



## AGENDA DO LEGISLATIVO: QUEM DEFINE?

### LEGISLATIVE AGENDA: WHO DEFINES?

José Irivaldo Alves Oliveira Silva \*  
Williams Martinho Soares de Sousa \*\*

**Resumo:** Este trabalho baseou-se na necessidade e relevância de investigar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo Brasileiro. Isto ocorreu pela comparação dos requisitos de relevância e urgência dispostos no art. 62 da Constituição de 1988, levando-se em conta o desenho constitucional, a repercussão e o desempenho institucional diante da separação dos Poderes e do *checks and balances* na administração pública. Verificou-se, também, a relevância das medidas provisórias (MPs) no processo de institucionalização das políticas públicas, através do levantamento do fluxo de medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares entre os anos de 1994 e 2010, e da análise do impacto das medidas provisórias no paradigma da separação dos Poderes e o *checks and balances*. A alteração do regime constitucional das medidas provisórias brasileiras, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, não sanou o *deficit* de legitimidade, a qual é essencial a todo mecanismo de antecipação legislativa. O Executivo permanece dispondo de meios de direção política que lhe garantem negociação favorecida de sua agenda em face do Parlamento.

**Palavras-chave:** Gestão Pública; Medidas Provisórias; Desenho Institucional.

**Abstract:** This study was based on the need and relevance of investigating the relationship between the Executive and Legislative in Brazil. This occurred by comparing the relevant requirements and willing urgency in art. 62 of the 1988 Constitution, taking into account the constitutional design, impact and institutional performance on the separation of powers and checks and balances in public administration. It was also the relevance of provisional measures (MPs) in the process of institutionalization of public policies by raising the flow of provisional measures, ordinary laws and complementary laws between 1994 and 2010, and analysis of the impact of provisional measures on the paradigm of separation of powers and checks and balances. The alteration of the constitutional regime of the Brazilian provisional measures after

---

\* Doutor em Ciências Sociais. Professor do Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Campina Grande, Ciências Sociais e Educação do Campo, no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA). ([irivaldos@uol.com.br](mailto:irivaldos@uol.com.br) / [prof.irivaldo@ufcg.edu.br](mailto:prof.irivaldo@ufcg.edu.br)).

\*\* Graduado em Gestão Pública, aluno da Especialização em Gestão de Políticas Públicas pela UFCG. Assessor de Projetos na Secretaria de Ação Social na Prefeitura de Sumé (PB). ([williams\\_cgp@hotmail.com](mailto:williams_cgp@hotmail.com)).

the adoption of Constitutional Amendment No. 32, not remedied the legitimacy deficit, which is essential to any legislative anticipation mechanism. The Executive remains providing policy direction means that guarantee favored trading of its agenda in the face of Parliament.

**Keywords:** Public Management; Provisional Measures; Institutional Design.

## 1 Introdução

O presente artigo tem como finalidade investigar as relações institucionais entre Poder Executivo e Legislativo, por meio da atividade legislativa atípica do Executivo materializada nas medidas provisórias, tendo como uma das hipóteses que há uma inércia do Legislativo federal, causada pela alta produção de medidas provisórias. A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu em seu texto a possibilidade de o Poder Executivo legislar através das medidas provisórias (MPs). Entretanto, tem-se desenhado outra hipótese: há certo desvirtuamento desse dispositivo pela emissão excessiva de MPs, o que poderia configurar a usurpação da prerrogativa legiferante do Poder Legislativo, comprometendo o princípio da separação dos poderes, ou funções estatais.

O Executivo acaba atuando como legislador através da edição de medidas provisórias, sob o pretexto da “relevância” e “urgência”. Desde 1988 tem-se verificado o uso frequente das medidas provisórias, o que torna o Legislativo um cumpridor da agenda pública do Executivo. Como afirma 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, o que pode ser danoso para a relação Executivo e Legislativo, fragilizando a separação entre os poderes ou funções estatais.

Diante das atribuições originárias e destinadas ao Poder Executivo e, além disso, da possibilidade de ele exercer atividades atípicas como a legislatura, podendo administrar por medida provisória, busca-se responder às seguintes questões no presente artigo:

- 1) Há controle da agenda política do Legislativo pelo Executivo Federal?
- 2) Existe, efetivamente, um excesso de emissões de MPs pelo Executivo?
- 3) Qual a relação dessas medidas com a administração pública?
- 4) O Poder Legislativo “abre mão” de sua função típica de legislar?

No presente artigo, foi feita uma análise da relação entre a emissão de MPs, leis ordinárias e leis complementares e o estabelecimento de políticas de estado em diversas áreas, como saúde, educação, orçamento, entre outros, comparando o fluxo desses documentos normativos entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Foi utilizado como método o dedutivo. Como procedimento para dar cabo dessa investigação, acessou-se o banco legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, via rede mundial de computadores, extraindo toda a produção legislativa e de MPs dos dois períodos de governo propostos nessa pesquisa, dois mandatos de FHC e dois mandatos de Lula. Isso levou à produção de um amplo diagnóstico bem realístico da produção legislativa brasileira

e acerca do equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Outro método foi o bibliográfico e a pesquisa documental, por meio de consulta aos órgãos oficiais acerca de informações que não constem de modo sistematizado no meio acadêmico. O trabalho foi estruturado da seguinte forma: uma seção abordando a separação dos Poderes e *o checks and balances*; a terceira seção abordando a relevância e urgência e o equilíbrio constitucional; seguido das subseções Impacto da Emenda Constitucional nº 32/2001, excesso de medidas provisória, e uma que trata da agenda impositiva do Executivo.

## 2. Países que adotam as medidas provisórias

O texto constitucional brasileiro sobre medidas provisórias foi inspirado diretamente em instituto similar italiano. 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 essenciais para o jogo constitucional aplicados no processo decisório entre os Poderes Executivo e Legislativo. Desta forma, cabe salientar que as medidas provisórias sob o âmbito do direito comparado evidenciam-se em regulamentos que, como afirma Carvalho (2000), são considerados uma forma disfarçada do nosso antigo decreto-lei. Sendo assim, a medida provisória não é uma exclusividade do país, sendo um mecanismo legislativo internacionalmente adotado.

