacto não ocorreu na direção esperada (MELO, 2016, p. 128).

Contudo, os dados levantados pela tese põem em xeque a vertente que explica as mudanças na taxa de sucesso do presidente exclusivamente por meio da heterogeneidade da coalizão. Ou, ao menos, a inclui como variável explicativa relevante.

Isso porque, conforme os dados de Ferreira (2020, p. 78), Dilma II tem os piores valores nesse quesito: a coalizão é a mais heterogênea de todas (8,829) em comparação aos mandatos dos antecessores (FHC e Lula e a própria Dilma I) e a distância entre o seu partido e a mediana da coalizão é a mais elevada (4,982)[17]. Esses dados ajudam a explicar a razão pela qual o governo Dilma apresentou performance pior do que os presidentes que a antecederam, conforme os diversos estudos resenhados anteriormente.

No entanto, as informações sobre o governo Temer fixadas por Ferreira (2020, p. 78) apontam para a redução drástica na distância ideológica da coalizão (2,48), o que a coloca como a menos heterogênea do período analisado (1995-2018), assim

[17] Apenas para comparação: o segundo pior escore da heterogeneidade está em Lula II (7,407) e a segunda maior distância, em Dilma I (2,566). Ressalva-se que os dados de Bertholini; Pereira (2017, p. 537) sobre o que chamam de "heterogeneidade ideológica das coalizões" formadas de FHC I a Dilma I trazem valores diferentes – decorrente de procedimentos metodológicos distintos – mas demonstram a mesma tendência: drástico aumento com a chegada do PT à presidência (o valor mais do que dobra) e, apesar das variações, manutenção nesse novo patamar elevado.

como faz dele o presidente que tem a menor distância entre o seu partido e a mediana da coalizão (0,111).

Em outros termos: o seu partido está posicionado em uma superpovoada posição central da escala, a partir da qual pode conseguir um grande número de partidos apoiadores, todos próximos a ele. E esses resultados aparecem ainda que Temer tenha formado uma coalizão que, conforme Ferreira (2020, p. 79), reuniu 14 partidos[18].

Os dados do ICG que Carlos Pereira (2017) apresenta também indicam as melhores condições do governo Temer: o índice foi de 15,4 em média até 2017. Ele é o menor nível da série: FHC I teve média de 36 pontos, FHC II, 59,5; e os dois mandatos de Lula atingiram 90 pontos (90,6 em Lula I; 95,2, em Lula II); tendo baixado sutilmente em Dilma I (88,1) e cai ao nível dos anos 1990 em Dilma II (58 pontos), como parte da tentativa de sobrevivência política[19].

Com esse "custo para governar" tão baixo, o autor afirma que, com Temer,

> nota-se ainda o aumento do número de propostas legislativas de autoria do Executivo, inclusive reformas constitucionais, a indicar que o presidente recuperou o poder de agenda no Congresso. Por fim, a taxa de sucesso dessas iniciativas cresceu consideravelmente (PEREIRA, Carlos, 2017).

E, vaticina: "o governo Temer tem sido mais eficiente que seus predecessores, com aumento do apoio legislativo obtido a um custo relativamente baixo" (PEREIRA, Carlos, 2017).

Com esses indicadores positivos na comparação com todos os antecessores, não seria de se esperar que o governo Temer ficasse em último lugar no ranking das MPs elaborado pela tese. Logo, ao menos no campo das MPs, a variação ideológica da coalizão não tem capacidade para explicar o desempenho do governo Temer[20].

A partir dessa situação, é possível especular duas explicações. A primeira corresponde ao que foi afirmado antes: a explicação não está na diversidade

---

[18] Os dados do Quadro 7.7, coletados do Cebrap, não indicam essa quantidade de partidos em nenhuma das três coalizões formadas durante seu governo.

[19] Os escores do ICG são diferentes daqueles apresentados em Bertholini; Pereira (2017).

[20] O destaque é que o mesmo acontece com a taxa de sucesso. Conforme os dados calculados por Ferreira (2020, p. 83) para os presidentes do período 1995-2018, Temer tem o pior desempenho (62,7%). Por exemplo: Dilma II, apesar de tudo, registra 66,7%, enquanto Lula I, II e Dilma I, estão acima de 74%. No entanto, também conforme os dados de Ferreira (2020, p. 88), a disciplina da coalizão está nos patamares mais elevados do período (entorno de 0,9) e bem acima do registrado por Dilma II (pouco acima de 0,7). Entretanto, o autor não aborda essa questão.

ideológica, e sim, como foi argumentado anteriormente, nas mudanças institucionais que a MPs sofreu ao longo do tempo, o que a tornou progressivamente menos confiável para produzir alta performance, sendo que Temer deu continuidade a uma tendência anterior. Os dados coletados e as análises realizadas fazem com que se confie nessa explicação.

Porém, ainda que seja procedente, ela deixa pontas soltas, pois não é esperado – como as hipóteses da tese indicavam – que Dilma II e Temer, expostos ao mesmo desenho institucional das MPs, tivessem uma diferença tão significativa, ainda mais pelas informações sobre a heterogeneidade das coalizões que formaram e as circunstâncias políticas em que atuaram[21].

A segunda hipótese não nega a consistência dos resultados apresentados, mas avança para outro campo e aponta que eles podem não indicar o que aparentemente significam. Ou seja, que o recorte das MPs é limitado para apreciar a agenda do governo Temer, elas são apenas uma parte dela. Assim, argumenta que esta é formada por uma ordem de prioridade que não se expressou tão intensamente por meio de MPs, e sim por outras iniciativas legislativas, como PECs.

Desse modo, o governo podia conviver com menos aprovações de MPs – seja porque muitas produzem o efeito pretendido ainda que não sejam convertidas em lei, como foi discutido no Capítulo 5, seja porque nelas não estava a sua agenda prioritária e, assim, as não aprovações não causavam tanto prejuízo.

A testagem dessa segunda hipótese demanda uma análise qualitativa da agenda do governo Temer que a tese não fará, pois não condiz com seus objetivos. Portanto, o que se pode fazer em relação à questão é especular.

Um estudo que se propôs a verificar a agenda de Temer (ANDRADE, 2021), em razão de seus objetivos e da metodologia adotada, não fornece a resposta que a tese exigiria, pois se restringe a elencar os temas prioritários – e, nesse campo, não há diferenças marcantes em relação aos antecessores.

Outras contribuições abordam sem sistematicidade tal agenda, seja porque não se dedicam ao tema e trazem apreciações esparsas, seja porque não buscam essa

[21] Ambos enfrentaram crises política sérias, mas Dilma sofreu o *impeachment* e Temer conseguiu sobreviver ao escândalo das conversas gravadas com o empresário Joesley Batista, viu dois pedidos de autorização para que fosse processado pelo STF serem barrados no parlamento (agosto e outubro de 2017) e conseguiu concluir o mandato.

metodologia (POCHMANN, 2017; SINGER, 2018; CARVALHO, 2018; SILVA, M., 2019; CHAIA; GUERRA, 2021).

Alguns dados relativos à intensidade e à relevância da agenda expressa por MPs que a tese sistematizou não corroboram a ideia apresentada acima. Temer foi o segundo mandato que, em média, mais editou MP por mês (4,55), atrás apenas de Lula I (5,00), passando ao primeiro lugar se as orçamentárias forem excluídas (4,28) e se o critério for governo. E é o terceiro mandato e o segundo governo com proporcionalmente mais MPs de relevância alta, superando Lula e ficando atrás de Dilma nesses quesitos.

Por outro, se o documento "Ponte para o futuro", publicado em 2015, pela Fundação Ulysses Guimarães, do PMDB (hoje MDB), for considerado um "programa de governo" do então vice-presidente, lançado no contexto do *impeachment* e da sua pretendida (e bem-sucedida) ascensão à presidência, vai-se verificar o seu caráter liberal (ALVES; ALVES, 2016), ultraliberal (LEITE; FONSECA, 2018, p. 117), neoliberal (CAVALCANTI; VENERIO, 2017, p. 140) ou de guinada à direita (CHAIA; GUERRA, 2021, p. 304). Para Carvalho (2018, p. 109), o documento soou como um "túnel para o passado".

