



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

RODRIGO RIBEIRO BEDRITICHUK

MEDIDA PROVISÓRIA
UMA MOEDA INFLACIONADA:
A inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas
provisórias e o aumento dos custos de aprovação

Brasília – DF
2015



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

RODRIGO RIBEIRO BEDRITICHUK

MEDIDA PROVISÓRIA
UMA MOEDA INFLACIONADA:
A inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas
provisórias e o aumento dos custos de aprovação

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de título acadêmico de Especialista em Ciência Política.

Orientador: Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília – DF
2015



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

RODRIGO RIBEIRO BEDRITICHUK

MEDIDA PROVISÓRIA
UMA MOEDA INFLACIONADA:
A inclusão das comissões no rito de tramitação das medidas
provisórias e o aumento dos custos de aprovação

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de título acadêmico de Especialista em Ciência Política.

Brasília, ___ de setembro de 2015.

Banca Examinadora:

Dr. Rafael Silveira e Silva

Dr. Ricardo de João Braga

AGRADECIMENTOS

Após esse ano e meio de aulas e mais um semestre para a realização do trabalho final, a lista de agradecimentos é um reconhecimento sincero – e necessário – das pessoas que nos instruíram e acompanharam, marcando uma etapa que se encerra na vida.

Pela força, sustento e bondade, agradeço a Deus, forçando o coração a olhar para cima e lembrar o que importa na vida, sabendo que *“estudar demais deixa exausto o corpo. Agora que já se ouviu tudo, aqui está a conclusão: Tema a Deus e guarde os seus mandamentos, pois isso é o essencial para o homem”* (Eclesiastes 12:12,13)

Agradeço pelo amor, pelo carinho, conversas, paciência, à minha amada esposa, a quem dedico este trabalho. Agradeço também à minha filha, que alegrou e renovou nossa família, e ‘escolheu’ nascer após todas as provas, seminários e trabalhos.

Agradeço aos colegas da Coordenação de Comissões Mistas, amigos valorosos que fizeram do trabalho um lugar agradável, que me ensinaram e dividiram comigo essa experiência de fazer parte dos acontecimentos políticos do parlamento.

Agradeço aos colegas do curso de Pós-Graduação, pelas longas noites de aula que tivemos juntos, pelas conversas produtivas, por ter feito novos amigos e por ter conhecido através deles diferentes aspectos do Senado.

Agradeço ao Professor Rafael Silveira e Silva, idealizador e coordenador do curso de Pós-Graduação em Ciência Política, e além disso meu orientador, que repassou a mim conhecimentos indispensáveis à conclusão desse trabalho.

Por fim, agradeço ao colega Nivaldo Adão Ferreira Junior, pelo encorajamento insistente que me fez tomar gosto pela Ciência Política, pelas orientações, revisões de trabalho e incentivos a voos maiores.

RESUMO

A medida provisória é uma das grandes marcas do sistema político brasileiro, sendo o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Presidente da República. A vigência jurídica imediata e a possibilidade de interferir diretamente na pauta do Congresso são alguns fatores que explicam seu uso disseminado por todos os Presidentes desde 1988. É de se esperar que qualquer mudança no rito de tramitação das medidas provisórias tenha impactos profundos nas atividades do Congresso e mesmo na relação Executivo-Legislativo. Em 2012, o Supremo Tribunal Federal determinou a obrigatoriedade de apreciação prévia das medidas provisórias por comissão mista antes da análise pelos plenários da Câmara e do Senado. Até então, a tramitação das medidas provisórias estava concentrada no plenário das duas Casas, já que as comissões mistas não funcionavam. Ora, que alterações vieram com essa mudança de procedimentos? O objetivo do presente trabalho é avaliar as consequências políticas dessa mudança procedimental, chegando à conclusão de que houve considerável aumento do custo de aprovação das medidas provisórias para o governo, impactando inclusive na relação Executivo-Legislativo.

Palavras-chaves: Medidas Provisórias; Comissões; Processos Decisórios.

ABSTRACT

Executive decrees demonstrate how the Brazilian political system has enforced the President with huge legislative powers. The possibility to introduce new laws via decrees and the strategical advantages of this instrument has disseminated the use of executive decrees by all Presidents since the Constitution in 1988. Indeed, executive decrees have helped to shape the Executive-Legislative relation in Brazil. In 2012, Supreme Court changed legislative procedure to exam executive decrees, determining that joint committees must instruct the bill before its examination on the floors of Legislative Chambers. What impacts does this institutional change caused on Brazilian Congress? How the relation between Executive and Legislative branches changed? This research intends to answer these questions by evaluating the political effects of the Supreme Court decision, which included committees in the process of passing executive decrees in Congress. The conclusion is that the addition of one stage in the chain of decision process as well as the institutional singularities of the joint committees have raised the costs to pass executive decrees in the parliament, changing Executive-Legislative relations.

Keywords: Executive Decrees; Committees.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS	9
1.1. Origem e evolução histórica do instituto	9
1.2. A Emenda Constitucional nº 32/2001	13
1.3. A decisão do STF na ADI 4.029	17
1.4. Medidas provisórias e a relação Executivo-Legislativo	19
2. AS COMISSÕES COMO ARENAS DECISÓRIAS	22
2.1. Delegação legislativa e o papel das comissões	23
2.1.1. <i>A abordagem distributivista</i>	<i>23</i>
2.1.2. <i>A abordagem informacional.....</i>	<i>24</i>
2.1.3. <i>A abordagem partidária.....</i>	<i>25</i>
2.2. Aplicações ao caso brasileiro	27
2.3. Atores e instrumentos de poder	30
3. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NAS COMISSÕES MISTAS	32
3.1. Características das comissões de medidas provisórias	33
3.2. Os poderes das comissões de medidas provisórias	35
3.2.1 <i>Prevalência da tramitação nas comissões ao invés dos plenários.....</i>	<i>35</i>
3.2.2. <i>O poder de gatekeeping.....</i>	<i>37</i>
3.2.3. <i>O poder de limitar o emendamento do plenário</i>	<i>38</i>
3.2.4. <i>Poder de barganha e a vantagem estratégica das comissões</i>	<i>40</i>
3.3. Especialização das discussões e ganhos de informação.....	42
3.4. Aumento dos custos de aprovação	43
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

Era o fim de tarde de uma quarta-feira agitada no Congresso Nacional. A maioria dos líderes partidários estava numa das salas do corredor das comissões do Senado. Não se tratava de reunião de líderes nem de sessão conjunta. O que congregava tantos senadores e deputados era a reunião de uma comissão mista especial. Votava-se ali o relatório da medida provisória nº 595, que criara um novo marco legal para os portos brasileiros. Os parlamentares corriam contra o relógio, já que a “MP dos Portos” teria a vigência encerrada dali a vinte e um dias e ainda precisava passar pelos plenários da Câmara e do Senado.

Após sete audiências públicas e quase três meses de funcionamento, afinal a comissão, em sua 11ª Reunião, chegara ao processo de apreciação do relatório no dia 24 de abril de 2013. As negociações estavam tensas. No dia anterior, após a leitura do relatório, a falta de consenso criara um impasse regimental. O líder do PMDB na Câmara apresentou, sozinho, 832 requerimentos de destaque para votação em separado de dispositivos do relatório. Segundo assessores do partido, o deputado ficara até alta madrugada conferindo e assinando os requerimentos. A liderança do PPS, por sua vez, apresentou, juntamente com outros deputados, outros 645 requerimentos de destaque. Outras lideranças fizeram engrossar a lista dos requerimentos.

O processo de votação estava confuso. Não se sabia se o diploma a reger a votação seria a Resolução nº 1/2002-CN, o Regimento Comum do Congresso, o Regimento do Senado ou o Regimento da Câmara, ou mesmo uma combinação entre eles. Enquanto não fosse feito um acordo, teoricamente os requerimentos deveriam ser votados um a um, praticamente inviabilizando a aprovação da medida provisória na comissão especial. Apenas um acordo político entre as lideranças seria capaz de salvar a medida, por isso o clima tenso e agitado.

Depois das 17h daquela quarta-feira, o consenso foi atingido. Ficou acertado com um acordo de lideranças que, da montanha dos requerimentos de destaque, apenas seis seriam votados. Finalmente a medida provisória foi aprovada na comissão. Nos plenários da Câmara e Senado, a medida também foi aprovada, não sem antes intensas disputas políticas.

O que ficava claro a partir desse episódio é que algo havia mudado no Congresso. Uma mudança institucional operada no ano anterior havia alterado o rito de tramitação das medidas provisórias no Congresso. Respondendo a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal determinou que, para seguir a Constituição, o exame prévio das medidas provisórias por comissão mista era obrigatório. A mudança veio em março de 2012, mas pensava-se que a inclusão de comissões no processo de análise das medidas provisórias

seria apenas mais uma etapa burocrática. A experiência da medida provisória nº 595 mostrou o contrário.

A medida provisória é a face do presidencialismo imperial no Brasil, sistema político que dotou o Presidente da República com um dos maiores poderes legislativos do mundo (AMORIM NETO e SANTOS, 2003). A vigência jurídica imediata, a possibilidade de interferir diretamente na pauta do Congresso, e a interpretação aberta dos requisitos de edição do ato são alguns dos fatores que disseminaram o uso das medidas provisórias por todos os Presidentes após 1988.

Os programas mais importantes da agenda do Executivo têm sido lançados através de medidas provisórias, sejam de ordem social ou econômica. Até meados dos anos 1990, a maioria dos planos econômicos de estabilização veio por medida provisória. Ultimamente, o Bolsa Família, o Pronatec e o Mais Médicos, só para citar alguns, foram programas governamentais criados mediante medidas provisórias. Esses poucos exemplos servem para ilustrar a importância que a medida provisória tem no sistema político brasileiro.

É de se esperar que qualquer mudança no rito de tramitação das medidas provisórias tenha impactos nas atividades do Congresso e mesmo na relação Executivo-Legislativo. De 2001 até a decisão do STF em 2012, as comissões mistas não funcionavam. A dinâmica legislativa era levar as medidas provisórias direto para os plenários da Câmara e do Senado, onde um parlamentar apresentava um parecer de plenário em substituição à comissão mista.

O que mudou com a decisão do STF? Aparentemente, nada de maior relevância. A Presidente continuou editando medidas provisórias e o Congresso continuou aprovando a maioria delas, agora com mais uma etapa no processo de apreciação, as comissões. As estatísticas, no entanto, escondem o que se passou nos corredores do Congresso e nos bastidores dos Poderes. Da mesma forma que ocorreu com a MP dos Portos, as outras medidas provisórias passaram a depender, para sua aprovação, de um acordo amplo realizado com a maioria das lideranças partidárias.

O presente trabalho argumenta que com a mudança no rito de tramitação das medidas provisórias, houve aumento considerável dos custos de aprovação dessas matérias para o governo. O dispêndio de capital político necessário para garantir a aprovação da medida provisória no parlamento aumentou, e isso teve interferência direta na relação Executivo-Legislativo. Quando o principal instrumento legislativo à disposição do Executivo é alterado, haverá necessariamente mudança na condução política do governo. Quais são essas mudanças e o que elas significaram politicamente constituem as principais perguntas que se tentarão responder.

Se as transações comerciais entre dois países são realizadas em ouro, e um choque externo faz aumentar a cotação desse ativo, o comércio bilateral será prejudicado; as trocas serão feitas com maior dificuldade. Ora, a medida provisória é a principal moeda que o governo usa para negociar sua pauta legislativa com o Congresso. O choque externo causado pela decisão do STF dificultou o trâmite necessário para a aprovação das medidas provisórias, gerando uma espécie de inflação legislativa: com a mesma moeda o poder de compra diminuiu. Em linguagem direta, o mesmo esforço político do governo não é suficiente para garantir a aprovação de sua agenda legislativa através das medidas provisórias.

O trabalho divide-se em três capítulos. No Capítulo I, será feita uma análise geral sobre o instituto das medidas provisórias no Brasil. Serão abordados tópicos como o nascimento das medidas provisórias na constituinte, as interpretações constitucionais e reformas posteriores e a importância do instrumento na relação Executivo-Legislativo. A discussão empreendida será importante para clarear ideias popularizadas sobre o instituto das medidas provisórias.

No Capítulo II, será feito um estudo das comissões como arenas decisórias dentro do Congresso Nacional. A relação das comissões com o plenário e sua importância dentro do parlamento será vista dentro do arcabouço teórico das abordagens distributivista, informacional e partidária. Em seguida, serão analisados alguns trabalhos sobre as comissões do Congresso brasileiro, mostrando o diagnóstico compartilhado de que elas carecem de poder estratégico dentro do sistema decisório do parlamento.

Finalmente, o Capítulo III fará uma análise aprofundada do novo rito de tramitação das medidas provisórias após 2012, com a decisão do STF. A natureza distinta do processo decisório nas comissões e as características especiais das comissões de medida provisória fizeram desses colegiados órgãos de notável relevo dentro do Congresso. A inclusão das comissões no processo de apreciação das medidas provisórias, a multiplicação dos pontos de veto e a baixa institucionalização desses colegiados mostram que os custos de aprovação das medidas provisórias para o governo aumentaram consideravelmente, impactando na relação Executivo-Legislativo.

1. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Quando o assunto é medida provisória, até o leigo parece ter opinião formada, geralmente que se trata de usurpação legislativa promovida pelo Executivo. Não é para menos: o tema é popular, está a todo o momento na mídia, e não raro em destaque nas capas ou editoriais. A medida provisória realmente faz jus à atenção que lhe é dispensada, posto ser instrumento central no sistema político brasileiro, tocando, a um só tempo, a relação Executivo-Legislativo, o processo decisório dos órgãos políticos, e, ainda, veiculando matérias de interesse capital ao programa de governo defendido pelo Executivo.

A nível acadêmico, reproduz-se o mesmo interesse pelo tema. Percepções, verdades e mitos convivem em um sem-número de livros e artigos sobre as medidas provisórias, via de regra indicando que a medida provisória constitui importação quase exata do *decreto-legge* italiano, que é um instituto típico do parlamentarismo, e que, no caso brasileiro, tem representado uma desarmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Seja como for, a medida provisória é um fenômeno político do qual não se pode esquivar, tanto no âmbito do noticiário quanto na esfera da academia. Desde a promulgação da Constituição de 1988, todos os presidentes da república dela fizeram uso extensivo. Pode-se ir mais longe na argumentação: além de ser uma realidade inevitável, as medidas provisórias são um caminho sem volta no presidencialismo brasileiro. Essa a opinião massiva da doutrina, que embora não economize palavras ao condenar os excessos do instituto, reconhece que se trata de requisito da governabilidade e um instrumento condizente com as contingências e necessidades das sociedades modernas.

Desde 1988, apenas uma reforma constitucional alterou a estrutura do instituto, a qual, ao lado de uma série de interpretações e reinterpretções judiciais e parlamentares, moldaram as medidas provisórias tal como se apresentam na atualidade. Esse fato é importante pois sinaliza a dificuldade em se criar um consenso em torno da reforma das medidas, e empresta maior importância às reformas que se dão por outras vias, como a judicial. A última delas foi realizada pelo Supremo Tribunal Federal, em 2012, e alterou profundamente a prática de tramitação congressual, trazendo a obrigatoriedade de instalação das comissões mistas.

1.1. Origem e evolução histórica do instituto

Duas ideias parecem ter sido comuns ao constituinte de 1988. A primeira delas era a recuperação das instituições democráticas, no que o Congresso firmava-se como a força maior da representação popular. Ao mesmo tempo, queria-se um Executivo também forte, e ágil,

para dar vazão a uma infinidade de anseios sociais que agora se verbalizavam no processo constituinte. O déficit democrático no período militar fez com que as demandas sociais, antes reprimidas, ganhassem relevância política na Constituinte (BUARQUE, 2008).

