



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

LUIZA BRANDES DE AZEVEDO FERREIRA

CARIMBANDO OU LEGISLANDO?

Uma análise das alterações do Congresso nas medidas provisórias editadas durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016)

FLORIANÓPOLIS

2019

Luiza Brandes de Azevedo Ferreira

CARIMBANDO OU LEGISLANDO? Uma análise das alterações do Congresso nas
medidas provisórias editadas durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016)

Dissertação submetida ao Programa de Sociologia
Política da Universidade Federal de Santa Catarina
para a obtenção do título de mestre em Sociologia
Política
Orientador: Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges

Florianópolis

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ferreira, Luiza Brandes de Azevedo
CARIMBANDO OU LEGISLANDO? : Uma análise das alterações
do Congresso nas medidas provisórias editadas durante os
governos de Dilma Rousseff (2011-2016) / Luiza Brandes de
Azevedo Ferreira ; orientador, Tiago Daher Padovezi
Borges, 2019.
114 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa
de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política,
Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Sociologia e Ciência Política. 2. Alterações. 3.
Medidas Provisórias. 4. Congresso Federal. 5. Dilma
Rousseff. I. Borges, Tiago Daher Padovezi . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Sociologia e Ciência Política. III. Título.

Luiza Brandes de Azevedo Ferreira

CARIMBANDO OU LEGISLANDO? Uma análise das alterações do Congresso nas
medidas provisórias editadas durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016)

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora
composta pelos seguintes membros:

Profa. Andréa Marcondes de Freitas, Dra.
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Luís Felipe Guedes da Graça, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado
adequado para obtenção do título de mestre em Sociologia Política.

Prof. Dr. Ernesto Seidl
Coordenador do Programa

Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges
Orientador

Florianópolis, 14 de outubro de 2019.

À Clara e ao tio Pedro.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não teria sido realizado, não fosse o auxílio de diversas pessoas que colaboraram, de alguma forma, para que ele acontecesse. Alguns me ensinaram o caminho, muitos me deram apoio para tornar a caminhada possível. Como não será viável fazer dessas linhas oportunidade para agradecer todos que merecem, limito-me a mencionar aqueles que não poderiam deixar de serem citados.

Agradeço ao Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me concedeu a bolsa para realização do mestrado. Aos membros do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina, professores e colegas, por serem parte fundamental da minha formação, em especial à Luana Lopes, Fafá Capela e Yasmin Calmet.

Ao meu, duas vezes, orientador, Tiago Borges, pela enorme paciência com que lidou com as minhas angústias e limitações, assim como pelos ensinamentos, os quais espero ter sabido aproveitar. Aos professores Yan Carreirão e Luís Felipe Graça, por aceitarem participar da banca de qualificação do projeto de pesquisa, oportunidade em que deram contribuições importantes para a realização desse trabalho, das quais desejo ter feito bom uso. À Andréa Freitas, pela tese inspiradora, onde busquei grande parte das ferramentas necessárias para a elaboração desse trabalho.

Aos meus colegas do NECIP, especialmente ao Fábio Luiz, por me prestar socorro digital em diversos momentos durante o mestrado.

Ao Ricardo, por me ensinar a fazer planos. E, acima de tudo, à Clara, que, com a maturidade que não se pode esperar de uma criança, me ofereceu, com gestos e com palavras, todo o apoio e incentivo que eu precisava para seguir em frente.

O estágio atual das pesquisas sobre o processo legislativo estabeleceu de forma inequívoca que o Congresso participa do processo legislativo de várias formas. Emendar os projetos propostos pelo Executivo é a mais direta e palpável dessas formas de participação. [...] A constatação reabre, ou pode reabrir, a caixa de Pandora (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2017).

RESUMO

Os estudos legislativos no Brasil têm sido praticamente consensuais em considerar o poder Executivo como o principal poder legislador no Brasil. Esse entendimento acabou reduzindo as pesquisas sobre o papel do Legislativo na produção legal. Buscando contribuir para esse debate, esse trabalho trata da interferência do Legislativo na formação das políticas propostas pelo Executivo, no presidencialismo brasileiro. Mais especificamente, das alterações promovidas por esse poder, naqueles projetos que são considerados a expressão máxima do poder do Executivo, na definição e controle da agenda legislativa, as medidas provisórias. O objetivo da pesquisa consiste em analisar as alterações promovidas pelos parlamentares nas medidas provisórias editadas durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016). São avaliados os dispositivos daquelas MPs que foram alteradas pelo Congresso e aprovadas com algum veto, no período, a partir dos quais faz-se um estudo de cunho exploratório das alterações do Legislativo usando a estatística descritiva. Considerando, por um lado, as avaliações de estudos recentes, que observam a diminuição da delegação de poderes legislativos ao Executivo, e o aumento da produção de leis pelo Legislativo, e, por outro, os incentivos gerados pelas mudanças institucionais, promovidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4019/2012, à atuação dos parlamentares na apreciação das medidas provisórias, as hipóteses levantadas são de que, as mudanças institucionais aumentaram os incentivos a interferência dos congressistas no ordenamento jurídico, mas que essa se deu de forma menos coordenada pela coalizão nos governos Dilma. Para testa-las, são avaliadas as atividades dos parlamentares na busca de interferir nos projetos iniciados por MP, verificando quanto de modificações foram produzidas nas proposições iniciais, bem como a taxa de participação desses nos textos aprovados por essa via legislativa. A partir disso, tem-se quanto das alterações produzidas passaram a compor as leis aprovadas e quanto destas foram objeto de veto presidencial. Dos vetos, são analisados os partidos mais afetados afim de avaliar se esses recaem mais sobre os partidos que compõem ou não a coalizão. Conclui-se que, no período analisado, os parlamentares foram bastante ativos em promover alterações nas MPs editadas, especialmente a partir da adição de dispositivos novos, e que foram responsáveis por 45% do texto das MPs aprovadas, no primeiro mandato da presidente, e por 57%, no segundo, resultando numa taxa de participação total de 50% nos dois mandatos. Das alterações realizadas, 24% foram objeto de veto presidencial no primeiro mandato, 25% no segundo e 23% considerados os dois mandatos. A incidência nada desprezível de vetos aos dispositivos do Legislativo atingiu majoritariamente os partidos da coalizão, em 75% dos casos no primeiro governo, 73% no segundo e 77% em ambos, o que pode ser considerado indicativo de problemas na coordenação da coalizão no período analisado.

Palavras-chave: Alterações 1. Medidas Provisórias 2. Poder Legislativo 3.

ABSTRACT

Legislative studies in Brazil have been almost consensual in considering the Executive branch as the main legislator in Brazil. This understanding ended up reducing the number of researches about the role of the Legislative branch in law production. Aiming to contribute to this debate, this thesis discusses the interference of the Legislative branch in the shaping of policies proposed by the Executive branch in the Brazilian Presidential system, more specifically, the amendments made by this branch to the projects that are considered as the maximum expression of the Executive branch's power, in the definition and control of the legislative agenda, the provisional measures [MPs]. The purpose of this research is to analyze the amendments made by Congressmen to the provisional measures edited during Dilma Rousseff's government (2011-2016). Are evaluated the device of those MPs that were amended by Congress and approved with some veto in the period, based on which an exploratory study of the amendments made by the Legislative branch was carried out using descriptive statistics. Whereas, on the one hand, the evaluations of recent studies show a decrease in the delegation of lawmaking powers to the Executive branch, and an increase in lawmaking by the Legislative branch, and on the other hand, the incentives created by the institutional changes, made by Constitutional Amendment No. 32/2001 and Direct Action of Unconstitutionality No. 4019/2012, to the participation of Congressmen in the review of provisional measures, the hypothesis suggested is that the institutional changes increased the incentives for Congressmen to interfere in the legal system, but that it happened in a non-coordinated manner due to the coalition in Dilma Rousseff's government. In order to test this hypothesis, were evaluated the activities of parliamentarians seeking to tried to interfere in the projects initiated by MPs, verifying the amendments introduced to the initial proposals, as well as their participation in the texts approved by legislative means. Based on that, I could find out how many of the amendments proposed became part of the approved laws and how many were subject to presidential veto. From the vetoes, I analyzed the parties that were most affected in order to evaluate which parties they affected the most: those that were part of the coalition or those that were not. I concluded that, during the period analyzed, Congressmen were very active proposing amendments to the edited MPs, especially after the addition of new devices, and that they were responsible for 45% of the text of the approved MPs, in Rousseff's first term of office, and 57%, in the second one, resulting in a total participation of 50% in both terms of office. From the amendments made, 24% of them were subject to presidential veto in the first term of office, 25% in the second term of office, and 23% considering both terms of office. The non-negligible incidence of vetoes to the provisions proposed by the Legislative branch affected the coalition parties the most, in 75% of the cases in the first term of office, 73% in the second one, and 77% in both terms of office, which can be considered an indication of problems in the coalition coordination during the period analyzed.

Key words: Amendments 1. Provisional Measures [MPs] 2. Legislative Branch 3.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese do regramento dos MPs	64
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - MPs editadas após EC 32/2001 até 12/05/2016.....	66
Tabela 2 – Projetos legislativos de autoria do Executivo.....	68
Tabela 3 - Taxa de dependência de decreto	69
Tabela 4 - MPs aprovadas conforme texto original ou como PLV em Dilma I e II ..	71
Tabela 5 - MPs aprovadas conforme texto original ou como PLV	72
Tabela 6 – PLV com vetos parciais Dilma I e II.....	73
Tabela 7 – PLV com veto parcial após EC 32/2001 até 2010.....	74
Tabela 8 – Universo da análise de pesquisa	81
Tabela 9 – DLa e DLm vetados em Dilma I	85
Tabela 10 – Média anual de Dispositivos Legislativos por tipo	87
Tabela 11 – DLa e DLm vetados e com vetos derrubados em Dilma II.....	87
Tabela 12 – Taxa de Participação nas MPs editadas em Dilma I.....	92
Tabela 13 - Taxa de Participação nas MPs editadas em Dilma II.....	92
Tabela 14 – Partidos vetados Dilma I	97
Tabela 15 – Partidos vetados Dilma II	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

CM – Comissão Mista

CMO – Comissão Mista de Orçamento

CN – Congresso Nacional

DE – Dispositivos do Executivo

DEM – Partido Democratas

DL – Dispositivos do Legislativo

DLa – Dispositivos Legislativos Aditivos

DLm – Dispositivos Legislativos Modificativos

DLs – Dispositivos Legislativos Supressivos

EC – Emenda Constitucional

MP – Medida Provisória

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PEN – Partido Ecológico Nacional

PL – Partido Liberal

PLC – Projeto de lei complementar

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrática

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

QO – Questão de Ordem

SD – Partido Solidariedade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	O PAPEL DO LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO LEGAL.....	18
2.1	CONFLITO X COOPERAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO	19
2.2	DEBATES EM TORNO DOS INDICADORES DE PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO E DISCIPLINA PARLAMENTAR.....	30
2.3	O LEGISLATIVO LEGISLADOR.....	36
2.4	CONCLUSÃO DA SEÇÃO.....	40
3	MEDIDAS PROVISÓRIAS: ACIONANDO OS TANQUES, OS CARIMBOS OU AS CANETAS?	43
3.1	PRESSUPOSTOS TEÓRICOS SOBRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	44
3.2	EMENDAMENTO PARLAMENTAR.....	47
3.3	ORIGEM, REGRAS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	49
3.3.1	Art. 62 da Constituição Federal de 1988 e Resolução nº 1/1989 – CN.....	52
3.3.2	EC 32/2001 e Resolução nº 1/2002 – CN.....	56
3.3.3	ADI 4029.2012.....	63
3.4	MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS POR DILMA ROUSSEFF E ALTERAÇÃO DO CONGRESSO	66
3.4.1	Conversão e aprovação de MP em forma de PLV.....	70
3.4.2	PLVs com veto presidencial.....	73
3.5	CONCLUSÃO DA SEÇÃO.....	74
4	REABRINDO A CAIXA DE PANDORA	77
4.1	COMO MEDIR A PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO NO TEXTO DAS MPS.....	78
4.2	ATIVIDADE E TAXA DE PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA ALTERAÇÃO DAS MPS	83
4.2.1	Atividade e Participação: Dilma I.....	84
4.2.2	Atividade e Participação: Dilma II	86
4.2.3	Taxa de Participação do Legislativo: Dilma I.....	91

4.2.4 Taxa de Participação do Legislativo: Dilma II	92
4.3 PARTIDOS ATINGIDOS PELOS VETOS.....	95
4.4 CONCLUSÃO DA SEÇÃO	98
5 CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	102
ANEXO A – Dispositivos e Taxa de Participação por MP	15
ANEXO B – Coalizões Dilma	18

1 INTRODUÇÃO

Os estudos legislativos no Brasil têm sido praticamente consensuais em considerar o poder Executivo como o principal poder legislador no Brasil. Esse entendimento acabou por reduzir as pesquisas sobre o papel do Legislativo na produção legal. Buscando contribuir para esse debate, esse trabalho trata da interferência do Legislativo na formação das políticas propostas pelo Executivo, no presidencialismo brasileiro. Mais especificamente, das alterações promovidas por esse poder naqueles projetos que são considerados a expressão máxima do poder do Executivo, na definição e controle da agenda legislativa: as medidas provisórias.

Entre os trabalhos acadêmicos que trataram da interação entre o Executivo e o Legislativo no processo decisório em sistemas presidencialistas, o Executivo brasileiro foi considerado um dos mais fortes do mundo (MAINWARING; SHUGART, 1993; SHUGART; CAREY, 1992) e, como sintetizam Figueiredo e Limongi (1999, p.13), as medidas provisórias podem ser consideradas “o mais poderoso instrumento legislativo de que dispõe o Executivo”.

Sendo as MPs¹ amplamente utilizadas pelos presidentes brasileiros, até mesmo excedendo as expectativas do instrumento que tinha cunho de uso excepcional, elas têm sido as grandes responsáveis pelo sucesso do Executivo na aprovação de matérias de sua autoria, contribuindo para o que se consolidou como os indicadores de governabilidade no país². Foi também da constatação do alto índice de aprovação dessas medidas que resultou a avaliação de que o Executivo é o “principal legislador de *jure* e de *facto*” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 11).

Com isso, os estudos sobre as medidas provisórias se concentraram frequentemente na figura do presidente e na sua capacidade legislativa, deixando de lado a participação do Congresso. Porém, essas abordagens deixam de considerar a importância do processo de revisão e controle dessas políticas que acontece no processo de tramitação que ocorre no interior do Legislativo. Assim, ainda que prerrogativa de editar medida provisórias tenha sido interpretada como ferramenta extremamente poderosa nas mãos do Executivo, para dominar a agenda

¹ Nessa dissertação, as medidas provisórias serão alternativamente também chamadas de MPs.

² A taxa de sucesso e a taxa de dominância do Executivo, têm sido usadas para aferir a governabilidade no país, a exemplo de Figueiredo e Limongi (1999).

legislativa, esses poderes são limitados à medida que o Congresso detém prerrogativa, não só de aprovar, como também de alterar o texto enviado pelo Executivo.

Assim, podemos nos perguntar: quanto os parlamentares buscam alterar do que é enviado pelo Executivo? Qual é a participação destes na constituição do texto final das leis geradas? As alterações do Legislativo são vetadas pelo Executivo? Quanto? Sobre quais partidos recaem os vetos presidenciais? Os vetos se dão em alterações feitas pelos membros dos partidos da própria coalizão, ou dos partidos que não compõem o governo? Essas são questões que foram pouco trabalhadas pela literatura, embora avanço importante tenha sido feito por Andréa Freitas, em estudo mais abrangência que cobriu as alterações feitas pelos congressistas nos projetos de lei do Executivo apresentadas e aprovadas entre 1995 - 2010 (FREITAS, 2016).

Visando contribuir para esse debate, o objetivo da pesquisa consiste em analisar as alterações promovidas pelos parlamentares nas medidas provisórias editadas durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016). São avaliadas as MPs alteradas pelo Congresso e aprovadas pelo Executivo com veto, a partir dos quais faz-se um estudo de cunho exploratório das alterações do Legislativo usando a estatística descritiva.

Além de contribuir para a avaliação da participação do Congresso Nacional na formulação das leis iniciadas por MP, esse trabalho também pretende atualizar, em alguma medida, os achados de Freitas (2016), porém, em um contexto em que a capacidade do Executivo de manter a coordenação da coalizão parece ter sido prejudicada.

Diante das mudanças institucionais ocorridas sob o instituto das MPs, podemos considerar que durante os governos Dilma, esses decretos se tornaram armas menos poderosas à disposição de Executivo e mais sujeitas à interferência e ao controle dos congressistas. O fim da reedição, a partir da EC 32/2001, tornou inevitável que os parlamentares se posicionassem sobre as MPs editadas, impedindo que a base do governo fosse preservada do ônus de aprovar de medidas impopulares, incentivando a inferência direta do Congresso, na resolução de conflitos de interesse geradas por essas matérias. Além disso, obrigatoriedade da emissão de parecer pelas comissões mistas, a partir da ADI 4029/2012, dispersou o processo decisórios, retirou a capacidade do governo de influenciar a escolha dos relatores e diminuiu o controle do governo sobre os textos das MPs. Com isso, podemos esperar que essas medidas não foram tão eficazes em induzir a cooperação dos congressistas e que as alterações promovidas pelos parlamentares tenham sido menos coordenadas pela coalizão.

Embora o foco do trabalho não seja explicar a crise vivida durante esse turbulento período da história política recente, nele, investiga-se uma possível alteração na correlação de forças entre o Palácio do Planalto e o Congresso no processo decisório. Contudo, é preciso ressaltar que a crise ocorrida durante os governos Dilma, especialmente no último mandato, que culminou no *impeachment*, foi muito maior do que o aumento do protagonismo do Congresso, e que as dificuldades de coordenação da coalizão em torno das MPs. Como se sabe, ela foi resultado de uma “tempestade perfeita”, que inclui uma série de fatores, que não permitem simplificações. Dentre as questões principais podemos elencar: crise econômica, Lava Jato, deterioração da credibilidade dos políticos, escolhas discricionárias dos atores envolvidos - mas é possível elencar outras. Assim, ainda que a crise política seja provavelmente o maior legado do período Dilma, não seria possível, nem desejável, buscar explicações para ela em questões circunscritas.

No primeiro capítulo apresenta-se uma revisão da bibliografia sobre do papel do poder Legislativo no processo decisório e na formulação de políticas, no presidencialismo brasileiro, afim de levantar as principais contribuições da literatura sobre essa temática, buscando evidenciar os limites da concepção da predominância do Executivo, para então atualizar o debate, a partir da inclusão de pesquisas recentes, que tem focado na relevância do poder Legislativo enquanto poder legislador.

No segundo capítulo realiza-se um levantamento amplo do instituto das MPs. Primeiramente apresenta-se um breve debate da literatura especializada, afim de definir os contornos conferidos por esses estudos o uso de decreto, buscando avaliar como se insere o controle parlamentar sobre essa via legislativa. Em seguida é apresentado um levantamento sobre a origem das MPs, suas regras e as principais mudanças institucionais que ocorreram desde a sua implementação, buscando avaliar os incentivos criados pelas mudanças nas regras das MPs para a promoção das alterações pelos parlamentares e para o controle dos textos pelo Executivo. Por fim apresenta-se uma avaliação preliminar do uso das MPs durante os governos de Dilma Rousseff.

No último e terceiro capítulo, é feita a análise empírica das alterações promovidas pelos parlamentos nos textos das MPs editadas nos governos de Dilma.

2 O PAPEL DO LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO LEGAL

Os estudos legislativos, no Brasil, têm sido profícuos em demonstrar a centralidade do Executivo na definição e controle da agenda legal. Reconhecidamente detentor de vários recursos de poder, especialmente de poderes legislativos, o chefe de estado brasileiro tem sido considerado um dos mais poderosos do mundo (SHUGART; CAREY, 1992). Ainda que tenha existido um intenso debate sobre o que isso significa em termos da relação Executivo-Legislativo e da governabilidade no país, hoje é fato bem aceito que, desde as instituições vigentes sob a Constituição de 1988, o Executivo foi dotado de poderes suficientes para se tornar o principal poder legislador. Dessa concepção, fundamentou-se a tese da predominância do Executivo como ator que mais propõe projetos de leis e que mais consegue aprova-los.

Tal perspectiva acabou por reduzir a atenção dada pela literatura ao papel do Legislativo na produção legal. Sabemos, contudo, que esse poder detém prerrogativa de propor projetos e alterar as matérias iniciadas pelo Executivo e, através disso, participar da formulação do ordenamento jurídico. Visando contribuir para esse debate, o objetivo deste capítulo é revisar o papel do poder Legislativo no processo decisório e formulação de políticas, no presidencialismo brasileiro, também chamado, por grande parte da literatura especializada e jornalística, como presidencialismo de coalizão. Para tal, apresenta-se uma revisão bibliográfica, a fim de levantar as principais contribuições da literatura sobre essa temática, buscando evidenciar os limites da concepção da predominância do Executivo, para então atualizar o debate, a partir da inclusão de pesquisas recentes, que tem focado na relevância do poder Legislativo enquanto poder legislador.

