

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Medidas provisórias e políticas públicas: Uma análise do papel do Congresso Nacional nas políticas de saúde no governo Dilma (2011-2016)

Provisional measures and public policies in Brazil: an Analysis of the role of the Brazilian Congress on health policies in Dilma Rousseff Government (2011-2016)

Clóvis Alberto Bertolini de Pinho

VOLUME 8 • Nº 3 • DEZ • 2018
DOSSIÊ ESPECIAL : POLÍTICAS PÚBLICAS
E O DIREITO À SAÚDE NO BRASIL

Sumário

| | |
|---|------------|
| I. DIREITO À SAÚDE E POLÍTICAS..... | 13 |
| AS REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE NOS 30 ANOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: HISTÓRIAS, PROPOSTAS E DESAFIOS..... | 15 |
| Márcia Araújo Sabino de Freitas e Maria Rizeide Negreiros de Araújo | |
| DIREITO À SAÚDE PARA O RESIDENTE FRONTEIRIÇO: DESAFIO PARA A INTEGRALIDADE DO SUS .35 | |
| Fabília Helena Linhares Coelho da Silva Pereira, Livia Maria de Sousa e Tarin Cristino Frota Mont Alverne | |
| MEDIDAS PROVISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL NAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO GOVERNO DILMA (2011-2016)..... | 55 |
| Clóvis Alberto Bertolini de Pinho | |
| OS LIMITES E A EXTENSÃO DA DEFESA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS POR MEIO DE INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE COGNIÇÃO ESTREITA: MANDADO DE SEGURANÇA E O CASO DA SAÚDE | 76 |
| Héctor Valverde Santana e Roberto Freitas Filho | |
| DESENHANDO MODELOS DE SISTEMAS DE DISPUTAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PROPOSIÇÕES ACERCA DA POLÍTICA PÚBLICA DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS PELO VIÉS DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL | 102 |
| Mônica Teresa Costa Sousa e Maíra Lopes de Castro | |
| O ACCOUNTABILITY DO SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE E A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL NO ESTADO DO CEARÁ..... | 125 |
| Mariana Dionísio de Andrade, Beatriz de Castro Rosa e Eduardo Régis Girão de Castro Pinto | |
| PRIVACIDADE RELACIONAL NO AMBULATÓRIO DE ONCOGENÉTICA DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE | 146 |
| Leonardo Stoll de Moraes, Patrícia Ashton-Prolla, José Roberto Goldim e Márcia Santana Fernandes | |
| ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SANTOS..... | 175 |
| Renato Braz Mehanna Khamis, Lígia Maria Comis Dutra e Thays Costa Nostre Teixeira | |
| II. DIREITO À SAÚDE E JUDICIALIZAÇÃO | 193 |
| ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE: A JUDICIALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À SAÚDE | 195 |
| Ramiro Nóbrega Sant’Ana | |

| | |
|---|------------|
| A JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO AOS MEDICAMENTOS EM BELO HORIZONTE: UMA QUESTÃO SOBRE EQUIDADE..... | 213 |
| Kammilla Éric Guerra de Araújo e Carlota Quintal | |
| THE COURTS AND THE DELIVERY OF MEDICINES BY UNIFIED HEALTH SYSTEM IN BRAZIL: RECENT DEVELOPMENTS IN A DIFFICULT RELATIONSHIP BETWEEN JUDGES AND POLICY-MAKERS..... | 237 |
| Eduardo Rocha Dias e Gina Vidal Marcílio Pompeu | |
| DIREITO, SAÚDE E SUICÍDIO: IMPACTOS DAS LEIS E DECISÕES JUDICIAIS NA SAÚDE DOS JOVENS LGBT | 251 |
| Bruno Rafael Silva Nogueira Barbosa e Robson Antão de Medeiros | |
| A DESPROTEÇÃO À SAÚDE DO TRABALHADOR E SUA JUDICIALIZAÇÃO | 290 |
| Renata Salgado Leme e Luiz Pinto de Paula Filho | |
| A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE SOB O OLHAR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: UM EXAME DOS INCENTIVOS AO AJUIZAMENTO E À SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS | 308 |
| Victor Aguiar de Carvalho | |
| III. DIREITO À SAÚDE E AS INSTITUIÇÕES DE REGULAÇÃO..... | 327 |
| A REGULAÇÃO DA SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL: PERSPECTIVAS E AMEAÇAS | 329 |
| Carlos Marden Cabral Coutinho e Taís Vasconcelos Cidrão | |
| OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS)..... | 343 |
| Natasha Schmitt Caccia Salinas e Fernanda Martins | |
| PAPEL INSTITUCIONAL DOS CANAIS DE RECLAMAÇÃO PARA A RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS SOBRE PLANOS DE SAÚDE: UMA ANÁLISE COMPARADA | 370 |
| Rafaela Magalhães Nogueira Carvalho, Antônio José Maristrello Porto e Bruno Araujo Ramalho | |
| MEDICAMENTOS SEM REGISTROS NA ANVISA: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL | 395 |
| Igor De Lazari, Sergio Dias e Carlos Bolonha | |
| A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE DIANTE DA CONCESSÃO INDISCRIMINADA DE TUTELAS DE URGÊNCIA NO BRASIL..... | 410 |
| Álisson José Maia Melo e Nathalia Aparecida Sousa Dantas | |
| PROHIBITION TO ADD AROMA AND FLAVOR TO SMOKING PRODUCTS: WHAT IS THE LIMIT OF THE REGULATORY POWER OF THE BRAZILIAN HEALTH REGULATORY AGENCY? | 435 |
| Joedson de Souza Delgado e Ivo Teixeira Gico Júnior | |

Medidas provisórias e políticas públicas: Uma análise do papel do Congresso Nacional nas políticas de saúde no governo Dilma (2011- 2016)*

Provisional measures and public policies in Brazil: an Analysis of the role of the Brazilian Congress on health policies in Dilma Rouseff Government (2011-2016)

Clóvis Alberto Bertolini de Pinho**

RESUMO

A utilização de Medidas Provisórias (MPs) para a formação, estruturação, veiculação e normatização de políticas públicas tem se tornado cada vez mais recorrente. Desse modo, o artigo busca: i) compreender as origens, desdobramentos e efeitos decorrentes da utilização de Medidas Provisórias por parte do Poder Executivo; ii) ponderar a respeito da conveniência do emprego de Medidas Provisórias como meios de normatização de políticas públicas; iii) verificar como a utilização das Medidas Provisórias poderia exercer um papel de condicionante à agenda do Poder Legislativo; iv) trazer casos concretos da utilização de Medidas Provisórias como forma de compreender a inserção de políticas públicas no Poder Legislativo. A metodologia utilizada foi a análise descritiva e estatística. No que se refere às MPs, utilizaram-se os preceitos metodológicos expostos Decreto Presidencial nº 4.176/2002. A limitação da pesquisa se deu, somente, no âmbito do processo legislativo federal, não promovendo discussões com o processo legislativo de outras esferas de governo. A originalidade do trabalho consiste na compreensão do papel das medidas provisórias e a perspectiva das políticas públicas, que, ainda, não conta com muitos estudos no Brasil, sobretudo após a Emenda Constitucional nº 32/2001. As implicações práticas e sociais do trabalho consistem na percepção das medidas provisórias como um importante instrumento que dispõe o Executivo na estruturação das políticas públicas. Por fim, o estudo chega à conclusão de que o Congresso Nacional, no período analisado (2011-2016), demonstrou uma tendência em promover mais discussões na análise de Medidas Provisórias, do que em proposições legislativas advindas do próprio parlamento.

Palavras-chave: Medidas provisórias. Políticas públicas. Presidencialismo de coalizão. Planejamento. Políticas de saúde.

* Recebido em 30/07/2017
Aprovado em 21/08/2017

** Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestrando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado em Curitiba.

ABSTRACT

The use of Provisional Measures to consolidate public policies has become increasingly recurrent in Brazil, especially with the expansion of the normative power of the Executive Branch since 1988. The possibility of adoption of Provisional Measures, with immediate effect, since its publication by the President of the Republic, can be described as the main reason of its common utilization. The Executive Power can use the Provisional Measures as a possible mean of conditioning the agenda of the Legislative Branch. Therefore, the paper seeks to understand the origins, development and effects arising from the use of Provisional Measures by the Brazilian Executive Branch. The article also tries to verify how the use of the Provisional Measures could play a role in the conditioning of the agenda of the Brazilian Legislative Branch, obliging the analysis or insertion of the discussion of certain health policies in the context of the Legislative Branch.

Keywords: Provisional measures. Public policies. Coalition Presidentialism. Planning. Health policies.

1. INTRODUÇÃO

As Medidas Provisórias (MPs) constituem um importante mecanismo de atuação do Presidente da República no modelo presidencialista brasileiro. A adoção das MPs possui como marco referencial a opção da Constituição Federal de 1988, que possibilitou ao Chefe do Poder Executivo a implementação de atos normativos, com força de lei e vigência imediata, desde que presentes os requisitos da urgência e da relevância, ainda que submetidos ao posterior escrutínio do Congresso Nacional.

