



Revista Opinião Jurídica

ISSN: 1806-0420

ISSN: 2447-6641

Centro Universitário Christus

Vasconcelos, Fábio; Sganzerla, Rogerio; Cunha, Brenda; Amaral, Thiago Bottino do
MEDIDAS PROVISÓRIAS APÓS A EC 32/2001: UM
DIAGNÓSTICO JURÍDICO DA REGULAÇÃO SOCIAL NO BRASIL
Revista Opinião Jurídica, vol. 18, núm. 27, 2020, Janeiro-Abril, pp. 71-90
Centro Universitário Christus

DOI: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v18.i27.p71-90.2020>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=633874999001>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org

UNEM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

MEDIDAS PROVISÓRIAS APÓS A EC 32/2001: UM DIAGNÓSTICO JURÍDICO DA REGULAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

PRESIDENTIAL DECREES AFTER THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT 32/2001: A LEGAL DIAGNOSIS OF SOCIAL REGULATION IN BRAZIL

MEDIDAS PROVISIONALES DESPUÉS DE LA EC 32/2001: UN DIAGNÓSTICO JURÍDICO DE LA REGULACIÓN SOCIAL EN BRASIL

*Fábio Vasconcellos**

*Rogério Sganzerla***

*Brenda Cunha****

*Thiago Bottino do Amaral*****

1 Introdução. 2 Medidas provisórias e a EC nº 32/2001. 3 A regulação de políticas públicas via medidas provisórias. 4 A regulação de políticas sociais via medidas provisórias. 5 Como os governos alteraram políticas sociais via medidas provisórias?. 6 Conclusão. Referências.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo identificar diversos padrões existentes dentro do processo legislativo com a edição de Medidas Provisórias a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001 e os seus impactos dentro do ordenamento jurídico brasileiro. A análise se refere ao período posterior à edição da EC nº 32/2001, quando o Congresso Nacional procurou disciplinar o

* Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Atualmente é Coordenador Adjunto do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: <fabio.vasconcellos10@gmail.com>. <https://orcid.org/0000-0003-1823-7789>.

** Doutorando em Sociologia e Direito pela UFF. Mestre em Direito e Licenciado em Filosofia pela UNIRIO. Atualmente é Coordenador do projeto “Congresso em Números” da FGV Direito Rio. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: <rogeriosganzerla@gmail.com>. <https://orcid.org/0000-0001-8947-519X>.

*** Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Atualmente é pesquisadora do projeto “Congresso em Números” da FGV Direito Rio. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: <brenda-ratm@yahoo.com.br>. <https://orcid.org/0000-0002-1572-0196>.

**** Pós-doutor pela Columbia Law School. Doutor em Direito pela PUC-RIO. Professor Adjunto da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: <thiago.bottino@fgv.br>. <https://orcid.org/0000-0003-0557-5412>.



uso desse instrumento, sob o argumento de que o excesso de MPVs retirava prerrogativas do Legislativo. Partindo da metodologia adotada por Figueiredo e Limongi no período 1988-1995, verificamos que, após 2009, há um aumento na edição de Medidas Provisórias que tratavam de temas sociais. Até a EC nº 32/2001, elas representavam cerca de 19%. Após essa data, passou a representar 33%. As análises das MPVs da área social indicaram que os temas mais frequentes foram trabalho e emprego (9,35%), política energética (8,24%) e educação (8,02%). Além disso, os dados demonstram que as alterações únicas (cria, altera ou revoga) de trechos de leis apresentam frequência de 55%, enquanto mudanças múltiplas no ordenamento jurídico brasileiro chegam a 45%.

Palavras-chave: Congresso Nacional. Medidas Provisórias. Pesquisa. Regulação. Análise exploratória.

ABSTRACT

This study goal is to identify several existing standards within the legislative process with the publication of Provisional Measures from Constitutional Amendment No. 32/2001 and its impacts within the Brazilian legal system. The analysis refers to the period after the edition this Amendment, when the National Congress sought to discipline the use of this instrument, arguing that the excess of MPVs removed prerogatives from the Legislature. Based on the methodology adopted by Figueiredo and Limongi in the period 1988-1995, we find that after 2009, there was an increase in the edition of Provisional Measures dealing with social issues. Until the Amendment nº 32/2001, they represented around 19%. After that date, it came to represent 33%. The analyzes of the MPVs of the social area indicated the most frequent subjects work and employment (9.35%), energy policy (8.24%) and education (8.02%). In addition, data show that single modifications (create, alter or revoke) sections of laws present a frequency of 55%, while multiple modifications in the Brazilian legal system reach 45%.

Keywords: National Congresso. Provisional Measures. Research. Regulation. Exploratory analysis.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo identificar diversos patrones existentes dentro del proceso legislativo con la edición de Medidas Provisionales a partir de la Enmienda Constitucional nº 32/2001 y sus impactos dentro del ordenamiento jurídico brasileño. El análisis se refiere al período posterior a la edición de la EC nº 32/2001, cuando el Congreso Nacional procuró disciplinar el uso de este instrumento, bajo el argumento de que el exceso de MPVs retira prerrogativas del Legislativo. A partir de la metodología adoptada por Figueiredo y Limongi en el período 1988-1995, verificamos que después de 2009 hay un aumento en la edición de Medidas Provisionales que tratan temas sociales. Hasta la EC nº 32/2001, representaban alrededor del

19%. Depois de esta fecha, pasaron a representar el 33%. Los análisis de las MPVs del área social indicaron que los temas más frecuentes fueron trabajo y empleo (9,35%), política energética (8,24%) y educación (8,02%). Además, los datos demuestran que las alteraciones únicas (crear, alterar o revocar) de trechos de leyes presentan una frecuencia del 55%, mientras que los cambios múltiples en el ordenamiento jurídico brasileño alcanzan el 45%.

Palabras clave: Congreso Nacional. Medidas Provisionales. Investigación. Regulación. Análisis Exploratorio

1 INTRODUÇÃO

Na história das Medidas Provisórias (MPV¹) no Brasil, há um momento que poderíamos classificar como um freio de arrumação promovido pelo Congresso Nacional em 2001. Sob o argumento de que as excessivas reedições das MPVs retiravam atribuições do Legislativo, o Congresso Nacional aprovou, naquele ano, a Emenda Constitucional (EC) nº 32, que alterou substancialmente o artigo 62 da Constituição Federal de 1988, que trata das MPVs. A emenda vetou reedições indefinidas, ampliou os prazos de tramitação, estipulou o trancamento da pauta do Legislativo, caso a matéria não fosse votada a tempo, e definiu matérias sobre as quais os presidentes não poderiam legislar com esse instrumento.²

Esse cenário serviu de marco essencial para a investigação pretendida neste artigo. A partir da nova regulamentação trazida pela EC nº 32/2001, realizamos as seguintes perguntas: qual o impacto, no ordenamento jurídico, da edição de Medidas Provisórias pela Presidência da República? Quais são os tipos de modificações pretendidas por esse instrumento jurídico nos temas de cunho social?

O objetivo direto trazido com essa análise é identificar diversos padrões existentes dentro do processo legislativo com a edição de Medidas Provisórias e os seus impactos dentro do ordenamento jurídico. Essa análise exploratória é extremamente útil para os operadores do direito, os cientistas políticos e também os pesquisadores sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, pois os dados aqui trazidos refletem o poder de agenda no uso das MPVs, as consequências trazidas para o ordenamento jurídico brasileiro com o seu uso reiterado e também a possibilidade de compreender a visão e o foco dos governos brasileiros nos temas de preferência.

O recorte utilizado pela pesquisa em torno das Medidas Provisórias, da EC nº 32/2001 e do tema social no tocante à análise sobre as modificações no ordenamento jurídico justifica-se em razão da importância e do destaque dessas variáveis dentro do cenário político e jurídico

1 Utiliza-se a sigla MPV para designação das Medidas Provisórias em razão da metodologia adotada pela Câmara dos Deputados.

