

CAPÍTULO V

MEDIDAS PROVISÓRIAS: CELERIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU AMEAÇA AO CHECKS AND BALANCES?

Prof. José Irivaldo A. O. Silva

Tutor do PET Gestão Pública Política e Cidadania,
Doutor em Ciências Sociais e Pesquisador do CDSA/UFCG

Williams Martinho Soares de Sousa

Acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em
Gestão Pública pela UFCG-CDSA.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Hegilli Franklin de Sousa

Acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em
Gestão Pública pela UFCG-CDSA.
Orientando do Programa Voluntário de Iniciação Científica

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo baseou-se na necessidade de investigar as relações institucionais entre poder executivo e legislativo e sua repercussão junto à administração pública, diante da crescente atividade legislativa do executivo através das medidas provisórias. A Constituição de 1988 tem se estabelecido como instrumento de cidadania e de orientação à gestão pública em geral. Entretanto, o que se tem notado é justamente o desvirtuamento de certos dispositivos constitucionais através de condutas exacerbadas dos poderes constituídos, seja o executivo, o legislativo ou mesmo o judiciário. Um dos princípios basilares que tem sido comprometido com as práticas das relações institucionais é justamente a separação dos poderes e o checks and balances; sendo verificado, através do exercício de certas atividades por poderes que não deveriam exercê-las em sua essência.

Isso pode ser verificado através da edição de medidas provisórias pelo chefe do executivo, que atua como legislador no lugar do parlamento, sob o pretexto da “relevância” e “urgência”. Desta forma, desde 1988 tem-se verificado o uso, ao que parece demasiado, das medidas provisórias (MP), tornando o legislativo um cumpridor da agenda pública do executivo. Como afirma Da Ros (2008) uma vez promulgada a Constituição de 1988, o que se deu foi que esse instrumento emergencial, inicialmente destinado a situações próprias desse nome, passou a ser usado como instrumento de legislação ordinária.

Na presente pesquisa, foi feita uma análise institucional diante do impacto da separação dos poderes e do checks and balances na administração Pública, onde foi verificado a relevância do pressuposto institucional no processo de institucionalização das políticas públicas; comparando o fluxo das MPs com as leis ordinárias, bem como as leis complementares entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Verificou-se, desta forma, qual o comparativo da produção Legislativa do Executivo e a produção Legislativa do Congresso Nacional. Visto que, foram analisados os requisitos de relevância e urgência estabelecidos no art. 62 da Constituição, extraindo o quadro que efetivamente influencia em políticas públicas nacionais, analisando com isto, qual a relevância dessas medidas nessas políticas.

A presente pesquisa buscou empreender uma investigação de natureza bibliográfica, precedida do levantamento das publicações mais relevantes e que possuem relação direta ou indireta com a nossa temática. Outra estratégia utilizada foi a pesquisa documental, através de consulta aos órgãos oficiais acerca

de informações que não constem de modo sistematizado no meio acadêmico. Desenvolveu-se também um levantamento das medidas provisórias editadas entre 1994 e 2010, período que perpassa o governo Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, analisando a tabela atual de edição das medidas provisórias. Foi verificado qual o comparativo entre a produção legislativa do executivo e a produção legislativa do Congresso Nacional. Essa investigação foi realizada no banco legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, disponibilizado na rede mundial de computadores e com acesso livre. A intenção constituiu-se em estabelecer um quadro da produção legislativa no país nos dois períodos governamentais.

A presente pesquisa, não obstante seu caráter de iniciação científica, buscou empreender uma investigação de natureza bibliográfica, precedida do levantamento das publicações mais relevantes e que possuem relação direta ou indireta com a temática. Outra estratégia utilizada foi a pesquisa documental, através de consulta aos órgãos oficiais acerca de informações que não constem de modo sistematizado no meio acadêmico. Deste modo, feito um levantamento das Medidas Provisórias, Leis Ordinárias e Leis Complementares editadas entre 1994 e 2012, período que perpassa o governo Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, verificou-se o quadro atual de edição das medidas provisórias, bem como qual o comparativo entre a produção legislativa do executivo e a produção legislativa do Congresso Nacional. Essa investigação realizou-se no banco legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, disponibilizado na rede mundial de computadores e com acesso livre. A intenção surgiu em estabelecer um quadro da produção legislativa no país nesses períodos governamentais.

2. TRIPARTIÇÃO DOS PODERES

2.1 TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O clássico modelo de divisão de Poderes, cuja adaptação mais notória é localizada na obra de Montesquieu “O Espírito das Leis” (1748), concentra-se no princípio de um sistema que garanta a autonomia entre os Poderes, assim como a limitação de suas capacidades ao exercício de suas funções, isto porque essa doutrina visa propiciar o controle de um Poder pelo outro, de modo a impedir a usurpação e a centralização de funções. Com isso, o objetivo é configurar um sistema de checks and balances, aplicando controles proibitivos mútuos que inviabilizariam excessos por parte do Estado, garantindo a proteção dos

indivíduos em relação a possíveis interferências indesejáveis em seus direitos e liberdades. De acordo com as lições de Coelho apud Mariotti, (1999, p. 97):

“A doutrina da separação de Poderes, tal como formulada a partir das idéias de Locke e de Montesquieu, obteve difusão universal a partir do triunfo das Revoluções Francesa e Americana no século XVIII. Concebida como antídoto à concentração de poder no Estado, principal ameaça à liberdade dos cidadãos, associou-se indissolúvelmente à noção de Estado de Direito e, desde então, tornou-se princípio aceito pela generalidade dos ordenamentos constitucionais que se seguiram”.

Na verdade o que Montesquieu imaginou foi uma forma de mecanismo que evitasse essa concentração de poder, na qual cada uma das funções do Estado seria de responsabilidade de um órgão ou de um grupo de órgãos em que esses três poderes - o Legislativo, o Executivo e o Judiciário - reunissem órgãos encarregados primordialmente de funções legislativas, administrativas e judiciárias pudessem se controlar. Como lembra Magalhães (2009), os poderes são harmônicos e independentes entre si, porém, não são soberanos.

Outro conceito equivocado a respeito da separação de poderes é que os poderes não podem, nunca, interferir no funcionamento do outro. Ora, essa possibilidade de intervenção, limitada, na forma de controle, é a essência da ideia de freios e contrapesos. Neste contexto ensina Matias (2007, p. 3), “não existe uma separação absoluta entre os poderes, pois todos eles legislam, administram e julgam. Cada Poder possui uma função típica, exercida com preponderância, e uma função atípica, exercida secundariamente. A função típica de um órgão é atípica dos outros”.

Em resumo, como consolidação da Teoria da Separação dos Poderes ou Teoria da Tripartição dos Poderes, a Constituição Brasileira de 1988, situa, em seu artigo 2º, que os Poderes devem ser independentes e harmônicos entre si, o que significa que, para a existência de uma adequada democracia, os órgãos estatais devem atuar de maneira independente, sem conflitos ou subordinação, com o escopo de garantir o bem comum de todos.

3. MEDIDA PROVISÓRIA

3.1 MEDIDA PROVISÓRIA E O DECRETO-LEGGE

A medida provisória e, ou, decreto-legge teve sua origem na Itália. O decreto-legge e a medida provisória não são, porém, institutos idênticos. Por ter

influenciado tanto o Brasil, é que se faz pertinente a comparação entre o instituto emergencial do Brasil (medida provisória) e o da Itália (decreto-legge). Na Itália, o decreto-legge só é admitido nos casos extraordinários de necessidade e urgência; no Brasil, nos casos de urgência e relevância.

No Brasil a origem da medida provisória não é recente. Surgiu no ordenamento jurídico com a Constituição de 1937 em seu artigo 180; permitindo ao Chefe do poder Executivo expedir decreto-lei como lei ordinária, sobre qualquer matéria legislativa da União, enquanto o Parlamento não se reúne.

O atual Texto Constitucional brasileiro dispõe: “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”.

Entende-se que a medida provisória, com base legal no artigo 62, da Constituição Federal de 88, refere-se a um instrumento normativo, provisório e sob condição resolutiva, de caráter excepcional na tabela do ordenamento jurídico, podendo ser adotada pelo Presidente da República nos casos de urgência ou relevância.

O conceito de urgência e relevância à luz do direito brasileiro tem um significado próprio, como podemos perceber na lição de Rocha (1993, p. 234):

“Urgência jurídica é, pois, a situação que ultrapassa a definição normativa regular de desempenho ordinário das funções do Poder Público pela premência de que se reveste e pela imperiosidade de atendimento da hipótese abordada, a demandar, assim, uma conduta especial em relação àquela que se nutre da normalidade aprazada institucionalmente”.

A atual Constituição Federal atribui também ao Poder Executivo a faculdade de propor emendas à Constituição, projetos de leis complementares e ordinárias ou, ainda, leis delegadas.

4. MEDIDAS PROVISÓRIAS NO ÂMBITO DO DIREITO COMPARADO

O Texto Constitucional brasileiro sobre medidas provisórias foi inspirado diretamente do instituto similar italiano, como já mencionado. A redação é idêntica, entretanto com pequenas variações. Neste caso, em se tratando de nossa recepção Legislativa, pode-se considerar, como afirma Tavares (1987, p. 2), “a introdução, em um sistema jurídico, de normas ou institutos de outro

sistema”. Não obstante, segundo Dantas (1997, p. 46):

“[...] o constituinte de 87/88, preocupado mais em expurgar a expressão decreto-lei do que com o conteúdo instituído, foi buscá-las no ordenamento jurídico italiano (Constituição de 1947, art. 77), inserindo-as no atual texto constitucional de 1988 (art. 62), sem levar em conta a diferença de que naquela, a forma de governo é parlamentarista [...] enquanto que a nossa é presidencialista [...]”.