As políticas públicas, compreendidas como o plano de ação governamental, possuem direta afinidade com as Medidas Provisórias, já que as MPs têm sido o principal meio para a veiculação e estruturação de políticas públicas, ainda que condicionadas à aprovação do Congresso Nacional.

Observa-se que diversos programas implementados nos últimos anos pelo Governo Federal foram veiculados e normatizados por meio de Medidas Provisórias, sobretudo na gestão dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-).¹ Toma-se como ponto de partida a sua veiculação por meio de Medidas Provisórias os exemplos do Programa do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES),² o Programa Bolsa Família,³ o Programa Mais Médicos⁴ e o Programa de Parcerias de Investimento (PPI).⁵

Todavia, observa-se que a simples edição de uma Medida Provisória, veiculadora de uma determinada política pública, não é garantia por si só da adoção e implementação desse plano de ação governamental, por parte do Poder Executivo. Assim, o artigo adotou o termo “veiculação” como forma mais adequada de expor que as Medidas Provisórias não implementam, automaticamente, as políticas públicas, mas veiculam normas construtoras de políticas públicas.

Denota-se que os Presidentes da República, independentemente de sua vinculação político-partidária, recorrem às Medidas Provisórias para veicular e normatizar políticas públicas. A principal motivação, para que a estruturação das políticas públicas seja protagonizada pelo Poder Executivo, se deve ao fato de que o Executivo é o ramo do poder que, por natureza, possui as competências para a consolidação e estruturação

1 Destaca-se que a utilização de Medidas Provisórias por parte dos Presidentes da República não ficou restrita aos Chefes do Executivo mencionados. A Medida Provisória tem sido o instrumento precípua de rápida consolidação de políticas governamentais (estas compreendidas em sentido amplo), como a estruturação dos diversos Planos Econômicos editados nas décadas de 80 e 90, que, a partir de 1988, foram todos veiculados por meio de MP.

2 Veiculado pela Medida Provisória nº 2.094-28 e convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

3 Veiculado pela Medida Provisória nº 132/2003 e convertida na Lei nº 13.836, de 9 de janeiro de 2004.

4 Veiculado pela Medida Provisória nº 621/2013 e convertida na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.

5 Veiculado pela Medida Provisória nº 727/2016 e convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

das políticas públicas, conforme se aprofundará a seguir.

A justificativa do estudo do presente artigo é a de que os estudos atualmente existentes a respeito do papel das medidas provisórias na estruturação de políticas públicas, ainda, não mereceram uma análise mais aprofundada, sobretudo desde a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001. A referida Emenda estabeleceu limites materiais e formais para a edição dessas espécies normativas, o que modificou as suas hipóteses de cabimento, reduzindo o seu âmbito de aplicação.

Logo, o presente artigo tem como principal objetivo descrever o fenômeno da utilização das Medidas Provisórias como forma de normatização e juridificação de políticas públicas. O escrito adota a perspectiva descritiva, apresentando o fenômeno da utilização de MPs no sistema presidencialista brasileiro. Utiliza-se, também, a análise estatística para avaliar o interrelacionamento entre o Poder Executivo e Legislativo, no que tange às políticas públicas de saúde, entre os anos de 2011-2017. Promove-se um diálogo com a literatura da ciência política afeita ao tema, como forma de melhor compreender o tema à luz do presidencialismo brasileiro.

Em seguida, em relação aos objetivos mais específicos do estudo, o texto busca apresentar algumas perspectivas a respeito da estruturação e normatização de políticas públicas, com especial relevo à temática das Medidas Provisórias. Verifica-se como as MPs poderiam funcionar como condicionantes à atuação do Poder Legislativo em matéria de políticas públicas; ou seja, investiga-se qual o papel do Poder Executivo na inserção de determinados programas de ação governamental na agenda do Poder Legislativo.

A premissa metodológica da análise das Medidas Provisórias veiculadoras de políticas públicas ora analisadas é conduzida pelos preceitos do Decreto Presidencial nº 4.176/2002, que estabelece as condições gerais de técnica legislativa no âmbito do Poder Executivo Federal, o que possibilita e auxiliar a compreender o processo de formulação de políticas públicas no âmbito da Presidência da República.

E por fim, como forma de melhor compreender as relações entre o Congresso Nacional e as políticas públicas formulados no seio do Poder Executivo, veiculadas por Medidas Provisórias, analisar-se-ão quatro políticas públicas de saúde estruturadas durante o Governo da Presidente DILMA ROUSSEFF, como forma de compreender o relacionamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no processo de formulação de políticas públicas. A escolha pela análise de somente políticas públicas de saúde justifica-se pela necessidade de uniformização do tratamento a ser conferido pela pesquisa, tendo em vista a amplitude dos direitos sociais e das políticas públicas de modo a padronizar o tema de estudo.

2. MEDIDAS PROVISÓRIAS E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

Como brevemente mencionado anteriormente, as Medidas Provisórias, adotadas na Constituição Federal de 1988, constituem um típico instrumento de delegação do poder normativo do Congresso Nacional ao Poder Executivo, como forma de conferir celeridade à edição de atos normativos, desde que justificados com os requisitos de relevância e urgência.⁶

Com a edição da Constituição Federal, ora vigente, a Assembleia Nacional Constituinte discutiu, amplamente, a possibilidade de delegação de poderes legislativos emergenciais ao Poder Executivo, tendo em vista que a estrutura adotada pelos “Decretos-Leis” não seria suficiente para disciplinar as relações entre o Poder Legislativo e Executivo.

6 O texto original da Constituição Federal de 1988, no art. 62, *caput*, assim dispunha a respeito das Medidas Provisórias: “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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias”.

A solução encontrada pela Assembleia Nacional Constituinte foi o estabelecimento de um verdadeiro regime de dissociação entre o “Decreto-Lei” e a “Medida Provisória”, por meio de um controle mais extensivo dos poderes extraordinários do Executivo, que seria mais facilmente controlável pelo Legislativo.⁷

Muitos autores descrevem a utilização das Medidas Provisórias como um típico instrumento do presidencialismo de coalizão brasileiro. O modelo presidencial brasileiro seria de caracterização peculiar, experiência relatada por ABRANCHES, que assevera que a experiência presidencial brasileira seria marcada por uma problemática tendente a gerar crises.

O federalismo brasileiro, por sua vez, acentuaria essa característica, forçando a concepção de coalizões de apoio ao Presidente, que seriam essenciais ao regime institucional brasileiro, buscando atender a critérios extrapartidários: “a frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações socioculturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados”.⁸ E, ainda, complementa: “É nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação”.⁹

As características clássicas de um sistema presidencialista não seriam, supostamente, tão visíveis assim no sistema constitucional brasileiro, sobretudo em decorrência das conflituosas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, fenômeno este que se tornou mais visível no sistema constitucional pós-1988, cujos choques seriam caracterizados por conflitos entre os poderes institucionalizados.¹⁰ Com isso, denota-se que as distinções brasileiras levariam à formação de um sistema presidencialista peculiar, no qual haveria impeditivos à concepção de um sistema presidencial “puro”.¹¹

Nesse mesmo sentido, muitos juristas e cientistas políticos têm atribuído ao termo “presidencialismo de coalizão” como forma de descrição do sistema presidencialista no qual o Brasil vivenciaria, em que as relações institucionais e políticas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo estariam mais imbricadas e relacionadas do que o concebido originalmente pelos filósofos políticos.¹²

A definição do presidencialismo de coalizão seria a formação de uma base parlamentar de apoio ao Presidente da República, que não seria formada com base em critérios estritamente partidários, mas na constituição de uma coalizão de apoio ao Presidente da República e de seus projetos. Além disso, o sistema brasileiro tratar-se-ia de um sistema caracterizado pelo presidencialismo de coalizão, pois o governo, por óbvio e como já exposto, é presidencialista, mas os governos recorrem à formação de coalizões para a obtenção de apoio para alcançar sucesso na aprovação de seus projetos legislativos.¹³

7 LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 47, p. 135, mar. 1997.

8 ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 20, 1988.

9 ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 21, 1988.

10 LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 237. Recentemente, percebe-se, também, um acirramento entre os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público, como se pode perceber no afastamento liminar, determinada Supremo Tribunal Federal dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Para maiores informações, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n. 402*. Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, de 7 de dezembro de 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 263, 9 dez. 2016.

11 Argelina Cheibub Figueiredo e Marcus Figueiredo definem o sistema presidencialista como aquele no qual “as funções de chefe de Estado e de chefe de governo são exercidas por uma mesma pessoa, o presidente, que é eleito diretamente. No presidencialismo, não existe uma regra formal para a participação do Legislativo na formação do governo. A fonte da legitimidade do chefe do governo decorre diretamente do eleitorado” (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 19).

12 CLÈVE, Clémerson Merlin. A Lei no Estado Contemporâneo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, Editora RT, v. 21, p. 127, out. 1997.

13 LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 76, p. 20, nov. 2006.

Logo, resta incontestado que o sistema presidencialista brasileiro adota por característica fulcral a formação de coalizões para a concepção e aprovação de projetos de leis que busquem a implementação das políticas a serem almejadas pelo Governo.