2 Pode-se incluir na lista, ainda, a decisão do então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, quando, em 2009, passou a adotar a interpretação de que MPVs não analisadas em até 45 dias poderiam trancar a pauta apenas sobre projetos de lei ordinária que tinham por objeto matéria passível de ser tratada via MPVs. Em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou, em Plenário, essa interpretação ao concluir o julgamento de um mandado de segurança que questionava tal interpretação.

brasileiro. Primeiramente, as altas taxas de aprovação das MPVs, na casa dos 85% após 2001,³ demonstram um Legislativo que busca cooperar com o Executivo, tal qual o registrado no período anterior à EC nº 32/2001, quando esses percentuais giraram em torno de 90%.⁴ A intensidade com que essas ações são postas em prática e a sua direção fornecem elementos para o debate relativo à regulação de políticas públicas com o uso de um instrumento, cuja finalidade seria a de dar agilidade ao Executivo. Esse instrumento detém uma característica única: é um ato exclusivo do presidente da República, com força de lei a partir do momento de sua edição pelo Executivo. Em outras palavras, justificada sob a ideia da relevância e urgência, seu uso implica a atuação do Executivo, que pode alterar de forma igualmente ágil a regulação de políticas de alcance geral.

As mudanças aprovadas na EC nº 32/2001 chamam atenção em dois pontos. Primeiro, o fim das reedições indefinidas criou incentivos para que o Executivo se empenhasse em negociações com o Congresso Nacional para ver aprovadas as suas novas MPVs. Essa interpretação precisa ser associada, evidentemente, ao dispositivo da Constituição Federal previsto no artigo 62, que orienta o Congresso Nacional a disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas das MPVs que não são transformadas em lei até 60 dias. Sem o empenho do Executivo, as matérias previstas nas Medidas Provisórias passariam, de certa forma, para o controle do Legislativo. O segundo ponto da EC que merece atenção se refere à lista de matérias sobre as quais os presidentes da República não poderiam mais legislar via Medida Provisória. Ao definir esses assuntos, o Congresso, conseqüentemente, acabou permitindo a regulação, via MPV, de diversos outros, como administração pública, economia ou políticas sociais. Desse modo, os presidentes continuaram editando MPVs relativas a essas áreas, sempre com o argumento de urgência e relevância, condições necessárias para utilizar esse instrumento, mas que nunca foram claramente reguladas ou regulamentadas pela legislação infraconstitucional.

Nesse sentido, replicamos a metodologia do estudo realizado por Figueiredo e Limongi (2001), que esquematizaram as Medidas Provisórias editadas no período 1988 a 1995, classificando-as em cinco áreas: econômicas, administração pública, sociais, políticas e homenagens. De acordo com o critério adotado pelos dois autores, as MPVs econômicas são todas aquelas referentes à moeda, aos salários, à tributação e à regulamentação de atividades econômicas em diferentes setores (industrial, comercial, financeiro etc.). As sociais se referem a programas sociais *stricto sensu* de saúde, previdência, habitação, trabalho etc., como também a uma gama mais ampla de atividades sociais, relativas a meio ambiente, à justiça, a direitos civis, entre outras.⁵

Neste artigo, analisamos 816 Medidas Provisórias editadas pela Presidência da República, entre 11/09/2001 e 31/12/2017, a partir dessa metodologia de classificação resumida acima, a

3 Fonte: Congresso em Números – Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) – FGV Direito Rio. Para mais informações Congresso em Números - A produção Legislativa do Brasil de 1988 a 2017 (CERDEIRA *et al.*, 2018).

4 Ver Figueiredo e Limongi (2001) sobre as taxas de aprovação das MPVs entre 1988 e 1995.

5 Como lembram Figueiredo e Limongi (2001, p. 45), “a definição do conteúdo das MPs baseou-se na sua ementa das leis. Considera, portanto, apenas seu aspecto principal. Ao longo do tempo, os textos das MPs não só se tornaram maiores, como passaram a incluir parágrafos referentes a diferentes assuntos.”

fim de identificar os tipos de modificações realizadas pelas MPVs da área social. Primeiramente, é importante ressaltar que o termo “dispositivo” se refere a cada uma das partes integrantes de um artigo (*caput*, parágrafos, incisos e alíneas). Cada um deles é contado de forma única em quantidade. Já “modificação” se refere à criação, à alteração ou à revogação de dispositivos no ordenamento jurídico brasileiro. Como “criação” estão os dispositivos que foram incluídos sem prévia existência no ordenamento jurídico. Como “alteração” estão aqueles que modificam apenas o texto original ou incluído pela Medida Provisória sem resultar em acréscimo, supressão ou revogação de qualquer dispositivo. Por fim, “revogação” são aqueles dispositivos retirados ou excluídos do ordenamento jurídico com a edição da MPV. Logo, ao analisar os dispositivos modificados no ordenamento jurídico com a edição de Medidas Provisórias, pretendemos identificar as implicações dessa regulação.

Assim, dividimos a análise da seguinte forma. Na primeira seção, apresentamos um breve histórico sobre a inclusão das MPVs nas Constituições do Brasil, seguida de uma revisão teórica sobre como o seu uso tem sido interpretado à luz da hipótese da delegação de poder por parte do Legislativo. Essa questão é de suma importância para entendermos as altas taxas de aprovação das Medidas Provisória e, conseqüentemente, problematizarmos os temas e os tipos de modificações realizadas no ordenamento jurídico sobre os quais os congressistas não têm se negado a aprovar via MPVs. Na sequência, apresentamos as alterações feitas pela Emenda Constitucional 32/2001. Na terceira seção, temos a análise dos dados sobre o uso de MPVs desde 2001. Primeiramente, discute-se a série histórica das Medidas Provisórias editadas considerando as áreas social, econômica e administrativa. Na mesma seção, especificaremos a atenção para a análise dos temas da área social tratado pelas MPVs, além de discutir mais detalhadamente a direção das modificações promovidas pelos presidentes, ou seja, se foram no sentido de alterar, criar ou revogar o ordenamento jurídico vigente.

2 MEDIDAS PROVISÓRIAS E A EC Nº 32/2001

As Medidas Provisórias (MPV) são inspiradas nos decretos-leis presidenciais que vigoraram no Brasil durante o Regime Militar. Esse instrumento de uso exclusivo do Executivo aparece pela primeira vez na Constituição de 1937, dando amplos poderes ao presidente da República para editar e promulgar leis. A Constituição de 1946, no entanto, extinguiu esse instrumento. O Ato Institucional nº 2 de 1965, já durante o Regime Militar, estabeleceu, contudo, que o presidente da República poderia recorrer a esse mecanismo, mas restrito à matéria de segurança nacional. Posteriormente, novos atos ampliaram o escopo de matérias dos decretos-leis até ele ser incorporado à Constituição de 1967.

Com a Constituição de 1969⁶, manteve-se o instrumento e foram definidas as matérias

6 Há um intenso debate em torno da Emenda nº 1, outorgada em 17 de outubro de 1969. Politicamente, o Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, já previa, no seu art. 4º, que a eleição do Presidente e Vice-Presidente seria feita pelos membros do Congresso Nacional, de forma indireta. Nesses termos, ao se sobrepor substancialmente à Constituição de 1967, tornou-se uma nova Constituição, adaptando em si os vários atos institucionais e complementares. Contudo, no meio jurídico, não se figura esse consenso de uma Constituição autônoma, tendo

que poderiam ser legisladas: segurança nacional, finanças públicas (inclusive normas tributárias), criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Em 1982, a EC nº 22 alterou a redação do §1º do art. 55, vetando o Congresso Nacional emendar o decreto-lei, permitindo somente aprová-lo ou rejeitá-lo dentro do prazo de 60 dias.

Na Constituição de 1988, os decretos-leis se transformaram em Medidas Provisórias, sob o argumento de que o Poder Executivo deveria ter um mecanismo legal capaz de dar agilidade ao governo. Pelo texto constitucional, permanece o requisito de “urgência” para a edição das MPVs, alterando somente o antigo “interesse público relevante” para “relevância”. Ainda assim, não há qualquer tipo de regulação ou regulamentação dos termos pela legislação infraconstitucional.