Assim, os debates na Constituinte buscaram recuperar o papel do Legislativo, e igualmente dotar o Executivo de mecanismos legislativos ágeis para atender aos reclames das sociedades modernas. Os próprios constituintes apresentavam uma visão negativa do Legislativo, como se esse pudesse criar entraves burocráticos às ações do Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997). O constituinte José Jorge, relator da Subcomissão do Poder Legislativo, externou a seus pares esse desejo:

O SR. RELATOR (José Jorge): Gostaria de ouvir dos companheiros de Subcomissão qual seria a solução que pudesse garantir ao Executivo, na medida da necessidade extrema, rapidez em suas ações e, ao mesmo tempo, evitar esses abusos, ou seja, de o Executivo baixar decretos-lei sem controle e sem prazo para encaminhamento e aprovação pelo Congresso Nacional.¹

Em termos legislativos, a conjugação desses ideais passou a orbitar na procura por um sucedâneo ao decreto-lei. Essa espécie normativa do período militar era editada pelo Presidente da República e tinha eficácia imediata, devendo ser apreciada pelo Congresso dentro de 60 dias, findos os quais considerava-se aprovada tacitamente. Não poderia ser emendado pelo Congresso e só era permitido na regulamentação de finanças públicas, segurança nacional e matéria tributária. O ponto-chave da discussão era inverter as consequências do decurso de prazo, que no caso do decreto-lei importava em aprovação tácita, como revela a fala do constituinte Bocayuva Cunha, Presidente da Subcomissão do Poder Legislativo:

O SR. PRESIDENTE (Bocayuva Cunha): – Creio que houve aqui uma espécie de consenso quanto as duas coisas pelo menos. Se houver o decurso de prazo, ele deve funcionar ao contrário. Em segundo lugar, não deve mais chamar-se decreto-lei, mas outra coisa – ato legislativo.²

O instrumento apresentado foi o da medida provisória, que, de fato, é cópia quase exata do *decreto-legge* italiano³. Superados os debates sobre a necessidade ou não de um instrumento legislativo de cautela ao Executivo, Figueiredo e Limongi (1997) surpreendem-se

¹ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Ata da Subcomissão do Poder Legislativo, p. 71, disponível em <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>

² Idem, p. 74.

³ É o seguinte o art. 77 da Constituição Italiana de 1947, em tradução de Clèmerson Merlin Clève (2010, pp. 39-40): “Quando, em casos extraordinários de necessidade e urgência, o Governo adota, sob a sua responsabilidade, providimentos provisórios com força de lei, deve no mesmo dia apresentá-los para a conversão às Câmaras que, mesmo em recesso, são imediatamente convocadas e reúnem-se dentro de cinco dias. Os decretos perdem eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei dentro de sessenta dias de sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular com lei as relações jurídicas formadas sobre a base dos decretos-leis não convertidos.”

com o fato de que pouco se discutiu sobre o formato desse instrumento, satisfazendo-se os constituintes com o modelo importado da Itália.

Com efeito, o debate dos constituintes considerava a medida provisória em um contexto parlamentarista. O texto preliminar previa que o Presidente da República poderia, solicitado pelo Primeiro-Ministro, adotar medidas provisórias, com força de lei. Com a aprovação da emenda que garantiu o sistema presidencialista, manteve-se a figura da medida provisória com o ajuste de redação de seu artigo.

Embora não seja verdade afirmar a total inadequação do instituto ao presidencialismo brasileiro, a adoção de medida provisória em um sistema parlamentarista, como na Itália, conta com a presunção de apoio da maioria parlamentar (AMARAL JÚNIOR, 2004). Ademais, a legislação executiva tende a ser feita com maior cautela porquanto sua rejeição pode implicar na desconfiança política do governo, e, portanto, em sua queda (NICOLAU, 2009).

Promulgado o texto constitucional em 1988, o texto original do instituto das medidas provisórias estabelecia que, em casos de relevância e urgência, poderia o Presidente da República editar medidas provisórias com força de lei, que teriam validade de 30 dias. O instrumento deveria ser submetido de imediato ao Congresso, que, estando em recesso, seria convocado. Decorrido o período sem manifestação congressual, a medida provisória perderia a validade desde a origem, devendo o Congresso disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.

O processo de nascimento das medidas provisórias confirma pelo menos duas afirmações populares sobre o tema. A primeira é que se trata sim de uma importação institucional feita do *decreto-legge* italiano. A semelhança entre os dois institutos é inegável, ainda mais se se comparar a redação quase idêntica dos dispositivos constitucionais.⁴ A segunda é que o instituto foi pensado como instrumento de governabilidade de um regime parlamentarista. Essas circunstâncias gravadas na certidão de nascimento da medida provisória, contudo, não podem orientar integralmente as análises, como querendo pregar no instituto a todo custo as características e os vícios de sua paternidade. Ora, as instituições ganham vida própria, e se desenvolvem muitas vezes em contrariedade com que era delas esperado.

⁴ Quanto à inspiração italiana do instituto, os próprios constituintes não escondiam o fato. Veja a fala do constituinte Egídio Ferreira Lima: “Sr. Presidente, Srs. Constituintes, *concebi esta criança como Relator da Comissão de Organização dos Poderes (...) Esse texto que aqui está é sábio. Não pertence a mim. É fruto quase literal da concepção, da sedimentação dos italianos como juristas e dos italianos como políticos*” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento C, p. 890-892)

A medida provisória, antes mesmo de ingressar no universo político, já angariava críticas de todos os lados. Os pressupostos de edição – relevância e urgência – continuaram critérios subjetivos, sujeitos à discricionariedade política do Presidente da República. Com relação aos limites materiais, considerava-se ter havido um retrocesso em relação ao antigo decreto-lei, uma vez que esse último só poderia regulamentar determinadas matérias, enquanto que a medida provisória não conhecia limitações (NICOLAU, 2009).

Pairavam ainda dúvidas sobre o processo de conversão em lei da medida provisória; uma delas dizia respeito à possibilidade de emendamento congressional, uma vez que ao decreto-lei não era permitido a apresentação de emendas. Assim, era premente a necessidade de uma norma interna regulamentando a tramitação do novo instituto. Tal regulamentação veio com a Resolução nº 1/1989-CN. Entre outros pontos, a resolução permitiu a apresentação de emendas, estabeleceu a análise prévia por uma comissão mista, e a apreciação da medida provisória em sessão conjunta.

No entanto, a Resolução nº 1/1989-CN foi tímida na aferição dos critérios de relevância e urgência e também nada dispôs acerca da possibilidade de reedição da medida provisória que tivesse perdido validade por decurso de prazo (CAVALCANTI, 2008). A falta de rigor do Congresso no controle das medidas provisórias se deveu em grande parte ao momento político, de pressão para a aprovação de planos econômicos, o que fez com que o parlamento cedesse quanto à limitação legiferante do Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997).

Mas foi a possibilidade de reedição o que marcou o primeiro momento das medidas provisórias, até a Emenda Constitucional nº 32/2001. Em janeiro de 1989, nove medidas provisórias foram editadas pelo Presidente da República, o que levou à convocação extraordinária do Congresso para se manifestar sobre as matérias. Em fevereiro de 1989, o Presidente reeditou a Medida Provisória nº 29, que havia perdido vigência por decurso de prazo.

Diante da controvérsia, o Presidente do Senado, Senador Nelson Carneiro, constituiu comissão mista especial destinada a emitir parecer sobre a possibilidade de reedição. O parecer publicado em 1º de março de 1989 aceitou a reedição porquanto a inação do Congresso não significava necessariamente rejeição tácita e, ademais, “*na ausência da lei complementar e diante da necessidade de tomada inadiável de uma decisão, entendemos, transitoriamente, até o advento da mencionada lei, pela admissão da reedição da medida*”⁵.

⁵ Parecer nº 1/1989-CN, Diário do Congresso Nacional de 1º de março de 1989, p. 574.

No ano seguinte, em 1990, foi a vez do Supremo Tribunal Federal autorizar o procedimento da reedição. No bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293-DF, que contestava a reedição da Medida Provisória nº 185, repetida sob o número 190, a Corte aprovou parecer do Ministro Celso de Mello, o qual vedava a reedição de medidas provisórias expressamente rejeitadas pelo Congresso, mas autorizava o expediente da reedição em caso de perda de vigência por decurso de prazo. O entendimento do STF foi inclusive sumulado, na Súmula 651: *“a medida provisória não apreciada pelo congresso nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição”*.

Se não havia aprovação tácita após o decurso de prazo da medida provisória, os entendimentos do Congresso e do STF indicavam que também não havia rejeição tácita. Para derrubar uma medida provisória, era preciso que o Congresso expressamente manifestasse a sua vontade. Enquanto isso não ocorresse, o Executivo poderia reeditar quantas vezes entendesse uma medida provisória. A possibilidade de reedição significou, na prática, a volta do decreto-lei, já que o Executivo legislava continuamente sem consultar o Congresso.

A dinâmica política criada a partir dessa configuração foi o esvaziamento das sessões conjuntas convocadas para apreciar as medidas provisórias. Ao Executivo, bastava que sua maioria de apoio negasse quórum nas sessões; perdendo vigência a medida provisória, o governo reeditava novamente a norma, e assim legislava sem correr o risco de ver uma medida provisória ser rejeitada no parlamento (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997). A inação congressual, portanto, passou a ser a regra.

Além da perenização de um procedimento provisório, a reedição não necessariamente reproduzia o texto da medida provisória original. Na maioria dos casos, eram incorporados dispositivos novos, muitos dos quais sem qualquer relação com o tema da medida provisória. Obviamente, essa sistemática criava uma monumental insegurança jurídica. O clamor por uma reforma do instituto desembocou na Emenda Constitucional nº 32, de 2001. O modelo inicial das medidas provisórias vigorou por mais de doze anos, gerando 619 medidas provisórias originais, reeditadas por outras 5.491 medidas (CAVALCANTI, 2008, p. 27).

1.2. A Emenda Constitucional nº 32/2001

A falta de limites materiais, a inação do Congresso e as constantes reedições das medidas provisórias clamavam sempre por uma reforma, mas atingir um consenso para a aprovação de uma emenda constitucional envolvia uma engenharia política complexa, o que

só foi possível em 2001, com a Emenda Constitucional nº 32. A visão corrente antes da Emenda nº 32 era de que o Congresso havia sido furtado em sua função legislativa pelo instinto legiferante dos presidentes da república. A aprovação da emenda, assim, teria sido uma reação do Congresso destinada a recuperar seu papel constitucional. Surpreendentemente, após a aprovação da Emenda nº 32, o número de medidas provisórias editadas aumentou, o que coloca dúvidas sobre o diagnóstico comum compartilhado antes da reforma, qual seja, de que o Congresso estava asfixiado pelo Executivo.

Nesse sentido, uma corrente doutrinária começou a ganhar força, afirmando que havia coordenação e colaboração entre Executivo e Legislativo mesmo em meio ao mar de medidas provisórias no período 1988-2001. O Congresso se omitia da apreciação das medidas provisórias por estratégia política, mas conseguia impor suas preferências ao Executivo nas reedições das matérias, como será visto melhor no item 1.4. Mas se esse quadro era verdadeiro, porque os parlamentares aprovaram a Emenda Constitucional nº 32/2001?

Machiavelli (2009) esboça uma resposta. Apesar de concordar com a corrente de que existe coordenação Executivo-Legislativo no que tange à edição de medidas provisórias, a autora recorre à teoria de jogos ocultos de Tsebelis para explicar que, devido a existência de várias arenas de discussão, a aprovação da Emenda nº 32 foi uma decisão racional dos atores considerando esses múltiplos jogos institucionais. Para a autora, há três arenas onde se travaram jogos distintos na aprovação da Emenda nº 32: a arena visível entre Executivo e Legislativo; a arena partidária e o jogo entre os partidos da base do governo; e a arena que envolve atores do judiciário, especialmente o STF.

Na primeira arena, das discussões no interior do Congresso, assistiu-se a idas e vindas de diversas Propostas de Emendas à Constituição (PECs). Três assuntos dominavam os debates: a possibilidade de reedição; as limitações materiais; e o trancamento de pauta. Esse último foi pensado como um mecanismo que forçasse o Congresso a se manifestar, ao mesmo tempo em que ressaltava o caráter excepcional da medida provisória. Vendo avançar o texto que limitava seu poder, o Executivo interveio para colocar “de carona” na discussão das PECs a possibilidade do decreto-autônomo para empreender reformas administrativas e assim conseguir maior margem para negociar o texto das medidas provisórias.

Na arena partidária, viu-se uma guerra entre os principais partidos da base – PSDB, PMDB e PFL. A perda do comando das Casas legislativas pelo PFL, em virtude de coligação entre PSDB e PMDB, levou o partido a liberar o “fogo amigo” e ameaçar votar uma “pauta bomba”, que incluía a PEC das medidas provisórias. A fraqueza da base abriu espaço para que a oposição conseguisse avanços no texto da PEC. Contudo, como os partidos não sabiam que

papeis desempenhariam no governo seguinte, os dois lados estavam dispostos a ceder (p. 70): o texto acordado previa o controle do processo pelo Congresso (a apreciação em Casas separadas aumentava os custos de aprovação), mas ainda permitia ampla capacidade de edição de medidas provisórias pela Presidência.

Quanto à arena judicial, o STF até então tinha atuação tímida no controle constitucional das medidas provisórias, entendendo cabível a reedição e argumentando que a avaliação sobre os pressupostos de relevância e urgência era eminentemente político, só podendo ser apreciado judicialmente em casos extraordinários. Três fatores mudaram essa situação: i) o maior recurso ao Judiciário pela oposição, que via as discussões no Congresso esvaziadas pela obstrução da base; ii) o protagonismo da OAB no ajuizamento de Ações Direta de Inconstitucionalidade; e iii) a mudança de entendimento da Corte. A partir desse momento, o STF passou a ser um *veto player* institucional e passou a ser mais vantajoso para o Presidente negociar com sua base no Congresso um texto de consenso do que se arriscar nas decisões judiciais (p. 94).

Afinal, em 12 de setembro de 2001 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32. A emenda alterou profundamente o artigo 62 da Constituição, trazendo as seguintes inovações: aumento do prazo de vigência de 30 para 60 dias, prorrogável uma única vez por igual período; vedação expressa à reedição; limitações materiais; detalhamento do processo legislativo de conversão em lei; apreciação prévia por comissão mista; apreciação em casas separadas; juízo prévio de admissibilidade dos pressupostos de relevância e urgência; e, por fim, o trancamento de pauta.

O fim das reedições e a demarcação dos limites materiais foram avanços importantes, acabando em parte com a insegurança jurídica. No entanto, a figura do trancamento de pauta acabou por militar contra o próprio parlamento. A sistemática prevista pela Constituição é de que, transcorridos 45 dias, a medida provisória passe a sobrestar todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. O objetivo óbvio era acabar com a inação do Congresso que acontecia até então, forçando a uma decisão política.

O mecanismo funcionaria se fossem poucas as medidas provisórias editadas. Contudo, a possibilidade de interferir na pauta do parlamento sem ter de negociar com os líderes, e a segurança e previsibilidade de que a matéria seria votada em no máximo 120 dias, incentivou o uso das medidas provisórias pelo Executivo, a despeito da inconveniência do trancamento de pauta (MACHIAVELLI, 2009, p. 105). O acréscimo no poder de agenda do Presidente da República com a Emenda nº 32 criou um incentivo institucional para a adoção das medidas provisórias (PEREIRA et al, 2008).

Em audiência pública na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, no ano de 2007, o ministro Gilmar Mendes do STF, ao comentar sobre o trancamento de pauta, falou tratar-se de um “*remédio que matou o doente*”, e, ainda, de uma “*roleta russa com todas as balas dentro*”.⁶ O novo modelo das medidas provisórias permite ao governo não apenas inovar o ordenamento jurídico de imediato, mas também o controle da pauta do Congresso Nacional, poder nada desprezível dentro de um presidencialismo de coalizão.

A Emenda nº 32 e a previsão do trancamento de pauta implicou na prevalência da Câmara dos Deputados no processo legislativo. Isso por dois motivos principais: primeiro, ela tem as prerrogativas de Casa iniciadora no tocante às emendas, ou seja, dá a palavra final em relação às emendas porventura aprovadas pelo Senado; por último, tem vantagem no prazo de trancamento, já que recebe primeiro a medida provisória e pode trabalhar por algum tempo sem que a pauta esteja trancada, o que não ocorre com o Senado, que, geralmente, já recebe a medida provisória com a pauta trancada. (NICOLAU, 2009).