Por que os Governos recorrem à formação de coalizões? A razão principal é que, mesmo que a Constituição Federal reconheça os poderes de iniciativa privativa do Presidente da República em determinadas matérias legislativas, como a iniciativa de elaboração e apresentação do orçamento, ou mesmo a possibilidade de edição de Medidas Provisórias, isso não significa afirmar, evidentemente, que o Presidente da República poderia governar sozinho, editar atos normativos sem a presença ou a aprovação do Congresso Nacional. Nenhum Chefe do Executivo legisla sem a maioria do Congresso, já que as Medidas Provisórias só são convertidas em Lei por conta de sua aprovação pelo Congresso Nacional. “Sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam”.¹⁴

A formação de coalizões não é característica que deve ser vista de uma maneira depreciativa, mas como uma evidência empírica do sistema de “governabilidade” brasileiro.¹⁵ Porém, o sistema brasileiro em nada se distancia dos demais sistemas de governo dos demais países: “há pouco que permita distinguir o sistema político brasileiro de outras democracias ditas avançadas ou consolidadas. A forma como o processo decisório, mais especificamente, o poder de agenda conferido ao Executivo, garante que o governo brasileiro opere em bases similares às de grande parte das democracias existentes”.¹⁶

Para uma melhor compreensão do tema, LIMONGI, ainda, lembra o seguinte pensamento, com base em dois indicadores essenciais que explicariam o funcionamento de presidencialismo de coalizão: a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo, que seria definida como “a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder”.¹⁷

Por sua vez, a taxa de dominância seria a “a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período”.¹⁸ Obtidos esses dados, em diversos países, seja em sistemas de governo parlamentaristas ou presidencialistas, observou-se que as taxas de sucesso e as taxas de dominância eram muito altas, beirando os 90% em ambos os casos. Muitos autores chegaram a definir o fenômeno como a “regra dos 90%”.¹⁹

O sistema político brasileiro não seria uma exceção a essa regra, em que as taxas de sucesso de dominância do Poder Executivo seriam altas e comparáveis aos países parlamentaristas. No entanto, observa-se que essas altas taxas de dominância e sucesso manifestaram-se em elevada porcentagem após a promulgação da Constituição de 1988. LIMONGI observa que as altas taxas de dominância e sucesso não são necessariamente negativas, mas isso apenas demonstra que “não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas”.²⁰

Em um viés crítico a respeito do presidencialismo de coalizão, RENNÓ tece censuras às concepções de LIMONGI e FIGUEIREDO, ao afirmar que os autores “desenvolveram em sua pioneira e vasta obra um argumento

14 Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 247.

15 Nesse mesmo sentido, cf. SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 40, p. 344, 1997 e VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 111-112.

16 LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, São Paulo, n. 76, p. 20, nov. 2006.

17 LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, São Paulo, n. 76, p. 21, nov. 2006.

18 LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, São Paulo, n. 76, p. 21, nov. 2006.

19 LOWENBERG, Gehard; PETERSON, Samuel. *Comparing legislatures*. Boston: Little Brown, 1979 *apud* LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 76, p. 22, nov. 2006.

20 LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 76, p. 25, nov. 2006.

muito forte favorável ao funcionamento do atual sistema político brasileiro”.²¹ O mesmo autor, baseado nas teorizações de AMES, afirma que as “trocas [de apoio] favorecem a continuidade de práticas antigas, mas ainda arraigadas, de clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo, que podem, em último caso, estar na base de práticas corruptas”.²²

Nesse mesmo sentido, AMORIM NETO, COX e MCCUBBINS destacam que o Presidente da República, no Brasil, possui diversas prerrogativas que possibilitam a análise de diversas matérias de interesse do Executivo, por força de instrumentos como a requisição de urgência na tramitação de um determinado projeto legislativo, ou mesmo a edição de uma Medida Provisória. Quanto ao papel das MPs no processo legislativo, os autores destacam que “a prerrogativa constitucional do Presidente da República de editar Medidas Provisórias (ou Decretos-Leis) lhe permite exercer consideráveis poderes sobre o processo legislativo”.²³

Os autores consideram que os poderes para editar atos normativos com força imediata de Lei dão capacidade ao Presidente da República de controlar a agenda do legislativo sob a perspectiva do tempo e de seu conteúdo.²⁴ A situação se agrava quando o Presidente da República consegue formar um verdadeiro “cartel legislativo”, o que lhe permite apoio político para que sua agenda política seja implementada por meio da técnica legislativa ordinária, não necessitando da edição de Medidas Provisórias para o condicionamento da agenda do legislativo.²⁵ “Se o Presidente é incapaz ou relutante para formar um cartel, então, o seu fraco apoio político vai predispor o seu governo a tomar a formação de instrumentos políticos unilaterais, que seriam os Decretos ou as Medidas Provisórias”.²⁶

2.1. Panorama Após a Emenda Constitucional nº 32/2001

Por outro lado, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32/2001, o regime das Medidas Provisórias alterou-se drasticamente, tendo em vista que limites formais e materiais à edição de MPs são criados. Impediu-se o Poder Executivo de reeditar MPs, ou mesmo legislar em matéria de natureza sensível aos cidadãos, como em matéria de direito penal, tributário, processual, entre outros.

A Emenda Constitucional nº 32/2002 estabeleceu limites materiais à edição de Medida Provisórias relativas a: i) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e direito eleitoral; ii) direito penal, processual penal e civil; iii) organização do Poder Judiciário e o Ministério Público; iv) leis orçamentárias ou Plano Plurianuais; v) sequestro de bens e poupanças;²⁷ vi) matérias reservadas à Lei Complementar. Quanto aos limites formais, destaca-se a impossibilidade de reedição de Medidas Provisórias, prática que era muito comum durante a

21 RENNÓ, Lucio R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 261.

22 RENNÓ, Lucio R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 264.

23 Trad. livre de: “*the president’s constitutional prerogative to issue provisional measures (or decree-laws) enables him to exert considerable control over legislative process*” (AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 559, jul. 2003).

24 AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 560, jul. 2003.

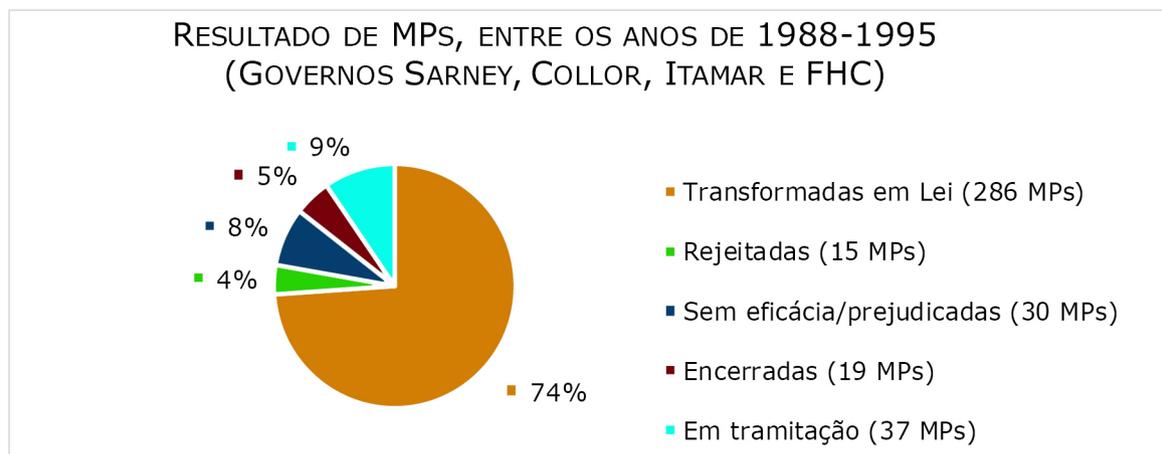
25 AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 568, jul. 2003.

26 Trad. livre de: “*If the president is unable or unwilling to form a cartel, then his weak legislative support will predispose him to govern by a unilateral policy-making instrument, that is, decrees*” AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 568, jul. 2003)

27 A previsão é decorrência lógica do sequestro de poupanças realizado por meio da Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990, conhecida como “*Plano Brasil Novo*”. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucional nº 534/DF, teve oportunidade de julgar a respeito da conveniência da utilização da Medida Provisória para uma questão tão sensível, muito embora não houvesse limites à edição de Medidas Provisórias no texto constitucional originário de 1988. “*Nítidamente trata-se de vedação adotada por razões históricas, decorrentes do trauma ocorrido no Governo Collor, quando foi decretado, de modo irracional e criticável, o congelamento de ativos financeiros (MP 168, convertida na Lei 8.024/90, que instituiu o Plano Brasil Novo)*” CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 3. ed. São Paulo: Editora RT, 2010.

década de 90, o que limita a edição de MPs ao prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período. Caso não haja aprovação legislativa a respeito do tema, perderão eficácia as MPs.

FIGUEIREDO e LIMONGI, antes do regime da Emenda Constitucional nº 32/2001, entre os anos de 1988-1995, destacam que o número de Medidas Provisórias rejeitadas ou sem eficácia poderia ser considerado muito baixo em relação às Medidas Provisórias efetivamente aprovadas pelo Congresso Nacional. Para isso, os autores apresentaram os seguintes dados:



Fonte: LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. São Paulo: Editora FGV, 2001.