Para Santos e Almeida (2011, p. 81-82), as MPVs apresentam características singulares que dão ao Executivo vantagem estratégica para a sua adoção. Entre essas características, destacam-se: a) possuir força de lei, “o que confere ao Executivo o poder de alterar unilateralmente o *status quo* legal, embora de forma temporária”; b) “vedar emendas parlamentares, o que permite ao Executivo aprovar medidas mais próximas de sua preferência e no limite da tolerância de uma maioria dos congressistas (em comparação ao *status quo ante*)” e c) “os efeitos gerados pela MPV terem de ser ‘disciplinados’ pelos congressistas quando o seu texto original não é aprovado integralmente”.

Até a edição da EC nº 32 de 2001, a possibilidade de reedição das MPVs que não fossem analisadas dentro do prazo pelo Congresso era vista como mais uma vantagem para o presidente, que não precisava investir esforços para mobilizar a sua base. As sucessivas e costumeiras reedições acabavam, na prática, por dar aos textos um caráter de lei permanente. Na visão de Amorim Neto e Tafner (2002), a prática da reedição era uma forma não institucional de supervisão e controle praticada pelo Congresso, uma vez que seus ajustes só ocorreriam *ex post*, ou seja, quando os impactos de uma MPV fossem contra os interesses do Legislativo, as reedições permitiam a introdução de alterações para adequá-la.

No entanto, em 2001, como já mencionado, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 32, alterando substancialmente o artigo 62 da Constituição Federal de 1988, que trata das Medidas Provisórias. As mudanças tiveram como foco central reduzir o grau de discricionariedade da edição de MPVs por parte do presidente. Entre os pontos alterados em 2001, destacam-se:

- a) vedação de edição de Medidas Provisórias sobre algumas matérias;
- b) limitação do número de reedições para apenas uma vez;
- c) criação da Comissão Mista para que o Congresso Nacional se manifestasse previamente sobre os pressupostos constitucionais de urgência e relevância e, principalmente;
- d) a suspensão da pauta das Casas Legislativas após 45 dias da edição de medida provisória, caso ela não seja apreciada pelo Congresso.

em vista que não houve uma revogação formal da Carta de 1967, e a própria Emenda nº 1 afirma, no seu art. 1º, que “A Constituição de 24 de janeiro de 1967 passa a vigorar com a seguinte redação”. Independente disso, para fins metodológicos e simplificação da análise, será considerada que a Emenda nº 1 de 1969 é uma Constituição para fim de comparação com as Constituições de 1946, 1967 e 1988. Tal afirmação não significa uma associação a qualquer corrente de pensamento, mas somente uma posição para fins organizacionais e estruturais da pesquisa.

Com a EC 32/2001, o Congresso buscou claramente ampliar a sua participação na apreciação das MPVs. Primeiro ao reduzir as reedições, segundo ao ampliar o prazo para que os congressistas pudessem avaliar as Medidas Provisórias. Outro indicativo do interesse do Congresso em limitar a discricionariedade do uso desse instrumento pode ser observado na lista de matérias sobre a qual o presidente da República não poderia legislar.

Art. 62, § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal ou processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (BRASIL, 2001, *on-line*).

Como se observa, a EC nº 32/2001 representou, em certo sentido, um ponto de inflexão promovido pelo Congresso Nacional em relação à aplicação das MPVs, com impacto sobre o volume de Medidas Provisórias editadas pelo Executivo após 2001 (ALMEIDA, 2011). Se, por um lado, o Congresso disciplinou o uso desse instrumento, ampliando, inclusive, as matérias que não poderiam ser legisladas via MPVs, por outro, manteve elevadas as suas taxas de aprovação, sugerindo que essa EC possa ser vista mais como um freio de arrumação do que uma mudança de comportamento do Legislativo em relação às MPVs.

Chama atenção, por exemplo, o amplo leque de matérias sobre o qual o chefe do Executivo poderia continuar legislando a partir de Medidas Provisórias. Não poderia ser diferente. Se ampliasse consideravelmente as matérias que não poderiam ser legisladas via MPVs, o Congresso, na prática, inviabilizaria a aplicação desse instrumento, contrariando a justificativa que orientou a sua inclusão na Constituição de 1988, qual seja, a possibilidade de o presidente da República ter um mecanismo capaz de dar agilidade à agenda do Executivo. Portanto, nem mesmo a lista de matérias impeditivas incluídas na EC 32/2001 poderia ser considerada de fato uma limitação à ação do Executivo, isso porque, “desde a promulgação da Constituição e até a reforma, foram raras as medidas editadas sobre alguma das quatro matérias objeto de restrição.” (ALMEIDA, 2011, p. 6).

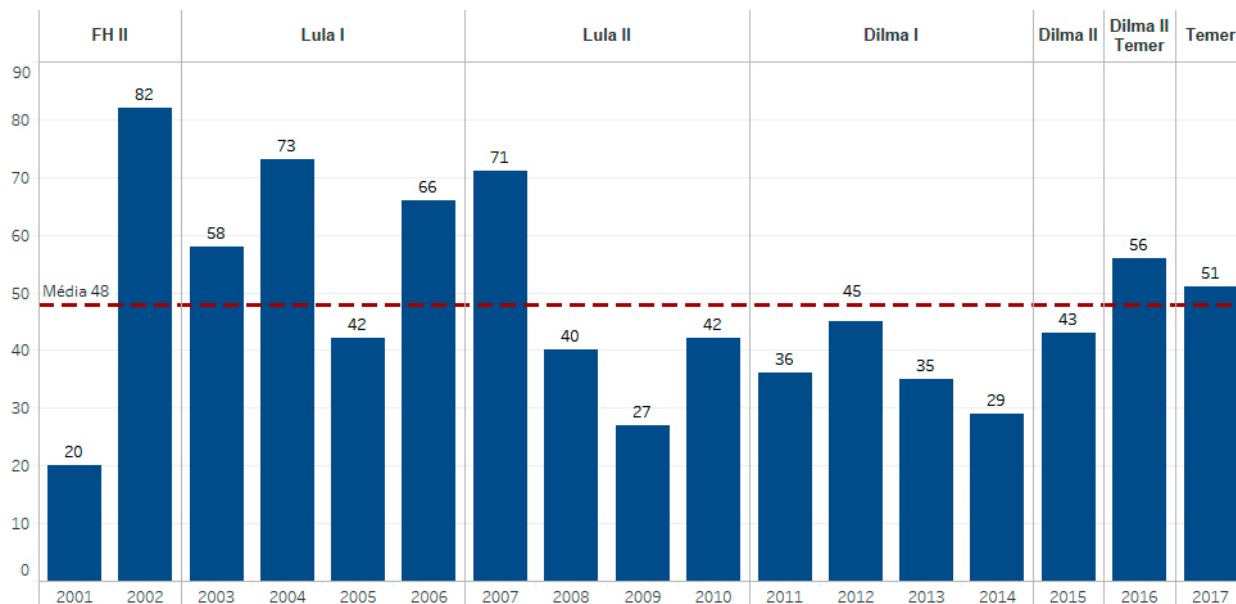
3 A REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIA MEDIDAS PROVISÓRIAS

Até aqui, procuramos apresentar e discutir os aspectos teóricos sobre a inclusão das Medidas Provisórias na Constituição Federal de 1988, bem como o movimento promovido pelo Congresso com a Emenda Constitucional nº 32/2001.

Posto isto, é preciso destrinchar essas modificações realizadas com a edição de Medidas Provisórias pela Presidência da República durante os anos. Há aspectos de natureza jurídica pouco discutidos que merecem uma maior atenção em função dos requisitos legais do rito das Medidas Provisórias. Como já observado, trata-se de um instrumento de uso exclusivo

do Executivo que cria uma nova norma no momento da sua publicação, antes, portanto, do debate e da deliberação do Congresso Nacional.

