



TAXA DE CONSENTIMENTO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Uma reavaliação aplicada ao governo Bolsonaro (2019-2022)¹

CESAR RODRIGUES VAN DER LAAN*

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300202400030006>

RESUMO

Este artigo propõe-se a mensurar o desempenho do Executivo e a relação entre poderes a partir de análise qualitativa da tramitação de medidas provisórias. Consta-se que, na maioria dos casos, a não conversão em lei não significa derrota, pois os efeitos são alcançados na vigência da medida provisória (MP) sem obstrução política. Afasta-se, assim, a interpretação comum sobre o grande número de MPs caducas na gestão Bolsonaro como fraca performance e oposição do Legislativo.

PALAVRAS-CHAVE: *relação entre poderes; medida provisória; processo legislativo; metodologia empírica; ciência política*

Consent Rate of Executive Decrees: A Reassessment Applied to the Bolsonaro Government (2019-2022)

ABSTRACT

The performance of the Executive and the relationship between powers is measured based on a qualitative analysis of the processing of Executive Decrees (MP). It was found that, in most cases, failure to pass does not mean defeat, as the effects are achieved while in force without obstruction. This dispels the common interpretation of the large number of expired MP under Bolsonaro's term as poor performance and opposition from the legislature.

KEYWORDS: *Executive-Legislative relation; executive decree; legislative process; empirical methodology; political science*

[*] Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. E-mail: cesarvdl@yahoo.com

[1] Agradeço à Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento, da Universidade de Brasília, pelos comentários para aprimorar o texto. Eventuais imprecisões são, naturalmente, de responsabilidade do autor.

INTRODUÇÃO

Desde sua introdução pela Constituição Federal (CF) em 1988, a medida provisória (MP) tornou-se o centro da produção legislativa federal (Araújo; Silveira e Silva, 2013). Dada essa centralidade no processo de inovação legal e na relação entre os poderes, é comum a mensuração do sucesso legislativo do Executivo em termos de conversão em lei das MPs submetidas à apreciação do Congresso

Nacional (CN). A taxa de aprovação é o indicador usual, servindo de *proxy* para avaliar a relação Executivo-Legislativo e a própria governabilidade no sentido de implementação da agenda de governo. Esse indicador é utilizado por pesquisadores e analistas políticos, numa tradição que se verifica já em Fernando Limongi (2006) e Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2007). Há uma lógica binária em que aprovação de MP indica alinhamento com o governo e desaprovação de MP, desalinhamento entre poderes. Implícita nessa abordagem analítica, há a expectativa de que uma MP deve ser convertida em lei. Sob essa ótica, taxas mais elevadas de não conversão significam pior desempenho do governante, como se os objetivos da MP não tivessem sido atingidos.

Para o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o indicador aponta, no primeiro ano de governo, uma taxa de apenas 45,8% de aprovação de MPs, o índice mais baixo já registrado até então. O indicador consolidado para o mandato também aponta uma taxa de aprovação bastante inferior à das gestões precedentes. O ex-presidente atingiu apenas 58% de taxa de conversão de MPs, contra mais de 90% no governo Lula I e 83% no Lula II. Mesmo a gestão de Dilma Rousseff alcançou um patamar de 75% de aprovação de MPs. A leitura é clara: redução do sucesso do Executivo no processo de produção de leis. Isso significa, a princípio, maior dificuldade de governabilidade e um descompasso entre os poderes responsáveis pela implementação das políticas públicas. Diante disso, disseminou-se a impressão de um apoio parlamentar insuficiente.

Entretanto, no período em questão, verificou-se uma ruptura drástica e profunda na condução das políticas públicas do país (Comissão de Transição Governamental, 2022). Muitas alterações ocorreram diretamente no âmbito administrativo infralegal, mas também obtiveram apoio majoritário no CN, que anualmente chancelou as escolhas políticas consubstanciadas na forma da lei orçamentária anual (LOA). A edição recorde de 108 MPs em 2020 (contra a média de 54) e sua utilidade efetiva durante a pandemia contrasta com o fato de ter sido o governo com menor taxa de conversão em lei de MPs. Em conjunto, esses dados evidenciam um alinhamento de agenda entre o Parlamento e a gestão Bolsonaro, o que se contrapõe, em certa medida, aos números do tradicional indicador de desempenho legislativo do Executivo, cuja leitura indica justamente o contrário.

A presente pesquisa se insere nesse contexto de análise empírica do processo legislativo federal, ressaltando um aspecto pouco explorado: qual seria o indicador adequado para espelhar o grau de sucesso ou fracasso do Executivo e a qualidade da relação entre os poderes? Questionamos a leitura de maior desalinhamento durante o governo Bolsonaro a partir do indicador padrão de taxa de aprovação de MPs. Partimos do pressuposto de que a metodologia tradicional de men-

suração do sucesso legislativo do Executivo é incompleta, porquanto incapaz de refletir adequadamente as relações subjacentes de alinhamento ou não entre os poderes desenvolvidos ao longo da tramitação das MPs no CN. Não se pode medir essa relação a partir apenas da informação de aprovação das MPs. Portanto, o objetivo desta pesquisa é questionar o uso disseminado desse indicador com potencial de gerar conclusões e interpretações distorcidas.

O artigo estrutura-se da seguinte forma: a primeira seção apresenta a contextualização teórica pertinente com a qual dialogamos, com breve disciplina das MPs no ordenamento jurídico; a seção seguinte condensa o núcleo da investigação empírica, reconstruindo o indicador de desempenho a partir dos resultados da análise qualitativa da base de dados e comparando as metodologias; a última seção apresenta as conclusões.

MEDIDA PROVISÓRIA E COOPERAÇÃO ENTRE PODERES

A criação de leis é marcada pela interação entre Executivo e Legislativo (Pinto, 2005). Esse processo dialético entre os poderes, mais do que entre os parlamentares (Casseb, 2008), exige coordenação legislativa entre a atividade governamental e as ações parlamentares para que seja alcançada a finalidade de concretizar políticas públicas. No âmbito dessa cooperação entre os poderes, a CF delegou uma série de competências legislativas formais ao presidente da República, criando considerável poder para formular a agenda política e interferir na formação das leis. Suas atribuições legislativas contrapõem o poder de agenda dos presidentes da Câmara dos Deputados (CD) e do Senado Federal (SF) e dos líderes partidários, sob uma configuração que induz o Executivo a buscar apoio do Legislativo para a aprovação de sua agenda (Luz; Afalo; Dutra, 2018). É esse o elo que norteia a articulação da atuação política do Executivo e do Legislativo, ainda que envolva, muitas vezes, interesses distintos e até antagônicos (Clève, 1993). Sendo assim, a atuação legislativa do Executivo, ainda que autônoma, é dependente, em grande medida, do grau de alinhamento que possui com o Parlamento.

É por intermédio da prerrogativa de edição de MPs que essa cooperação legislativa se concretiza. A MP é a principal forma de manifestação da vontade legislativa do Executivo, com maior força para viabilizar a aprovação de suas políticas (Limongi; Figueiredo, 1999; Gomes; Luz, 2019). Assim, constitui o eixo da dinâmica da democracia doméstica e do sistema político brasileiro. Na prática, os governos tendem a editar MPs após um consenso prévio com lideranças políticas de que haverá apoio parlamentar à medida, evitando desgastes políticos na tramitação da matéria. Isso resulta em baixa ocorrên-

cia de rejeição de MP. Tecnicamente, desde a aprovação da Emenda Constitucional 32/2001, a edição de MPs se destaca na agenda do Legislativo, pois determina a obstrução da pauta das duas casas enquanto não forem apreciadas, com potencial de sobrecarregar seus trabalhos. Isso dá ao Executivo capacidade de conduzir a pauta do Congresso (Casseb, 2008).

A natureza híbrida da MP, de ato normativo (com força de lei com vigência imediata) e de proposição legislativa (impulsionando o processo legislativo no CN para sua conversão efetiva em lei), torna-se um instrumento fundamental para o Executivo, uma vez que altera o *status quo* da política instantaneamente e aumenta significativamente o custo para que parlamentares sejam contra a MP (Gomes; Luz, 2019). É característico que muitas MPs criam efeitos jurídicos que são concretizados imediatamente. Tais efeitos são, em regra, mantidos, pois raramente o Congresso edita decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas constituídas durante a vigência de uma MP.

A preferência pela edição de MPs também se associa ao fato de que, em caso de ela não ser aprovada e convertida em lei, o governo sempre tem o recurso estratégico de procurar atingir o mesmo objetivo por meio de um projeto de lei (PL) (Romero, 2022), que, se aprovado, atinge os resultados almejados pelo governo. Assim, além de mais eficaz e eficiente do que um PL, a MP também tem um custo de oportunidade de rejeição menor, pois já produziu efeitos desde a sua edição até a sua prescrição (Sousa, 2009; Almeida, 2014).

Nesse cenário de produção conjunta das leis, costuma-se observar o resultado da tramitação de MPs para avaliar o desempenho legislativo do Executivo. Em regra, rejeição, devolução e perda de eficácia são consideradas insucesso ou derrota do governo. Porém, compreende-se que apenas a rejeição e a devolução demonstram claramente uma posição contrária do Congresso. Na perda de vigência, essa contrariedade parte de uma presunção (não necessariamente verdadeira) de que o governo não conseguiu coordenar com o Legislativo a votação e aprovação da MP durante o prazo de 120 dias, apontando uma inabilidade para fazer avançar sua agenda e a política de governo veiculada na MP. Mesmo no caso de MP revogada, nem sempre revogação significa contrariedade do CN e uma tentativa mais honrosa do governo de evitar derrota e desgaste político diante de uma possível rejeição da matéria. Na caducidade e na revogação, não é possível identificar, *a priori*, o tipo de relação entre os poderes, pois nem sempre indicam dissenso político. Assim, é preciso analisar individualmente as especificidades de cada matéria.

A despeito de os estudos entenderem o fim da vigência de uma MP, que é cada vez mais expressivo, como um desalinhamento entre os poderes, a tese aqui proposta é que não se pode presumir *in limine*

esse padrão. Isso desvelaria uma desorganização institucional muito expressiva entre os poderes já a partir do governo Temer (2016-2018). Também denotaria falta de racionalidade e aprendizado do Executivo em testar a base de apoio no Legislativo e evitar desgaste político. A expressividade com que ocorre perda de eficácia de MPs pelo decurso de prazo questiona a hipótese comum de contrariedade entre os poderes, sob o risco de afetar a governabilidade do país, algo não propriamente identificado desde 2016. De uma maneira ou de outra, o Congresso deu respostas legislativas a cada matéria que se colocou de forma relevante na agenda pública.

É importante frisar que a perda de eficácia da matéria não alcança o tempo em que a MP teve validade, uma vez que ficam conservados os efeitos jurídicos produzidos sempre que não houver a edição de decreto legislativo pelo CN dispondo o contrário, o que quase nunca ocorre. Assim, normalmente, a perda de eficácia não significa a anulação dos efeitos produzidos durante a vigência. Em termos práticos, os efeitos jurídicos da MP são mantidos. O silêncio tácito do Congresso implica concordância com os efeitos gerados durante a vigência (Abramovay, 2010). Dessa forma, pode-se apontar que o alinhamento entre os poderes venha a ocorrer, de forma até esperada, não apenas com a aprovação da MP, mas também em casos de não conversão em lei de MPs por perda de eficácia, a partir desse consentimento tácito.

Isso ocorre porque, constitucionalmente, o Congresso não precisa deliberar para que seja mantida a eficácia das relações jurídicas criadas pela MP. Em não sendo editado o decreto legislativo em até sessenta dias após a perda de eficácia, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da MP continuam regidos pelo que foi estabelecido na MP (§11 do art. 62 da CF). Os atos praticados permanecem válidos, mesmo após o término de sua vigência, efeito que se denomina ultratividade jurídica (debatido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental 84/DF, em 2006, acerca da MP 242/2005). Nesse caso, não faz sentido interpretar a não deliberação da MP pelo CN e o fim de sua vigência como desalinhamento. Não há uma relação, direta e esperada, entre não aprovação da MP no prazo de vigência e desalinhamento dos poderes, como tem sido amplamente considerado por pesquisadores que utilizam o indicador padrão, como Joyce Luz, Hannah Aflalo e Ana Beatriz Dutra (2018), Luiz Alberto Gomes e Joyce Luz (2019), Francine Derschner (2020), Maria Paula Jesus (2021), Luan Corrêa (2017), Antônio Bastos (2018) e, anteriormente, Fernando Limongi (2006), Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2007), Luciano Da Ros (2008) e Suely Araújo e Rafael Silveira e Silva (2012), entre outros. Como será evidenciado na parte empírica, é muito provável que não haja desalinhamento, mas alinhamento.