Se antes eram as constantes reedições de medidas provisórias que pareciam alijar o Legislativo do processo legiferante, após a Emenda nº 32 é o trancamento de pauta que obstaculiza os trabalhos do parlamento. Pode-se dizer que mais da metade das sessões do ano das Casas parlamentares tem sua pauta obstruída por uma ou mais medidas provisórias (MAJDALANI, 2014).

Desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 32/2001, nenhuma outra alteração constitucional foi empreendida. Contudo, duas reformas foram operadas não por alteração de texto da Constituição, mas por meio de interpretações, e mudaram sensivelmente o trâmite das medidas provisórias. A primeira foi realizada pelo Presidente da Câmara em 2009, e a segunda pelo STF em 2012.

Em março de 2009, o Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer, proferiu decisão interpretando o que seria o trancamento de pauta previsto pela Constituição. Diz o texto constitucional, em seu art. 62, § 6º, que, vencido o prazo de 45 dias, a medida provisória “*entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando*”.

Segundo Temer, essas “demais deliberações” seriam apenas aquelas passíveis de regulamentação por medida provisória, ficando excluídos do trancamento de pauta, portanto,

⁶ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/documentos/notastaq/notas-taquiograficas-das-reunioes-de-2007/nt19042007.pdf/view>

propostas de emenda à constituição, leis complementares, decretos legislativos, resoluções, e ainda leis ordinárias vedadas à regulamentação de medida provisória, como direito penal, por exemplo. A interpretação do Presidente da Câmara foi chancelada pelo STF no Mandado de Segurança nº 27.931-1. A reforma interpretativa representou um alívio ao parlamento, que, apesar de estar com a pauta sistematicamente trancada por medidas provisórias, poderia mesmo assim apreciar determinadas matérias.

1.3. A decisão do STF na ADI 4.029

Com a aprovação da Emenda nº 32 em 2001, foi preciso atualizar a Resolução nº 1/1989-CN, que era o documento que regulamentava a tramitação das medidas provisórias no Congresso. Essa adequação foi feita com a Resolução nº 1/2002-CN. Estabelecia a norma que a comissão mista destinada a examinar a medida provisória teria o prazo de 14 dias para a aprovação do parecer. Decorrido o prazo, a medida provisória seria automaticamente enviada à Câmara dos Deputados, onde um deputado era designado relator em substituição à comissão mista. O mesmo procedimento se dava no Senado.

Devido ao prazo exíguo de análise, 14 dias, de 2001 até 2012, nenhuma comissão mista conseguiu cumprir seu dever de aprovar parecer sobre a medida provisória, fazendo com que a tramitação dessas matérias se concentrasse nos plenários das duas Casas. Apenas três comissões conseguiram reunir-se: as referentes às medidas provisórias 182, 207 e 232, mesmo assim, nenhuma delas aprovou parecer no tempo hábil. Além da brevidade do tempo de análise, o próprio governo manobrou para negar quórum às reuniões das comissões (LIMA, 2011).

A partir do décimo quinto dia de vigência, a medida provisória deixava a comissão mista para ficar a maior parte dos seus 120 dias no plenário da Câmara dos Deputados, e o restante que faltava no plenário do Senado. O esvaziamento das comissões mistas gerou acomodação no parlamento, fazendo com que a apreciação das medidas provisórias se desse diretamente em plenário, aonde se instaurava verdadeiro “império do relator”. O relator de plenário detinha amplo domínio sobre o texto a ser votado, de forma que a negociação do texto deixava de se dar no parlamento para ocorrer nos gabinetes ministeriais, entre o relator, os líderes partidários e a burocracia do governo (CLÈVE, 2010; AMARAL JÚNIOR, 2004; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997).

Em março de 2012, o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029⁷, declarou inconstitucional⁸ essa sistemática de tramitação que dispensa o parecer da comissão mista. A razão pela qual a Suprema Corte veio regulamentar um procedimento legislativo é porque esse procedimento tem valor constitucional, eis que previsto no § 9º do art. 60 da Constituição Federal. É o próprio texto constitucional que prevê que *“cabera à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”*.

Em função do status constitucional desse procedimento legislativo, o STF julgou a inconstitucionalidade do caput do art. 5º e dos §§ 1º e 2º do art. 6º da Resolução nº 1, de 2002-CN, os quais previam a dispensa de parecer da comissão mista vencido o prazo de 14 dias. A decisão judicial determinou, portanto, que todas as medidas provisórias deveriam ser instruídas por comissão mista de deputados e senadores antes de serem apreciadas pelos plenários da Câmara e do Senado. Acolhendo pedido da Advocacia-Geral da União, o Supremo modulou os efeitos da decisão, que deveriam retroagir; porém, devido à insegurança jurídica que seria causada pela súbita inconstitucionalidade de uma infinidade de medidas provisórias já convertidas em lei, decidiu o STF que a decisão teria efeitos prospectivos.

Subitamente, o Congresso viu-se com a obrigação de constituir uma comissão para cada medida provisória editada pela Presidência da República, excetuando-se as medidas referentes a créditos extraordinários, que são analisadas pela Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. Com a decisão do STF, as comissões foram obrigadas a não apenas se instalarem, mas a aprovarem parecer instrutivo da medida provisória.

Essa reforma judicial do instituto das medidas provisórias não se limitou somente a uma formalidade processual. A constituição de mais uma arena decisória na tramitação das medidas provisórias representou aumento considerável dos custos de aprovação das medidas provisórias para o governo, vez que passou a exigir maior coordenação e mobilização da base de apoio parlamentar, e ainda abriu margem para a oposição criar obstáculos na aprovação da matéria, como se verá melhor no Capítulo 3 deste trabalho.

⁷ Referida ação judicial foi movida pela Associação Nacional dos Servidores do IBAMA contra a Lei nº 11.516/2007 (proveniente da MP 366/2007), que criou a autarquia federal Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Dentre outros argumentos, alegou-se a inconstitucionalidade do processo legislativo de conversão em lei da MP, que não observou a prolação de parecer prévio por comissão mista antes da apreciação pelos plenários das Casas legislativas.

⁸ ADI 4029, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, Acórdão Eletrônico DJe-125 Divulgação: 26/06/2012; Publicação 27/06/2012.

1.4. Medidas provisórias e a relação Executivo-Legislativo

Diversos pesquisadores são unânimes em reconhecer que uma das grandes marcas do presidencialismo brasileiro são os poderes legislativos do Presidente da República (PEREIRA e MUELLER, 2000; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). A iniciativa legislativa exclusiva, o poder de veto, a prerrogativa de solicitar urgência para projetos de sua autoria são alguns exemplos desse conjunto de poderes legislativos. Mas o maior deles vê-se na possibilidade de edição de medidas provisórias.

Por contar com imediata força de lei já a partir de sua edição, a medida provisória constitui um poderoso instrumento legislativo a disposição do Presidente da República. Possui tal espécie normativa caráter *ambivalente* ou *bifronte*, posto assumir ao mesmo tempo natureza de lei e de projeto de lei, esse último com eficácia antecipada: externamente, vige como uma lei; internamente ao Congresso Nacional, tramita como um projeto de lei (AMARAL JÚNIOR, 2004). Essa dupla natureza significa que a apreciação política de uma medida provisória será diferente da apreciação de mero projeto de lei, ainda que de conteúdo idêntico.

Uma vez que altera imediatamente o *status quo*, a medida provisória confere ao Presidente uma vantagem estratégica na barganha de seu programa de governo. O Congresso não delibera entre a manutenção do *status quo* e uma situação em que a medida seria aprovada. Como a medida provisória já entra em vigor no ato de sua edição, a escolha que cabe ao Congresso é entre o *status quo* alterado pela medida provisória e uma situação em que a medida provisória é rejeitada após ter vigorado por certo tempo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998).

Essa característica pode forçar os parlamentares a cooperarem com a agenda do governo, já que altera a estrutura de escolhas disponíveis aos parlamentares antes mesmo do jogo político começar (MACHIAVELLI, 2009).

A relação Executivo-Legislativo, assim, depende em grande parte de como o Presidente utiliza o instrumento das medidas provisórias. Mas isso não significa necessariamente, como pode parecer à primeira vista, que o Executivo tenha uma carta-branca para legislar e pode impor unilateralmente sua pauta apenas porque a medida provisória tem imediata força de lei. Contrariamente a essa visão, consolidou-se a teoria de que o Congresso teria delegado ao Executivo parcela considerável de sua função legislativa por motivos estratégicos (PEREIRA et al, 2008).

A visão da unilateralidade da ação presidencial afirma que um Presidente fraco tende a fazer maior uso das medidas provisórias e assim passar por cima do Congresso. A teoria da delegação prevê o contrário, que apenas um Presidente com base de apoio pode fazer uso desse instrumento. Isso porque Executivo e Legislativo são atores políticos com eleitorados diversos que buscam a aprovação de boas políticas públicas ao mesmo tempo em que perseguem a reeleição. Como se conquista a governabilidade nesse ambiente? A principal resposta está nas teorias de delegação. O Congresso seria o principal e o Executivo o agente.

Ao Congresso seria interessante essa delegação, pois ele escaparia da responsabilização de medidas impopulares ao mesmo tempo em que extrairia ganhos políticos do Executivo para seus fins eleitorais. Percorrendo o período 1988-1995, Figueiredo e Limongi (1997) afirmam que, uma vez que a maioria das medidas provisórias versou sobre planos de estabilização econômica, os parlamentares teriam interesse em delegar essas funções impopulares ao Executivo e se resguardar da responsabilização de possíveis fracassos.

Em toda relação de delegação, existem os riscos inerentes à agência, como a assimetria de informações que leva o agente a perseguir seus próprios interesses. Para evitar essas perdas, o Congresso se municia de mecanismos de controle. Octávio Amorim Neto e Paulo Tafner, acatando a teoria da delegação, afirmam que os parlamentares monitorariam os efeitos políticos das medidas provisórias mediante mecanismos de alarme de incêndio, e fariam valer suas preferências quando da reedição das matérias. Haveria assim um acordo tácito de delegação de poderes. O Executivo teria incentivos para favorecer a maioria parlamentar na edição das medidas provisórias, permitindo o ajuste de texto pelos partidos, para que a coalizão multipartidária, insatisfeita, não tenha de recorrer à obstrução ou ao conflito para garantir suas preferências (AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

Nesse prisma, a medida provisória é muito mais um instrumento de coordenação da coalizão governamental do que uma imposição legiferante do Presidente. A aparente usurpação legislativa do Congresso aparece assim como uma delegação estratégica de poderes ao Presidente. A questão que se coloca na relação Executivo-Legislativo é um aprimoramento dos limites institucionais dessa delegação, e não uma disputa de força entre esses poderes. Deixa-se de lado a ideia de que o Presidente poderia impor sua preferência legislativa e sobrepor-se ao Congresso.

Com relação a alegação de que a medida provisória seria uma indevida usurpação de poderes, em desacordo com a divisão constitucional de tripartição dos poderes, cabe lembrar, como Amaral Júnior (2004, p. 128), que esse princípio deve ser entendido à luz da

Constituição, e se a Carta Magna prevê a figura da medida provisória, não a considera extraordinária usurpação da função legislativa pelo Executivo; extraordinários são os pressupostos de edição da norma.

Ademais, o princípio da separação de poderes é melhor entendido não como repartição estanque de tarefas para isolar os diferentes órgãos, mas como mecanismos de controle de uns poderes sobre outros, de modo a resguardar direitos individuais e garantir a soberania popular. A ideia de freios e contrapesos entra aí, denotando, pela força da imagem, um engenho construído para o bom funcionamento do Estado. As medidas provisórias, nessa ótica, seriam instrumentos de equilíbrio entre os poderes, mesmo num sistema presidencialista como o brasileiro, uma vez que há constante diálogo entre os poderes e existem, à disposição do parlamento, uma série de mecanismos de controle dessas espécies normativas (ABRAMOVAY, 2012).

O problema, assim, não seria o instrumento em si, mas o seu uso excessivo. O fato é que a medida provisória tornou-se uma realidade inescapável no sistema político brasileiro. Contrariamente ao senso popular, a medida provisória não encerra em si mesma uma anomalia institucional. Malgrado o uso às vezes exagerado do instrumento, trata-se de medida constitucional que tem promovido, segundo as teorias da delegação, a coordenação da base de apoio ao governo.

2. AS COMISSÕES COMO ARENAS DECISÓRIAS

A mudança na tramitação das medidas provisórias dos plenários para as comissões a partir da decisão do STF na ADI 4.029 trouxe uma série de novidades para o processo político. Comissões são formadas pelos mesmos parlamentares que atuam no plenário, mas operam sob uma dinâmica diferente. Logo, a inclusão das comissões no trâmite das medidas provisórias não significou simplesmente o acréscimo de uma etapa burocrática antes da votação em plenário; significou, isso sim, a constituição de uma nova arena decisória que rearranjou as forças políticas dentro do Congresso Nacional.

As comissões são órgãos fracionados do plenário que trabalham de acordo com jurisdições específicas, de forma a proporcionar divisão e especialização do processo legislativo. Um sistema de comissões, assim, permite a descentralização do trabalho do plenário e provê uma forma de organização interna. Por serem órgãos menores, as comissões podem facilitar a ação de grupos organizados, reduzir os custos de negociação e propiciar melhor distribuição de informações (RICCI e LEMOS, 2004). No entanto, como são arenas pouco visíveis, podem atuar em desconformidade com o princípio democrático, sem transparência e controle de seus atos (DINIZ, 1999).

Na dinâmica interna do parlamento, as comissões podem adquirir poderes e prerrogativas em detrimento do plenário, que podem ser classificados em negativos e positivos. O *poder negativo* das comissões seria aquele de frustrar a vontade da maioria, mantendo o *status quo* ou pelo menos minimizando o impacto da alteração pretendida. Pode ser visto sob dois aspectos. O primeiro é o de barrar a legislação que lhe é despachada, o *gatekeeping power*, ou “poder de fechar as portas”. Sendo contrária a um determinado projeto, a comissão pode retê-lo na comissão indefinidamente, sem deliberação, evitando que ele chegue ao plenário. O segundo seria o de limitar o emendamento do plenário nos seus projetos. No congresso americano, por exemplo, é possível enviar projetos das comissões para o plenário “sob resolução fechada”, o que na prática limita a possibilidade de emendamento do plenário. (DEERING e SMITH, 1997; LIMONGI, 1994).

Já o *poder positivo* da comissão seria aquele de alterar o *status quo* de acordo com suas preferências, contrariamente aos interesses do plenário. Esse poder é mais limitado, uma vez que são raros os mecanismos que permitem essa imposição da agenda. No Brasil, o poder positivo pode ser visto na apreciação conclusiva ou terminativa das comissões, quando é dispensada a deliberação do plenário em determinadas matérias. Mesmo assim, cabe ressaltar

que esse poder é parcial, uma vez que recurso de um décimo da composição da Casa, segundo comando constitucional, pode levar a matéria de novo ao plenário.

2.1. Delegação legislativa e o papel das comissões

A relação das comissões com o plenário e o uso estratégico desses poderes negativos e positivos suscitou toda uma literatura sobre o papel das comissões, especialmente no parlamento americano. As atividades das comissões no jogo político podem ser vistas numa relação típica de delegação, onde as comissões recebem atribuições como agentes para exercer suas tarefas. A questão que se coloca é quem delega poder às comissões.

Esmiuçando o sistema de comissões no congresso americano, há vasta literatura sobre o assunto, que se divide em três perspectivas principais. Para a perspectiva distributivista, seriam os próprios parlamentares que delegam às comissões poder para que elas satisfaçam seus interesses políticos. De acordo com a visão informacional, seria o plenário o delegatário de poder às comissões. Já sob a ótica partidária, é o partido majoritário quem delega poder às comissões.

2.1.1. A abordagem distributivista

Parlamentares escolhem as comissões que melhor permitam a consecução de seus interesses políticos, e o principal deles é a reeleição. Dentro dos colegiados, parlamentares tenderiam a aprovar medidas que gerassem benefícios para suas bases eleitorais, medidas que distribuíssem os recursos públicos para seus distritos. Essas são as premissas da corrente distributivista, que enxerga o sistema de comissões como o mecanismo que permite estabilidade nessa troca de interesses políticos (*logrolling*).