A primeira seção traz um levantamento dos estudos legislativos que buscaram diagnosticar a relação entre o Executivo e o Legislativo, levando em consideração os incentivos que as regras institucionais criam para o comportamento dos atores. A literatura em revista pode ser dividida em duas perspectivas antagônicas. A primeira defende que a separação entre o Executivo e o Legislativo, decorrente do sistema presidencialista, e os interesses individualistas dos parlamentares, decorrentes do sistema eleitoral, desestimulariam a formação de coalizões e levariam a perseguição de agendas distintas, resultando em conflito entre os dois poderes. O Legislativo atuaria como um entrave para a governabilidade e, para poder governar, o presidente recorreria à meios extraordinários, fazendo uso frequente de medidas provisórias, visando legislar sem a necessidade do apoio do Congresso. Já a segunda, vê nas regras internas do processo decisório, a chave para a compreensão dos incentivos criados para a relação entre

presidente e congressistas. Os presidentes conseguiram governar graças aos poderes conferidos constitucionalmente, que o permitem legislar e formar coalizões para garantir o apoio parlamentar necessário à aprovação de seus projetos. Entre tais recursos está a prerrogativa para editar medidas provisórias. As regras do Congresso fariam com que os legisladores atuassem pela lógica partidária e os partidos traduziriam o apoio ao presidente em votações disciplinadas às matérias enviadas por ele. Desse ponto de vista, o Legislativo não só não é um entrave para o Executivo como coopera para a governabilidade. Porém, têm sua capacidade de produzir legislação limitada e condicionada pelos poderes de iniciativa do Executivo.

A principal diferença, dessa segunda abordagem, é que ela apoia a tese da cooperação em indicadores empíricos. Na segunda seção são apresentadas as principais críticas e debates em torno dos dados e interpretações dessa abordagem. Verifica-se que, nem a preponderância do Executivo, nem a disciplina dos parlamentares para com o governo são pontos pacíficos na literatura.

Por fim, focaliza-se nos estudos que se centraram na atuação do Legislativo na produção de leis. A partir deles é possível avaliar que o Congresso tem papel relevante, enquanto poder legislador, pois, além de promover muitas alterações nos projetos de lei do Executivo, também tem ganhado preponderância nos últimos anos se tornando ator relevante a até mesmo dominante na proposição de leis de autoria dos parlamentares.

2.1 CONFLITO X COOPERAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

Os estudos legislativos compõem a área da Ciência Política em que mais se desenvolveram pesquisas no Brasil e que mais exerceu influência no âmbito da política comparada. Embora o que o nome pode sugerir, eles não se restringem ao Poder Legislativo. Esse campo foi sendo definido de forma incremental a partir de uma série de estudos que abrangem todo o sistema político. Ancorada sob a concepção neoinstitucionalista, podemos dizer que, de modo mais geral, essa área buscou avaliar a influência das instituições na atuação dos políticos. Nesses estudos podemos buscar as principais contribuições da literatura sobre a atuação do Legislativo, no processo de formulação e implementação de políticas na democracia brasileira. Porém, como se verá a seguir, não há consenso.

Os primeiros estudos construídos em torno da relação Executivo-Legislativo foram feitos por autores comparativistas, especialmente os brasilianistas, para os quais variáveis exógenas à organização legislativa, sistema eleitoral e de governo, adotados no Brasil, foram considerados nocivos à estabilidade da democracia. Destaca-se, nesse primeiro momento, a influência de Juan Linz, um dos maiores críticos do presidencialismo. Segundo esse autor, as principais características do sistema presidencialista consistem na independência mútua entre Executivo e Legislativo e falta de incentivos à cooperação entre eles. Dadas: 1) a legitimidade democrática do presidente, que precisa ser eleito pelo voto popular; e 2) o tempo fixo do mandato presidencial (LINZ, 1990), nada garantiria o alinhamento político entre os interesses do chefe do Estado e os do Poder Legislativo. Assim, caso a maioria dos congressistas divergisse das preferências adotadas pelo presidente, o que seria provável, a relação entre os poderes se daria de forma conflituosa, podendo trazer resultados dramáticos, pois, “não existe um princípio democrático sobre qual dos dois realmente representa a vontade do povo, para resolver as disputas entre o executivo e a legislatura”³ (LINZ, 1990, p. 63). Logo, o presidencialismo, por si só, já seria um sistema precário, pelo risco de concorrência entre os poderes e inexistência de mecanismos institucionais para solucionar os conflitos.

Mas, no Brasil, as regras eleitorais também dariam seu quinhão para tornar a governabilidade tortuosa. Os estudos de Scott Mainwaring (1991, 1993, 2001) e Barry Ames (2001) são emblemáticos nesse sentido⁴. Segundo eles, o processo decisório no país seria problemático principalmente porque as regras eleitorais geram: 1) conexões eleitorais distintas, levando os congressistas a perseguirem políticas paroquialistas, enquanto o chefe do Estado buscaria políticas de cunho nacional; 2) falta de disciplina partidária, dada a fraqueza dos partidos, levando os políticos a atuarem de forma individualista; 3) multipartidarismo extremo, que dificultaria a formação de coalizões estáveis. Desse quadro resultaria uma relação conflituosa entre os dois poderes, com excesso de *veto players*⁵ (AMES, 2001; MAINWARING, 1991, 1993, 2001; LAMOUNIER, 1992, 1994; ABRANCHES, 1988).

³ Tradução minha, no original: “no democratic principle exists to resolve disputes between the executive and the legislature about which of the two actually represents the will of the people”.

⁴ A noção de conexão eleitoral aos incentivos do comportamento parlamentares, adaptada à realidade brasileira por alguns autores, foi inicialmente desenvolvida por Mayhew (1974) para o Congresso nos Estados Unidos. De acordo com esse autor, os parlamentares utilizariam de estratégias individualistas em busca de garantir a própria reeleição. Para tal, esses negociariam apoio às votações de interesse do Executivo em troca de emendas orçamentárias ou de cargos. No entanto, o autor trabalha a partir da perspectiva de distritos uninominais, o que não ocorre no Brasil. Aqui, parte-se da premissa que os parlamentares detêm redutos eleitorais.

⁵ *Veto players*, ou atores com poder de veto, de acordo com Tsebelis (2009), são atores cuja concordância é necessária para a alteração do *status quo* no processo decisório.

O ponto nodal dessa perspectiva é caracterizado pela influência da abordagem norte-americana chamada distributivista⁶. Dela deriva a aposta de que a fraqueza dos partidos na mediação dos políticos, observada na arena eleitoral, se repetiria no Congresso. Orientados pela ambição de serem reeleitos os parlamentares agiriam como atores unitários buscando aprovar políticas que beneficiem seus eleitores, também chamadas *pork*⁷, o que divergiria da agenda do Executivo que visa aprovar políticas mais amplas.

Para Ames (2001), a principal característica do sistema eleitoral brasileiro, que levaria ao enfraquecimento partidário e a atuação individualista dos parlamentares, é o modelo de representação proporcional de lista aberta. Nesse sistema, os eleitores tendem a votar em políticos e não em partidos, o que levaria ao enfraquecimento das organizações partidárias na arena eleitoral. A lógica que se segue, a partir disso, é a de que, assim como os congressistas pouco dependem de seus partidos na esfera eleitoral, o mesmo se daria na arena parlamentar, e a atuação individualista destes resultaria em indisciplina na votações, e conseqüentemente, em intensa instabilidade das coalizões governamentais e debilidade na formulação de políticas.

Outro fator que dificultaria a coordenação entre Executivo e Legislativo seria o multipartidarismo. De acordo com Mainwaring (1993; 2001), em sistemas multipartidários, principalmente nos muito fragmentados, onde o partido dos presidentes eleitos não detém maioria das cadeiras no parlamento, a condição de governo minoritário geraria impasses e imobilismos constantes. Como, para o autor, os partidos no Brasil são fracos e indisciplinados, o presidente não poderia contar nem mesmo com seu próprio partido e muito menos com os demais partidos com os quais buscasse formar coalizão. Individualmente, os parlamentares estão interessados em obter ganhos eleitorais e por isso buscariam se vincular ao presidente apenas quando esse fosse popular. Caso contrário, a principal “cola” disponível ao chefe do governo, para ligar-se aos congressistas, seria o clientelismo e a patronagem. De qualquer modo, o resultado seria que a formação de acordos e maiorias se daria de forma *ad hoc*, instável e precária.

⁶ A corrente distributivista considera que os partidos não tem papel relevante na organização do processo legislativo nem nas preferências dos eleitores ou congressistas, de modo que para colher bens eleitorais, especialmente a reeleição, os congressistas teriam preferência por políticas com benefícios concentrados em seus eleitores, e custos dispersos na população (MAYHEW, 1974; SHEPSLE, 1978).

⁷ *Pork* ou *pork barrel* é o conceito utilizado na Ciência Política para se referir à política cujos benefícios econômicos ou serviços são concentrados em uma área circunscrita geograficamente, ou seja, localistas, ao mesmo tempo que seus custos são disseminados.

Dados os incentivos institucionais, as expectativas de governabilidade são baixíssimas. O que se espera são: ineficiência de alocação de recursos, entraves constantes, tendências à paralisia decisória e, até mesmo, colapso do sistema. O Executivo enfrentaria muitas dificuldades para aprovar sua agenda diante de um Congresso recalcitrante e ávido por recursos e políticas que beneficiem seus redutos eleitorais. Como alternativa, os presidentes teriam de se valer de recursos que debilitassem ou excluíssem o Congresso, abusando de sua capacidade legislativa, especialmente pela edição de medidas provisórias (PALERMO, 2000).

Assim, a partir das avaliações acima, podemos concluir que a atuação poder Legislativo, no âmbito do processo decisório e na formulação de políticas, devido os interesses divergentes entre seus membros e o presidente, e a falta de vínculos partidários capazes de criar acordos estáveis, desempenharia função desagregadora servindo, de entrave à governabilidade. A relação entre os dois poderes estaria mais sujeita a criar paralisia do que decisão, mas a tentativa dos legisladores de propor políticas ou de alterar as que são propostas pelo Executivo, seria fonte de desacordos constantes e os vetos presidenciais a essas iniciativas seriam comuns.

No entanto, outros trabalhos viram com mais reservas os incentivos ao conflito entre o Executivo e o Legislativo, sob o presidencialismo, e buscaram considerar outros aspectos que influenciam a relação entre eles (SHUGART; CAREY, 1992; MAINWARING; SHUGART, 1993). Shugart e Carey (1992) empreendem o primeiro grande estudo comparativo sobre regimes presidencialistas e identificam que, além da origem independente e mandato fixo dos dois poderes, bem como nomeação para cargos do governo pelo presidente, outro ponto fulcral na definição da relação entre o Executivo e o Legislativo é a extensão dos poderes legislativos conferidos ao presidente. A partir dessa perspectiva, é possível observar grandes variações institucionais sob um mesmo regime, do que se deriva que seria mais preciso falar em “presidencialismos”, no plural.

Importa considerar que, de acordo com essa literatura, a relação entre Executivo e Legislativo estará associada à força constitucional do presidente. Quanto menos poderes legislativos este tiver e, portanto, quanto mais fraco ele for, mais buscará apoio e cooperação do Legislativo para aprovar seus projetos, e, em contrapartida, no caso inverso, ou seja, quando o presidente for forte, detendo grandes poderes de iniciar legislação, menos incentivos ele terá para negociar com o Congresso, e, com isso, mais conflituosa será a relação entre eles.

Nesse mesmo sentido, Mainwaring e Shugart (1993) defendem que é preciso levar em consideração as diferentes combinações institucionais que os sistemas presidencialistas podem apresentar para avaliar suas disfuncionalidades. De acordo com esses autores, existem três

combinações institucionais sob os quais os perigos do presidencialismo são atenuados. A primeira é um presidente com poucos poderes legislativos; a segunda é a disciplina partidária; e a terceira a baixa fragmentação do sistema partidário. Esse arranjo diminuiria os incentivos ao conflito entre Executivo e Legislativo reduziria a chance de governos minoritários e coalizões instáveis.

Cox e Morgenstern (2001) chegam à conclusão semelhante, em seu estudo sobre a relação do Executivo com as assembleias na América Latina. Para eles, quanto menores os poderes institucionais do presidente, mais ele buscará uma relação cooperativa junto ao Legislativo. Contudo, os contornos que definem a relação Executivo-Legislativo dependeriam da configuração das assembleias. De acordo com os autores, essas podem ser classificadas num *continuum*, que vai de recalcitrante, oferece pouco apoio ao presidente, à subserviente, oferece muito apoio ao presidente, cuja representação mediana se daria pelas assembleias maleáveis: *parochial* e *workable*. Nessas últimas, além dos tipos de apoio que oferecem ao Executivo, é preciso, para Cox e Morgenstern (2001), ter em conta a ambição de seus parlamentares. Em assembleias em que a taxa de reeleição dos parlamentares é baixa, estes estão mais interessados em *pork* e patronagem, já onde a taxa e reeleição é alta, os parlamentares estão mais interessados em participar da produção de políticas mais amplas. Frente a essas assembleias, o presidente pode agir de quatro formas:

Primeiro, se o presidente acredita que a assembleia é recalcitrante – que vai rejeitar a maioria de suas propostas e se recusar a cooperar – então (assumindo que ele tem poderes unilaterais à sua disposição), sua melhor estratégia é buscar maneiras de contornar o veto da assembleia usando seus poderes unilaterais. Este presidente é imperial. (Se ele não tem tais poderes, ele seria impotente). No outro extremo da escala, onde o presidente acredita que a assembleia é subserviente - que aceitará a maioria de suas propostas sem a necessidade de negociação - sua melhor estratégia é ditar os termos. Este presidente é dominante. O terceiro e quarto tipos de presidentes enfrentam maiorias viáveis, e eles negociam com os atores legislativos ao longo da política. Estes dois tipos são divididos pelo que os presidentes oferecem aos legisladores em troca do seu apoio. Os tipos são, portanto, uma função da frequência com a qual o presidente usa quatro instrumentos de barganha: recompensas particularistas (*pork* e patronagem), cargos (pastas ministeriais), concessões de políticas e definição da agenda⁸ (COX E MORGENSTERN, 2001, p. 177).

⁸ Tradução minha, no original: “*First, if the president believes the assembly is recalcitrant-that it will reject most of his proposals and refuse to compromise-then (assuming he has unilateral powers at his disposal) his best strategy is to seek ways to get around the assembly veto by using his unilateral powers. This president is imperial. (If he lacks such powers, he would be impotent.) At the other end of the scale, where the president believes the*

Ainda que esses trabalhos tenham aberto caminho para visões menos fatalistas sobre os regimes presidencialistas, eles não chegam a se opor às denúncias de ineficiência desse sistema. Na verdade, a tradução dos diagnósticos desses autores para o caso brasileiro, continuava permitindo interpretações pessimistas. Ora, os presidentes brasileiros são reconhecidamente fortes legislativamente, a disciplina partidária no Congresso não é esperada quando se observa os incentivos eleitorais, a taxa de reeleição dos parlamentares é baixa, incentivando a busca por *pork* e patronagem e, junto disso, temos um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo.

Nesse sentido, o uso recorrente de medidas provisórias, pelos presidentes, foi considerado indício de que faltava sustentação às iniciativas do presidente pelos congressistas. De acordo com Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner (2002): “quando o chefe do Executivo opta por – ou por qualquer outra razão é levado a – governar sem sólido apoio parlamentar, o recurso às MPs originais torna-se a forma predominante de ação do Executivo” (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 23-24), o seja, para esses autores, o recurso às medidas provisórias “é tanto maior quanto mais fraca é a coordenação entre o Executivo e o Legislativo” (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 28).

Assim, na ausência de uma coalizão de governo coalescente e majoritária, a única alternativa que resta ao Congresso é “a obstrução ao Executivo ou, em casos mais agudos, o conflito aberto” (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 19). A frequente edição de MPs por Fernando Collor, seria um bom exemplo do uso dessa ferramenta por um presidente fraco, cuja relação com Congresso era conflituosa. Contudo, exclusão do Legislativo não seria medida eficiente em longo prazo. Como afirma Vicente Palermo:

O preço que se paga por isto é altíssimo. Por um lado, esta saída afeta o sistema de representação e a própria democracia (devido aos constantes riscos de quebra das regras constitucionais que isto supõe); por outro, trata-se de uma solução apenas temporária - mais cedo ou mais tarde os excluídos servem ao presidente o prato frio da vingança (PALERMO, 2000. p. 7).

Em contraposição, os estudos seminais de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, produzidos inicialmente entre 1995 e 1998⁹, desafiaram a leitura do conflito inerente, acima

assembly is subservient-that it will accept most of his proposals without the need of bargaining-his best strategy is to dictate terms. This president is dominant. The third and fourth types of presidents face workable majorities, and they bargain with legislative actors over the course of policy. These two types are divided by what the presidents offer legislators in return for their support. The types are therefore a function of the frequency with which the president uses four key bar gaining chips: particularistic payoffs (pork and patronage), positional payoffs (ministerial portfolios), policy concessions, and agenda setting”.

⁹ Período em que os autores desenvolveram o projeto de pesquisa “Terra Incógnita” de que resultaram vários artigos posteriormente compilados no livro de 1999: *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, que

colocada. Inspirados pelos estudos legislativos partidaristas¹⁰, esses autores deram contribuição original para o debate da governabilidade no país ao destacar a importância de se considerar as variáveis endógenas ao processo decisório para avaliar o funcionamento das instituições democráticas e os incentivos que elas criam para o comportamento dos atores envolvidos. A partir da observação das regras de distribuição dos recursos políticos que organizam as relações entre os poderes e a demonstração empírica de seus desdobramentos, essa literatura chama atenção para duas questões centrais: os poderes legislativos do presidente e a organização dos trabalhos parlamentares.

Figueiredo e Limongi (1999) destacam que a constituição 1988 não significava um retorno à constituição de 1946, que vigia quando as relações entre Executivo e Legislativo se traduziram em paralisia decisória, imputada como principal causadora da crise política que culminou no golpe militar de 1964 (SANTOS, 1973). Ainda que se tenha mantido o sistema de governo presidencialista e o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, essas características não exauririam as regras que passaram a vigorar e influenciar os atores políticos a partir do novo texto constitucional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2010; SANTOS, 1997).

De acordo com Fabiano Santos (1997), que compara as Constituições de 1946 e de 1988, havia, no primeiro período, um Legislativo com prerrogativas decisórias importantes, fazendo com que a agenda política fosse uma *agenda compartilhada*. Por outro lado, com a redemocratização, o autor avalia que o alargamento dos poderes do Executivo, conferidos pela constituinte, tornou a agenda política uma *agenda imposta* por esse poder.

Assim, ressalta-se que, a partir das regras conferidas pela nova carta magna, foram estabelecidos amplos poderes ao Executivo, conferindo a este o monopólio sobre projetos que versam sobre medidas orçamentárias¹¹, além de dotá-lo de importante ferramenta legislativa, usada durante o regime militar, qual seja, a capacidade de editar medidas com força de lei, antes

está sendo utilizado aqui como principal referência. Ainda que muitas das questões defendidas no livro tenham sido recolocadas em diversos textos que o sucederam, os aspectos centrais das pesquisas sobre as instituições políticas realizadas pelos autores podem ser encontrados no livro de forma concentrada.

¹⁰ Tal perspectiva tem como principais autores Gary Cox e Mathew McCubbins (1993). Para eles, o processo legislativo no Congresso norte-americano, incluindo-se aqui o sistema de comissões, é orientado e conduzido pelos partidos políticos. Esses partidos atuam como uma espécie de cartel legislativo que controla as regras que estruturam a atividade legislativa.

¹¹ A literatura também costuma colocar as medidas tributárias como prerrogativa exclusiva do Executivo, porém, esse tipo de matéria tem, na verdade, iniciativa compartilhada com o Congresso, conforme posicionamento do STF nas ADIs 352/SC e 724-6/RS, respectivamente em 29/08/1990 e 07/05/1992.

chamadas decreto-lei e agora medidas provisórias, bem como a prerrogativa de solicitar urgência às matérias de sua autoria e a possibilidade de vetar, total ou parcialmente, os projetos aprovados pelo Congresso. Deste quadro resulta “que o Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo, minando assim o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de *jure* e de fato” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 41). O poder legislativo do presidente estaria confirmado empiricamente, pois, o controle do Executivo seria traduzido em altas taxas de sucesso¹² e dominância¹³ nos projetos propostos por esse poder. A taxa de dominância média encontrada pelos autores é em torno de 85,6% e a de sucesso é superior a 70% entre 1988 e 2006 (LIMONGI, 2006a).

Os poderes do Executivo foram vistos por Figueiredo e Limongi, acima de tudo, como indutores de cooperação entre Executivo e Legislativo. Isso porque, as prerrogativas constitucionais do presidente, davam a este os instrumentos necessários para formar e coordenar sua coalizão. Mas, a cooperação entre os dois poderes só seria possível por causa da organização interna do próprio Legislativo. Dada a configuração montada pelos regimentos do Congresso, ao contrário do que era previsto pela perspectiva anterior, o processo decisório ocorreria por princípios partidários. Os autores defendem que as regras das atividades legislativas centralizam os recursos nos líderes partidários¹⁴ tornando-os capazes de controlar, organizar e orientar as votações em plenário, principal locus de deliberação¹⁵. De acordo com essas regras, os líderes também determinam, junto aos presidentes das casas, quais as matérias que irão à votação e podem solicitar urgência para apreciação dos projetos.