De fato, o prazo de vigência de 120 dias pode ser suficiente para que a MP atinja os objetivos pelos quais foi editada, sem necessidade de conversão em lei. Até por uma questão prática de agenda, torna-se desnecessário o Congresso Nacional deliberar sobre MP que já atingiu seu objetivo, se não há utilidade adicional daí advinda. Isso ocorre, em regra, nas MPs orçamentárias, mas também, de forma expressiva, nas demais matérias. Esse foi o caso da MP 1.122/2022, por exemplo, que reabriu o prazo de opção de servidores de exterritórios federais em pouco mais de dois meses para se enquadrarem nas carreiras da União. Também foi o caso da MP 995/2020, editada para permitir a venda da Caixa Seguradora. Ainda que não tenha sido convertida em lei, o objetivo do governo foi alcançado durante a vigência temporária da MP e a empresa pública passou a ser listada na B3 (sob o código CXSE3), gerando perda de interesse do governo pela aprovação da MP. A MP 1.141/2022 também se enquadra nessa situação: autorizou a contratação temporária sem processo seletivo para atuação no Censo 2022, o que ocorreu enquanto ela vigeu, da mesma forma prescindindo de conversão.

Nesse sentido, a perda de eficácia não é, automaticamente, prejudicial ao Executivo. Sobretudo, é preciso observar se o prazo no qual a MP vigorou já foi suficiente para atender aos interesses do governo; ou se a perda de sua eficácia foi vantajosa para os dois poderes. Isso ajuda a explicar o volume crescente de MPs não aprovadas ou, no jargão do CN, feitas para “cair”. Como se observa na Tabela 1, o ex-presidente Lula perdeu 25 MPs em 8 anos de mandato; no governo Temer, 43 MPs “caducaram” em 2 anos e 7 meses; já no governo Bolsonaro, das 48 MPs editadas no primeiro ano, 23 perderam a eficácia, superando a quantidade de MPs convertidas em lei no mesmo período. Para todo o mandato de 4 anos, 112 de 284 MPs expiraram, ou quase 40%, contra 164 conversões em lei. É a taxa mais alta já registrada de não aprovação de MPs.

Ao mesmo tempo, a perda de eficácia da MP pode ocorrer por não restar tempo hábil para concluir a votação (Oliveira, 2019). Ou seja, por uma questão processual, de agenda do próprio CN. Isso acaba adquirindo relevância, pois é comum que as MPs sejam apreciadas pelas casas apenas perto do fim de sua validade. Isso tende a ocorrer sobretudo no Senado, pois é reiterado o envio de MP pela CD com poucos dias (menos de dez) para ser apreciada e votada, enquanto a matéria, muitas vezes, exige análise técnica robusta pelos senadores, até diante das modificações introduzidas pelos deputados. Quando a data de perda de vigência é próxima de recessos parlamentares, e a agenda pública requer esforço concentrado em matérias mais relevantes, a MP também pode ser objeto de decadência. Há até mesmo uma dimensão processual que explica a perda de validade de várias MPs, uma vez que

TABELA I
MPs não convertidas em lei por mandato presidencial (2003-2022)

Mandato	Aprovadas	Não aprovadas	Não aprovadas por decurso de prazo		Total
Lula I	217	23	9	3,8%	240
Lula II	149	30	16	8,9%	179
Dilma I	108	37	36	24,8%	145
Dilma II	58	19	11	14,3%	77
Temer	71	54	43	34,4%	125
Bolsonaro	164	120	112	39,4%	284

Fonte: Helen Jacobsen (2016), Helen Romero (2022).

há situações de concordância do Legislativo em MPs com temas sem oposição política que não teriam sido votadas por falta de quórum (Oliveira, 2019). São situações que independem de alinhamento entre poderes, mas têm relação com a priorização de temas da pauta pública que serão privilegiados ou não pelas Casas Legislativas.

Todas essas situações que acabam na perda de eficácia por decurso de prazo não implicam, por si só, derrota do governo. Como será detalhado, das 112 MPs (de 284) que perderam a vigência no governo Bolsonaro, 90 não podem ser consideradas derrotas políticas. Isso reforça o argumento de que o indicador usual não espelha, de forma fidedigna, as relações entre os poderes. Sobretudo, não se pode presumir que a não deliberação significa apenas rejeição tácita pelo CN, apenas uma forma de rejeição menos custosa politicamente do que a rejeição expressa.

Aqui, cabe a reflexão já posta por Celina Pereira (2017) em meados do governo Temer, refutando a identificação de um governo mais desarticulado com o CN a partir da leitura da quantidade de MPs não deliberadas ou com perda de vigência. A autora aponta o ex-presidente como extremamente eficiente na relação com o CN e ressalta sua carreira consistente de advogado constitucionalista, deputado federal e presidente da própria CD, com bagagem sólida acerca do funcionamento da relação entre os poderes. Rodrigo Bedritichuk (2021) também registra grande sucesso na conversão em lei de MPs polêmicas durante o governo Temer.

A crescente relevância da estratégia de perda de eficácia exige uma nova leitura dos dados, não mais a partir da visão binária aprovação/não aprovação. Houve uma mudança estrutural, implícita na tramitação de MPs ao longo de mais de duas décadas, que sugere a necessidade de se reconstruir o indicador de sucesso legislativo do Executivo para espelhar essa realidade subjacente que tem se consolidado nos últimos anos. Sob essa ótica, passamos a analisar os dados e a situação fática subjacente a cada MP não aprovada no governo Bolsonaro. De antemão, a Tabela 2 resume os resultados da tramitação de MPs por mandato presidencial, já identificando a expressiva participação das MPs que perderam a eficácia por decurso de prazo entre 2003 e 2022 (239 de 1051).

INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

A construção de indicadores não é tarefa fácil, havendo em regra a criação de consensos práticos na adoção de um determinado referente. Ainda que sirvam como *proxies* — ou seja, não necessariamente refletem a realidade em si, mas apontam para ela —, indicadores devem ter a maior acurácia possível. Quando se mostram falhos, é forçoso questionar os consensos e propor aprimoramentos. Assim, buscamos um indicador com as propriedades já apontadas por Pau-

TABELA 2
Resultado das MPs editadas por mandato presidencial (2003-2022)

Resultado	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Bolsonaro	Total
Aprovada	217	149	108	45	84	164	767
Não aprovada	23	30	37	14	60	120	284
Perda de eficácia	9	16	36	11	55	112	239
Revogada	2	4	1	2	2	4	15
Rejeitada	10	8	0	1	2	2	23
Prejudicada	2	1	0	0	0	0	3
Devolvida	0	1	0	0	1	2	4
Total	240	179	145	59	144	284	1051

Fonte: Helen Romero (2022), Mayara Michéias (2020).

lo Jannuzzi (2015), sobretudo a validade. Ou seja, a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir. Se mal construído, o indicador não tem neutralidade do ponto de vista acadêmico, pois carrega um viés que distorce a realidade. No limite, pode desinformar.

No caso da MP como objeto do indicador, é comum quantificar o número de MPs aprovadas para avaliar o desempenho legislativo do Executivo (Araújo; Silveira e Silva, 2012). A categoria “sucesso” compreende aquelas que não foram obstaculizadas pelo Legislativo (Da Ros, 2008). As revogadas, rejeitadas, prejudicadas e sem eficácia formam a categoria “fracasso”. Simone Diniz (2005) já questionou essa metodologia, particularmente no que diz respeito à leitura das não aprovadas. Questões conjunturais muitas vezes forçam o Executivo a tomar iniciativas não previstas em sua agenda. Uma matéria considerada prioritária em determinado momento pode perder importância em face de outras questões que surjam no decorrer da tramitação. Diante disso, a autora sugere que sucesso e fracasso poderiam ser indicados não mais pelo cômputo puro e simples das proposições do Executivo apresentadas e aprovadas, mas pela verificação das MPs que surtiram ou não o efeito desejado.

Essa visão fornece um ponto de partida para a presente pesquisa. Adotamos, aqui, a ótica de sucesso legislativo com base no alinhamento entre CN e Executivo, a partir da verificação da concretização de efeitos ou não da MP ao longo de sua vigência. Isso ocorre nas MPs aprovadas, mas também em uma parcela das não aprovadas, especialmente das que perderam eficácia por decurso de prazo. Assim, propomos um olhar qualitativo sobre a “não aprovação”, afastando a suposição comum de não alinhamento entre os poderes. A metodologia, além de considerar o percentual de aprovação de MPs, busca informações adicionais a partir do resultado das proposições não aprovadas, as quais não são mais tratadas como um bloco monolítico que indica diretamente um desalinhamento entre os poderes. Ressignificamos cada resultado da tramitação da MP no CN a fim de extrair conclusões mais robustas.

A análise das 284 MPs editadas entre 2019 e 2022 (870/2019 a 1.153/2022) é feita a partir dos dados oficiais dos portais do Congresso, do Senado e da Câmara. Não assume, de antemão, desalinhamento nos casos de perda de vigência e revogação.

DESEMPENHO LEGISLATIVO DO GOVERNO BOLSONARO

A relação Executivo-Legislativo durante o governo Bolsonaro apresentou uma taxa de aprovação de MPs menor que 58% (Gráfico 1), pouco acima do desempenho do governo Temer. Porém, no último

ano de mandato, Bolsonaro atingiu índice de quase 80% de aprovação de MPs (Tabela 3), superior ao resultado de Dilma e Temer.

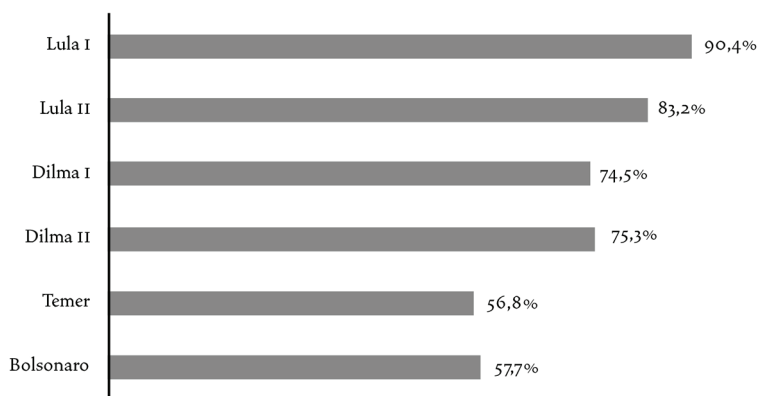
Ao mesmo tempo, há um comportamento de alta da não aprovação de MPs: de 23 no governo Lula I (10%) para 120 no governo Bolsonaro, representando 42% do total das MPs editadas no período. Isso questiona a expectativa de que a edição de uma MP seja convertida em lei, ainda que agregando modificações pelo CN.

O Gráfico 2 permite verificar a representatividade da tendência diagnosticada de crescimento de MPs não aprovadas.

A crescente não conversão em lei de MPs desde 2003 pode ser relacionada a dois fatores principais. Por um lado, uma alteração na

GRÁFICO 1

Taxa de aprovação de MPs por governo (2003-2022)



Fonte: Helen Jacobsen (2016), Helen Romero (2022).

TABELA 3

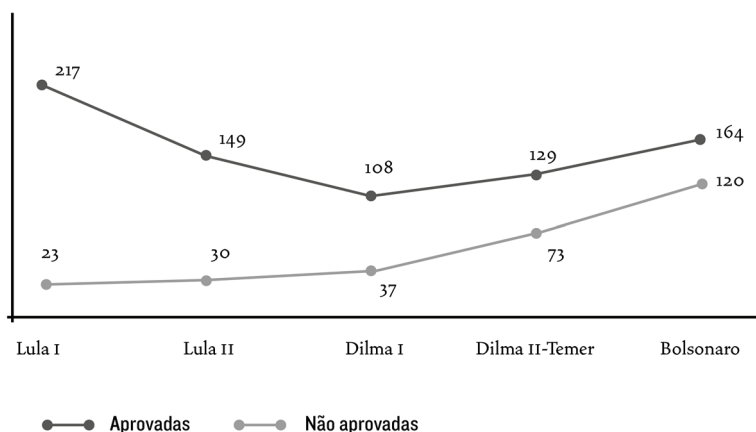
Taxa de aprovação de MPs (2019-2022)

Ano	Aprovada	Não aprovada	%
2019	22	26	45,8
2020	52	56	48,1
2021	44	26	62,9
2022	46	12	79,3
Total	164	120	57,7

Fonte: www.senado.leg.br; www.congressonacional.leg.br; www.camara.leg.br

GRÁFICO 2

MPs aprovadas e não aprovadas por mandato de quatro anos (2003-2022)



Fonte: Helen Jacobsen (2016), Helen Romero (2022).