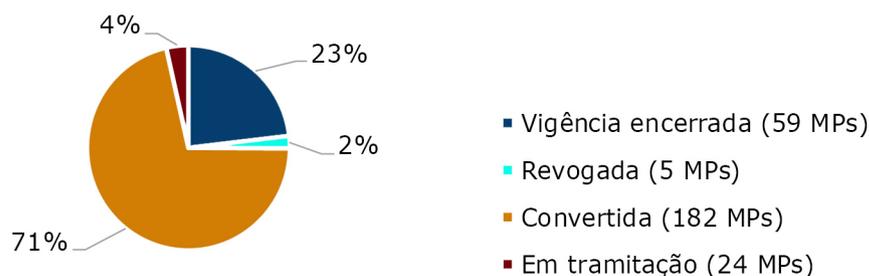
A partir dos resultados demonstrados por FIGUEIREDO e LIMONGI, entre os anos de 1988 e 1995, percebe-se que a quantidade de rejeições, e até mesmo as MPs sem eficácia ou prejudicadas, atinge um percentual muito baixo em relação às aquelas medidas que foram transformadas em Lei, demonstrando que o Poder Executivo tem sucesso na aprovação de suas proposições legislativas, por meio de Medidas Provisórias.

É de se destacar que os resultados obtidos pelos autores são todos anteriores à edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, que inseriu limites materiais e formais à edição de Medidas Provisórias, o que, supostamente, alteraria a sua relação com o Poder Legislativo.

Muito embora FIGUEIREDO e LIMONGI ainda não tenham atualizado o seu inovador estudo entre as relações do Poder Executivo e do Poder Legislativo nas décadas de 80 e 90, é preciso esclarecer que, mesmo com a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, o cenário pouco se alterou entre os anos de 2011 e 2017.

O autor do presente artigo recolheu informações juntamente ao Portal de Legislação da Presidência da República, efetuando a análise comparativa sobre as Medidas Provisórias que, efetivamente, foram aprovadas e convertidas em Lei pelo Congresso Nacional, chegando à conclusão análoga a de LIMONGI e FIGUEIREDO, sobretudo no contexto pós Emenda Constitucional nº 32/2001. Constatou-se que o índice de rejeição de Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional é muito baixo em relação às MPs que se transformam em Lei.

RESULTADO DAS MPS, ENTRE 2011 ATÉ 30/07/2017 (GOVERNOS DILMA E TEMER)



Fonte: Elaboração própria.

A partir das perspectivas trazidas após a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, denota-se que o Congresso Nacional não adota uma postura de confronto em relação às Medidas Provisórias editadas pelo Poder Executivo, que, supostamente, não se coadunariam com os interesses do Congresso Nacional. O Poder Legislativo, em vez de rejeitar uma Medida Provisória (ato que poderia tencionar a animosidade entre os Poderes), acaba por simplesmente não votar a referida Medida Provisória, tornando ineficaz o ato legislativo não votado pelo Congresso Nacional.

Depreende-se que, durante o período de 2011-2017, nenhuma MP chegou a ser rejeitada pelo Congresso Nacional (diferentemente do período de 1988-1995), o que demonstra que, após a edição da Emenda Constitucional, nº 32/2001, sobretudo com o tempo de vigência de MP específico caso o Congresso Nacional não venha a votá-la, o Legislativo, simplesmente, prefere não votar a respeito sobre aquela MP que não agrade aos seus interesses.

Além disso, percebe-se que a não votação da Medida Provisória, dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias, levando-se em consideração a possibilidade de prorrogação da vigência da MP por 60 (sessenta) dias, é uma típica forma de retaliação àquelas MPs que não correspondem aos anseios do Congresso Nacional, ou que não coadunam com a base política de apoio do Presidente da República. Em vez de haver uma rejeição explícita por parte do Congresso Nacional, seria preferível o esgotamento do prazo de vigência da MP, pois, desde 2001, o Presidente da República é proibido de reeditar Medidas Provisórias.²⁸

Ou seja, em consonância com os dados apresentados por LIMONGI e FIGUEIREDO, os atuais índices de aprovação de Medidas Provisórias editadas pelo Poder Executivo continuam muito altos, o que se faz demonstrar que a chance de sucesso do Poder Executivo em um ato normativo de seu interesse é muito grande.

É preciso observar que, após a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, com a imposição de limites formais e materiais à edição de MPs, os índices apresentados por LIMONGI e FIGUEIREDO pouco se alteraram (motivo pelo qual mereceram uma reatualização no presente artigo). Ressalva-se que o Congresso Nacional adotou uma nítida postura de não votação no caso de MPs que conflitam com os interesses parlamentares, em vez de haver uma rejeição formal da MP, como ocorria no regime anterior, pois o Presidente da República estará, completamente, impossibilitado de reeditar uma determinada MP.

28 O tema era de tanta relevância e discussão que chegou a ser objeto da Súmula nº 651, do Supremo Tribunal Federal: “A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição”.

3. MEDIDAS PROVISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como mencionado anteriormente, as Medidas Provisórias têm sido cada vez mais utilizadas como meio de veiculação e juridificação de determinadas políticas públicas, com “o uso de instrumento com força de lei para a execução de políticas públicas, dentro de uma perspectiva prática do diálogo entre legislativo executivo na formulação de agenda comum”.²⁹

A definição de política pública adotada pelo presente trabalho é calcada nos ensinamentos de DALLARI BUCCI, que define a política pública como um programa de ação governamental, compreendendo o movimento da máquina pública, e materializa o arranjo institucional. As políticas públicas consistem em estruturas de ação governamental que expressam o Estado em movimento.³⁰

A institucionalização das políticas públicas qualifica as medidas governamentais de estruturação e organização das políticas públicas. Levando-se em consideração o baixo grau de efetividade das normas jurídicas, revela-se a debilidade do direito para a ordenação social e do governo.

Desse modo, a modelagem institucional das políticas públicas permite a valorização e criação do direito, sob o aspecto processual e normativo. É preciso que a atividade de aplicação do direito, bem como o planejamento das atividades, tome bastante relevância na formulação e organização das políticas públicas. Nesse mesmo contexto, a institucionalização significa a estruturação e organização pelo Poder Público dos programas da ação governamental.³¹

Por esse motivo, a política pública deve ser compreendida com base na ótica do ‘governo em ação’, propondo mudanças na variável do curso das ações públicas. Nesse mesmo sentido, a formulação de políticas públicas deve ser compreendida como o estágio no qual governos democráticos expõem sua plataforma eleitoral em programas e ação, traduzindo mudança concreta no mundo real.³²

Desde a década de 90, diversos cientistas políticos vêm discutindo a utilização de Medidas Provisórias para a normatização e veiculação de determinadas políticas públicas. DALLARI BUCCI destaca que as principais razões para uma preeminência da iniciativa governamental em matéria legislativa se dá por conta da (i) política, pois incumbe ao governo a condução política do país; (ii) administrativa, pois o chefe de governo, também, é o chefe da Administração Pública; (iii) financeira, pelo fato de que o chefe do Executivo possuir iniciativa legislativa em matéria orçamentária; e, (iv) econômica, pois algumas medidas consubstanciam intervenção estatal na econômica, exigindo a coordenação e regulamentação do Executivo.³³

Percebe-se que o Poder Executivo tende a ser mais efetivo na formulação de políticas públicas, seja pela sua proximidade aos recursos orçamentários, seja pela sua maior capacidade de gestão da máquina administrativa, necessária ao funcionamento do próprio aparelho administrativo. Conforme observa DALLARI BUCCI, “diante da dimensão assumida hoje pelo fenômeno da normatividade do Poder Executivo, é de se pensar que o mais adequado seria a realização das políticas pelo Executivo, por sua própria iniciativa, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo”.³⁴

E, assim sendo, o mecanismo mais natural à institucionalização de políticas públicas pelo Poder Executivo seria a utilização das Medidas Provisórias, como forma de conferir normatividade e estruturação a um determinado meio de atuação do Governo, como as políticas públicas parecem exigir. Mesmo que, na maioria dos casos, a utilização de medidas provisórias para veiculação de políticas públicas não esteja dotada

29 SAMPAIO, Marco Aurélio. *A Medida Provisória no Presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 19.

30 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, *passim*.

31 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, *passim*.

32 SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 69.

33 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, *passim*.

34 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 271.

de urgência nem mesmo relevância (já que na maioria das vezes políticas públicas veiculadas por Medida Provisória poderiam ser objeto de Lei Ordinária),³⁵ percebe-se que as MPs constituem um eficaz mecanismo de definição da agenda do Congresso Nacional por parte do Poder Executivo.

A utilização das MPs tenderia a inserir na agenda do Congresso Nacional determinadas matérias que não seriam facilmente discutidas caso não fossem editadas MPs. Ou seja, as MPs funcionam, inegavelmente, como um meio de inserção do Presidente da República de determinadas políticas públicas na agenda do Parlamento.

Isso se acentua com a previsão do art. 62, § 6º, da Constituição Federal,³⁶ que exige, expressamente, que determinadas matérias sejam apreciadas em regime de urgência, tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados, caso sejam esgotados 45 (quarenta e cinco) dias sem qualquer tipo de deliberação do Congresso Nacional.