### Alemanha

Utilizados em casos de necessidade ou emergência, os decretos-leis, como afirma Abreu 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 chanceler (Chefe do Governo). Não se pode atentar contra a *Lei Fundamental* 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 não tenha sua governabilidade prejudicada pelo desequilíbrio entre o Executivo e o Legislativo.

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).

### **México**

O ordenamento jurídico no México concede ao 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 a casos de saúde pública.

### **Espanha**

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

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

Como assegura Carvalho (2000), a constituição confere ao 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.

### **França**

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” (ABREU JUNIOR, 2002, p. 79).

### **Uruguai**

A constituição do Uruguai estabelece urgência aos projetos de lei, sendo outorgados 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, p. 4). Não obstante, o Presidente não poderá enviar mais de um projeto urgente. Enquanto estiver tramitando no Congresso, outro não poderá ser enviado.

### **Portugal**

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).

### 3 Separação dos Poderes e *checks and balances*

Os mecanismos institucionais necessários para regular a atuação de cada poder constituído estão baseados no princípio constitucional da separação dos poderes, havendo harmonia, independência e coordenação entre essas funções estatais, como também limitação entre eles, em que um poder põe “freio” em outro poder, que na verdade são funções estatais, diante da indivisibilidade do poder em si.

As bases teóricas para o nascimento da tripartição dos poderes situam-se na antiguidade grega por meio de Aristóteles, com a publicação da obra “Política”, em que o pensador grego identificou a existência de três funções distintas exercidas pela soberania, quais sejam: elaborar normas gerais (função legislativa), a aplicação das referidas normas (função executiva) e a função de dirimir os conflitos oriundos da execução das normas nos casos concretos (função do Judiciário) (DA ROS, 2008; MORAES, 2001; PAULO; ALEXANDRINO, 2010; LENZA, 2011).

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. Isso 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* (freios e contrapesos), 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.

Nesse sentido, a teoria da separação dos poderes está definida através da reflexão de filósofos da antiguidade, desenvolvendo-se ao longo do tempo, e efetivamente se consagrando após a análise de Montesquieu, no século XVIII (BARBOSA, 2006). Não obstante, o exercício do poder começou a se estabelecer através de um sistema político-jurídico que permitisse uma eficaz aplicação do princípio da separação dos poderes.

Para tanto, Montesquieu presumiu um mecanismo que evitasse a concentração de poder, na qual cada uma das funções do Estado seria de responsabilidade de um órgão ou de um grupo de órgãos divididos em três funções estatais – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário –, reunindo órgãos encarregados primordialmente de funções legislativas, administrativas e judiciárias. Essa separação não significa que não possa haver uma relação entre eles, bem como a determinação de cumprimento da legalidade pelo Judiciário frente aos demais poderes.

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 é princípio basilar do Estado Democrático de Direito essa separação, sem subordinação, com o escopo de garantir o bem comum de todos.

O sistema de separação dos poderes, já então consagrado nas constituições, obteve proeminência em meio aos que procuravam a democracia através dos seus ditames. Associando a ideia de Estado Democrático, foi determinado o aprimoramento da construção doutrinária conhecida como sistema de freios e contrapesos, *checks and balances*, bases já denotadas por Políbio e lançada por Montesquieu (BARBOSA, 2006).

Pela doutrina dos freios e contrapesos, a tripartição dos poderes passou a ganhar mais corpo. Todavia, a Teoria da Separação dos Poderes consagrou-se como pressuposto do Estado Liberal, em uma época em que a pretensão seria reduzir ao mínimo a atuação estatal em relação ao mercado, principalmente. Reclama-se, pois, uma ação estatal que atenda às exigências da sociedade por eficiência. Surge, então, a necessidade de adaptar a separação dos poderes às novas aspirações em função de “frear” a atuação do Estado na esfera individual (BARBOSA, 2006).

Hoje, a rigidez de outrora não permanece. Com a ampliação das atividades do Estado contemporâneo, surgiu uma nova visão da teoria da separação dos poderes, bem como novas formas de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo e destes com o Judiciário, levando-se em conta certa colaboração entre os poderes, que tem como principal exemplo o sistema parlamentar, em que o governo depende da confiança do Parlamento. Contudo, no presidencialismo foram desenvolvidas técnicas de independência orgânica e harmônica entre os Poderes (CASTELO BRANCO, 2007). A questão que se apresenta é se há efetivamente um descompasso entre as funções do Legislativo e do Executivo no que se refere à produção de normas, considerando a relevância de manter uma separação harmônica entre as funções do estado e que a existência de algum mecanismo que “burle” esse caminho natural do processo legislativo poderia “quebrar” essa relação.