[2] A MP alterou as leis 6.404/1976 e 13.043/2014 para dispor sobre publicações empresariais obrigatórias, no caso, para desobrigar a publicação de balanços em jornais. O tema era parte da agenda de liberalização do governo, mas não tinha apoio relevante no CN. Com parecer pela rejeição na comissão mista, não chegou a ser votada nem na CD.

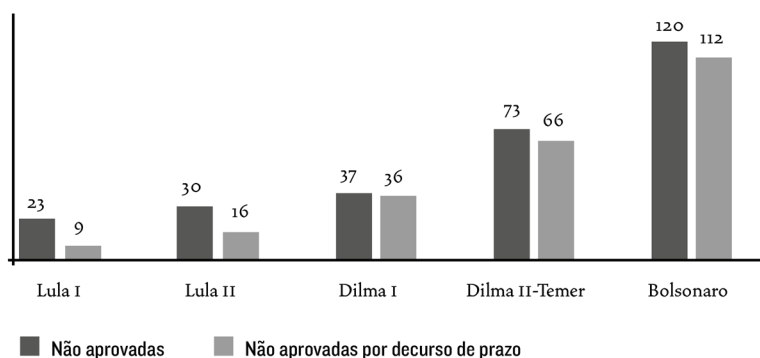
finalidade da edição da MP, diversa da sua conversão em lei. Há registro de que a MP 892/2019² tenha sido editada apenas como resposta política ao eleitorado, como uma espécie de prestação de contas legislativa (Bedritichuk, 2021), atendendo a promessas de campanha, sem, contudo, haver real intenção ou esforço efetivo para transformá-las em lei. Nesse caso, a taxa de aprovação de MPs é incapaz de refletir o objetivo do Executivo quando este não é a conversão da MP em lei. O sucesso do governo nesse caso independia do resultado efetivo da tramitação da MP, o que não está previsto na construção do indicador tradicional de sucesso legislativo.

A medida encontrou grande resistência no CN e, mesmo sem acordo prévio para a votação e com todos os indícios de que o parecer do relator governista seria derrotado na comissão mista, o governo decidiu ir para o voto, opção em geral não adotada nesses casos. Não houve nenhum acordo político para evitar a derrota pública e o parecer acabou rejeitado por treze votos contra cinco, fato considerado inédito desde a Emenda Constitucional 32/2001. Nesse caso, o encaminhamento de uma proposição ao CN pode ter a finalidade de passar determinada imagem para a opinião pública ou dar uma resposta a grupos de pressão, independentemente de conversão em lei da MP. Ou seja, pode não corresponder a uma preferência efetiva do Executivo de aprovar a matéria. Assim, a derrota não deve ser lida como fracasso do Executivo, pois este não objetivava a conversão em lei da MP.

Por outro lado, isso também se relaciona com uma mudança qualitativa na tramitação, que passa a admitir uma maior perda de eficácia

GRÁFICO 3

Quantidade de MPs não aprovadas por decurso de prazo (2003-2022)



Fonte: Helen Jacobsen (2016), Helen Romero (2022).

de MPs que não chegam a ser votadas no CN. Há uma crescente caducidade (perda de eficácia) e volume de edição das proposições, fenômeno já identificado por Mariana Jacob e Melissa Mestriner (2020). Porém, os efeitos desse fato estilizado não têm sido enfatizados nem avaliados mais especificamente no âmbito da pesquisa acadêmica e o indicador tradicional de desempenho legislativo do Executivo deixa de ser questionado. Como se observa no gráfico seguinte, a maioria das MPs não são aprovadas por perda de eficácia por decurso de prazo.

Em termos percentuais, a não aprovação por decurso de prazo sobe de menos de 4% no Governo Lula I e 25% em Dilma para 34% em Temer e 39% em Bolsonaro. Essa tendência se mantém no governo Lula III, com taxa de conversão de MPs editadas no primeiro ano de mandato ainda menor, abaixo de 30% para aquelas já apreciadas no CN (Schmitt, 2023).

A Tabela 4 resume os resultados da tramitação das MPs no governo Bolsonaro. Os dados comprovam que a rejeição expressa constitui exceção na tramitação de uma MP, com a quantidade de apenas duas rejeições expressas do CN. O número é muito menor do que os 112 casos de perda da eficácia por decurso de prazo. O total de quatro MPs revogadas também é bastante reduzido.

PERDA DE VIGÊNCIA

No âmbito das 112 MPs que perderam validade por decurso de prazo durante a gestão Bolsonaro, 59 foram de matéria não orçamentária. Destas, em mais da metade (36 MPs) não se identifica contrariedade entre os poderes. É o caso, por exemplo, da MP 875/2019, que instituiu auxílio emergencial de 600 reais para famílias de baixa renda

TABELA 4
Resultado da tramitação de MPs (2019-2022)

Ano	Convertida em Lei	Rejeitada	Perda de Eficácia	Revogada	Devolvida	Total
2019	22	1	23	2	0	48
2020	52	0	55	0	1	108
2021	44	1	23	1	1	70
2022	46	0	11	1	0	58
Total	164	2	112	4	2	284
%	57,7	0,7	39,5	1,4	0,7	100,0

Fonte: www.senado.leg.br; www.congressonacional.leg.br; www.camara.leg.br. Obs. MPs rejeitadas: 879/2019 e 1045/2021; revogadas: 905/2019, 916/2019, 1069/2021 e 1143/2022; devolvidas: 979/2020 e 1068/2021.

em Brumadinho (MG). A MP não foi convertida em lei, mas o valor foi pago em parcela única no prazo de vigência. Da mesma forma, a MP 878/2019 autorizou o Iphan a prorrogar 143 contratos temporários de trabalho até 28 de junho de 2019, o que efetivamente ocorreu, tendo a validade da MP vencido posteriormente em 29 de julho do mesmo ano. Também nesse caso, não se pode presumir contrariedade entre os poderes. O Executivo alcançou seu objetivo, com a chancela tácita do CN. Nesse caso, o silêncio do CN implicou não a rejeição tácita da MP, mas a concordância com os efeitos gerados durante a sua vigência. Do mesmo modo, a MP 898/2019 criou abono natalino do Programa Bolsa Família para o mês de dezembro de 2019, que foi pago durante a vigência da MP. A proposição perdeu eficácia em 24 de março de 2020, sem ser apreciada, mas o objetivo foi alcançado, exaurindo seus efeitos e prescindindo de conversão em lei.

Durante a pandemia de Covid-19, a simbólica MP 1.000/2020 também perdeu validade por decurso de prazo. O texto, que garantiu auxílio emergencial até o fim de 2020, perdeu eficácia apenas em 10 de fevereiro de 2021. O conteúdo da MP só dizia respeito a 2020 e já havia sido cumprido durante sua vigência, prescindindo de confirmação pelos parlamentares. Assim, apesar de não ter sido aprovada no CN, a perda de vigência não fez diferença para o objetivo almejado pelo Executivo, que foi acompanhado pelo Legislativo durante os meses em que a MP vigeu.

Podemos salientar que a pandemia alterou o funcionamento normal do CN, dificultando a tramitação de uma série de proposições legislativas, sobretudo nas primeiras semanas de março de 2020. A agenda pública do país mudou diante da gravidade da pandemia,

tomando lugar uma pauta que privilegiava matérias urgentes relacionadas à pandemia. O decurso de prazo da MP 922/2020, editada no começo de março de 2020, pode ser associado à abrupta mudança de agenda pública do país nesse período. A MP autorizava a contratação temporária de servidores civis federais aposentados pelos órgãos da administração federal. Todavia, a matéria perdeu sentido e relevância na agenda do governo diante do funcionamento precário da Administração Pública no período e da prioridade de uma série de outras MPs, editadas para lidar com a pandemia. Pode ser considerado um caso de perda de interesse do governo, mais do que de contrariedade política.

Não deliberação e perda de eficácia por decurso de prazo também se verificam em períodos conhecidos como “recesso branco”, em que os parlamentares estão em suas bases eleitorais, disputando eleições. Isso efetivamente esvazia as Casas Legislativas, dificultando a apreciação de MPs. É o caso da MP 1.118/2022, que suspendia crédito tributário sobre combustível com alíquota zero e tramitou durante a campanha eleitoral de 2022, quando muitos parlamentares disputavam reeleição ou outros cargos. Pautada no Senado em 26 de setembro de 2022, a sessão acabou cancelada e a MP perdeu validade no dia seguinte, apesar de aprovada na Câmara.

A perda de vigência também pode constituir objetivo do governo quando a MP é editada para interferir na pauta do CN, como no caso da MP 883/2019, editada apenas para retirar temporariamente a MP 866/2018, e destrancar a pauta do CN. Ainda que não tenha sido convertida em lei, o objetivo da MP 883/2019 foi cumprido. Não constitui caso de rejeição tácita do CN.

Diante disso, as conclusões de Luiz Alberto Gomes e Joyce Luz (2019) — acerca das MPs que perderam validade por decurso de prazo na gestão Bolsonaro — podem ser relativizadas. Não se identifica desarticulação política e falta de governabilidade a partir da simples leitura da série de MPs que perderam validade. A existência de efeitos temporários que se cumprem antes do término da vigência da MP, ou mesmo para aqueles que perduram diante da ausência de decreto legislativo do CN para modular esses efeitos em contrário, demonstra a eficácia de MPs temporárias que não são convertidas em lei. Isso afasta a interpretação *a priori*, que associa a não aprovação de MP à sua rejeição, como se tivesse sido imposta uma derrota ao governo. Perda de vigência não indica necessariamente rejeição tácita, podendo a matéria simplesmente prescindir de conversão em lei.

Também discordamos da interpretação de Oscar Vieira, Rubens Glezer e Ana Laura Barbosa (2022) para os quais o alto número de MPs caducadas no governo Bolsonaro (2019-2022) indica diretamente falta de entendimento sobre a necessidade de negociação.

Mais ainda, devemos sopesar as conclusões de trabalhos que adotam o usual indicador binário de aprovação de MPs e consideram perda de vigência diretamente como indicativo de derrota do governo, sem avaliar individualmente a tramitação de cada proposição, como em Antônio Bastos (2018). A abordagem não considera a perda de eficácia ou a prescindência de conversão em lei como estratégias de governo, ou outros fatores processuais que não necessariamente significam contrariedade de agendas.

Ademais, a análise histórica das MPs sugere uma alteração significativa na tramitação, em que a não conversão em lei adquire maior magnitude. Isso se verifica já a partir de 2016, como mostra a Tabela 1. O fenômeno pode ser associado a alterações processuais derivadas da decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.127/DF, em 2015, que afastou o uso da tramitação de MPs para aprovação de “jabutis”. A decisão reduziu a incorporação parlamentar de matérias sem pertinência temática ao texto inicial da MP, como já identificamos (Van der Laan, 2018), e gerou menor necessidade e interesse parlamentar de converter MPs em lei, especialmente naquelas em que os efeitos já haviam se concretizado.

A Tabela 3 resume a análise de todas as 59 MPs não orçamentárias que perderam validade por decurso de prazo no período considerado. Constata-se predomínio de consentimento tácito do CN na matéria em 34 casos (58% do total). Destes, verifica-se que em 27 MPs³ os efeitos foram concluídos na vigência temporária da proposição. Nas 7 MPs restantes (das 34), questões processuais levaram à perda de eficácia, sem, contudo, haver contrariedade política das casas (ver Tabela 6). Nas outras 25 MPs (de 59),⁴ efetivamente a não conversão em lei traduziu contrariedade majoritária do CN, o que equivale a 42% dos casos de decurso de prazo.

Tais evidências mostram como extremamente válida a conclusão de Clarice Oliveira (2019) de que a perda de eficácia de uma medida provisória decorre de razões diferentes e nem sempre significa exercício da capacidade de impedir da parte do Parlamento; e que a não votação de medida provisória deve ser analisada contextualmente, caso a caso, podendo servir tanto a acertos entre governo e Parlamento como a disputas (ibidem, p. 294).