Gráfico 1- Série do total de Medidas Provisórias editadas por ano entre 2001-2017



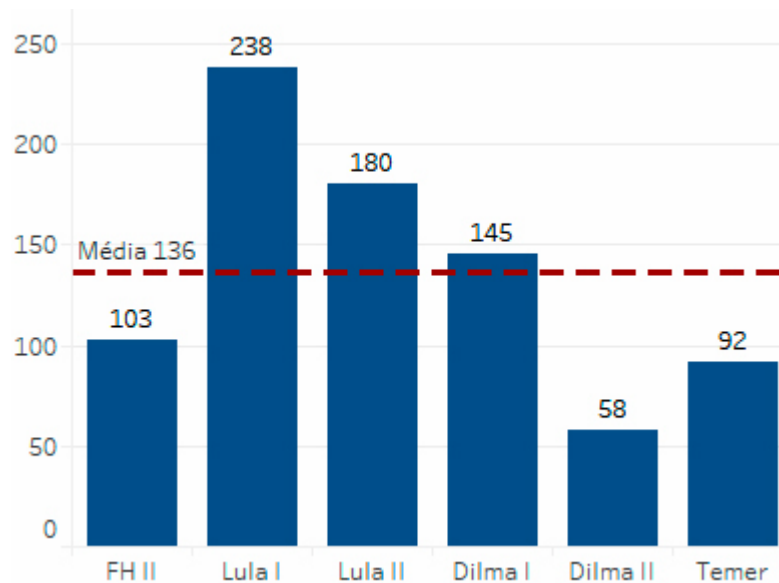
Fonte: FGV Direito Rio, Congresso em Números (2018).

Com os dados da série histórica de MPVs editadas após a EC 32/2001, podemos dizer que temos três momentos distintos: 2001-2007, 2008-2015 e 2016-2017. No primeiro período, a média de edições foi de 59 por ano. No segundo momento (2008-2015), caiu para 37 e volta a subir entre 2016-2017, com uma média de 47 edições por ano. Os três momentos sugerem que, logo após a EC nº 32/2001, os governos mantiveram o ritmo elevado de edições de MPVs, ignorando, de certo modo, as mudanças aprovadas pelo Congresso no sentido de disciplinar o uso desse instrumento.

Na verdade, essa EC acabou com a possibilidade de reedição de MPVs, o que levou o Executivo a enviar para o Congresso novas Medidas Provisórias. O ritmo de MPVs editadas só caiu em 2007, quase sete anos depois de o Congresso Nacional aprovar as restrições ao uso desse instrumento. Depois de 2007, o governo alterou substancialmente o ritmo, mantendo a edição de MPVs em relativa baixa até 2016, momento em que volta a se utilizar fortemente desse instrumento. Os dados de crescimento do total de MPVs logo após a Emenda, contudo, foram influenciados em função do crescimento de MPVs para abertura de crédito extraordinário ao orçamento.⁷

⁷ Ver Almeida (2011).

Gráfico 2 - Medidas Provisórias editadas por governo 2001-2017



Fonte: FGV Direito Rio, Congresso em Números (2018).

A comparação do total de MPVs editadas por governo demonstra que os governos Lula I e Lula II concentram o maior número de edição (238 e 180), com média mensal de até cinco Medidas Provisórias. Vale lembrar que o período do primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003-2006) coincide com o momento seguinte à aprovação, pelo Congresso, da EC 32/2001. O governo Dilma I, por sua vez, registra um número total de 145 MPVs. No segundo mandato, de 1º/2015 a 12/5/2016, a ex-presidente editou 58 Medidas Provisórias. Entre maio de 2016 e dezembro de 2017, o governo Michel Temer editou 92 MPVs, em um período de pouco mais de um ano e quatro meses.

Contudo, as séries apresentadas com os totais de MPVs são uma informação incompleta para o nosso propósito, porque nada dizem sobre qual área os governos legislaram a partir desse instrumento. Nesse sentido, utilizamos um estudo realizado por Figueiredo e Limongi (2001) que esquematizaram as Medidas Provisórias editadas no período 1988 a 1995, classificando-as em cinco áreas: econômicas, administração pública, sociais, políticas e homenagens.

Pelo critério adotado pelos dois autores, as MPVs econômicas são todas aquelas referentes à moeda, aos salários, à tributação e à regulamentação de atividades econômicas em diferentes setores (industrial, comercial, financeiro etc.). As sociais se referem a programas sociais *stricto sensu*, de saúde, previdência, habitação, trabalho etc., como também a uma gama mais ampla de atividades sociais, relativas a meio ambiente, à justiça, a direitos civis, entre outras.⁸

Entre as MPVs classificadas como econômicas, encontramos diversos temas. O governo legislou via Medidas Provisórias, por exemplo, sobre abertura de crédito para ministérios e

8 Como lembram Figueiredo e Limongi (2001, p. 45), “a definição do conteúdo das MPs baseou-se na sua ementa das leis. Considera, portanto, apenas seu aspecto principal. Ao longo do tempo, os textos das MPs não só se tornaram maiores, como passaram a incluir parágrafos referentes a diferentes assuntos.”

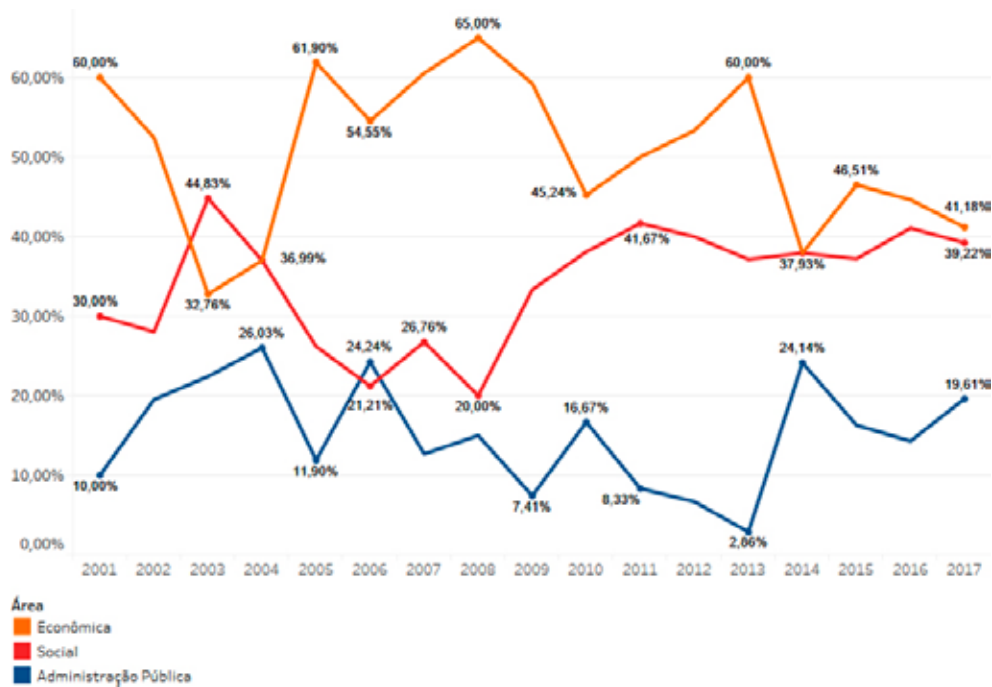
órgãos do Estado, mas também sobre questões tributárias, como a tributação dos planos de benefícios de caráter previdenciário (MPV 25/2002) ou ainda sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (MPV 70/2002). É possível encontrar ainda mudanças no parcelamento de débitos de contribuição previdenciária de estados e municípios (MPV 589/2012).

A elasticidade com que o governo utiliza as Medidas Provisórias para legislar é tanta que também encontramos casos, como o da MPV 351/2008, que criou o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura, ou da MPV 497/2010, que promoveu desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas, instituindo o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol.

Entre as classificadas como da área social, encontramos casos, como a MPV 5/2001 que tratou da instituição de feriados no Brasil, assim como a MPV 147/2003 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, ou ainda a que instaurou o Programa Mais Médicos (MPV 621/2013) e também a que criou o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (MPV a 671/2015). Logo, como é possível observar, os governos, no período de 2001 a 2017, apresentam um amplo leque de assuntos no qual decidiram legislar via Medidas Provisórias, evitando enviar proposições que levariam mais tempo de tramitação no Congresso.