O processo de escolha dos membros da comissão, assim, seria auto-seletivo, ou seja, os parlamentares se dividiriam nas comissões de acordo com seus interesses eleitorais. Parlamentares de base rural, por exemplo, integrariam a Comissão de Agricultura, enquanto parlamentares cujo apoio político vem de movimentos sociais comporiam a Comissão de Assuntos Sociais. Uma vez dentro das comissões de seu interesse, os parlamentares tenderiam a permanecer com a vaga pelo “direito de propriedade” que adquiriram politicamente. Cada comissão, portanto, seria formada por membros com preferências extremas dentro de suas áreas de atuação, mas a composição da comissão seria homogênea quanto ao objetivo de aprovar políticas distributivistas.

A corrente distributivista vai adiante ao mostrar que as comissões conseguem impor suas preferências extremas ao plenário. Isso seria possível porque, primeiramente, os não-membros seriam indiferentes à jurisdição da comissão, e assim não teriam incentivos a ir contra as decisões de determinada comissão (DEERING e SMITH, 1997). Em segundo lugar, haveria um conflito entre os parlamentares para distribuir os recursos, de sorte que um deputado só concordaria com um projeto se soubesse que teria apoio para o seu. Dada a fragilidade desse processo de troca de interesses, as comissões seriam os órgãos que permitiriam estabilidade no processo de troca de votos (LIMONGI, 1994).

Por ser um modelo da realidade, obviamente a corrente distributivista exagera alguns aspectos do processo político para chegar às suas conclusões. Mas apresentando as comissões como órgãos auto-seletivos que têm força para impor suas preferências à maioria, a corrente distributivista pretende ressaltar o caráter descentralizado das decisões políticas dentro do parlamento.

2.1.2. A abordagem informacional

Em contraponto à perspectiva distributivista, surgiram vários artigos na literatura americana a partir de meados da década de 1980 retomando dois postulados ignorados por essa teoria: o da maioria e o da incerteza. Segundo o postulado da maioria, as decisões tomadas pelo legislativo, plenário ou comissões, têm como base a vontade da maioria (uma minoria de preferência heterogênea não consegue impor sua vontade sobre a do plenário). De acordo com o postulado da incerteza, os parlamentares decidem sem conhecer os resultados das políticas públicas que aprovam.

O problema da estruturação da casa legislativa, então, é permitir que as decisões tomadas respeitem a vontade da maioria e que a escolha seja feita com ampla disposição de informações (SANTOS e ALMEIDA, 2005, p. 696). Nesse sentido, as comissões são as instituições criadas para resolver o problema da informação assimétrica, fazendo com que as decisões sejam tomadas com a maior quantidade de informação possível, e respeitem a vontade da maioria. Ao contrário da visão anterior, há cooperação entre plenário e comissões, o primeiro beneficiando-se da especialização dos membros das comissões.

As comissões seriam órgãos que refletiriam o jogo de forças presentes no plenário. Em outras palavras, a comissão não seria homogênea, formada por membros com preferências extremas, mas seria representativa do plenário, de forma a garantir que a vontade da maioria prevalecesse. A perspectiva informacional enfatiza a subordinação das comissões ao plenário:

as comissões obedecem e antecipam as preferências da maioria no plenário, e funcionam como mecanismos de divisão do trabalho e aquisição de informação.

O modelo informacional afirma que há incerteza quanto aos resultados de todo projeto de lei, e que os agentes são avessos ao risco. Todos ganham se há análise acurada e a divulgação dos resultados esperados do projeto, o que as comissões fazem. Contudo, há custos nesse processo de especialização e também no estudo das matérias. Para aceitarem os custos, as comissões recebem poderes do plenário, como poder de veto ou de emenda, de forma a terem vantagem no desenho da legislação. O plenário sabe que a comissão pode esconder algumas informações de ordem a ter ganhos distributivos, mas pensa que isso é consequência natural da assimetria de informação, e que os benefícios informacionais superariam esse risco (PEREIRA e MULLER, 2004, p. 24).

Contrariamente à visão distributivista, a perspectiva informacional ressalta o caráter centralizado do processo de tomada de decisões dentro do parlamento. A maioria do plenário delega poderes às comissões para que elas subsidiem a deliberação das matérias com a coleta de informações. Para incentivar a especialização, o plenário concederia então alguns poderes às comissões, de forma a dotá-las de vantagem estratégica no desenho da legislação.

2.1.3. A abordagem partidária

As abordagens distributivista e informacional navegam entre um extremo e outro: comissões são autônomas e trabalham para elas mesmas ou comissões são agentes do plenário e como tal agem em seu benefício. A abordagem partidária busca resgatar um ator de vital importância no processo político, que é o partido. Com efeito, os partidos interferem e tem poderes para influir no jogo político dentro do plenário e também das comissões.

Em primeiro lugar, a abordagem partidária tece críticas ao mecanismo de auto-seleção para as comissões. Certamente, parlamentares procuram ser membros de comissões com que tenham afinidade eleitoral, mas quem controla a indicação são os líderes partidários. Se a auto-seleção fosse o único critério utilizado, então seria o caso de comissões superpovoadas e de comissões com poucos ou nenhum membro. Mas como há equilíbrio na divisão das comissões, os partidos desempenham um importante papel. Segundo a visão partidária, os parlamentares mais fiéis aos partidos seriam recompensados nas indicações para integrar as comissões (COX e MCCUBBINS, 1993).

Além de controlar a seleção dos membros que integrarão as comissões, os partidos e os líderes partidários teriam outros poderes que poderiam sujeitar as comissões aos seus interesses. Dentre os quais, podem-se citar: criação e extinção de comissões de acordo com os

interesses partidários; redefinição da jurisdição das comissões; influência na alocação de recursos e funcionários; escolha dos presidentes das comissões dentre experientes do partido; regulação da quantidade de membros e da proporcionalidade partidária (COX e MCCUBBINS, 1993). Além disso, os líderes partidários possuem poder de agenda no plenário, o que decerto aumenta sua capacidade de direcionar o processo legislativo de acordo com seus interesses.

A abordagem partidária ressalta a estrutura institucional que privilegia os líderes partidários e demonstra como os partidos têm poderes para controlar as comissões. Seja pelo recrutamento dos membros que integrarão os colegiados, pela escolha dos presidentes das comissões, ou ainda pelo poder de agenda dos líderes, o fato é que os partidos têm proeminência no processo decisório, especialmente dentro da comissão. (MUELLER, 2005).

Expostas as três principais correntes sobre as comissões, ressalta-se que não existe aquela que seria a abordagem correta. Cada perspectiva tem sua utilidade para explicar o funcionamento do sistema de comissões. Por se tratarem de modelos, simplificam alguns aspectos da realidade e exageram outros, com o objetivo de facilitar o conhecimento que se tem sobre as comissões. Se levadas ao extremo, essas correntes conduziram a conclusões absurdas e seriam explicações pobres e simplistas da realidade política (DEERING e SMITH, 1997).

Tampouco as três abordagens são excludentes. Ao contrário, elas podem conviver dentro do sistema de comissões ou mesmo de apenas uma comissão. De fato, podem existir comissões mais afeitas a cada um dos modelos, de acordo com a preferência dos parlamentares (MULLER, 2005).

O estudo seminal de Richard Fenno (1973) mostrou essa divisão do papel das comissões. O autor ressaltou que membros de comissões são antes de tudo parlamentares, o que significa que as comissões não são um fim em si mesmo, mas órgãos onde os parlamentares vão perseguir seus objetivos políticos gerais. Após uma série de entrevistas no congresso americano, Fenno elencou os três principais objetivos dos parlamentares dentro das comissões: reeleição, influência na Casa e aprovação de boas políticas públicas. Além disso, identificou que cada comissão serviria melhor a um desses propósitos. Por exemplo, na Comissão de Interior, o objetivo principal de seus membros seria a reeleição, o que se pode inferir que essa comissão seria melhor analisada sob uma ótica distributivista.

Além disso, cada uma das três abordagens pode ser melhor enxergada em momentos diferentes do processo legislativo dentro da comissão, como ressalta Zampieri (2013). Na definição da relatoria, prerrogativa do presidente da comissão, aplica-se melhor a visão distributivista, uma vez que muitas vezes o presidente escolhe determinado parlamentar para relatar a matéria pensando em ganhos e trocas futuras. Na formulação do parecer, o modelo informacional é melhor ferramenta, pois nessa etapa pairam incertezas e riscos sobre a aprovação da matéria e o relator busca se precaver desses riscos com o auxílio de especialistas internos e externos. Por fim, na deliberação do projeto pela comissão, o modelo partidário seria mais apropriado porquanto a influência do partido adquire importância maior, uma vez que muitas lideranças orientam o voto a respeito da matéria.

2.2. Aplicações ao caso brasileiro

Em que pesem as similaridades da realidade americana com a brasileira – presidencialista, federalista e bicameralista – certo é que as marcantes diferenças desses sistemas políticos exigem novas ferramentas de análise. As abordagens distributivista, informacional e partidária, tais como desenvolvidas para o congresso americano, são insuficientes para explicar a experiência brasileira.

Nesse sentido, dois fatores dominam a paisagem institucional brasileira e a tornam singular: os poderes constitucionais do Presidente da República e a centralização do Congresso nas mãos dos líderes partidários. A Constituição de 1988 delineou um Presidente com participação legislativa atuante, enquanto os regimentos internos de cada Casa cuidaram de conferir aos líderes partidários controle sobre o processo legislativo.

Os poderes constitucionais legislativos do Presidente podem ser de três tipos: *i*) proativo, que permite inovar o *status quo* (medidas provisórias); *ii*) reativo, que permite barrar a legislação, defendendo o *status quo* (veto); e *iii*) poder de agenda, que permite influir na agenda do Congresso (urgência e iniciativa exclusiva). No Brasil, a combinação de todos esses poderes dá ao Presidente incrível força legislativa, fazendo dele um agente político de essencial valor dentro do processo legislativo (PEREIRA e MUELLER, 2000).

Ademais, tem se desenvolvido e fortificado a tese segundo a qual o processo decisório dentro do Congresso seria altamente centralizado nas mãos dos líderes partidários. Essa corrente se contrapõe à visão de que as fragilidades do sistema eleitoral, com eleições proporcionais e possibilidade de coligações, partidos fracos e campanhas personalistas, se

reproduzissem dentro do Congresso, gerando parlamentares individualistas e paroquiais, e tornando virtualmente impossível a construção de um acordo coletivo durável.

Em que pese as discussões sobre a existência ou não da conexão eleitoral no interior do parlamento brasileiro (PEREIRA e MUELLER, 2003; CARVALHO, 2003), o fato é que o regimento interno dotou os líderes de poderes especiais, distribuindo desigualmente os recursos e direitos parlamentares, como a indicação de membros para as comissões, o poder de agenda na escolha das matérias a serem votadas pelo plenário, além de diversas ferramentas de intervenção no processo legislativo, como os destaques.

Um argumento que reforça a coordenação dos líderes com o Executivo é que as carreiras legislativas são desprestigiadas, havendo grande interesse por parte dos parlamentares em demonstrar fidelidade ao governo e barganhar indicações para cargos executivos (PEREIRA e MUELLER, 2000).

Atentos a esses elementos no desenho institucional brasileiro, vários autores produziram estudos sobre as comissões levando em conta as peculiaridades de nosso Congresso. A visão corrente é que as comissões teriam um papel diminuído no processo de decisões políticas justamente em virtude dos poderes dos líderes e das prerrogativas legislativas do Presidente de República (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996; DINIZ, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2004).

O poder negativo das comissões, especificamente o poder de *gatekeeping*, talvez a principal arma de barganha das comissões, é no Brasil enfraquecido pelos mecanismos dos pedidos de urgência. O Presidente da República pode solicitar urgência para projetos de sua autoria – a urgência constitucional –, e assim forçar a discussão em plenário, passando por cima das comissões. Outrossim, os líderes partidários também podem solicitar urgência para determinadas matérias – a urgência legislativa – e retirar os projetos da comissão e levá-los diretamente ao plenário. A comissão não tem ingerência plena sobre os projetos que lhes são despachados, não podendo barrar a tramitação dos projetos que não tenha interesse.

A comissão também não tem controle sobre os projetos aprovados, já que não pode limitar o emendamento em plenário e, em caso de decisão terminativa, o plenário poderá entrar com recurso e alterar totalmente a decisão da comissão. Além disso, a comissão não tem poder de agenda quanto aos projetos por ela aprovados, já que a inclusão em Ordem do Dia depende de juízo da Mesa e do Colégio de Líderes. Por fim, os líderes e a Mesa Diretora podem interferir nos trabalhos da comissão, seja pela indicação de membros, seja pela revisão de atos dos presidentes (DINIZ, 1999).

Pereira e Mueller (2000; 2004) partem desse aparente esvaziamento da importância das comissões para entender qual seria o papel desempenhado por elas no sistema decisório da Câmara. Tomando como premissas os poderes legislativos do Presidente da República, a centralização das decisões internas do Congresso nas mãos dos líderes partidários, e, ainda, o controle pelo Executivo de rendas e outros benefícios políticos (PEREIRA e MUELLER, 2004), os autores enunciam uma *Teoria da Preponderância do Executivo*. Tal abordagem teórica assinala que as comissões teriam um papel submisso aos interesses do Executivo e enfatiza, numa perspectiva informacional, que o principal papel das comissões seria o de reduzir incertezas quando suas preferências forem similares às do plenário.

Para Santos e Almeida (2005), de fato não existem incentivos para a especialização no parlamento brasileiro. Isso por quatro motivos básicos: *i*) os poderes regimentais dos líderes partidários muitas vezes se sobrepõem à atuação individual do parlamentar; *ii*) não existe o critério de senioridade para escolha dos presidentes das comissões, o que não cria incentivos para a especialização; *iii*) os postos no Executivo são mais valorizados, o que não cria incentivos para carreiras no parlamento; e *iv*) os próprios poderes do Executivo asfixiam a atuação do parlamento (SANTOS e ALMEIDA, 2005, pp. 697-698).

Segundo os autores, o Congresso lidaria com o problema de assimetria de informações com a escolha dos relatores. Formalmente, os relatores têm pouca importância, já que não tem poder de agenda ou veto. Mas politicamente, o relator é o agente informacional da comissão, incumbido de coletar informações sobre determinado projeto e atualizar as preferências dos membros. Obviamente, a delegação ao relator fica sujeita aos riscos da agência, como o empenho do relator e a qualidade da informação prestada, o que, na prática, não podem ser averiguados pelos membros da comissão.

Contudo, há três características do relator passíveis de observação que ajudam na identificação da qualidade da informação e da recomendação: *preferência do relator* (um relator com preferência extrema tem menor incentivo para coletar informações uma vez que sua crença sobre a matéria provavelmente não irá se alterar com a descoberta de novas informações); *expertise* (o conhecimento especializado sobre o tema diminui os custos da coleta de informações); e grau de instrução (quanto mais elevado, maior a facilidade para apreender e repassar informações novas). Dessa maneira, a comissão escolherá como relatores os parlamentares com preferências moderadas, especialistas no tema e com alto grau de instrução, e assim conseguirá vencer o problema informacional.

Por sua vez, o estudo de Müller destaca o controle dos partidos sobre as comissões, e assim filia-se à corrente partidária. Analisando os critérios de seleção, o autor conclui os

partidos selecionam os membros com maior *lealdade partidária* para as comissões. De acordo com os índices elaborados pelo autor, que consideram filiação e migração partidária, e participação em diretórios, a conclusão é que os líderes recrutam os políticos mais *leais* para as comissões, a fim de minimizar os “*riscos de perda de controle sobre sua bancada*” (MÜLLER, 2005, p. 382).

Seja qual for a moldura teórica utilizada para entender o papel das comissões no Brasil, existe um diagnóstico compartilhado. O desprestígio da atividade legislativa e a alta rotatividade dos membros das comissões criam desincentivos à especialização. Além disso, na relação de forças entre atores e órgãos do parlamento, como líderes partidários e o Presidente da República, as comissões dispõem de poucos instrumentos para preservar suas prerrogativas, assumindo, em geral, papel diminuído no processo legislativo.