INCORPORAÇÃO DA MATÉRIA EM OUTRA MP OU PL

Trata-se de caso particular, mas não raro, em que o teor da MP é convertido em lei por outra MP ou PL. Houve sete casos desse tipo na gestão Bolsonaro, listadas na Tabela 6.

A constatação de que a matéria veiculada em MP que perde eficácia é convertida em lei por outra proposição revela aprovação ex-

[3] 27 (de 34) MPs não orçamentárias não convertidas em lei por decurso de prazo, não votadas, com alinhamento tácito (2019-2022): 875, 878, 883, 898, 908, de 2019; 933, 950, 951, 952, 955, 981, 995, 1.000, 1.019, 1.022, de 2020; 1.039, 1.046, 1.055, 1.060, 1.066, 1.071, 1.074, 1.078, de 2021; 1.105, 1.122, 1.136 e 1.141, de 2022. As demais 7 (de 34) MPs estão listadas na Tabela 6.

[4] 25 MPs não orçamentárias não convertidas em lei por decurso de prazo, não votadas, sem alinhamento tácito (2019-2022): 873, 877, 882, 891, 892, 895, 896, 900, 902, 904, 910, 914, de 2019; 922, 927, 928, 946, 954, 966, 968, 973, 992, de 2020; 1.065, de 2021; 1.118, 1.135, 1.137, de 2022. Por limitação de espaço, o detalhamento analítico de cada MP não foi apresentado, mas pode ser pedido por e-mail: cesarvdl@yahoo.com

TABELA 5
MPs não orçamentárias não convertidas (2019-2022)

Ano	Perda de Eficácia (consentida)	Perda de Eficácia (contrariedade)	Total
2019	7	12	19
2020	14	9	23
2021	8	1	9
2022	5	3	8
Total	34	25	59

Fonte: www.senado.leg.br; www.congressonacional.leg.br; www.camara.leg.br.

TABELA 6
MPs com matérias convertidas em lei por outras proposições legislativas (2019-2022)

MP	Ementa	Comentário	Resultado
876/19	Facilita registro público de empresas, para abertura e fechamento de pequenos empreendimentos	Incorporada no PLV da MP 881/19, transformada na Lei 13.874/19	Convertida por outra MP
901/19	Transfere terras da União a Roraima e Amapá	Transformada na Lei 14.004/20, pelo PL 1304/20, de igual teor	Convertida por PL
958/20	Cria normas para facilitar o acesso ao crédito junto aos bancos público na pandemia	Reeditada na MP 1028, incluindo bancos privados, convertida na Lei 14.179/21	Convertida por outra MP
964/20	Permite contratação de pilotos de aeronaves terceirizados pelo Ibama	Reeditada na MP 1029/21, convertida na Lei 14.163/21, sem emendas	Convertida por outra MP
1013/20	Prorroga o prazo de recebimento de gratificações por servidores requisitados pela AGU	Incorporada e transformada na Lei 14.204/21, por outra MP, a 1042/21	Convertida por outra MP
1069/21	Altera a MP 1063/21, sobre comercialização de combustíveis e PIS/Cofins nas operações	Convertida na Lei 14.292/21, pela incorporação ao PLV da MP 1063/21	Convertida por outra MP
1110/22	Dispôs sobre o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores	Incorporada no PLV da MP 1107/22, do mesmo tema, convertida na Lei 14.438/22	Convertida por outra MP

Fonte: www.senado.leg.br; www.congressonacional.leg.br; www.camara.leg.br.

pressa do CN quanto à matéria (alinhamento político). Foi o caso da MP 876/2019, de 14 de março, que dispôs sobre o registro público de empresas mercantis para facilitar a abertura e o fechamento de pequenos empreendimentos. O texto foi incorporado ao projeto de lei de conversão (PLV) da MP 881/2019, de 30 de abril, que gerou a Lei 13.874/2019, a Lei de Liberdade Econômica. A mesma situação se verificou na MP 1.110/2022, que dispôs sobre o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital). O texto foi incorporado ao PLV da MP 1.107/2022, sobre o mesmo assunto, convertido na Lei 14.438/2022. Trata-se de um caso de consenso construído entre os poderes sobre matéria disposta em mais de uma MP.

Uma matéria chegou a tramitar em outras duas MPs distintas, mas idênticas textualmente: MP 964/2020 e MP 1.029/2021. A primeira não foi convertida, não tendo sido votada sequer na CD, mas a matéria acabou convertida em lei no ano seguinte, a partir da MP 1.029/2021. O PLV obteve ampla margem de aprovação (cerca de 80%) nas duas casas: 329 votos favoráveis e 69 contrários na Câmara e 59 favoráveis e 16 contrários no Senado, convertendo-se na Lei 14.163/2021 a partir do texto original, sem alterações.

Em se tratando de duas MPs idênticas, com o mesmo texto repetido literalmente em ambas, ainda que tenha sido votada apenas a segunda, entende-se que seria contraditório considerar perda de eficácia como rejeição tácita na primeira (MP 964/2020), havendo pouco tempo depois aprovação expressa na segunda (MP 1.029/2021). É possível, efetivamente, que tenha ocorrido um amadurecimento político da matéria que excedeu o período de tramitação da primeira MP. Isso também estaria relacionado a questões processuais limitantes do próprio processo legislativo sumário das MPs, que se tornou ainda mais exíguo no período da pandemia: não houve nem constituição de comissão mista, na qual efetivamente ocorrem audiências públicas com especialistas e representantes do governo para instruir a matéria.

No entanto, em nenhum dos sete casos há elementos para presumir rejeição tácita da MP caducada, hipótese que é enfraquecida pelo silêncio do CN quanto aos efeitos concretos produzidos durante a vigência de cada uma e pela posterior conversão em lei da segunda MP. As MPs geraram efeitos concretos ao longo de 120 dias, com consentimento do CN, que não foram posteriormente desconstituídos. Sugerimos se não a totalidade do alcance do objetivo do governo, ao menos um alcance parcial, temporário, mas substancial desde a primeira MP.

Analizando em conjunto a tramitação da matéria nas duas proposições, consideramos haver mais um alinhamento ou uma construção de consenso político sobre a matéria do que mudança de posição política majoritária no CN entre uma e outra, em pouco tempo. Até

porque inexistem elementos ou evidências nesse sentido. A hipótese mais plausível a ser extraída desses dados indica serem casos de maior aproximação entre as proposições.

Há indícios de que a prática não se limitou à gestão Bolsonaro. Rogério Schmitt (2023) aponta sua continuidade e relevância no governo Lula III. Apenas em 2023, em doze MPs que perderam validade, a matéria foi total ou parcialmente incorporada a outras proposições legislativas convertidas em lei,⁵ contra oito conversões em lei no mesmo ano. Isso sugere haver um costume processual não desprezível, que, todavia, não encontra previsão na metodologia usual.

CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

A Constituição Federal autoriza a abertura de crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3). Pela própria natureza jurídica do crédito extraordinário, é uma ação veiculada tipicamente por MP, pois em tese carrega não apenas aspectos de relevância e urgência, mas também de imprevisibilidade, dispondo sobre a alocação de recursos públicos não previstos na tramitação normal das leis orçamentárias.

Trata-se do tipo de MP mais comum de não conversão em lei, pois, em regra, exaure seus efeitos durante a vigência temporária. Geralmente, não são votadas pelo CN, pois a natureza do crédito extraordinário é de imediato emprego dos recursos e a deliberação do Parlamento não tem consequências fáticas (Araújo, 2008). Os créditos extraordinários tendem a ser executados em poucas horas ou dias (Sanches, 2000). Basta a vigência imediata da MP para que ocorra a liberação de recursos pela União. Ao fim do prazo de vigência, há perda de interesse e necessidade de aprovação da MP, tanto do CN quanto do Executivo. Nesse caso, a não deliberação da matéria ajuda a desafogar a pauta de votação das Casas Legislativas.

Tal situação ganhou proeminência no governo Bolsonaro e explica, parcialmente, o menor índice de aprovação de MPs, pois houve uma maior edição de MPs orçamentárias nesse período. Em média, em torno de 20% das MPs tratam de matéria orçamentária (Romeiro, 2022), mas a participação alcançou 26% no período, o que está relacionado com a pandemia. No total, das 74 MPs orçamentárias editadas, 53 perderam a vigência e apenas 21 (28%) foram convertidos em lei, como mostra a Tabela 7.

Em nossa leitura, as 53 MPs⁶ de crédito extraordinário que perderam vigência por decurso de prazo cumpriram a finalidade para a qual foram editadas. Como a lógica da MP é de vigência imediata, em não havendo contrariedade expressa do CN, a não apreciação pode

[5] Aqui, o autor já faz, implicitamente, um questionamento sobre a adequação da taxa de aprovação de MPs, apontando a necessidade de incorporar esse fenômeno processual ao indicador, o que gera resultados e conclusões muito distintas da simples aprovação formal de MPs.

[6] 53 MPs orçamentárias não convertidas em lei por decurso de prazo (2019-2022): 874, 880, 911, 912, de 2019; 921, 924, 929, 935, 937, 939, 940, 943, 947, 949, 953, 956, 957, 965, 970, 972, 978, 985, 988, 989, 990, 991, 997, 999, 1.001, 1.002, 1.005, 1.007, 1.008, 1.011, 1.015, 1.020, de 2020; 1.032, 1.035, 1.037, 1.038, 1.041, 1.043, 1.044, 1.048, 1.053, 1.056, 1.062, 1.084, 1.086, 1.088, de 2021; 1.131, 1.134, 1.144, de 2022.

TABELA 7
MPs de abertura de crédito extraordinário (2019-2022)

Ano	Abertura de Crédito Extraordinário	Convertidas em Lei*	Perda de vigência
2019	4	0	4
2020	43	11	32
2021	19	5	14
2022	8	5	3
Total	74	21	53

Fonte: www.senado.leg.br; www.congressonacional.leg.br; www.camara.leg.br; *MPs orçamentárias convertidas em lei: 920, 941, 942, 962, 963, 967, 969, 976, 977, 994 e 1004, de 2020; 1030, 1054, 1083, 1087 e 1092, de 2021; 1096, 1097, 1102, 1111 e 1130, de 2022.

ser compreendida como consentimento e não rejeição tácita. Dada a natureza transitória e imediata, em essência, do conteúdo das MPs orçamentárias, não se pode presumir contrariedade diante da inércia do CN na tramitação da MP. Há consentimento tácito na efetiva liberação ou remanejamento de recursos pelo Executivo, que alcança seu objetivo, independentemente do resultado da tramitação (Lima, 2007; Rocha, 2009; Oliveira, 2019). Assim, pouca ou nenhuma participação do CN é esperada nesse tipo de proposição.

Autores como Pedro Abramovay (2010), Acir Almeida (2018), Rodrigo Bedritichuk (2016), Rafael Melo (2016) e Luiza Ferreira (2019) alegam que a inclusão dessas MPs no indicador de aprovação de MPs distorce os resultados e, por isso, as excluem de suas análises. Pedro Abramovay (2010) chega a ressaltar que elas obedecem a uma dinâmica distinta, com fundamentação em outro artigo da Constituição, o artigo 167, e não o artigo 62. Sem a exclusão dessas MPs, em tese, a taxa de sucesso cairá, pois não há majoritariamente conversão em lei — o que acentua o resultado de menor taxa de aprovação na gestão Bolsonaro.

Em nossa metodologia, incluímos as MPs orçamentárias, mas fazemos uma leitura mais detalhada, além do indicador binário de aprovação ou não aprovação. O objetivo é, justamente, propor uma interpretação mais adequada do processo legislativo de MPs, que inclui as próprias MPs orçamentárias. Excluí-las produziria um conjunto parcial e distorcido de dados. Também se mostra relevante extrair informação da variação ao longo do tempo da edição de MPs orça-

mentárias. Sua exclusão não permitiria identificar o crescimento pronunciado de seu uso durante a pandemia. Porém, diferentemente do indicador tradicional, interpretamos a perda de vigência das MPs orçamentárias como alinhamento e não contrariedade entre os poderes.