Assim como, observar as seguintes pautas preferenciais, todas vinculadas ao mercado: (a) acabar com a vinculação do orçamento para as áreas da saúde e da educação; (b) reforma da previdência; (c) revisão das políticas sociais (redução, na prática); (d) controle da inflação; (e) desestatização; (f) flexibilização das leis trabalhistas; (g) reforma tributária.

Uma parte substancial dessa pauta foi promovida com êxito no governo Temer (como o estabelecimento do teto de gastos, reforma trabalhista, desestatização e revisão das políticas sociais) e outra foi encaminhada, embora não concluída, como a reforma da Previdência.

E esse é o ponto que se quer destacar: a cruzada reformista de Temer – chamada por Singer (2018) de "projeto que tendia não só a revogar a integração obtida pelo lulismo como a salgar a terra na qual ela havia crescido: a Constituição de 1988" – foi empreendida prioritariamente por meio de PECs, pois exigiam mudanças mais intensas, de ordem constitucional, para serem efetivadas.

Dentre elas: a de maior sucesso foi o estabelecimento do teto dos gastos públicos (EC 95/2016), pois a da Previdência não foi aprovada diante dos problemas do governo, da resistência dos parlamentares e da intervenção federal do estado do

Rio de Janeiro, o que formalmente impossibilita a aprovação de PEC[22]. Outro sucesso na perspectiva do governo foi a reforma trabalhista, originalmente apresentada como um PL e convertida na Lei 13.467/2017.

Aquelas iniciativas possíveis de serem encaminhadas por MP o foram. Temer obteve sucesso na reforma do ensino médio (Lei 13.415/2017, iniciada como MP 746/2016), na mudança no regime de juros do BNDES (Lei 13.483/2017, cuja origem é a MP 777/2017) e na implantação do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), a partir do qual várias concessões e privatizações foram promovidas durante o mandato[23] (Lei 13.334/2016, derivada da MP 727/2016).

Contudo, também colheu insucessos: como na alteração do marco normativo do saneamento básico (MP 844/2018), na desestatização da Eletrobrás (MP 814/2017) e na complementação da reforma trabalhista (MP 808/2017), sendo que todas perderam a eficácia. Aliás, considerando as MPs classificadas de relevância alta, ele foi o menos bem-sucedido dos mandatos, com 61,3% de aprovação[24] – a exemplo do que se deu no cômputo geral.

Chaia e Guerra (2021, p. 308) reputam essa dificuldade de Temer com sua agenda legislativa a fatores conjunturais, discerníveis no tempo, pois "prezou pela negociação com o Congresso durante todo o período que esteve na presidência". Ele teve bastante sucesso em 2016, mas a partir do início do ano seguinte passou a enfrentar uma grave crise política decorrente das acusações de corrupção, seguidas da queda expressiva nos índices de aprovação popular, agravadas pela greve dos caminhoneiros, em 2018[25]. Esse contexto fez com que, apesar do apoio no parlamento e que permitiu que concluísse o mandato, não efetivasse o sucesso legislativo que potencialmente tinha condições de alcançar.

Esse também é o entendimento de Abranches (2018, p. 330-338), que divide o governo Temer em três fases. A primeira é a mais bem-sucedida e vai do imediato *impeachment*, quando formou uma "coalizão de respaldo", até maio de 2017, oportunidade em que vazam as conversas com Joesley Batista. Na segunda fase,

---

[22] Essa reforma foi atrasada, mas não barrada. Em 2019, já no governo seguinte, ela foi aprovada.

[23] Chaia e Guerra (2021, p. 300), referindo-se à notícia do Portal G1, citam que 69 projetos foram elaborados durante o governo, concedendo ou privatizando rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, além de empresas públicas.

[24] Apenas para medida de comparação: Dilma I, que foi o penúltimo mandato nessa categoria, aprovou 80,6%.

[25] A aprovação das MPs em seu primeiro ano não é espetacular, mas corrobora essa perspectiva de mais sucesso: Temer teve 72,5%, acima do registrado por Dilma II em seu último ano (68,7%). A partir do Ano 2, caiu para o patamar de 50%.

Temer lutou pela manutenção no cargo por meio de um “conluio político” ou uma “aliança de salvação”, que custou, além de muitos recursos liberados aos apoiadores, a perda da capacidade de agenda. Conforme o autor

> Temer teve uma coalizão de rescaldo, de alta eficácia e baixo custo fiscal, antes do escândalo. Depois, passou a ter uma aliança de proteção recíproca, de baixa eficácia e alto custo. A agenda presidencial depende de sua liderança sobre uma coalizão majoritária de parlamentares. Se dependesse da liderança de Temer, nada de muito relevante passaria. Ele já não a tinha (ABRANCHES, 2018, p. 336).

E, finalmente, a última fase é a pré-eleitoral e a agudizou as tendências da anterior. Afinal, sem condições políticas para ser candidato, Temer deixou de ter relevância e apenas cumpriu o tempo restante de mandato. Desse modo, às condições institucionais menos favoráveis, somou-se uma conjuntura política que teria amplificado as dificuldades para uma performance – em MPs – destacada.

Em síntese, o que se defende é que mudanças nas regras institucionais vinculadas às MPs – como a necessidade de ser apreciada por comissão mista –, bem como a conformação das coalizões de apoio ao presidente contribuíram para o aumento nos custos de transação, o que se reflete em índices que demonstram a redução na “eficiência” da MP: há cada vez menos aprovações e mais tempo de tramitação, aumenta a quantidade de PLVs, assim como de vetos.

Não se desconhece (ou se menospreza) o *impeachment* sofrido por Dilma. Porém, conforme os dados levantados e, principalmente, a inserção deles em uma série longitudinal que inclua o seu sucessor, o impacto da ruptura que o *impeachment* significa não se expressa por meio das MPs.

Os diferentes indicadores de Dilma II para as MPs não apontam para um curto circuito, e sim para a continuidade de tendências precedentes, ou seja, a ampliação desses custos de transação. Aliás, se os dados expressassem o curto circuito sofrido por Dilma II, seria de esperar que o governo Temer sofresse um destino semelhante, pois seus indicadores são, em geral, ainda piores.

Essas informações também ajudam a afastar as análises que tendem a responsabilizar pessoalmente a presidenta pelo desenlace do seu governo. No caso das MPs e, portanto, daquilo que a tese estudou, continuam a ser variáveis institucionais que explicam o modo com a dinâmica da relação entre os poderes se verificou.

* * * * *

O sétimo capítulo finalizou a tese apresentando os principais dados das MPs com os resultados das nove variáveis; o ranking sobre as MPs, que consolidou, de uma forma geral, o mandato de Lula I como tendo o melhor resultado de todos os demais analisados, e o mandato de Temer como o pior em sede de escalonamento; e apresentou explicações para tais resultados.

Considerações finais

A tese analisou como a Presidência da República se utilizou de Medidas Provisórias (MPs) para implementação de sua agenda e como o Congresso Nacional analisou a iniciativa, apresentando o quadro da interação Executivo-Legislativo no que se refere à utilização desta importante ferramenta institucional.

O período de análise compreendeu os anos de 2003 a 2018, referente aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), dois mandatos de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) e um mandato de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018), o que totalizou 16 anos consecutivos e 17 períodos de análise.

O primeiro capítulo explanou sobre as discussões da Ciência Política a respeito da ingovernabilidade (visão pessimista) e governabilidade (visão otimista) do sistema político brasileiro, trazendo também uma crítica a alguns elementos constituintes da última, que se tornou a versão hegemônica, notadamente no que tange ao modo como é concebida a noção de sucesso do Executivo.

O segundo capítulo apresentou as MPs como um elemento fundamental nesse diálogo sobre a interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional, delimitou o objeto da tese, e apresentou características e funcionalidades das MPs.