2.3. Atores e instrumentos de poder

Tomando por base o estudo de Aguiar (2013), pode-se sistematizar as considerações feitas sobre as comissões no caso brasileiro e identificar os atores-chave nas comissões, bem como mapear os instrumentos de poder disponíveis. Com relação a esses últimos, três variáveis são fundamentais: o poder de agenda, que é a capacidade de incluir projetos em pauta e decidir sobre o momento de o fazer; o poder de veto, a necessidade de concordância de um ator para que uma decisão política seja tomada; e a capacidade de influenciar no resultado final, ou seja, os instrumentos disponíveis para intervir no processo de votação de uma determinada matéria (AGUIAR, 2013, pp. 141-142).

Diante dessas variáveis, quatro atores apresentam-se como figuras-chave no processo decisório no âmbito das comissões, a saber: o presidente da Câmara dos Deputados, os presidentes das comissões, os líderes partidários e os relatores. O Presidente da Câmara dos Deputados tem a prerrogativa regimental de receber um projeto e despachá-lo às comissões competentes. Isso revela um poder de agenda considerável do Presidente, pois ele definirá se um projeto terá ou não tramitação conclusiva, a quais comissões irá, e qual será a comissão de mérito. Tem ainda um poder de veto, uma vez que decide recursos contra questões de ordem apresentadas no âmbito das comissões, e também pode considerar como não escrita partes do parecer aprovado pela comissão, caso em desacordo com o regimento.

O presidente da comissão possui poder de agenda considerável, já que é responsável por pautar os projetos de determinada reunião. Além disso, seu poder de veto também é importante, já que ele simplesmente poder resolver nunca pautar projeto que seja contrário. Já

os líderes partidários distribuem os cargos de direção das comissões entre os diversos partidos, indicam os membros de suas bancadas que irão compor as comissões, e trabalham juntamente com o Presidente da Câmara e os presidentes das comissões na definição da pauta. Possuem diversas prerrogativas regimentais, como requerimento de adiamento de votação, destaque de bancada, verificação de votação.

Os relatores propõem em seus relatórios se o projeto deve ser aprovado, aprovado com emendas ou rejeitado. Obviamente, a seleção das emendas e do texto a ser aprovado indica tanto um poder de agenda quanto um poder de veto. No entanto, sua opinião deve estar de acordo com a maioria, do contrário seu relatório será vencido na comissão. É com relação à assimetria de informações que ele tem maior influência. Sendo um especialista no assunto, o relator poderá fazer um uso estratégico da informação de forma a convencer seus pares de sua opinião.

A interação de todos esses atores constitui a comissão como uma arena decisória específica, cujo processo legislativo é diferenciado do plenário. Apesar das abordagens teóricas desenvolvidas sobre o caso brasileiro enxergarem pouca importância política no papel das comissões, as generalizações não podem ser aplicadas indistintamente. Especialmente as comissões de medidas provisórias desafiam esse diagnóstico, afigurando-se como órgãos de notável relevo dentro do processo legislativo. Como ficará claro no Capítulo seguinte, esses colegiados dispõem de poderes não compartilhados pelas comissões permanentes, o que faz o rito de tramitação das medidas provisórias a partir de 2012 ainda mais específico.

3. AS MEDIDAS PROVISÓRIAS NAS COMISSÕES MISTAS

A junção de medidas provisórias e comissões a partir da decisão do STF na ADI 4.029 criou uma situação inédita no cenário político brasileiro. Desde 2012, as medidas provisórias devem passar por comissões mistas antes de serem apreciadas pelos plenários da Câmara e do Senado. Os capítulos anteriores mostraram a especificidade de ambos os elementos – medidas provisórias e comissões –, e também sua importância para a dinâmica política, de modo que a apreciação de medidas provisórias em comissões constitui um fenômeno digno de análise.

A conjugação da centralidade das medidas provisórias nas políticas do Executivo, dos temas muitas vezes controversos que ela veicula, da sua imediata vigência no mundo jurídico, do prazo certo de tramitação, e da obrigatoriedade de apreciação pelas comissões mistas, fez desses colegiados de deputados e senadores uma nova e importante arena de debates e conflitos entre governo, oposição e grupos de interesse.

Sendo as comissões órgãos fracionados do parlamento, segue-se que a discussão nessas arenas terá necessariamente natureza distinta da discussão no plenário das duas Casas. O menor número de agentes decisórios e a estruturação regimental específica são alguns dos fatores que contribuem para a distinção. A alteração do rito de análise das medidas provisórias, com a inclusão das comissões como etapa necessária à aprovação das matérias, produziu diversos efeitos políticos que serão analisados ao longo deste capítulo.

O corte temporal de análise será de março de 2012 – quando a decisão do STF começou a produzir efeitos – até o final de 2014. Esse período de quase três anos perpassa a 54ª Legislatura do Congresso Nacional e o primeiro governo de Dilma Rousseff. Nos quatro anos de governo, a Presidente da República editou 145 medidas provisórias. Dessas, 40 tramitaram sob a sistemática antiga, onde as comissões não se instalavam e as medidas provisórias seguiam diretamente para os plenários da Câmara e Senado. As 105 medidas provisórias restantes, da MP 562 até a MP 666, já tramitaram seguindo a determinação do STF.

Dois fatores devem ser levados em conta para que a análise seja acurada. Primeiramente, devem-se excluir as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário, porquanto, como já visto, essas medidas são encaminhadas à Comissão Mista de Orçamento – CMO, comissão permanente que tem características e regimentos próprios. Procedendo-se a essa exclusão, restam 83 medidas provisórias analisadas pelas comissões mistas no período 2012-2014.

Por fim, findo o ano de 2014, 6 medidas provisórias ainda não tinham sua tramitação encerrada, ficando sua análise a cargo da 55ª Legislatura, iniciada em 2015. Excluindo também essas medidas provisórias da análise, resta um total de 77 medidas provisórias que foram apreciadas pelas comissões mistas e tiveram sua tramitação encerrada. Como se vê, trata-se de um amplo universo de análise, que permite a extração de conclusões importantes.

3.1. Características das comissões de medidas provisórias

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, a Constituição Federal passou a dispor explicitamente, em seu § 9º, art. 62, sobre a necessidade de um exame da medida provisória por comissão mista de deputados e senadores. Posteriormente à aprovação da Emenda, foi a Resolução nº 1/2002-CN a norma que veio a reger referidas comissões mistas. Na discussão da norma, os parlamentares discutiram que formato teriam essas comissões, e venceu o modelo de comissões temporárias constituídas *ad hoc* para cada medida provisória editada. As medidas provisórias que abrem crédito extraordinário, porém, são analisadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, comissão mista permanente.

A Resolução estipula que as comissões serão formadas por 12 senadores e 12 deputados, e igual número de suplentes. Uma vaga é acrescida em cada Casa para os partidos que não consigam lugar pelo critério da proporcionalidade partidária. Os cargos de presidente e relator revisor serão ocupados por membros da mesma Casa, enquanto que os cargos de vice-presidente e relator serão ocupados por membros da Casa distinta dos primeiros. A cada nova comissão de medida provisória, proceder-se-á a um rodízio entre as Casas com relação aos cargos. A apresentação de emendas às medidas provisórias deverá ser feita nos seis dias que se seguirem à publicação da medida, perante a comissão mista designada.

Até a decisão do STF na ADI 4.029, as comissões tinham um prazo de 14 dias para se instalarem, elegerem a mesa e aprovarem o parecer. Era o que estava disposto no art. 5º, *caput*, e art. 6º, *caput* e §§ 1º e 2º da Resolução nº 1/2002-CN, todos declarados inconstitucionais pela Suprema Corte em 2012. Não é de se admirar que diante de prazo tão exíguo, nenhuma comissão conseguiu aprovar parecer no período pré-decisão do STF. Como visto no Capítulo 1, ao longo dos mais de dez anos em que vigorou essa sistemática (2001-2012), apenas se instalaram as comissões das medidas provisórias nºs 182, 207 e 232. Mesmo assim, nenhum desses colegiados conseguiu aprovar parecer antes do envio da medida provisória à Câmara.

A dinâmica legislativa consolidada era deixar a medida provisória aguardando os 14 dias na comissão e enviá-la, após esse prazo, ao plenário da Câmara, onde era designado um relator de plenário em substituição à comissão mista, que apresentava um parecer e permitia a apreciação da matéria. A medida provisória passava a maior parte de sua tramitação na Câmara, chegando ao Senado apenas no fim do prazo, onde o mesmo se dava com relação ao relator. A decisão do STF em 2012 alterou radicalmente essa *práxis* já estabelecida no parlamento. Por entender que a emissão de parecer prévio pelas comissões mistas é etapa obrigatória do processo legislativo constitucional, o STF extinguiu, na prática, com a estipulação de prazo para as comissões emitirem o parecer.

O Congresso Nacional viveu um período inicial de adaptação à nova prática. De uma hora para outra, teve de constituir e instalar comissões, devendo ainda garantir os quóruns das reuniões e cuidar para que o parecer à medida provisória fosse aprovado a tempo. A medida provisória nº 562 foi a primeira a tramitar sob a nova sistemática, e em apenas dois meses (abril e maio de 2012), outras 6 comissões já estavam em funcionamento. Até o final da legislatura, em 2014, 78 comissões de medidas provisórias foram instaladas, uma média de 26 ao ano, número nada desprezível ante a prática anterior.

Primeiramente, cabe traçar o delineamento formal dessas comissões, provenientes das regras constitucionais, regimentais, e na interpretação do STF na ADI 4029. Nesse sentido, as comissões mistas de medida provisória são: comissões mistas, compostas de deputados e senadores em igualdade numérica; presididas e relatadas alternadamente por deputados e senadores; constituídas de forma temporária, com um único propósito de apreciar apenas uma matéria; lidam com uma matéria que tem força de lei e tem, a princípio, limitado período de vigência; por fim, possuem a obrigação constitucional de aprovar parecer instrutivo das medidas provisórias, mas não tem prazo determinado para tanto.

Essas características são fundamentais, pois colocam em xeque algumas ideias que se têm sobre as comissões no Brasil. A ideia de que as comissões têm importância diminuta no processo legislativo e que são órgãos subordinados aos plenários não se aplica às comissões de medidas provisórias. Ora, como a manifestação desses colegiados é obrigatória, nenhum mecanismo regimental é capaz de tirar a matéria da comissão e levá-la diretamente ao plenário, como os requerimentos de urgência.

A atuação do Presidente da República e dos líderes partidários, embora continue forte no interior das comissões de medidas provisórias, não é capaz de eliminar a etapa da comissão no processo legislativo de apreciação de medidas provisórias. O papel da comissão, nesse

caso, não é de menor importância; pelo contrário, afigura-se como requisito indispensável para a aprovação das medidas provisórias.

As medidas provisórias, então, ficam “presas” nas comissões, só podendo de lá sair após a aprovação do respectivo parecer. A peculiaridade dessas comissões se torna ainda maior pelo fato de que elas não podem simplesmente “fechar as portas” da tramitação da matéria, porque a matéria que tem em mãos, as medidas provisórias, tem força de lei e já produzem efeitos no mundo jurídico. O resultado é que essas comissões são forçadas a deliberar em um prazo exíguo, produzindo um rearranjo da dinâmica política dentro do parlamento brasileiro.

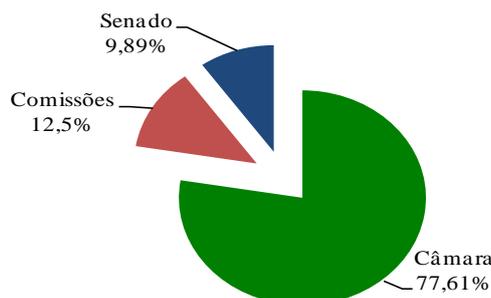
A obrigatoriedade de constituição das comissões mistas para avaliarem previamente as medidas provisórias e a moldura institucional específica desses colegiados provocaram consequências políticas diversas na dinâmica legislativa. A prevalência das comissões em detrimento dos plenários no processo decisório; a utilização efetiva de poderes e prerrogativas pelas comissões, os ganhos informacionais e o aumento dos custos de aprovação são alguns dos efeitos possíveis decorrentes da nova sistemática de tramitação das medidas provisórias.

3.2. Os poderes das comissões de medidas provisórias

3.2.1 Prevalência da tramitação nas comissões ao invés dos plenários

A sistemática antiga de tramitação das medidas provisórias contava apenas com dois lócus decisórios: o plenário da Câmara e o plenário do Senado, considerando-se que as comissões mistas não funcionavam. Por ter a prerrogativa de Casa iniciadora, a Câmara concentrava quase todo o tempo de tramitação das medidas provisórias. O Gráfico 1 abaixo mostra como se deu a distribuição proporcional do tempo de tramitação das medidas provisórias ao longo do ano de 2011 (incluindo as que abrem crédito extraordinário). Para não enviesar as médias, foram desconsideradas as medidas provisórias que perderam vigência.

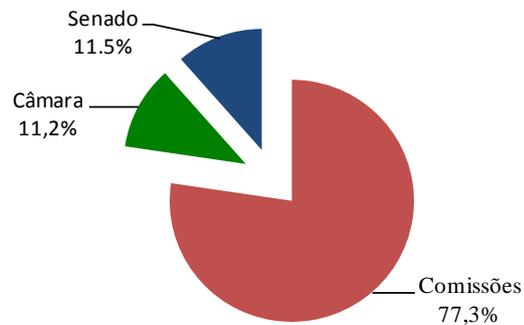
Gráfico 1
Distribuição do tempo de tramitação das medidas provisórias (em %) (2011)



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

O Gráfico 2 mostra a situação após o efetivo funcionamento das comissões mistas. No cálculo, foram desconsideradas as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário.

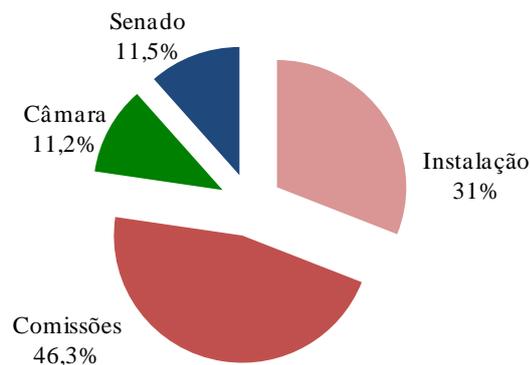
Gráfico 2
Distribuição do tempo de tramitação das medidas provisórias (em %) (03/2012 - 12/2014)



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

O tempo médio nas comissões foi obtido levando-se em consideração a data de publicação da medida provisória e a data de aprovação do parecer na comissão mista. Contudo, entre a designação dos membros que irão compor a comissão e a efetiva instalação do colegiado, transcorre um tempo às vezes elevado. Nesse interregno, a medida provisória fica numa situação singular, presa a uma comissão que ainda não se instalou. Se esse prazo for descontado, e considerado apenas o tempo efetivo que as comissões tiveram para analisar a medida provisória, temos então o Gráfico 3 abaixo.

Gráfico 3
Distribuição do tempo de tramitação das medidas provisórias descontado o tempo de instalação (em %) (03/2012 - 12/2014)



Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

Chama atenção a extensão do tempo para a instalação da comissão, que chega, na média, a 31% do tempo total de tramitação da medida provisória. O que explicaria esse padrão? Uma hipótese é que esse tempo é gasto para concretizar acordos de bastidores entre os líderes partidários e o governo, definindo, entre outras coisas, os cargos de direção da

comissão e as concessões que o governo se dispõe a fazer. Trata-se de um tempo de maturação política da medida provisória, evitando que as decisões sejam apressadas.

Em qualquer das duas situações, porém, fica evidente a importância que as comissões mistas adquiriram no processo político de apreciação das medidas provisórias. O controle do processo passou do plenário da Câmara às comissões, que, diante da falta de prazos regimentais, concentram a maior parte do tempo de tramitação das medidas provisórias.

3.2.2. *O poder de gatekeeping*

No capítulo anterior viu-se que as comissões podem exercer um poder negativo em relação ao plenário mediante a tática de fechar as portas para determinado projeto, evitando que ele siga para o plenário. É o *gatekeeping power*, o “poder de fechar as portas”, o qual permite à comissão fazer valer sua preferência de manutenção do *status quo* em detrimento do plenário, que deseja mudanças através da aprovação do projeto.

A academia é unânime em reconhecer que esse poder é bastante diminuído no Brasil, onde existe nas duas Casas do parlamento a possibilidade de apresentação de requerimentos de urgência para retirar as matérias das comissões e levá-las diretamente ao plenário. Isso não ocorre nas comissões mistas de medidas provisórias.