#### **4 Problematicando a relevância e urgência**

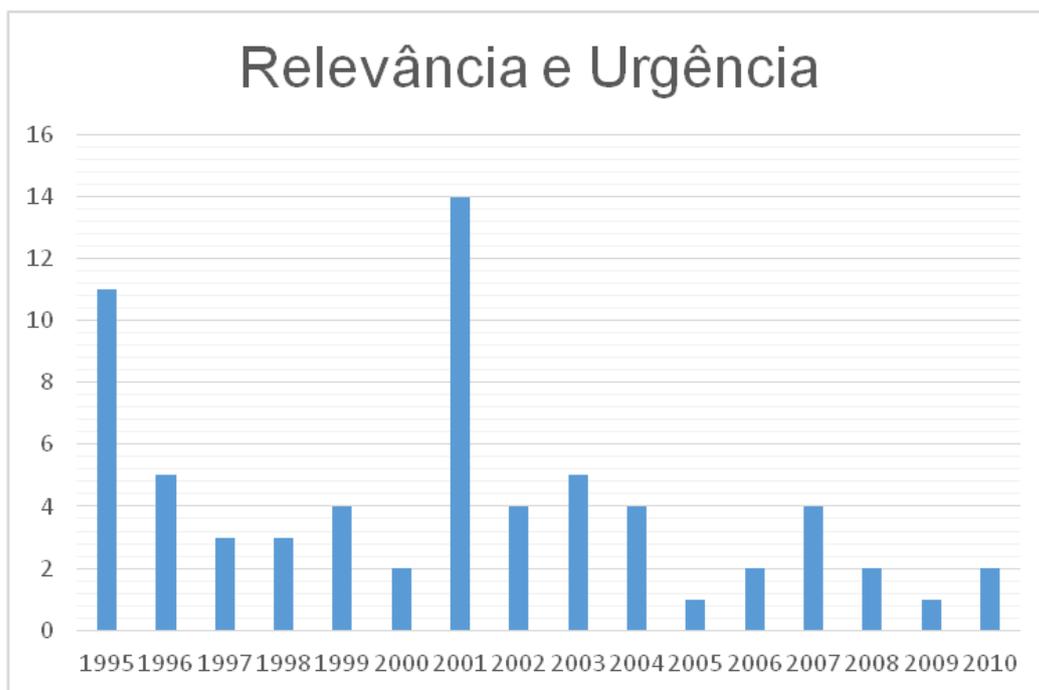
Sendo assim, é importante dizer que a MP que se conhece originou-se do decreto-lei gestado no período do regime militar e que foi disciplinada no art. 62 da CF de 1988 e instituída em casos excepcionais de relevância e urgência. Como está disposto no *caput* do art. 62, “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Neste sentido, as medidas provisórias, no quadro da separação dos Poderes, obedecem a uma engenharia constitucional avessa ao processo legislativo comum pautado no debate e discussão das matérias submetidas ao Parlamento. Entretanto, a MP se submete a um regime específico. Veja-se no art. 62, § 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.

Portanto, o dispositivo constitucional terá prazo máximo de eficácia 120 dias após a sua edição, devendo ser submetido ao Congresso Nacional para apreciação. Não obstante, tais medidas devem possuir caráter excepcional de relevância e urgência, sendo necessária a presença dos dois requisitos simultaneamente para que o Presidente esteja autorizado a adotar medidas provisórias.

Segundo o Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea (2001, p. 3.174), o termo relevante refere-se à “qualidade do que é importante, pertinente; característica do que é relevante”. Outrossim, urgência, segundo o dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, refere-se à “qualidade ou condição de urgente; necessidade que requer solução imediata; pressa; situação crítica ou muito grave que tem prioridade sobre outras; emergência”. Como afirma Balera (2009), relevância e urgência são passíveis de identificação imediata, isto é, apesar de tais conceitos serem indeterminados, é permitida apenas uma única solução no caso concreto, ao contrário dos atos discricionários.

Neste sentido, o conceito de relevância está atrelado ao interesse público, não cabendo a adoção de medidas provisórias para a defesa de outros interesses. Isso se reporta aos casos mais graves e que demandam atuação imediata do Estado. Deste modo, para que a medida seja adotada, a situação deve exigir caráter urgente para que entre em vigor de imediato, do contrário seria procedente a arguição de inconstitucionalidade. Abaixo, apresenta-se uma análise empírica sobre o caráter de excepcionalidade com base nos conceitos de relevância e urgência:

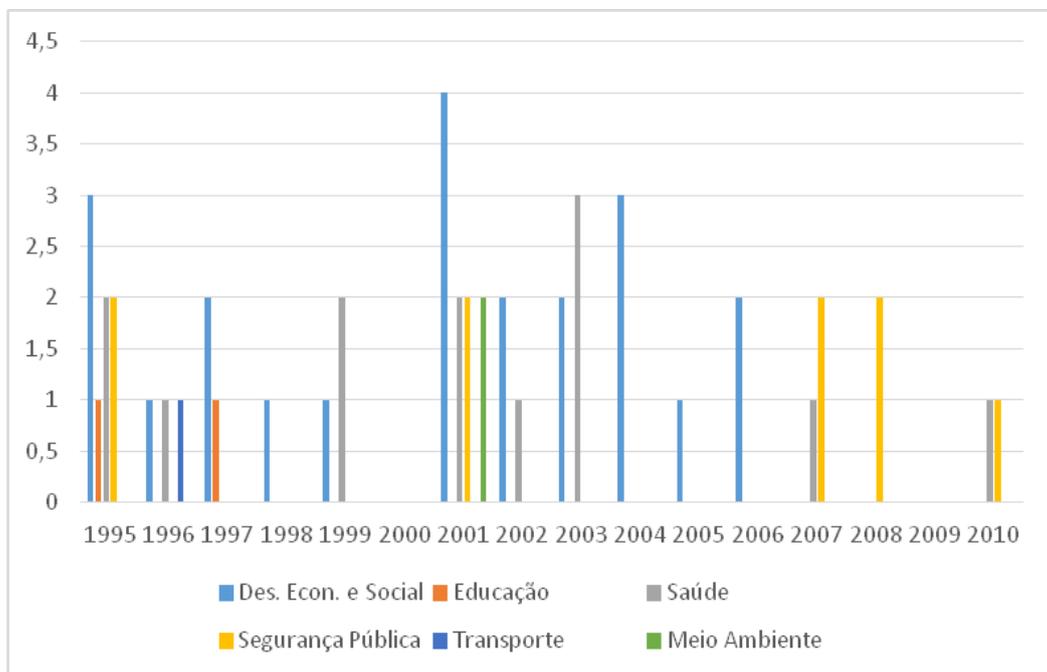


**Gráfico 1** – Aspectos constitucionais de excepcionalidade

**Fonte:** Elaboração própria.

O gráfico 1, de acordo com os requisitos postos na CF de 1988 já mencionados, versa sobre a quantidade de medidas provisórias que apresentam razoavelmente esses requisitos de relevância e urgência. Entre 1995 e 2010, pode-se observar que, das medidas provisórias

expedidas no primeiro ano pesquisado, no total de 53 MPs, apenas 11 podem ser consideradas de caráter excepcional, ou seja, que expressam matérias verdadeiramente relevantes e urgentes, equivalentes a um percentual de 20,75%. Em 2001, como se pode observar em destaque no gráfico supra, período em que foi extinta a reedição ilimitada de medida provisória, num total de 109 MPs, apenas 14 possuíam relevância e urgência, representando um percentual de 12,84%. Como pode ser visto, uma quantidade pequena de medidas provisórias seguiu rigorosamente o padrão estabelecido na constituição federal brasileira. Levando-se em conta as medidas provisórias dos anos analisados, isto é, das 830 MPs expedidas, apenas 67 MPs foram consideradas plausíveis no regime presidencial, representando apenas 8,07% de emissões, conforme análise da pesquisa que gerou esse artigo — lembrando —que os partidos arguíram pouco a inconstitucionalidade dessas MPs por descumprimento dos requisitos aqui apresentados. A MP passou a ser um mecanismo ordinário de produção de normas legais por parte do Executivo e pouco questionado por outros setores da república, o que será mais consistentemente comprovado adiante.