Em outras palavras, o conhecido “trancamento da pauta”, em caso de não aprovação da MP pelo Congresso Nacional, permite que o Presidente da República insira um poderoso mecanismo na apreciação de políticas públicas.³⁷

Por outro lado, ZAULI e RODRIGUES, ainda que sob um viés crítico, estabelecem uma relação entre as políticas públicas de saúde e sua veiculação e normatização por meio de MPs. Os autores destacam que, entre os Governos de JOSÉ SARNEY e FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, os Presidentes legislaram, verdadeiramente, à margem do Congresso Nacional, mediante a reedição constante de MPs, relatando que o Congresso Nacional foi, relativamente, incapaz de apreciar e lapidar os conteúdos das MPs.³⁸

Os autores referem que os motivos principais para a normatização de políticas públicas por meio de MPs se devem ao fato de que o Congresso Nacional, durante a década de 90, apresentou dificuldades na organização eficiente de comissões especiais para a apreciação ou modificação das MPs.³⁹ ZAULI e RODRIGUES, ainda, destacam que o Poder Executivo teria muita capacidade de programar medidas de impacto geral na população, na exata medida que os legisladores são movidos por interesses próprios de reeleição.⁴⁰

35 A discussão a respeito dos requisitos da relevância e urgência perde sentido na mera conversão da Medida Provisória em Lei, já que, segundo interpretação do Supremo Tribunal Federal, a “conversão da medida provisória em lei prejudica o debate jurisdicional acerca da ‘relevância e urgência’ dessa espécie de ato normativo” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.721. Relator: Min. Ayres Britto, de 11 de outubro de 2006, 2ª Turma. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 29 jun. 2007).

36 “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.[...] § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”.

37 É preciso mencionar que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, decidiu que é inconstitucional a realização de emendas parlamentares com temas estranhos àquilo que está contido em uma determinada Medida Provisória, necessitando haver uma pertinência temática entre a emenda e o conteúdo da Medida Provisória. Era de comum prática dos parlamentares a inserção de temas completamente alheios, sobretudo no Projeto de Conversão da Medida Provisória em Lei. A respeito do tema, o Relator para o Acórdão, o Ministro Luiz Edson Fachin, consignou o seguinte: “O uso hipertrofiado de instrumento excepcional – Medida Provisória –, ordinarizando-o, deturpa diuturnamente o processo legislativo desenhado pela Constituição, gerando distorções ilegítimas na arena democrática. Nessa quadra, a prática das emendas parlamentares no processo de conversão de medida provisória em lei com conteúdos temáticos distintos dos nela versados apresenta fortes complexidades democráticas. Pode, até mesmo, ser vista e explicada como uma possível resposta à atuação do Executivo diante do trancamento das demais deliberações da pauta do Legislativo (art. 62, §6º) em razão das diversas Medidas Provisórias editadas. Sob essas lentes, trata-se de oportunidade para que esta Corte fixe entendimento que solucionará um sem número de controvérsias, em respeito não apenas ao desenho institucional dado pela Constituição, mas igualmente ao princípio constitucional da segurança jurídica, arts. 1º e 5º, XXXV P” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 5127. Relator: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, de 1 de julho de 2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-203).

38 ZAULI, Eduardo Meira; RODRIGUES, Marta M. Assumpção. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: relação Executivo-Legislativo e Política de Saúde no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 25, p. 190, jun./dez. 2002.

39 ZAULI, Eduardo Meira; RODRIGUES, Marta M. Assumpção. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: relação Executivo-Legislativo e Política de Saúde no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 25, p. 190-191, jun./dez. 2002.

40 ZAULI, Eduardo Meira; RODRIGUES, Marta M. Assumpção. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: relação Executivo-Legislativo e Política de Saúde no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 25, p. 191, jun./dez. 2002. A ideia também é apresentada por Anthony Downs, que estabelece que independentemente do sistema de governo que falamos, políticos são propensos a formular políticas que são capazes de angariar votos. Especificamente ao caso dos governos de coalizão, Downs pondera que os

Ademais, as dificuldades, também, se encontram no próprio processo deliberativo no Congresso Nacional, como no caso de proposições originárias do Poder Executivo, em que a negociação entre o Executivo e os congressistas deve contar com debates prévios para a sua consecução. Ou seja, a tramitação em regime de urgência depende de acordo entre as mais diversas lideranças, debatendo o projeto com os líderes partidários e os presidentes de comissão, diferentemente dos projetos originários do legislativo, que devem passar por todo o trâmite seletivo do Poder Legislativo.⁴¹

LIMONGI e FIGUEIREDO relatam que muitos analistas consideram que o Legislativo teria abdicado da sua função legislativa, deixando-a sob responsabilidade do Poder Executivo.⁴² Contudo, os referidos autores entendem que essa transferência é, meramente, condicional, pois a delegação não pressupõe a renúncia ao poder de legislar por parte do Legislativo, julgando caso a caso a conveniência da delegação, existindo, portanto, uma delegação condicional.⁴³

De outra senda, as críticas formuladas por ZAULI e RODRIGUES desconsideram a possibilidade de realização de contribuições, por parte do Parlamento, na implementação de determinadas políticas públicas veiculadas por Medidas Provisórias. “Em outras palavras, o uso de medidas provisórias deve ser útil ao governo e ao Congresso, reduzindo custos de coordenação das políticas sobre as quais há consenso, todavia não pode ser tal que impeça que o Congresso exerça algum papel no direcionamento das políticas”.⁴⁴

Destaca-se que, normalmente, as propostas legislativas advindas do Poder Executivo são muito mais realistas quanto ao orçamento e à sua efetiva aplicativa. Por outro lado, o Congresso Nacional, geralmente, não debate a fundo questões orçamentárias e práticas na implementação de determinadas políticas públicas, o que justificaria, ainda que de maneira preliminar, a existência dessa “preponderância” do Poder Executivo em relação ao processo de normatização de políticas públicas, nomeadamente com a utilização de Medidas Provisórias.

Há que se destacar que o Congresso Nacional é capaz de promover alterações nos atos legislativos editados pelo Poder Executivo, conforme destaca TORRENS, que, no específico exemplo do papel do Poder Legislativo na formulação e debate de políticas públicas, considera “que a concentração de recursos de poder pelo Executivo não é suficiente para fazer prevalecer as preferências do governo, isto é, os parlamentares atuam de maneira a produzir alterações significativas no produto final das proposições legislativas”.⁴⁵

As propostas de políticas públicas editadas pelo Poder Executivo podem ser objeto de substitutivos ou emendas, o que caracteriza um papel ativo do Poder Legislativo na produção, concepção e construção das leis definidoras de políticas públicas.⁴⁶ Ao Executivo cabe a maior parte da elaboração de políticas públicas, mas os processos de amadurecimento, debate ampliado e deliberação sobre as MPs que veiculam políticas públicas são realizadas no Parlamento, o que valoriza o papel do Poder Legislativo no processo decisório na

partidos em coalizões são pressionados por três ordens de força: a) o desejo de torna similar suas políticas com o intuito de tornar suas ações eficientes; b) tornar suas políticas eficientes para angariar mais votos; c) adotar uma destas forças visando o aumento de sua importância na coalizão. Porém, o estudioso precisa de maneira essencial que isso não significa afirmar que as coalizões não seriam úteis ao sistema democrático, cite-se: “*Isso torna a racionalidade individual difícil, mas se há consenso suficiente no eleitorado, a democracia pode funcionar eficientemente mesmo que a sociedade nunca atinja a pura racionalidade*” (DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução: de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. 1. reimpr. São Paulo: Editora USP, 2013, p. 183).

41 ZAULI, Eduardo Meira; RODRIGUES, Marta M. Assumpção. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: relação Executivo-Legislativo e Política de Saúde no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 25, p. 192, jun./dez. 2002.

42 LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, São Paulo, n. 76, p. 128, nov. 2006.

43 Nesse mesmo sentido, cf. VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 112.

44 VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 113.

45 TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativos e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 50, n. 197, p. 201, jan./mar. 2013.

46 TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativos e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 50, n. 197, p. 201, jan./mar. 2013.

estruturação de políticas públicas.⁴⁷

Assim, buscar-se-á analisar, no próximo tópico do presente artigo, a compreensão a respeito das diferenças no tratamento dos instrumentos normativos veiculadores de políticas públicas. Analisam-se políticas públicas de saúde, comparando as diferenças entre uma política pública gestada no Poder Legislativo e duas políticas de saúde veiculadas por Medida Provisória, em especial uma que teve sucesso em seu regime de tramitação no Congresso Nacional e outra MP que não chegou a ser votada pelo Congresso Nacional.

4. ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS VEICULADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL DURANTE O GOVERNO DILMA

Estabelecidas algumas premissas a respeito da relação entre políticas públicas e as Medidas Provisórias, cumpre analisar quatro políticas públicas relacionadas direta e indiretamente à área de saúde, como forma de compreender a gestão normativa das políticas públicas.