Uma vez que essas comissões são etapas obrigatórias do processo de conversão em lei de uma medida provisória, não existe mecanismo hábil a levar a medida a plenário antes da manifestação dos colegiados. O poder de *gatekeeping*, portanto, pode ser plenamente exercido por essas comissões. E são vários os atores da comissão que podem fazer uso desse poder: o presidente da comissão, que não agenda as reuniões; o relator, que procrastina a apresentação de seu relatório; ou ainda os membros, que não dão quórum às reuniões ou então impedem a aprovação do relatório com recursos regimentais.

Há um fator, no entanto, que limita o exercício desse poder pela comissão. É a natureza ambivalente da medida provisória, funcionando tanto como projeto a tramitar no Congresso quanto como lei vigendo no mundo jurídico. Essa característica altera a estrutura das escolhas disponíveis para os membros das comissões. A decisão de fechar ou não as portas para a tramitação da medida provisória não consiste numa escolha entre a manutenção do *status quo* e sua alteração a partir da aprovação do projeto, mas sim entre o *status quo* já alterado pela medida provisória e uma situação onde a matéria é rejeitada após já ter produzido efeitos por algum tempo. Em suma, a consequência de segurar a medida provisória e exercer o “poder de fechar as portas” será a perda de vigência de uma norma que já produziu efeitos jurídicos, o que nem sempre é desejável pela maioria.

No período analisado, 10 medidas provisórias perderam o prazo de vigência nas respectivas comissões. Pode-se dizer que o decurso de prazo das medidas provisórias n°s 643, 644, 645, 646 e 649 se deu em virtude do esvaziamento do Congresso Nacional no período eleitoral em 2014, o chamado “recesso branco”, o que impossibilitou que as reuniões dessas comissões alcançassem o quórum necessário para a aprovação do parecer. Quanto às outras 5 medidas provisórias, de n°s 592, 599, 612, 629 e 653, essas perderam a vigência nas comissões respectivas pelo exercício do veto dos atores acima citados.

Trata-se de um número relativamente baixo, pouco mais de 5%, o que pode ser explicado por três fatores: o elevado risco jurídico de barrar a tramitação de uma medida provisória, norma que já produz efeitos legais; o desgaste político para os membros da comissão, que são responsabilizados pela perda de vigência da medida provisória perante os beneficiários da medida; e o controle que o Executivo exerce no processo político, através dos líderes partidários de sua base de apoio, esforçando-se para que a medida seja aprovada na comissão. De todo modo, o poder de *gatekeeping* é um recurso disponível para as comissões de medidas provisórias em virtude de seu regramento específico.

3.2.3. O poder de limitar o emendamento do plenário

Uma etapa fundamental do processo legislativo é o emendamento. Nas Casas legislativas brasileiras, há casos em que o processo de emendamento se encerra nas comissões, de modo que o plenário não tem mais como apresentar emendas. No entanto, como falta poder de agenda às comissões, o projeto por elas emendado e aprovado não será necessariamente debatido em plenário. Assim, nada impede que o plenário “engavete” um projeto apresentado por uma comissão, projeto esse que o plenário não tenha mais capacidade de emendar, e apresente um novo no lugar, de acordo com suas preferências.

Nas comissões de medidas provisórias, surge a possibilidade de limitar o emendamento do plenário e ainda garantir que a medida seja pautada nos plenários. Por força do art. 4º da Resolução n° 1/2002-CN, o prazo para a apresentação de emendas é único, ocorrendo nos seis dias que se seguem à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. Após esse prazo, apenas o relator, no âmbito das comissões, pode inovar, e acrescentar outros dispositivos que julgar pertinentes.⁹ Quando as medidas provisórias chegam aos

⁹ Essa interpretação regimental foi formalizada pelo Presidente da Câmara dos Deputados em pronunciamento feito no dia 19 de junho de 2012, ocasião em que se consolidou o entendimento de que, em plenário, “as possibilidades de alteração do texto cingem-se, assim, à aprovação de destaques e de emendas aglutinativas” (Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXVII – N° 101, 20 de junho de 2012, pp. 22394-22396).

plenários, não é possível mais a apresentação de emendas, podendo-se apenas apresentar destaques para votação em separado das emendas já apresentadas perante a comissão mista.

O prazo único para emendamento é aberto para todos os parlamentares, não apenas para os membros da comissão. Mas esse emendamento único ocorre em fase ainda bastante prematura do processo de tramitação das medidas provisórias, quando os efeitos da medida provisória ainda não se fizeram sentir politicamente. Como lembram Amorim Neto e Tafner (2002), o Congresso vale-se de mecanismos de *alarmes de incêndio* para monitorar os efeitos práticos de uma medida provisória, ouvindo as partes envolvidas pela norma. Esse monitoramento requer tempo para que as medidas provisórias repercutam na sociedade e as demandas cheguem ao Congresso. O emendamento único nos seis dias iniciais de vigência da medida provisória não consegue captar todos esses efeitos, e, portanto, é um emendamento falho e insuficiente. Apenas quando transcorre um tempo razoável de vigência da medida provisória é que os parlamentares têm condições de apresentar as emendas mais adequadas ao texto da norma.

Porque concentra a maior parte do tempo de tramitação da medida provisória, a comissão tem condições de fazer esse monitoramento dos efeitos da medida e assim aperfeiçoar o texto. Isso se dá através da figura do relator, pois os membros da comissão ficam submetidos à mesma limitação dos demais parlamentares, ou seja, só podem apresentar emendas nos seis primeiros dias de vigência da medida provisória. O relator, entretanto, tem a prerrogativa de apresentar novas emendas durante a apreciação da medida provisória na comissão, sendo o único ator a poder inovar após o prazo de emendamento único.

O trabalho da comissão, assim, não se resume à aprovação de um parecer instrutivo da medida provisória, mas consiste em apresentar aos plenários um texto que capte as demandas da sociedade após a medida provisória já ter surtido efeito durante algum tempo. Apesar de não poderem apresentar emendas novas, os membros da comissão exercem pressão política no relator para que ele acate suas reivindicações e coloque no relatório as propostas sugeridas.

Dessa forma, a comissão possui prevalência em relação aos plenários no que se refere ao processo de emendamento. Como não haverá outra oportunidade de alterar o texto da medida provisória com emendas novas, o parecer da comissão, o qual contém o texto alterado com as emendas do relator, alcança importância ímpar no processo de aprovação da medida provisória. Essa é uma das razões pelas quais a maior parte do tempo de tramitação da medida provisória é gasta na comissão, tentando-se criar um texto de consenso com os membros e os líderes partidários, o que demonstra mais um poder desses colegiados.

3.2.4. Poder de barganha e a vantagem estratégica das comissões

Não dispondo de prazo determinado para aprovar o parecer, as comissões podem “escolher” o momento oportuno de enviar a medida provisória aos plenários. Evidentemente, esse envio depende da composição de acordos políticos entre os partidos que permita a aprovação do parecer pela maioria dos membros das comissões. Mesmo assim, essa vantagem estratégica que faz a comissão deter a medida provisória pela maior parte de seu tempo de tramitação pode conferir-lhe elevado poder de barganha.

Suponha o seguinte caso (e não é difícil deparar-se com ele na prática): a base do governo, que é majoritária nos plenários, é a favor da medida provisória da maneira como ela foi editada pelo Presidente da República, mas a comissão altera o texto original da medida e aprova um parecer com várias emendas distributivistas. Para aumentar a probabilidade de que seu texto seja aprovado pelos plenários, a comissão ‘segura’ ao máximo a medida provisória, enviando-a apenas no final do prazo de vigência da medida, de 120 dias. Diante do escasso tempo para apreciação, o plenário da Câmara não consegue avaliar quais emendas deverão ser mantidas e quais retiradas, ou, mesmo se fizer essa avaliação, não tem tempo hábil para costurar acordos com todos os partidos nesse sentido. Assim, é forçado a aprovar a medida provisória da forma como veio da comissão, ou com poucas alterações possíveis. Já no plenário do Senado, a medida provisória chega no limite do prazo de vigência, e essa Casa não tem alternativa senão aprovar o texto tal qual veio da Câmara, porquanto se houver qualquer alteração, a medida ainda teria de ser apreciada pela Câmara, e não haveria tempo para tanto.

Esse exemplo revela o poder de barganha que as comissões possuem pelo simples fato de controlarem o elemento temporal no processo de apreciação das medidas provisórias. A tática de “segurar” a medida provisória e “esticar a corda” de negociação com o plenário dá a comissão vantagem na imposição de seu texto. Essa estratégia foi usada diversas vezes pelas comissões. A medida provisória nº 595/2012, a chamada “MP dos Portos”, é reveladora desse mecanismo. A medida alterou profundamente o marco jurídico do sistema portuário brasileiro, e sua aprovação era vital para o planejamento político do governo Dilma.

A MP 595 foi editada pela Presidente em dezembro de 2012, e o último dia do prazo de vigência era no dia 16 de maio de 2013. Após realizar 11 reuniões, a comissão aprovou o parecer apenas no dia 24 de abril, retendo a medida provisória durante 75% do seu tempo total de 120 dias. Os plenários da Câmara e do Senado teriam menos de um mês para analisar um texto alterado pela comissão, de 76 artigos, tratando de um assunto extremamente complexo e crucial para o país. O resultado foi similar ao exemplo dado acima.

Para vencer os obstáculos à aprovação da medida, a Câmara reuniu-se por 40 horas seguidas, aprovando a medida no último dia do prazo, em 16 de maio de 2013. A emblemática sessão de votação da “MP dos Portos” entrou para a história da Câmara dos Deputados como a mais longa dos últimos 40 anos de história.¹⁰ Ao chegar ao Senado, os senadores tinham apenas duas opções: aprovar a medida da forma como veio da Câmara ou rejeitá-la por completo, uma vez que a possibilidade de alteração do texto tornara-se inócua diante da limitação temporal. Debaixo de pesadas críticas da oposição, o Senado aprovou a MP 595 também no dia 16 de maio de 2013, o último dia do prazo de vigência.

A votação dessa matéria gerou grandes desgastes políticos na coordenação Executivo-Legislativo, mas foi sua repercussão interna que levou a mudanças de procedimento no parlamento. Diante da escassez de tempo para apreciar a medida provisória, os plenários da Câmara e Senado viram-se reféns da comissão mista que analisou a medida. A obrigação de apreciação prévia das medidas provisórias pelas comissões mistas e a inexistência de um prazo regimental para tanto de fato colocava os plenários em situação delicada, sempre correndo contra o tempo para apreciar as medidas provisórias.

Diante dessa fragilidade, o primeiro a se manifestar foi o Senado. Na mesma sessão em que aprovou a MP 595, ou seja, em 16 de maio de 2013, o Presidente da Casa, Senador Renan Calheiros, firmou o compromisso, dali em diante, de não mais receber medidas provisórias com menos de 7 dias para o fim do prazo de vigência.¹¹ Logo mais, a Câmara igualmente se manifestou a respeito, também no intuito de garantir um prazo mínimo para a apreciação da medida provisória no plenário. Na sessão do dia 9 de setembro de 2013, o Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves, comunicou ao plenário entendimento costurado com o Colégio de Líderes de que não receberia medida provisória da comissão com prazo inferior a 15 dias úteis do encerramento da vigência.¹²

As decisões dos Presidentes da Câmara e do Senado expõem uma tentativa de reação à concentração de poderes nas comissões mistas. Dessa forma, a ausência de prazo regimental para a apreciação dos respectivos pareceres nas comissões mistas foi suprida pelos prazos estabelecidos internamente por cada Casa, por decisão de seus Presidentes. Em tudo isso, no entanto, fica mais e mais evidente o poder de barganha que as comissões de medidas provisórias alcançaram pelo controle do prazo de tramitação dessas medidas.

¹⁰ Conforme noticiado pela Agência Câmara: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/442622-SESSAO-DE-VOTACAO-DA-MP-DOS-PORTOS-FOI-A-MAIS-LONGA-DOS-ULTIMOS-40-ANOS,-DIZ-ALVES.html>>

¹¹ Diário do Senado Federal, Ano LXVIII – Nº 071, 17 de maio de 2013, p. 26802.

¹² Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXVIII – Nº 156, 10 de setembro de 2013, pp. 39405-39406.

3.3. Especialização das discussões e ganhos de informação

A necessidade de ser apreciada previamente por uma comissão fez com que as medidas provisórias fossem mais debatidas, proporcionando ganhos informacionais aos plenários. Essa constatação é inquestionável diante das inúmeras reuniões realizadas pelas comissões, da realização de várias audiências públicas, da discussão da medida provisória por um tempo considerável dentro do parlamento, em três arenas distintas, além do trabalho mais transparente dos relatores.

Na sistemática anterior, onde as comissões não se reuniam e a apreciação da medida provisória se dava diretamente nos plenários, o processo de discussão era conduzido quase unilateralmente pelo relator de plenário. Apesar de trancar a pauta a partir do 46º dia de vigência, a medida provisória só tinha sua discussão iniciada quando o relator apresentava seu texto. Até esse momento, os demais parlamentares ficavam em inércia, apenas assistindo as negociações do relator com os ministérios, pouco podendo fazer para influir no processo decisório. A discussão em plenário, por ser etapa avançada e acelerada, não conseguia munir os parlamentares de informações adequadas às votações. O déficit informacional na análise das medidas provisórias era suprido apenas parcialmente, mediante os mecanismos de *alarme de incêndio* e pelo trabalho das assessorias técnicas.

Esse quadro sofreu uma drástica reversão com a constituição das comissões de medidas provisórias. As arenas decisórias menores facilitaram o trabalho de coleta de informações sobre as medidas provisórias, através, por exemplo, das audiências públicas com especialistas no assunto. Desde 2012, foram realizadas 56 audiências públicas pelas comissões de medidas provisórias, número nada desprezível ante a prática anterior.

A audiência democrática e transparente dos setores afetados por uma medida provisória tem o condão de propiciar novas informações aos atores envolvidos no processo decisório. Embora a comprovação de que o relator e a comissão efetivamente se valeram das informações trazidas pelos convidados nas audiências públicas seja difícil, o fato é que as audiências públicas formalizam atores e argumentos envolvidos no processo de discussão das medidas provisórias. Assim, não obstante a utilização das informações pelo relator possa ter sido mínima, a publicização dos vários pontos de vista constitui, por si, um ganho informacional ao parlamento como um todo, já que argumentos antes levados apenas ao gabinete do relator agora se tornaram públicos, podendo ser consultados inclusive na apreciação em plenário.

Além das diversas audiências públicas realizadas, o ganho informacional foi obtido mediante o debate mais aprofundado das medidas provisórias dentro das comissões, que contou com a participação ativa dos membros. O próprio trabalho dos relatores contribuiu para minimizar as assimetrias de informações entre o texto das medidas provisórias e seus efeitos práticos. Diferentemente dos relatores de plenário, os relatores das comissões têm seus trabalhos monitorados de perto pelos outros parlamentares. Como a comissão constitui uma arena decisória bem menor que o plenário, seus membros têm condições maiores de avaliar e contestar o trabalho do relator.

Naturalmente, esse controle político faz com que os relatores executem um trabalho minucioso na confecção de seus relatórios, porquanto terão de convencer seus pares na aprovação do texto na comissão e ainda nos dois plenários. A discussão nas comissões gera uma exposição política que exige explicações acerca das escolhas feitas no relatório. Os ganhos informacionais com a transferência do processo decisório para as comissões e a atuação dos relatores, portanto, superam eventuais manipulações de informações.

Outro aspecto do ganho informacional obtido com a inclusão das comissões no processo das medidas provisórias diz respeito ao reforço do bicameralismo. Na sistemática anterior, a Câmara dos Deputados era a grande beneficiada na distribuição temporal da medida. Por deter as prerrogativas de Casa iniciadora e pelo não funcionamento das comissões, a Câmara detinha a medida provisória por quase todo o seu tempo de vigência, afastando dos senadores a possibilidade de debater as matérias mais a fundo.

Com a inclusão das comissões, abriu-se a possibilidade para os senadores tomarem parte nas discussões e negociações do texto da medida provisória. Esse fato reequilibrou a balança do bicameralismo, uma vez que permitiu aos senadores o debate das medidas provisórias ainda na fase das comissões, e conferiu aos plenários da Câmara e Senado igualdade temporal na análise das matérias.