Figueiredo e Limongi (2001) identificaram que, entre as MPVs editadas entre 1988 e 1995, 53% tratavam da área econômica, 27% de assuntos administrativos e 19% da área social. Essas três áreas representavam 99,3% de todas as MPVs, e política e homenagens registraram baixa frequência (0,7%). Com o uso dos mesmos critérios de classificação, identificamos, no período pós EC nº 32/2001, ou seja, 2001-2017, cerca de 49% de MPVs relativas à área econômica, seguidas da social com 33,37% e administração pública com 16,44%.

Gráfico 3 - Medidas Provisórias editadas segundo a área temática 2001-2017



Fonte: FGV Direito Rio, Congresso em Números (2018).

É possível observar que a área econômica, percentualmente, não alterou muito sua representação, passando de 53%, na pesquisa de Limongi e Figueiredo (2001), para 49%, porém, na área social e na administração pública, nota-se que houve uma inflexão. Na pesquisa 1988-1995, sociais representavam 19%, enquanto, entre 2001-2017, registram 33%, e as Medidas Provisórias da área de administração pública representavam 27% e agora são 16%.

Notamos que, na série após a EC nº 32/2001, a participação das MPVs da área econômica domina a maior parte do tempo entre 2001-2017. A única exceção é o primeiro e o segundo ano do governo Lula I, quando elas tratam mais das sociais. É importante ressaltar que, em certa medida, o uso de uma MPV sobre uma área econômica pode influenciar a edição de outra MPV da área social ou administrativa, em especial, quando o governo se encontra diante de uma crise econômica e precisa mexer na estrutura dos seus gastos.

Pelo gráfico 3, nota-se que a edição de MPVs da área social passa a ser maior a partir de 2009, saltando de 20%, registrado em 2008, para a casa dos 33% no ano seguinte. Essa tendência de alta é mantida com a aproximação dessa área da econômica. É importante observar que a inflexão da participação de Medidas Provisórias do social se dá no momento seguinte à crise financeira mundial, iniciada no fim de 2008, e que iria se acentuar no país nos anos seguintes. Essa leitura, contudo, não é linear. Em 2010, quando o PIB do país cresceu acima dos 7%, as MPVs da área social mantiveram o ritmo de participação acima dos 30%.

4 A REGULAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS VIA MEDIDAS PROVISÓRIAS

No intuito de investigarmos o tipo de regulação feita pelas Medidas Provisórias por meio de políticas sociais, iniciaremos um estudo mais aprofundado sobre as MPVs da área social, tendo em vista o comportamento observado de aumento considerável em relação à pesquisa anterior 1988-1995, em razão da crescente importância observada pela pesquisa de regulação nessa área.

Conforme podemos observar na Tabela 1 abaixo, as MPVs da área econômica apresentam uma soma maior de temas em relação à Social e à da Administração Pública, e isso ocorre porque as MPVs econômicas estão em maior número na base. Em função disso, na tentativa de entender até que ponto uma mesma Medida Provisória está abrangendo um ou mais temas, calculamos uma média que indica quantos temas estão presentes em cada MPV. Nota-se que a área social apresenta uma maior média de subtemas tratados em uma única MPV.

Tabela 1 - Temas tratados nas Medidas Provisórias

Tema	Medidas Provisórias	Temas	Média de temas por MPV
Econômico	407	547	1,34
Social	275	449	1,63
Administração Pública	134	158	1,18

Fonte: FGV Direito Rio, Congresso em Números (2018).

A exposição a seguir terá como base dois pontos principais de análise:

- classificar e quantificar os temas da área social sobre os quais o Poder Executivo buscou legislar e;
- observar o tipo de modificação pretendida dentro do ordenamento brasileiro (criação, alteração ou revogação de uma norma jurídica).

No tocante ao primeiro ponto de estudo, inicialmente, vale observar que cada MPV pode legislar em mais de um tema.⁹ Enquanto as áreas (econômica, social e administração pública) eram classificadas segundo um critério excludente (cada MPV poderia fazer parte apenas de uma categoria), os temas faziam parte de uma classificação paralela na qual cada Medida Provisória podia conter um ou mais temas, mas que não fossem repetidos dentro da mesma MPV. Isso significa que a soma dos temas apresenta totais maiores que a contagem distinta de Medidas Provisórias, pois, em vários casos, uma mesma MPV possui dois ou mais

⁹ No momento de sua edição, a MPV é classificada pelo Congresso Nacional em razão dos temas sobre os quais legisla. Dessa forma, é possível identificar, em uma coluna específica na base de dados da Câmara dos Deputados, os subtemas relativos àquela MPV, ou seja, todas as áreas que são afetadas pelas normas criadas pela Medida Provisória. Diferente dos Projetos de Lei (PL), cuja tarefa é da Câmara dos Deputados, as Medidas Provisórias são classificadas pela Secretaria Geral da Mesa Diretora do Congresso Nacional, que, por meio de uma leitura da ementa (já enviada pela Presidência da República) e do corpo do texto, identificam essas proposições em temas, retiradas de uma lista de “assuntos” do Senado Federal (Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>, aba “Pesquisa Avançada”, Lista “Assunto”).

temas relacionados, mas o mesmo tema não aparecerá repetido dentro de uma MPV. Por exemplo, a MPV 411/2007, editada durante o governo Lula II, altera, cria e exclui artigos e parágrafos sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens e está classificada nos temas de Direitos Humanos, Educação e Trabalho e Emprego.

Esse dado, quando desagregado, permite identificar a frequência dos temas da área social editados via MPVs desde 2001. Dessa forma, de um total de 275 MPVs sociais, identificamos 30 temas. A soma dela, em todas as MPVs, chegou a 449 (únicos e repetidos). Pelos dados, foram três os temas mais citados: trabalho e emprego (9,35%), política energética (8,24%) e educação (8,02%).

Tabela 2 - Quantidade de temas nas Medidas Provisórias da área Social

	Quantidade	% do total
Trabalho e Emprego	42	9,35%
Política Energética	37	8,24%
Educação	36	8,02%
Direitos Humanos	30	6,68%
Previdência e Assistência Social	30	6,68%
TOP 10 Administração Pública	25	5,57%
Tributação	23	5,12%
Desv. Urbano e Trânsito	20	4,45%
Segurança Pública	19	4,23%
Desv. Regional	19	4,23%
Total	281	62,58%

Fonte: FGV Direito Rio, Congresso em Números (2018).

Nota-se que os 10 temas que mais apareceram no período 2001-2017 somam 62,58% do total, representando 217 Medidas Provisórias, 78,62% do total. Além disso, a frequência de cada tema também indica o número de MPVs classificadas sobre ele. Tomando a Política Energética como exemplo, apesar de significar 8,24% do total de temas, ela está presente em 37 Medidas Provisórias, que representam 13,41% do total.

Porém, esse comportamento não se replica de forma homogênea dentro dos governos, especialmente a partir dos anos 2010. A partir do governo Temer, dois subtemas ganham importância dentro daqueles que mais estão presentes nas MPVs sociais: agricultura, pecuária e pesca e política fundiária. Ambos nem sequer aparecem na lista dos 10 subtemas mais tratados nas MPVs dos governos Lula I e II. Nos governos Dilma I e II, verifica-se a presença do primeiro subtema, ainda assim com baixa frequência.