Assim, mesmo que as regras eleitorais produzam efeitos que enfraquecem os partidos em prol da figura do político, estes seriam anulados pelas regras no interior do Congresso. A organização dos trabalhos no Legislativo tornaria escassa a possibilidade de um parlamentar exercer alguma influência de forma individual e faria com que a estratégia racional deste fosse

¹² A taxa de sucesso representa o percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de projetos de iniciativa do Executivo.

¹³ A taxa de dominância representa o percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de projetos aprovados.

¹⁴ Na estruturação das atividades legislativas, dadas pelos regimentos internos do Senado e da Câmara, o papel dos líderes é crucial também porque eles indicam, às Mesas das casas, parlamentares para ocupar as comissões, podendo substituí-los, e podem atuar em nome da bancada partidária que representam nas votações.

¹⁵ Conforme Almeida (2018), a tramitação das matérias nas comissões é a via ordinária oferecida pelas regras da Câmara dos Deputados. Porém, a literatura acima aponta a deliberação em plenário como principal meio de aprovação dos projetos no Legislativo. Isso ocorreria porque é possível que o Executivo e os líderes solicitem urgência aos projetos, o que os tira das comissões e envia ao plenário. Segundo Almeida (2018), isso se daria não pelos incentivos das regras em si, mas por uma aplicação seletiva destas pelos parlamentares.

agir como membro de seu partido, concentrando poderes no líder. Conforme afirmam os autores:

Só assim ele poderá ter seu naco de patronagem. Para seguirem a linha partidária, os parlamentares não precisam ser altruístas ou ideologicamente motivados. Para serem levados a sério nas bancadas políticas, eles têm que articular seus pleitos e comunicá-los como membros de um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças. Em suma, precisam agir como membros de um grupo. Se os pleitos forem atendidos, o grupo deverá ser capaz de dar os votos prometidos. Se não forem atendidos, todos deverão ser capazes de negar apoio ao governo. O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto do partido. Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica por que as barganhas entre Executivo e Legislativo podem ser – e de fato são – estruturadas em torno dos partidos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 35).

A concepção partidarista do funcionamento interno do Congresso, baseada no controle dos recursos centralizado nos líderes, bem como o reflexo desta no sucesso do Executivo, têm como indicativo as altas taxas de disciplina partidária¹⁶, observadas nas votações nominais em plenário. Segundo Limongi em “mais de 90% das votações, pelo menos 80% dos deputados votavam com a maioria de seu partido” (LIMONGI, 2010) isso resultaria em previsibilidade dos resultados nas votações e em aumento da certeza de apoio à agenda do Executivo.

A concentração do processo decisório, no Executivo e líderes partidários, dotaria esses atores da capacidade de determinar o tempo e a temática do que será votado, conferindo poder de agenda ao Executivo sob os trabalhos no Legislativo. O poder de agenda seria fundamental para garantir que os projetos sejam devidamente processados pelas casas legislativas, permitindo a tomada de decisão e o funcionamento do governo. Sobre isso, os autores sintetizam:

O poder Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior desse quadro institucional, o Presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 22-23).

¹⁶ A disciplina partidária é um índice calculado a partir da proporção de deputados que vota de acordo com a indicação do líder nas votações nominais.

Assim, os presidentes não precisariam negociar com os parlamentares individualmente para a provação de sua agenda, pois, eles construiriam sua base de apoio formando coalizão com o Congresso através de distribuição de pastas ministeriais entre os partidos, como forma de obter maioria. Ou seja, na prática, a governabilidade no presidencialismo não seria colocada em risco pelo multipartidarismo, nem funcionaria de forma radicalmente diversa do parlamentarismo¹⁷. Sendo assim, seriam injustificadas as previsões deletérias sobre esse sistema de governo, em comparação ao parlamentarismo, enquanto formador de agenda dual e conflitiva entre Executivo e Legislativo.

A partir da formação de coalizão, os dois poderes agiram em conjunto para aprovar a agenda do Executivo. Estando esse último institucionalmente mais capacitado para iniciar políticas, haveria incentivos para que os parlamentares delegassem poderes legislativos ao presidente. Desse modo, não se deveria falar em agenda do presidente, nem mesmo em agenda do Executivo, mas em agenda do governo ou agenda da maioria (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Nesse sentido argumenta Limongi:

se o presidente é o principal legislador, não segue que este subjogue o Congresso. A maioria deve se mostrar capaz de coordenar as ações dos dois ramos do poder e, sendo assim, à maioria legislativa pode interessar delegar a iniciativa legal ao presidente. Dado o quadro institucional vigente, essa é a melhor estratégia para a maioria. Em lugar de usurpação, teríamos um tipo de delegação (LIMONGI, 2010, p. 171).

Sob esse ponto de vista, as MPs, que antes foram vistas como ferramenta utilizada pelo Executivo para obstruir a ação do Congresso, enquanto ação unilateral, passam a ser vistas como delegação, pelos congressistas, de “poderes legislativos ao Executivo visando superar problemas de ação coletiva, coordenação e instabilidade das decisões” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 126) aos quais o parlamento estaria sujeito. Porém, essa delegação só seria efetiva se houvesse o apoio da maioria do Congresso, caso contrário, as MPs seriam passíveis de serem substancialmente alteradas e rejeitadas, assim como os outros projetos de lei (LIMONGI, 2010).

Assim, de acordo com esses autores, se houve estabilidade democrática após a Constituição de 1988, ela se deveu às novas instituições adotadas, incluindo as medidas provisórias. Se comparadas as taxas de sucesso e dominância, do período democrático vigente

¹⁷ Mas é preciso considerar que no presidencialismo as coalizões minoritárias ou a perda de apoio parlamentar não resulta na queda automática do chefe de governo. A eminência de queda do governo ou ameaça de renúncia aumentaria os custos dos parlamentares votarem contra o governo em plenário (AMORIM NETO, 2000), incentivo que não existe no presidencialismo.

sob a constituição de 1946, com as alcançadas a partir de 1988, as do último período teriam sido superiores, em todos os mandatos, independente “da bancada do partido do presidente ou de suas qualidades como negociador” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 9), pois: “Um Executivo dotado de poderes institucionais mais fortes seria menos vulnerável a circunstâncias políticas. Inversamente, na ausência de poderes institucionais, espera-se um Executivo mais dependente desses fatores e, portanto, maior variação nos resultados obtidos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p.10).

Como as regras internas do processo decisório impediriam que os parlamentares atuassem pela lógica eleitoral distributivista, os autores argumentam que a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas sim pelas clivagens entre maioria governista e oposição dentro do Congresso. Sendo assim, para manter o controle da maioria, e mitigar a influência da oposição, nas políticas do governo, a centralização do processo decisório no plenário seria mais vantajosa do que nas comissões, posto que, o princípio da proporcionalidade para a formação dessas últimas ampliaria a capacidade de interferência da oposição.

Os estudos mostram que, ao se olhar para a arena do Congresso em que ocorre a deliberação e votação dos projetos, percebe-se a priorização do plenário em detrimento das comissões parlamentares permanentes (Figueiredo e Limongi, 1999; Pereira e Mueller, 2004). Esse padrão de produção legislativa, centralizado no Executivo, nos líderes e no plenário, levou Figueiredo e Limongi a concluírem que “o Executivo controla a agenda legislativa do país” e “o lócus decisório por excelência é o plenário e não as comissões” (FIGUEREDO; LIMONGI, 2007, p. 158 e 168).

A partir dessas constatações depreende-se que o papel do Legislativo, no processo decisório, se daria a partir da lógica partidária, em cooperação com o Executivo pelos partidos membros da coalizão. Assim, seria esperado que os esforços dos legisladores de interferir na produção legal, por proposição de leis ou alteração das leis de iniciativa do Executivo, se desse de forma coordenada pela coalizão governista, de modo que os vetos presidenciais nessas matérias seriam menos frequentes.

Porém, dado que, em “última análise, a atuação dos parlamentares é circunscrita aos limites definidos pelo governo” (LIMONGI, 2010), a função do Congresso no presidencialismo de coalizão se limitaria à coordenação, pelos líderes, para a votação disciplinada do membros

partidários nos projetos de lei do Executivo. Desse modo, compreende-se que existe um baixo esforço legiferante dos congressistas, que inclusive delegam esses poderes de legislar ao Executivo.

Embora os trabalhos desses autores tenham predominado nos estudos legislativos do Brasil, tanto os aspectos metodológicos empreendidos para avaliar o sucesso do Executivo, quanto a própria constatação da preponderância desse poder na atividade legislativa, têm sido objeto de debate e divergência dentro da literatura. A seção seguinte trata das principais discussões travadas em torno dessas questões.

2.2 DEBATES EM TORNO DOS INDICADORES DE PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO E DISCIPLINA PARLAMENTAR

A capacidade do Executivo de iniciar e aprovar legislação seria confirmada, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), pela taxa de dominância e taxa de sucesso, enquanto que, a centralização dos trabalhos do Congresso nos líderes e a atuação partidária dos parlamentares, seria representada pela taxa de disciplina. Contudo, a forma como as taxas são avaliadas e as interpretações delas derivadas têm sido fonte de debate e divergência na literatura, conforme levantamento apresentado a seguir.

A forma como vem sendo apurada a taxa de dominância do Executivo tem sido objeto de questionamento por algumas pesquisas. De acordo com Suely Araújo e Rafael Silva (2012), do total de projetos iniciados pelo Executivo entre 2003 e 2010, 48% tratavam de temas cuja iniciativa é compartilhada, ou seja, pouco mais da metade de todos os projetos iniciados pelo Executivo dispunham sobre temas cuja iniciativa é exclusiva do presidente. No mesmo sentido, os autores afirmam que das leis produzidas após 1988¹⁸, 42% versavam sobre temas pontuais, como abertura de crédito e outras autorizações e, portanto, tinham conteúdo pouco significativo em termos de capacidade legislativa.

Dentre os projetos de iniciativa exclusiva do presidente, destacam-se os projetos de lei orçamentária (PLN). Tais projetos são regidos de forma que fazem com que a taxa de dominância do Executivo se eleve, pois, eles são de iniciativa exclusiva do Executivo e tratam comumente do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e da própria lei orçamentária anual, que é chamada de “peça de ficção” por estar sempre sendo alterada pelo Executivo, o que gera

¹⁸ O artigo não informa a o ano final da análise.

um número excessivo de projetos¹⁹. Essas PLNs, contudo, dificilmente são rejeitados pelos parlamentares, pois isso implicaria na impossibilidade de propor um projeto alternativo, de modo que, a melhor maneira de o Legislativo influenciá-los, seria através de emendas (MELO, 2016).

Além disso, em tese recente, Acir Almeida (2018) encontra significativa alteração da dominância do Executivo²⁰ causada pelo crescente número de iniciativas legislativas oriundas dos parlamentares. Sem questionar os achados das pesquisas anteriores, esse estudo avalia que produção de projetos de lei pelo Congresso cresceu a partir dos anos 2000, e que, a partir de 2008, ela passou a ser superior à do Executivo, revertendo-se o quadro de dominância deste último, encontrado anteriormente. De acordo com ele, essa mudança também refletiu no aumento do número de projetos convertidos em lei dentro das comissões, sem manifestação em plenário, colocando em xeque a atualidade da tese de que a agenda e produção legislativa são controladas pelo Executivo e de que as decisões se concentram no plenário (ALMEIDA, 2018).

A taxa de sucesso do Executivo também seria superestimada, de acordo com alguns autores. As razões principais são duas: 1) o Executivo antecipando a ação dos congressistas não enviaria projetos cuja derrota fosse prevista. Portanto, a taxa não consideraria a agenda latente do Executivo que deixa de ser enviada (AMES, 2001); 2) a taxa não levaria em conta as transformações que os projetos de lei do Executivo sofrem pelas alterações que são feitas pelos congressistas (AMES, 2001; SAMUELS, 2011).

Dessas críticas, a segunda é particularmente interessante. O fato de a taxa de sucesso ser referente ao total das proposições do Executivo que são aprovadas pelo Congresso, e não levar em consideração as alterações que esses projetos sofrem nas casas legislativas, como pondera Samuels (2011), não revela a eficiência do Executivo em obter maioria e, por conseguinte, a anuência nos projetos enviados ao Legislativo, pois “estas não explicam o processo de filtragem das propostas potenciais e as que são finalmente submetidas à votação”²¹ (SAMUELS, 2011, p. 283). Nesse mesmo sentido, Rafael Melo defende que só podem ser

¹⁹ A partir de um levantamento dos projetos de origem do Executivo por tipo de legislação, no site da Câmara dos Deputados, foi possível verificar que, entre 2003 a 2016, 31% eram projetos de lei orçamentária (PLN).

²⁰ Consideradas as leis não orçamentárias.

²¹ Tradução minha, no original: *éstas no dan cuenta del proceso de filtrado de las propuestas potenciales a las finalmente sometidas a votación.*

consideradas sucesso do presidente, aquelas propostas que são aprovados sem alteração pelos parlamentares. Em suas palavras:

O fato de o Executivo propor uma lei, apenas significa que *em sua forma inicial*, essa lei está de acordo com os interesses do Executivo, mas nada garante que essa lei passará intacta pelo processo legislativo e que em sua forma final, essa lei ainda atenderá aos interesses do proponente. Dessa forma, apenas os projetos que passaram incólumes pelo processo legislativo podem ser considerados sucessos inequívocos do Executivo, da mesma forma que as proposições rejeitadas podem ser consideradas fracassos (MELO, 2016, p. 46).

A partir desses autores, fica implícita a concepção de que as alterações do Legislativo nas medidas do Executivo seriam fruto de discordâncias sobre o texto original. Parece, no entanto, precipitada a inferência de algum dito de derrota do presidente, só porque houve alteração num projeto de sua autoria. Como demonstra Freitas (2016), isso não ocorre necessariamente. Em alguns momentos as alterações promovidas pelos parlamentares podem se dar de forma coordenada pela coalizão. Mas, ainda assim, podemos considerar que o grau de interferência do Legislativo pode indicar maior ou menor esforço em busca de influenciar as propostas de lei e revelar mais sobre a participação deste poder na produção legal, o que não é levado em conta quando se observa apenas a autoria dos projetos iniciados e aprovados.

E, finalmente, a taxa de disciplina é outro indicador que tem tido seu poder explicativo bastante relativizado. O uso da disciplina partidária para comprovar a tese de que regras internas do parlamento seriam capazes gerar um processo de decisão partidarizado e centralizado nos líderes, tem sido objeto de intenso debate. A inferência da atuação partidarizadas dos parlamentares a partir dos índices de disciplina ignoraria os incentivos externos, bem como, as diferenças estruturais das organizações partidárias (PERES; CARVALHO, 2012) e trataria disciplina e coesão como equivalentes (MELO, 2016).

Em relação aos incentivos que afetam a atuação parlamentar, os estudos vinculados à perspectiva distributivista, abordada na seção anterior, afirmavam que as regras eleitorais levariam os congressistas a atuarem de forma individual e perseguirem políticas de tipo *pork*. Já a literatura afiliada a perspectiva partidarista, defende que os incentivos desagregadores do sistema eleitoral seriam revertidos pelas regras internas das casas legislativas que centralizam a atuação dos congressistas nos líderes partidários. Contudo, essa segunda perspectiva é acusada de, ao mudar o foco da avaliação do comportamento dos parlamentares para as regras internas das casas legislativas, ignorar os incentivos das regras eleitorais que, mesmo assim, continuam coexistindo (PEREIRA; MULLER, 2003).

Nesse sentido, Raile, Pereira e Power (2011) investigam o *toolbox*, ou a caixa de ferramentas, disponível ao Executivo para formar coalizão parlamentar e conseguir governar em governos multipartidários. Para esses autores, apenas a distribuição de ministérios não resolveria a indisciplina dos partidos, de forma que, em muitos casos os presidentes precisariam recorrer também à distribuição de recursos orçamentários e fazer barganhas *ad hoc* para assegurar a vitória nas votações. De acordo com esses autores, nos governos dos presidentes brasileiros, após a redemocratização, ocorreram importantes variações na combinação das ferramentas, dependendo dos objetivos particulares do presidente e das características do ambiente de negociação.

Podemos imaginar que as estratégias de atuação, voltadas para ganhos eleitorais individuais ou orientadas pela disciplina partidária, dependerão muito do tipo de política que está em votação²². A demonstração de que tanto incentivos distributivos quanto partidários podem explicar o comportamento de parte dos congressistas, nas negociações em torno de políticas, pode ser encontrada no estudo sobre as privatizações da Companhia Vale do Rio Doce e do setor de telecomunicações durante o governo FHC, de Licínio Velasco Jr (2006). Conforme o autor, como essas políticas envolviam interesses subnacionais, foi necessário que o governo abrisse mão de concessões distributivas para obter sucesso na arena partidária. Assim, conforme o autor, “existe no presidencialismo brasileiro um intenso processo de negociação entre os Poderes Legislativo e Executivo não totalmente captado, quando são analisadas apenas as legislações aprovadas e as respectivas votações” (VELASCO JR, 2006, p. 238).

Além disso, no processo de negociação em torno de uma política, o voto indisciplinado não é o único meio que os parlamentares têm de dificultar a aprovação de uma medida que não tenham interesse de ver executada. Existem estratégias menos custosas, disponíveis aos membros da coalização, do que votar contra um projeto do governo, quais sejam: a abstenção e a ausência (PEREIRA; MULLER, 2003; NICOLAU, 2000). Assim, mesmo tendo maioria no Congresso, o governo pode precisar negociar com outros partidos e fazer concessões constantes para evitar que esses recursos resultem em derrotas no Legislativo.

²² Pode-se esperar, por exemplo, que políticas que envolvem custos para as regiões em que estão concentrados os eleitores de determinados parlamentares, ou para seus estados, oferecem maiores incentivos à atuação individualizada, ou não partidarizada.

Ademais, Figueiredo e Limongi (1999) ao tratar da disciplina, acabariam por colocá-la como equivalente à coesão (SAMUELS, 2011; MELO, 2016). Isso seria equivocados, pois, enquanto disciplina diz respeito à capacidade que o partido tem para controlar os votos de seus membros, a coesão corresponde à similaridade das preferências, ou proximidade ideológica, entre os membros de um determinado partido ou coalizão. Assim, quando a coalizão for formada por partidos ideologicamente próximos, a tendência é que esses partidos sigam a mesma orientação nas votações, não necessariamente porque são disciplinados, mas porque suas preferências são convergentes. Já quando a coalizão é heterogênea, é mais provável que haja diminuição da polarização entre os partidos do governo e os da oposição, facilitando com que os partidos da coalizão sejam atraídos pela oposição em votações cujas preferências destes sejam mais próximas. Isso quer dizer que coalizões formadas por partidos não contíguos ideologicamente podem aumentar as chances de os projetos não estarem de acordo com as preferências médias dos partidos da aliança, podendo correr perdas de apoio dos congressistas, sem que haja diminuição da disciplina partidária.

Por fim, a disciplina partidária explicaria mais sobre o funcionamento dos partidos em plenário do que sobre a relação do Executivo com o Legislativo, e, portanto, não seria um bom indicador de governabilidade. De acordo com Vicente Palermo (2000), a fidelidade partidária não fala sobre o apoio dos parlamentares com o presidente em uma determinada política, mas sobre o funcionamento do plenário. Como pondera o autor:

Definitivamente, não parece correto avaliar certezas e incertezas analisando somente o trecho final da formulação de uma lei, ou seja, sua votação na Câmara - a disciplina medida levando-se em consideração como votam os deputados uma vez que os líderes se pronunciaram sobre uma matéria. Isto dá certezas no que se refere ao funcionamento do Plenário (embora também sejam registradas exceções significativas), o que sem dúvida representa um bem político de extraordinário valor, mas não dá certezas ao presidente ou ao Executivo na hora de decidir lançar ou formular uma política que suponha tratamento legislativo (PALERMO, 2000, p. 12).

Isso talvez nos ajude a entender alguns casos em que o Executivo detém coalizões majoritárias, o índice de disciplina partidária é alto, mas, mesmo assim, o presidente é abandonado em questões-chave. Dois casos emblemáticos ocorreram durante os governos petistas, em eleições para a presidência da Câmara dos Deputados. Em 2005, no governo Lula, o Planalto não conseguiu assegurar a condução de seu candidato à presidência da casa, Luiz Eduardo Greenhalgh (PT), e o independente, Severino Cavalcanti (PP), foi eleito no segundo turno, com 300 votos contra 195, mesmo o governo gozando de confortável maioria (POWER, 2015). Situação ainda mais representativa ocorreu em 2015, durante o segundo mandato de

Dilma, quando o candidato do governo, Arlindo Chinaglia (PT), foi derrotado já no primeiro turno, e Eduardo Cunha foi eleito presidente da casa com ampla margem de votos, 267 contra 136, impondo enorme derrota para o governo. Embora Cunha fosse do PMDB, partido da base aliada, ele era considerado um desafeto da presidente²³.