3.4. Aumento dos custos de aprovação

Sendo um instrumento indispensável à governabilidade, a medida provisória tem sido utilizada por todos os governos pós-1988 para levar adiante diversos programas e reformas. A entrada imediata em vigor dessa espécie jurídica dá ao Presidente da República uma vantagem na estipulação do texto, forçando o Congresso a cooperar. Além disso, o trancamento de pauta reforça o poder de agenda à disposição do Presidente, fazendo da medida provisória uma ferramenta quase indispensável no pacto político pós-1988.

O custo de aprovação da medida provisória para o Executivo, assim, tem impacto direto no sucesso do programa do governo, bem assim na relação Executivo-Legislativo. Quanto maior forem os custos, ou seja, quanto maior dificuldade houver para o governo aprovar uma medida provisória no Congresso, mais difícil será a implementação da agenda política do Executivo. Atuar pelo processo legislativo ordinário tira do Presidente as vantagens estratégicas conferidas pelas medidas provisórias.

São vários os elementos que podem ser computados na avaliação dos custos de aprovação para o governo, como o número de instâncias decisórias necessárias, os pontos de veto, a institucionalização do processo decisório, o tamanho e a coesão da coalizão governamental, a popularidade do Presidente, e ainda o mérito da medida provisória.

Uma vez que o objetivo do presente trabalho é avaliar os impactos decorrentes da mudança do rito de tramitação das medidas provisórias, com a inclusão das comissões mistas, pergunta-se de que maneira essa mudança repercutiu nos custos de aprovação das medidas. Embora relevantes, podem ser retirados do cálculo dos custos os elementos circunstanciais e dependentes do momento político, como a popularidade do Presidente, restando no cômputo dos custos de aprovação fatores institucionais. Dessa forma, a análise dos custos de aprovação resta focada em três elementos: o número de arenas decisórias; o número dos pontos de veto e a institucionalização do processo decisório.

Em primeiro lugar, é evidente que o número de arenas decisórias aumentou com a inclusão das comissões mistas após 2012, elevando, com isso, a dificuldade para o governo aprovar as medidas provisórias. Devido ao modelo regimental de comissões constituídas *ad hoc* para cada medida provisória, o custo se tornou especialmente mais elevado. Não se trata de mais uma arena decisória no processo, mas de várias outras arenas, tantas quanto forem o número de medidas provisórias editadas pelo Presidente.

A criação de múltiplas arenas decisórias lança o Executivo em diversos fronts da atividade política. Para que as comissões de medidas provisórias possam se instalar e aprovar os respectivos pareceres, é necessário um grande esforço de mobilização da base parlamentar para garantir quórum nas reuniões.

Ora, a dinâmica acelerada de deputados e senadores, dividida entre compromissos partidários, relatoria de matérias, reuniões de comissões permanentes e temporárias, sessões plenárias e questões dos distritos eleitorais, faz do tempo do parlamentar um ativo precioso na atividade política. O comparecimento a mais uma reunião de comissão, assim, não é questão trivial. O fato de serem comissões mistas agrava ainda mais a questão, pois a agenda de

atividades distinta entre Câmara e Senado deve ser conciliada para se encontrar data e horários adequados à participação de deputados e senadores.

Esse custo de mobilizar a base parlamentar para fazer avançar a medida provisória na etapa das comissões, antes inexistente, decerto faz aumentar o custo de aprovação dessas medidas para o governo. Não é demais lembrar que a dispersão do rito de tramitação após a decisão do STF aumenta ainda mais a dificuldade dessa mobilização. É bastante comum que reuniões das comissões de medidas provisórias não se realizem por falta de quórum. Também é comum que comissões de medidas provisórias distintas se reúnam no mesmo dia e horário.

A título de exemplo, no dia 13 de maio de 2014, uma terça-feira, quatro comissões de medidas provisórias se reuniram: a da MP 634 às 10h; a da MP 633 às 14h30; e as comissões das MPs 635 e 640, ambas às 15h. Entre titulares e suplentes, 13 parlamentares faziam parte de pelo menos três comissões, sendo que 10 parlamentares eram membros de todas as comissões que se reuniram naquela data, o que evidencia a dispersão da atividade parlamentar causada pela constituição das comissões de medidas provisórias.

A inclusão de uma nova etapa no rito das medidas provisórias envolve um empenho hercúleo do governo para garantir o quórum às reuniões, o que pode acabar por desgastar a relação entre o Executivo e sua base de apoio e conferir aos parlamentares poder de barganha com relação a benefícios políticos controlados pelo governo.

A dificuldade de mobilização da base não é o único efeito decorrente do aumento do número de arenas decisórias. Aumentam-se, também, os custos de monitoramento e controle político dessas instâncias. Com diversas comissões de medida provisória em funcionamento ao mesmo tempo, torna-se mais difícil o monitoramento desses colegiados seja pela assessoria técnica, seja pelos parlamentares da liderança do governo. Mais uma vez, a dispersão do processo decisório em diversas comissões fraciona a força do governo na aprovação das medidas provisórias.

O segundo elemento que compõe o custo de aprovação é o número de pontos de veto. Na sistemática anterior, três atores tinham poder suficiente para poder barrar a tramitação das medidas provisórias: o presidente da Casa legislativa, que escolhia o relator de plenário e podia escolher o momento de colocar uma medida provisória em apreciação no plenário; o relator, que definia o momento de apresentação do seu parecer e podia acatar emendas inviáveis do ponto de vista do governo; e ainda os líderes partidários, que, com diversos recursos regimentais, podiam obstruir as votações em plenário. No novo rito de tramitação das medidas provisórias, esses mesmos pontos de veto ainda permanecem nos plenários da Câmara e Senado, mas outros foram acrescentados.

A preponderância das comissões em todo o processo decisório constitui esses órgãos como importantes atores que podem utilizar a prerrogativa do veto. Como já visto, o poder de *gatekeeping* pode de fato ser utilizado por esses colegiados, impedindo que a medida provisória chegue aos plênários e, assim, perca a validade.

No entanto, é no interior das comissões que se vê uma multiplicação dos pontos de veto. O presidente e o relator de cada colegiado podem criar dificuldade para a aprovação do parecer, e a atuação dos líderes pode tornar virtualmente impossível a aprovação de qualquer medida provisória. Por se tratarem de comissões mistas, são reconhecidas as prerrogativas regimentais das lideranças partidárias na Câmara, no Senado e ainda no Congresso. Isso significa que existem mais líderes partidários do que membros nas comissões. E cada líder pode, em tese, apresentar todo um arsenal de recursos regimentais para obstruir a votação das medidas provisórias nas comissões, ainda que não sejam membros dos colegiados.

O pedido de verificação de votação, por exemplo, é um recurso regimental utilizado para que votações realizadas pelo processo simbólico sejam repetidas pelo processo nominal, onde se requer o voto de cada parlamentar presente. Tal recurso é frequentemente utilizado pela oposição para que as votações sejam interrompidas pela falta de quórum que porventura se constata quando da chamada nominal dos parlamentares. Nas comissões, dados o número reduzido de membros e a já comentada dificuldade para se alcançar o quórum nas reuniões, o pedido de verificação de votação pode, na maioria das vezes, simplesmente barrar a tramitação de uma medida provisória.

A multiplicação dos pontos de veto e a existência de várias comissões de medidas provisórias pode ainda dar margem para o expediente da *obstrução cruzada*: ao invés de obstruir a comissão de determinada medida provisória que se é contrária, os líderes partidários praticam a obstrução em outras comissões, aumentando seu poder de barganha e sua margem de negociação. Ora, como os instrumentos regimentais estão disponíveis e não envolvem quase nenhum custo (para o pedido de verificação de votação, basta que algum líder ou vice-líder partidário compareça à reunião e faça uma solicitação verbal ao presidente após a proclamação do resultado da votação simbólica), segue-se que a obstrução pode ser exercida em todas as comissões de medidas provisórias, ainda que o objetivo do líder partidário seja com relação a apenas uma medida provisória específica.¹³

¹³ Foi o caso, por exemplo, da comissão da MP nº 617. Na 1ª Reunião, em 13 de agosto de 2013, o deputado Mendonça Filho declarou a obstrução de seu partido – o Democratas – em todas as outras comissões de medidas provisórias para forçar a aprovação de um projeto de sua autoria com teor idêntico ao da MP 617.

O aumento dos pontos de veto também pode ser visualizado na atuação mais participativa dos parlamentares no âmbito das comissões. Na sistemática anterior, em que a medida provisória ficava a maior parte do tempo na Câmara, mas nas mãos do relator de plenário, a assimetria de informações concentrava o processo decisório em poucos atores. Com o novo rito, há um debate muito mais aprofundado da medida provisória, inclusive com a realização de audiências públicas, o que permite que novos atores tomem parte no processo decisório.

Quando a medida provisória chega aos plenários, já tendo sido exaustivamente debatida e conhecida por vários parlamentares nas comissões mistas, há decerto maior conhecimento sobre a matéria. A informação sobre os efeitos da medida provisória, que antes era coletada apenas pelas lideranças partidárias através de suas assessorias técnicas, e parcialmente através dos mecanismos de *alarmes de incêndio*, agora é compartilhada entre diversos membros do parlamento. A diminuição da assimetria de informações dá aos parlamentares maior autonomia na votação da medida provisória, tornando mais difícil o controle dos líderes sobre sua bancada em relação a todos os pontos do texto a ser votado.

Todos esses fatores revelam o aumento dos pontos de veto no processo de tramitação das medidas provisórias. Para se ter uma ideia, em novembro de 2014 existiam 26 líderes partidários entre Senado e Câmara que poderiam exercer essas prerrogativas em quaisquer comissões de medidas provisórias. A existência desses pontos significa que para aprovar uma medida provisória, o governo deve se empenhar muito mais, devendo negociar com todos os atores que detém algum poder de veto para viabilizar a aprovação da medida provisória.

O terceiro e último elemento considerado no cômputo dos custos de aprovação é a institucionalização do processo decisório. Instituições são regras formais e informais que limitam o comportamento dos agentes (OSTROM, 2007). O principal objetivo de uma instituição é dar estabilidade a uma arena pela previsibilidade que ela confere em relação ao comportamento das outras pessoas, tornando a interação entre elas organizada e permitindo a formação de acordos coletivos duráveis.

Em ambientes pouco institucionalizados, ou seja, sem a presença de regras claras, sejam elas formais ou não, há maior dificuldade no processo de tomada de decisões. Regras claras de deliberação são requisitos para o bom funcionamento de um sistema de decisões (DINIZ, 1999). A grande dificuldade que se observa nas comissões de medidas provisórias enquanto arenas decisórias é a falta de um regramento normativo adequado.

Desde questões mais básicas do processo legislativo, como a possibilidade de realização de audiências públicas, até as mais complexas, como a possibilidade de

apresentação de destaques para votação em separado de dispositivos do parecer, não se encontram devidamente reguladas pela Resolução nº 1/2002-CN. Processo de instalação das comissões, escolha das presidências e relatorias, rodízio entre os partidos, prerrogativa dos líderes, pedido de vista, requerimentos de destaques ao parecer, complementação de voto e suspensão das reuniões são alguns dos elementos inerentes ao processo legislativo que não se encontram disciplinados claramente.

A Resolução nº 1/2002-CN limita-se a fixar os delineamentos da comissão, sem oferecer detalhes sobre o processo de apreciação das medidas provisórias nesse órgão. O Regimento Comum do Congresso Nacional é igualmente omissivo em vários pontos das discussões nas comissões. Em caso de omissão, o próprio Regimento Comum prevê que se use como subsidiário o Regimento Interno do Senado Federal, e, se esse ainda for omissivo, que se utilize o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Como se percebe, quatro diplomas normativos podem ser utilizados para regulamentar as discussões nas comissões de medidas provisórias, o que, obviamente, contribui para a falta de clareza nas regras a estruturar o processo decisório.

O problema da lacuna normativa é ainda agravado pela descontinuidade entre as diversas comissões. Como para cada medida provisória é constituída uma comissão distinta, com membros, relator e presidente diferentes, o processo de uniformização das normas se torna ainda mais difícil. A interpretação regimental utilizada por uma comissão não necessariamente é utilizada por outra; enquanto um presidente utiliza o Regimento do Senado, outro pode fazer uso do Regimento da Câmara para regular a mesma questão. A descontinuidade das comissões e a lacuna normativa, então, são elementos que tornam o processo de estruturação das normas ainda mais complexo.

Naturalmente, com a maturação do funcionamento das comissões de medidas provisórias no período 2012-2014, foi se observando a criação de um arcabouço normativo informal, que passou a orientar os diversos colegiados. Após um longo processo de interpretações e reinterpretações regimentais, questões de ordem e acordos de lideranças, criou-se uma jurisprudência mínima capaz de conferir estabilidade ao processo decisório nas comissões. Ainda assim, trata-se de uma jurisprudência formada em sua maioria por regras informais, que levaram tempo para serem consolidadas e ainda demandam o controle do governo para seu efetivo cumprimento.

A baixa institucionalização das comissões de medidas provisórias, decorrente da lacuna normativa e da descontinuidade das comissões, também contribuiu para aumentar os custos de aprovação dessas matérias para o Executivo. Junto com o aumento do número de

instâncias decisórias e a multiplicação dos pontos de veto, a conclusão evidente é que a inclusão das comissões no rito de aprovação das medidas provisórias aumentou consideravelmente os custos de aprovação dessas matérias para o governo.

Até que ponto esse aumento dos custos inviabilizou a utilização das medidas provisórias e alterou a relação do Executivo com o Congresso? A edição elevada de medidas provisórias mesmo após a decisão do STF em 2012 e o alto índice de aprovação sugerem que o aumento dos custos não inibiu o uso desse instrumento pelo Executivo. A Tabela 1 mostra um comparativo antes e depois da decisão do STF, revelando não haver diferença considerável no comportamento do Executivo quanto à edição de medidas provisórias.

Tabela 1
Resultado de tramitação das medidas provisórias

	Antes da decisão do STF (01/2011-02/2012)	Após a decisão do STF (03/2012-12/2014)
Aprovadas	28	56
Perda de eficácia	5	21
Revogadas	1	0
Total	34	77

Fonte: Presidência da República

Do início do seu mandato até a decisão do STF em março de 2012, a Presidente editou 34 medidas provisórias, sem incluir as que abrem crédito extraordinário. A média de edição por mês corresponde a 2,42. Isto é, a cada mês a Presidente editou em média 2,42 medidas provisórias. Após a decisão do STF e até o final de 2014, foram editadas 77 medidas provisórias. A média de edição por mês nesse período ficou em 2,26. Quase não se observa diferença entre os dois períodos, indicando que o Executivo não mudou seu comportamento mesmo após a inclusão das comissões no rito de aprovação das medidas provisórias. A Presidente continuou a fazer uso desse instrumento legislativo a despeito da maior dificuldade de aprovação das medidas provisórias.

Não se observando nenhuma diferença notável no comportamento político da Presidente quanto à edição de medidas provisórias após a decisão do STF, cabe perguntar se houve mudança no comportamento do Congresso. Antes da decisão do STF, a taxa de aprovação das medidas provisórias era de pouco mais de 80%. Já após a decisão, a taxa caiu para 72%.

Embora se observe um decréscimo na taxa de aprovação entre os dois períodos, trata-se de uma diferença pequena, pouco conclusiva. Além disso, como já comentado no item 3.2.2, o esvaziamento do Congresso Nacional no período eleitoral de 2014 levou à perda de validade de 5 medidas provisórias, o que certamente contribuiu para a diminuição da taxa de aprovação. Assim, conclui-se que o Congresso também não alterou seu comportamento com relação às medidas provisórias após a constituição das comissões, continuando a aprovar a maior parte delas, numa taxa de aprovação próxima a 80% nos dois períodos.

Diante desses dados, como argumentar então que o aumento dos custos de aprovação das medidas provisórias após 2012 interferiu na relação Executivo-Legislativo? Se aparentemente o governo não mudou seu padrão na edição de medidas provisórias nem o Congresso alterou seu comportamento quanto à aprovação dessas medidas, o que justificaria essa afirmação? A análise do número de dispositivos vetados das medidas provisórias aprovadas revela o contraste entre a antiga e a nova sistemática de aprovação das medidas provisórias.