Tabela 3 - Distribuição das 10 subáreas mais tratadas nas MPVs entre 2001-2017, segundo os governos

	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Total geral
TOP 10							
Trabalho e Emprego	11,8%	13,6%	9,5%	5,4%	13,5%	5,8%	9,4%
Política Energética	20,6%	7,8%	3,2%	9,9%	10,8%	5,8%	8,2%
Educação	5,9%	9,7%	3,2%	11,7%	5,4%	8,7%	8,0%
Direitos Humanos	8,8%	7,8%	7,4%	9,0%	2,7%	1,4%	6,7%
Previdência e Assistência Social	2,9%	9,7%	9,5%	4,5%	2,7%	5,8%	6,7%
Tributação		3,9%	4,2%	7,2%	10,8%	4,3%	5,1%
Administração Pública		3,9%	7,4%	8,1%	5,4%	4,3%	5,6%
Segurança Pública	5,9%	3,9%	7,4%	1,8%	2,7%	4,3%	4,2%
Desv. Urbano e Trânsito		6,8%	4,2%	3,6%	8,1%	2,9%	4,5%
Desv. Regional		3,9%	5,3%	5,4%	2,7%	4,3%	4,2%
Total	55,9%	70,9%	61,1%	66,7%	64,9%	47,8%	62,6%
Outros							
Saúde	8,8%	4,9%	3,2%	4,5%	5,4%		4,0%
Viação e Transportes	5,9%	3,9%	4,2%	3,6%	2,7%	4,3%	4,0%
Desporto e Lazer	5,9%	3,9%	4,2%	0,9%	8,1%	1,4%	3,3%
Política Fundiária	5,9%	3,9%	4,2%	0,9%		8,7%	3,8%
Meio Ambiente	2,9%	1,9%	3,2%	2,7%	5,4%	4,3%	3,1%
Finanças e Orçamento		1,0%	1,1%	3,6%		13,0%	3,3%
Direito Civil e Processual Civil	8,8%	1,9%	1,1%		2,7%	1,4%	1,8%
Agricultura, Pecuária e Pesca			1,1%	4,5%	2,7%	5,8%	2,4%
Relações Internacionais	2,9%	2,9%	5,3%	0,9%			2,2%
Comunicações	2,9%	1,0%	1,1%	1,8%		4,3%	1,8%
Arte e Cultura			3,2%	1,8%	2,7%	1,4%	1,6%
Ciência e Tecnologia		1,9%	2,1%	1,8%			1,3%
Sistema Financeiro			1,1%	1,8%	2,7%		0,9%
Direito e Defesa do Consumidor				1,8%		2,9%	0,9%
Defesa e Segurança Nacional			1,1%	1,8%		1,4%	0,9%
Indústria e Comércio			1,1%			2,9%	0,7%
Organização Administrativa do Estado		1,0%	1,1%	0,9%			0,7%
Turismo					2,7%		0,2%
Desenvolvimento Urbano			1,1%				0,2%
Economia		1,0%					0,2%
Total	44,1%	29,1%	38,9%	33,3%	35,1%	52,2%	37,4%
Total geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Legenda: % do total de temas por Governo vs. Top 10 e temas. A cor mostra % do total de temas. As marcas são rotuladas por % do total de temas.

Fonte: FGV Direito Rio, Congresso em Números (2018).

Por outro lado, os subtemas de direitos humanos e desporto e lazer, até então presentes com alta representação nos governos Lula I e II e Dilma I e II, não aparecem na lista dos 10 subtemas mais mencionados no governo Temer. Para efeito de comparação, listamos, no Gráfico 5, os 10 subtemas gerais com maior frequência, mas controlando por governo. Dessa forma, é possível verificar a frequência relativa com que os presidentes recorreram às MPVs que tratavam dos temas mais mencionados nas Medidas Provisórias.

Nota-se, na tabela acima, entre os Top 10 de temas, que o segundo mandato do presidente Fernando Henrique foi o que mais recorreu a MPVs que tratavam de política energética e trabalho e emprego, enquanto o governo Lula I alterou mais normas de trabalho e emprego, seguido de previdência e assistência social, educação, política energética e direitos humanos. Em seu segundo mandato, o ex-presidente Lula editou mais MPVs que tratavam de temas como trabalho e emprego e previdência e assistência social. Já a ex-presidente Dilma Rousseff, no seu primeiro governo, editou mais nos temas de educação, política energética, direitos humanos e tributação, padrão parcialmente diferente daquele adotado em seu segundo governo, no qual a educação e os direitos humanos perderam bastante importância, dando prioridade aos temas de tributação e trabalho e emprego. Por fim, o governo Michel Temer editou mais MPVs sobre educação.

Observase que, desde FHC II, os 10 temas mais representativos estavam acima dos 50% do total. Com o governo de Michel Temer, eles nem sequer chegam à metade do total (47,8%). Desse conjunto, até então, prioritário, nota-se que política energética e trabalho e emprego perderam um pouco o foco

que tinham historicamente, assim como a tributação, que vinha ganhando a cada governo mais espaço no número de edições. Como mudança significativa, percebe-se que os direitos humanos, até então, acima dos 7%, responderam por apenas 1,4% no governo Temer. Ao que parece, o foco deu lugar àqueles temas antes fora desse conjunto 10+. Observa-se que há três temas que nunca tinham sido prioritários pelos governos anteriores: política fundiária, finanças e orçamento e agricultura, pecuária e pesca. Além disso, há um tema que nem sequer apareceu em uma MPV editada pelo governo (saúde).

5 COMO OS GOVERNOS ALTERARAM POLÍTICAS SOCIAIS VIA MEDIDAS PROVISÓRIAS?

A segunda análise sobre a edição de Medidas Provisórias no período 2001-2017 referente à área social leva em consideração o tipo de modificação pretendida dentro do ordenamento brasileiro (criação, alteração ou revogação de uma norma jurídica).¹⁰

Os governos que utilizam Medidas Provisórias para regular políticas sociais podem agir basicamente de três maneiras: incluindo, excluindo ou alterando trechos de leis que tratam de uma ou mais temas. Esse estudo busca apenas averiguar a forma como essa modificação foi realizada, e não seu conteúdo. Assim, é possível que uma MPV tenha criado e/ou alterado determinada norma jurídica, mas restringindo direitos e benefícios. O objetivo, nesta análise, é identificar de que forma os governos se utilizam desse instrumento para regular o ordenamento jurídico, especialmente, na área social.

Novamente, como já mencionado, assim como os temas presentes em uma MPV foram desmembrados, de maneira a permitir a contagem de frequência, a ação promovida pelos presidentes seguiu o mesmo método. Desse modo, foi possível identificar a quantidade e o tipo de modificações em razão dos governos e dos temas.

Pelos dados expressos, na tabela abaixo, podemos observar que o ato de alterar (26%) e criar (27%) normas foi mais frequente no período 2001-2017. A alteração mais direta, no caso, a simples revogação de trechos, artigos e parágrafos no ordenamento jurídico, apresentou baixa frequência, com apenas 2% de casos.

Tabela 4 - Tipo de modificação no ordenamento jurídico realizada pelas Medidas Provisórias da área social 2001-2017

Cria	120	26,73%
Altera	118	26,28%
Altera/Cria/Revoga	73	16,26%
Altera/Cria	64	14,25%
Altera/Revoga	49	10,91%
Cria/Revoga	17	3,79%
Revoga	8	1,78%
Total geral	449	100,00%

Fonte: FGV Direito Rio, Congresso em Números (2018).

10 Foi classificada como “criação” toda pretensão de acrescentar um artigo, parágrafo, inciso ou alínea ao ordenamento sem qualquer tipo anterior de regulação. Já “alteração” foi classificada como qualquer pretensão de modificação do ordenamento jurídico brasileiro atualmente em vigor que importasse na substituição da redação atual por uma nova. Por fim, a classificação “revogação” foi utilizada quando a Medida Provisória enunciava de forma explícita a derrogação de alguma lei, artigo, parágrafo, inciso ou alínea vigente.

Pela tabela acima, podemos dizer que o impacto das mudanças promovidas pelos presidentes da República, com a cooperação do Legislativo, no âmbito das normas que regulam políticas sociais, foi mais no sentido de alterar e incluir novos trechos do que de parcialmente ou simplesmente revogá-los, denotando um interesse em adaptar a legislação em vigor. Esse tipo de ação não significa uma avaliação qualitativa dos impactos das MPVs sobre as políticas sociais, uma vez que uma alteração pode produzir efeitos mais consistentes, em alguns casos, do que uma simples inclusão ou revogação.