REVOGAÇÃO E DEVOLUÇÃO

Apenas quatro MPs (905/2019, 916/2019, 1.069/2021 e 1.143/2022) foram revogadas⁷ e duas MPs (979/2020 e 1.068/2021) foram devolvidas. Quanto às devoluções, trata-se de rejeição expressa do CN. É considerada um tipo de “medida cautelar” legislativa (Nascimento, 2021). No entanto, não há contrariedade do CN em todos os casos de revogação de MP. A revogação da MP 905/2019 pela MP 955/2019 envolveu, de fato, contrariedade política. Porém, caso distinto ocorreu com a MP 916, de 31 de dezembro de 2019, revogada pela MP 919, de 31 de janeiro de 2020. A primeira, publicada anteriormente à divulgação da inflação de dezembro, aumentou o salário-mínimo para R\$ 1.039,00 a partir de janeiro do ano seguinte. O valor vigorou em janeiro e acabou reajustado pela MP 919 para R\$ 1.045,00 a partir de fevereiro. A MP revogadora (MP 919) foi convertida na Lei 14.013/2020 e a MP 916 (revogada) perdeu eficácia.

Entretanto, a MP revogada cumpriu seu objetivo, que era temporário, de aumentar o salário-mínimo já em janeiro de 2020. A atualização posterior do salário-mínimo para valor mais alto pela MP 919 apenas ampliou o comando veiculado na MP 916, ainda que a tenha revogado. Seus efeitos concretos também não foram desconstituídos pelo CN. Não se identifica, assim, contrariedade política na MP revogada. Caso similar foi a MP 1.143, de 12 de dezembro de 2022, que também atualizou o valor do salário-mínimo para janeiro de 2023. A MP acabou revogada pela MP 1.172, de 1º de maio de 2023, que instituiu novo salário-mínimo a partir de então. A MP revogada cumpriu seu objetivo por quatro meses, sem objeção do CN nem posterior desconstituição de efeitos jurídicos. Por sua vez, a MP 1.069/2021 foi editada para dirimir dúvidas da MP 1.063/2021 e acabou convertida em lei pela incorporação de trechos ao PLV da MP 1.063/2021. Posteriormente, foi revogada pela MP 1.100/2022. Nesse caso, a revogação era mais uma questão formal, tendo sido construído consenso na tramitação da matéria.

Assim, também é apropriado fazer uma correção na leitura de MPs revogadas pelo Executivo. Não necessariamente a revogação indica fracasso do Executivo ou contrariedade do CN. Os casos listados mostram que não há como presumir, *in limine*, que a revogação de MP implique contrariedade do CN. De forma oposta, houve predomínio de consenso, com exceção da MP 905/2019.

[7] Tecnicamente, ocorre mera suspensão de vigência da primeira MP, enquanto a segunda MP (a revogadora) está vigente. A revogação de pleno direito ocorre somente quando a segunda MP é efetivamente convertida em lei. Essa estratégia foi usada pelo governo na MP 866/2018, “revogada” (suspensa) temporariamente pela MP 883/2019 e, posteriormente, convertida na lei 13.903/2019.

RESULTADOS CONSOLIDADOS: DA TAXA DE APROVAÇÃO À DE CONSENTIMENTO

A Tabela 8 consolida os resultados. Sob a acepção proposta, das 120 MPs não convertidas em lei, constata-se consentimento político em 90 proposições (75%). Destas, 83 relacionam-se a casos de perda de vigência.

A análise qualitativa também permite identificar uma série de motivos subjacentes à não conversão em lei de MPs que podem ser agregados ao já ressaltado por outros pesquisadores. A Tabela 9 oferece uma consolidação.

Já a Tabela 11 resume os resultados encontrados. Se o indicador tradicional aponta uma evolução da taxa de conversão em lei das MPs editadas no governo Bolsonaro, saindo de um primeiro ano de desempenho legislativo fraco, com 45%, para quase 80% no último ano do mandato (Tabela 1), a metodologia proposta aponta um desempenho legislativo bem mais significativo, passando de uma taxa de 70% para 95% ao longo de quatro anos (Tabela 11).

TABELA 8
MPs não convertidas em lei (2019-2022)

Resultado	2019	2020	2021	2022	Total	%
Perda de vigência (rejeição tácita)	12	10	1	2	25	20,8
Perda de vigência – Crédito extraordinário (consentida)	4	32	14	3	53	44,2
Perda de vigência – Efeitos concluídos (consentida)	5	12	8	5	27	22,5
Perda de vigência – Incorporada em MP/PL (consentida)	2	1	0	1	7	5,8
Revogação (consentida)	1	0	1	1	3	2,4
Revogação (dissenso)	1	0	0	0	1	0,9
Devolução (rejeição expressa)	0	1	1	0	2	1,7
Rejeição	1	0	1	0	2	1,7
Total não convertidas não consentidas	14	11	3	2	30	25,0
Total não convertidas consentidas	12	45	23	10	90	75,0
Total não convertidas	26	56	26	12	120	100,0

Fonte: www.senado.leg.br; www.congressonacional.leg.br; www.camara.leg.br.

TABELA 9
Motivação subjacente à não conversão em lei de MPs não rejeitadas nem devolvidas

Tipo	Motivo	Provável relação entre Poderes
I	MP já produziu os efeitos desejados, não precisando ocupar a pauta do CN	Alinhamento
2	Conversão da matéria em outra MP ou PL (questão processual)	Alinhamento
3	Revogação como estratégia processual para desobstrução da pauta do CN pelo governo	Alinhamento
4	MP revogada por outra MP, já tendo produzido os efeitos perseguidos	Alinhamento
5	Revogação a pedido do CN	Desalinhamento
6	Falta de acordo para votar a matéria, diante de indícios de derrota do governo	Desalinhamento
7	Obstrução da oposição na votação	Desalinhamento
8	Sobrestamento de MPs polêmicas pelo presidente do CN	Desalinhamento
9	Perda de interesse do próprio governo (mudança de posição técnica ou política)	Indefinido
10	Interferência do governo na pauta do CN	Indefinido
II	Questões técnicas do processo legislativo (prioridade de pautas do CN; falta de tempo hábil para concluir a votação – demora na apreciação pela CD, enviando ao SF com poucos dias para o fim da vigência; cancelamento de sessão deliberativa do CN; “recesso branco”)	Indefinido

Fonte: Silva (2019), Bittencourt (2012), Oliveira (2019).

TABELA 10
Resultados possíveis na tramitação de MPs

Resultado	Deliberação no CN	Indicação da relação entre Poderes
Conversão em lei (aprovada)	Sim	Alinhamento
Rejeição (não aprovada)	Sim	Desalinhamento
Devolução	Sim (pressupostos de admissibilidade)	Desalinhamento
Fim da vigência/ Perda de eficácia	Não*	Indefinido
Revogação durante vigência	Não*	Indefinido

Fonte: elaborado pelo autor: em relação à deliberação completa tricameral.

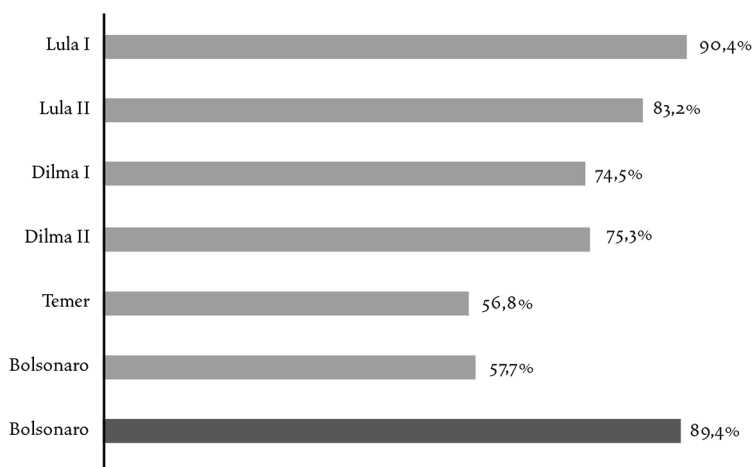
TABELA II
Taxa de consentimento legislativo de MPs (2019-2022)

Ano	Conversão em Lei	Perda de Eficácia Consentida	Perda de Eficácia MP Orçamentária	Revogação Consentida	Total Consenso	Total Geral	%
2019	22	7	4	1	34	48	70,8
2020	52	14	32	0	98	108	90,7
2021	44	8	14	1	67	70	95,7
2022	46	5	3	1	55	58	94,8
Total	164	34	53	3	254	284	89,4

Fonte: www.senado.leg.br; www.congressonacional.leg.br; www.camara.leg.br.

O gráfico seguinte compara o resultado com o indicador tradicional.

GRÁFICO 4
Dados comparados do sucesso legislativo (2003-2022)



Fonte: Helen Jacobsen (2016), Helen Romero (2022).

Observe-se a diferença conceitual: na metodologia proposta, há uma avaliação das matérias em si, do conteúdo, do objeto das MPs, e não apenas do resultado da tramitação da MP em si. É, nesse sentido, mais material do que formal e mais fidedigna à realidade da dinâmica política no Legislativo. Priorizamos a conversão de matérias (o tema veiculado na MP) e a constatação de cumprimento de objetivos, e não só a taxa de aprovação individual de cada MP, cujo teor pode tramitar em mais de uma proposição. Em decorrência, sugerimos a concepção de taxa de consentimento e não mais de taxa de aprovação para indicar o sucesso legislativo do Executivo. Sob essa ótica, observa-se que houve consenso no Legislativo não somente nas 164 MPs efetivamente convertidas em lei, mas também em 254 das 284 MPs editadas no período, muitas das quais relacionadas à pandemia, com medidas claramente de efeito temporário. É uma variação de 31,7%, o que é bastante elevado quando se trata de um mesmo fenômeno em análise.

CONCLUSÃO

O artigo apresentou a taxa de consentimento como indicador mais consistente do desempenho legislativo do Executivo, a partir de uma leitura mais aprofundada da tramitação de MPs. A sistematização qualitativa empreendida confirma a hipótese inicial de imprecisão do indicador usual, a taxa de sucesso, que consiste em uma análise quantitativa baseada apenas na aprovação formal de MPs. Evidenciamos sua perda de capacidade como instrumento rigoroso para demonstrar o alinhamento entre Executivo e Legislativo e, por conseguinte, avaliar a governabilidade e a relação entre os poderes. Como demonstrado, apenas a aprovação de MPs é incapaz de mensurar a performance do Executivo e apontar uma coalizão mais ou menos forte ou grau de governabilidade. A taxa de aprovação não considera a não conversão de MPs que alcançam seus objetivos sem obstrução política, fenômeno que se tornou mais relevante no governo Temer, manteve-se na gestão Bolsonaro e persiste em Lula III. Como se procurou mostrar, a crescente caducidade de MPs sem dissenso claro distorce o indicador tradicional, comprometendo as análises decorrentes.

Refutamos sobretudo a leitura comum de que uma maior quantidade de MPs não aprovadas indica um menor alinhamento entre os poderes e que MPs não votadas decorrem necessariamente de falta de apoio parlamentar para sua aprovação. Nesse sentido, é inadequada a associação *a priori* entre não aprovação de MPs e não alinhamento entre poderes: trata-se de erro metodológico que gera distorções de percentual estatístico elevado. A natureza da relação que se estabelece entre Executivo e Legislativo, identificada a partir da não conversão de MPs, não é determinada *ex ante*. Trata-se de

uma questão empírica, que admite variações entre alinhamento ou não do Congresso Nacional.

Os achados deste artigo, quando aplicados aos demais governos, também apontam perda de capacidade analítica da taxa de sucesso. Ainda que não seja o escopo desta pesquisa, é possível identificar padrão similar na série de MPs não aprovadas no governo Temer (2016-2018), que perderam a eficácia também sem oposição clara. Observamos, da mesma forma, MPs cuja matéria foi convertida por outra proposição e não são captadas adequadamente pelo indicador usual. Sendo assim, o sucesso legislativo de 56,8% carrega distorção significativa sobre a governabilidade no período.

Concluimos, portanto, pela necessidade de substituição da constatação de aprovação formal de MPs pela concepção de consentimento do Legislativo à matéria veiculada. Esse conceito possui maior capacidade de espelhar com precisão o alinhamento entre os poderes na tramitação de MPs que perdem eficácia por decurso de prazo e reconhecer a chancela tácita bastante comum do Congresso Nacional.