De maneira mais geral, uma importante diferença entre a taxa de disciplina, em relação ao governo e em relação aos partidos, pôde ser percebida nos últimos momentos do mandato de Dilma Rousseff. No auge da crise que levou ao *impeachment* da presidente “enquanto as taxas de disciplina em relação ao governo caíram para cerca de 60%, as taxas de disciplina em relação aos partidos se mantiveram estáveis nos patamares de 80%” (FREITAS; VASQUEZ, 2017, p. 15). Embora esse fato também evidencie um comportamento partidário no Legislativo, ele abre espaço para a observação de que a disciplina não pode ser traduzida como concordância com o governo. Assim, falhas na coordenação da coalização podem significar perdas de apoio que não são captadas por esse indicador.

A partir dos debates apresentados até aqui, podemos concluir que a tese de que as regras que regulam o processo decisório produziram preponderância do Executivo e cooperação pelo Legislativo, traduzidas em altas taxas de dominância e sucesso do presidente e votações disciplinadas, pode ser relativizada. Como as pesquisas discutidas evidenciam, existe espaço para atuação individualista dos parlamentares, assim como para a atuação disciplinada, mas essa última não significa que o Executivo não será derrotada em questões chave, ou que os congressistas não lançarão mão de outras estratégias capazes de impor maiores custos à aprovação da agenda iniciada pelo Executivo, como a abstenção e a ausência.

As críticas e debates, levantados até aqui, nos permitem ver que o processo decisório envolve incentivos complexos e múltiplos à atuação dos poderes. Com isso, podemos esperar momentos de maior e menor coordenação entre o Executivo e o Legislativo, com alteração na correlação de forças entre esses dois na produção da agenda legal. Isso explicaria porque sob diferentes gestões, tanto a dinâmica das coalizões tanto quanto o desempenho dos governos, foram muito diferentes. Conforme avaliação de Palermo sobre o segundo enfoque apresentado na seção anterior:

²³ Conforme amplamente noticiado pela imprensa. Ver exemplo em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/206572-camara-elege-cunha-e-impoe-derrota-historica-ao-planalto.shtml>

Essa perspectiva tem o grande mérito de chamar a atenção para variáveis que, em geral, são pouco levadas em conta pelos diagnósticos anteriores. Mas, por sua vez, apresenta um problema semelhante ao do primeiro tipo interpretativo. Por duas razões: primeiro, porque os desempenhos de estabilização/reforma são bem diferentes para o período de 1988-94 e o restante da década de 90. (...) E, segundo, porque apesar dessa diferença notória dos desempenhos entre os dois períodos, as características do processo decisório correspondente ao período mais recente estão longe da fluidez, rapidez e certeza próprias de uma autoridade concentrada exercida sobre atores que se limitam a cooperar de forma submissa (PALERMO, 2000, p. 10).

Como veremos no último capítulo desse trabalho, os governos de Dilma parecem ilustrar alterações na correlação de forças entre esses dois poderes, que não podem ser bem explicadas pela perspectiva da preponderância do Executivo.

2.3 O LEGISLATIVO LEGISLADOR

Além de aprovar ou rejeitar, votando os projetos do Executivo, os parlamentares também tem a prerrogativa de propor políticas e alterar os projetos de iniciativa do presidente. Assim, podemos questionar de que maneira podemos ver como esse poder opera na elaboração das leis e até que ponto podemos considerar o Legislativo menos ativo do que Executivo na produção de leis.

Embora não se possa descartar a possibilidade de os congressistas buscarem conquistar políticas distributivistas, de tipo *pork*, para beneficiar seu eleitorado com vistas a obter retornos eleitorais, diversos estudos tem reiterado que esse tipo de política tem pouco espaço nas propostas iniciadas pelos congressistas (SANTOS, 1999; AMORIM NETO; SANTOS 2003; RICCI, 2003). Santos (1999) chama a atenção para um dos principais elementos do sistema de eleição pra cargos proporcionais, qual seja, a transferência de votos. De acordo com sua análise, como quase todos os deputados eleitos precisaram dos votos dos outros membros da lista, incluindo membros de outros partidos em caso de coligação, torna-se quase impossível que esses consigam identificar seus eleitores e, além disso, conhecer as preferências destes sobre políticas públicas.

A hipótese de que são baixos os incentivos para adoção de medidas paroquialistas pelos congressistas pode ser evidenciada em estudo empreendido por Octávio Amorim Neto e Fabiano Santos (2003). Os autores analisaram todos os projetos dos deputados transformados em lei entre 1985 e 1995, bem como todos os que foram apresentados em 1995. Quanto aos convertidos em lei, a conclusão é que possuem, majoritariamente, abrangência nacional, ou

seja, afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, estados regiões e municípios (72,4%); trazem mais benefícios do que impõe custos (49,1%); e tratam de questões sociais (57,1%). Quanto aos projetos apresentados pelos deputados, os resultados apontam no mesmo sentido. Ou seja, a maioria tem abrangência nacional, oferecem mais benefícios do que custos e versam sobre matéria social.

Além de iniciar legislação, os parlamentares também podem alterar os projetos de iniciativa do Executivo. Como se viu na seção anterior, a tese da preponderância do Executivo está vinculada à superestimação da taxa de sucesso e não considera existência de intervenções feitas pelos parlamentares nas propostas oriundas do Poder Executivo. Porém, os legisladores possuem à disposição recursos institucionais de promover emendas ou substitutivos que permitem-nos promover alterações nos textos das proposições apresentadas pelo Executivo, o que de fato ocorre.

Márcia Cruz (2009) avalia que dos 191 projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Executivo, apresentados e transformados em lei entre 1999 e 2006, mais de 76% receberam emendas ou substitutivos dos congressistas. De acordo com a autora, as alterações realizadas no Congresso ocorreram tanto em projetos que tramitaram no plenário como nas comissões, e independente de terem recebido pedido de urgência. Cruz (2009) afirma, no entanto, que a aprovação das emendas propostas aos projetos geralmente dependerá do parecer do relator lhes ser favorável. Segundo a autora, isso é importante para o governo, pois, o relator de projeto que tramita em plenário é escolhido pelo presidente da Câmara, ao passo que o relator de projeto que tramita em comissão é nomeado pelo presidente da comissão, que normalmente são membros da base governista. Por isso, conclui:

Em muitos casos, o relator age como um ator institucional, ou seja, como um representante do governo no Congresso, papel fundamental no processo de elaboração do texto a ser aprovado no Congresso. Nestes casos, o Legislativo não atua como um órgão separado e conflitivo com o Executivo, mas como parte do governo (CRUZ, 2009, p.103).

Por outros meios, Andréa Freitas (2016) também chega numa conclusão parecida. A autora avalia que existe uma relevante participação do Legislativo no processo de formulação das leis, a partir da alteração dos projetos de lei do Executivo. Conforme seu levantamento, entre 1995 a 2010, cerca de 40% do conteúdo das leis examinadas pela autora, foi produzido

pelos legisladores. A autora defende que essas alterações se deram de forma coordenada pela coalizão.

Rafael Freitas (2010) também analisa as alterações feitas pelo Legislativo nos projetos do Executivo e avalia que elas ocorrem pelo compartilhamento da agenda entre Executivo e Legislativo, cujo ator preponderante passa a ser a maioria Legislativa. O autor afirma, no entanto, que o predomínio da maioria não significa exclusão da minoria do processo decisório. Nesse mesmo sentido, Samuel Moura (2011) também sustenta que a oposição também participa da produção legislativa, obtendo relatoria e alterando as leis de maneira quase que proporcional às cadeiras que ocupa no Congresso.

Também é comum que se superestime o poder do Executivo pela prerrogativa de edição de MP, por esse tipo de dispositivo ter força de lei no momento de sua publicação, ou seja, antes mesmo da aprovação do Congresso. Contudo, o Legislativo pode modificar essas matérias e isso é bastante frequente. As alterações inseridas pelos parlamentares transformam as MPs em Projeto de Lei de Conversão (PLV), o que inclusive torna a aprovação dessas medidas mais frequente. Conforme pesquisa feita por Helen Jacobsen (2016):

O percentual de conversão em lei de MP com PLV é de 90,7% nos três governos (Lula I com 91,8%, Lula II com 89,1% e Dilma com 90,8%). E o percentual de conversão em lei de MP sem PLV baixa para 72,7% (Lula I com 88,2%, Lula II com 73,9% e Dilma com 40,4%). (Jacobsen, 2016, p. 156).

É interessante notar que, de acordo com os achados da autora, a taxa de aprovação das MPs, sem alteração do Congresso, cai vertiginosamente ainda no primeiro governo Dilma. Como veremos nos capítulos seguintes dessa dissertação, os dois mandatos de Dilma apresentam a maior taxa de dependência de medidas provisórias e ao mesmo tempo, o maior percentual de transformação dessas medidas em PLV, bem como a maior taxa de participação do Legislativo no conteúdo legal aprovado a partir dessas matérias.

Uma modificação nas regras de apreciação das MPs, que tem sido considerada importante na tramitação dessas matérias e pode explicar algo sobre alta frequência com que são alteradas pelos congressistas, é a Emenda Constitucional nº 32/2011. A EC 32/2011 alterou a tramitação das MPs impedindo que elas sejam reeditadas indefinidamente, condicionando a validade legal do ato à aprovação explícita da matéria pelos parlamentares. Como veremos no próximo capítulo, essa regra parece ter resultado no aumento do controle do Congresso sobre essas matérias e incentivado a produção de alterações nas MPs.

A emenda também determinou que, quando uma MP não tiver sido examinada pelo Congresso após 45 dias de sua edição, ela entrará automaticamente em regime de urgência

trancando a pauta para outras votações. Essa regra visada diminuir o imobilismo do Congresso, mas de acordo com Fernanda Machiaveli (2009), acabou elevando o número de MPs editadas e levando ao aumento das pautas trancadas no Congresso. A autora então observa que esse fenômeno tem levado os parlamentares a buscar influenciar o processo de aprovação dos projetos por outros meios. Nas comissões os projetos que tramitam de modo conclusivo oferecem maiores oportunidades de atuação dos membros parlamentares. Segundo Machiaveli, migrar para essas instâncias tem sido alternativa que permite contornar o plenário sempre trancado.

O aumento do projetos com tramitação conclusiva, aprovados com apreciação exclusiva dentro das comissões, também é tendência encontrada na tese de Acir Almeida (2018). Analisando o processo de tramitação dos projetos de lei de origem do Executivo e do Legislativo, entre 1989 a 2016, o autor conclui que os padrões são distintos. Nos projetos de iniciativa dos presidentes, o autor avalia que, tal como já reconhece a literatura, a maior parte desses projetos tramitaram por vias extraordinárias, ou seja, sua a deliberação se deu no plenário. Nessa via tramitaram principalmente as MPs, 65,4%, seguidas pelos projetos em que foi solicitada urgência regimental, 16,3%, e constitucional, 4,6%. Enquanto que as matérias que tramitaram por via ordinária, com deliberação conclusiva nas comissões, foram 11%. Porém, o autor avalia que:

A quantidade anual de proposições aprovadas em regime de urgência regimental ou constitucional, cuja participação no total geral vem em segundo lugar, diminuiu gradativamente, ao ponto de, durante os anos 2000, praticamente igualar-se à de iniciativas aprovadas por meio do poder conclusivo: as respectivas médias anuais passaram de 27,5 e 8,9, no período 1989-2002, para 14,1 e 13,1, no 2003-2016 (ALMEIDA, 2018, p.23).

Já em relação à tramitação de projetos de origem do Legislativo, de acordo com a tese de Almeida, “o padrão é o inverso do que se observa na produção de origem presidencial: larga predominância (75,8%) de proposições aprovadas por meio do poder conclusivo das comissões, e pequena parcela (16,8%) de aprovadas em regime de urgência” (ALMEIDA, 2018, p. 24).

Isso teria resultado no distanciamento do modelo de organização parlamentar centralizado nos líderes da maioria, para um modelo descentralizado nas comissões, onde as minorias parlamentares são mais influentes. De acordo com Almeida, isso ocorreu por dois motivos:

(i) as coalizões de governo terem passado a incluir preferências políticas mais heterogêneas e, na média, menos distintas das preferências da minoria opositora; e (ii) o localismo fiscal ter diminuído entre os deputados federais. Essas duas mudanças ocorreram por meio de dinâmicas distintas, a primeira na forma de quebra em relação ao padrão que vigorara até 2002, de coalizões relativamente mais homogêneas, e a segunda, de mudança gradual, ao longo do pós-1988 (ALMEIDA, 2016).

O autor também defende ter ocorrido uma importante alteração nos padrões de delegação legislativa ao Executivo nos últimos anos. Avaliando as leis não orçamentárias iniciadas pelo Executivo e pelo Legislativo, que foram convertidas em lei entre 1989 a 2016, Almeida verifica uma diminuição na dominância do Executivo causada principalmente pelo aumento do protagonismo nas iniciativas legislativas do Congresso a partir dos anos 2000. De acordo com seus achados, a produção legislativa foi dominada pelo Executivo e teve o plenário como principal locus de deliberação, apenas nos primeiros 15 anos que decorreram à constituição de 1988. Mas, essa tendência teria se revertido nos últimos anos com a superação da produção de origem parlamentar, em relação a de origem da presidência, causada pela diminuição da polarização entre os partidos do governo e da oposição, especialmente a partir dos governos petistas. Com isso, o autor conclui que o Legislativo tem delegado menos poderes legislativos ao Executivo e ampliado seu papel na proposição de leis.

Assim, temos que a atuação dos congressistas, tanto na alteração das proposições do Executivo quanto na proposição de projetos de lei de iniciativa própria, especialmente quando se verifica que esses são geralmente de abrangência nacional (AMORIM NETO, 2003; RICCI, 2003), demonstra que os parlamentares também são orientados por motivações de tipo *policy-seeking*, pois buscam influenciar e propor políticas. Essa motivação não deve ser tomada como exclusiva, dado o princípio básico do axioma do interesse pessoal, formulado inicialmente por Anthony Downs (1999), para quem os atores partidários buscariam implementar políticas apenas para atingir fins privados, sendo que esses só podem ser tingidos após a eleição, e, desse modo, a busca por políticas não poderia estar desassociada do interesse por cargos. No entanto, tal perspectiva desafia a tese de que os congressistas abdicariam dos poderes legislativos em favor do Executivo e também demonstra que, quando há delegação desses poderes, ela ocorre de forma controlada.

2.4 CONCLUSÃO DA SEÇÃO

Nesse capítulo, buscou-se, nos estudos legislativos, as principais contribuições da literatura sobre a atuação do Legislativo, no processo de formulação e implementação de políticas na democracia brasileira, onde se viu que não há consenso. Os primeiros estudos avaliaram que, devido os interesses divergentes entre os congressistas e o presidente, e a falta de meios para a formação de acordos estáveis, a relação entre os dois poderes estaria mais sujeita a criar paralisia do que decisão, mas a tentativa dos legisladores de propor políticas ou de alterar as que são propostas pelo Executivo, seria fonte de desacordos e conflito entre esses poderes. Já a segunda vertente abordada defende que há incentivos à cooperação do Legislativo com o Executivo pelos partidos membros da coalizão. Mas, devido os poderes constitucionais do Executivo e a centralização neste na definição da agenda legislativa, haveria uma emasculação do poder Legislativo na proposição de políticas. A atuação do Congresso estaria limitada, grosso modo, à votação disciplinada e aprovação dos projetos iniciados pelo Executivo.

Contudo, inúmeros estudos produziram críticas e evidenciaram os limites dessa segunda perspectiva. De acordo com o levantamento apresentado, nem a preponderância do Executivo, nem a disciplina partidária são bens necessariamente produzidos pelas instituições políticas vigente no Brasil. Devido às enormes variações desses indicadores, é possível inclusive esperar que resultados bastante diferentes, dependendo do contexto da formação das coalizões, as estratégias dos poderes e a temática das políticas em tramitação.

Como pesquisas recentes têm demonstrado, o Legislativo brasileiro está longe de ser irrelevante na produção do ordenamento jurídico, ou se der um carimbador das propostas do Executivo. Além de interferir nos projetos do próprio Executivo, os congressistas também têm sido capazes de resolver problemas de ação coletiva e propor projetos. Como demonstra Almeida, 2018, o Congresso tem delegado menos poderes legislativos ao Executivo e aumento a produção de leis de sua autoria, se tornando ator dominante na produção legal nos últimos anos. O autor encontra evidência que isso teria ocorrido junto à diminuição da polarização entre os partidos do governo e da oposição, especialmente a partir dos governos petistas.

Assim, considerando o aumento do poder de agenda e da importância do Legislativo no processo decisório, nos últimos anos (ALMEIDA, 2018), a hipótese levantada nessa pesquisa, que será testada no terceiro capítulo, é a de que houver crescimento na atividade

legislativa dos parlamentares, na formulação das leis oriundas de MP, nos governos de Dilma Rousseff.

3 MEDIDAS PROVISÓRIAS: ACIONANDO OS TANQUES, OS CARIMBOS OU AS CANETAS?

Como vimos no primeiro capítulo, é possível dividir a literatura que marcou os estudos legislativos, no Brasil, em duas visões antagônicas no que concerne à análise do presidencialismo brasileiro. Essas mesmas perspectivas teóricas avaliaram de formas opostas os incentivos criados pelas medidas provisórias na relação entre o Executivo e o Legislativo. Enquanto a primeira avaliou que essa via legislativa era utilizada pelo presidente para contornar e excluir o Congresso do processo decisório, a segunda a percebeu como uma forma de delegação de poderes legislativos ao presidente pelos congressistas, com o intuito de sanar eventuais problemas de ação coletiva, e evitar a responsabilização da base de apoio do presidente por medidas impopulares.

Tais interpretações estão em consonância com as teorias formuladas pela literatura internacional, em relação aos decretos em regimes presidencialistas. Levadas ao extremo, essas correntes teóricas nos permitiram esperar, de um lado, que os decretos presidenciais seriam acionados como os “tanques”, para combater a resistência das assembleias, e de outro, que seriam adotados quando estivessem de acordo com a preferência da maioria dos legisladores, que atuariam como “carimbadores” de tais iniciativas.

O que as diferentes interpretações concordam é que esse instrumento dá aos presidentes enormes poderes de agenda, pela tramitação acelerada e pela alteração imediata do *status quo*. Com isso, o papel do Congresso na apreciação e definição das normas jurídicas, que se originam dessas matérias, tem recebido pouca atenção pelos pesquisadores. Termos como *usurpação*, *abdicação* e *delegação*, são usados para classificar os usos dos decretos, que retirariam parte, pra não dizer grande parte, da função legisladora do Congresso. O objetivo desse capítulo é retomar esse debate, com vistas a colocar em questão o papel do Legislativo na produção dessas políticas.

Por conta da centralidade que os decretos têm no processo decisório, importantes estudos foram realizados. A primeira seção traz um breve debate da literatura especializada, afim de definir os contornos conferidos por esses estudos sobre esse instrumento e as interpretações sobre os desdobramentos do seu uso, buscando avaliar como se insere o controle parlamentar sobre essa via legislativa.

Em seguida é apresentado um levantamento sobre a origem das MPs, suas regras e as principais mudanças institucionais que ocorreram desde a sua implementação. Sob esse aspecto, busca-se avaliar os incentivos criados pelas mudanças nas regras das MPs para a promoção das alterações pelos parlamentares e para o controle dos textos pelo Executivo.

Na última seção é realizada uma avaliação preliminar do uso das MPs durante os governos de Dilma, bem como das respostas do Legislativo, rejeição ou conversão dos textos em PLV, e dos vetos presidenciais.

3.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS SOBRE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Os regimes presidencialistas da América Latina, têm sido notados por dotarem os presidentes de importantes poderes legislativos, distinguindo-se, nesse quesito, tanto do presidencialismo nos EUA como dos regimes parlamentaristas, em relação aos primeiros-ministros, na Europa (COX; MORGENSTERN, 2001). É ponto pacífico que um dos mais poderosos instrumentos legislativos disponíveis aos presidentes é a prerrogativa de iniciar legislação por decreto²⁴.

Porém, não há acordo sobre o que o uso dessa ferramenta significa na relação entre o presidente e o Congresso. É possível distinguir, na literatura, três linhas interpretativas. Uma primeira corrente de estudos entendeu que a edição de decretos consiste em usurpação dos poderes legislativos pelos presidentes (TAYLOR 1960; SCOTT 1973; LEVINE 1973; KELLEY 1977; VAZQUEZ CARRIZOSA 1979; SUAREZ 1982; LINZ 1987; ARCHER AND CHERNICK 1988 *apud* SHUGART; CAREY, 1992); uma segunda perspectiva avaliou que eles significam abdicação do Congresso dos seus poderes de legislar (LOWI, 1985 *apud* PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005); e uma terceira desafiou as abordagens anteriores, defendendo que os poderes de decretos são objeto de delegação parlamentar (SHUGART; CAREY, 1992).

²⁴ Os decretos são considerados iniciativas legislativas unilaterais do Executivo, pois, permitem que este altere o *status quo* sem intervenção prévia do Legislativo. Embora diversas constituições prevejam vários tipos de ações presidenciais que também são chamadas de decretos, essas nem sempre são voltadas à produção de legislação, por isso, é necessário fazer uma distinção semântica (SHUGART; CAREY, 1992). Para ser considerado poder de decreto deve haver autoridade conferida ao Executivo para legislar no lugar do Legislativo e a partir de medidas que têm efeito antes de uma possível ação do Legislativo (SHUGART; CAREY, 1998).