Ele também trouxe as duas principais interpretações sobre MPs, sendo a primeira linha a que as considera como uma usurpação de parte do Executivo; e a segunda, a que as entende como um instrumento de delegação promovida pelo próprio parlamento – o que faz delas uma poderosa ferramenta que os presidentes possuem para promover a governabilidade, mas sem fugir do respaldo ou do controle Legislativo.

O terceiro capítulo discorreu sobre as questões metodológicas do trabalho, apresentando o enunciado do problema, os objetivos, as hipóteses, descrevendo a metodologia aplicada e a delimitação da pesquisa. Informou que a tese contempla, além do objetivo principal, mais quatro específicos; bem como, além da hipótese principal, mais quatro hipóteses específicas.

Informou, ainda, que o trabalho contém duas categorias, que correspondem aos cinco mandatos dos três presidentes que foram estudados (Lula I e II, Dilma I e II e Temer); e aos três governos (Lula, Dilma e Temer). Contempla ainda, nove variáveis,

sendo elas: (1) Quantidade, (2) Temática, (3) Relevância, (4) Resultado, (5) Tempo, (6) Emendas, (7) Decisão, (8) Tipo de Veto, e (9) Deliberação.

Nos três capítulos subsequentes – quarto ao sexto – há a apresentação e análise dos dados relativos a essas variáveis. Também se faz presente o cruzamento dos dados entre as variáveis, o que possibilitou uma análise mais completa e aprofundada em cada seção e subseção – com objetivo de melhor compreender o objeto de estudo e responder às hipóteses da tese.

Os mesmos Capítulos 4 a 6 da tese demonstraram os resultados com e sem as MPs orçamentárias. Resumidamente, em relação a esse aspecto, se pode dizer que: houve 150 casos de MPs orçamentárias, equivalente a 19,6% do contingente original; o tema Econômico foi o majoritário em todos os mandatos; o índice de aprovação geral não foi muito diferente em relação ao total das MPs analisadas; elas precisaram de menos tempo para serem aprovadas; bem como receberam menos emendas e foram menos vetadas pelo presidente.

Exclusivamente em relação ao quarto capítulo, ele apresentou os primeiros resultados da pesquisa – aqueles referentes às variáveis Quantidade, Temática e Relevância. Esse capítulo, à exemplo dos resultados trazidos em toda a tese, além de dados referentes aos governos e mandatos, apresentou-os discriminados em cada um dos 17 anos de análise (16, no calendário civil). E, inclusive, apresentou resultados anteriores ao governo de Lula, assim como o fez em uma variável no capítulo subsequente.

O quinto capítulo trouxe os resultados das três variáveis seguintes – Resultado, Tempo e Emendas. E o sexto apresentou as últimas três variáveis da tese – Decisão, Tipo de Veto e Deliberação.

O sétimo (e último) capítulo compilou os resultados da pesquisa e apresentou o ranking das MPs, conforme os mandatos, governos e anos, por meio de notas ou pesos dados a cada MP, conforme trajetória e resultado. No que se refere aos mandatos: Lula I ficou em primeiro lugar, seguido por Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer. Este último capítulo também apresentou explicações para os resultados.

Quanto aos objetivos da tese, o primeiro objetivo específico consistia em comparar as MPs apresentadas nos mandatos de Lula I e II, Dilma I e II, e Temer no que tange ao/à: Quantidade, Temática e Relevância.

Esse objetivo foi cumprido no Capítulo 4 deste trabalho, demonstrando que: (i) o mandato que mais publicou MPs foi Lula I, seguido por Temer, Lula II, Dilma II e

Dilma I; (ii) que a temática predominante nos cinco mandatos foi a Econômica; e (iii) o mandato que apresentou mais MPs relevantes foi Dilma II, seguido por Dilma I, Temer, Lula II e Lula I.

O segundo objetivo específico era comparar o modo como as MPs foram apreciadas pelo Congresso Nacional nos cinco mandatos em estudo no que se refere ao/à: Tempo, Emendas, Resultado e Deliberação. Esse objetivo foi atingido nos Capítulos 5 e 6.

Comprovou-se que: (i) em sede de MPs aprovadas que tramitaram em menos tempo, Lula I obteve o melhor resultado, seguido por Lula II, Dilma II, Dilma I e Temer; (ii) quanto à menos alterações nas MPs publicadas, Lula I obteve o melhor resultado, seguido por Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer; e (iii) em relação à MPs mais aprovadas (Resultado), novamente Lula I apresentou o melhor índice, seguido por Lula II, Dilma II, Dilma I e Temer.

Quanto à Deliberação, o Capítulo 6 deu conta de tal variável, informando que o mandato que apresentou mais manutenção dos vetos foi Lula I, seguido por Lula II, Dilma I e Temer.

O terceiro objetivo era investigar a receptividade pela Presidência (Decisão e Tipo de Veto) das MPs alteradas após o trâmite no Congresso nos cinco mandatos. O Capítulo 6 o cumpriu, ao informar que, em ambas a temáticas, Lula I apresentou o melhor resultado (com mais sanção e menos veto), seguido por Dilma I, Lula II, Temer e Dilma II.

Por final, o quarto objetivo específico era analisar o cenário identificado nos capítulos, apontando algumas explicações para que ele assim se apresentasse. Esse último objetivo foi atingido no Capítulo 7 da tese, que não somente organizou o cenário identificado (via ranking das MPs), como, também, trouxe a análise final do presidencialismo considerando alguns fatores relacionados aos dados.

A observância dos objetivos específicos proporcionou o atingimento do objetivo geral da tese, que consistiu em investigar como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional quanto às MPs apresentadas nos períodos de Lula, Dilma e Temer.

O objetivo geral coincide com o enunciado ao problema de pesquisa, mas, nesse último caso, na forma de um questionamento, qual seja: como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional no que se refere às Medidas Provisórias apresentadas nos períodos de Lula, Dilma e

Temer (2003-2018)? Então, a pesquisa teve por foco buscar resposta a esse questionamento, por meio do atingimento dos objetivos (específicos e geral), bem como das respostas às hipóteses (específicas e geral).

Em relação às hipóteses do trabalho, organizadas em valores relativos, a primeira hipótese específica previa que, dentre os mandatos em análise, Temer obteria índices mais favoráveis, com: mais MPs publicadas, mais MPs relevantes, mais aprovação, menos tempo de tramitação, menos alterações, mais sanções, menos vetos, e menos derrubada de vetos. Os resultados foram que Temer não apresentou em nenhum desses oito índices a melhor posição. *CONCLUSÃO: Hipótese não confirmada.*

A segunda hipótese previa que Dilma II seria o mandato que apresentaria, índices menos expressivos no que se refere à interação político-estratégica entre a Presidência e o Congresso, motivada pelo conturbado panorama político que redundou no *impeachment*. Assim, haveria: menor quantidade de MP, menos MPs relevantes, menos aprovações, mais tempo de tramitação, mais alterações, menos sanções, mais presença de vetos, e mais vetos derrubados. Os dados demonstraram que Dilma II apresentou o melhor resultado dos cinco mandatos na variável Relevância, o pior índice na variável Decisão (sanção), e, nas demais, obteve classificações intermediárias. *CONCLUSÃO: Hipótese não totalmente confirmada.*

A terceira hipótese específica previa que os dois mandatos de Lula apresentariam resultados medianos entre os de Dilma e o de Temer. Os resultados foram que os mandatos de Lula I e Lula II geralmente estavam entre os melhores índices; em relação à variável Relevância, os dois mandatos de Lula ficaram nas piores colocações; e somente em três variáveis Lula II apresentou o resultado mediano (classificação 3). *CONCLUSÃO: Hipótese não totalmente confirmada*.

A quarta hipótese específica estabelecia que a temática predominante das MPs apresentadas em Lula I e II seria a Social; e, em Dilma I e II e Temer, a temática Econômica. Os resultados foram que, em todos os cinco mandatos analisados, o tema que preponderou foi o Econômico, mantendo-se a prevalência observada por Figueiredo e Limongi (1997) em estudo sobre os primórdios da MPs. *CONCLUSÃO: Hipótese não totalmente confirmada*.