Para a presente análise, adotou-se, somente, o critério da apreciação das políticas públicas relativas à saúde, como forma de conferir maior grau de congruência ao presente estudo, já que o campo de análise das políticas públicas pode variar entre os diversos campos de direitos sociais, como saúde, educação, habitação, entre outros.

Por questões de metodologia, preferiu-se analisar, somente, um período específico de Governo, no caso de 2011-2016, da Presidente DILMA ROUSSEFF, tendo-se em vista que, como a agenda legislativa tende a ser definida pelo Poder Executivo, a análise de um período específico tende a uniformizar a compreensão a respeito do tema. Ademais, a escolha somente pelo período do Governo da Presidente DILMA ROUSSEFF motiva-se pelo exclusivo fato de que a maioria dos estudos existentes das relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo se deu, anteriormente, à Emenda Constitucional nº 32/2001, o que constitui um dos motivadores para a presente análise.

4.1. Atos normativos analisados

O primeiro ato normativo a ser analisado é o Programa Mais Médicos, veiculado pela Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, e convertida pela Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. A escolha do Programa Mais Médicos se deu pelo fato de a sua estruturação e normatização ter ocorrido, primordialmente, por meio de uma Medida Provisória. O contexto de sua edição gerou inúmeras controvérsias, promovendo, inclusive, diversos questionamentos a respeito de sua constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, sobretudo pela classe médica.⁴⁸

O segundo ato normativo analisado é aquele veiculado pela Medida Provisória nº 557, de 26 de dezembro de 2011, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro, Vigilância e Acompanhamento da Gestante e Puérpera para Prevenção da Mortalidade Materna. Muito embora juridicamente estruturada e subsistente,

47 TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 50, n. 197, p. 202-203, jan./mar. 2013.

48 Foram localizadas, no sítio *online* do Supremo Tribunal Federal, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), que questionaram a constitucionalidade do Programa Mais Médicos. A primeira delas é a ADI n. 5.035, proposta pela Associação Médica Brasileira (AMB), questionando, em breve síntese, a constitucionalidade da adoção de medida provisória, o estabelecimento de medidas restritivas de direitos dos estudantes de medicina, limitação do exercício da profissão de médico e a impossibilidade de medida provisória regular matéria relativa à nacionalidade, cidadania e orçamento (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5035*. Relator: Min. Marco Aurélio). A outra Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários Regulamentados, autuada sob a ADI nº 5.037 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5037*. Relator: Min. Marco Aurélio), que foi apensada à ADI n. 5.035, ambas de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello.

a Medida Provisória nº 557, de 26 de dezembro de 2011, não foi votada pelo Congresso Nacional, ocasionando a sua caducidade pelo esgotamento do prazo de 120 (cento e vinte) entre a sua edição, prorrogação e perda de eficácia. A escolha se deu pelo fato de que, no momento de sua edição, a Presidente da República contava com amplo apoio da coalizão no Congresso Nacional, havendo plenas razões para a sua aprovação por parte do Congresso Nacional, já que a medida estava, juridicamente, bem estruturada, embora não veio a ser concretizada.

O terceiro ato normativo a ser analisado é uma política pública de saúde, gestada, primordialmente, no Congresso Nacional, que estabeleceu a necessidade de realização de cirurgias plásticas, por parte do Sistema Único de Saúde – SUS – para mulheres que sofreram algum tipo de violência sexual ou abuso. A política pública inserida pela Lei nº 13.239/2015 é um típico exemplo de política pública de saúde gestada, exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo. Logo, buscar-se-á compreender as diferenças de tratamento no processo legislativo de estruturação e implementação das respectivas políticas públicas de saúde, tendo em vista os diferentes contextos em sua tramitação.

O quarto e último ato normativo é a Lei nº 12.858/2013, que regulamentou a destinação dos recursos dos royalties do petróleo e gás natural brasileiro às áreas de saúde e educação. Mesmo que não se possa considerar a referida Lei como tipicamente veiculadora de uma política pública, o exemplo é salutar para compreender o papel do pedido de tramitação em regime de urgência por parte do Presidente da República em relação a Projetos de Lei remetidos pelo Poder Executivo. Não obstante, ela destina 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos dos royalties do petróleo à área de saúde, possibilitando uma aproximação temática com os demais atos normativos analisados.

4.2. Metodologia utilizada

Os atos normativos serão analisados a partir da metodologia proposta pela legística ou das técnicas de proposição legislativa, que são expostas pelo Decreto Presidencial nº 4.176/2002, estabelecendo as condições gerais de técnica legislativa no âmbito do Poder Executivo Federal.⁴⁹

Conforme o Decreto Presidencial nº 4.176/2002, todas as propostas legislativas editadas pelo Poder Executivo devem seguir os seguintes pontos: i) síntese do problema ou da situação que reclama providências; ii) soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta; iii) alternativas existentes às medidas propostas; iv) custos; v) razões que justificam a urgência (em caso de Medida Provisória); vi) impacto sobre o meio-ambiente (sempre que a medida proposta possa a causar); e, vii) alterações propostas.⁵⁰

4.3. Medidas provisórias nºs 557/2011 e 621/2013

Quanto ao primeiro ato normativo analisado, percebe-se que o Programa Mais Médicos foi veiculado pela Medida Provisória nº 621/2013. Em sua exposição de motivos, destaca-se que os objetivos do programa visam à diminuição da carência de médicos nas regiões prioritárias, à melhoria dos serviços de saúde básica no país e “aperfeiçoar médicos nas políticas públicas de saúde do País e na organização e funcionamento do SUS”.

49 A respeito do Decreto Presidencial nº 4.176/2002: “Observa-se que as questões de ambos os formulários constituem diretrizes que deverão nortear a ação do legislador, de modo que ele defina com o maior grau de precisão possível, antes de formular um ato normativo, quais problemas pretende solucionar, quais os meios que dispõe para atingir seus objetivos e que efeitos prevê decorrerem da solução normativa a ser adotada” (SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. *Revista brasileira de políticas públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 247, jul./dez. 2013).

50 BRASIL. Presidência da República. *Decreto Presidencial N. 4.176, de 28 de março de 2002*. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/28DPzb>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

Sobre razões para a sua edição por meio de Medida Provisória, a exposição de motivos esclarece que “no que se refere à urgência da Medida Provisória, é possível verificar que a eficácia das medidas propostas somente será alcançada pela agilidade de sua implementação, de forma coordenada e conjunta”.⁵¹

Ou seja, os requisitos exigidos pelo Decreto Presidencial nº 4.176/2002 foram integralmente preenchidos no caso da Medida Provisória nº 621/2013, que versou sobre o Programa Mais Médicos.

Quanto à Medida Provisória nº 557, de 26 de dezembro de 2011, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro, Vigilância e Acompanhamento da Gestante e Puérpera para Prevenção da Mortalidade Materna, observa-se que a sua exposição de motivos chegava a ser muito melhor fundamentada que a do próprio Programa Mais Médicos, prevendo mecanismos de autofinanciamento e gestão de recursos, bem como de inter-relacionamento entre os diversos órgãos do Poder Executivo Federal.

A respeito da normatização do Sistema Nacional de Cadastro, Vigilância e Acompanhamento da Gestante e Puérpera para Prevenção da Mortalidade Materna, a exposição de motivos assim previu:

Sem a consecução de medida efetiva que comprometa União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a sociedade como um todo para o alcance da referida meta 6, todas as iniciativas ora em curso propostas pelo Ministério da Saúde e, por conseguinte, pelo Governo Federal, não serão aptas para ensejar um pacto nacional de enfrentamento do problema mediante a prevenção da mortalidade materna, o que acarretará na quebra do compromisso internacional firmado pelo Governo Brasileiro em nível mundial e na ausência de cumprimento do direito fundamental à saúde garantido a todos os cidadãos brasileiros. Além disso, a matéria contida na presente proposta não se encontra entre as hipóteses vedadas previstas no § 1º do art. 62 da Constituição Federal.⁵²

Observa-se, nitidamente, que ambas as políticas de saúde, veiculadas por meio de Medida Provisória, estabelecem a necessidade de seu tratamento célere, como forma de combater as deficiências das políticas de saúde. Por esse motivo, a sua veiculação se deu por Medida Provisória, como forma de conferir celeridade à implementação de políticas públicas de amplo interesse do Governo Federal. Ressalta-se que ambas as MPs não versaram a respeito do requisito constitucional da urgência.

3.4. As proposições do Congresso Nacional

Quanto à Lei nº 13.239/2015, observa-se que a sua exposição de motivos é desprovida de tantos detalhes em relação às exposições de motivos de ambas as Medidas Provisórias ora analisadas, o que demonstra a importância dos requisitos expostos no Decreto Presidencial nº 4.176/2002. A Lei nº 13.239/2015 é de autoria do então Deputado Federal NEILTON MULIM (PR-RJ), apresentado à Câmara dos Deputados em 13/02/2007, tramitando na Câmara dos Deputados sob a autuação de PL nº 123/2007.