Não obstante, a apresentação de projetos de lei, bem como o poder de veto presidencial, são requisitos contundentes para o jogo constitucional aplicados no processo decisório entre os poderes Executivo e Legislativo, quanto à elaboração de políticas públicas. Desta forma, cabe salientar que as medidas provisórias sob o âmbito do direito comparado evidenciam-se em regulamentos que, como afirma Carvalho (2000) é considerado uma forma disfarçada do nosso antigo decreto-lei. Sendo assim, nas diversas legislações que tratam sobre as medidas provisórias, podem ser identificadas distintamente nos países institutos correspondentes a este instrumento emergencial.

Na Alemanha, as medidas provisórias são utilizadas em casos de necessidade ou emergência, os decretos-leis, como afirma Junior (2002) surgem na Alemanha em 1850; como pondera Santos (1991, p. 886), “o Estado de emergência Legislativa não pode durar mais de seis meses com o mesmo chanceler¹. Não se pode atentar contra a Lei Fundamental² nem contra os direitos fundamentais através de projetos de lei aprovados sob esse regime”.

Neste caso, o Chanceler só poderá requerer a decretação do instituto ao Presidente uma vez, em situações especialíssimas, a fim de que o país de alguma forma tenha sua governabilidade prejudicada.

O ordenamento jurídico no México concede ao Poder Executivo o poder de emitir decretos com força de lei de forma esporádica, contudo, em situações especialíssimas. Segundo Carvalho (2000), as especificações expressamente direcionam-se à estabilidade econômica do país ou em casos de saúde pública.

A constituição Espanhola de 1978, em seu art. 86 prescreve:

¹ Chefe do Governo Federal.

² “A Lei Fundamental da Alemanha adota o instituto do estado de necessidade legislativa. A decretação do estado de necessidade legislativa significa que o Governo entende indispensável a edição de lei sobre determinada matéria, o mais rápido possível, e avoca para si o poder de fazê-lo” (Carvalho, 2000, p 9).

“1.En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leys y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, regulados en el Título I, al régimen de las comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”.

Como assegura Carvalho (2000) a constituição confere ao Poder Executivo poderes para a edição de disposições legislativas provisórias; contudo, nas circunstâncias de “extraordinária e de urgente necessidade”. Demonstrando algumas vedações de caráter material, no que se refere ao art. 86 da constituição, a concentração de poder na figura do rei, tendo também um modelo parlamentarista bem definido, verificando que a edição de medidas provisórias é feita com cautela, não sendo capaz de gerar crises ou choques entre Governo e Parlamento.

O sistema constitucional Francês, 1958, mostra-se peculiar. Embora o regime de governo seja parlamentar, “é caracterizado pela preponderância do Executivo sobre o Legislativo” (CARVALHO, 2000, p. 8). O “art. 16 concede ao presidente da República poderes extraordinários, inclusive Legislativos, em caso de estado de emergência” (JUNIOR, 2002, p. 79).

A constituição do Uruguai estabelece urgência aos projetos de lei, sendo outorgado pelo Presidente justificadamente. “A única restrição material a pedido de urgência refere-se às matérias que exijam quorum qualificado, que deverão tramitar normalmente” (CARVALHO, 2000, pg. 4). Não obstante, o Presidente não poderá enviar mais de um projeto urgente. Enquanto estiver tramitando no Congresso, outro não poderá ser enviado.

A constituição Portuguesa como afirma Carvalho (2000) distinguiu-se das anteriores e aproximou-se mais do nosso modelo; a competência originária é estabelecida às matérias em que o Executivo legisla com a Assembleia da República. Entretanto, Como afirma Dantas (1997, p. 51) “a constituição Portuguesa, por seu turno, fixa um limite temporal, qual seja, aquele que impede a sua reedição no decurso da mesma sessão legislativa (art. 172º-4, da Lei Constitucional nº 1/89)”.

O Texto Constitucional brasileiro, no que se refere às medidas provisórias, foi inspirado no modelo da Itália, todavia com pequenas variações. O art. 77 da Constituição Italiana Prescreve:

“Art. 77 O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, promulgar decretos que tenham valor de lei ordinária. Nos casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo poderá adotar, sob sua responsabilidade, medidas provisórias com força de lei. Deve, contudo, apresentá-las no mesmo dia para apreciação das Câmaras que, mesmo dissolvidas, são convocadas e devem reunir-se dentro de cinco dias. Os decretos perdem o seu poder legal desde o início, se não convertidos em lei no prazo de sessenta dias a partir da sua publicação. As Câmaras podem, contudo, regulamentar com lei as relações jurídicas surgidas na base dos decretos não convertidos em lei”.

5. PROPOSIÇÕES E APRECIÇÃO PELO SENADO E CÂMARA

5.1 PROJETO DE LEI

Os projetos de lei que têm origem no Senado e os projetos de lei que se originam na Câmara e vêm à revisão do Senado podem ser de lei ordinária ou de lei complementar. A Constituição Federal explicita que dispositivos precisam ser complementados por um tipo ou outro de lei. Na forma, sua maior diferença é o quórum de aprovação: 1 - para os projetos de lei ordinária, o quórum é de maioria simples devotos; 2 - para os projetos de lei complementar, o quórum é de maioria absoluta de votos.

5.2 PROJETO DE LEI DA CÂMARA - PLC³

Os PLC podem ter origem em uma proposta de Deputado, de comissão da Câmara, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, de Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República, do Ministério Público ou, ainda, dos cidadãos. Enfim, os projetos de lei que vêm de fora do Poder Legislativo iniciam sua tramitação pela Câmara, vindo ao Senado para revisão.

Os PLC, ao chegarem ao Senado, são lidos no Período do Expediente da sessão plenária, deliberativa (ordinária ou extraordinária) ou não deliberativa, e são despachados, pelo Presidente, para uma ou mais comissões, segundo as competências dessas, para serem analisados e receberem parecer. Uma vez emitido o parecer da Comissão, o projeto é enviado à Mesa para leitura no Período do Expediente, quando é numerado e tem início o prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas.

Caso não existam emendas, o projeto está pronto para ser incluído na

³ Projeto de Lei da Câmara

Ordem do Dia, a fim de ser discutido e votado em turno único. Se receber emenda, o projeto volta à Comissão ou às Comissões pelo prazo de quinze dias úteis (se houver mais de uma Comissão a se manifestar, o prazo corre em conjunto) para receber parecer sobre essas emendas. Dado o parecer, a matéria volta à Mesa para leitura e pode, a partir daí, ser incluída na Ordem do Dia. Se o projeto for aprovado sem alteração ou com alteração somente de redação, ele vai à sanção do Presidente da República. Caso sofra alteração de mérito, essa alteração volta à Câmara para análise.

6. PROJETO DE LEI DO SENADO PLS: LEI COMPLEMENTAR X LEI ORDINÁRIA X INICIATIVA DE SENADOR

6.1 ORIGEM DOS PLS⁴

Lido no Período do Expediente da sessão, o projeto é encaminhado às Comissões, que têm o prazo regimental (CCJ - vinte dias úteis; demais Comissões - quinze dias úteis) para emitir parecer. Uma vez aprovado pela Comissão, o parecer é remetido à Mesa para leitura em plenário, quando é numerado e determinada sua publicação em avulsos, como qualquer outra matéria dentro do Legislativo. É iniciado o prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas perante a Mesa.

Caso existam emendas, o projeto volta para as Comissões (o prazo é de quinze dias úteis) para receber parecer sobre elas. Só depois estará pronto para ser agendado na Ordem do Dia. Não existindo emendas, desde já está pronto para entrar na pauta de deliberações.

7. PROJETO DE LEI DO SENADO: LEI ORDINÁRIA OU COMPLEMENTAR X INICIATIVA DE COMISSÃO DO SENADO

Como todo projeto, este também é lido no Período do Expediente. Se a comissão tiver competência sobre aquela matéria, como o projeto já é de Comissão tem início o prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas perante a Mesa. O projeto só voltará para a Comissão que lhe deu origem caso receba emendas. Ela, então, terá que se pronunciar a respeito das mesmas. Se não receber emendas, ou após a leitura do parecer sobre as que tiverem recebido, a matéria encontra-se pronta para ser agendada na Ordem do Dia.

⁴ Projeto de Lei do Senado

A Constituição Federal de 1988 conferiu às Comissões poder de apreciar terminativamente esse tipo de projeto, ou seja, a regra geral é que esse projeto não venha a ser apreciado pelo Plenário do Senado, ficando apenas no âmbito das Comissões. Esse procedimento, além de desafogar o Plenário, agiliza a tramitação das matérias, sem, no entanto, prejudicar sua análise. Nesse caso, todos os Senadores, mesmo aqueles que não pertencem àquelas Comissões do despacho, podem apresentar emendas, pelo prazo de cinco dias úteis, perante a primeira ou a única Comissão que deve emitir parecer.

8. MEDIDAS PROVISÓRIAS

Apreciadas separadamente em cada Casa (desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001). As medidas provisórias, que, depois da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, são analisadas em Comissão Mista, mas apreciadas em Casas separadas, começando sempre pela Câmara dos Deputados.