No Brasil, na discussão sobre as medidas provisória, tidas como a expressão do poder de decreto do presidente, o mesmo padrão interpretativo pode ser observado. De acordo com Almeida:

Nas análises empíricas sobre o caso brasileiro, inicialmente as interpretações destacaram elementos de usurpação (Diniz, 1996; Monteiro, 1995; Power, 1998) e abdicação (Ames, 2001; Pessanha, 1998). Porém, estudos posteriores concluíram que a hipótese da delegação é mais plausível e consistente com vários padrões legislativos (Amorim Neto e Tafner, 2002; Figueiredo e Limongi, 2003; Reich, 2002) (ALMEIDA, 2018, p. 7).

O contexto político sob os quais os presidentes fariam uso estratégico dessa via legislativa pode ser dividido em duas correntes teóricas. A primeira tese, geralmente atribuída aos estudos de Gary Cox e Scott Morgenstern (2002), também chamada de *teoria da ação unilateral* (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005), defende que os presidentes fazem uso dos decretos para implementar suas políticas quando estes não têm apoio suficiente no Congresso para aprová-las. De acordo com essa perspectiva, a legislação via decreto é usada como meio de evitar a interferência de assembleias hostis, pois, ao fazerem uso dessa via legislativa, os presidentes conseguem que suas medidas produzam efeitos sem a validação prévia do Legislativo, limitando a capacidade de interferência deste na política adotada. A segunda perspectiva foi proposta por Shugart e Carey (1998) e ficou conhecida com *teoria da delegação* (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). A corrente de estudos que se desenvolveu a partir desses autores defende que seria vantajoso ao Congresso delegar poderes legislativos ao presidente. Dentre os motivos para isso estão: iniciar políticas urgentes de forma rápida, reduzir custos de informação, mitigar os problemas de barganha horizontal, resolver os problemas de ação coletiva e evitar a responsabilização por medidas impopulares.

De acordo com as duas interpretações, a preferência por legislar por via extraordinária, depende das condições políticas com que o presidente se depara. A diferença é que, para a *teoria da ação unilateral*, o Executivo recorrerá mais aos seus poderes de decreto quando tivesse menos apoio do Congresso, o que, em casos extremos, equivaleria a “chamar os tanques” contra o Legislativo, ao passo que, para a *teoria da delegação*, o uso de decreto aumentaria quando o Executivo detivesse apoio da maioria dos congressistas, contexto em que tal recurso faria com que, em última instância, fossem acionados os “carimbos” do Congresso.

A principal objeção, feita pelos autores que defendem a perspectiva da delegação, à abordagem que vê nos decretos meio de o Executivo legislar evitando o Congresso, é que o

Executivo não conseguiria usar os decretos para legislar à revelia do interesse dos congressistas uma vez que esses tivessem prerrogativa de retirar tais poderes do presidente e capacidade de rejeitar e alterar as políticas adotadas por ele.

Shugart e Carey (1992, 1998), propositores da tese da delegação, consideram que da adoção dos decretos como via legislativa, não se pode concluir diretamente que há usurpação do Executivo ou abdicação do Congresso. Para esses autores, existem dois tipos de decretos que podem estar disponíveis ao Executivo: 1) os que são fixos e previamente conferidos pela constituição; 2) os que são delegados pelo Congresso, como forma de transferir poder de iniciar legislação para certos tipos de políticas por um determinado período. Considerando esses dois casos, eles afirmam que, mesmo os poderes constitucionalmente atribuídos ao presidente, podem ser revertidos pelo Congresso pela alteração da constituição. Assim, se os presidentes continuam detendo o poder de decreto, e se esses decretos continuam sendo aprovados pelos parlamentares, então, nem a prerrogativa de iniciar esse tipo de legislação, nem seu uso, seriam desviantes da preferência da maioria no Congresso. Os autores concluem, sob tal perspectiva, que seria exagerado inferir, sem mais detenção, que há usurpação, ou abdicação, pela simples existência dos decretos presidenciais.

Assim, para esses autores, não faz sentido falar em usurpação ou abdicação num contexto em que os legisladores tem poder de reverter o quadro institucional, sob o qual, a prerrogativa do Executivo de editar decretos deixe de ser vantajosa. Ou seja, quando o Congresso detém ferramentas para minimizar o *agency losses* desse instrumento legislativo. Nesse caso, contrariando a imagem de um Executivo despótico, Shugart e Carey (1998) defendem que o recurso aos decretos dificilmente permite que haja imposição de preferências políticas contrárias às preferências da maioria dos legisladores.

Isso faria sentido, pois, a perspectiva da autoridade delegada é inspirada na teoria do *principal-agente*. De acordo com essa visão, a delegação de poderes envolve ganhos e perdas aos congressistas. Assim, ela seria mantida enquanto os ganhos fossem maiores que as perdas, ao passo que no momento em que se revertesse esse resultado, os parlamentares buscariam alterar o regramento vigente. Em outras palavras, enquanto delegar poderes legislativos ao presidente for adequada à perseguição de certos interesses dos legisladores, essas prerrogativas são preservadas.

Figueiredo e Limongi (1999), adotam a mesma teoria para interpretar a transferência de autoridade legislativa ao Executivo pelas MPs. Para esses autores, o poder de editar medidas provisórias, no Brasil, estariam de acordo com a tese da delegação de Shugart e Carey, porque

tal instrumentalização ocorreria de forma necessariamente condicional, ou seja, dependente do juízo dos legisladores para a adoção e para a continuidade desse instrumento. Como se viu, de acordo com esses autores, o recurso às MPs seria vantajoso aos congressistas, pois, com isso, estes poderiam evitar problemas de ação coletiva e a responsabilização por medidas impopulares. Ou seja, essa via legislativa, conferida ao Executivo, poderia proporcionar ganhos ao Legislativo e fomentar a cooperação entre os dois poderes.

Contudo, a eficácia da delegação dependeria do controle que os parlamentares mantêm sobre ela. Segundo Almeida (2018), na tese da delegação são conferidos poderes de agenda dos parlamentares ao presidente, porém, é preservado o poder de controle dos primeiros sobre as decisões do segundo. No mesmo sentido, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), o controle da delegação envolve questões institucionais e políticas. No campo institucional estão as normas que regulam o uso das MPs, e criam os incentivos e constrangimentos na relação entre o Executivo e o Legislativo. Enquanto que o controle das questões políticas poderia ser atingido pela prerrogativa de rejeitar e de alterar os decretos presidenciais.

Evidência de que o Congresso preserva mecanismos de controle político sobre as medidas provisórias é oferecida por Amorim Neto e Tafner (2002). Em seu estudo, os autores verificam que muitas vezes as medidas reeditadas pelo Executivo continham modificações no texto, em relação ao original, e afirmam que essas ocorrem devido ao mecanismo de “alarme de incêndio”, acionado pela ação supervisora do Congresso, a partir da avaliação *ex post* dos efeitos das políticas adotadas pela reação dos grupos afetados. Tal instrumento permitiria que os congressistas obtivessem informação de baixo custo sobre os efeitos das medidas editadas e sobre a necessidade de alteração de seus textos.

Além disso, outro meio de os legisladores manterem sob supervisão as políticas iniciadas pelo Executivo e reduzirem o *agency losses* dos decretos, se daria pela possibilidade de emendar essas matérias. Em sua pesquisa, Gary Reich (2002) demonstra que as emendas são o processo central de monitoramento parlamentar da autoridade do Executivo de editar decretos.

3.2 EMENDAMENTO PARLAMENTAR

Como se verá a seguir, a regulamentação sobre as MPs faz poucas restrições ao emendamento dessas matérias pelos congressistas. De acordo com o regimento interno do Congresso Nacional, todos os parlamentares, deputados e senadores, podem apresentar uma ou mais emendas à comissão mista, no prazo de 6 dias, não podendo estas versarem sobre matérias estranhas ao objeto original da medida a que forem pensadas. Mas, mesmo assim, nenhuma dessas duas regras é seguida à risca. É possível encontrar emendas que foram aceitas fora do prazo regimental e outras, que mesmo versando sobre matéria diversa à proposição inicial da MP, passaram a compor o texto desta na tramitação pelo Congresso²⁵. Desta forma, podemos perceber que as regras vigentes constroem muito pouco as iniciativas parlamentares de buscar interferir nessas matérias.

Além disso, as MPs podem ser janela de oportunidade para os parlamentares iniciarem legislação. Por serem apreciadas de forma rápida e terem alta a taxa de sucesso, elas podem facilitar as tentativas dos parlamentares de influenciar e colocar suas ideias no ordenamento legal, podendo, inclusive, servir de meio privilegiado à negociação e aprovação de matérias, que, se iniciadas pelas vias ordinárias, como projeto dos congressistas, teriam menores chances de serem aprovadas (SANTOS, 2015).

Devido aos problemas de ação coletivas, inerentes ao Congresso, a prerrogativa de apresentar emendas às MPs abre via para que os parlamentares mitiguem a dificuldade de construir acordos em torno de determinadas políticas. De acordo com Rodrigo Bedritichuk:

Isso pode se dar de duas formas: a primeira é quando a própria edição da MP resolve problemas de ação coletiva ao veicular tema que seja objeto de diversas propostas parlamentares ainda sem sucesso (SILVA, 2013); a segunda é quando o processo de emendamento possibilita que as emendas dos parlamentares peguem “carona” no rito de tramitação urgente das MPs e assim sejam mais fáceis de serem aprovadas. (BEDRITICHUK, 2016, p, 84-85).

Por esse mesmo motivo, não surpreende que muitas das emendas apresentadas pelos parlamentares não guardem relação com o tema tratado originalmente pelas MPs²⁶ (LAAN, 2018). No entanto, é preciso levar em consideração que a aprovação dessas está condicionada ao parecer favorável do relator da MP em questão, de anuência do presidente da comissão mista²⁷, que tem poder de indeferir liminarmente qualquer emenda que verse sobre matéria

²⁵ Mesmo que as emendas versem sobre matérias estranhas, essas só deixarão de ser consideradas se o presidente da comissão decidir pelo indeferimento, cabendo ainda ao autor a possibilidade de recorrer ao plenário.

²⁶ Essas matérias recebem diversos apelidos, como: “jabutis”, “contrabandos”, “penduricalhos” e “carona”.

²⁷ Conforme Resolução nº 1, de 2002 - CN, art. 4º, § 4º. Em alguns momentos, também foi entendido, conforme decisão da QO nº 478/2009, proferida pelo então presidente da Câmara, Michel Temer, que o presidente da Câmara dos Deputados também tinha prerrogativa de inadmitir matérias estranhas às MPs, de forma subsidiária, quando essas não fossem retiradas pelos presidentes das comissões mistas (que geralmente sequer existiam, já que essas,

estranha²⁸ e da concordância da maioria dos parlamentares nas votações no interior da CM e dos plenários das casas legislativas. Assim, é possível que a necessidade de formação de consenso sobre a admissibilidade dessas emendas dificulte a inserção outros temas no projeto de conversão oferecidos pelo Congresso às MPs.

Tendo isso em vista, podemos compreender porque, ainda que seja fato reconhecido que os parlamentares conseguem inserir matérias estranhas nas MPs editadas, isso ocorre com frequência menor do que as vezes se espera. Entre 1995 e 2010, cerca de 21% dos dispositivos acrescentados às MPs convertidas em lei tinham conteúdo diverso da proposição inicial (FREITAS, 2016). Embora esse número não seja irrelevante, podemos considerar que, na maioria dos casos, as alterações promovidas no Congresso, que chegam a se tornar norma legal, guardam relação com a ementa inicial da medida provisória.

Não é possível garantir que esse padrão se repetiu nos governos Dilma, mas também não temos motivos pra acreditar que esse percentual tenha aumentado. Se os congressistas aumentaram a taxa de dominância pela propositura de projetos próprios (ALMEIDA, 2018), é mais provável que as MPs tenham sido menos usadas como “carona” por estes. Mesmo assim, uma resposta mais acurada sobre essa questão ensejaria maior investigação, que, no entendo, não está no escopo dessa pesquisa.

3.3 ORIGEM, REGRAS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

As medidas provisórias, instituídas na Constituição de 1988, foram comparadas ao decreto-lei, previsto durante a ditadura militar²⁹. Contudo, há importantes distinções entre esses

até 2012, quase nunca chegaram a se formar). De fato, diversas MPs tiveram emendas consideradas “não escritas” pelos respectivos presidentes da Câmara, após entendimento que o conteúdo não tinha pertinência temática. Porém, esse entendimento foi alterado em maio de 2015, pelo então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, que passou a considerar que não caberia ao presidente da Câmara decidir sobre a admissibilidade de emendas que tiveram parecer aprovado pela comissão mista, ainda que contivesse matéria estranha ao objeto da medida provisória originalmente editada. A decisão ocorreu por ocasião da apreciação da MP 668/15, que inicialmente tinha apenas 4 artigos, e recebeu parecer do seu relator, Manoel Júnior (PMDB), pela conversão em PLV com 34 artigos. Na ocasião, presidente da Câmara considerou como “não lidos” 14 artigos, por conterem matéria estranha, porém, após recurso da decisão ao plenário, 8 dos artigos inadmitidos voltaram a compor o PLV.

²⁸ O mesmo não ocorre quando essas matérias são inseridas por iniciativa de relator, dado o entendimento de que esse ator tem prerrogativa de apresentar emendas, ainda que contendo “matéria estranha”, cabendo ao plenário deliberar sobre esse conteúdo²⁸ (SOUSA, 2015; SANTOS, 2015).

²⁹ Presente na Constituição de 1946, a partir do emendamento feito pelo Ato Institucional 02/1965, na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional 01/1969 (JACOBSEN, 2016).

instrumentos legislativos. O decreto-lei não podia ser emendado pelos parlamentares e era considerado aprovado quando não havia manifestação do Congresso dentro de 60 dias. Desse modo, tal ferramenta era compatível com a hipótese de seu uso expressava a usurpação dos poderes legislativos pelo Executivo. Já as medidas provisórias, perdem eficácia quando não ocorre aprovação no Congresso, e podem ser alteradas pelos congressistas. Por isso, de acordo com grande parte da literatura, elas seriam compatíveis com a hipótese da delegação. Mas, assim como os decreto-lei, as medidas provisórias passam a valer como lei a partir de sua publicação, o que significa que, diferente das outras vias legislativas, elas são apreciadas pelo Congresso depois de já terem entrado em vigor, o que confere amplos poderes de alterar o *status quo* ao Executivo. A primeira questão que isso enseja é: por que os constituintes dotaram os presidentes de tão poderosa ferramenta legislativa?

Durante o trabalho da comissão constituinte, duas preocupações mais gerais acompanhavam as discussões dos parlamentares sobre a relação do Executivo-Legislativo no processo decisório. A primeira era a de se devolver ao Legislativo as atividades legislativas que haviam sido subtraídas pouco a pouco durante o regime militar, tornando-o importante no processo decisório, mas, sem fazer se manifestarem as históricas deficiências deste poder. A segunda era dotar o Executivo de instrumentos modernos e eficientes de governabilidade, tornando o processo decisório ágil (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Para Figueiredo e Limongi, “o risco de que o Congresso viesse a paralisar o governo informou o desenho institucional adotado” (1999, p. 131).

Ainda de acordo com esses autores, embora houvesse interesse por parte dos constituintes de dotar o Executivo de poderes extraordinários que o tornassem capaz de legislar em situação de importância e urgência, havia também apreensão quanto aos efeitos autoritários que essa instrumentalização poderia criar. O decreto-lei, vigente durante o governo militar, era visto como um meio de o Executivo legislar sozinho, posto que se tornava lei mesmo quando ocorria o decurso de prazo sem a apreciação do Legislativo.

Assim, para adotar um dispositivo que mitigasse os feitos antidemocráticos do decreto-lei, os constituintes aplicaram uma cópia quase literal do provimento provisório com força de lei, previsto na constituição italiana (POWER, 1998). O dispositivo, então proposto e aprovado, previa a possibilidade de o Presidente da República adotar as então chamadas medidas provisórias que, contudo, tornavam-se sem eficácia após a finalização de seu prazo de vigência sem a aprovação do Congresso.

Desse modo, o poder de agenda do presidente era controlado pelos parlamentares nas decisões finais (ALMEIDA, 2018). Ou seja, o poder de editar MP, conferido ao Executivo após a redemocratização, significou a manutenção de uma enorme capacidade de alteração do *status quo* por via unilateral, similar ao decreto-lei, mas a necessidade de aprovação do Congresso e a possibilidade de alteração dessas medidas nessa instância, significou um aumento do controle dos parlamentares sobre uso desse instrumento pelos presidentes.

É interessante notar que o dispositivo que estabelecia a medida provisória foi aprovado antes de a Assembleia Constituinte votar o sistema de governo. A princípio, o desenho adotado pelos constituintes previa que a forma de governo seria parlamentarista, sistema em que os interesses do chefe do Executivo precisam estar em sintonia com os do parlamento. Desse modo, também os defensores das medidas provisórias embasavam seu apoio sob a perspectiva da adoção do parlamentarismo (POWER, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Contudo, o sistema de governo posteriormente votado e finalmente adotado foi o presidencialismo. Assim, embora o regime de governo parecesse importante para a adoção de um instrumento que privilegia o Executivo, o regramento das medidas provisórias não foi revisitado pelos constituintes após a decisão pelo presidencialismo.

De acordo com Timothy Power (1998), isso provavelmente ocorreu porque os argumentos do então deputado, Nelson Jobim, em defesa da adoção das medidas provisórias, foram suficientemente convincentes para desencorajar mais debates sobre a questão. De acordo com ele, Nelson Jobim se pautou em três problemas institucionais brasileiros que pareciam bastante claros para os constituintes:

Primeiro foi a preocupação com a lentidão normal do Congresso brasileiro na aprovação de leis. Um segundo fator foi o alto grau de fragmentação partidária e a possibilidade de que o presidencialismo minoritário se tornasse uma característica permanente da nova democracia. A terceira condição era a percepção da necessidade de o executivo intervir em crises - que no Brasil parecem endêmicas - e encontrar uma maneira de superá-las, especialmente à luz dos dois outros fatores anteriores (POWER, 1998, p. 202).

Ainda que seja curioso que as MPs tenham sido concebidas sob a perspectiva de uma forma de governo e mantida após a aprovação de outra, essa constatação não nos permite concluir as elas tenham decorrido de uma decisão atabalhoada dos constituintes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Isso porque, a adoção do dispositivo, na forma como foi inscrito na Constituição Federal de 1988, não definia suficientemente e de maneira precisa a

configuração do instituto, de modo que ainda cabia aos congressistas oferecer regulação à matéria. Em parte, isso foi feito na Resolução nº 1/1989 do Congresso Nacional.

Mesmo assim, em diversos momentos os parlamentares consideraram que maior regulamentação deveria ser feita por emenda à Constituição, o que de fato ocorreu em 2001. Nas próximas seções serão apresentadas as principais regras e mudanças institucionais ocorridas em torno das MPs, juntos com as avaliações da literatura sobre os resultados e incentivos que essas criaram, especialmente para a promoção de alterações pelo Congresso nessas matérias.

3.3.1 Art. 62 da Constituição Federal de 1988 e Resolução nº 1/1989 – CN

As medidas provisórias foram disciplinadas pelo Art. 62 da Constituição Federal de 1988. O dispositivo, na forma como foi concebido pela assembleia constituinte, dava poderes ao presidente para em caso de “urgência e relevância (...) adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (BRASIL. CF 1988). A norma também previa, inicialmente, que, estando o Congresso em recesso, este seria convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias e, que, caso não fossem convertidas em lei no prazo de 30 dias, as MPs perderiam eficácia. Limitando-se a isso, não foram estabelecidas maiores condições à edição e tramitação dessas matérias.

O artigo constitucional também não definia os procedimentos legislativos que deveriam ocorrer para a aprovação ou rejeição das MPs. Por causa das lacunas deixadas por ele, pairavam muitas dúvidas sobre como os congressistas deveriam lidar com a edição das MPs. Dentre elas, as principais eram três: a primeira dizia respeito aos preceitos de urgência e relevância, posto que além de serem critérios subjetivos, a legislação não previa recurso em caso de não atendimento desses requisitos; a segunda se referia a possibilidade de o Congresso oferecer emendas, e; a terceira era sobre a possibilidade de reedição dessas matérias, após a perda de eficácia (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

A prática inicial, adotada pelo Congresso, foi de aprovar as medidas, mesmo nos casos em que não eram atendidos os pressupostos de relevância e urgência, de não aceitar emendas parlamentares e de permitir a reedição (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999). Assim, já nos primeiros meses de vigência do novo texto constitucional, o Congresso se mostrava bastante leniente em aprovar sem questionamentos as medidas provisórias editadas pelo então presidente, José Sarney (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999). Além disso, considerava-se que

as medidas deveriam ser apreciadas e votadas em sessão conjunta no Congresso Nacional, para a qual era designado um relator de plenário, para emitir parecer sobre a admissibilidade. Com isso, elas não passavam pelas comissões técnicas, nem recebiam emendas pelos parlamentares. Só era possível, na fase de votação em separado nas duas casas legislativas, a retirada de partes do conteúdo da medida. Já a prática de reedição de medidas que perderam eficácia foi inaugurada ainda no governo Sarney, em janeiro de 1989, e passou a ser validada a partir de então³⁰ (SANTOS E ALMEIDA, 2011).