**Gráfico 2** – Políticas públicas setoriais: diagnóstico dos dispositivos de excepcionalidade  
**Fonte:** Elaboração própria.

Daí verificaram-se quais as matérias abordadas pelas MPs. Dessa forma, o gráfico 2 é resultante do diagnóstico de medidas provisórias com caráter de excepcionalidade e urgência, que tem relação com políticas públicas. Como se pode observar, as medidas provisórias que obtiveram um grau mais elevado de emissões no decorrer dos dois períodos governamentais estão classificadas como políticas de desenvolvimento econômico e social, o que pode ser visto com mais ênfase em 2001. De 109 MPs emitidas nesse ano, apenas 4 (3,70%) representam a política setorial em questão. No mesmo ano foram identificadas 10 MPs (9,17%), que versam sobre as políticas de saúde, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento econômico e

social. Em análise, apenas 1,69%, equivalente a 49 MPs, atingiram requisitos de interesse público relevante e de urgência, dentre os setores classificados.

As medidas provisórias analisadas, distribuídas e relacionadas dentre os setores específicos elencados no Gráfico 2, prestam-se, por exemplo: a alterar dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (MP 1.159, de 26.10.1995); a instituir o Programa Especial de Financiamento para combate aos efeitos da estiagem (MP 2.078-36, de 25.01.2001); a autorizar a União a criar a comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE (MP 2.209, de 29.08.2001); a autorizar o Poder Executivo a doar à República do Paraguai vacinas e equipamentos indispensáveis ao combate à febre aftosa (MP 78, de 08.11.2002); a dispor sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica (MP 127, de 04.08.2003); autorizar a Caixa Econômica Federal, em caráter excepcional e por tempo determinado, a arrecadar e alienar os diamantes brutos em poder dos indígenas Cintas-Largas habitantes das Terras Indígenas Roosevelt, Parque Indígena Aripuanã, Serra Morena e Aripuanã (MP 225, de 22.11.2004). Esses são alguns exemplos que se destacaram na coleta de dados dessa pesquisa.

#### 4.1 Impacto da Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001

Como uma das tentativas de limitar o uso da medida provisória pelo Poder Executivo, foi instituída a EC 32, de 11 de setembro de 2001, que reformou as regras referentes à medida provisória no Brasil, que admitia renovações infinitas da vigência dessas espécies normativas. Agora está estabelecida uma espécie de cláusula temporal que limita a reedição da MP, dispondo o seguinte no art. 62, § 10 da CF/88: “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”. Nesse caso, isso ocorre se o Congresso Nacional não a apreciar no prazo máximo de 60 dias a partir da sua publicação, prorrogável por igual período. Outra alteração diz respeito ao período em que o Congresso Nacional esteja em recesso, quando a convocação extraordinária ocorreria no prazo máximo de cinco dias. Contudo, a nova regra, na redação dada ao art. 64, prevê que, havendo recesso do Congresso Nacional, o referido prazo fica suspenso. Abaixo, apresentam-se os panoramas dos dois governos a partir da edição da mencionada emenda quanto às reedições e conversões.

Dessa forma, nessa análise pode-se dizer que a restrição no número de reedições das MPs talvez tenha sido a principal mudança no regime jurídico dessa espécie normativa. Essa seria a principal conclusão ao verificar a emenda constitucional supracitada. Entretanto, quando se mergulha nos dados referentes aos dois governos em investigação no presente artigo, constroem-se duas tabelas (Tabela 1 e 2) que apresentam o real panorama das mudanças. Observando a tabela 1, que remete aos 8 anos do governo FHC, pode-se ter uma visão do quanto o Legislativo chancela a Agenda do Executivo, mesmo com os requisitos da “relevância e urgência”, disciplinados no art. 62 da Constituição Federal, impondo uma análise mais

aprofundada, respeitada a autonomia do Legislativo, frisando-se o número grandioso de reedições quando não se tinha dispositivo limitativo, o que assevera a necessidade imperiosa de limitar a ação das funções estatais, para que não ocorram abusos.

**Tabela 1** – Medidas Provisórias – Convertidas e Reedições\*

<b>Governo FHC (1995 – 2002)</b>				
<b>Período</b>	<b>Medidas Provisórias</b>	<b>Reedições</b>	<b>Convertidas</b>	<b>Percentual de MPs Convertidas</b>
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%
<b>Total de MPs</b>	<b>412</b>	<b>5039</b>	<b>313</b>	<b>75,97%</b>

**Fonte:** Dados coletados pelo Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional. Os números correspondem às medidas provisórias editadas de 1995 a 2002.

A tabela 2 já demonstra a mudança, pois a partir daí a reedição ficou restrita a uma única vez. Entretanto, isso não eliminou um alto índice de conversão das MPs, que na verdade são propostas de lei do Executivo que não passam inicialmente pelo crivo do Parlamento. O que se está afirmando aqui é justamente a não mudança do controle da pauta do Parlamento brasileiro. As reedições repetidas das MPs colocavam o Parlamento em último plano, o que parece não ter mudado com a mudança desse dispositivo, como demonstra a tabela 2. Na verdade, ambas as tabelas demonstram um alto índice de conversão das MPs originadas do Executivo, o que apresenta um quadro de uma pauta legislativa desenhada a partir do Executivo, uma inversão política da engenharia constitucional e configurando uma interferência do Executivo no Legislativo, plenamente permitida pelo segundo. 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) [...]