Considerando a compilação dos percentuais de confirmação ou não das hipóteses específicas, tem-se que a média geral de não confirmação foi de 70%[1], aproximadamente, conforme quadro que segue:

(N) – Hipótese Específica/Conclusão	Confirmada (%)	Não confirmada (%)
(1) Melhor índice (Temer)	0,0	100,0
(2) Pior índice (Dilma II)	25,5	74,5
(3) Índices medianos (Lula I e II)	18,8	81,2
(4) Temática	60,0	40,0
Total	**26,1**	**73,9**

Fonte: Elaboração própria

Quadro CF.1 – Percentuais de validade das hipóteses específicas

Pode-se verificar, ainda, o que as hipóteses previam para o comportamento das variáveis e o resultado efetivamente alcançado pela tese, conforme o quadro abaixo:

(N) – Variável/Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
(2) Temática – Hipótese	*Social*	*Social*	*Econômica*	*Econômica*	*Econômica*
(2) Temática – Resultado	Econômica	Econômica	Econômica	Econômica	Econômica
Variáveis 1, 3 a 9 – Hipótese	***2***	***3***	***4***	***5***	***1***
(1) Quantidade	**1**	**3**	**5**	**4**	**2**
(3) Relevância	**5**	**4**	**2**	**1**	**3**
(4) Resultado	**1**	**2**	**4**	**3**	**5**
(5) Tempo	**1**	**2**	**4**	**3**	**5**
(6) Emendas	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
(7) Decisão	**1**	**3**	**2**	**5**	**4**
(8) Tipo de Veto	**1**	**3**	**2**	**5**	**4**
(9) Deliberação	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**

Fonte: Elaboração própria

Legenda: Hipótese não confirmada - Hipótese confirmada

Quadro CF.2 – Comparativo entre as variáveis (com base nas hipóteses) previstas e as respostas respectivas

Com base nos dados coletados e analisados, as variáveis apresentaram resultados diferentes do que foi previsto, em sua maioria. Na variável Temática, três mandatos confirmaram a preponderância do tema Econômico. Em cada uma das variáveis Quantidade, Resultado e Tempo um mandato confirmou a hipótese. Nas variáveis Relevância, Emendas e Deliberação nenhum resultado dos cinco mandatos

[1] O cálculo foi efetuado, hipótese por hipótese, considerando a quantidade de variáveis analisadas em cada uma delas.

a confirmaram. E nas últimas duas variáveis, Decisão e Tipo de Veto dois mandatos confirmaram as hipóteses.

A Hipótese Geral da pesquisa consistiu em: houve diferenças na interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional nos cinco mandatos desses três presidentes no que se refere a: Quantidade, Temática, Relevância, Resultado, Tempo, Emendas, Decisão, Tipo de Veto e Deliberação. Os resultados dos mandatos se mostraram diferenciados em oito das nove variáveis. Na variável Temática, os dados foram idênticos entre os cinco mandatos. Por essa razão, a Hipótese Geral não foi totalmente confirmada e se mostrou parcialmente correta.

Contudo, a validade ou não dessas hipóteses deriva de uma realização esperada – e totalmente concretizada pela tese – que era levantar e sistematizar informações sobre as nove variáveis de análise.

Retornando ao enunciado do problema da pesquisa, para respondê-lo, passa-se a apresentar, sinteticamente e de forma compilada, os principais resultados da tese, considerando os mandatos:

Resultado/ Mandato	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer
1. Edição pela Presidência					
Quantidade[1]	240	179	145	59	144
Edição mensal[2]	5,0	3,7	3,0	3,4	4,5
Tema preponderante[3]	Econômico (52,1)	Econômico (59,8)	Econômico (64,1)	Econômico (57,6)	Econômico (47,2)
Segundo tema preponderante[3]	Administrativo (21,7)	Administrativo (19,0)	Social (20,0)	Social (20,3)	Administrativo (24,3)
Relevância alta[3]	15,4	19,6	24,8	39,0	21,5
2. Apreciação pelo Congresso					
Aprovação/conversão em lei[3]	90,4	83,3	74,5	76,3	58,3
Tempo de tramitação (dias)[2]	80,3	94,8	101,5	100,4	105,0
Transformação em PLV[3]	62,2	65,1	81,5	86,7	89,3
3. Reação da Presidência					
Sanção[3]	61,8	38,0	40,5	21,6	30,7
Veto parcial[3]	38,2	62,0	59,5	78,4	69,3
4. Resposta do Congresso					
Manutenção do veto[3]	100,0	98,2	98,0	93,1	82,7

1 Número absoluto; 2 Média (número absoluto); 3 Percentual
Fonte: Elaboração própria

Quadro CF.3 – Comparativo dos principais indicadores relativos às MPs entre os mandatos presidenciais analisados (Brasil, 2003-2018)

Pelo quadro se pode ver que Lula I, de uma forma geral, tem os indicadores mais favoráveis à implantação da agenda presidencial em comparação com os demais governos analisados: editou mais MPs, teve a maior média mensal, apresentou mais alto percentual de conversão em lei, em menor tempo de tramitação, menos alteração das MPs pelo parlamento por meio de PLV, apresentou mais sanção (ou seja as alterações nas PLVs não foram tão impactantes), somente emitiu vetos parciais e todos foram mantidos no seu primeiro mandato. Contudo não apresentou mais MPs de alta relevância, seguindo a lógica da análise comparativa entre os mandatos.

Ao inverso, coube quase sempre a Temer os piores indicadores, com exceção da média mensal de emissão de MPs, que ficou somente atrás de Lula I, o mandato de Temer apresentou menos aprovações de MPs em leis, com maior tempo de tramitação, percentual mais alto em emendas sofridas, foi um dos piores índices de MPs sancionadas, foi o único que apresentou vetos totais, e obteve o menor percentual de manutenção de vetos no Congresso.

Os dados dos mandatos de Dilma geralmente oscilam entre os mandatos de Lula e Temer, exceto na variável Relevância, na qual apresentou os melhores resultados.

Considerando os governos, tem-se os seguintes resultados:

Resultado/Governo	Lula	Dilma	Temer
1. Edição pela Presidência			
Quantidade[1]	419	204	144
Edição mensal[2]	4,4	3,1	4,5
Tema preponderante[3]	Econômico (55,1)	Econômico (62,3)	Econômico (47,2)
Segundo tema preponderante[3]	Administrativo (20,5)	Social (20,1)	Administrativo (24,3)
Relevância alta[3]	17,2	28,9	21,5
2. Apreciação pelo Congresso			
Aprovação/conversão em lei[3]	87,3	75,0	58,3
Tempo de tramitação (dias)[2]	86,2	101,2	105,0
Transformação em PLV[3]	63,7	83,0	89,3
3. Reação da Presidência			
Sanção[3]	51,4	34,7	30,7
Veto parcial[3]	100,0	100,0	96,0
4. Resposta do Congresso			
Manutenção do veto[3]	99,0	96,2	82,7

1 Número absoluto; 2 Média (número absoluto) 3 Percentual
Fonte: Elaboração própria

Quadro CF.4 – Comparativo dos principais indicadores relativos às MPs entre os governos Lula, Dilma e Temer (Brasil, 2003-2018)

Observou-se que o governo de Lula teve os melhores resultados em sede de quantidade, média mensal, conversão em lei, tempo de tramitação, menos transformação em PLV, mais sanção e mais manutenção de vetos. Somente na variável Relevância que ficou em última posição.

Ou seja, o Congresso reagiu, de uma forma geral, melhor às propostas desse primeiro governo. Em sede de veto parcial, Lula obteve também o melhor resultado, ao lado de Dilma, pois ambos não apresentaram vetos totais.

A temática preponderante foi a Econômica nos três governos, mas com diferenças significativas nos percentuais. Dilma, com quase 70%, apresentou, portanto, o pior resultado, já que limitou a edição de MPs em um tema somente. E a segunda temática preponderante foi a Administrativa nos mandatos de Lula e Temer; mas, no mandato de Dilma, foi a Social.