Entre as mapeadas, encontramos, por exemplo, a MPV 642/2014, classificada na categoria “revogação” e com conexão com três temas: educação, segurança pública e finanças e orçamento. O texto da MPV tratou da abertura de crédito extraordinário para o “Ministério da Defesa e de Operações Oficiais no valor de R\$ 5,1 bilhões”. Entre as MPVs classificadas como “alteração”, ou seja, que mudam norma jurídica em vigor que trata de políticas sociais, encontramos a MPV 525/2011. Classificada com os temas administração pública, educação e trabalho e emprego, a Medida Provisória alterou a Lei 8.745/1993 sobre contratação temporária de professores.

Ainda pelos dados dessa tabela, podemos verificar que, para além de mudanças únicas, no caso, criar, revogar ou alterar o ordenamento jurídico, o Executivo adota também modificações múltiplas. A reclassificação das categorias em “alteração única” e “alteração múltipla”, no caso, com mais de um tipo de mudança, ajuda a termos uma visão mais ampla de como presidentes da República recorrem a um instrumento exclusivo para alterar o ordenamento jurídico com uma ênfase em mudanças singulares ou com o uso das MPVs para promover várias mudanças simultaneamente.

Esse é um dado que merece ser problematizado à luz do seu impacto na produção de políticas sociais. Por ora, contudo, a nossa análise considera apenas os temas e a amplitude das alterações segundo suas frequências e direção. Pelos dados, cerca de 54,8% das mudanças propostas pelas MPVs da área social propunham apenas um tipo de modificação, enquanto outros 45% pretendiam modificar o ordenamento de forma múltipla.

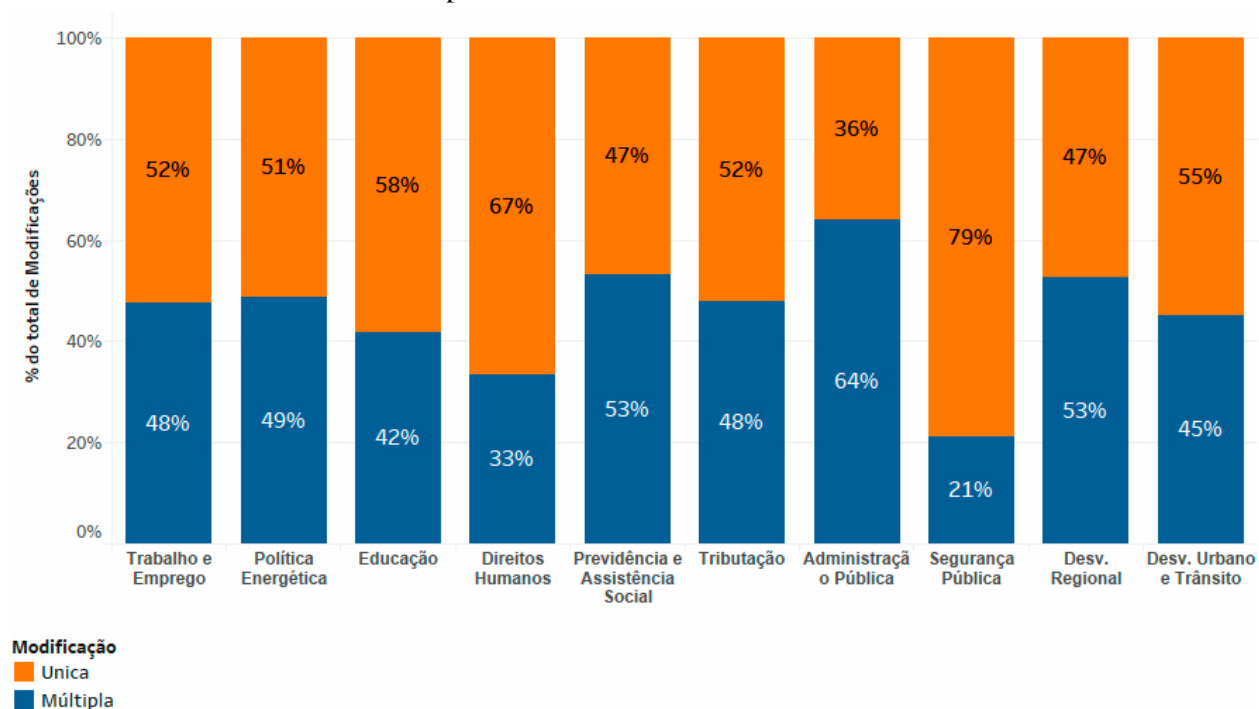
Entre as que promoveram múltiplas mudanças, encontramos a MPV 411/2007. Classificada com os temas direitos humanos, educação, trabalho e emprego, a Medida Provisória criou, alterou e revogou simultaneamente dispositivos de três leis que tratavam do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e artigos de outras quatro legislações com conexão direta ou indireta com o ProJovem.¹¹ Já a MPV 679/2015, classificada com os temas política energética, desporto e lazer e segurança pública criou e alterou, simultaneamente, três leis em conexão com essas áreas. Ela tratou da autorização para a realização de obras e serviços necessários para o fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.¹²

11 A MPV 411/2007 alterou as Leis 11.129/2005 e 10.836/2004, revogou a Lei 10.748/2003 e artigos das Leis 9.608/1998, 10.836/2004, 10.940/2004 e 11.129/2005.

12 A MPV 679/2015 alterou a Lei 12.035/2009, 11.977/2009 sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, e a Lei 12.035/2009, sobre a regularização fundiária em áreas urbanas.

O recorte por temas e tipos de modificações, no caso, se única ou múltipla, demonstra que há assuntos que fogem ao padrão. O tema de Direitos Humanos foi afetado por 67% de alterações únicas, contra apenas 33% de mudanças múltiplas. De maneira inversa, o tema de Administração Pública teve 64% de alterações múltiplas, contra apenas 36% de alterações únicas. O tema de Segurança Pública também apresenta comportamento distinto, haja vista que 79% das MPVs desse tema fizeram modificações únicas, enquanto apenas 21% tiveram modificações múltiplas.

Gráfico 4 - Tipo de modificação realizada no ordenamento jurídico pelas Medidas Provisórias nos 10 temas mais representativos 2001-2017

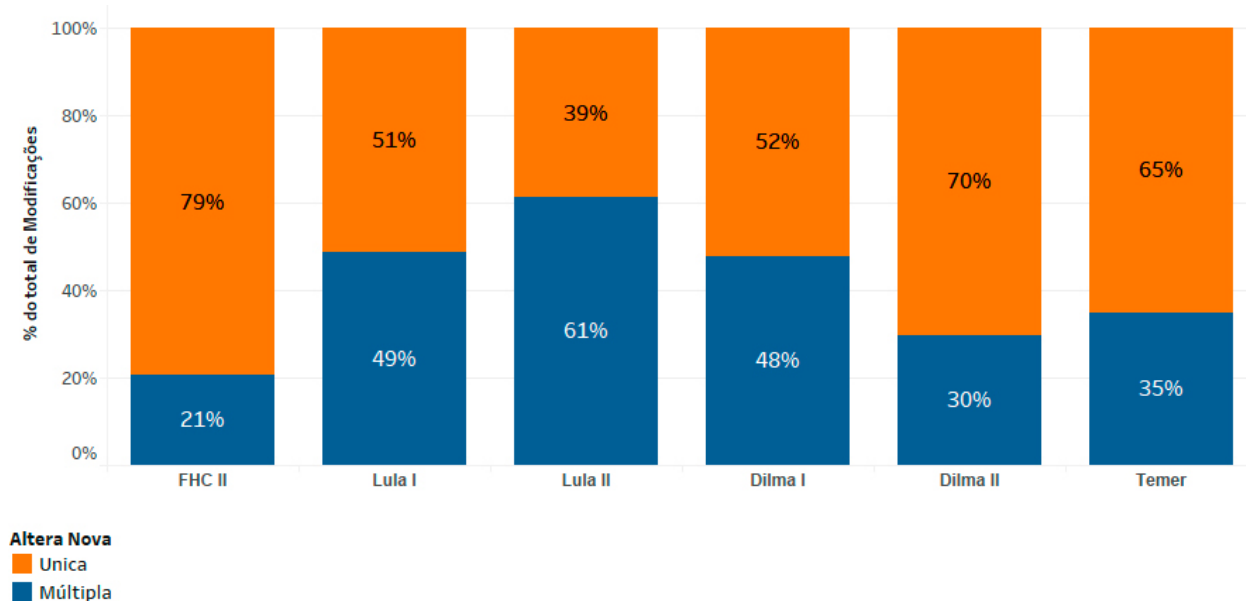


Legenda: % do total de modificações para cada tema. A cor mostra detalhes sobre o tipo de modificação. Os dados estão filtrados nos temas, que mantêm apenas os 10 mais representativos no período 2001-2017.