Como se pode notar, perto de 76% das medidas provisórias foram convertidas em lei, principalmente entre os anos 97 a 99. Há um grau considerável de conversões, ultrapassando 90% em alguns anos. Sobre este aspecto, destaca Barros (2000, p. 67),

Cada vez mais ganha uso o termo **presidentismo** [grifo do autor] — 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.

**Tabela 2** – Medidas Provisórias posteriores à EC Nº 32/2001\*

<b>Governo LULA (2003 – 2010)</b>			
<b>Período</b>	<b>Medidas Provisórias</b>	<b>Convertidas</b>	<b>Percentual de MPs Convertidas</b>
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%
<b>Total de MPs</b>	<b>418</b>	<b>366</b>	<b>87,56%</b>

**Fonte:** Dados coletados pelo Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional. Os números correspondem às medidas provisórias editadas de 2002 a 2010.

Compreende-se que, mesmo com a restrição das reedições do instrumento normativo da Presidência da República, não houve diminuição de medidas provisórias; além disso, o processo de conversão dessas medidas em lei também foi maior. De 418 MPs emitidas entre 2003 a 2010, 366 foram convertidas em leis ordinárias, ou seja, mais de 87% do total das medidas provisórias emitidas foram convertidas.

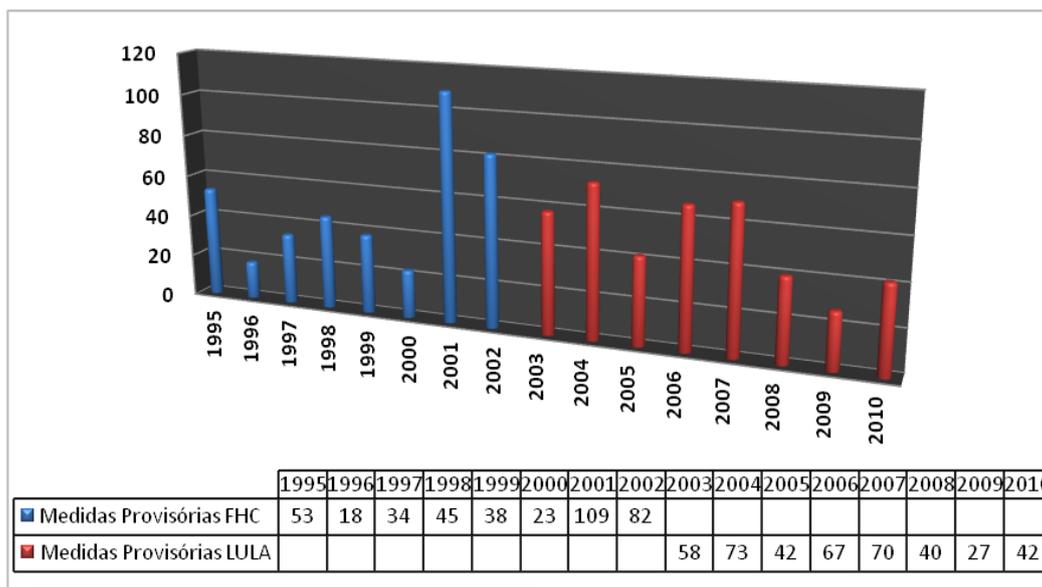
#### 4.2 Excesso de medidas provisória: uma verdade?

A medida provisória tem força de lei, devendo ser apreciada no máximo em 45 dias a partir do seu envio ao Congresso Nacional. Mesmo com a possibilidade de aprovação da MP 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 os procedimentos relacionados com as medidas provisórias excepcionalíssimos. Sendo assim, torna-se extremamente importante investigar esse fenômeno que pode influenciar diretamente as relações jurídico-políticas no País, estabelecendo qual o desenho institucional e sua repercussão no equilíbrio dos poderes. 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 à 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, verifica-se nos dois períodos analisados (FHC X Lula), em grau considerável, a emissão de MPs, mas não superando o Legislativo em sua função típica de elaboração de leis, como se verá mais à frente. Partiu-se 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 2** – Medidas Provisórias – FHC X Lula

**Fonte:** Elaboração própria.

Como mostra o gráfico 3, a quantidade de medidas provisórias expedidas entre os anos 1995 a 2002, governo de Fernando Henrique Cardoso, exibe um grau de semelhança em relação ao governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) quanto ao nível de emissões de MPs. Como afirma Dantas (1997), ao adotar medidas provisórias, com força de lei nos termos do art. 62, em última análise, os governos apenas obedecem a uma orientação da engenharia ou técnica constitucional ao distribuir as matérias pertinentes, isso quando não se analisa o verdadeiro impacto no equilíbrio entre os poderes, o que pode causar um descompasso institucional, cujos prejuízos dependerão da base existente nesse presidencialismo de coalizão. De acordo com Chiesa (2002, p. 40),

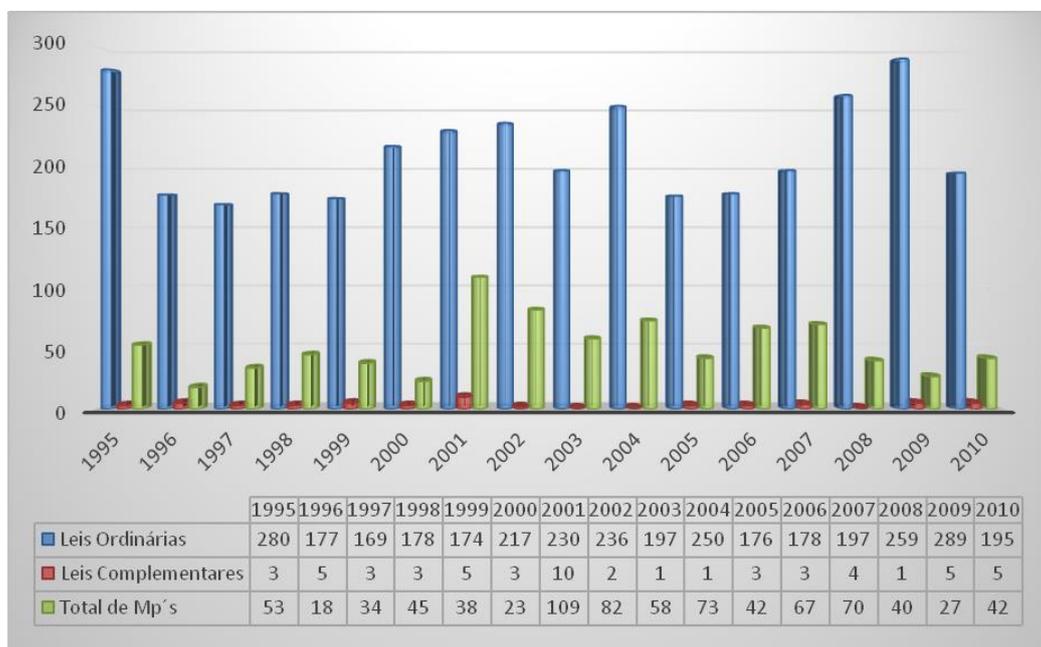
[...] as medidas provisórias não são atos administrativos e, embora se aproximem mais das leis, com elas não se confundem, constituindo um instituto com regime jurídico-constitucional, marcado pela eficácia imediata da lei e pela temporalidade [...].