Em sua exposição de motivos, o então Deputado Federal NEILTON MULIM esclarece que o Projeto de Lei visava oferecer melhores condições para que as mulheres vítimas de violência tivessem um melhor atendimento médico, nomeadamente em caso de necessidade de realização de cirurgias plásticas. Em sua exposição de motivos, o Deputado proponente não apresentou nenhuma necessidade de previsão orçamentária específica para o atendimento das previsões do Projeto de Lei,⁵³ apenas apresentou argumentos a respeito da necessidade de proteção à mulher e políticas de proteção à saúde daquelas que sofressem qualquer tipo de violência.

Observa-se que o Projeto de Lei não sofreu nenhum tipo de alteração na Câmara dos Deputados, destacando-se que a sua tramitação se deu, somente, nas Comissões, tanto do Senado Federal como da Câmara

51 BRASIL. Senado Federal. *Tramitação da Medida Provisória n. 621, 2013*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113591>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

52 BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 557, de 26 de dezembro de 2011*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/apn-013-mpv557.htm>.

53 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Exposição de motivos do Projeto de Lei n. 123, 2007*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1A56E810614F77DF6359BBF28922E564.proposicoesWebExterno1?codteor=434803&filename=Tramitacao-PL+123/2007>. Acesso em: 22 dez. 2016.

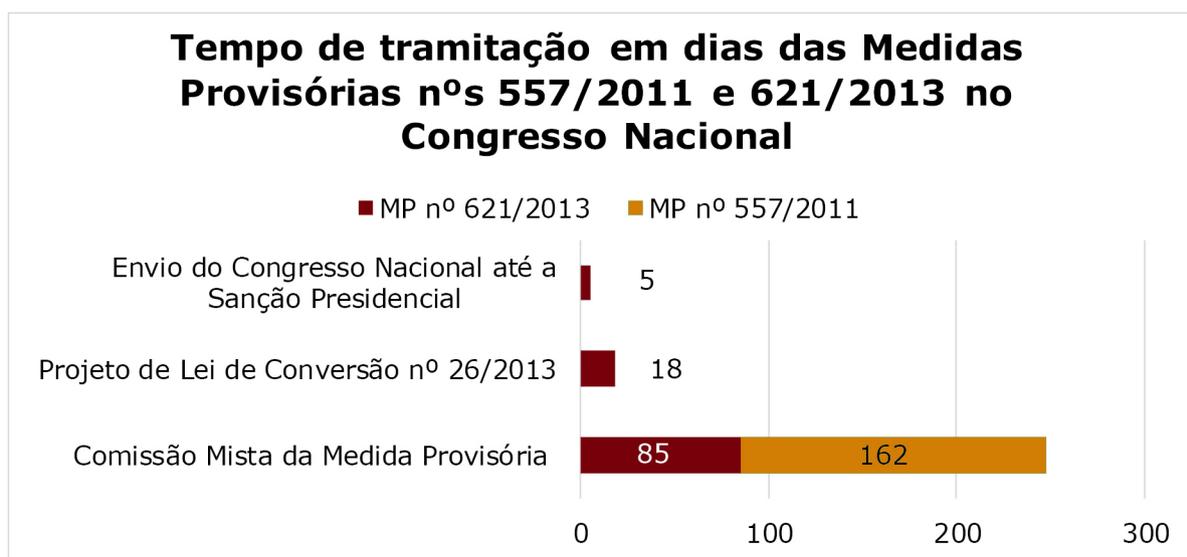
dos Deputados, já que não houve a oposição de 51 (cinquenta e um) Deputados e 9 (nove) Senado. Para que a matéria seja levada ao Plenário das respectivas casas legislativas, seria preciso a formulação de recurso específico.

Em relação à Lei nº 12.858/2013, percebe-se que o ato normativo é originário de um Projeto de Lei editado pelo Poder Executivo, o qual a Presidente da República valeu-se da faculdade prevista no art. 64, § 1º, da Constituição Federal,⁵⁴ ao solicitar urgência da apreciação de projeto legislativo de sua autoria. O pedido de tramitação em regime de urgência da Presidência da República (PL nº 5500/2013), na Câmara dos Deputados, foi apensado ao Projeto de Lei nº 323/2007, de autoria do Deputado BRIZOLA NETO (PDT-RJ), que versava, exatamente, sobre a mesma matéria (motivo do apensamento), mas que se encontrava com a tramitação parada na Câmara dos Deputados.⁵⁵

Inegavelmente, a atribuição de regime de urgência pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 5500/2013, ainda que apensado ao PL nº 323/2007, foi fundamental para a aprovação célere da matéria de relevante interesse à Presidente da República, conforme se demonstrará. Assim, para fins metodológicos, somente se considerará a tramitação global do PL nº 323/2007 na Câmara dos Deputados, tendo em vista que o Projeto de Lei de regulamentação dos royalties destinados à educação e à saúde foi apensado ao PL nº 323/2007, de autoria da própria Câmara dos Deputados, mas que, somente a partir da iniciativa da Presidente da República, foi possível a sua rápida tramitação no Congresso Nacional.

4.5. Resultados

A partir dos dados coletados juntamente à Câmara dos Deputados e o Senado Federal sobre a tramitação de ambas as Medidas Provisórias, tem-se o seguinte quadro:

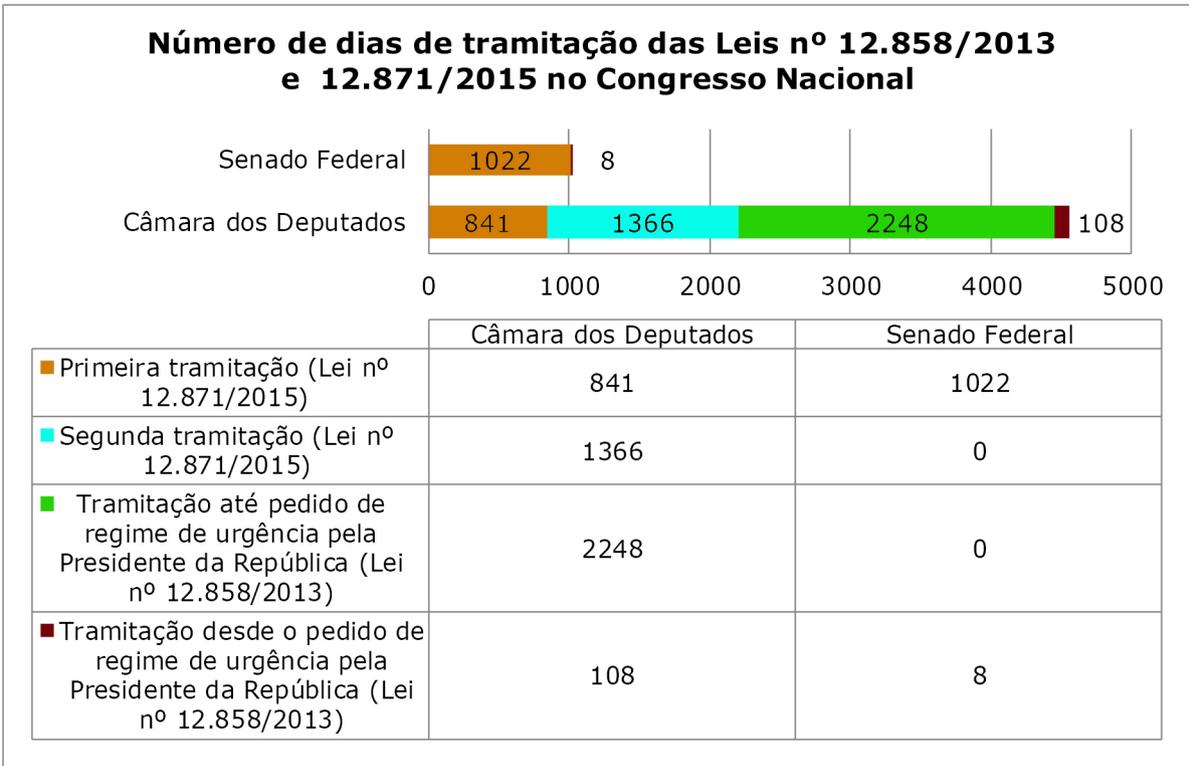


Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que o regime de tramitação das Medidas Provisórias tende a ser muito mais célere do que em relação aos projetos legislativos propostos pelos próprios Deputados, sobretudo em matéria de políticas públicas de saúde, como se analisa a seguir:

54 “Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. § 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”.