Mas, ainda era necessário formalizar a tramitação das MPs no regramento interno do Congresso Nacional. Em maio do ano seguinte à Constituição, o Congresso aprovou a resolução nº 1/1989 – CN. A medida estabelecia que, após publicação da MP, deveria ser designada, pelo presidente do Congresso Nacional, uma comissão mista formada por 6 deputados e 6 senadores, obedecendo o critério de proporcionalidade³¹, para estudar e dar parecer sobre a matéria. Num primeiro momento, a comissão deveria decidir, em 5 dias, sobre a admissibilidade da MP, considerando os pressupostos de relevância e urgência. No caso de admissão, a norma previa a possibilidade de recurso ao plenário. No entanto, no caso de rejeição, haveria a necessidade de ratificação pelo plenário em até dois dias, senão, a matéria seria considerada admitida. Se rejeitada, a comissão emitiria Decreto Legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes da medida. Num segundo momento, se ocorrida a admissão da matéria, a comissão mista deveria examinar a medida quanto à sua constitucionalidade e mérito. Nessa fase, a comissão deveria emitir, em 15 dias, parecer pela aprovação, parcial ou total, pela alteração, ou pela rejeição da MP, bem como pela aprovação ou rejeição das emendas apresentadas. Em caso de alteração da MP, deveria ser apresentado um Projeto de Lei de Conversão (PLV), e decreto disciplinando os efeitos de toda supressão ou alteração feita na matéria original. A norma previa, numa terceira fase, a discussão e votação em plenário em turno único, ou seja, em sessão conjunta do Congresso Nacional.

³⁰ Sarney editou a MP 29/1989 que tratava da organização dos ministérios e após ela perder eficácia reeditou-a na MP 39/1989. Diante da controvérsia da regularidade do ato, o presidente do Senado convocou comissão mista especial para dar parecer sobre o tema. O parecer nº 1/1989-CN publicado em 1/03/1989 considerou válida a reedição de MP (BEDRITICHUK, 2016).

³¹ Para atender a proporcionalidade dos partidos nas casas legislativas, a norma previa a sistemática de rodízio, de forma que todos os partidos participassem das comissões.

Desta forma, além de estabelecer o prazo de exame das MPs pelo Congresso, e a formação e composição da comissão mista, a resolução também avançou no sentido de admitir alteração da matéria, por emendamento dos parlamentares. Assim, o papel do Legislativo na apreciação das MPs não estava limitado ao *take-it-or-leave-it* - aprovar ou rejeitar. A faculdade de emendar dava ao Congresso a possibilidade de participar da elaboração desses decretos. Isso significou uma mudança importante na formulação dessas matérias. Conforme descrevem Fabiano dos Santos e Acir Almeida (2011), a taxa de alteração das medidas provisórias aumentou de forma contundente. Das 71 MPs, votadas após a formalização pelo regramento até dezembro de 1989, 39,4% foram alteradas no Congresso, representando mais que o dobro de alterações ocorridas antes da resolução, 17,9%³².

Nesse contexto, a possibilidade de alterar as MPs parece ter sido uma ferramenta importante a disposição dos parlamentares. Tudo indica que essa passou a ser a maneira mais eficiente de exercer alguma influência sobre as medidas editadas pelo Executivo, pois, a resolução tornava muito remota a possibilidade de rejeitar essas matérias, posto que, além de já se encontrarem em vigor, mesmo que a comissão desse parecer pela rejeição, o plenário precisava ratificar a decisão em apenas dois dias.

No entanto, outros aspectos da regulamentação da relação entre o Executivo e o Legislativo na tramitação das MPs não foram resolvidos pela resolução acima. Duas das maiores fontes de desacordos sobre o uso de medidas provisórias permaneceram intocadas, quais sejam, a delimitação dos casos que deviam ser considerados relevantes ou urgentes e a possibilidade de reedição das medidas³³. Essa última ensejou maiores controvérsias entre os poderes.

A permissão da reedição de MPs, que tinham perdido validade, foi vista por alguns parlamentares como um retorno aos decretos-lei, pois ela retirava a necessidade de aprovação explícita do Legislativo, prevista na Constituição, para que efeitos legais permanecessem após sua vigência³⁴. Considerando que a omissão dos parlamentares na aprovação de uma MP que, por consequência, perdesse vigência por decurso de prazo, não impedia que a medida

³² Embora não fique claro que tipo de alterações foram essas, já que os autores dizem que antes na resolução em revista não havia a previsão de alteração pelos parlamentares, subentende-se que foram feitas através de rejeição de partes do texto das MPs, o que, ainda segundo os autores, era possível no momento da votação em separado pelos deputados e senadores.

³³ O projeto da resolução do Congresso previa a proibição da reedição, mas os congressistas decidiram suprimir esse artigo na versão final (Cavalcanti, 2008).

³⁴ De acordo com Tavares Filho (2008), houve caso de MP que foi reeditada 89 vezes, mantendo vigência, sem a aprovação do Congresso, por quase 7 anos.

continuasse a ter validade através da reedição, considerava-se que a omissão estaria se generalizando na forma de deliberação, como afirmou o então presidente do Senado, Nelson Carneiro (PMDB) (SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Mas, podemos considerar que a prerrogativa de reeditar MPs têm consequências ambíguas, de acordo com a literatura. Figueiredo e Limongi (1999) chegam a admitir que, com a possibilidade de reedição, a decisão adotada pelos parlamentares de condicionar o a edição das MPs à aprovação do Congresso, principal diferenciador dos decretos-lei, tornava-se inócua. Os presidentes poderiam se valer desse artifício para emitir, de forma abusiva, uma grande quantidade MPs, dificultando a análise destas pelo Congresso, mas garantindo a manutenção da vigência pela reedição. Sob tal quadro, a reedição poderia ser vista como uma prerrogativa que desequilibra a relação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, em favor do primeiro, alijando Congresso da tomada de decisão. Com isso, a edição e reedição dessas matérias, estaria em conformidade aos preceitos da perspectiva da usurpação. Porém, os autores acima também defendem que as reedições não seriam eficientes para tomar medidas contrárias às preferências do Congresso, pelo menos, não por muito tempo. Isso porque, caso houver uma maioria que prefira a rejeição de uma MP à reedição, mais cedo ou mais tarde essa deverá ser derrubada.

Por outro lado, de acordo com Gabriel Negretto (2004), a reedição de MP, em alguns casos, pode ser vantajosa ao Congresso. Isso ocorreria especialmente em três contextos: 1) quando o governo adota medidas que envolvem custos sociais importantes, cujos resultados não são previsíveis *ex ante*. Nesse caso, os parlamentares podem preferir a omissão à aprovação, para poderem esperar até que a medida se mostre bem-sucedida antes de darem o aval para torna-la lei; 2) quando a medida editada pelo governo tem pouca ou nenhuma importância para os legisladores e o custo de tempo e informação para apreciação da matéria é maior que o custo da inação; 3) quando os congressistas discordam de parte da medida provisória publicada pelo governo e se nega a votá-la para induzir modificações nas reedições.

Assim, ao que tudo indica, a possibilidade de reedição das MPs fornecia incentivos contraditórios para a manutenção desse poder pelos congressistas. Os fatos incidam que, em alguns momentos elas foram mesmo usadas para proteger os congressistas da base aliada do governo de matérias impopulares. Como avalia Machiaveli: “boa parte das medidas que compunham os planos de estabilização da economia foi implementada por meio de MPs. Medidas, portanto, cujos custos no presente são concentrados e os ganhos futuros são incertos”

(2009, p. 23). No entanto, a premissa de que a reedição não pode ser usada contra a vontade dos legisladores, pois, se a maioria deles estiver em desacordo, a MP será rejeitada, precisa ser relativizada. Como se viu, no contexto institucional conferido pela resolução nº 1/1989, a rejeição de uma MP era algo bastante difícil, dado que ela precisava ser indicada pelo relator e ser ratificada em apenas dois dias pelo plenário.

A ambiguidade desses incentivos talvez explique o fato de ter tramitado desde 1995 uma PEC que revia essa prerrogativa, mas que apenas em 2001 construiu-se acordo necessário para a alteração da constituição, que, dentre outras coisas tornou a reedição inconstitucional. Como se verá a seguir.

3.3.2 EC 32/2001 e Resolução nº 1/2002 – CN

Em 11 de setembro de 2001, o Congresso aprovou a emenda constitucional nº 32, que alterou o regramento sobre as medidas provisórias. Tal feito foi resultado de inúmeras tentativas de alterar esse instrumento, cuja aprovação pode ser considerada resultado de uma difícil e demorada construção de consenso. Como avalia Luciano Da Ros:

A Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001, é fruto, ao que parece, de um raro momento em que o Congresso Nacional, por meio de um longo e demorado caminho, superou seus dilemas de ação coletiva e seus elevados custos de transação, agindo com motivações mais institucionais do que propriamente partidárias. Como forma de corroborar essa assertiva, pode-se recorrer às votações realizadas para a aprovação da referida emenda à Constituição. Em praticamente todas elas, há uma votação expressiva em seu favor, com margem restritíssima para a oposição, quase beirando a unanimidade; em praticamente todas as situações, os votos favoráveis ao projeto atingiram a casa dos 400, ao passo que os votos contrários não ultrapassaram um único dígito em nenhuma vez (DA ROS, 2008, p. 151).

A emenda foi resultado da PEC nº 1, de 1995, oriunda do Senado Federal, após discutida e votada naquela casa, chegou à Câmara dos Deputados e foi rebatizada de PEC nº 472, de 1997, e tramitou por mais de 50 meses (DA ROS, 2008). A mudança na Constituição pretendia reequilibrar as relações entre o Executivo e o Legislativo³⁵ e aconteceu após os congressistas

³⁵ Na sessão de promulgação da Emenda, o então Deputado Aécio Neves deu a seguinte declaração: “hoje é um dia histórico não apenas para o Parlamento brasileiro, mas também para a democracia. Não tenho dúvidas de que, ao promulgarmos hoje essa Emenda à Constituição, resgatamos a essência do Poder Legislativo: a capacidade de iniciativa para legislar [...]. Elaboramos um texto que possibilitará, a partir de agora e nos próximos anos, o reequilíbrio institucional neste país. Não interessa a nenhum governo circunstancial um Parlamento frágil. Construímos, através das negociações que nos levaram ao texto ora promulgado, uma proposta de equilíbrio, em que o Parlamento reassegura esta que é sua ação prioritária e primária e, ao mesmo tempo, em que o Poder

terem se colocado desfavoráveis ao uso exagerado da edição e reedição das MPs em inúmeras oportunidades³⁶. De acordo com Pereira, Power e Rennó, a intenção “foi claramente a de gerar um conjunto de desincentivos ao uso das MPs (...) e remediar o desequilíbrio nas relações Executivo- Legislativo” (Pereira, Power e Rennó, 2007, p. 80). Com ela, o Art. 62 da CF passou por importantes modificações. Além de restringir as matérias que poderiam ser tratadas por esses atos normativos, o regramento mudou o tempo de tramitação das MPs, definindo urgência e sobrestamento de pauta em caso de não decisão do Congresso e vetou a possibilidade de reedição. Com a emenda o artigo 62 da Constituição passou vigor na seguinte forma:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Executivo não se vê maneteado, tolhido de instrumentos absolutamente essenciais ao enfrentamento de crises que possam vir” (BRASIL, 2001).

³⁶ De acordo com Santos e Almeida (2011), em abril de 1990, três projetos de emenda à constituição, que visavam restringir a edição de medidas provisórias, foram apresentados pelos congressistas: “o 220/90, do dep. Plínio Arruda Sampaio (PT-SP); o 223/90, do dep. Nelson Jobim (PMDB-RS); e o 229/90, do dep. Tarso Genro (PT-RS)” (p.85), mas nenhum chegou a ser aprovado.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, 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.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá 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.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto (BRASIL. CF 1988).

De acordo com o novo regramento, as MPs passaram a ter validade de 60 dias, prorrogável automaticamente uma vez, por igual período, no caso de não ter sido encerrada a votação nas duas casas do Congresso Nacional. Tal prazo começa a ser contado a partir da publicação da medida e fica suspenso durante o recesso do Congresso. A norma também dispõe que se em até 120 dias, a MP não for convertida em lei, esta perde eficácia.

Um importante dispositivo que foi inserido pela emenda à Constituição trata sobre o trancamento de pauta. O § 6º do referido artigo prevê que a MP que não for apreciada em 45 dias, após sua publicação, passará a tramitar em regime de urgência, sobrestando todas as demais votações na casa em que estiver tramitando. Para Bedritichuk: “O objetivo óbvio era acabar com a inação do Congresso que acontecia até então, forçando a uma decisão política tempestiva” (2016, p. 37).

Após a vigência da emenda, ao contrário do esperado, o número de medidas provisórias editadas teria surpreendentemente aumentado (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2006). Tal fato teria ocorrido justamente pelo trancamento de pauta, pois, ao editar diversas MPs, o presidente sabia que em pouco tempo elas passavam a sobrestar a votação das demais matérias, definido a pauta do Congresso. Com isso, essa regra dava ainda mais controle ao presidente sobre a agenda do Congresso, sem a necessidade de negociação com os líderes. (BEDRITICHUK, 2016).

Contudo, os efeitos do trancamento de pauta sobre o controle do Executivo foram mitigados após decisão na Questão de Ordem³⁷ nº 411, proferida por Michel Temer, como presidente da Câmara dos Deputados. Nessa oportunidade, Temer adotou novo entendimento sobre quais matérias podiam ser sobrestadas pelas MPs. O objeto da contenda era o § 6º do art. 62, da Constituição, que disponha que o trancamento de pauta recairia sobre “todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”, contudo, o presidente da Câmara decidiu que o trancamento da pauta não se aplicaria as demais espécies legislativas que não pudessem ser iniciadas por medida provisória. Com isso “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” (BEDRITICHUK, 2016, p. 37), deixavam de ter tramitação trancada pela pauta de votação das MPs.

A emenda também exige a formação da comissão mista, composta por deputados e senadores, e a incumbe de examinar e emitir parecer sobre as MPs. Após o parecer da CM, o regramento define a apreciação da medida em separado em cada uma das casas legislativas³⁸. Essa regra deu ao Senado Federal o papel da casa revisora e, na prática, deu vantagens à Câmara dos Deputados que, sendo a casa iniciadora, pode ficar mais tempo analisando a medida³⁹.

Por fim, a última modificação importante e a que, provavelmente, merece mais destaque se deu pelo dispositivo § 10º, inserido no artigo que veta a possibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de MP que tenha sido rejeitada e também da que tenha perdido

³⁷ Questão de Ordem é um questionamento oral a respeito da forma como estão sendo aplicadas normas constitucionais ou regimentais na condução dos trabalhos.

³⁸ Porém, como se verá a seguir, até 2012 as CMs quase nunca eram formadas e os pareceres eram feitos pelos relatores e proferidos diretamente no plenário da Câmara.

³⁹ O prazo de tramitação das MPs é de 120 dias no Congresso, o prazo se dá um conjunto para a apreciação da comissão e do plenário da Câmara e do Senado. Na prática as MPs chegam no Senado faltando poucos dias para o encerramento do prazo.

eficácia. Com o fim da possibilidade de reedição, a consequência principal foi que: “nem os presidentes podem legislar sem o apoio explícito da maioria no Congresso, nem as maiorias legislativas podem evitar a responsabilidade direta na formulação de políticas por meio da reedição ilimitada dos decretos”⁴⁰ (NEGRETTO, 2004, p. 551).

Um efeito esperado pela emenda constitucional, era de que ela aumentasse o controle de Congresso sobre as MPs. Nesse sentido pontua Da Ros:

a obrigatoriedade da aprovação ou não dos decretos executivos pelo Congresso Nacional acabou por extinguir aqueles casos nos quais havia medidas provisórias que vigoravam sem que fossem convertidas em lei. Um efeito importante a ser mencionado, portanto, diz respeito a essa impossibilidade, ao menos do ponto de vista formal. Isso pode levar a crer que tenha ficado evidente o incremento de controle que pode ser exercido pelo Poder Legislativo (DA ROS, 2008, p. 154).

Embora o autor não encontre evidências de que a EC tenha alterado a relação entre Executivo e Legislativo, um indicativo de que ela teria aumentado o controle dos parlamentares sobre as MPs pode ser encontrado na pesquisa realizada por Fabiano Santos e Acir Almeida (2011). Os autores avaliam que, desde a EC, as alterações promovidas pelos parlamentares nas MPs aumentaram substancialmente. Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, quando a EC 32/2001 não havia sido promulgada, a taxa de alteração ficou em 22,3%. Já no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, período que foi completamente contemplado pela emenda, a taxa foi para 50% (SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Outro efeito da EC, que merece maior investigação, foi na diminuição do número de ações iniciadas no STF, para resolver conflitos oriundos da edição de MP (MACHIAVELI, 2009; DA ROS, 2008). De acordo com Da Ros (2008), isso teria ocorrido porque, a partir da necessidade de posicionamento dos congressistas para a manutenção das normas iniciadas por MP, os conflitos passaram a ter que ser decididos dentro do próprio Legislativo. Nas palavras do autor:

Após a aprovação da Emenda Constitucional n. 32/2001, com a obrigatoriedade da manifestação do Congresso Nacional, o STF deixa de servir como eventual *locus* de arbitragem de conflitos entre os dois outros poderes, posto que a apreciação obrigatória do Congresso em matéria de MPs força-o a ter de posicionar-se, resolvendo ele mesmo qualquer eventual conflito com o poder Executivo (DA ROS, 2008, p. 157).

⁴⁰ Tradução minha, no original: “*neither are presidents able to legislate without explicit majority support in Congress nor can legislative majorities avoid direct responsibility in policy making by means of the unlimited reiteration of decrees*”.

Assim, com o contexto institucional criado pela emenda, os parlamentares passaram a ter que se manifestar sobre todas as MP editadas pelo Executivo. Disso resulta que essas matérias não podiam mais ser usadas pelos presidentes para proteger sua base de apoio de políticas impopulares. Dessa forma, quando acionado o “alarme de incêndio”, o meio mais eficiente de os parlamentares se protegerem, seria a rejeição ou alteração dessas medidas.

Com a alteração da Constituição firmada pela EC 32/2001, foi preciso atualizar a regulamentação da tramitação das MPs no Congresso Nacional. Tal adequação foi realizada no ano seguinte.

Em 8 de maio de 2002, o Congresso aprovou a Resolução nº 1/2002, em substituição à Resolução nº 1/1989. O novo regramento dispõe, desde então, que as comissões mistas, responsáveis por examinar e emitir parecer sobre as MPs, devem ser compostas por 12 deputados e 12 senadores, indicados pelos líderes, buscando refletir a proporcionalidade dos partidos ou blocos de cada casa, sendo reservada uma vaga para ser preenchida em rodízio pelas bancadas minoritárias que não sejam atendidas pela regra da proporcionalidade. Caso não haja indicação dos membros que irão compor a comissão mista em até 12 horas do dia seguinte à publicação da MP, esta será feita pelo presidente do CN, recaindo sobre os líderes dos partidos ou blocos.

A norma prevê também que, após a instalação da CM, esta terá o prazo de 24 horas para eleger seu presidente e vice-presidente, bem como, para designar o relator e relator revisor da matéria. O relator e o relator revisor são escolhidos, dentre os membros da comissão, pelo presidente desta, não podendo o relator pertencer a mesma casa do presidente. Tanto o presidente e vice-presidente precisam pertencer a casas distintas, quanto o relator e relator revisor, obedecendo o critério de alternância dos membros de cada casa.

De acordo com a resolução, as emendas dos parlamentares devem ser oferecidas no prazo de até 6 dias, contados a partir da publicação da MP, podendo ser apresentadas apenas à CM. O regramento também proíbe a apresentação de matéria estranha à MP, devendo o presidente da comissão decidir sobre o indeferimento e podendo o autor da emenda recorrer, com o apoio de 3 membros da comissão, ao plenário que decidirá por maioria simples.

Para a deliberação e votação, a resolução define que as MPs precisam passar pela CM do Congresso e depois pelas duas casas legislativas. A CM deve decidir sobre a aprovação, total ou parcial, ou sobre a rejeição da medida, e pela aprovação ou rejeição das emendas

apresentadas, devendo concluir por PLV em caso de alteração do texto original. Se houver aprovação da MP ou do PLV, a matéria deve ser enviada ao plenário da Câmara para votação. Em caso de aprovação pelo plenário da casa, a medida segue para o Senado. Se for aprovada sem alterações por nenhuma das casas, é promulgada pelo presidente do CN. Se for alterada na Câmara, mas aprovada pelo Senado sem alterações, segue para a sanção presidencial. Se for alterada no Senado, a alteração volta à Câmara em forma de emenda para aprovação. Mas, se for rejeitada por qualquer uma das casas, a matéria é arquivada. Os demais procedimentos de votação, devem seguir, segundo esse regramento, o que for previsto no Regimento interno de cada casa.