Comparando os dois governos, nota-se que na administração de Lula, o uso do instrumento normativo se intensificou, entre 2003 a 2010, podendo ser constatado isso também após a Emenda Constitucional nº 32 em 2001, que visava restringir as reedições e o

estabelecimento de um prazo de 45 dias para apreciação das medidas provisórias pelo Congresso, estipulando a possibilidade de trancamento da pauta do Legislativo. Essa emenda regulamentou o uso das medidas provisórias, estabelecendo limites materiais para o seu conteúdo e um rito mais rigoroso de tramitação.

Através dos dados coletados, é possível observar no gráfico 4 que o fluxo de medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares dos governos Federais de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) expressa situações semelhantes ao comparar os dois governos. Desta forma, o uso do instrumento destinado a situações de “relevância” e “urgência” permite demonstrar empiricamente a hipótese de que o chefe do Executivo atua como legislador no lugar do Parlamento, como pode ser evidenciado no gráfico acima. Desta forma, de acordo com os dados obtidos, pode-se compreender a citação de Coelho (2007, p. 8):

[...] 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, à 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.



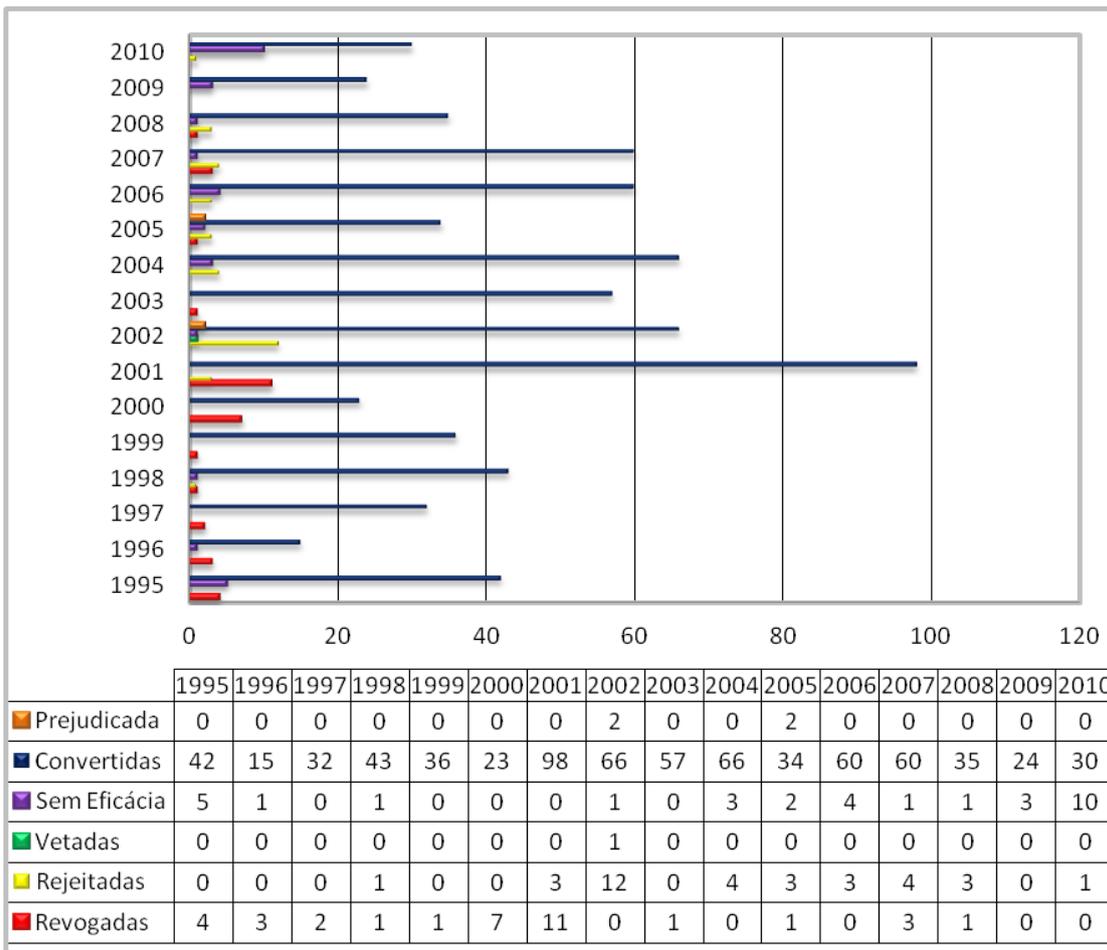
**Gráfico 4** – Relação entre Medidas Provisórias x Leis Ordinárias x Leis Complementares  
**Fonte:** Elaboração própria.

Diante disso, fazendo uma comparação da função típica do Legislativo brasileiro (apreciação de leis ordinárias e leis complementares) e a função atípica do Executivo Federal em relação à quantidade de emissões de medidas provisórias, percebe-se uma quantidade de MPs bastante menor se comparada com as emissões de leis ordinárias e leis complementares. Somando-se as leis ordinárias na coluna em azul, 3.402, com a quantidade de leis complementares em vermelho, 54, ultrapassa em grande número a quantidade de medidas provisórias expedidas pelo Executivo, que estão em verde, resultando em 830 MPs.