De fato, a não conversão em lei de MPs é uma opção processual cada vez mais utilizada, sobretudo porque elas já produziram os efeitos desejados durante a sua vigência. Por ter se tornado tão comum, a caducidade de MPs sem dissenso político deve ser vista como uma estratégia legislativa do Executivo em prol da governabilidade, pois evita os desgastes inerentes à entrada em pauta de uma MP. Nesses casos, há êxito do Executivo não mensurado pelo indicador usual. A taxa de consentimento, em linha com a maior relevância da não votação de MPs, reconhece que o fenômeno se dissocia de uma menor governabilidade, mostrando um desempenho legislativo positivo.

Quanto ao governo Bolsonaro, sugerimos um alinhamento entre os poderes bem mais expressivo do que é comumente apontado pela taxa de sucesso, passando de menos de 58% para 89%, uma variação bastante significativa. Tais resultados contrapõem a interpretação bastante generalizada de menor governabilidade associada a uma menor aprovação formal de MPs, em decorrência de uma coalizão parlamentar fraca. Muitas dificuldades políticas no primeiro ano podem ser consideradas superadas ao longo dos quatro anos de mandato, na medida em que o Executivo conseguiu fazer avançar medidas importantes para ele. A própria pressão da pandemia, ao exigir respostas tempestivas do poder público, levou a uma maior concertação entre os dois poderes por praticamente dois anos. Mesmo as medidas infralegis adotadas para promover mudanças no *status quo* e evitar desgastes políticos no CN mantiveram-se em vigor, sem serem revogadas por decreto legislativo. Ou seja, sem contraposição efetiva do CN.

Para sermos rigorosos, o que se extrai dos dados analisados é a manutenção da capacidade do Executivo de implementar sua agenda

por MP (governabilidade). A taxa de consentimento permanece elevada, mostrando que as medidas colocadas em vigor foram bem-sucedidas. Porém, não capta alterações importantes que ocorreram na relação entre os poderes desde 2015 e que questionam a teoria do presidencialismo de coalizão (TPC). Aponta uma governabilidade elevada e, segundo a leitura usual, uma coalizão associada de mesmo grau, contudo sem aderência empírica — ou seja, a despeito de um quadro que exige mais negociação da parte do Executivo, sem base de apoio ampla no Legislativo. A taxa não capta esse cenário de maior dissonância e disputa entre os poderes, inexistindo, por outro lado, aderência fática para a leitura de uma coalizão forte. Nesse sentido, a taxa proposta não serve de *proxy* para mensurar a dimensão de coalizão porventura subjacente à agenda do Executivo. Ela indica, objetivamente, o desempenho da agenda do Executivo, mas não pressupõe uma agenda única nem implica coalizão forte em torno dela. É preciso admitir sua limitação como indicador nos moldes da TPC.

Portanto, dissocia-se o pressuposto teórico de coalizão política (para governabilidade) da aprovação de MP ou do consentimento tácito do CN, o que alinha este estudo aos trabalhos que revisitam os pilares da TPC. A teoria se apoia na aprovação da agenda do Executivo como principal evidência do êxito do presidente, sustentado por uma coalizão parlamentar forte, considerada necessária para garantir a governabilidade. Pressupõe centralidade do Executivo na definição da agenda política e uma relação forte entre ação de governo (governabilidade) e coalizão política. A taxa de consentimento questiona a associação teórica entre aprovação de MP e coalizão forte, afastando o equivocado pressuposto entre não conversão e coalizão fraca. Mais do que isso, a taxa sugere que o conceito de grau de coalizão aparentemente perde sua capacidade explicativa. Os objetivos da MP continuam sendo alcançados, independentemente do grau de coalizão ou das alterações na relação entre os poderes.

Há um maior protagonismo do CN, reforçado pela autonomia orçamentária das emendas impositivas que reduz a necessidade de coalizão forte em torno da agenda do Executivo, o que indica uma governabilidade mais compartilhada. É maior o espaço de uma agenda do próprio Legislativo, o que sugere a fragilidade da teoria. Nesse contexto, não se desqualificam pesquisas que enfatizam a conflitualidade da gestão Bolsonaro com o CN, ou a paralisia decisória do ex-presidente, propiciando ao Legislativo mais liberdade para conduzir sua agenda. O que se aponta é a impropriedade tanto do indicador usual como do proposto para corroborar a solidez da TPC, concluindo-se que há perda de aderência factual da teoria que informa a ciência política brasileira há mais de duas décadas.

Editora responsável: Renata Francisco.

Recebido para publicação
em 1 de março de 2024.

Aprovado para publicação
em 24 de outubro de 2024.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

130, set. – dez. 2024

pp. 485-522

Por fim, é preciso observar outros indicadores para captar essa maior conflituosidade política e perda de fundamentação da TPC. Ainda que as MPs se mantenham relevante instrumento legislativo, é restrita a capacidade de sua tramitação no CN de captar o confronto entre os poderes. A partir de 2019, observa-se que o embate passou a suceder de forma mais pronunciada na apreciação de vetos presidenciais a MPs e projetos de lei aprovados. Há uma maior autonomia do CN para alterar proposições do Executivo e mantê-las, inclusive derubando vetos presidenciais, tendência que se mantém no governo Lula III. Isso aponta para a relevância das emendas incorporadas aos textos enviados à sanção, as quais não são captadas pelo indicador usual ou pelo proposto. Assim, recomendamos que pesquisas futuras sobre a relação entre os poderes considerem essa esfera de maior disputa política como objeto de estudo sistematizado.

CESAR RODRIGUES VAN DER LAAN [<https://orcid.org/0009-0003-2777-1219>] é especialista em Direito Legislativo (ILB), mestre e doutor em Economia (UFRGS), com doutorado-sanduíche na Universidade de Cambridge (Inglaterra). É coordenador de pesquisa jurídica do Veredito, Projeto de Extensão da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília e consultor legislativo do Senado Federal.

APÊNDICE I. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA EMPÍRICA

A metodologia de pesquisa aqui utilizada consistiu em duas etapas. Num primeiro momento, observamos a tramitação formal de cada MP, verificando sua conversão ou não em lei, que é o procedimento comumente adotado para medir o desempenho do Executivo e cuja capacidade de interpretação analítica é aqui contestada. Para as MPs convertidas, buscamos a expressão “transformada em norma jurídica”. No caso de MPs não convertidas, procedemos à observação do resultado da tramitação declarado pela Secretaria do Congresso Nacional, buscando as seguintes palavras: “vigência encerrada”, “sem eficácia”, “revogada”, “rejeitada”, “prejudicada”, “devolvida”. São *status* que apontam proposições não convertidas. Isso permitiu gerarmos uma primeira classificação de MPs não convertidas em cinco categorias: perda de eficácia, revogação, rejeição, prejudicialidade e devolução. A Tabela 2 consolida os resultados dessa etapa.

Após essa etapa formal, desenvolvemos análise qualitativa a partir do conteúdo e, subsidiariamente, de outras informações sobre a tramitação de cada MP não convertida em lei. O procedimento visou identificar a concretização de efeitos e alcance dos objetivos da edição da MP já durante a sua vigência temporária, e a motivação subjacente à não conversão em lei de MPs não rejeitadas nem devolvidas. Como afirmamos ao longo do texto, havendo produção de efeitos

pela MP, que decorre de sua eficácia antecipada à deliberação do CN, a MP prescinde de conversão formal. Assim, ela pode simplesmente caducar, já que o CN não edita, em regra, decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da CN, desfazendo os efeitos já produzidos. Avaliamos também a ocorrência de produção de efeitos em MPs revogadas.

Para a análise de conteúdo, partimos da leitura do texto de cada MP e da exposição de motivos que sempre a acompanha. São fontes primárias essenciais para avaliar o alcance e o tipo de modificação legal proposta pelo Executivo. No caso de MP autorizativa de recursos orçamentários, por exemplo, é sintomático o efeito concreto produzido nos dias subsequentes à sua edição, como o pagamento de parcela de algum benefício social do governo, como vimos na pandemia. Também nos auxiliaram nessa etapa as informações produzidas pelos setores de comunicação especializados das Casas Legislativas, a Agência Senado e Agência Câmara. As matérias jornalísticas oficiais traduzem o processo político ocorrido em torno de cada MP e registram a percepção dos parlamentares sobre cada matéria. As agências foram, assim, fontes relevantes para nossa pesquisa, especialmente por divulgarem decisões de reuniões de líderes sobre as MPs que seriam votadas e as que caducariam e o registro de eventuais controvérsias políticas. Em regra, mencionam se as matérias causaram controvérsia e se houve oposição dos parlamentares ou acordo com o governo sobre outra forma de tramitação da matéria veiculada na MP.

Os resultados da análise individual das MPs foram consolidados em planilha e apresentados em tabelas e gráficos na terceira seção do artigo.

APÊNDICE 2

TABELA 12

MPs não orçamentárias não convertidas em lei por decurso de prazo, não votadas, com alinhamento tácito (2019-2022)

MP	Ementa	Comentário	Tipo
875/2019	Institui auxílio de seiscentos reais às famílias de baixa renda que foram vítimas do rompimento da barragem de Brumadinho	Auxílio pago durante vigência temporária (parcela única)	Efeitos concluídos (não necessita de conversão em lei)
876/2019	Registro público de empresas mercantis e atividades afins (facilita abertura e fechamento de pequenos empresas)	Texto incorporado ao PLV da MP da liberdade econômica (MP 881/2019)	Questão processual (incorporada a outro PLV)
878/2019	Autoriza o Iphan a prorrogar 143 contratos temporários de trabalho até 28/6/2019, antes de perder validade (24/7)	Efeitos temporários com prazo determinado, cumprido antes de expirar	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
883/2019	Revoga a MP 866/2018, que autorizou a criação da empresa pública NAV Brasil (Serviços de Navegação Aérea S.A.)	Manobra do próprio governo para desobstruir a pauta por 120 dias e votar outras MPs. Houve acordo. Posteriormente, a MP 866 foi aprovada	Efeitos concluídos (cumpriu objetivo, de caráter processual)
898/2019	Cria abono natalino do Programa Bolsa Família para o mês de dezembro de 2019	O 13º foi pago durante vigência (vencimento em 24/3/2020). A pandemia atrapalhou a conversão	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
901/2019	Transfere para o domínio dos estados de Roraima e Amapá terras pertencentes à União	Perdeu eficácia em março de 2020, no início da pandemia. O CN estava fechado, ainda sem sessão remota. A matéria foi aprovada via PL e virou a Lei 14.004/2020	Questão processual (pandemia, conversão por PL)
908/2019	Institui auxílio emergencial para os pescadores atingidos pelo vazamento de óleo na costa do Nordeste. Prazo até 7/5/2020	Auxílio de R\$ 1.996,00 pago em duas parcelas, durante vigência da MP	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
933/2020	Suspende por sessenta dias o ajuste anual de preços de medicamentos para o ano 2020	Medida temporária na pandemia (adiou reajuste de remédios).	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
950/2020	Desconto de 100% na Tarifa Social de Energia Elétrica (de 1/4/2020 a 30/6/2020). Autoriza a União a destinar R\$ 900 milhões aos descontos	Medida temporária durante a pandemia (três meses)	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
951/2020	Autoriza uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) e dispensa licitação na compra de bens, serviços e insumos destinados ao combate da Covid-19	Medida temporária durante a pandemia	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
952/2020	Prorroga de 31/3/2020 até fim de agosto do mesmo ano o vencimento de tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações (pacote de ações de enfrentamento da pandemia)	Medida temporária durante a pandemia	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
955/2020	Revoga a MP 905 de 11/11/2019, que institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo e altera a legislação trabalhista	Medida a pedido do CN.	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
958/2020	Normas para facilitar acesso a crédito e mitigar os impactos da pandemia. Dispensa até 30/9/2020 as instituições financeiras públicas de exigirem documentos de regularidade fiscal e tributária em contratações e renegociações de crédito	Medida temporária durante a pandemia. A matéria entrou na MP 1028, que depois foi convertida em lei	Questão processual (incorporada a outro PLV)