A resolução também previa, no art. 5º, o prazo improrrogável de 14 dias, a partir da publicação da MP, para a CM emitir parecer sobre a matéria, inclusive sobre o atendimento de pressuposto de relevância, urgência, mérito e adequação financeira e orçamentária. Ao que se somava o art. 6º que dispunha que, findo o prazo previsto no art. 5º, mesmo sem a prolação do parecer, a tramitação da MP deveria seguir seu curso, sendo encaminhada para exame da Câmara e, nesse caso, o parecer deveria ser proferido pelo relator ou revisor designados, diretamente no plenário da Câmara.

Esse artigo formalizava a prática comum do Congresso, já que, quase nunca as comissões mistas sequer chegavam a se formar, e os pareceres eram apresentados pelos relatores diretamente no plenário. De acordo com a literatura, as deliberações em plenário favorecem o domínio do Executivo sobre a produção legal, pois, funcionando sob a lógica majoritária, essa instância diminuiria a influência de partidos minoritários, o que não ocorre no âmbito das comissões, que são formadas pela lógica da proporcionalidade (ALMEIDA, 2018, p. 19).

Antes de tal decisão, o fato de o parecer ser formulado diretamente pelo relator da matéria, tornava esse ator a figura central nas negociações em torno das MPs. Além de sugerir a aprovação ou rejeição das medidas, o relator controlava ele mesmo, ao invés de junto com a comissão mista, a aprovação ou rejeição das emendas oferecidas pelos parlamentares e promovia suas próprias alterações. Nesse sentido, avalia Rodrigo Bedritichuk:

O esvaziamento das comissões mistas e a votação diretamente em plenário fez surgir um verdadeiro “império do relator”, já que o relator de plenário detinha amplo domínio sobre o texto a ser votado. A negociação do texto deixava de ocorrer no parlamento, às claras, para ser feita nos gabinetes ministeriais, entre o relator, os líderes partidários e a burocracia do governo (BEDRITICHUK, 2016, p. 39).

Isso permitia ao governo ter mais controle sobre as alterações nos textos das MPs, pois, os relatores que, emitiam o parecer para o plenário, eram escolhidos diretamente pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado. Como as casas legislativas geralmente são comandadas por aliados do governo, a tendência era que os relatores também pertencessem à base do governo. Como avalia Bedritichuk (2016), quanto essa prática estava vigente, no biênio 2011-2012, do governo Dilma, a exclusão da oposição nas relatorias foi quase total.

Contudo, em 2012, esses artigos foram considerados inconstitucionais, de modo que a formação das comissões mistas para emissão de parecer sobre as MPs passou a ser obrigatória, como se verá a seguir.

3.3.3 ADI 4029.2012

Da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029 teve como objeto a medida provisória nº 366 de 2007, para a qual não havia sido emitido parecer pela comissão mista, não sendo observado o § 9º do art. 62 da CF, que exige que o parecer seja propalado antes da apreciação das duas casas do Congresso⁴¹.

Mas na realidade, o que aconteceu com a referida MP era o de praxe. Devido ao prazo exíguo, de apenas 14 dias para formação da comissão e análise da matéria, de 2001 a 2012, nenhuma comissão chegou a cumprir o dever de aprovar parecer sobre as MPs, e apenas três chegaram a se reunir (BEDRITICHUK, 2016). Desse modo, o que então era observado pelo parlamento eram os art. 5º e 6º da Resolução nº 1/2002 – CN, que permitiam a emissão do parecer, por meio de seu relator ou revisor, no plenário da Câmara. Contudo, por tal possibilidade não ser prevista na Constituição, os artigos foram considerados inconstitucionais e o STF declarou eficácia *ex nunc*⁴².

Assim, diante da ADI, o Congresso não podia mais dispensar a formação das comissões nem estas podiam deixar de analisar e emitir parecer dentro de suas instâncias, o que

⁴¹ A MP criou a autarquia federal Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e a ação judicial foi movida pela Associação Nacional dos Servidores do Ibama.

⁴² No entanto, após acolher pedido da Advocacia-Geral da União (AGU), que alertava para a insegurança jurídica que decorreria do repentino entendimento de inconstitucionalidade de inúmeras MPs já convertidas em lei, o Supremo modulou os efeitos da decisão e determinou que a decisão deveria ter efeitos prospectivos (BEDRITICHUK, 2016).

passou a criar custos extras de aprovação das medidas para o governo (BEDRITICHUK, 2016). Essa decisão diminuiu o tempo de deliberação das MPs nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado, dispersando o processo decisório para o âmbito dos colegiados e aumento os pontos de veto. Em suma: “O novo rito instituiu uma terceira arena decisória para a análise das medidas provisórias, além dos plenários da Câmara e do Senado, e alterou a dinâmica de distribuição de relatorias, de controle do texto pelo governo e de apreciação das matérias no parlamento” (BEDRITICHUK, 2016, p. 11).

Um dos desdobramentos mais importantes da nova regra, foi que o Congresso passou a adotar critério fixo na distribuição das relatorias por partido. Como amplamente identificado pela literatura, os relatores são figuras privilegiadas na promoção das emendas dos parlamentares e também na produção de inovação nos textos das MPs. São eles que vão apreciar tanto o texto inicial como as emendas. Na maior parte das vezes, esses produzem modificações nos textos das MPs e essas passam a tramitar como Projeto de Lei de Conversão (PLV). Os PLVs dos relatores têm preferência na votação em relação ao texto original da MP. Por isso, a escolha do relator é um aspecto muito sensível para o controle do texto das MPs pelo governo.

Contudo, após decisão advinda da ADI, o governo passou a ter menos poderes para influenciar o processo de escolha dos relatores e houve aumento da participação da oposição nas relatorias das MPs (BEDRITICHUK, 2016). Como consequência, ocorreu perda do controle dos textos das MPs, pelo governo (BEDRITICHUK, 2016). Evidências disso seriam encontradas no abandono de MPs que tinham como relatores membros dos partidos da oposição e no aumento importante dos vetos presidenciais sobre as alterações promovidas pelos congressistas nessas matérias (BEDRITICHUK, 2016).

No Quadro 1, são apresentadas as principais mudanças ocorridas sob o instituto das medidas provisórias.

Quadro 1 – Síntese do regramento dos MPs

Art. 62 – CF	Dotou os presidentes da prerrogativa de editar medidas provisórias, com força de lei imediata, condicionando a conversão dessas em lei à aprovação Congresso Nacional.
Res. 1/1989 – CN	Permitiu a apresentação de emendas, estabeleceu a análise prévia por uma comissão mista, formadas por 6 deputados e 6 senadores, distribuídos pelo critério da proporcionalidade, e a apreciação das MPs em sessão conjunta.
EC 32/2001	Aumentou o prazo de vigência das MPs, de trinta para sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período; limitou as matérias que podem

	ser iniciadas por esse via legislativa; vetou a reedição; estabeleceu a apreciação prévia por comissão mista; exigiu o juízo prévio de admissibilidade dos pressupostos de relevância e urgência; determinou a deliberação das duas casas legislativas, em separado; e, por fim, previu o trancamento de pauta.
Res. 1/2002 – CN	Mudou a composição da CM para 12 deputados e 12 senados, distribuídos pelo critério da proporcionalidade, e estabelecia a norma de que a comissão mista, destinada a examinar a medida provisória, teria o prazo de quatorze 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 ocorria no Senado.
ADI n° 4029/2012	Exigiu a edição de parecer pela comissão mista.

Fonte: autoria própria.

Temos, com isso, que o arcabouço institucional atual das MPs, tornaram-nas armas menos poderosas a disposição de Executivo e mais sujeitas à interferência e ao controle pelos congressistas. A necessidade de aprovação pelo Congresso para a transformação destas matérias lei (Art. 62) e possibilidade de alteração (Res. 1/1989-CN), já foram importantes para aumentar o poder de controle do Legislativo em relação ao que existia nos decretos-lei. Além disso, o fim da reedição (EC 32/2001) tornou inevitável que os parlamentares se posicionassem sobre as MPs editadas, impedindo que a base do governo fosse preservada do ônus de aprovar de medidas impopulares, incentivando a interferência direta do Congresso na resolução de conflitos de interesse gerados por essas matérias. Além disso, obrigatoriedade da emissão de parecer pelas comissões mistas (ADI n° 4029/2012) dispersou o processo decisórios, retirou a capacidade do governo de influenciar a escolha dos relatores e diminuiu o controle do governo sobre os textos das MPs.

A partir disso, além de esperar o aumento da ocorrência de alterações pelos parlamentares no texto das MPs, outra hipótese levantada por essa pesquisa é a de que esse se deu de forma menos coordenada pela coalizão, o que se buscará testar no último capítulo. Com isso em vista, na próxima seção, é realizada uma avaliação preliminar do uso das MPs durante

os governos Dilma, das respostas do Legislativo, rejeição ou conversão dos textos em PLV, e dos vetos presidenciais.

3.4 MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS POR DILMA ROUSSEFF E ALTERAÇÃO DO CONGRESSO

Grande parte da literatura que avalia a edição das medidas provisórias, verifica que elas são amplamente utilizadas pelos presidentes brasileiros, até mesmo excedendo as expectativas do instrumento que tinha cunho de uso excepcional, haja vista à necessidade constitucional de urgência e relevância. A partir disso, também se verifica que elas têm sido as grandes responsáveis pelo sucesso do Executivo na aprovação de matérias de sua autoria, contribuindo para o que se consolidou como os indicadores de governabilidade no país. Quando atualizamos esses dados até o final do segundo governo Dilma, podemos verificar que o mesmo acontece.

Na Tabela 1, podemos ver todas as MPs que tramitaram após a EC 32/2001, até a data de afastamento de Dilma Rousseff. Das 717 MPs editadas, apenas 30 foram de fato rejeitadas. Além disso, a taxa de média de sucesso nesse período foi de 82%⁴³.

Tabela 1 - MPs editadas após EC 32/2001 até 12/05/2016

Mandato	Rejeitada	% Rejeitada	Perda de vigência	% Perda de vigência	% Transformada		Total de MP
					em norma jurídica	em norma jurídica	
FHC II *	14	14%	4	4%	83	82%	101
Lula I	8	3%	23	9%	217	88%	248
Lula II	7	4%	30	16%	149	80%	186
Dilma I	-	-	37	26%	108	74%	145
Dilma II **	1	3%	5	14%	31	84%	37
Total	30	4%	99	14%	588	82%	717

* Pós EC 32/2001

** Tramitação até 12/05/2016

Fonte: Banco de dados do CEBRAP.

⁴³ Para fins de comparação, cada MP foi considerada dentro do mandato em que foi publicada. Contudo, essa escolha insere certo limite na interpretação desses dados. Algumas MPs são iniciadas em um mandato, mas, tramitam, em maior ou menor medida, em outro, as vezes de outro presidente. Assim, fica difícil determinar de que forma isso pode ter influenciado a tramitação e resultados finais dessas matérias. Porém, ao que foi possível notar, a maioria dos estudos analisa as MPs dentro dos mandatos em que foram publicadas, independente de terem tramitado em outros mandatos. Optou-se por manter o mesmo critério nas análises em que houve comparação do governo Dilma, com outros governos, para não precisar excluir as MPs que tramitaram um ou mais dias dentro de outro governo. Apenas no último mandato do governo Dilma não foram computadas as MPs que tramitaram após o dia do seu afastamento, 12/05/2016, porque, além de ter sido uma saída atípica, a consideração dessas MPs faria com que os números delas nesse mandato destoassem dentro do capítulo.

Como é possível notar, dentre as MPs que não foram aprovadas, a perda de vigência (14%), que ocorre quando a tramitação no Congresso não é finalizada dentro do prazo de validade, é mais comum do que a rejeição (4%). Isso pode ocorrer por inúmeros motivos, como a perda de interesse do Executivo de ver a matéria aprovada⁴⁴, falta de quórum para a votação devido ao esvaziamento do Legislativo no período eleitoral e, também, por falta de interesse do Congresso na aprovação dessas medidas. De acordo com Machiaveli (2009), esse último caso seria mais fácil de ocorrer quando o presidente tivesse problemas para antecipar a preferência da maioria do Congresso ou a resistência da opinião pública sobre as matérias em questão.

É interessante notar que, durante os governos de Dilma, apenas uma MP foi rejeitada⁴⁵, enquanto 42 perderam vigência. A taxa não desprezível de MPs que perderam vigência fez com que a presidente tivesse, no seu primeiro mandato (e na média de seus dois mandatos) uma taxa de sucesso menor do que a dos outros mandatos analisados.

Na Tabela 1, também é possível notar que Dilma editou menos medidas provisórias do que os demais presidentes⁴⁶. Podemos concluir disso, que ela fez menor uso dessa via para iniciar legislação que os presidentes anteriores. É possível imaginar que tal fato tenha ocorrido pela antecipação do apoio do Congresso às suas medidas.

De acordo com a literatura, as estratégias legislativas dos presidentes estão relacionadas com a antecipação que estes fazem da reação do Congresso às suas propostas. Assim, os presidentes, prevendo a chance de sucesso de seus projetos a partir do apoio que esperam receber do Congresso, deixariam de apresentar as matérias nas quais acreditam que serão derrotados⁴⁷.

⁴⁴ Isso pode ocorrer, por exemplo, em casos em que o tema tratado tenha passado a ser objeto de outra proposta, ou em que seus efeitos já tenham sido produzidos, como comumente ocorre com as MPs de abertura de crédito extraordinário.

⁴⁵ A MP 704/15, que trata de fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e pagamento da dívida pública, foi publicada em 24/12/2015 e no dia 04/05/2016, poucos dias antes do afastamento de Dilma, o presidente da Câmara. Eduardo Cunha, rejeitou a medida por não atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

⁴⁶ Haja vista que, o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi computado apenas após da promulgação da EC 32, de setembro de 2001, o que significa que apenas as MPs editadas no final do segundo mandato foram consideradas.

⁴⁷ Esse fenômeno é chamado na literatura de agenda latente, ou não decisão. Um bom exemplo desse tipo de situação ocorreu na deserção da regulamentação da mídia, pauta histórica do PT, que chegou a ser defendida na campanha de Dilma, de 2010 e 2014, mas não foi levada a diante por falta de ambiente político no Congresso: < <http://brasil.estadao.com.br/blogs/estadao-rio/aborto-so-vai-a-votacao-se-passar-pelo-meu-cadaver-diz-cunha/>>.

Um indicativo capaz de corroborar com a proposição acima seria a quantidade que propostas legislativas de origem do Executivo. Espera-se que presidentes que antecipem maiores dificuldades para aprovar seus projetos, proponham uma quantidade menor de projetos de leis do que os presidentes que esperem mais apoio dos parlamentares. Na Tabela 2, temos a quantidade de propostas apresentadas pelos presidentes, por via legislativa.

Tabela 2 – Projetos legislativos de autoria do Executivo⁴⁸

Mandato	MP	PL	PLP	PEC	Total Geral
Cardoso I	159*	203	13	27	402
Cardoso II	206	236	18	11	471
Lula I	239	182	8	8	437
Lula II	180	206	15	8	409
Dilma I	145	98	5	2	250
Dilma II**	61	40	-	-	101
Total	990	965	59	56	2070

* Pós EC 32/2001

**Iniciados até 12/05/2016

Fonte: Banco de dados do CEBRAP.

A partir dessa tabela, é possível notar que Dilma Rousseff propôs menos matérias, em todas as vias legislativas. Embora possamos considerar que o menor esforço em produzir leis pode estar relacionado com uma agenda mais enxuta, não se pode descartar a hipótese de que a presidente tenha deixado de apresentar maior número de projetos por antecipar que não havia ambiente favorável. Essa tese é corroborada pelo fato de Dilma ter legislado muito pouco no segundo mandato que, embora mais curto, foi marcado pelo enfraquecimento das forças governistas no parlamento. Como indicam Fabiano Santos e Júlio Canello (2015), a partir da avaliação do resultado eleitoral de 2014:

uma coalizão hesitante pode apresentar resultados desfavoráveis no processo legislativo, tais como: comparativamente menos apoio em projetos de interesse do governo, opiniões mais distantes daquelas preferidas pelo Presidente nos relatórios do Congresso, e - por antecipação estratégica - uma redução no número de propostas do Executivo apresentadas ao Congresso⁴⁹ (SANTOS; CANELLO, 2015, p. 131)

⁴⁸ Aqui foram computadas as MPs que Dilma editou até 12/05/2016, independente de não terem sido finalizadas dentro de seu último mandato, pois o que interessa é a estratégia legislativa do presidente, e não os demais processos e resultados.

⁴⁹ Tradução minha, no original: “*a hesitant coalition may present unfavorable results in the legislative process such as: comparatively less support on roll calls of interest to the government, opinions more distant from those preferred by the President in the congressional reports, and — by strategic anticipation — a reduction in the number of Executive proposals presented to the Congress*”.

Vale frisar que tal aspecto não pode ser percebido se olharmos só para a taxa de sucesso.

Considerando que Dilma iniciou menos legislação via MPs, e ainda menos nas outras vias legislativas, é importante avaliar qual foi a centralidade dessas medidas em termos proporcionais às demais matérias de sua autoria. Para avaliar a importância das medidas provisórias na escolha da via legislativa pelo Executivo, podemos usar a *taxa de dependência de decreto* proposta por Carlos Pereira, Timothy Power e Lúcio Rennó (2005). A taxa é calculada a partir da proporção de MP em relação aos demais projetos de lei do Executivo, incluindo as MPs, ou seja: $taxa\ de\ dependência\ de\ decreto = MP / (PL + PLC + MP)^{50}$. Na Tabela 3, abaixo, podemos ver o resultado⁵¹.

Tabela 3 - Taxa de dependência de decreto

Mandato	Taxa de dependência de decreto
Collor	0,28
Franco	0,47
Cardoso I	0,42
Cardoso II	0,45
Lula I	0,56
Lula II	0,45
Dilma I	0,58
Dilma II*	0,60
Média Geral	0,48

* Ref. aos projetos iniciados até 12/05/2016

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que, dos oito mandatos, Dilma Rousseff teve a maior dependência de MP, chegando a 60%. Dessa forma, podemos concluir que embora ela tenha iniciado menos matérias legais, em relação aos seus antecessores, as MPs foram a principal via escolhida para iniciar legislação utilizada.

⁵⁰ Quanto mais próximo 1 mais dependente é o governo das MPs em suas propostas legais.

⁵¹ O governo Collor que, embora tenha ficado conhecido por ter lançado mão de muitas medidas provisórias no início do seu mandato, reduziu de forma acentuada a edição dessas matérias após o Congresso ameaçar mudar as regras para a edição de MPs (Power, 1998). Tal precaução rendeu ao presidente a menor taxa de dependência de decreto dos 8 mandatos analisados.

Embora não tenha sido tão bem-sucedida na aprovação dessas matérias, quanto os outros presidentes analisados, a taxa média de sucesso da presidente, na aprovação das MPs, ficou acima de 70%. Além disso, das 206 medidas editadas por ela, nos dois governos, apenas uma MP foi rejeitada no Congresso, e 42 (23%) perderam vigência. Como avalia Bedritichuk, após a ADI 4029/2012, cerca de 20% das relatorias das MPs foram para os partidos da oposição e 40% das MPs relatadas pelos membros desses partidos foram abandonadas pelo governo, o que pode indicar que isso fez com que o Executivo perdesse o interesse por essas matérias. Além disso, das MPs que perderam validade, 11 tratavam da abertura de crédito extraordinário. Como essas medidas podem ter seus efeitos produzidos antes da aprovação do Congresso, é provável que não haja grandes esforços para a aprovação dessas matérias, nem do Executivo e nem do Legislativo.

Assim, ao que parece, nem a rejeição, nem a caducidade das MPs editadas, pela perda de validade, parecem ter sido as principais estratégias utilizadas pelos parlamentares para influenciar as matérias iniciadas por MP, no período analisado. Porém, além de aprovar, rejeitar e até mesmo deixar que percam vigência, os congressistas também podem aprovar as MPs com modificações. Quando há qualquer mudança efetuada pelas comissões mistas nas MPs, essas são transformadas em PLV. A seguir iremos avaliar quanto isso ocorreu.

3.4.1 Conversão e aprovação de MP em forma de PLV

Se os congressistas podem alterar as medidas provisórias, com que frequências esses fazem uso dessa prerrogativa? Nessa seção iremos analisar quantas MPs aprovadas foram modificadas, ou seja, transformadas em PLVs, durante os mandatos de Dilma. Contudo, é preciso frisar que aqui, e daqui para frente, não serão consideradas as medidas provisórias que tratam da abertura de crédito extraordinário. Essas medidas visam fazer ajustes no orçamento, por isso, tem tramitação diferenciada, sendo apreciadas pela Comissão Mista de Orçamento e podem ter seus efeitos produzidos antes da apreciação do Congresso. De acordo com Almeida (2018), elas, assim como os Projetos de Lei de abertura de crédito, costumam receber pouca atenção dos parlamentares devido ao seu baixo valor político-partidário⁵².

Na Tabela 4, são apresentadas as MPs que foram editadas por Dilma, bem como as respectivas conversões dessas em PLVs.

⁵² Durante seus mandatos, Dilma Rousseff editou 35 Medida Provisórias de abertura de crédito extraordinário, o que corresponde a quase 20% do total de MPs publicadas durante todo seu mandato.