55 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 32, /2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=343930>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

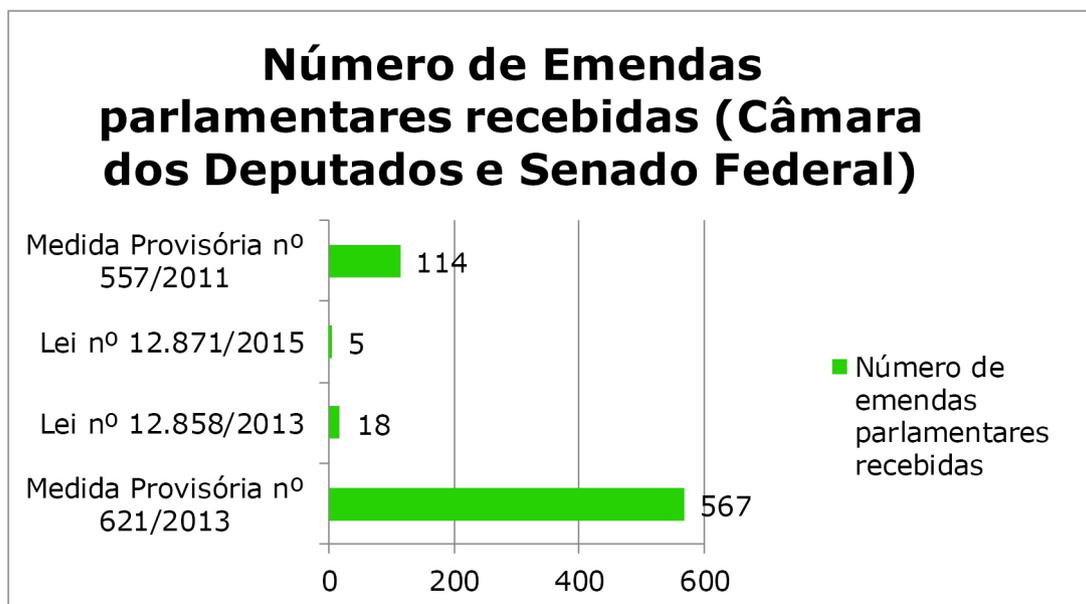


Fonte: Elaboração própria.

Muito embora a matéria da Lei nº 12.871/2015 tenha somente tramitado no âmbito das Comissões do Congresso Nacional (pois não contou com a oposição dos Deputados e Senadores para que a matéria fosse levada a Plenário), o seu regime foi menos célere do que se a matéria tivesse sido veiculada por meio de Medida Provisória.

Em relação à tramitação da Lei nº 12.858/2013, percebe-se que a matéria estava parada há muito tempo na Câmara dos Deputados e, somente, foi objeto de retorno à agenda do Congresso depois do pedido de tramitação em regime de urgência pela Presidente da República. Compreende-se que o pedido de tramitação em regime de urgência constitui poderoso instrumento nas mãos do Presidente da República, mesmo com a presença de projetos de lei já existentes sobre a matéria, que possibilita a possibilidade de inserção de políticas públicas de seu interesse na agenda do Congresso Nacional.

Em relação às emendas parlamentares recebidas nas Medidas Provisórias e pelo Projeto de Lei nº 123/2007, da Câmara dos Deputados (posteriormente Lei nº 12.871/2015), percebe-se, facilmente, que as Medidas Provisórias suscitam muito mais discussões e proposições por parte dos Senadores e Deputados Federais.



Fonte: Elaboração própria.

Até mesmo no caso da Medida Provisória nº 557/2011, que chegou a caducar, tendo em vista a sua tramitação por período superior a 120 (cento e vinte) dias no Parlamento, a matéria suscitou muito mais discussões, emendas e proposições dos Senadores e dos Deputados Federal do que a constante no Projeto de Lei, versando, também, sobre políticas públicas de saúde.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira parte do artigo, observou-se que as Medidas Provisórias são um nítido e claro instrumento de relacionamento entre o Poder Executivo e o Legislativo, essenciais para a definição da agenda do Congresso Nacional pelo Poder Executivo, já que os Presidentes da República necessitam da cooperação do Poder Legislativo para governar.

Em segundo lugar, ressaltou-se que a capacidade de edição de atos normativos com força imediata de Lei, como no caso das Medidas Provisórias, em momento algum se trata de uma submissão do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Conforme visto, isto faz parte do fenômeno que se denomina “presidencialismo de coalizão”, como nítido instrumento utilizado pelo Presidente da República, conferindo celeridade às proposições legislativas de interesse do Governo.

A partir dos dados recolhidos, percebeu-se que a taxa de aprovação de Medidas Provisórias pelo Poder Legislativo, mesmo com a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, continua muito alta (perto de 75%), com um índice muito baixo de rejeições por parte do Legislativo. Porém, no regime pós-Emenda Constitucional nº 32/2001, no período entre 2011-2016, o Congresso Nacional não rejeitou qualquer Medida Provisória, levando a crer que o Poder Legislativo prefere esperar o esgotamento do prazo de vigência das MPs, já que o Presidente da República estará impossibilitado de reeditar determinada MP.

Em terceiro lugar, buscou-se demonstrar que a utilização de Medidas Provisórias, por parte do Poder Executivo Federal, para a veiculação de políticas públicas, é decorrência de uma maior capacidade administrativa e financeira do Executivo em formular propostas mais concretas e reais de execução. Entretanto, não se deixa de reconhecer que as MPs constituem um instrumento que conta com participação parlamentar em sua participação, o que enfraquece, em certa medida, a legitimidade das MPs para a disciplina das políticas públicas.

A utilização de Medidas Provisórias para a veiculação e posterior aprovação pelo Poder Legislativo, com sua posterior implementação, é fenômeno que tem sido utilizado por parte de todos os Presidentes da República, no período pós-Constituição Federal de 1988, e que deve estar coadunado com a necessidade de institucionalização das políticas públicas. Ou seja, desde que bem estruturadas, nada impede ou restringe que o Chefe do Poder Executivo busque programar uma determinada política pública por meio de Medida Provisória. Ademais, buscou-se demonstrar que o pedido de tramitação de Projetos de Lei em regime de urgência, pelo Presidente da República, também, constitui uma importante ferramenta do Chefe do Executivo para a aprovação de projetos de lei veiculadores de políticas públicas.

A partir dos dados recolhidos em relação às políticas públicas de saúde analisadas, no período de Governo da Presidente Dilma Rousseff, demonstrou-se que uma tendência de que as matérias veiculadas por meio de Medidas Provisórias suscitaram mais debates por parte dos Senadores e Deputados Federais, em detrimento daquelas proposições de políticas públicas que venham a ser objeto de Projeto de Lei Ordinária ou Projeto de Lei do Executivo, mesmo que tramitando em regime de urgência.

Por fim, demonstrou-se que, no período analisado, o Congresso Nacional foi muito mais atuante em relação às Medidas Provisórias do que em referência aos Projetos originários do Legislativo veiculadores de políticas públicas de saúde, o que demonstra uma tendência de complacência ou mesmo concordância do Legislativo nacional com a adoção reiterada de MPs para a juridificação de políticas públicas, especialmente na área de saúde.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 550-578, jul. 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Exposição de motivos do Projeto de Lei n. 123 de 2007*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1A56E810614F77DF6359BBF28922E564.proposicoesWebExterno1?codteor=434803&filename=Tramitacao-PL+123/2007>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. *Projeto de Lei n. 123 de 2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=340593>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. *Projeto de Lei n. 323 de 2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=343930>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

_____. Presidência da República. *Decreto Presidencial n. 4.176, de 28 de março de 2002*. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/28DPzb>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

_____. *Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 557, de 26 de dezembro de 2011*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/apn-013-mpv557.htm>.

_____. *Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 621, de 08 de julho de 2013*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Exm/EM-MPv621.doc>.

_____. *Senado Federal*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91511>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. *Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei da Câmara n. 112, de 2009* (n. 123, de 2007, na Casa de origem). Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/105656.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. *Tramitação da Medida Provisória n. 557, de 2011*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103922>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. *Tramitação da Medida Provisória n. 621, de 2013*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113591>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. *Tramitação do Projeto de Lei da Câmara n. 112, de 2009*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91511>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. *Tramitação do Projeto de Lei da Câmara n. 41, de 2013*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113372>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

_____. *Tramitação do Projeto de Lei de Conversão n. 26, de 2013*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114601>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão n. 4070*. Relator: Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, de 5 de maio de 2016. ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe, n. 225.

_____. *ADI 1.721*. Relator: Min. Ayres Britto, de 11 de outubro de 2006, 2ª Turma. Diário de Justiça, Brasília, DF, 29 jun. 2007.

_____. *ADI 5127*. Relator: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, de 1 de julho de 2016. Diário da Justiça Eletrônico, n. 203.

_____. *ADPF 402*. Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, de 7 de dezembro de 2016. Diário da Justiça Eletrônico, n. 263, 9 dez. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A Lei no Estado Contemporâneo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, Editora RT, v. 21, out. 1997.

_____. *Medidas Provisórias*. 3. ed. São Paulo: Editora RT, 2010.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução: Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Editora USP, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, São Paulo, n. 76, nov. 2006.

_____; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. São Paulo: Editora FGV, 2001.

_____; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 47, mar. 1997.

_____. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

LOWENBERG, Gehard; PETERSON, Samuel. *Comparing legislatures*. Boston: Little Brown, 1979.

RENNÓ, Lucio R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANA-

STASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. *Revista brasileira de políticas públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, jul./dez. 2013.

SAMPAIO, Marco Aurélio. *A Medida Provisória no Presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 40, 1997.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativos e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 50, n. 197, jan./mar. 2013.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.

ZAULI, Eduardo Meira; RODRIGUES, Marta M. Assumpção. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: relação Executivo-Legislativo e Política de Saúde no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 25, jun./dez. 2002.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Associada Doutora Maria Paula Dallari Bucci, da Faculdade de Direito do Largo do São Francisco, da Universidade de São Paulo, que fez primorosas considerações e sugestões à primeira versão do presente artigo, estimulando, cada vez mais, o estudo com seriedade e método das políticas públicas.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.