MP	Ementa	Comentário	Tipo
964/2020	Flexibiliza a contratação de tripulantes de voo ou cabine para atuar em missões institucionais ou policiais, para órgão ou entidade da administração pública, prescindindo de contrato de trabalho direto	Convertida em lei a partir da MP 1.029, de 10/2/2021 (reedição <i>ipsis litteris</i> da primeira)	Questão processual (incorporada a outro PLV)
981/2020	Revoga a MP 979/2020, que dispõe sobre a designação de dirigentes <i>pro tempore</i> para as instituições federais de ensino durante a pandemia	MP decorrente de pedido do CN (alinhamento)	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
984/2020	Direitos de transmissão e duração de contrato de trabalho de atletas durante a pandemia	Efeitos concretos na pandemia e posterior transformação em lei via PL 2336/21, enviado pelo governo, aprovação unânime no SF	Questão processual (transformada em lei por PL)
995/2020	Autoriza reorganização societária e desinvestimentos (venda de ativos) da Caixa e subsidiárias até 31/12/2021	Cumpriu seu objetivo: venda de parte da Caixa Seguridade (IPO)	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.000/2020	Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da pandemia até 31/12/2020, pago em até quatro parcelas de trezentos reais	Medida temporária durante a pandemia; cumpriu seu objetivo antes de expirar em 10/2/2021	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.013/2020	Prorroga o prazo de recebimento de gratificações por servidores ou empregados requisitados pela AGU	Transformada em lei por outra MP (reconhecimento de que uma matéria tramita em mais de uma MP e apenas uma é aprovada)	Questão processual (incorporada a outro PLV)
1.019/2020	Autoriza pagamento em 2021 do benefício ao setor da cultura com os recursos já aprovados em 2020 e destinados ao cumprimento da Lei Aldir Blanc (MP 1.109/2020) que não tenham ainda sido utilizados	Medida temporária durante a pandemia; cumpriu os objetivos durante a sua vigência	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.022/2020	Autoriza o Ministério da Saúde a prorrogar contratos por tempo determinado de profissionais de saúde para atender à necessidade temporária da pandemia	Medida temporária; cumpriu seu objetivo antes de expirar em 28/2/2021	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.039/2021	Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da pandemia	Medida temporária durante a pandemia; cumpriu os objetivos durante a sua vigência	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.046/2021	Medidas trabalhistas temporárias para preservação do emprego durante a pandemia, no prazo de 120 dias da publicação	Medida temporária, durante a pandemia; cumpriu o objetivo durante a sua vigência	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.055/2021	Institui a Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (Creg) para estabelecer medidas emergenciais para uso dos recursos hidroenergéticos e enfrentamento da escassez hídrica	MP da Crise Energética. Editada em junho de 2021, a Creg funcionou até 30/12/21. As decisões permaneceram válidas mesmo após a MP perder a validade	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.060/2021	Dispõe sobre a garantia de acesso à Internet para fins educacionais a alunos e professores da educação básica pública	Cumpriu seu papel. A MP 1.088 chegou a abrir crédito extraordinário para esse fim	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.066/2021	Prorroga o prazo de recolhimento de contribuições ao setor elétrico, relativas a agosto, setembro e outubro de 2021, para fim de novembro de 2021	Medida com efeitos temporários; cumpriu o objetivo.	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.071/2021	Reduz a zero as alíquotas de contribuição incidentes sobre a importação de milho (até 31/12/2021)	Medida de efeitos temporários; cumpriu o objetivo	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
1.074/2021	Estende prazo para entes federativos informarem dados ao Fundeb	Cumpriu o objetivo – 40% dos municípios não haviam encaminhado informações essenciais para os repasses do Fundeb	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)

MP	Ementa	Comentário	Tipo
I.078/2021	Medidas de enfrentamento contra os impactos financeiros no setor elétrico decorrentes da escassez hídrica	Medida de efeitos temporários; cumpriu o objetivo	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
I.105/2022	Autoriza saque de até mil reais na conta vinculada ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) até 15/12/2022	Medida de efeitos temporários; a Caixa Econômica Federal liberou os saques até junho de 2022	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
I.110/2022	Dispõe sobre o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital)	Texto incorporado ao PLV da MP 1.107, do mesmo assunto, convertida em lei	Questão processual (incorporada a outro PLV)
I.122/2022	Reabre prazo de opção de servidores dos ex-Territórios Federais para se enquadrarem nas carreiras de Finanças e Controle e de Planejamento e Orçamento.	Medida de 9 de junho reabriu prazo até 11 de agosto, não precisou converter em lei (efeito temporário).	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
I.136/2022	Contingencia recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para cumprimento do teto de gastos	Retirou recursos do FNDCT enquanto vigeu; cumpriu o objetivo, sem precisar de conversão	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)
I.141/2022	Autoriza contratações sem processo seletivo para atuação no Censo 2022	Gerou efeito durante a sua vigência, sem precisar de conversão	Efeitos concluídos (não necessita de conversão)

Fonte: www.senado.leg.br; www.congressonacional.leg.br; www.camara.leg.br.

APÊNDICE 3

Tabela 13

MPs não orçamentárias não convertidas em lei por decurso de prazo, não votadas, sem alinhamento tácito (2019-2022)

MP	Ementa	Comentário	Tipo
873/2019	Extingue a contribuição sindical na folha salarial	MP de 1/3/2019, gerou polêmica (513 emendas). Não foi votada nem na CM. Expirou em 28/6/2019	Contrariedade
877/2019	Dispensa de retenção de tributos federais na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos ou entidades da administração pública federal	MP de 26/3/2019, aprovado o PLV 16/2019, enviado em 2/7/2019 à CD. Não votada, expirou em 23/7/2019 (reedição da MP 822/18)	Contrariedade
882/2019	Amplia a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nos processos de desestatização e altera o Programa de Parcerias de Investimento (PPI)	MP de 3/5/2019; aprovado PLV 19/2019 na CM. Enviada à CD em 14/8/19, expirou em 30/8/2019. Não foi votada na CD nem no SF	Contrariedade
891/2019	Antecipação de 13º de beneficiários do INSS e prorrogação de prazo de perícias do INSS	MP de 6/8/2019, aprovada na CM na forma do PLV 28/2019. Não foi votada na CD – sem acordo, PLV com alterações substanciais. Expirou em 3/12/2019	Contrariedade
892/2019	Altera as leis 6.404/1976 e 13.043/2014, para dispor sobre publicações empresariais obrigatórias (desobriga publicação de balanços em jornais)	MP de 6/8/19, parecer pela rejeição na CM. Não foi votada na CD. Expirou em 3/12/19	Contrariedade
895/2019	Inclui o Ministério da Educação entre os emissores da Carteira de Identificação Estudantil, gratuita e preferencialmente digital. Quebra a exclusividade da União Nacional dos Estudantes (UNE)	MP de 9/9/2019, gerou polêmica (163 emendas). CM nem formada. Expirou em 16/2/20	Contrariedade
896/2019	Dispensa publicação de licitações públicas em jornais	MP de 9/9/2019, gerou polêmica. Foi suspensa pelo ST em 18/10/2019. CM não formada. Expirou em 16/2/2020	Contrariedade
900/2019	Autoriza o Ministério do Meio Ambiente a contratar instituição financeira oficial para criar e gerir fundo privado constituído por recursos decorrentes da conversão de multa de que trata o art. 72, § 4, da Lei 9605/1998	Aprovada na CM na forma de substitutivo. Expirou em 26/3/2020, no começo da pandemia (CD fechada)	Contrariedade (aprovada na CM, a tramitação foi prejudicada pela pandemia)
902/2019	Extingue exclusividade e transforma a autarquia Casa da Moeda em empresa pública	MP de 6/11/2019, rito sumário. Expirou em 14/4/2020. Não foi votada nem na CD (prejudicada pela pandemia)	Contrariedade
904/2019	Extinção a partir de 2020 do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais por Veículos Automotores Terrestres (DPVAT)	MP de 12/11/2019, suspensa já em 12/2019 pelo STF. Não foi votada nem na CD (rito sumário). Expirou em 20/4/2020. Virou PLP 108/20 em 23/4/20, mas o governo desistiu	Contrariedade
910/2019	Regularização fundiária das ocupações de terras da União na Amazônia	MP de 11/12/2019, gerou polêmica (542 emendas). Matéria complexa. Aprovado o PLV na CM, expirou em 19/5/20, sem votação na CD (a tramitação foi prejudicada pela pandemia). Sem acordo. Virou PL 510/21 (ainda em tramitação em 2023)	Contrariedade
914/2019	Escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II	Editada em 24/12/2019, gerou polêmica (204 emendas). Não foi votada nem na CD. Expirou em 2/6/2020	Contrariedade
922/2020	Contratação por tempo determinado de servidores aposentados	MP de 2/3/2020, gerou polêmica (186 emendas). Não foi votada nem na CD (auge da pandemia). Expirou em 30/6/20 (a tramitação foi prejudicada pela pandemia e pela perda de interesse do próprio governo, que mudou a pauta em razão da pandemia)	Contrariedade

MP	Ementa	Comentário	Tipo
927/2020	Medidas trabalhistas para enfrentamento da pandemia	MP de 22/3/2020, gerou polêmica (1082 emendas). Aprovado PLV 18/2020 na CD. Expirou em 19/7/2020 (sem acordo no SF), mas gerou efeitos concretos por quatro meses (suspendeu contratos na pandemia)	Contrariedade (com cumprimento parcial)
928/2020	Suspende prazos de resposta a pedidos de acesso à informação em órgãos ou entidades da administração pública na pandemia	MP de 23/3/20, gerou polêmica. Foi suspensa pelo STF três dias depois, em 26/3/20. Não foi votada nem na CD. Sem efeitos concretos	Contrariedade
946/2020	Extingue o Fundo F1S-Pasep em 31/5/2020; permite saques emergenciais do FGTS de até R\$ 1.045,00 em razão da pandemia. Valeu até 31/12/2020	Medida temporária (pandemia); contrariedade do governo a emenda inserida pelo Senado para ampliar os saques. O governo pediu retirada de pauta no retorno à CD e expirou.	Contrariedade parcial (emenda do SF, com efeitos parciais)
954/2020	Compartilhamento de dados cadastrais de empresas de telefonia com o IBGE durante a pandemia para a realização de pesquisas domiciliares remotas	MP de 17/4/20, gerou polêmica (344 emendas). Foi suspensa em 24/4/20 pelo STF. Expirou em 14/8/20	Contrariedade
966/2020	Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia de Covid-19	MP de 14/5/2020, gerou polêmica (duzentas emendas). Não foi votada nem na CD. Decisão do STF em ADI em 21/5/20 limitou efeitos desde logo	Contrariedade
968/2020	Prorroga contratos temporários no Ministério da Justiça e Segurança Pública por mais um ano	MP de 20/5/20, editada no auge da pandemia, não gerou polêmica, mas não era prioritária. Não foi votada nem na CD. Teve efeitos por quatro meses	Efeitos parciais (sem desalinhamento, foi prejudicada pela pandemia)
973/2020	Dispensa pessoa jurídica autorizada a operar em Zona de Processamento de Exportação de auferir e manter, no ano-calendário 2020, receita bruta decorrente de exportação para o exterior de, no mínimo, 80% de sua receita bruta total	MP de 28/5/2020 (auge da pandemia). Aprovado texto original na CD em 22/9/20. Expirou em 24/9/20. Não gerou polêmica, mas não prioritária, não foi votada no SF. Teve efeitos por quatro meses	Efeitos parciais (sem desalinhamento, MP da pandemia)
992/2020	Financiamento de micro, pequena e média empresa até 31/12/2020. Crédito presumido e alienação fiduciária compartilhada	Editada em 16/7/20, não foi votada na CD. Foi incorporada parcialmente à MP 1.057/21, voltada para as MPes. Foi convertida na lei 14.257/2021. Teve efeitos concretos parciais (mudança política do governo, desnecessidade de conversão, dados outros programas de crédito, como o Pronampe e a melhora da economia). Expirou em 12/11/2020	Efeitos parciais (sem desalinhamento)
1.065/2021	Dispõe sobre a exploração do serviço de transporte ferroviário	Falta de acordo político, governo sobrepujou o SF, que havia aprovado pouco antes o PL do marco legal das ferrovias	Contrariedade
1.118/2022	Suspende crédito tributário sobre combustível com alíquota zero	Tramitação durante recesso branco. Foi aprovada na CD, mas não foi apreciada no SF	Contrariedade parcial (do SF a jabouti da CD)
1.135/2022	Dispõe sobre o apoio financeiro ao setor cultural e de eventos. Adia transferências de recursos para o setor cultural, previstas nas leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2.	MP de 29/8 suspensa pelo STF em 8/11/22 (governo revogava decisões do Legislativo)	Contrariedade
1.137/2022	Redução do IR a residente ou domiciliado no exterior em operações financeiras	Não foi votada, ficou parada na CD. Não teve apoio político	Mudança de governo (perda de interesse)

APÊNDICE 4**TABELA 14**

MPs orçamentárias não convertidas em lei por decurso de prazo (2019-2022)