O governo de Dilma obteve resultados medianos na maioria dos índices, exceto na variável Relevância (que apresentou o melhor resultado) e no Tipo de Veto (pois somente Temer apresentou veto total) e na Quantidade (média) de MPs publicadas (que ficou em último lugar).

No caso da média mensal de MPs, Temer apresentou a melhor média dos três mandatos, foi mediano (entre os governos) na variável Relevância, mas, nos demais indicadores, notadamente naqueles que dizem respeito à relação com o Congresso Nacional, ficou na última colocação, com: menos MPs publicadas no governo, menos aprovações, mais PLVs, mais tempo de tramitação, menos sanções, presença de vetos totais, mais vetos derrubados pelo Congresso.

São os comparativos efetuados entre os governos, mandatos e anos, bem como os comparativos realizados entre as variáveis, além do ranking das MPs (que promoveu a consolidação dos principais resultados das MPs), que possibilitaram, então, a resposta de como se deu a interação estratégica entre os presidentes e o Congresso nesses 17 anos de análise.

Por meio desse estudo comparativo, observou-se que o governo de Lula, de uma forma geral, manteve os melhores resultados, seguido por Dilma e, por último, Temer. Quanto aos mandatos, a sequência de melhores índices, em sua maioria, foi Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II e Temer. E, quanto aos anos de mandato, a maioria dos oito anos de Lula ficou nas melhores classificações, Dilma nas posições intermediárias e Temer geralmente nos últimos lugares.

Logo, evidencia-se que, em traços gerais, conforme a passagem do tempo, pioraram ou se reduziram os indicadores da performance do Executivo. Reputou-se esse quadro às mudanças institucionais que a MP sofreu ao longo desse período, quais sejam: (1) a ampliação da possibilidade de controle de constitucionalidade às MPs orçamentárias, ocorrido a partir de 2008; (2) a flexibilização da regra do trancamento de pauta, introduzida pela EC 32/2001, adotada em 2009; (3) a obrigatoriedade de a MP ser analisada pela comissão mista antes de começar a tramitar na Câmara dos Deputados, implementada em 2012. Outra das mudanças: a confirmação da impossibilidade formal de "jabutis", definida em 2015, não figura como tão relevante quanto às demais, embora também tenha impactado nos procedimentos adotados pelos parlamentares.

Enfim, com relação ao objetivo geral da tese, que era investigar como se deu a interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional quanto às Medidas Provisórias apresentadas nos períodos de Lula, Dilma e Temer, entende-se que ele foi atingido, por meio das respostas às hipóteses e do cumprimento dos objetivos específicos, que tinham por alvo fazer comparativos das MPs nos mandatos de Lula I e II, Dilma I e II, e Temer no que tange às nove variáveis, analisando o cenário identificado pelos dados.

Desta forma, concluiu-se que os presidentes se utilizam das MPs para a promoção de seus interesses e de sua agenda, mas que definitivamente esse poder de decreto não se trata de uma carta branca a eles dada. É um mecanismo pelo qual o Estado é dirigido, em especial em temas que demandam ações mais rápidas, como assuntos de ordem econômica. Ao passo que o Congresso se utiliza de suas prerrogativas e trâmites institucionalmente estabelecidos para manifestar suas preferências ou descontentamentos (verificados através da não aprovação, da ocorrência de PLVs e de não manutenção dos vetos).

Portanto, os resultados comprovam que a utilização de MPs não se trata de uma usurpação de poderes do Legislativo pelo Executivo, mas é um cenário no qual o governo se vê obrigado a negociar, a formar coalizões e a buscar apoio para fazer valer sua agenda nos moldes propostos; as MPs se constituem em um importante medidor da governabilidade presidencial.

Referências

ABRAMOVAY, Pedro. **A separação de poderes e as Medidas Provisórias em um Estado Democrático de Direito**. 2010. 97f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília. Brasília.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão – raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **Medidas Provisórias – o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

AGUIAR, Osmar de Oliveira. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. 117f. Dissertação (Mestrado Profissional em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

ALBALA, Adrián. Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: un análisis del papel de las instituciones. **Revista de Ciência Política**, v. 36, n. 2, p. 459-479, 2016.

ALMEIDA, Acir dos Santos. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. 2018. 222f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

ALMEIDA, Acir. Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias. **Textos para discussão – IPEA**, n. 1933, fev. 2014.

ALSTON, Lee J; MUELLER, Bernardo. Pork for policy: Executive and Legislative exchange in Brazil. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22, n. 1, p. 87-114, april 2006.

ALVES, Clara da Mota S. Pimenta; ALVES, Gabriel Pimenta. Democracia e programas de governo - uma análise do documento “Uma ponte para o futuro”. **Jota**, 26 abr. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/democracia-e-programas-de-governo-uma-analise-documento-uma-ponte-para-o-futuro-26042016>. Acesso em: 12 fev. 2021.

AMARAL JÚNIOR, José Levi *do*. Comissão paritária pode melhorar análise de MPs. **Consultor Jurídico**, 09 mar. 2005. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2005-mar-09/comissao_paritaria_melhorar_analise_mps>. Acesso em: 08 dez. 2021.

AMARAL JÚNIOR, José Levi do. **Medida Provisória: edição e a sua conversão em lei: a Emenda Constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octávio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? In: SOARES, Gláucio A. D.; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 316-374.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes ministeriais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, v. 4, n. 1, p. 9-34, nov. 1994.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Matthew. Agenda power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, v. 55, n. 4, p. 550-578, july 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso – entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; Iuperj; Faperj, 2002, p. 91-139.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ANDRADE, João Vitor dos Santos. **Agenda de políticas públicas nos governos Dilma e Temer: suas características e a relação com o plano de governo**. 2021. 130f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, n. 2, p. 58-74, out. 2012.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Medida Provisória na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. As duas faces do poder. Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011.

BALERA, Felipe Penteado. Medida Provisória: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo Congresso Nacional e pelo STF. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 14, p. 25-52, jul.-dez. 2009.

BARIONI, Danilo Mansano. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Pillares, 2004.

BARRETO, Alvaro. O golpe na narrativa da Ciência Política: como explicar o que não deveria ter acontecido? In: SOUZA, Daniel Maurício Viana de (Org.). **O golpe de 2016 e o futuro da democracia no Brasil**. Pelotas: UFPel, 2021, p. 17-28.

BARROS, Sérgio Resende de. Medidas, provisórias? **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, n. 53, p. 67-82, jun. 2000.

BARROSO, Guilherme Souza. **Rejeição de Medidas Provisórias: quando o Legislativo vence o Executivo**. 2012. 62f. Monografia (Especialização em Instituições e Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, nov. 2013.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Da popularidade ao impeachment: Medidas Provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma**. 2016. 164f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Brasília.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Fortalecimento das comissões mistas: poder de barganha e desgaste na coalizão a partir de 2012. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (Org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019, p. 61-87.

BENITEZ, Gisela Maria Bester. **O uso das MPs no Estado Democrático de Direito brasileiro: análise crítica à luz do direito constitucional contemporâneo**. 2002. 517f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Rev. Adm. Pública**, v. 51, n. 4, p. 528-550, ago. 2017.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima. **Oposições parlamentares no Brasil: uma análise dos incentivos institucionais e de suas práticas (1995-2014)**. 2017. 204f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 3ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **CF/1988 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. **EC 32/2001 (Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/legislacao>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Resolução 1, de 11 de julho de 2013**. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2013/resolucao-1-11-julho-2013-776491-publicacaooriginal-140421-pl.html>. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Resolução 1, de 22 de dezembro de 2006**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-publicacaooriginal-63899-pl.html>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Resolução 1, de 08 de maio de 2002**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Resolução 1, de 04 de outubro de 2001**. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Resolução 1, de 02 de maio de 1989**. 1989a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561107>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Resolução 2, de 04 maio de 1989**. 1989b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561137/publicacao/15717434>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. PLANALTO. **Medidas Provisórias**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência.** Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&orgao_julgador=Tribunal%20Pleno&page=1&pageSize=10&queryString=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 54/2016**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula813/false>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Medidas Provisórias**. Disponível em: <https://www6g.senado.leg.br/busca-congresso/?q=MEDIDA+PROVIS%C3%93RIA&tipo-materia=MPV+-+Medida+Provis%C3%B3ria&tipo-documento=Quadro%20Comparativo>. Acesso em: 13 mar. 2021.