Uma vez editada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional dispõe de 48 horas para publicar e distribuir os avulsos da proposição e para designar a Comissão Mista que irá emitir parecer sobre ela. Se a Medida Provisória versar sobre abertura de crédito extraordinário ao orçamento da União, ela será encaminhada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Na Comissão, seu Presidente designará um relator, que deverá ser um parlamentar pertencente à Casa diversa da sua, e um relator-revisor, pertencente à Casa diversa da do relator e, preferencialmente, do mesmo partido que o do relator. Para emitir o parecer, a Comissão dispõe de até 14 dias, a contar da data da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial, sendo que, nos seis primeiros dias, qualquer parlamentar pode apresentar emendas à MP.

A Comissão, ao emitir seu parecer, falará sobre a relevância e urgência da Medida Provisória, sobre seu mérito e sobre sua adequação financeira e orçamentária. Aprovado o parecer na Comissão, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que terá até o 28º dia da vigência da MP para deliberar. Caso a Comissão não emita seu parecer até o 14º dia, o processo será mesmo assim encaminhado à Câmara. Nesse caso, o parecer será oferecido em Plenário, pelo relator ou pelo relator-revisor. A matéria é deliberada em um só turno de discussão e votação, por maioria simples. Caso tenha sido aprovada, será remetida ao Senado, que terá até o 42º dia de vigência para deliberar. Se o Senado aprovar emendas, essas retornarão à Câmara, que disporá de 3 dias

para apreciá-las.

A medida provisória tem vigência de 60 dias, sendo prorrogado esse prazo, pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, por igual período, caso não tenha sido apreciada. Esses prazos não são contados durante o recesso parlamentar. Se a medida provisória não for apreciada em 45 dias, estar em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Caso o prazo de vigência, inclusive com a prorrogação, tenha se esgotado sem que tenha havido apreciação, a Medida Provisória perde a eficácia, devendo o Presidente da Mesa do Congresso comunicar o fato ao Presidente da República. Nessa situação, no caso de ela ter sido rejeitada ou ainda no caso de se aprovar um projeto de lei de conversão, a Comissão Mista deve elaborar um projeto de decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes no período de sua vigência. 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 Medida Provisória, mesmo que ela não esteja mais em vigor.

A Medida Provisória pode ser aprovada nos mesmos termos em que foi editada pelo Presidente da República. Nesse caso, o Presidente da Mesa do Congresso a promulga, e o texto é enviado para publicação como lei. Se, entretanto, houver alterações à MP, é apresentado um projeto de lei de conversão que, se aprovado, deverá ir à sanção do Presidente da República, como qualquer outro projeto de lei. O Presidente da República poderá sancioná-lo ou vetá-lo. Neste segundo caso, o veto ainda deverá ser apreciado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta.

De acordo com a Emenda Constitucional nº 32, o Presidente da República não poderá reeditar, na mesma sessão legislativa, Medida Provisória rejeitada ou que tenha perdido eficácia por decurso de prazo. Além disso, há vedação de edição de Medida Provisória sobre as matérias relativas a:

- Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- Direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a 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 também a edição de MP referente à matéria que deva ser objeto de lei complementar e de matéria que já tenha sido disciplinada

em projeto de lei aprovado pelo Congresso, que esteja pendente de sanção ou veto. A outra restrição prevista na Emenda Constitucional nº 32 diz respeito à instituição ou elevação de alguns impostos. Uma vez aprovado, esse tipo de MP só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte.

9. DIAGNÓSTICO GERAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

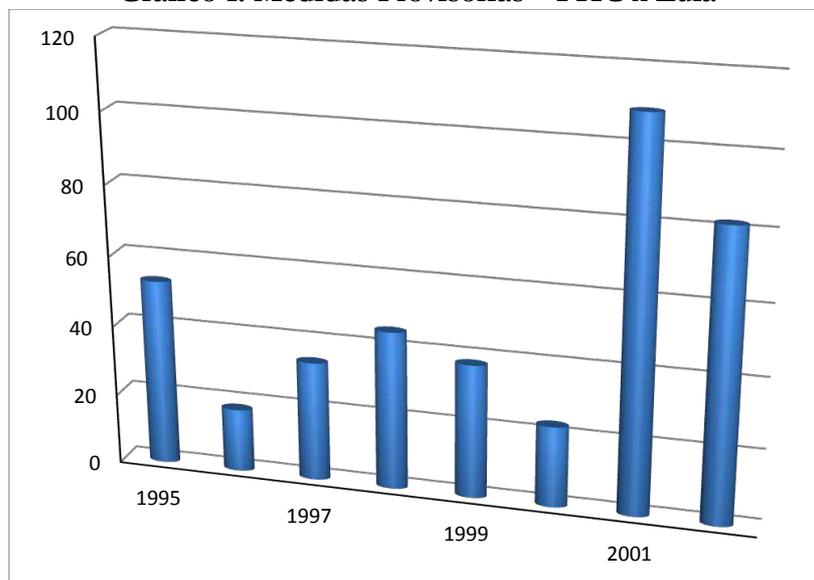
9.1 GOVERNOS FHC X LULA

A medida provisória tem força de lei, devendo ser apreciado no máximo em 120 dias a partir do início de sua vigência pelo parlamento brasileiro. Mesmo com a possibilidade de aprovação pelo legislativo, o princípio da separação dos poderes prevê justamente que a prerrogativa de legislar é do legislativo e não do executivo, ou do judiciário. Sendo assim, torna-se extremamente importante investigar este fenômeno que pode influenciar diretamente a gestão pública, estabelecendo qual o desenho institucional e sua repercussão no equilíbrio dos poderes, bem como a relevância na propositura de políticas públicas. Neste contexto, para Coelho (2007, p. 12):

“[...] a medida provisória é exemplo adequado para ilustrar a atuação conjunta dos poderes executivo e Legislativo no Estado contemporâneo, em que as leis são feitas diretamente para acompanhar o ritmo de vida da sociedade. O Executivo analisa a conveniência e aceitabilidade de determinada política, por meio de uma sondagem prévia do Legislativo, e, encontrando acolhida, utiliza a medida provisória para ultrapassar o complexo processo legislativo ordinário e criar lei, que passa a ter efeitos imediatos e fica sujeita a chancela do parlamento, conforme o trâmite estabelecido no art. 62 da Constituição Federal”.

Na possibilidade de o Chefe do Executivo expedir Medidas Provisórias com força de lei em sua função atípica, os resultados verificados pelos Presidentes nos dois períodos analisados (FHC x Lula), evidencia-se em grau considerável, mas não superando o Legislativo em sua função típica de Elaboração de Leis. Partimos da premissa da separação dos Poderes, como prevista no art. 2º da Constituição Federal de 1988: “São Poderes da União, Independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”; com isto, permite-se analisar se, de fato, há uma relação harmônica e coordenada, ou um desvirtuamento entre as funções estatais.

Gráfico 1: Medidas Provisórias – FHC x Lula



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

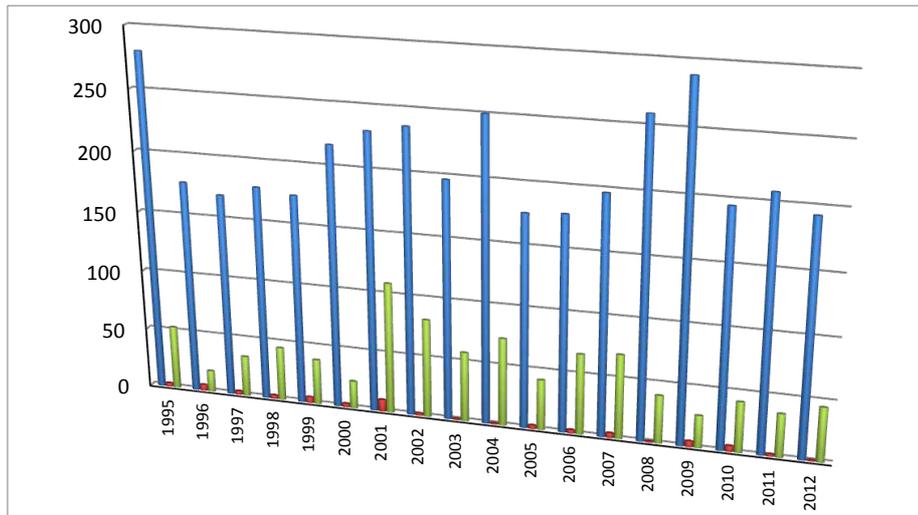
Como mostra o gráfico 1, as medidas provisórias que perpassam o governo de Fernando Henrique Cardoso, há um grau de semelhança em relação ao governo de Luís Inácio Lula da Silva, como também na quantidade de MPs emitidas entre 2011 a 2012, governo de Dilma Rousseff. Como afirma Dantas (1997) ao “adotar medidas provisórias, com força de lei” nos termos do art. 62⁵, as MPs em última análise, apenas obedecem a uma orientação da engenharia ou técnica constitucional ao distribuir a matéria. De acordo com Chiesa (2002), embora as medidas provisórias não se aproximem mais das leis, não são atos administrativos, sendo marcada pela temporalidade e pela eficácia imediata da lei.

Comparando os três governos, percebe-se que na administração de Lula, o uso do instrumento normativo se intensificou, entre 2003 a 2010 podendo ser visto, após a Emenda Constitucional número 32 em 2001, que, entre as principais regras estabelecidas após esta emenda, estavam o fim das reedições e o estabelecimento de um prazo de 45 dias para apreciação das Medidas Provisórias pelo Congresso, sob pena do trancamento da Pauta Legislativa. Antes da EC não havia limites para reeditar uma medida provisória. Prejuízo ao princípio da separação dos Poderes. Essa emenda regulamentou o uso das medidas provisórias, estabelecendo limites materiais para o seu conteúdo e um rito mais rigoroso de tramitação. Por esta razão, o

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

caráter geral e abstrato da lei criada irá influenciar a todos, indistintamente, e o Judiciário não terá possibilidade de discutir sua justiça até o momento em que for provocado.