Fonte: FGV Direito Rio, Congresso em Números (2018).

Fazendo um recorte por período, é possível verificar que os governos Lula I e II foram os que, proporcionalmente, mais promoveram mudanças múltiplas na legislação que regula políticas sociais. Esse comportamento demonstra uma preferência do Executivo por utilizar um mecanismo de produção legislativa para regular, em várias direções, as normas da área social. No governo Lula II, as MPVs, com essa característica de múltiplas mudanças, chegaram a atingir 61% das Medidas Provisória editadas pelo Executivo, percentual bem superior ao registrado em outros períodos.

Gráfico 5 - Tipo de modificação realizada no ordenamento jurídico pelas Medidas Provisórias por governo 2001-2017



Legenda: % do total de modificações para cada governo. A cor mostra detalhes sobre o tipo de modificação.
 Fonte: FGV Direito Rio, Congresso em Números (2018).

Parte da explicação dessas variações no tipo de modificação promovida pelo Executivo ao editar Medidas Provisórias na área social pode ser identificada em função da característica da política aplicada pelo governo. É provável que normas que regulam uma política em determinado tema exijam mudanças igualmente em vários sentidos, afetando a frequência das alterações únicas e múltiplas. Seja como for, o fato é que governos podem optar pela aplicação de políticas com poucas ou muitas alterações, segundo a agenda do seu interesse e, no caso específico, com o uso de um instrumento com força de lei, cujo efeito prático é a mudança imediata do ordenamento jurídico.

6 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar o uso das Medidas Provisórias editadas pelos presidentes da República tendo como foco: i) o mapeamento e classificação dos temas relativos a políticas sociais que têm sido regulados pelos presidentes via MPVs; e ii) a identificação do tipo de modificação realizada no ordenamento jurídico, ou seja, saber se essa regulação tem sido feita com a criação, alteração ou revogação de artigos e parágrafos com base na legislação em vigor. O período analisado corresponde ao momento após a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, cujo objetivo foi disciplinar a aplicação desse instrumento. Além de acabar com as reedições indefinidas das MPVs que vigoraram até 2000, os congressistas listaram as matérias sobre as quais os presidentes não poderiam mais legislar via MPVs.

Em certo sentido, a EC 32/2001 representou uma mudança promovida pelo Congresso, no sentido de ampliar a sua participação no processo de análise e discussão das

MPVs. Isso não significou, contudo, uma mudança consistente de comportamento dos congressistas em relação a esse instrumento. Mesmo após a emenda de 2001, o Congresso manteve elevadas as taxas de aprovação das Medidas Provisórias.

Este estudo mapeou e classificou as 817 MPVs editadas desde 2001 e identificou que, após 2009, houve um aumento da participação de Medidas Provisórias que tratavam de temas sociais. Até a EC nº 32/2001, elas representavam cerca de 19%, e, após essa data, passou a representar 33%. As análises das MPVs da área social indicaram que os temas mais frequentes foram trabalho e emprego (9,35%), política energética (8,24%) e educação (8,02%).

O corte por governos demonstrou que o segundo mandato do presidente Fernando Henrique foi o que mais recorreu às MPVs que tratavam de política energética, enquanto o governo Lula I alterou mais normas de trabalho e emprego, seguido de educação e previdência e assistência social. Em seu segundo mandato, o ex-presidente Lula recorreu mais a MPVs que tratavam de temas como trabalho e emprego e previdência e assistência social.

Uma terceira e última análise consistiu em classificar o tipo de modificação promovida pelas MPVs, ou seja, saber se as mudanças promovidas pelos presidentes no ordenamento jurídico, especialmente na área social, foram mais no sentido de mudanças únicas e singulares (criação, alteração ou modificação) ou mudanças múltiplas, afetando o ordenamento jurídico com várias modificações simultaneamente. Os resultados indicaram que os presidentes tendem a fazer mais modificações únicas, mas as diferenças não são muito significativas. Pelos dados, cerca de 54,8% das modificações propostas pelas MPVs da área social foram únicas, enquanto outros 45,2% promoveram mudanças múltiplas.

A pesquisa, por ora, não avança em análises explicativas das razões que levaram os governos a alterar normas da área social via MPVs ou mesmo o seu impacto na efetividade dessas políticas após as mudanças promovidas. Há, certamente, várias agendas de pesquisas que emergem desses dados. Para o campo do Direito, por exemplo, os dados levantam algumas questões interessantes acerca do conteúdo e do tipo de modificação realizada pelas Medidas Provisórias no ordenamento: onde, de que forma e qual o impacto dessas modificações do ponto de vista legal?

Além disso, outro ponto de profunda importância remete à flexibilização de direitos e garantias fundamentais. Como o instrumento das MPVs possui validade e eficácia a partir do momento de sua edição, é importante indagar até que ponto o crescente interesse na regulação da área social, especialmente por meio da criação e da alteração de legislação ordinária, é prejudicial aos direitos da população e, mais ainda, se essa via é a mais adequada para esse tipo de modificação.

Possíveis questões a serem aprofundadas estão alinhadas com o tipo de temas e modificações, bem como o papel do Poder Judiciário. Como este é um instrumento capaz de alterar de forma ágil a regulação de políticas de alcance geral, o comportamento verificado em torno da crescente regulação da área social se demonstra maleável entre os governos e passível de ser questionado em razão da sua “relevância” e “urgência”. Logo, até que ponto o Poder Judiciário poderia ou deveria controlar um possível excesso de um ato discricionário, mas com suposta

cooperação entre os poderes na sua aprovação? E se a modificação ou criação de normas disser respeito, por exemplo, a uma restrição de garantias a quem do salário mínimo do trabalhador? Deveria o Judiciário se abster ou controlar?

Como dito, existem várias questões que poderão ser problematizadas, em pesquisas futuras, à luz desses dados, em especial, o papel do Judiciário ou da garantia de direitos quando se observa o elevado interesse do Executivo, com a cooperação do Legislativo, em produzir e alterar normas da área social via Medidas Provisórias.

REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p.5-38, 2002.
- ALMEIDA, Acir. **Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110803_comunicadoipea103.pdf. Acesso em: 27 mar. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 set. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm. Acesso em: 27 mar. 2018.
- CERDEIRA, Pablo *et al.* (org). **Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/24019>. Acesso em: 2 abr. 2019.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

NOTA

Contribuições de cada autor e autora neste artigo:

A introdução foi feita conjuntamente e com contribuições de todos. Brenda Cunha teve participação especial na redação do capítulo 2, bem como nas análises dos capítulos 4 e 5. Já Fábio Vasconcellos teve participação especial no capítulo 3, bem como nas análises dos capítulos 4 e 5 e revisão do capítulo 2 e 4. Rogerio Sganzerla teve atuação especial no capítulo 3, bem como nas análises dos capítulos 4 e 5, revisando também os capítulos 2 e 3. Por fim, Thiago Bottino teve contribuição especial no capítulo 5 e na conclusão. A esquematização dos dados teve contribuição especial de Fábio Vasconcellos e a edição, revisão, organização e finalização do trabalho teve contribuição especial de Rogerio Sganzerla.