CABRAL, Carlos Eduardo Nepomuceno. **Processo legislativo heterodoxo: a multiplicação de temas em Medidas Provisórias**. 2013. 123f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília.

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

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira – do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CATTONI, Marcelo. **Devido processo legislativo**. 2ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CAVALCANTE, Pedro. Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. **Textos para discussão – IPEA**, n. 2359, jan. 2018.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Medidas Provisórias nos próximos 30 anos. In: SILVA, Rafael Silveira e (Org.). **30 anos da Constituição – evolução, desafios e perspectivas para o futuro**. Brasília: Senado Federal, v. 3, 2018, p. 447-465.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa**, a. 54, n. 215, p. 139-162, jul.-set. 2017.

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

CHAIA, Vera; GUERRA, Carolina Maria Fernandes. Governo Temer: a ponte entre os governos petistas e a ascensão de Bolsonaro. **E-legis**, n. 36, p. 298-314, set.-dez. 2021.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2012.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3ed. rev., atual., amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COHEN, Jeffrey E. **The president´s legislative policy agenda, 1789-2002**. New York: Cambridge University Press, 2012.

CORRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional tributário**. 29ed. rev. amp. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CORREIO, Daniel B. S. O Supremo Tribunal Federal e seu poder contramajoritário sobre as Medidas Provisórias. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 2, p. 68-109, 2016.

COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 32-44, dez. 2001.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova**, n. 39, p. 33-52, 1997.

COX, Gary. W.; MCCUBBINS, Mathew. D. **Legislative leviathan:** party government in the House. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Reactive assemblies and proactive presidents: a typology of Latin American presidents and legislatures. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Org.). **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 446-468.

COX, Gary. W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171–189, 2001.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **Medidas Provisórias? Análise crítica ao texto constitucional**. 2006. 127f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social). Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba.

CRUZ, Márcia Rodrigues da. **Legislativo transformador? As modificações do legislativo nos projetos de lei do Executivo**. 2009. 120f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Ciência Política). Iuperj; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro; Brasília.

CUNHA, Lucas Rodrigues. **Emendamento de Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional: os Projetos de Lei de Conversão no presidencialismo brasileiro**. 2011. 122f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CUNHA, Sérgio Sérvulo. Anamnese da Medida Provisória. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 26, p. 77-114, 1999.

DAMOUS, Wadih; DINO, Flávio. **Medidas Provisórias no Brasil: origem, evolução e novo regime constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DANTAS, Ivo. Medida Provisória: uma manifestação de vontade imperial do Poder Executivo à luz de uma análise crítica da EC 32. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, n. 13, p. 181-206, 2009.

DANTAS, Ivo. **Aspectos jurídicos das Medidas Provisórias**. 3ed. rev., aum., amp. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

DA ROS, Luciano. Poder de decreto e *accountability* horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e Medidas Provisórias no Brasil pós-88. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, 2008a, p. 143-160.

DA ROS, Luciano. **Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de Medidas Provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)**. 2008b, 212f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

DARRIEUX, Rodolfo Scotelaro Porto. **Sucessos de governo no Brasil: habilidade ou instituições?** 2015. 85f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

DINIZ, Simone. Interação entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n, 1, p. 333-369, 2005.

ELGIE, Robert. From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies? **Democratization**, v. 12, n. 1, p. 106-122, 2005.

FARIA, Vanessa Pimentel de. **Repercussão da Questão de Ordem nº 411/09 na atividade legislativa do plenário da Câmara dos Deputados.** 2017. 61f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

FAUCHER, Philippe. Restaurando a governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou? **Dados**, v. 41, n. 1, p. 5-50, 1998.

FERNANDES, Gabrielle do Nascimento. **O poder de emenda no processo legislativo das Medidas Provisórias: a vedação à inserção de matéria sem pertinência temática**. 2017. 78f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

FERREIRA, Diogo Tavares de Miranda. **Governos de coalizão e comportamento legislativo no presidencialismo brasileiro**. 2020. 110f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

FERREIRA, Luiza Brandes de Azevedo. **Carimbando ou legislando? Uma análise das alterações do Congresso nas Medidas Provisórias editadas durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016)**. 2019. 114f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

FERREIRA FILHO, Manoel. As Medidas Provisórias no sistema constitucional brasileiro. **Revista de Direito Renovar**, n. 16, p. 71-80, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel. **Do processo legislativo**. 3ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. **Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão: redesenho do processo decisório no Congresso Nacional a partir do estudo dos casos das Medidas Provisórias**. 2018. 200f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Brasília.

FIGUEIREDO, Argelina. Instabilidade política no primeiro governo Lula: conflito partidário, ideologia e instituições. In: LIMA, Maria Regina Soares de (Org.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Iuperj, 2008a, p. 47-65.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Pior a emenda fixa do que o remendo provisório. **Insight inteligência**, n. 41, 2008b, p. 40-46.

FIGUEIREDO, Argelina. Government coalitions in brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, v.1, n.2, p. 182–206, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. **Dados**, v. 55, n. 4, p. 839-875, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcántara (Org.). **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 147-198.

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

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

FIGUEIREDO, Fran. As Medidas Provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, a. 28, n. 110, p. 137-152, abr.-jun. 1991.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. **O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por Medida Provisória (2008-2015)**. 2016. 206f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília. Brasília.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. 168f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo.

FREITAS, Andrea; SILVA, Glauco Peres da. Das manifestações de 2013 à eleição de 2018 – buscando uma abordagem institucional. **Novos Estudos**, n. 113, p. 137-155, jan.-abr. 2019.

GASPARDO, Murilo; MICHÉIAS, Mayara Paschoal. O controle da edição de medidas provisórias: avaliação legislativa da Emenda Constitucional nº 32/2001. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 39, p. 192-2010, dez. 2018.

GAYLORD, Sylvia; RENNÓ, Lúcio. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, jun. 2015.

GIACOMET, Rodrigo. **A preponderância do Executivo na produção legislativa e a formação da coalizão presidencial**: medidas provisórias e emendas parlamentares ao orçamento da União. 2006. 71f. Monografia (Graduação em Ciência Política). Universidade Luterana do Brasil. Porto Alegre.

GOBATTO, Gilson. **Executivo e Legislativo – poderes harmônicos e independentes? Uma análise do poder de agenda**. 2013. 85f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

GOMES, Claudia Cristina Aires. **O impacto da edição de Medidas Provisórias no orçamento público**. 2008. 67f. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Tribunal de Contas da União; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; COUTINHO, João Hélio de Morais; CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de; SOUZA, Hugo Leonardo Lopes de. Governabilidade, urgência e relevância: medidas provisórias e judicialização da política orçamentária no Brasil. **Política Hoje**, v. 18, n. 2, p. 206-238, 2009.

GOUVEIA, Luiz Antonio SAMPAIO. **Rejeição da Medida Provisória, conflito entre poderes e vácuo legislativo**. 2010. 215f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

GRECO, Marco Aurélio. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GROSECLOSE, Tim; McCARTY. The politics of blame: bargaining before an audience. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 1, p. 100-119, jan. 2001.

GUEDES, Alejandro. Éxito presidencial y concesiones legislativas. Uruguay, 2000-2009. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 26, n. 1, p. 151-174, 2017.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; PERLIN, Giovana Dal Bianco; MAIA, Lincon Macário. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (Org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019, p. 25-59.

HUBER, John. **Rationalizing parliament**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUNEEUS, Carlos. Variedades de governos de coalizão no presidencialismo. Chile, 1990-2010. **Dados**, v. 55, n. 12, p. 877-910, 2012.

IANONI, Marcus. Para uma abordagem ampliada das coalizões. **Sinais Sociais**, v.11 n. 33, p. 131-201, jan.-abr. 2017.