Gráfico 2: Relação entre Medidas Provisórias x Leis Ordinárias x Leis Complementares



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

Através dos dados coletados é possível observar no gráfico 2 que o fluxo de medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares, perpassando pelos governos Federais de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Vana Rousseff (2011 – 2012) ao comparar os governos, expressam situações semelhantes no mesmo regime presidencial. Desta forma, o instrumento destinado a situações de “relevância” e “urgência”, permite desmistificar empiricamente a hipótese de que o chefe do Executivo atua como legislador no lugar do parlamento, que também usa em excesso o instituto jurídico criado na constituição, como pode ser evidenciado no gráfico acima. Desta forma, de acordo com os dados obtidos, pode-se discrepar de Coelho (2007, p. 8), não obstante às reedições:

“[...] a hipótese de que, pela sistemática banalização do instituto das medidas provisórias, o poder Executivo exacerba-se em sua faculdade legiferante, controla, de fato, a agenda política do país, a medida que o congresso nacional só aprecia matérias de interesse do Executivo, e esvazia as competências originais clássicas

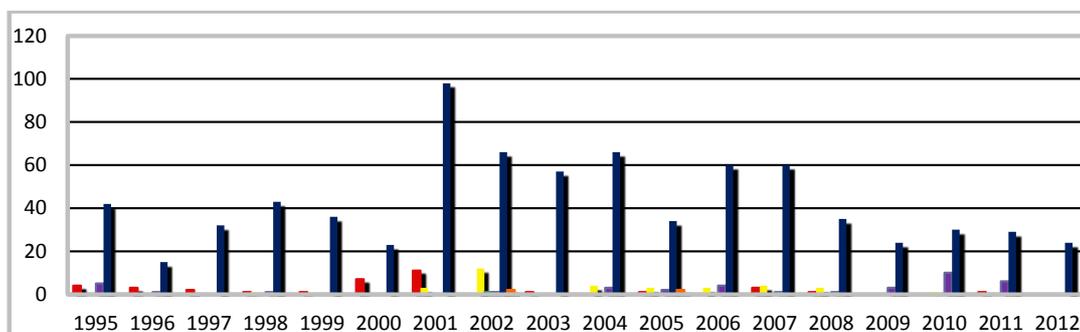
de legislar e fiscalizar, que são próprias do poder Legislativo”.

Diante disto, Fazendo uma comparação da função típica do legislativo brasileiro e a função atípica do Executivo Federal em relação a quantidade de medidas provisórias, Leis Ordinárias e Leis complementares, somando-se as leis Ordinárias na coluna em azul, 3.803, com a quantidade de Leis Complementares em vermelho, 60, ultrapassa em grande número à quantidade de Medidas Provisórias, expedidas pelo Executivo, que estão em verde, resultando em 902 MPs. Dessa forma, não havendo abuso na edição deste instrumento normativo. O que se pode notar neste gráfico é justamente uma habitual emissão de Projetos de Lei Ordinária pelo Legislativo Brasileiro; não havendo um desvirtuamento no sistema de freios e contrapesos e sim um equilíbrio na relação Executivo-Legislativo. Deste modo, como assegura Machiaveli (2009, p. 6):

“[...] mesmo com a obrigatoriedade de votação em Plenário e o uso freqüente de mecanismos legislativos de negação de quórum pela oposição, o governo sai vitorioso em grande parte das votações. Assim, o controle da agenda é útil para coordenar as preferências da maioria e reforçar o seu poder”.

As prerrogativas enfatizadas pela maioria dos autores estabelecem dificuldades quanto à formação de maiorias, bem como os elementos de descentralização do sistema político fixado em 1988; interpretando, deste modo, segundo Pessanha (2000) as Medidas Provisórias como um instrumento de usurpação da função Legislativa. Pode-se ressaltar também, que a Emenda Constitucional 32/2001 restringiu o processo de intervenção legislativa do Chefe do Executivo em sua função atípica de Legislar, na medida em que houve o processo de supressão das reedições, havendo apenas prorrogação de prazo na MP (60 dias) por igual período, além da indicação de matérias que podem se submeter ao regime das medidas provisórias.

Gráfico 3 – Poder da Agenda do Executivo sobre o Congresso Nacional



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

Em uma análise percentual, pode-se compreender diante do gráfico 3 que, de todas as medidas provisórias editadas pelo Executivo, totalizando 902, 85,81% foram convertidas em lei pelas Casas Legislativas, e apenas 14,19% não obtiveram êxito. Isto, com relação ao trancamento da pauta legislativa do congresso nacional, fazendo com que o Executivo controle a agenda política do Legislativo, afetando as escolhas possíveis dos parlamentares. Segundo Machiaveli (2009, p 22) “como as MPs alteram o status quo a partir da data de sua edição, os custos de rejeição das medidas provisórias aumentam significativamente”. De acordo com o art. Art. 62 da Constituição Federal de 1988, em seus incisos:

“§ 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

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)”.

Apesar dos vários mecanismos de controle – MPs vetadas, revogadas, rejeitadas, sem eficácia e prejudicadas - instituídos pelo legislador fica claro que, quando o Poder Executivo edita medidas provisórias, evita todo o processo de discussão e tramitação do processo legislativo, impondo assim a sua agenda às duas casas legislativas (Câmara Federal e Senado Federal), ameaçando, contudo, a teoria da separação dos poderes e o “checks and balances”.

Tabela 1 – Medidas Provisórias - Convertidas e Reedições

Governo FHC (1995 - 2002)				
Período	Medidas Provisórias	Reedições	Convertidas	Percentual de MPs Convertidas
1995	51	223	42	82,35%
1996	19	175	15	78,95%
1997	34	303	32	94,12%
1998	46	715	43	93,48%
1999	38	524	36	94,74%
2000	30	479	16	53,33%
2001	112	2620	63	56,25%
2002	82	0	66	80,49%
Total de MP's	412	5039	313	75,97%

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

Observando a tabela 1, que nos remete aos 8 anos do governo FHC, podemos ter uma interpretação do quanto o Legislativo se subordina à Agenda do Executivo, mesmo com os requisitos da “relevância e urgência” disciplinados no art. 62 da Constituição Federal, não obstante, quebrando o checks and balances, uma vez que se verificou uma postura de abuso indiscriminado nas reedições das medidas provisórias na justificativa de urgência e relevância, “armadilha” estratégica para controlar a pauta das Casas do Congresso em decorrência da inércia de outras deliberações legislativas. Desta forma, como destaca Dantas (1997, p. 60):

“[...] a relevância de que trata o texto constitucional chegou ao ponto de entender ser possível ao Presidente da República lançar mão da liberdade individual e da propriedade privada (ambos direitos assegurados no art. 5º e, portanto, inalteráveis pelas vias normais até mesmo pelo poder de reforma) [...]”.

Esta Tabela demonstra o grau de emissão das medidas provisórias no governo de Fernando Henrique Cardoso, o seu processo de conversão e as reedições antes da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2001. Como se pode notar, quase 76% das medidas provisórias foram convertidas em lei, prin-

principalmente entre os anos de 97 à 99, que há um grau considerável de conversões, ultrapassando 90% a cada ano. Pode dar-se atenção também, no mesmo ano em que foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional, que restringe o uso de reedições, o que houve foi um aumento considerável quanto à reedição das medidas provisórias, na medida em que elas foram reeditadas 2.620 vezes até Outubro de 2001. Sobre este aspecto, destaca Barros (2000, p. 67):

“Cada vez mais ganha uso o termo presidentismo - que é a deturpação do presidencialismo no Brasil - Entre nós, tradicionalmente, não há presidencialismo, mas sim presidentismo, pois em verdade não temos um “Presidente da República”, mas uma “República do Presidente”, caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo: a exagerada concentração de poderes, inclusive do poder-função de legislar, nas mãos do Presidente da República”.

Percebe-se, que mesmo a partir de 11 de setembro de 2001, com a Emenda Constitucional Nº 32 as medidas provisórias passaram a obedecer um novo e distinto regime jurídico, ainda assim, continuaram elevadas as edições de MPs, mesmo com o fim das reedições.

Tabela 2 – Medidas Provisórias posterior à EC Nº32/2001

Governo LULA (2003 - 2010)			
Período	Medidas Provisórias	Convertidas	Percentual de MPs Convertidas
2003	58	57	98,28%
2004	73	66	90,41%
2005	42	34	80,95%
2006	67	60	89,55%
2007	70	60	85,72%
2008	40	35	87,5%
2009	27	24	88,89%
2010	41	30	73,17%
Total de MP's	418	366	87,56%

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

A tabela 2 demonstra as medidas provisórias que foram convertidas em lei ao longo dos dois mandatos do governo Lula, após a Emenda Constitucional n. 32/2001. Segundo Machiavelli (2009) a alteração das regras constitucionais das MPs, foi estabelecida em resposta do Congresso, sendo resultado de uma cobrança intensa da opinião pública, pelo fim das reedições, bem como a retomada da função legislativa pelos parlamentares, ao fato, que, Governo e oposição esperavam que a obrigatoriedade deste instrumento ao Plenário, assim como a regra do trancamento da pauta desestimulasse a edição de novas medidas provisórias.