Preocupante, como será visto, é a baixa iniciativa legislativa pelo Legislativo. O que se pode notar no gráfico 4 é justamente uma habitual emissão de leis ordinárias pelo Legislativo brasileiro; não havendo um desvirtuamento das atribuições desse poder no que se refere às produções legislativas. Deste modo, como assegura Machiaveli (2009, p. 6),

[...] mesmo com a obrigatoriedade de votação em Plenário e o uso frequente de mecanismos legislativos de negação de *quorum* 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.

Segundo Pessanha (2000), as medidas provisórias são encaradas como instrumento de usurpação da função legislativa, embora vê-se que o diagnóstico aqui apresentado destoa dessa afirmação na medida em que se constata uma produção legislativa elevada se comparada com a produção de medidas provisórias.



**Gráfico 5** – Poder da Agenda do Executivo sobre o Congresso Nacional

Fonte: Elaboração própria.

Em uma análise percentual, pode-se compreender diante do gráfico 4 que, de todas as medidas provisórias editadas pelo Executivo, totalizando 830, 81,81% foram convertidas em lei pelas casas legislativas, e apenas 18,19% não obtiveram êxito. Isso aponta para certo controle da agenda do Legislativo pelo Executivo, 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”. Essa pode

ser uma possibilidade, com a elevação dos custos sociais da não aprovação de uma MP, o Parlamento opta por converter. Porém, um presidencialismo de coalizão como o brasileiro leva a base que apoia a Presidência a emitir uma espécie de “homologação” dos atos do Executivo, o que evidencia o controle da agenda por parte do Executivo. Pode-se depreender da leitura do art. 62 da Constituição Federal de 1988, que seria mais complexo não aprovar uma MP, sendo esse resultado danoso à sociedade:

§ 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)

No gráfico 5 é impressionante o grau de conversão de MPs em lei pelo Congresso, chancelando a agenda do Executivo mais que apreciando projeto de autoria própria. Isso pode apontar para uma situação de não cumprimento de seu papel originário, o que leva a pensar que talvez não haja uma análise mais acurada desses instrumentos normativos monocráticos. A tabela 3 abaixo aborda mais a fundo essa questão quando traz dados acerca da autoria dos projetos de lei (PLs).

**Tabela 3 - Iniciativa dos Projetos de Lei**

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

**Fonte:** *site* do Congresso Nacional, banco de dados. Elaboração própria.

Os dados revelados na tabela 3 que podem complementar a tese do presente artigo de que existe um controle da agenda do Legislativo pelo Executivo são os referentes à iniciativa de proposição do projeto de lei (PL). Vê-se que a quantidade de PLs de iniciativa do Executivo

supera em muito as iniciativas do Legislativo e do Judiciário quanto às leis ordinárias. Simplesmente 79% dos projetos de lei que “aterrissaram” no Parlamento brasileiro entre os anos 1995 e 2002 foram de iniciativa do Executivo. A tabela 4 demonstra que a tendência continua a mesma, sendo as propostas de lei do Executivo mais numerosas, cerca de 51% contra 34% de iniciativa do próprio Legislativo.

Isso expressa, na compreensão desse trabalho, que existiu um controle da agenda do Legislativo brasileiro nos períodos analisados, o que pode apontar para um processo de inércia por parte do poder Legislativo, significando a ausência de debates mais aprofundados acerca de questões nacionais, ou seja, o Legislativo federal não tem desempenhado o seu papel principalmente político definido na Constituição brasileira.

#### 4.3 Agenda impositiva do Executivo: equilíbrio na relação Executivo-Legislativo?

A relação entre o Executivo e o Legislativo caracteriza-se pelo sistema presidencialista de coalizão em que as medidas provisórias são constituídas principal instrumento utilizado pelo poder Executivo para controlar a agenda política do País (OLIVEIRA, 2009). Este sobrestamento de pauta instituído pela EC 32/2001 e concebida para restringir a reedição de medidas provisórias, fortaleceu sobremaneira a capacidade do Executivo em controlar a agenda política do País. Como afirma Figueiredo e Limongi (1998, p. 85):

O 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 particulares. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

**Tabela 4** – Iniciativas dos projetos de lei entre 2004 e 2010

<b>Governo LULA (2003 – 2010)</b>					
<b>Período</b>	<b>Leis Ordinárias</b>	<b>Autor: Executivo</b>	<b>Autor: Legislativo</b>	<b>Autor: Judiciário</b>	<b>Outros</b>
<b>2004</b>	250	112	23	8	2
<b>2005</b>	176	113	58	3	-
<b>2006</b>	178	124	43	10	-
<b>2007</b>	197	141	54	3	-
<b>2008</b>	259	131	119	9	-
<b>2009</b>	289	118	146	21	-
<b>2010</b>	195	61	97	13	2
<b>Total</b>	<b>1544</b>	<b>800</b>	<b>540</b>	<b>67</b>	<b>4</b>

Fonte: *site* do Congresso Nacional, banco de dados legislativos.

Neste caso, analisando os arranjos institucionais, há certa transferência gradativa, com início no século XIX, na iniciativa de legislação para o Executivo, havendo, deste modo, uma concentração de poderes nas mãos dos chefes de governo, tomando controle maior na produção legislativa. O poder de agenda pode ser observado quando o Executivo controla o quê e quando será votado pelo poder Legislativo. Isto se configura em um dos principais fatores para a preponderância legislativa do Executivo. Segundo Figueiredo e Limongi (2001, p. 11):

[...] o Executivo se constitui no principal legislador *de Jure* [grifo do autor] e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda – o *timing* e o conteúdo – dos trabalhos legislativos.

Isto pode ser verificado através do poder de veto, este podendo ser total ou parcial. O veto parcial se torna mais poderoso, uma vez que o Presidente da República pode selecionar partes da legislação e assim deixar claras as suas preferências (OLIVEIRA, 2009). Portanto, há uma inquietude em relação à falta de limites de assuntos que podem ser alterados por medidas provisórias, instaurando-se, deste modo, uma sensação de desequilíbrio que, numericamente, não se sustenta.