INÁCIO, Magna. Centro presidencial en Brasil. In: LANZARO, Jorge (Coord.). **Centro presidencial – presidências y centros de gobierno em América Latina, Estados Unidos y Europa**. Madrid: Tecnos, 2018, p. 113-156.

INÁCIO, Magna. Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 353-379.

INÁCIO, Magna. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcántara (Org.). **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 199-235.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, ago. 2015.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a emissão de medidas provisórias. **Comunicados do IPEA**. Rio de Janeiro, n. 103, 3 ago. 2011.

JACOBSEN, Helen Letícia Grala. **Interação estratégia entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003 a 2014)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pelotas. Pelotas.

KOSHIMIZU, Ricardo Koiti. **Executivo e Legislativo no Brasil: confronto ou cooperação?**. 2011. 53f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Brasília.

LAMEIRÃO, Camila Romero. O papel da presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). **Texto para discussão**, n. 2041, fev. 2015a.

LAMEIRÃO, Camila Romero. A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, n. 4, maio 2015b.

LAMEIRÃO, Camila. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010). In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015c, p. 165-208.

LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994, p. 26-63.

LANZARO, Jorge. Introducción. In: LANZARO, Jorge (Coord.). **Centro presidencial – presidências y centros de gobierno em América Latina, Estados Unidos y Europa**. Madrid: Tecnos, 2018, p. 13-38.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco César Pinto da. Nadando contra a maré: impactos do golpe parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas. **Agenda Política**, v. 6, n. 2, p. 116-133, 2018

LEMOS, Iara; PASSARINHO, Nathalia. Congresso decide adiar para 2013 votação de vetos presidenciais. **G1**. 19 dez. 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2012/12/congresso-decide-adiar-para-2013-votacao-de-vetos-presidenciais.html>. Acesso em: 23 jan. 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 16a ed., rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva: 2012.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia – desempenho e padrões de governo em 36 democracias**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Ana Paula de Magalhães Albuquerque. **As Medidas Provisórias e seu uso para versar sobre crédito extraordinário**. 2007. 66f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. **Novos Estudos**, n. especial, p. 5-13, jun. 2017.

LIMONGI, Fernando. Estudos legislativos. In: LESSA, Renato; MARTINS, Carlos Benedito (Org.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil – Ciência Política**. São Paulo: Anpocs, 2010, p. 163-189.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006a, p. 237-257.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, n. 76, p. 17-41, nov. 2006b.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. **BIB (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais)**, n. 37, p. 3-38, 1º sem. 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos**, v 36. p. 79-97, nov. 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 77-104.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio do Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 3, p. 737-776, 2005.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Medidas Provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 266-299.

LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, p. 81-106, 1998.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp; Sumaré, 1991, p. 61-120.

MACHADO, Lucas Cordova. **Dilemas institucionais e cenário políticos – análise do discurso de alteração do sobrestamento da pauta na Câmara dos Deputados**. 2011. 94f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados.Brasília.

MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas Provisórias: os efeitos não antecipados da EC32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. 2009. 150f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo.

MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: as relações Executivo-Legislativo no governo Dilma Rousseff**. 2016. 121f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados. Brasília.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias – o caso do Brasil**. Rio de Janeiro; Porto Alegre: Fundação Getúlio Vargas; Mercado Aberto, 2001.

MAINWARING, Scott. Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (Org.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 55-109.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, july 1993a.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidaria: o caso do Brasil. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 21-74, 1993b.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Ed.) **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARIOTTI, Alexandre. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. **Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A ideologia do “presidencialismo de coalizão”. **Lutas Sociais**, n. 24, p. 60-69, 1 sem. 2010.

MASSUDA, Janine Malta. **Medidas Provisórias: os fenômenos na reedição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press. 1974.

MELO, Carlos Ranulfo. Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (Org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019, p. 201-227.

MELO, Rafael Câmara de. **A preponderância legislativa do Executivo no presidencialismo de coalizão**. 2016. 173f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

MESQUITA, Flávio Gomes de. **Créditos adicionais extraordinários abertos por Medida Provisória: uma análise exploratória**. 2007. 78f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

MICHÉIAS, Mayara Paschoal. **O controle da edição de Medidas Provisórias: avaliação legislativa da Emenda Constitucional nº 32/2001 e busca de novas possibilidades de controle**. 2020. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquista Filho”. Franca.

MINHOTO, Vinicius Marinho. O contrabando legislativo e a modulação dos efeitos na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127. **Revista da Faculdade de Direito São Bernardo do Campo**, v. 25, n. 2, p. 1-24, 2019.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Dados**, v. 52, n. 4, p. 911-959, 2009.

MOE, Terry; HOWELL, William G. The presidential power of unilateral action. **Journal of Law, Economics and Organizations**, v.14, n. 11, p. 132-179, 1999.

MOISÉS, José Alvaro. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 2, p. 15-32, 2011.

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

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

NASCIMENTO, Rogério Soares do. **Abuso do poder de legislar**: controle judicial da legislação de urgência no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

NEGRETTO, Gabriel. Government capacities and Policy making by decree in Latin America - the cases of Brazil and Argentina. **Comparative Political Studies**, n. 37, p. 531-562, 2004.

NEUSTADT, Richard E. **Poder presidencial e os presidentes modernos**. Brasília; São Paulo: Enap; Unesp, 2008.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas Provisórias – o Executivo que legisla**. São Paulo: Atlas, 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da Medida Provisória**. São Paulo: Dialética, 2001.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **Medidas Provisórias: controle legislativo e jurisdicional**. Porto Alegre: Síntese, 2000.

NOGUEIRA FILHO, Valtércio. O Pressuposto constitucional da urgência nas Medidas Provisórias. In: DANTAS, Bruno (Org.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, v.2, 2008, p. 1-8.

NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 2, p. 33-53, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

OLIVEIRA, Clarice G. **O deslocamento da função de legislar para o governo: a interdependência entre Executivo e Legislativo nas Medidas Provisórias e a intervenção do Judiciário**. 2019. 454f. Tese (Doutorado em Direito). Centro de Ensino Universitário de Brasília. Brasília.

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas Provisórias e a relação Executivo x Legislativo: uma visão do sobrestamento de pauta**. 2009. 54f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

OLIVEIRA JÚNIOR, Álvaro Ayres. **Medida Provisória e crédito extraordinário – excesso de democracia ou crime de responsabilidade?** Brasília: Senado Federal, 2010.

PALERMO, Vicente. Brazilian political institutions: an inconclusive debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, p. 1-29, 2016.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 521-558, 2000.

PAULA, Felipe de. **Avaliação legislativa no Brasil: limites e possibilidades**. 2016. 387f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo.

PAULA, Felipe de. Executive decree authority and lawmaking environment in Brazil: a broader view of provisional measures. **Statute Law Review**, v. 36, n. 3, p. 233–252, 2015a.

PAULA, Felipe de. Fim dos jabutis abre novo capítulo para Medidas Provisórias. **Consultor Jurídico**. 22 out. 2015 (2015b). Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-22/felipe-PAULA-fim-jabutis-abre-capitulo-mps>. Acesso em: 16 dez. 2021.

PEREIRA, Carlos. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. **Folha de São Paulo**. 29 out. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>. Acesso em: 09 jan. 2022.

PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico; RAILE, Eric D. All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 550-568, sep. 2016.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamentos estratégicos em presidencialismos de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio. Presidentes, poder de agenda e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (org.). **Instituições representativas do Brasil – balanço e reforma**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; Iuperj, 2007, p. 75-96.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lúcio. Under what conditions do presidents resort to decree POWER? Theory and evidence from the brazilian case. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

PEREIRA, Carlos; PRAÇA, Sérgio; BATISTA, Mariana; LOPEZ, Felix. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015, p. 139-164.

PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade do Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. 2017. 87f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Brasília.

PEREIRA, Marcos Aurélio. **Apreciação de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional brasileiro: poder de agenda do legislativo, não decisão, e obsolescência do veto**. 2016. 161f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

PERES, Paulo; CARVALHO, Ernani. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. **Revista da Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 81-106, out. 2012.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização. **Revista de Informação Legislativa**, a. 36, n. 142, p. 297-305, abr.-jun. 1999.