Contudo, a tabela mostra que mesmo com a restrição das reedições do instrumento normativo da Presidência da República, não houve diminuição de medidas provisórias, e, além disso, o processo de conversão dessas medidas em Lei também foi maior. O que se pode perceber é um grau considerável de conversões do instrumento normativo presidencial. De 418 MPs emitidas entre 2003 a 2010 no decorrer dos 8 anos de mandato do governo Lula, 366 foram convertidas em Lei Ordinária, ou seja, mais de 87% do total das Medidas provisórias emitidas, foram convertidas. Como assegura Machiavelli (2009, p. 6):

“(...) o uso do instrumento foi intensificado nos anos seguintes à aprovação da emenda constitucional. A principal razão foi o mecanismo de trancamento de pauta estabelecida pela EC 32, o qual conferiu ao Presidente amplo controle sobre a pauta legislativa. As MPs passaram a ser apreciadas em 120 dias, com alto percentual de aprovação (...)”.

Não obstante a isso, o surgimento da EC 32/2001 se estabeleceu para restringir o uso demasiado de MPs. Contudo, observando a tabela 1, ainda em 2002 no governo de FHC, foram emitidas medidas provisórias, que ultrapassou a expedição do instrumento normativo nos anos anteriores à Emenda; evidenciando, ainda, o problema do trancamento da pauta⁶.

⁶ Na definição do glossário legislativo da Câmara dos Deputados, o termo é empregado para designar a interrupção do cumprimento da pauta, até que se remova o obstáculo que o provocou. Há o trancamento de pauta, entre outras hipóteses, quando vence o prazo (120 dias) para que a Casa se manifeste sobre medida provisória em tramitação, ou enquanto ela não delibera sobre matéria em regime de urgência já com o prazo vencido.

Tabela 3 – Medidas Provisórias

Governo Dilma (2011 - 2012)			
Período	Medidas Provisórias	Convertidas	Percentual de MPs Convertidas
2011	36	29	80,56%
2012	45	24	53,33%
Total de MP's	81	53	65,43%

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

A tabela 3 apresenta os dados relacionados à quantidade de medidas provisórias no período do Governo Dilma entre os anos de 2011 a 2012, observando as MPs que efetivamente se transformaram em lei. Deste modo, analisando o percentual equivalente a 2011, com 80,56% convertidas, pode-se notar que como nos governos anteriores – FHC e LULA – não houve uma redução no processo de conversão dessas medidas. Na linha deste argumento, nesses dois anos de mandato da atual presidente da República, Dilma Rousseff, a soma de MPs resultou em 81. Destas, em 65,43% houve o processo de conversão.

10. PARÂMETROS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

10.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES DE GOVERNO

Há tempos, inúmeras transformações ocorreram através da função em que o Estado desempenha em nossa sociedade. O objetivo primordial do Estado nos séculos XVIII e XIX correspondia às políticas de Segurança, bem como defesa externa na circunstância de ataque inimigo (LOPES, et al, 2008).

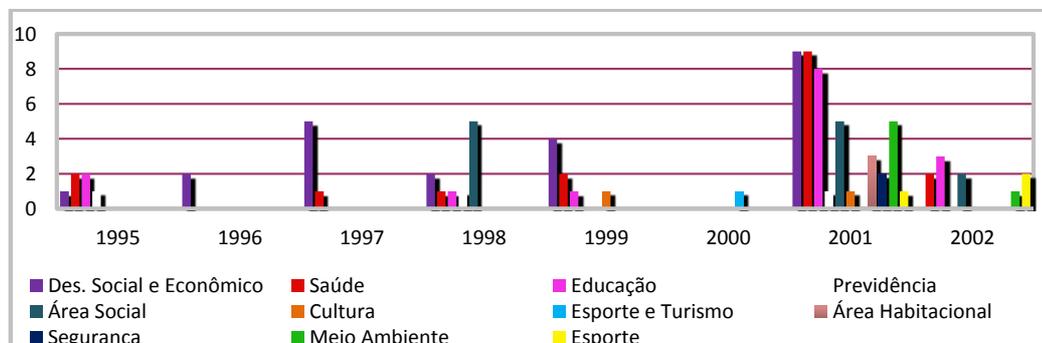
Para tanto, através da propagação do sistema democrático, o termo *Accountability* (responsabilidade do Estado) se diversificou, na fundamentação de atuar no propósito de promover o bem-estar da sociedade. No entanto, como afirma Secchi (2010, p. 2) “qualquer definição de política pública é arbitrária”, deste modo, não havendo um consenso ao que se pode conceituar uma política Pública. De acordo com Heidemann (2009) o aspecto de políticas públicas sobrepõe o de políticas governamentais, ao fato que o governo, através de sua estrutura administrativa, não corresponde à única instituição que promove políticas públicas.

Na visão de Secchi (2010, p. 4) “a essência conceitual de políticas públicas é o problema público”. Neste caso, o problema só se tornaria público havendo uma determinada situação considerada inadequada, bem como sendo relevante para a coletividade. Não obstante, os atores que mais se destacam na procura de identificar tais problemas, são os partidos políticos, as ONGs (Organizações Não Governamentais) e os agentes políticos. O processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas é estabelecido desde a formulação à implementação de determinada política. Deste modo, a política pública se estabelece a um signo de previsibilidade e transparência expresso no planejamento. De acordo com Valle (2009, p. 87), alguns elementos que integram a construção da política pública podem ser citados, dentre os quais:

- 1- Reconhecimento do problema;
- 2 – formação da agenda;
- 3 – formulação da política pública;
- 4 – escolha da política pública a ser implementada;
- 5 – implementação da política pública eleita;
- 6 – análise e avaliação da política pública executada.

Neste sentido, ao traçar uma política pública que esteja de acordo com estes elementos, é estabelecer uma escolha nas múltiplas situações a exigirem atenção do poder público, baseando-se em qual prioridade será realizada a ação, assim como, os objetivos pretendidos no momento certo da avaliação. Abaixo, uma análise do instrumento normativo exercido pelo Poder Executivo, quanto à elaboração de Políticas Públicas.

Gráfico 4: Análise institucional das Medidas Provisórias no Governo FHC



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

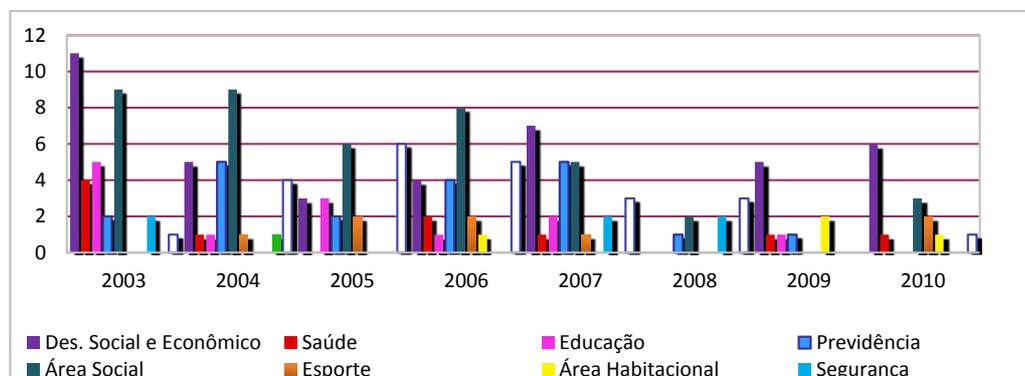
O gráfico 4 nos mostra um claro panorama do que foi a relação institucional das MPs e as políticas públicas no governo de Fernando Henrique Cardoso. O quantitativo de medidas provisórias relacionadas ao desenvolvimento social e econômico, no primeiro período do governo FHC (1995 – 1998) são bem abaixo, comparando com o período subsequente que compreende (1999 – 2002). Analisando-se o gráfico, vimos que mesmo com a limitação imposta pela EC nº 32 de 11 de Setembro de 2001, houve um aumento relevante em edições de medidas provisórias com relação ao período anterior do governo, mais precisamente nos anos de 2001 e 2002. Como destaca Figueiredo & Limongi (1997, pp. 152-153):

“[...] a avaliação que podemos fazer do padrão de relações entre o executivo e o legislativo que hoje observamos e da possibilidade de o legislativo, enquanto instituição vir a desempenhar um papel autônomo no processo de decisões sobre políticas públicas deve levar em conta dois aspectos. Em primeiro lugar, deve considerar a natureza da política em questão e, em segundo, não pode prescindir da compreensão do processo de aprendizado, por parte dos dois poderes, na utilização do instrumento criado e no seu uso estratégico”.

Neste caso, a *rational choice* estabelecida quanto à elaboração de políticas públicas pelo Governo Federal, entre os anos de 1995 a 2002, pode ser vista no gráfico acima, ao fato da predominância das políticas nos setores equivalentes a Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Econômico, mais precisamente em 2001. Nesse mesmo ano, foram emitidas pelo Chefe do Executivo, 112 MPs. De tal modo, instituindo o percentual dessas políticas, quanto ao Desenvolvimento Social e Econômico, há investimentos em torno de 8% aplicados nessas políticas, sendo que o mesmo percentual cabe à Saúde. Contudo, no que se refere ao setor educacional, 7,14 % das emissões do instrumento normativo foram convertidas nestas políticas.

Para fundamentar esta questão, as medidas provisórias expedidas estão relacionadas à concessão de financiamento vinculado à exportação de bens ou serviços nacionais (MPV 2.111-49, de 26.1.2001), renegociação de dívidas no âmbito do Programa de Crédito Educativo (MPV 2.099-35, de 22.2.2001), define normas de regulação para o setor de medicamentos (MPV 2.138-4, de 23.2.2001), cria o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH (MPV 2.212, de 30.8.2001), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação” (MPV 2.206-1, de 6.9.2001), bem como dispõe sobre a aquisição de produtos para a implementação de ações de saúde no âmbito do Ministério da Saúde (MPV 2.070-28, de 25.1.2001).