Como falado anteriormente, a natureza especial das medidas provisórias torna a sua rejeição extremamente custosa do ponto de vista jurídico e social, de forma que para os parlamentares é mais interessante aprovar a medida provisória com emendas distributivistas. É possível, então, levantar a seguinte hipótese: o aumento dos custos de aprovação das medidas provisórias com o novo rito de tramitação deu aos parlamentares mais instrumentos de interferência no processo decisório, forçando uma pressão distributivista na forma de emendas; para preservar o teor original da medida e evitar um descontrole das contas públicas, o Executivo teve de vetar vários desses dispositivos incluídos pelos parlamentares.

Essa hipótese pode ser visualizada na Tabela 2, que mostra, em cada período, o número de medidas provisórias aprovadas, o número total de dispositivos vetados e a média.

Tabela 2
Relação de Dispositivos Vetados por MPs aprovadas

	Antes da decisão do STF (01/2011-02/2012)	Após a decisão do STF (03/2012-12/2014)
MPs aprovadas	28	56
Dispositivos vetados	38	380
Média	1,35	6,78

Fonte: Presidência da República

No período anterior à decisão do STF, a média é de 1,35 dispositivos vetados por medida provisória. O baixo número de vetos revela uma coordenação mais harmônica entre Executivo e Legislativo quanto à aprovação do texto da medida provisória. Após 2012, essa média sobe para 6,78. O número maior de dispositivos vetados indica maior confronto entre as preferências políticas do Executivo e do Legislativo. Trata-se de um aumento expressivo de dispositivos aprovados pelo Congresso em desacordo com a vontade do Executivo, os quais tiveram de ser barrados pela Presidência através do veto. E os vetos ainda não captam os outros tantos dispositivos em que o Executivo teve de ceder ao parlamento, sancionando-os.

A média de dispositivos vetados por medida provisória é um importante índice que mostra a deterioração da relação Executivo-Legislativo e está relacionada com a mudança do rito de tramitação das medidas provisórias. O fato dessa média ter aumentado explosivamente após a decisão do STF em 2012 não é à toa. Como se mostrou até aqui, o aumento dos custos de aprovação das medidas provisórias dificultou a relação do governo com sua base. A abertura do processo decisório permitiu uma participação maior dos parlamentares, que passaram a dispor de instrumentos eficazes para deter a máquina governamental e fazer valer suas próprias preferências legislativas. A mudança revela como uma mudança institucional sutil é capaz de impactar toda a relação entre Executivo e Legislativo.

Pode-se argumentar, contrariando a conclusão aqui exposta, que o aumento da média de dispositivos vetados revela sim um desgaste da relação do governo com sua base parlamentar, mas que não tem relação com a mudança no rito das medidas provisórias. Pode-se falar que o momento político e econômico desfavorável ou a falta de articulação política por parte do governo levaram ao esfriamento da relação Executivo-Legislativo. Não se nega a influência desses fatores circunstanciais, mas o contexto institucional em que se dão as decisões políticas é crucial. Atores e órgãos relacionam-se intermediados por instituições. Ora, a medida provisória é o principal instrumento de coordenação legislativa entre o Presidente e o Congresso. A mudança do rito de tramitação certamente contribuiu para dificultar essa relação.

A importância estratégica da medida provisória para o sistema político brasileiro não pode ser negligenciada. Qualquer mudança que altere o uso desse instrumento pelo governo terá um impacto na relação entre Executivo e Legislativo. A inclusão das comissões mistas no processo decisório significou um aumento considerável dos custos de aprovação das medidas provisórias. A existência de mais uma arena decisória, a multiplicação dos pontos de veto e a baixa institucionalização dos colegiados são alguns dos elementos que fizeram com que o processo de aprovação das medidas provisórias se tornasse mais complexo. O impacto na

relação Executivo-Legislativo, por sua vez, pode ser visto no aumento expressivo do número de dispositivos vetados por medida provisória, indicando maior conflito de preferências políticas entre o Presidente e o Congresso.

CONCLUSÃO

Logo após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029 em março de 2012, quando o STF determinou que o exame prévio por comissões era obrigatório no processo de análise das medidas provisórias no Congresso, a novidade foi bem recebida no parlamento. Deputados e senadores reunidos em comissão especial comemoravam a decisão, que conferia ao Congresso maior protagonismo na análise das medidas provisórias. Segundo uma deputada, o novo rito abria oportunidade para uma “*participação maior e um maior debate*”. Com efeito, como se argumentou nesse trabalho, um dos efeitos da decisão do STF foi o ganho informacional pelo debate mais aprofundado das medidas provisórias no Congresso, que agora incluía os senadores e reequilibrava a balança do bicameralismo.

No ano seguinte, em 2013, o processo de instalação das comissões de medida provisória começou a se consolidar e fazer parte da rotina dos parlamentares. Mesmo assim, a multiplicação dos pontos de veto representava sempre um risco para a aprovação das medidas. O expediente da obstrução cruzada passou a fazer parte da lista de recursos políticos dos líderes. Ainda no início do ano, um líder partidário da Câmara anunciou: “*o partido fará obstrução de todas as comissões de medida provisória enquanto o governo não pautar a PEC do Orçamento impositivo na Câmara*”. Referida Proposta de Emenda à Constituição, que tramitava desde 2006, foi aprovada em primeiro turno em agosto de 2013.

Já no final de 2014, na reunião da comissão que analisava a medida provisória nº 652, o líder do governo fez um desabafo aos membros, afirmando que “*a intransigência foi maior que nossa capacidade de argumentação*”. O parlamentar referia-se ao fracasso na tentativa de acordo para votar a medida provisória na ocasião. Após costurar um entendimento com vários parlamentares, a obstrução do líder de um partido da Câmara impediu que a votação ocorresse na comissão. Com os diversos pontos de veto, o novo rito de tramitação demandava do governo e de seus líderes um enorme esforço para vencer a “intransigência” alheia. A medida provisória nº 652, afinal, perdeu a validade na Câmara.

Os três casos servem para ilustrar o que significou na prática a nova sistemática de tramitação das medidas provisórias: ganho informacional, multiplicação dos pontos de veto e aumento dos custos de aprovação foram alguns dos efeitos do novo rito. Enquanto parlamentares comemoraram maior participação no processo decisório, líderes partidários ganharam mais recursos para aumentar seu poder de barganha com o Executivo, e o governo teve de empreender um monumental esforço político para garantir a aprovação das medidas provisórias no Congresso.

Este trabalho buscou analisar os impactos da mudança de tramitação das medidas provisórias a partir de 2012. Pelo fato de a mudança ter sido produzida por um órgão alheio ao Legislativo, o STF, trata-se de um caso especial, onde uma alteração procedimental foi operada de pronto, imposta aos atores legislativos. Além do mais, a lacuna acadêmica sobre o assunto o torna especialmente relevante, razão pela qual se espera ter contribuído para alargar o entendimento das instituições políticas frente a mudanças institucionais.

O controverso instituto das medidas provisórias talvez seja a marca maior do presidencialismo brasileiro, que tentou conciliar, na Constituição de 1988, representação e governabilidade, garantindo ao Presidente um instrumento legislativo ágil sem as tintas autoritárias do antigo decreto-lei. Aos poucos, no entanto, nossa medida provisória adquiriu feições próprias, fruto de interpretações legislativas e judiciais. A possibilidade de reedição criou uma situação onde o Presidente praticamente legislava com o aval do Congresso, que se omitia. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 32/2001, ao trazer a figura do trancamento de pauta, acabou por incentivar mais ainda o uso das medidas provisórias, uma vez que permitia ao Presidente a interferência direta na agenda do Congresso.

A visão tradicional sempre viu com maus olhos o instituto das medidas provisórias, seja porque se trata de um instrumento do parlamentarismo que não vingou na constituinte, seja porque fere a separação dos poderes. Mas como se argumentou, as instituições ganham vida própria, e na dinâmica constituída pós-1988, a medida provisória conquistou um espaço central no sistema político brasileiro.

A perspectiva de que o Congresso havia abdicado de sua função legislativa e que o Presidente legislava unilateralmente foi desafiada pela teoria da delegação. De acordo com essa visão, o Congresso teria delegado ao Executivo parcela considerável de sua função legislativa por motivos estratégicos. Ao Congresso seria interessante essa delegação, pois ele escaparia da responsabilização de medidas impopulares ao mesmo tempo em que extrairia ganhos políticos do Executivo para seus fins eleitorais. A medida provisória, assim, constitui um instrumento de coordenação das preferências políticas entre Executivo e Legislativo.

Por outro lado, viu-se que as comissões do Congresso brasileiro tem sua importância reduzida no sistema decisório de Congresso. Os poderes regimentais do Presidente da República, dos Presidentes das Casas Legislativas e dos líderes partidários são capazes de esvaziar os trabalhos das comissões e levar os projetos diretamente para os plenários. Assim, apesar de organizar os trabalhos legislativos pela divisão temática das matérias, as comissões seriam órgãos auxiliares e dependentes do plenário.

A decisão do STF trouxe uma situação inusitada, juntando a especificidade do processo legislativo nas comissões com a controversa figura das medidas provisórias. E qual a relevância da alteração de um rito burocrático travado no interior do Congresso? A princípio, não houve grande atenção para a inclusão das comissões no processo, afora o esforço necessário para garantir o funcionamento dos colegiados. Até o padrão de comportamento do Presidente e do Congresso parece não ter sido alterado, já que as taxas de edição e aprovação das medidas permaneceram quase as mesmas, não obstante a mudança institucional.

No entanto, a experiência veio mostrar o significado e o impacto da mudança. As comissões passaram a analisar uma matéria que já estava em vigor, com a obrigatoriedade de aprovar um parecer instrutivo antes do envio aos plenários, mas sem prazo definido. O regramento regimental confuso e a constituição de várias comissões, uma para cada medida provisória editada, foram fatores que agravaram a dispersão do processo decisório. Com o tempo, ficou claro que não era um mero rito processual, regimental ou burocrático que havia mudado. Mudava, isso sim, o instrumento pelo qual se dava a relação legislativa do Executivo com o Congresso.

Uma conclusão importante é que o instrumental analítico para entender as comissões de medida provisória tornou-se inadequado. Ao contrário das demais comissões do parlamento, esses colegiados têm a obrigação constitucional de emitir parecer, não podendo o plenário ou outros atores interferirem no processo interno. Essa constatação desafia a visão de que as comissões teriam pouca importância no processo decisório do Congresso. Viu-se que por controlar o elemento temporal e concentrarem a maior parte do tempo de tramitação das medidas provisórias, as comissões podem exercer diversos poderes, como o poder de “fechar as portas”, limitar o emendamento de plenário e adquirir vantagem estratégica na votação das medidas provisórias.

Com mais uma etapa no processo de apreciação das medidas provisórias, o resultado foi a elevação dos custos de aprovação dessas matérias para o governo. Três fatores demonstram como se deu esse aumento. A constituição de várias arenas decisórias dispersou o processo decisório e criou maiores dificuldades de mobilização da base, bem assim de controle político por parte do governo. O regramento regimental específico fez multiplicarem os pontos de veto pela possibilidade dada a vários atores de obstruírem o processo legislativo. Por fim, a baixa institucionalização das comissões criou um ambiente normativo confuso demandando maior esforço do governo para a construção de acordos e a aprovação das medidas.

A maior dificuldade procedimental no rito das medidas provisórias extrapolou o ambiente do Congresso para impactar a relação Executivo-Legislativo. A mudança no principal instrumento legislativo do governo conferiu ao Congresso maior protagonismo e fez aumentar seu poder de barganha. Essa hipótese parece não se coadunar com as estatísticas de edição e aprovação das medidas provisórias após 2012, em que parece não haver mudança comportamental da Presidente e do Congresso.

No entanto, o aumento expressivo do número de dispositivos vetados das medidas provisórias aprovadas indica um conflito de preferências e um desgaste da relação Executivo-Legislativo. Pode-se argumentar tratar-se de um resultado circunstancial, tendo em vista a junção de um Congresso rebelde, um governo com articulação política ineficiente, e um período eleitoral que poderia mudar a correlação de forças políticas. Nesse ambiente, o Congresso impôs várias derrotas ao governo, sendo que os vetos às medidas provisórias seriam apenas um reflexo desse desgaste.

Tal encadeamento argumentativo pode fazer sentido, mas há que se considerar que, não fosse a mudança no rito de tramitação das medidas provisórias, os parlamentares não teriam tantos poderes para barganhar com o governo. A rebeldia sairia caro. Certamente, todos os fatores circunstanciais tiveram sua contribuição para o esfriamento da relação entre os Poderes; porém, mais ainda contribuíram os fatores institucionais.

O fato é que a mudança no rito de tramitação trouxe a elevação dos custos de aprovação das medidas provisórias. Por isso, a medida provisória se tornou uma moeda inflacionada, já que perdeu poder de compra. O mesmo esforço político empreendido pelo governo na sua aprovação é agora insuficiente no novo rito de tramitação. O Executivo teve de refazer os cálculos políticos antes da edição de uma medida provisória, pois a relação com o Congresso se tornou institucionalmente mais complexa.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **Separação de poderes e medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Elsevier: Faculdade de Direito da FGV, 2012.

AGUIAR, Osmar de Oliveira. **Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes**. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, p. 137-152, dez. 2013.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. **Medida provisória e sua conversão em lei: A Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

AMORIM NETO, Octavio & SANTOS, Fabiano. **O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, pp. 661 a 698, 2003.

AMORIM NETO, Octávio & TAFNER, Paulo. **Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, nº1, 2002.

BUARQUE, Cristovam. A Constituição da transição. In: **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. DANTAS, Bruno et al. (org.). Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CAVALCANTI, Marcelle R. C. **Medidas provisórias e sua tramitação por uma única comissão mista permanente**. Monografia (pós-graduação) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

COX, Gary & MCCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan: party government in the House**. University of California Press, 1993.

DEERING, Christopher J. & SMITH, Steven, S. **Committees in Congress**. 3 ed. Congressional Quarterly Inc., 1997

DINIZ, Simone. **Processo Legislativo e Sistema de Comissões**. Revista do Legislativo, abr-dez, 1999.

FENNO, Richard. **Congressmen in Committees**. Boston: Little, Brown and Company, 1973.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. **Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal**. Cadernos de Pesquisa Cebrap, n. 5, outubro de 1996.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. **O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?** *Novos Estudos Cebrap*, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

LIMA, Guilherme F. S. de. **O rito de tramitação das medidas provisórias e a questão da instalação das comissões mistas.** Monografia (pós-graduação) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor, da Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente.** *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 37, 1º semestre de 1994.

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão.** *Lua Nova*, n. 44, São Paulo, pp. 82-106, 1998.

MACHIAVELLI, Fernanda. **Medidas Provisórias: Os Efeitos Não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo.** Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MAJDALANI, André S. F. **Medidas Provisórias e o Poder Legislativo: uma análise do impacto desse instrumento na atividade legislativa do Congresso Nacional no período 2003-2012.** *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, n. 13, p. 73-98, jan./abr. 2014.

MÜLLER, Gustavo. **Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes.** *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, pp. 371-394, 2005.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas Provisórias: o executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2009.

OSTROM, Elinor. *Institutional Rational Choices: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.* In: SABATIER, Paul (org.). **Theories of the Policy Process.** Colorado: Westview Press, 2007.

PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, pp. 45-67, junho/2000.

_____. **Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil.** *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, Rio de Janeiro, pp. 735-771, 2003.

_____. **A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian House of Deputies.** *The Journal of Legislative Studies*, v. 10, spring 2004.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; & RENNÓ, Lucio. **Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in Brazilian Congress.** *Legislative Studies Quarterly*, XXXIII, 1, February 2008.

RIBEIRAL, Tatiana B. **Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional.** *Revista do Legislativo*, n. 24, out./dez. 1998.

RICCI, Paulo. LEMOS, Leany Barreiro. **Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, jun. 2004.

SANTOS, Fabiano & ALMEIDA, Acir. **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados.** *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, Rio de Janeiro, pp. 693-735, 2005.

ZAMPIERI, Enio. **Ação dos Grupos de Pressão no Processo Decisório das Comissões Permanentes do Congresso Nacional.** *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, p. 122-136, dez. 2013.