PESSANHA, Charles. A delegação legislativa no Brasil: o Decreto-lei e a Medida Provisória, 1965-1998. In: WAIZBORT, Leopoldo (Org.). **A ousadia crítica – ensaios para Gabriel Cohn**. 2ed amp. Rio de Janeiro: Azougue, 2008, p. 303-324.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiros: teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; Iuperj; Faperj, 2002, p. 141-194.

PIRES, Ednilton Andrade. **As Medidas Provisórias e o sobrestamento das demais deliberações legislativas**. 2008a. 143f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

PIRES, Ednilton Andrade. A Medida Provisória e sua evolução constitucional. In: ARAÚJO, José Cordeiro de et al. (Org.). **Ensaios sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, v. 2, 2008b, p. 579-597.

POCHMANN, Marcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 139, p. 309-330, abr.-jun. 2017.

POWER, Timothy. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (Org.). **Legislativo pós-1988 – reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, p. 15-46.

POWER, Timothy. The pen is mightier than the Congress: presidential decree POWER in Brazil. In: CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg (Eds.). **Executive decree authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 197–230.

RAILE Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, jun. 2011.

RAMOS, José Saulo. Parecer nº SR-92, de 21 de junho de 1989, da Consultoria-Geral da República. **IOB Suplemento Especial**, p. 2-11, 1989.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. O presidencialismo de coalizão e o Legislativo. In: PEIXOTO, João Paulo M. (Org.). **Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento.** Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

REICH, Gary. Executive decree authority in Brazil: how reactive legislators influence policy. **Legislative Studies Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 5-31, feb. 2002.

RENNÓ, Lúcio. Executive-Legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives? **Revista de Ciencia Política**, v. 30, n. 2, p. 213-230, 2010.

RENNÓ, Lúcio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 259-270.

RENNÓ, Lúcio; WOJCIK, Stefan. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, n. 4, p. 57-69, maio 2015.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou política paroquiais? **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

ROCHA, Aldenir Brandão da. **O Poder Legislativo e o controle das Medidas Provisórias**. 2008. 100f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

ROCHA, Diones Gomes da. **Política e processo orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)**. 2009. 157f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília, Brasília.

SAIEGH, Sebastián M. **Ruling by statute – how uncertainty and vote buying shape lawmaking**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

SAIEGH, Sebastian M. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do executivo. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 135-155.

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

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Abertura de créditos extraordinários por Medidas Provisórias: equívoco e irracionalidade. **Cadernos Aslegis**, v. 5, n. 13, p. 28-34, maio-ago. 2000.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. Medida Provisória e sobrestamento de pauta: uma combinação restritiva dos poderes do Congresso Nacional. In: DANTAS, Bruno (Org.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, v.2, 2008, p. 1-19.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, v. 42, n. 1, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7CxzMTSVnTdVdB99yCFy5XB/?lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2022.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/YqfTXZBPQ3XPcXQ7yRV48WF/abstract/?lang=en&format=html>. Acesso em: 12 jan. 2022

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. **O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos governos petistas**. 2013. Disponível em: <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/boletim%20necon%202013.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SANTOS, Luiz Alberto. A decisão do STF na ADI 5.127 e as MPs: soluções para o problema dos “jabutis”. **Congresso em foco**, 30 out. 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/a-decisao-do-stf-na-adi-5-127-e-as-mps-solucoes-para-o-problema-dos-%e2%80%9cjabutis%e2%80%9d/>. Acesso em: 12 out. 2021.

SANTOS, Maria Helena Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/Tg5ZpD4bVvfjFLg87yZB5gg/?lang=pt. Acesso em: 10 out. 2021.

SANTOS, Rafael Freitas. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2010. 126f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo.

SANTOS, Rodrigo dos. **O desempenho institucional do Executivo no legislativo entre 2002 e 2006**. 2007. 118f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos.

SANTOS, Samuel Moura. **Maiorias, minorias e oposição: participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. São Paulo.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Brasília: UnB, 1996.

SCHREIBER, Mariana. Brasil lidera índice internacional em número de partidos – o que isso significa para a crise? **BBC News Brasil**. 29 jun. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36627957>. Acesso em: 18 dez. 2021.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, Adriano da Nóbrega. **Medidas Provisórias: delegação legislativa e lógica partidária na Câmara dos Deputados (1988 a 2010)**. 2015. 264f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Brasília.

SILVA, Beatriz Simas. **Medidas Provisórias e diálogo entre poderes: a articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional n° 32, de 2001**. 2019. 171f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

SILVA, Christiane Satiê Moritsugu. **Os motivos políticos e jurídicos que ensejaram as mudanças na tramitação das Medidas Provisórias**. 2013. 256f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Câmara dos Deputados. Brasília.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; SOUSA, Williams Martinho Soares da. Agenda do Legislativo: quem define? **E-Legis**, n. 20, p. 38-57, maio-ago. 2016.

SILVA, Mariana Batista da. **O mistério dos Ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. 203f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco. Recife.

SILVA, Maurício Ferreira. Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil. **Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)**, n. 130, p. 21-36. dic. 2019

SILVA, Noëlle. **A presidência institucional: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula**

(2003-2010). 2015. 144f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Brasília.

SILVA, Rafael Silveira e. **Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do Executivo: o fenômeno da *apropriação***. 2013. 378f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Brasília.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Maria Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Maria Vaz Guimarães de. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? **Texto para discussão – Senado Federal**, n. 76, 2010.

SINGER, André. **O lulismo em crise – um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUSA, Alexandre Trindade. **A dependência presidencial em relação às Medidas Provisórias à luz da racionalidade das escolhas legislativas do Executivo**. 2009. 93f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de Brasília. Brasília.

SOUZA, Caio Túlio Guimarães de. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro: emendas individuais como ferramenta de barganha no governo Temer**. 2019. 206f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-252, 1999.

STRÖM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C. Political parties and hard choices. In: MÜLLER, Wolfgang C.; STRÖM, Kaare (Ed.). **Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-35.

SUDANO, Andréia di Camilla Ghirghi Pires. **Agenda governamental no Brasil: análise da atenção presidencial na Nova República (1988-2014)**. 2018. 206f. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas Provisórias: instrumento de governabilidade**. São Paulo: NDJ, 2003.

TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de Medidas Provisórias**. Brasília: Câmara dos Deputados, jan. 2008.

TSAI, Tsung-han. The influence of the president and government coalition on roll-call voting in Brazil, 2003–2006. **Political Studies Review**, v. 19, n. 2, p. 1-16, 2021.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.12, n. 34, p. 89-117, jun. 1997.

VALLE, Juliana. Medidas Provisórias e usurpação da função legislativa. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan.-dez. 2007, p.165-192.

VALLE, Juliana Carla de FREITAS do. **Medidas Provisórias: o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos**. Brasília: FDK, 2004.

VAN DER LAAN, Cesar Rodrigues. Um panorama recente da apresentação de emendas sem pertinência temática a Medidas Provisórias pós ADI 5.127. **Textos para discussão**. Brasília: Senado Federal, n. 244, fev. 2018.

VAN GESTEL, Rob; VRANKEN, Jan. Assessing the accuracy of *ex ante* evaluation through feedback research: a case study. In: VERSCHUUREN, Jonathan (Ed). **The impact of legislation: a critical analysis of ex ante evaluation**. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff, 2009, p. 199-228.

VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio; CUNHA, Brenda; AMARAL, Thiago Bottino do. Medidas Provisórias após a EC 32/2001: um diagnóstico jurídico da regulação social no Brasil. **Revista Opinião Jurídica**, a. 18, n. 27, p. 71-90, jan.-abr. 2020.

VIEIRA, Marcelo. Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na Presidência da República no Brasil. **Dados**, v. 60, n. 1, p. 111-144, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

ZUCCO JÚNIOR, Cesar. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, july 2009.

ZUCCO JÚNIOR, Cesar; LAUERDALE, Benjamin E. Distinguishing between influences on brazilian legislative behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 363-396, aug. 2011.