Gráfico 5: Análise institucional das Medidas Provisórias no Governo Lula



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

O diagnóstico das políticas públicas no governo Lula, pode ser visto no gráfico 5. Deste modo, é possível notar que as MPs expedidas pelo Presidente da República, entre 2003 à 2010 como primeiras medidas de relevância e urgência, são políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e social. Haja vista, como afirma Fleury (2006, p. 79):

“Uma das primeiras medidas do governo Lula foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁷ à sociedade civil e, ao mesmo tempo, um canal institucionalizado de negociação de pactos entre diferentes atores societários e o governo, em relação à agenda das reformas econômicas, políticas e sociais”.

Diante disso, há uma convergência quanto à aplicação de políticas públicas e/ou ações de governo relacionadas ao Desenvolvimento Social e Econômico, bem como à área Social. Nesse sentido, houve uma continuação, com relação à predominância dessas políticas, tratando-se do ano de 2003, com a emissão de 58 MPs, sendo que 15,52% dessas medidas transformaram-se em políticas públicas na área Social e, aproximadamente 19% das medidas provisórias foram convertidas em políticas públicas para o crescimento social e econômico do país. Algumas dessas medidas estão relacionadas à criação do Instituto Nacional do Semi-Árido - INSA, unidade de pesquisa integrante da estrutura básica do Ministério da Ciência e Tecnologia (MPV 151, de 18.12.2003), exportação e importação diamantes brutos, através do sistema de Certificação do Processo de Kimberley – SCPK

⁷ Medida Provisória nº 103 – 1- 2003

(MPV 125, de 30.07.2003), autorização ao poder Executivo para instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social (MPV 122, de 25.07.2003), o estabelecimento de normas para o plantio e comercialização da produção de soja (MPV 131, de 25.09.2003), criação do Programa Nacional de Acesso a Alimentação – “Cartão Alimentação” (MPV 108, de 27.02.2003), criação do Programa Bolsa Família (MPV 132, 20.10.2003), bem como institui o programa de arrendamento residencial (MPV 150, de 16.12.2003).

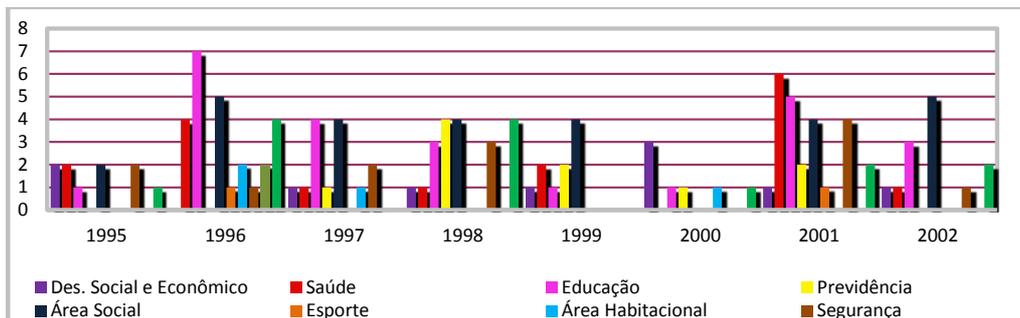
Para a obtenção da relação e mediação entre os atores da sociedade e do Estado, caracteriza-se como ponto fundamental, a presença cada vez mais ativa da sociedade civil em questões voltadas ao interesse público. Com isto, Na possibilidade de estabelecer uma articulação e discutir sobre políticas públicas para favorecer o crescimento do país, houve a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (MP N° 111/2003), propiciando políticas públicas afirmativas na promoção da igualdade, bem como ações públicas que visem o combate à discriminação racial ou étnica.

Sendo assim, quanto à utilização do instrumento presidencial, de acordo com o mapeamento das medidas provisórias, como mecanismo mais eficiente após a EC n° 32, há políticas voltadas para responder às demandas da sociedade, também previstas no art. 153, I, II, IV, e V da Constituição Federal de 1988. Deste modo, para Castanhar (2006, p. 205):

“As iniciativas e políticas governamentais destinadas a criar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico quase sempre se limitam às grandes políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal), ou, na melhor das hipóteses, às políticas setoriais, cujo objetivo é também de natureza macroeconômica, tais como as políticas industrial, energética, de tecnologia, de promoção de exportações entre outras”.

Não obstante, o monopólio da iniciativa do Executivo, quanto ao número de leis, refere-se a matérias orçamentárias, incluindo-se pedidos de abertura de crédito suplementar e crédito extraordinário, bem como uma vasta quantidade de matéria expedida, reporta-se em homenagens de ruas, livros, reconhecimentos, entre outros.

Gráfico 6: Análise Institucional das Leis Ordinárias no Governo FHC

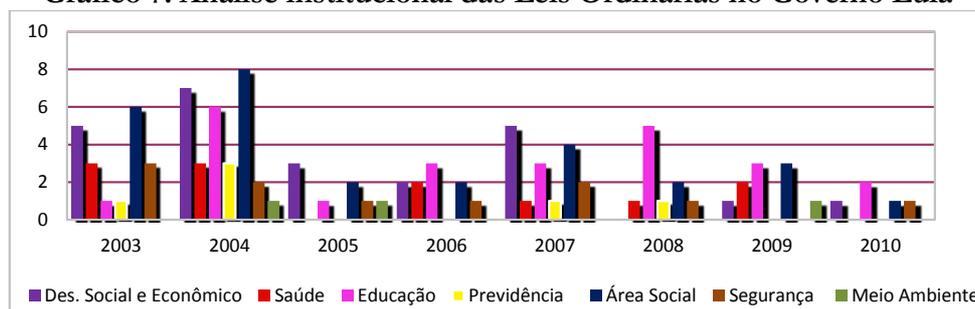


Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

O gráfico 6 representa o panorama das Leis Ordinárias, tendo como análise institucional as políticas públicas. Diante disto, pode-se notar que a predominância em políticas públicas reporta-se em 1996, com a emissão de 177 projetos de lei ordinária, sendo convertidas 14,69% em políticas públicas e destas, 3,95% foram efetivamente direcionadas ao setor educacional, e 2,83% dos Projetos de Lei (PL), são evidenciados na área Social. Quanto ao setor de transportes, também no mesmo ano, 2,26% dos Projetos foram voltadas à estas políticas.

Neste sentido, estas leis tratam-se mais precisamente no que dispõe à formulação e implementação de política Nacional de desenvolvimento científico e tecnológico (PL nº 9.257, de 9.01.1996), diretrizes e bases da educação nacional (PL nº 9.394, de 20.12.1996), institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC (PL nº 9.312, de 5.11.1996), também PL de crédito suplementar em favor do ministério da educação, transportes e meio ambiente.

Gráfico 7: Análise institucional das Leis Ordinárias no Governo Lula



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do planalto e do Congresso Nacional

O gráfico 7 representa o mapeamento das Leis Ordinárias com relação às políticas públicas no Governo de Luís Inácio Lula da Silva. O que se pode perceber, como aspecto similar ao governo de Fernando Henrique Cardoso, uma convergência entre a saúde, educação e área social; onde estes investimentos

são os que mais predominam nos dois governos. Assim sendo, com a emissão em 2004 de 250 PL e, conseqüente preponderância dos investimentos, há um grau percentual de 12%, resultantes de 30 PL instituídos em Políticas Públicas Nacionais.

Isto remete quanto à soma dos PLs relacionados ao Desenvolvimento Social e Econômico, Saúde, Educação, Previdência, Área Social, Segurança e Meio Ambiente. Todavia, as políticas que se sobressaem em percentual, são: Área Social, com 3,2%; Desenvolvimento Social e Econômico, com 2,8%; e Educação, com 2,4% de investimentos. Por conseguinte, os Projetos de Lei Ordinária que obtiveram êxito, quanto à institucionalização em políticas públicas, podem ser classificados também nos seguintes projetos, com o objetivo de fomentar as exportações no país (PL nº 10.966 de 9.11.2004), criação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNAT (PL nº 10.880, de 9.6.2004), institui a taxa de avaliação in loco das instituições de educação superior e dos cursos de graduação (PL 10.870, de 19.5.2004), autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional especializado às pessoas Portadoras de deficiência (PL nº 10.845, de 5.3.2004), bem como, estima a receita e fixa a despesa da união para o exercício financeiro (PL nº 10.837, de 16.1.2004).

Tabela 3 – Diagnóstico comparativo

Leis Ordinárias - FHC				Leis Ordinárias - LULA			
Período	Total	Vetadas	Revogadas	Período	Total	Vetadas	Revogadas
1995	280	29	14	2003	197	30	6
1996	177	15	3	2004	250	29	6
1997	169	23	0	2005	176	25	3
1998	178	17	3	2006	178	22	4
1999	174	15	5	2007	197	28	1
2000	217	31	2	2008	259	39	1
2001	230	32	2	2009	289	46	1
2002	236	24	11	2010	195	30	1

O diagnóstico da tabela 3 mede claramente a agenda do Executivo sobre o Legislativo Federal, com relação aos Projetos de Lei Ordinária, que foram vetadas e/ou revogadas. Nesse sentido, comparando os dois governos, este processo pode ser evidenciado com mais frequência, no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 à 2002. Portanto, o Poder Executivo poderá considerar, quanto ao processo de veto e revogação, no qual determina

a constituição Federal de 1988, em seu art. 66 que:

“§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto”.