MP	Ementa
874/19	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 1.368.600,00, para o fim que especifica
880	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 223.853.000,00, para os fins que especifica
911	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 131.702.068,00, para o fim que especifica
912	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 31.793.585,00, para o fim que especifica
921/20	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 11.287.803,00, para os fins que especifica
924*	Abre crédito extraordinário, em favor dos ministérios da Educação e da Saúde, no valor de R\$ 5.099.795.979,00, para os fins que especifica
929	Abre crédito extraordinário, em favor dos ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Relações Exteriores, Defesa e Cidadania, no valor de R\$ 3.419.598.000,00, para os fins que especifica
935	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 51.641.629.500,00, para os fins que especifica
937	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00, para os fins que especifica
939	Abre crédito extraordinário, em favor de transferências a estados, DF e municípios, no valor de R\$ 16.000.000.000,00, para os fins que especifica
940	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.444.373.172,00, para os fins que especifica (enfrentamento da pandemia)
943	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 34.000.000.000,00, para o fim que especifica
947	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.600.000.000,00, para os fins que especifica
949	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 900.000.000,00, para o fim que especifica
953	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2,5 bilhões
956	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 25.720.000.000,00, para o fim que especifica
957	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 500.000.000,00, para o fim que especifica
965	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, no valor de R\$ 408.869.802,00, para os fins que especifica
970	Abre crédito extraordinário, em favor dos ministérios da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 29.058.260.654,00, para os fins que especifica
972	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 15.900.000.000,00, para o fim que especifica
978	Abre crédito extraordinário, em favor de transferências a estados, DF e municípios, no valor de R\$ 60.189.488.452,00, para o fim que especifica
985	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 300.000.000,00, para o fim que especifica
988	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 101.600.000.000,00, para o fim que especifica
989	Abre crédito extraordinário, em favor dos ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 348.347.886,00, para os fins que especifica
990	Abre crédito extraordinário, em favor de transferências a estados, DF e municípios, no valor de R\$ 3.000.000.000,00, para o fim que especifica
991	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 160.000.000,00, para os fins que especifica

MP	Ementa
997	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 12.000.000.000,00, para o fim que especifica
999	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 67.600.886.209,00, para o fim que especifica
1.001	Abre crédito extraordinário, em favor dos ministérios da Educação e da Cidadania, no valor de R\$ 264.866.289,00, para os fins que especifica
1.002	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para o fim que especifica
1.005	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.513.700.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências
1.007	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 98.270.969,00, para os fins que especifica
1.008	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 228.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências
1.011	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério de Minas e Energia, no valor de R\$ 80.000.000,00, para o fim que especifica
1.015	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 20.000.000.000,00, para o fim que especifica
1.020	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 10.193.233.748,00, para o fim que especifica
1.032/21	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.861.205.000,00, para os fins que especifica (reforço orçamentário para programas de combate à Covid-19)
1.035	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Infraestrutura, no valor de R\$ 275.000.000,00, para os fins que especifica
1.037	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 42.575.600.000,00, para o fim que especifica
1.038	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania e da AGU, no valor de R\$ 394.560.026,00, para os fins que especifica
1.041	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 5.324.320.142,00, para os fins que especifica
1.043	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.693.315.000,00, para os fins que especifica
1.044	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 9.977.701.233,00, para o fim que especifica
1.048	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 5.500.071.904,00, para os fins que especifica
1.053	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 5.000.000.000,00, para o fim que especifica
1.056	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 20.272.300.000,00, para o fim que especifica
1.062	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.102.436.262,00, para os fins que especifica
1.084	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 4.153.017.000,00, para o fim que especifica
1.086	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Infraestrutura, no valor de R\$ 200.000.000,00, para o fim que especifica
1.088	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, no valor de R\$ 3.501.597.083,00, para o fim que especifica
1.131/22	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Trabalho e Previdência e de transferências a estados, DF e municípios, no valor de R\$ 10.901.400.000,00, para os fins que especifica
1.134	Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R\$ 2.500.000.000,00, para o fim que especifica
1.144	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério do Trabalho e Previdência, no valor de R\$ 7564.496.198,00

* Primeira MP editada no contexto da pandemia de Covid-19, em 13/3/2020.

Fonte: www.senado.leg.br; www.congressonacional.leg.br; www.camara.leg.br.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay, Pedro. *A separação de poderes e as medidas provisórias em um Estado democrático de direito*. Dissertação (mestrado em direito). Brasília: PPGD/Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2010.
- Almeida, Acir dos Santos. *Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias*. Textos para Discussão n. 1.933, Ipea, 2014.
- Almeida, Acir dos Santos. *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. Tese (doutorado em ciência política). Rio de Janeiro: PPGCP/Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2018.
- Araújo, Suely; Silveira e Silva, Rafael. “Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil”. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 2, 2012, pp. 58-74.
- Araújo, Suely; Silveira e Silva, Rafael. “Titulares da agenda e carreiras políticas”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.10, 2013, pp. 285-311.
- Araújo, Walbinson Tavares de. *É pertinente o uso de medida provisória para a abertura de crédito extraordinário?*. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), 2008.
- Bastos, Antônio Augusto. “Medidas provisórias 30 anos depois: sua utilização no governo Temer”. In: Hachem, Daniel Wunder; Leal, Fernando; Mendonça, José Vicente Santos de (orgs.). *Transformações do direito administrativo: o Estado administrativo 30 anos depois da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Escola de Direito/Fundação Getúlio Vargas, 2018.
- Bedritchuk, Rodrigo Ribeiro. *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma*. Dissertação (mestrado em ciência política). Brasília: PPGCP/Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2016.
- Bedritchuk, Rodrigo Ribeiro. “Medidas provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão”. *Revista IELP de Estudos Legislativos e Políticas Públicas*. Brasília, 2021, pp. 32-42.
- Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. *Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle*. Texto para Discussão n. 112. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2012.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 12/2/2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br>>. Acesso em: 12/2/2024.
- BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br>>. Acesso em: 12/2/2024.
- Casseb, Paulo Adib. “Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias”. *Revista dos Tribunais*, 2008.
- Clève, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1998*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.
- Comissão de Transição Governamental. *Relatório final*. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 2022.
- Corrêa, Luan do Nascimento. *Relação executivo-legislativo no Brasil: o desempenho do governo Dilma no sucesso legislativo de medidas provisórias*. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado em ciência política). Brasília: Instituto de Ciência Política/Universidade de Brasília, 2017.

- Da Ros, Luciano. “Poder de decreto e *accountability* horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-88”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, 2008, pp. 143-60.
- Derschner, Francine. *Medidas provisórias e políticas públicas no governo Bolsonaro*. Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação). São Paulo: PAGP/Insper, 2020.
- Diniz, Simone. “Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial”. *Dados*, v. 48, n. 1, 2005, pp. 333-69.
- Ferreira, Luiza Brandes de Azevedo. *Carimbando ou legislando? Uma análise das alterações do Congresso nas medidas provisórias editadas durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016)*. Dissertação (mestrado em sociologia política). Florianópolis: PPGSP/Universidade Federal de Santa Catarina, 2019.
- Figueiredo, Argelina Cheibub; Limongi, Fernando. “Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”. In: Melo, Carlos Ranulfo; Sáez, Manuel Alcântara (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, pp. 147-98.
- Gomes, Luiz Alberto; Luz, Joyce Hellen. “A governabilidade de um presidencialismo sem coalizão: um estudo das medidas provisórias do presidente Jair Bolsonaro”. *Revista Parlamento e Sociedade*, v. 7, n. 13, 2019, pp. 55-78.
- Jacob, Mariana Gondim; Mestriner, Melissa Terni. “A ultratividade jurídica das medidas provisórias rejeitadas ou caducasas”. *Jota*, 3 set. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/supra/a-ultratividade-juridica-das-medidas-provisorias-rejeitadas-ou-caducasas-03092020>>. Acesso em: 10/9/2023.
- Jacobsen, Helen Letícia Grala. *Interação estratégia entre os poderes executivo e legislativo: as medidas provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003 a 2014)*. Dissertação (mestrado em ciência política). Pelotas: PPGCPOL/Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2016.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. *Indicadores e políticas públicas*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2015.
- Jesus, Maria Paula Heck de. “Relações executivo-legislativo: uma análise da governabilidade do presidente Jair Bolsonaro, na Câmara dos Deputados, nos dois primeiros anos de mandato (2019-2020)”. In: Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro & XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados. *Anais...* Rio de Janeiro: Impa, 2021. Disponível em: <https://impa.br/wp-content/uploads/2021/06/SistPolitico2021__9-RELACOESEEXECUTIVOLEGISLATIVO.pdf>. Acesso em: 8/9/2023.
- Lima, Ana Paula Magalhães de Albuquerque. *As medidas provisórias e seu uso para versar sobre crédito extraordinário*. Monografia (especialização em processo legislativo). Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, 2007.
- Limongi, Fernando. “A democracia no Brasil”. *Novos Estudos*, v. 76, 2006, pp. 17-41.
- Limongi, Fernando; Figueiredo, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 1999.
- Luz, Joyce; Aflalo, Hannah Maruci; Dutra, Ana Beatriz. “A relação Executivo-Legislativo revisitada: a governabilidade da coalizão no Brasil”. In: Dantas, Humberto (org.). *Governabilidade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2018.
- Melo, Rafael Câmara de. *A preponderância legislativa do Executivo no presidencialismo de coalizão*. Tese (doutorado em ciência política). Belo Horizonte: PPGCP/Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.
- Michéias, Mayara Paschoal. *O controle da edição de medidas provisórias: avaliação legislativa da Emenda Constitucional n. 32/2001 e busca de novas possibilidades de controle*.

- Dissertação (mestrado em direito). Franca: PPGD/Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2020.
- Nascimento, Roberta Simões. “O costume constitucional da devolução *in limine* de medidas provisórias”. *Jota*, 15 set. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/de-novo-sobre-a-devolucao-de-medidas-provisorias-15092021>>. Acesso em: 10/2/2024.
- Oliveira, Clarice G. *O deslocamento da função de legislar para o governo: a interdependência entre Executivo e Legislativo nas medidas provisórias e a intervenção do Judiciário*. Tese (doutorado em direito). Brasília: PPGD/Centro de Ensino Universitário de Brasília, 2019.
- Pereira, Celina. *Medindo a governabilidade do Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. Dissertação (mestrado em ciência política). Brasília: PPGCP/Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2017.
- Pinto, Júlio Roberto de Souza. “Processo legislativo no Estado democrático de direito”. *Revista de Informação Legislativa*, ano 42, n. 166, 2005, pp. 193-204.
- Rocha, Diones Gomes da. *Política e processo orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)*. Dissertação (mestrado em ciências contábeis). Brasília: PPGCP/Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2009.
- Romero, Helen Letícia Grala Duarte Jacobsen. *Interação estratégica entre a Presidência da República e o Congresso Nacional: as medidas provisórias editadas nos governos de Lula, Dilma e Temer (2003-2018)*. Tese (doutorado em ciência política). Pelotas: PPGCPOL/Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2022.
- Sanches, Osvaldo Maldonado. “Abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias: equívoco e irracionalidade”. *Cadernos Aslegis*, v. 4, n. 11, 2000, pp. 36-39.
- Schmitt, Rogério. “As MPs que o governo Lula não conseguiu aprovar no Congresso”. *Espaço Democrático*, 25 out. 2023. Disponível em: <<https://espacodemocratico.org.br/artigos/as-mps-que-o-governo-lula-nao-conseguiu-aprovar-no-congresso/>>. Acesso em: 15/1/2024.
- Silva, Beatriz Simas. *Medidas provisórias e diálogo entre poderes: a articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional n. 32, de 2001*. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento/Câmara dos Deputados, 2019.
- Sousa, Alexandre Trindade de. *A dependência presidencial em relação às medidas provisórias à luz da racionalidade das escolhas legislativas do Executivo*. Dissertação (mestrado em economia). Brasília: PPGE/Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública, Universidade de Brasília, 2009.
- Vieira, Oscar Vilhena; Glezer, Rubens; Barbosa, Ana Laura Pereira. “Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro”. *Novos Estudos*, v. 41, n. 3, 2022.
- Van der Laan, Cesar Rodrigues. *Um panorama recente da apresentação de emendas sem pertinência temática a medidas provisórias pós-ADI 5.127*. Texto para Discussão n. 244. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td244>>. Acesso em: 28/8/2023.