## 5 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. Com a crescente exacerbação da competência legiferante do Executivo, no que tange à edição de medidas provisórias, até então só prevista constitucionalmente em casos excepcionais e de relevância e de 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. É necessário que o Legislativo assuma um papel mais proativo, mais propositivo e que debata os grandes temas nacionais.

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

A medida provisória admitida pelo constituinte originário de 1988 tem caráter de excepcionalidade, atribuindo 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, assim como não possui caráter permanente, como a lei.

Como já se apontou, as MPs 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 do Congresso, 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 legislativa do Parlamento brasileiro, o que pode indicar também que o Legislativo acaba por cancelar praticamente todas as MPs. A alteração do regime constitucional das medidas provisórias brasileiras, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, não sanou o *deficit* de legitimidade da MP, ainda persistente. O Executivo permanece dispoindo de meios de direção política que lhe garantem negociação favorecida de sua agenda e de suas escolhas políticas em face do Parlamento.

Ressalte-se que o instituto das medidas provisórias tem sido distorcido frente à necessidade do chefe do Executivo de governar, administrar, intervir com mais eficácia sem se subordinar à inércia do Legislativo. Percebe-se que a MP, antes e mesmo após a emenda 32/2001, 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. O que pode ser visto neste ato de limitação dos instrumentos de atuação do Executivo pelo Legislativo é que, mesmo o constituinte originário tendo 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.

Ademais, considera-se na presente pesquisa que é necessário investigar de forma sistêmica esse fenômeno da relação Executivo e Legislativo, pois um indicador que apresenta um diagnóstico mais apurado é o nível considerável de iniciativas de PLs por parte do Executivo e ausência do Legislativo nos debates importantes para a política nacional, ficando as decisões políticas para o Executivo e para o Judiciário, que assumem papéis que não são seus, acredita-se, por força do vácuo que acaba sendo ocupado pelo Executivo.

Nesse sentido, não se trata de um posicionamento político ou partidário, muito menos, esquerda ou direita, ou então governo ou oposição. O que se observa, de fato, é que, 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, principalmente quando se está num contexto de presidencialismo de coalizão, tendo o Executivo a maioria do Parlamento, certamente, a maior parte das MPs serão convertidas em lei e a maior parte das iniciativas de lei do Executivo serão aprovadas pelo Congresso. 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, ou seja, é preciso que o Legislativo possa utilizar melhor os mecanismos de controle, tanto no Legislativo e, excepcionalmente no Judiciário.

Assim, as perguntas feitas no início desse artigo foram as seguintes:

**1) Há controle da agenda política do legislativo pelo Executivo Federal?**

Sim. Tanto analisando-se por meio da expedição de MPs, como pelo viés da autoria dos projetos de lei, o Executivo domina as iniciativas.

**2) Existe, efetivamente, um excesso de emissão de MPs pelo Executivo?**

O que existe é uma grande quantidade e, até, uma banalização por parte do Executivo. Entretanto, comparativamente às outras espécies, no período analisado, a quantidade de MPs é inferior às demais. O que parece preocupante é uma baixa iniciativa legislativa por parte do Legislativo.

**3) Qual a relação dessas medidas com a Administração Pública?**

As MPs versam sobre matérias das mais diversas áreas do governo.

**4) O Poder Legislativo “abre mão” de sua função típica de legislar?**

Sim. Analisando os números, parece que há uma certa inércia do Legislativo, o que provoca a ocupação por meio de outros setores da república.

## Referências

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias: o poder quase absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados / Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2502/medidas\\_provisorias\\_abreu.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2502/medidas_provisorias_abreu.pdf)> Acesso em: 1 Jun. 2012.

ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA E FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN. **Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa**. Braga, Portugal: Verbo, 2001.

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. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo\\_Felipe\\_Penteado\\_Balera\\_\(Medida\\_Provisoria\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-14/RBDC-14-025-Artigo_Felipe_Penteado_Balera_(Medida_Provisoria).pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BARBOSA, Marília Costa. Revisão da teoria da separação dos poderes do estado. **Revista Científica da Faculdade Lourenço Filho**, v. 5, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.flf.edu.br/revista-flf.edu/volume05/v5mono4.pdf>> Acesso em: 24 Fev. 2014.

BARROS, Sérgio Resende de. **Medidas, provisórias?** Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-.contr>> Acesso em: 16 jan. 2012.

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

- CARVALHO, Kátia de. **Medidas provisórias no âmbito do Direito Comparado**. Brasília: Câmara dos Deputados/ Consultoria Legislativa, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/pdf/000596.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2012.
- CASTELO BRANCO, Alber Castelo. **A teoria da separação dos poderes na atual ordem constitucional**: atribuições, relações e perspectivas. 68 f. 2007. Monografia (Especialização em Direito Constitucional e Processual Constitucional) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.
- CHIESA, Clélio. **Medidas provisórias**: regime jurídico constitucional. 2. ed. rev. ampl. e atual. Curitiba: Juruá, 2002.
- COELHO, Silvia Regina dos Santos. **O excesso de medidas provisórias e o problema da autonomia e independência do Poder Legislativo**: impasses e dilemas. Brasília: UnB, 2007.
- DA ROS, Luciano da. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v.16, n.31, p. 143-160, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a11.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2011.
- DANTAS, Ivo. **Aspectos jurídicos das medidas provisórias**. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.
- FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MACHIAVELLI, Fernanda. **Medidas Provisórias**: Os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo. 150p, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.
- MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-52, dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 out. 2015.
- OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a relação Executivo x Legislativo**: uma visão do sobrestamento de pauta. 2009, 54 p. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4884>> Acesso em: 4 mar. 2014.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.
- PESSANHA, Charles. Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil 1964-1992. In: VILLAS BOAS, Gláucia; GONÇALVES, Marco Antônio. **O Brasil na virada do século**: o debate dos cientistas sociais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- SANTOS, B. P. **As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil**. 1991. Dissertação (Mestrado em Direito e Estado) – Departamento de Direito da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília.

Artigo recebido em: 07/07/2015

Artigo aceito para publicação em: 22/03/2016