Apesar deste artifício instituído pelo Presidente da República, no que está exposto neste inciso, é notável a baixa proporção de Projetos de Lei vetados pelo Poder Executivo, oriundas do Poder Legislativo, em torno de 10% num total equivalente à 3.402, somando os dois mandatos de cada governo; evidenciando, sobretudo, o poder de Agenda do Legislativo brasileiro, quanto suas prerrogativas constitucionais. Todavia, o processo de revogação reporta-se nos requisitos em que a lei perde sua vigência, em situações específicas, quais sejam: revogação por outra lei, desuso, bem como decurso de prazo. Neste caso, como definido no decreto-lei nº 4.657/42⁸,

“Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. (Vide Lei nº 3.991, de 1961)

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência”.

Na possibilidade de uma lei ser revogada por outra lei, a anterior, perderá sua vigência. Neste sentido, em análise, no que remete a este processo, foram estabelecidas em torno de 2% de revogações, ao fato que, a aplicabilidade desta anulação consiste em matéria, a retirada da capacidade de gerar efeitos.

Deste modo, a lei não sendo aplicada de forma prevista, e que a inobservância ocorra por um período considerável de tempo, há o desuso no âmbito de sua atuação. Não obstante, como ato tipicamente do Legislativo, este mecanismo implica, tanto na criação normativa, como também à eliminação das normas constitucionais.

⁸ Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010).

Tabela 4 - Iniciativa das Leis Ordinárias FHC

Governo FHC (1995 – 2002)					
Período	Leis Ordinárias	Autor: Executivo	Autor: Legislativo	Autor: Judiciário	Outros
1995	281	211	60	4	6
1996	177	142	33	2	0
1997	169	143	25	0	1
1998	178	143	24	9	2
1999	175	137	36	2	0
2000	218	183	28	3	4
2001	230	176	51	1	2
2002	237	181	50	4	3
Total	1665	1316	307	25	18

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

No Brasil, de acordo com o caput do art. 61 da Constituição Federal de 1988:

A iniciativa das leis complementares e Ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (EC nº 18/98 e EC nº 32/2001).

Como fica transparente na descrição dos dados da tabela 4, o Presidente da República atua efetivamente como agente - para não dizer chefe - da função primordial do Legislativo que é a de legislar. O Poder Executivo usando da prerrogativa constitucional, domina a produção legislativa obtendo um alto grau de aprovação para suas propostas encaminhadas ao legislativo. Há variações significativas entre as iniciativas de Projetos de Lei nos anos de governos de FHC. Nas taxas de dominância do Executivo e Legislativo pode-se observar que a média geral de leis de sua iniciativa é de 164,5% PL's contra 38,38% PL's respectivamente nos 8 anos que discorre a pesquisa. Importante ressaltar que 79,03% do total de projetos de leis ordinárias apresentadas ao Congresso

Nacional a iniciativa foi exclusiva do poder Executivo, usurpando assim, as competências do Poder Legislativo na sua função típica.

O que muda no Brasil muda por iniciativa do chefe do poder Executivo (LIMONGI, 2006). Nota-se que o montante de projetos de lei de iniciativa do Legislativo é muito baixo em comparação ao “rolo compressor” que é imposto pelo Executivo. Também se acredita que o baixo número de leis ordinárias de iniciativa do legislativo demonstra que os membros do Parlamento não se interessam em legislar sobre proposição de iniciativa própria. Sabidamente torna-se mais viável legislar sobre as proposições de iniciativa do presidente da República, pois essas apresentam mais visibilidade nacional e podem trazer ganhos particulares nas próximas disputas eleitorais. Há que se ressaltar que conhecemos muitas coisas do presidencialismo de coalizão no Brasil, mas faltam estudos mais detalhados dos motivos do baixo volume de projetos de lei apresentados e realmente colocados na agenda política do país pelo nosso Congresso Nacional.

Tabela 5 - Iniciativa das Leis Ordinárias LULA

Governo LULA (2003 – 2010)					
Período	Leis Ordinárias	Autor: Executivo	Autor: Legislativo	Autor: Judiciário	Outros
2004	250	112	23	8	2
2005	176	113	58	3	-
2006	178	124	43	10	-
2007	197	141	54	3	-
2008	259	131	119	9	-
2009	289	118	146	21	-
2010	195	61	97	13	2
Total	1544	800	540	67	

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

A tabela 5 representa a predominância do Poder Executivo em propor Projetos de Lei Ordinária em suas iniciativas, podendo ser visto a partir de 2004 à 2008. Para tanto, a preponderância evidenciada na tabela, ao que se refere aos Projetos de Lei, tomou-se a partir de iniciativas a

órgãos que são considerados externos ao Parlamento, isto é, Supremo Tribunal Federal – STF; Presidente da República; Supremo Tribunal da Justiça – STJ; Superior Tribunal Militar – STM; Tribunal Superior Militar – STM; Tribunal Superior Eleitoral – TSE; Tribunal Superior do Trabalho – TST, que em termos constitucionais, possuem iniciativa ao Processo Legislativo.

Com relação ao total de iniciativas, as Leis Ordinárias somaram, de acordo com os dados apresentados, o equivalente à 1544 sanções neste governo, o percentual de discrepância é estabelecido em 51,81% de PL com iniciativa do Poder Executivo. No entanto, PL com origem/iniciativa do Poder Legislativo tem percentual de apenas 34,97%, isto fazendo um comparativo ao total resultante dos 8 anos de mandato do respectivo governo.

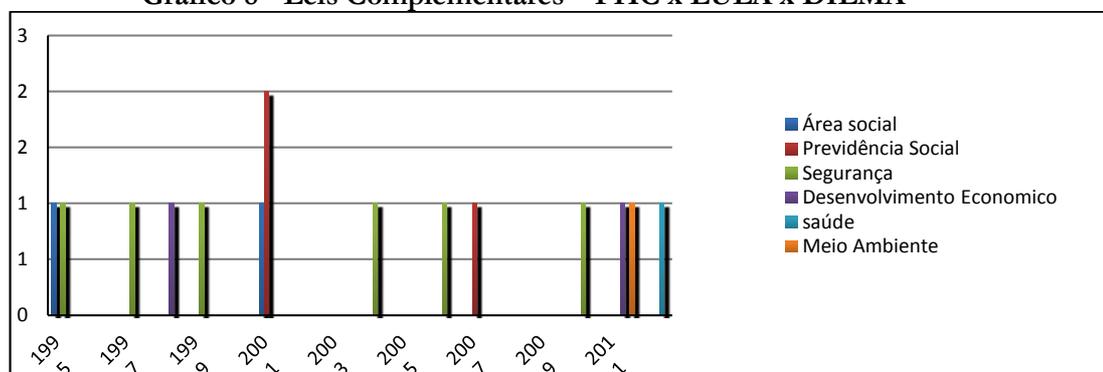
Tabela 6 - Iniciativa das Leis Ordinárias DILMA

Iniciativa das Leis Ordinárias Gov. Dilma						
Período	Leis Ordinárias	Autor: Executivo	Autor: Legislativo	Autor: Judiciário	Outros	Sem identificação de autoria
2011	207	79	107	20	1	0
2012	191	16	65	12	2	96

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

A tabela 6 apresenta o processo de iniciativa para os projetos de lei ordinária no início do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011 a 2012), com atenção às leis que foram emitidas sem identificação de autoria em 2012, que resultaram em 24,12%. O que consta, diferentemente da tabela 5, ou dos governos anteriores é justamente um equilíbrio na função do próprio legislativo, uma vez que, ao somar a quantidade de projetos de lei ordinária emitidas pelo autor legislativo (172 PL), com 43, 22%, contra os PL expedidos pelo autor Executivo (95 PL), com 23,87%, é possível notar que a relação entre Executivo e Legislativo, não apresenta tanta anomalia ao que se refere o princípio de freios e contrapesos.

Gráfico 8 - Leis Complementares – FHC x LULA x DILMA²²



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do planalto e do Congresso Nacional

O gráfico 8 se constitui das Leis Complementares que versam sobre políticas públicas. Diz-se que uma lei é complementar, quando estiver versando sobre questão a ela reservada constitucionalmente, como prevê os artigos 146, 148, 153, inciso VII, 154, I, dentre outros da Constituição Federal. Do ponto de vista puramente formal, a lei complementar destaca-se em detrimento da observância do quórum qualificado de aprovação (CRFB/88, art. 69). Equivale dizer: a utilização de lei complementar escapa do juízo de discricionariedade do Poder Legislativo, à medida que é predefinida pela Constituição.

Como se vê, são marcantes as diferenças entre os resultados dos projetos de lei aprovados no Congresso Nacional – denominado de lei complementar - em comparação a outros tipos de projetos de lei, principalmente com ênfase em políticas públicas. No período compreendendo os 8 anos de FHC das 32 leis complementares aprovadas pelo congresso nacional apenas 40% eram relacionadas à políticas públicas. Esta proporção cai ainda mais no governo Lula, das 22 leis complementares aprovadas, apenas 1/5 submeteram-se à área de políticas públicas.

Não obstante, os dois anos do governo Dilma foram aprovadas 3 leis complementares o que nos mostra uma continuidade na baixa aprovação desse instrumento normativo. Destacando-se – embora que pifamente - neste contexto dos três governos a legislação em segurança, com 6 aprovações, o que representa 9% do total das leis aprovadas. Uma importante observação que podemos extrair dos dados aqui apresentados foi à necessidade de aprovação de mais leis complementares com impacto positivo na vida da sociedade brasileira.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, pôde-se entender que o Congresso Brasileiro se submeteu ao longo desses últimos anos à agenda imposta pelo executivo, com o considerável número de medidas provisórias convertidas em lei. No entanto, com a crescente exacerbação da competência legiferante pelo Executivo, no que tange à edição de Medidas Provisórias, até então só prevista constitucionalmente em casos excepcionais de relevância e urgência, faz-se cada vez mais premente a necessidade de o Legislativo dispor de mecanismos de contenção destinados a prevenir e a permitir o controle sobre esse abuso do poder Executivo, cumprindo mais assiduamente sua responsabilidade de legislar.

Constatou-se que a outorga constitucional de atribuição ao Executivo do poder de legislar, por meio do fundamento da urgência, com efeito imediato e força de lei, para dar maior eficiência à implementação de políticas públicas é frequente, mas não é indispensável. Muitos países com realidade próxima da brasileira não adotam essa solução ou a reconhecem em situações muito restritas.

Outra consideração é que a Medida Provisória admitida pelo Constituinte Originário de 1988 tem caráter de excepcionalidade dentro da norma constitucional, na medida em que atribui ao Presidente da República competência para elaborar normas com força de lei. Esse caráter é confirmado no texto constitucional pelos requisitos e pelas características que disciplinam a Medida Provisória, dentre as quais a provisoriedade é indicador característico, já que sujeita a Medida Provisória à vigência temporal, limita a prazos de validade e de efeitos, sempre com a decisão final posta nas mãos do legislativo. Assim, a Medida Provisória não se destina à vigência permanente nem definitiva, bem como não possui caráter permanente, como a lei.

Como já se apontou as Medidas Provisórias na Constituição de 1988 não resultaram de acidente, sabe-se, contudo, que o Executivo brasileiro dispõe ainda de outros mecanismos, como a iniciativa de projetos e o requerimento de urgência para submeter suas políticas ao Legislativo e à sociedade, com vantagem em termos de legitimidade. Também foi verificado que o ato regulamentar aprovado pelo Congresso com o objetivo de reger o procedimento de apreciação legislativa das Medidas Provisórias, já impunha o exame prévio da relevância e urgência em Comissão Mista, admitindo, igualmente, emendas, supressões e adições ao conteúdo originado no Executivo, no curso da tramitação e da votação do projeto de lei de conversão.

Vale lembrar que essa possibilidade de modificação do teor da providência legislativa urgente representa importante fator de prestígio para a atividade legis-

lativa do Parlamento brasileiro. A alteração do regime constitucional das Medidas Provisórias brasileiras, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, não sanou o déficit de legitimidade que é essencial a todo mecanismo de antecipação legislativa e que o Executivo permanece dispondo de meios de direção política que lhe garantem negociação favorecida de sua agenda e a suas escolhas políticas em face do Parlamento.

As iniciativas são indicadores consideráveis para que se possa perceber como o executivo consegue impor sua agenda política sobre o Poder Legislativo, evitando todo o processo normativo de discussão e tramitação dos Projetos de Lei Ordinária, ameaçando a teoria de freios e contrapesos, postas no artigo 2º da constituição federal de 1988. Temos que ressaltar também que o instituto das medidas provisórias tem sido distorcido frente à necessidade do chefe do poder Executivo, em governar, administrar, intervir com mais eficácia sem se subordinar à inércia do Legislativo.

Vemos que a MP, antes, e mesmo após a emenda 32, acabou sendo um instrumento de abuso do Poder Executivo, que burla o processo legislativo ordinário. Tamanho era o abuso do Executivo que o Congresso (Poder Legislativo) resolveu aprovar emenda tendente a limitar / restringir a aplicação das MPs, assim, mostrou-se interessado em redefinir que a função de legislar é originalmente do Poder Legislativo e não do Executivo. O que podemos entender neste ato de limitação dos instrumentos de atuação do Executivo pelo Legislativo, é que apesar de o constituinte originário ter previsto a necessidade, nos casos de urgência e relevância, da adoção de medidas excepcionais com força de lei pelo Presidente da República; tal instrumento banalizou-se.

Nesse sentido, desde a época remota do extinto decreto-lei, há a tendência de o Chefe do Executivo usá-lo, na maioria das vezes, de maneira irregular. Assim, com vistas a coibir abusos, descortina-se a proposta de controle de constitucionalidade das medidas provisórias, seja em relação aos seus limites temporais ou materiais, seja em relação ao juízo de urgência e relevância quando eivado por arbitrariedade ou controle pelo Legislativo.

Não se tratando de um posicionamento político ou partidário para conceber um estado democrático de direito, as prerrogativas do parlamento devem ser exercidas de forma plena, uma vez que, do contrário, em havendo inércia desse poder, o Executivo não hesitará em utilizar o recurso da medida provisória, instrumento constitucional, mas causadora de grave anomalia na separação de poderes, quando usada em dissonância com os critérios estabelecidos na nossa Constituição. Entretanto, o legislativo precisa assumir sua prerrogativa legislativa e de fiscalização do executivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF, Senado, 1998.

CASTANHAR, J. C. A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penha. Estado e Gestão Pública Visões no Brasil Contemporâneo. 2. Ed., Rio de Janeiro : Editora FGV, 2006.

CHIESA, Clélio. Medidas Provisórias: Regime Jurídico Constitucional. Curitiba, Juruá, 2. Ed. rev. ampl. e atualizada de acordo com a EC 32/2001, 2002.

COELHO, Sílvia Regina dos Santos. O excesso de Medidas Provisórias e o problema da autonomia e independência do Poder Legislativo: impasses e dilemas. Brasília, UNB, 2007.

DANTAS, Ivo. Aspectos Jurídicos das medidas Provisórias. Brasília, DF, Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1997.

DA ROS, Lucuano. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2008, vol.16, n.31, pp. 143-160. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a11.pdf>> Acesso em 16 Nov. 2011.

DE BARROS, Sérgio Resende. Medidas, provisórias?. 2000. p.67, Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-.contr>> Acesso em 16 Jan. 2012.

DE CARVALHO, Kátia. Medidas Provisórias no âmbito do Direito Comparado. 2000. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/pdf/000596.pdf>> Acesso em: 27 Mar. 2012.

DE MAGALHÃES, José Luíz Quadros. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo: o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. Revista do tribunal

de contas do estado de Minas Gerais, v.71, 2009.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. O Excesso De Medidas Provisórias, Universidade de Brasília - Instituto de Ciência Política - II Curso de Especialização em Ciência Política, p.350, 2002. Disponível em: <www.bdjur.stj.jus.br> - Acesso em 16 Dez. 2011.

DO NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares. Abuso do poder de legislar. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

DOS SANTOS, Brasilino Pereira. As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil. Dissertação (Mestrado), 2 v - Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. FGV, São Paulo, 1999.

FIGUEIREDO, Fran. As Medidas Provisórias no Sistema Jurídico-Constitucional Brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Brasília: [s.n], 1991.

FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e Gestão Pública Visões no Brasil Contemporâneo. 2. Ed., Rio de Janeiro : Editora FGV, 2006.

FURTADO, Lucas Rocha. Medida Provisória: limites lógicos de sua atuação – impossibilidade de convalidação de atos pretéritos. Revista de Direito Renovar, nº.6, Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

GOULART, Rodrigo. A instituição de tributos por meio de medida provisória: uma reflexão à luz do princípio da legalidade tributária. 2007. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=2007082315382775&mode=print> Acesso em 03 Dez. 2011.

HEIDEMANN, F. G. Do Senho do Progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.) Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Editora da UnB, 2009.

JUNIOR, Diogo Alves de Abreu. Medidas Provisórias o Poder quase absoluto.

2002. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2502/medidas_provisorias_abreu.pdf>. Acesso em: 01 Jun. 2012.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional - Col. Esquematizado. 16^a ed. Editora: Saraiva, 2012.

LOPES, Brenner. AMARAL, Jefferson Ney. Políticas Públicas: Conceitos e Práticas. Belo Horizonte, Sebrae/MG, 2008.

MACHIAVELI, Fernanda. Medidas Provisórias: Os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, USP, 2009. .

MARIOTTI, Aleandre. Medidas Provisórias. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38^a. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonete. Curso de Direito Constitucional. 7^a ed. Editora: Saraiva, 2012.

MONTEIRO, Jorge Viana. Escolhas públicas no Brasil. Rev. Adm. Pública [online], vol.41, n.spe, pp. 97-102, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a07v41sp.pdf>> Acesso em 16 Nov. 2011.

PALÁCIO DO PLANALTO. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: < <http://www2.planalto.gov.br/>> Acesso em: 20 de Agosto de 2011.

PESSANHA, Charles. Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil 1964-1992. In: O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 284-299, 1995.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: 20 de Agosto de 2011.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Conceito de Urgência no Direito Público

Brasileiro. In: Revista Trimestral de Direito Público, nº 01, Malheiros, 1993.

ROSA, Antônio José Miguel Feu. Fábrica De Medidas Provisórias. Revista Jurídica Consulex, Brasília, DF, v. 9, nº. 194, 2005.

SENADO FEDERAL. Portal de Notícias. Senado aprova mudanças na tramitação das medidas provisórias. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/08/16/senado-aprova-mudancas-na-tramitacao-de-medidas-provisorias>> Acesso em: 13 de Maio de 2012.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

VALLE, V. R. L. do. Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial. Editora Fórum Ltda. Belo Horizonte: Fórum. 2009.

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 22. ed, São Paulo: Malheiros.