Tabela 4 - MPs aprovadas conforme texto original ou como PLV em Dilma I e II

Mandato	Aprovação MP original	% Aprovação MP original	Aprovação na forma de PLV	% Aprovação na forma de PLV	Total de MPs transformadas em norma jurídica
Dilma I	8	9%	82	91%	90
Dilma II*	0	0%	25	100%	25
Total	8	7%	107	93%	115

* Iniciada e aprovada até 12/05/2016

Fonte: Banco de dados do CEBRAP.

Das 115 medidas provisórias aprovadas, apenas 8 (7%) tiveram seu o texto original mantido⁵³. Por conseguinte, a maior parte das MPs aprovadas receberam alterações pelo Congresso e foram transformadas em PLV, 107 (93%). Assim, fica claro, que a alteração do texto enviado pelo Executivo foi a principal estratégia utilizada pelos parlamentares para influenciar essas matérias durante a sua tramitação.

Para saber quão comum é a transformação da MPs em PLV, pelo Legislativo, podemos comparar os resultados dos governos Dilma com os dos governos anteriores. A Tabela 5, abaixo, nos mostra a frequência de com que as MPs aprovadas receberam PLV, desde a EC 32/2001.

⁵³ Mesmo assim, destas, duas chegaram a ser transformadas em PLV, mas estes não foram aprovados na Câmara. Em um houve orientação do próprio governo pela aprovação do texto da MP em preferência ao do PLV (MP 585/12) e em outro o pedido veio da bancada do PMDB, no plenário, com apoio da oposição (MP 658/14). Já as outras MPs trataram de temas muito pontuais e consensuais, com assuntos relativos à servidores públicos (MP 525/11, MP 650/14), prorrogação de contratos (MPs 538/11, 555/11, 602/12) e cessão de imóveis do Banco Central para a construção de um novo sistema viário na região portuária do Rio de Janeiro (MP 639/14).

Tabela 5 - MPs aprovadas conforme texto original ou como PLV
após EC 32/2001 até 2010

Mandato	Aprovação MP original	% Aprovação MP original	Aprovação na forma de PLV	% Aprovação na forma de PLV	Total de MPS transformadas em norma jurídica
FHC II*	32	56%	25	44%	57
Lula I	44	27%	117	73%	161
Lula II	27	23%	90	77%	117
Total	103	31%	232	69%	335

* Pós EC 32/2001

Fonte: Banco de dados do CEBRAP.

Conforme é possível perceber, na maior parte dos casos as MPs aprovadas são transformadas em PLVs. Mas, é interessante notar, existe variação importante na taxa de conversão entre os governos, com tendência crescente desde a edição da EC 32/2001, passando de 44% (FHC II) para 77% (Lula II). Mesmo assim, as taxas de conversão, nos governos anteriores, considerados o ponto máximo (77%) e a média (69%), foram menores do que a observada nos mandatos de Dilma. Assim, não restam dúvidas de que as MPs de Dilma foram mais frequentemente convertidas em PLV antes de serem aprovadas.

Contudo, a conversão do texto enviado pelo Executivo em PLV, pelo Congresso, não garante que as alterações dos parlamentares passem a compor a norma jurídica gerada. Isso porque, há a possibilidade de que estas sofram veto presidencial. O poder de veto é considerado uma importante ferramenta à disposição dos presidentes para evitar que interferências indesejadas do Legislativo se tornem lei. Nas palavras de Limongi (2006b):

o Executivo conta com uma poderosa arma para lidar com emendas indesejáveis ou contrárias ao seu interesse: o veto parcial e o total. Caso o projeto seja subvertido por meio da aprovação de emendas, o Presidente pode simplesmente não promulgá-lo, vetando-o na íntegra. Em casos menos dramáticos, em que legisladores alteram aspectos específicos do projeto ou aproveitam para usá-lo para pegar “carona”, o Executivo pode recorrer ao veto parcial. O Presidente faz amplo uso de ambos os recursos. O veto parcial presidencial é usado, sobretudo, em suas próprias propostas, indicando que o Presidente é capaz de impedir mudanças indesejadas. (Limongi, 2006b, p. 251)

Por isso, a avaliação do sucesso dos parlamentares na alteração das MPs, exige que se contemple a dimensão dos vetos presidências.

3.4.2 PLVs com veto presidencial

Como se disse, após a alteração de uma MP, o envio para à sanção não é a última etapa do processo de tramitação dessas matérias, elas ainda podem ser objeto de veto presidencial, parcial ou total. Ainda que a resposta final sobre esses vetos seja sempre do Legislativo, é bastante incomum que estes cheguem a ser derrubados. Assim, de modo geral, a sanção presidencial, com ou sem vetos, costuma ser a etapa final de promulgação das MPs⁵⁴.

Na Tabela 6, abaixo, temos a relação dos PLVs apresentados pelo Congresso, que foram objeto de veto parcial⁵⁵ durante os mandatos da presidente Dilma.

Tabela 6 – PLV com vetos parciais Dilma I e II

Mandato	PLV Apresentado	PLV aprovado com veto parcial	%PLV aprovado com veto parcial
Dilma I	82	51	62%
Dilma II*	25	23	92%
Total	107	74	69%

* Iniciado e provado até 12/05/2016

Fonte: Banco de dados do CEBRAP e Planalto.

Como podemos perceber, foi grande o número de PLVs que receberam vetos presidenciais. Durante os dois mandatos de Dilma, 69% dos PLVs tiveram parte do texto vetado. Além disso, nota-se que o número de PLVs com vetos cresce vertiginosamente no segundo mandato da presidente, 92%, o que pode indicar ela precisou recorrer mais a esse instrumento para retirar alterações indesejadas.

Podemos comparar esse resultado com os de governos anteriores para saber quanto frequente é a ocorrência de vetos nos PLVs do Congresso. Na Tabela 7, temos a proporção de PLVs vetados.

⁵⁴ Porém, no período analisado, duas MPs tiveram parte dos vetos derrubados no segundo governo Dilma, como se verá a diante, o que pode ser considerado um fato histórico dada a raridade desses eventos.

⁵⁵ Aqui não cabe serem computados os vetos totais, obviamente, pois eles implicam na não transformação dessas medidas em Lei. Contudo, casos de vetos totais em MP são bastante raros. Considerando todos os PLV enviados à sanção, desde de a EC 32/2001, ocorreu apenas um veto total, no PLV 3/2003 da MP 82/2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tabela 7 – PLV com veto parcial após EC 32/2001 até 2010

Mandato	PLV Apresentado	PLV aprovado com veto parcial	%PLV aprovado com veto parcial
FCH II*	25	9	36%
Lula I	117	45	38%
Lula II	90	56	62%
Total	232	110	47%

* Pós EC 32/2001

Fonte: Banco de dados do CEBRAP e Planalto.

Com podemos ver, a taxa de PLVs vetados também teve tendência crescente, desde a promulgação da EC 32/2001, com exceção do último mandato de Luís Inácio Lula da Silva, cujo percentual de PLVs vetados foi igual ao do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Mas, mesmo assim, nos dois governos anteriores esses casos não chegam a 40%. Quando comparamos com os outros governos, o que mais impressiona é o percentual de vetos nos PLVs durante o curto segundo mandato de Dilma (92%).

Logo, nos dois governos de Dilma Rousseff encontramos, não apenas o menor número de edição de MPs, mas também, o menor número de iniciativas legislativas de autoria do Executivo como um todo, a maior taxa de dependência de decretos, a menor taxa de sucesso na aprovação das MPs (se considerado o primeiro mandato e os dois mandatos em conjunto), o maior percentual de conversão de MPs em PLVs e o maior percentual de PLVs com vetos parciais. Desse modo, as análises, empreendidas até aqui, nos permitem afirmar que os legisladores não são meros “carimbadores” das MPs do Executivo, e nem foram durante os governos de Dilma.

3.5 CONCLUSÃO DA SEÇÃO

A maior parte da literatura que tratou dos poderes decreto disponíveis e utilizados pelos presidentes, interpretou essa ferramenta como um meio de, involuntariamente (teoria da ação unilateral), ou voluntariamente (teoria da delegação), os parlamentares perderem poderes legislativos em favor do Executivo. Contudo, na teoria da delegação, a transferência de poderes legislativos ao Executivo só seria efetiva se os parlamentares mantivessem o controle sobre essas políticas. Além do controle institucional, pela possibilidade de retirar ou alterar o poder de decreto disponibilizado ao Executivo, outra forma de controle seria exercida diretamente sobre às políticas, a partir da prerrogativa de altera-las. Como se viu, oferecer emendas a essas

medidas pode inclusive ser um meio vantajoso para que os parlamentares coloquem suas digitais nas políticas formuladas.

Considerando que “as instituições importam” e que elas influenciam os incentivos para a atuação parlamentares, do levantamento dos regramentos das MPs foi possível notar que, a partir da EC 32/2001, que proibiu a reedição das MPs, os parlamentares passam a ter que se posicionar sobre todas as MPs editadas, mesmo as que tratam de matéria impopulares, incentivando a interferência desses, inclusive para resolver conflitos de interesse gerados por essas matérias. Além disso, a obrigatoriedade da emissão de parecer pelas comissões mistas (ADI nº 4029/2012) dispersou o processo decisórios, retirou a capacidade do governo de influenciar a escolha dos relatores e diminuiu o controle do governo sobre os textos das MPs. Temos que a partir disso, as MPs foram ferramentas diferentes durante os governos Dilma Rousseff.

Avaliando os resultados sob o uso desse instituto nos dois governos da presidente, foi possível verificar que foram editadas menos MPs, mas ainda assim houve a maior taxa de dependência de decretos dos últimos 8 mandatos presidenciais. Quanto às respostas do Congresso, houve a menor taxa de sucesso na aprovação das MPs (se considerado o primeiro mandato e os dois mandatos em conjunto), o maior percentual de conversão de MPs em PLVs e o maior percentual de PLVs com vetos parciais.

A partir da enorme quantidade de conversão das MPs em PLVs, durante o período em revista, é possível afirmar, como boa parte da literatura já vem evidenciando, que o Legislativo está longe de ser um carimbador das medidas provisórias editados pelo Executivo. Apesar dessa via legislativa ser considerada uma ferramenta muito poderosa à disposição dos presidentes, a partir do momento que passam a tramitar no Congresso, elas acionam as canetas dos parlamentares.

Contudo, apenas a constatação da conversão das MPs em PLVs não nos ajuda a determinar quanto de fato foi alterado desses projetos, nem saber se essas modificações foram significativas e o que o que foi vetado. Como determina a resolução 01/2002 – CN, qualquer alteração feita pelas comissões mistas nas MPs, faz com que elas sejam convertidas em PLV, o que significa que cada MP pode receber uma quantidade diferente de modificações, que não são captadas apenas pelo constatação do PLV, nem permite que elas sejam comparadas. Do mesmo modo, o veto pode ocorrer em apenas um dispositivo inserido pelo Legislativo, ou em

vários, e até mesmo em todos. Além disso, como pontua Freitas (2016), eles também podem ocorrer em partes do texto de autoria do próprio Executivo. Assim, verificar quanto de alterações foram promovidas pelo Legislativo será objeto do próximo capítulo.

4 REABRINDO A CAIXA DE PANDORA

A característica definidora das medidas provisórias é que elas permitem ao Executivo mudar o *status quo* de forma unilateral, ou seja, sem a necessidade da anuência prévia do Congresso. Esse atributo leva as assembleias a agirem *ex pots*, onde as escolhas não se dão entre o *status quo* anterior à proposta do Executivo ou a proposta, mas entre a nova política ou as implicações da rejeição ou alteração dessa política já em vigência. Diante desse quadro, os custos de rejeição e alterações poderiam ser muitas vezes maiores do que os da aprovação do texto original, do que se esperaria menor recurso aos dois primeiros.

Porém, como se viu, mesmo agindo *ex post*, o Congresso está longe de manter postura passiva na apreciação dessas matérias. Durante os governos Dilma os parlamentares ofereceram mais PLVs às MPs editadas, o que significa que essas foram alteradas com mais frequência nesse período. Contudo, ainda não somos capazes de dizer quão ativamente o Legislativo buscou participar da formulação das MPs, nem sabemos a quantidade de modificações que foram efetivamente inseridas na norma legal iniciada por essas medidas e quanto das alterações promovidas por esse poder foram vetadas e quais foram os partidos atingidos por esses vetos. O objetivo desse capítulo é justamente o de trazer respostas para essas questões.

Como se viu no capítulo anterior, o período abarcado por essa pesquisa foi influenciado por importantes mudanças institucionais na tramitação das medidas provisórias que também podem ter afetado a atuação dos parlamentares na apreciação dessas proposições. É esperado que os incentivos à alteração pelos congressistas tenham aumentado com a EC 32/2001. A primeira seção verifica a atividade dos parlamentares na busca por interferir nos textos iniciados por MP, durante os governos Dilma. A partir disso, analisa-se a participação do Congresso nos textos finais das leis, ou seja, nas alterações que foram sancionadas ou que foram vetadas pela presidente.

Outra mudança considerada importante para mudar o instituto das MPs foi a ADI 4029/2012. Entre outras coisas, a necessidade formação das comissões mistas, para emissão de parecer sobre as MPs, teria diminuído a capacidade do Executivo de controlar o texto dessas matérias na tramitação pelo Congresso. Um efeito disso teria sido o aumento do número de vetos presidenciais, o que pode indicar uma diminuição da coordenação da coalizão sob as alterações promovidas. Na última seção são analisados os partidos atingidos pelos vetos

presidenciais, afim de verificar se eles ocorreram naqueles que compões a base do governo ou não.

4.1 COMO MEDIR A PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO NO TEXTO DAS MPS

Entender e quantificar as alterações feitas pelo Legislativo nos projetos de lei de autoria do Executivo não é tarefa fácil. As modificações inseridas pelos parlamentares nesses projetos podem conter diferentes formas e conteúdos, podendo ir desde a substituição de uma palavra, ou a retirada de um dispositivo, até o acréscimo de diversos artigos.

Conforme descreve Andréa Freitas (2016), diversos métodos podem ser encontrados nos estudos que buscaram analisar as alterações pelo Legislativo nos textos constitucionais, como a contagem de palavras, de artigos ou de emendas. A autora também apresenta os limites de cada uma dessas estratégias de quantificação, mostrando que nenhuma delas permite o cálculo adequado das alterações que foram produzidas⁵⁶.

Nessa pesquisa, optou-se por replicar, com pequenas adaptações, a metodologia adotada por Freitas (2016). Assim como a autora, para decompor os textos analisados, utilizou-se o método desenvolvido por Arantes e Couto (2009; 2010), de separações das normas jurídicas em dispositivos.

Os dispositivos, de acordo com esses autores, são a menor unidade de uma norma que tem conteúdo legal. Ou seja, em uma proposta de lei, ou lei, que seja dividida em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, cada uma dessas partes tem conteúdo legal, assim, cada uma delas é considerada um dispositivo.

Além disso, conforme o art. 66 da CF, os artigos, parágrafos, incisos e alíneas, são as unidades passíveis de sofrer veto parcial do presidente. Isso quer dizer que o veto não pode incidir apenas sobre uma ou mais palavras, mas deve ser aplicado aos dispositivos do projeto.

Para contabilizar a interferência dos congressistas nos projetos que foram modificados durante a tramitação no Legislativo, os dispositivos originais podem ser comparados com os dispositivos do texto enviado pelo Congresso à sanção presidencial⁵⁷. Como se viu no segundo capítulo, quando uma MP é publicada pelo presidente ela é enviada para Congresso para a

⁵⁶ Para mais detalhes ver Freitas (2016), p. 48-49.

⁵⁷ É importante mencionar que nem sempre o texto alterado pelos deputados é enviado para a sanção do presidente, pois, algumas vezes, os PLVs perdem eficácia antes de serem aprovados. Porém, esses textos não foram considerados nessa pesquisa, porque, não são passíveis de veto e porque neles não pode ser contabilizada a participação dos parlamentares no ordenamento jurídico, obviamente, pois não se tornam lei.

apreciação e, nesse momento, ela tem um número de dispositivos. Além de aprovar o texto conforme o original e rejeitar, os parlamentares também podem modificar o texto original, transformando-o em PLV, antes de enviar à sanção e, nesse caso, a MP pode ganhar novos dispositivos e/ou ter seus dispositivos modificados e/ou perder dispositivos.

Apenas a contagem dos artigos ou das emendas de autorias dos parlamentares não permitiria saber com precisão o quanto de um projeto foi alterado no Legislativo, porque tanto os artigos quanto as emendas podem conter um ou muitos elementos jurídicos e não são unidades comparáveis. No caso das MPs, alguns trabalhos buscam analisar a alteração do Legislativo, apenas identificando a recorrência de conversão destas em PLV. Porém, como foi dito, de acordo com o regramento do Congresso, qualquer alteração feita nas MPs, faz com que elas sejam convertidas em PLV, o que significa que cada proposta pode receber uma quantidade diferente de modificações, que não são captadas apenas pela constatação do PLV. Assim como na pesquisa executada por Freitas (2016), a opção por esse método se deu devido às enormes vantagens analíticas. Por outro lado, a análise das alterações por dispositivos exige grande esforço na coleta dos dados, motivo pelo qual foi necessário selecionar um recorte para viabilizar a pesquisa.

Para analisar as alterações do Legislativo nas medidas jurídicas iniciadas por medida provisória, durante os governos de Dilma Rousseff, optou-se por selecionar todas as MPs que foram editadas e aprovadas entre 01/01/2011 a 12/05/2016, que tiveram algum veto⁵⁸. Como vimos na seção anterior, esse critério contempla 74 (69%) das 107 MPs transformadas em lei, que foram alteradas pelos congressistas no período. Além dessa seleção permitir a comparação dos resultados deste trabalho com os resultados encontrados na pesquisa de Andréa Freitas (2016), esse recorte é o mais representativo do período abarcado por essa pesquisa, como buscou-se demonstrar no capítulo anterior, e possibilita verificar quanto dos dispositivos do Legislativo foram objeto de veto presidencial, bem como analisar quais foram os partido

⁵⁸ Aqui também se optou por não analisar as MPs que tratassem de abertura de crédito extraordinário. Isso se justifica, porque, essas medidas têm tramitação diferenciada, sendo avaliadas pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), e podem ter seus efeitos produzidos antes da aprovação do Congresso, o que aumenta as chances de não serem analisadas e de não sofrerem nenhum tipo de alteração. Isso explica porque, no período analisado, das 35 MPs de abertura de crédito extraordinário que foram editadas, 8 foram objeto de alteração no Congresso e apenas 1 sofreu veto.

atingidos por esses vetos, viabilizando observar se esses se deram nas alterações feitas pelos partidos que não compõe a base do governo ou nas dos partidos da coalizão.

Para a atribuição da autoria dos dispositivos, para o Executivo ou Legislativo, a primeira etapa foi justamente a de separação dos textos analisados nessas unidades básicas. Quando o Executivo envia uma MP para o Congresso, ela tem um número de dispositivos originais e esses foram classificados como Dispositivos do Executivo – DE. A partir da comparação dos dispositivos do texto original da MP com os do texto enviado à sanção⁵⁹, os dispositivos que continham as alterações inseridas no Congresso são os Dispositivos do Legislativo – DL.

Os dispositivos do Legislativo foram classificados como: Dispositivos Legislativos Aditivos – DLa: adicionam conteúdo jurídico novo ao texto; Dispositivos Legislativos Supressivos – DLs: retiram conteúdo jurídico do texto, e; Dispositivos Legislativos Modificativos – DLm: modificam em alguma medida o dispositivo do Executivo, mas sem descaracterizá-lo⁶⁰.

Destas classificações, sem dúvida, a dos dispositivos modificativos é a mais delicada, porque, eles podem ter objetivos diversos. Em alguns casos, as modificações podem ir no sentido de fazer uma mudança meramente formal, como escrever por extenso uma abreviatura. Em outros casos pode visar dar maior clareza ou detalhamento ao texto – o que pode ser considerado uma contribuição dos parlamentares para a melhoria do conteúdo do dispositivo. Mas, essas modificações também podem mudar substantivamente a ideia inicial presente no dispositivo, embora seja possível notar que o texto original serviu de base para a modificação⁶¹.

⁵⁹ Que é o mesmo texto da lei retirados os dispositivos que foram objeto de veto presidencial.

⁶⁰ O art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estabelece os seguintes tipos de emendas: “§ 1º As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. § 2º Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição. § 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos. § 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa. § 5º Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente. § 6º Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição” (RIDC, Art. 118). Esse trabalho não seguirá essa classificação dada às emendas, pois, ela é feita em referência ao projeto de lei à que estão vinculadas, não sendo de todo adequada à nossa unidade de análise, os dispositivos. Embora para a classificação dos dispositivos aditivos e supressivos os critérios tenham sido os mesmos das emendas, nos dispositivos modificativos, as modificações foram sempre consideradas em relação ao próprio dispositivo original, e não ao projeto com um todo. Já os critérios das emendas aglutinativas e substitutivas não são adequados aos dispositivos, pois, as emendas as aglutinativas são resultado da fusão de outras emendas e as substitutivas visam substituir texto original, e, no caso das MP, qualquer alteração no texto original gera um substitutivo que são os PLV, assim, em ambos os casos, os dispositivos delas oriundos, podem ser classificados como aditivos, supressivos ou modificativos.

⁶¹ Nesse ponto, o critério de classificação dos dispositivos modificativos, dessa pesquisa, pode diferir do que foi utilizado por Freitas (2016). Em sua pesquisa, a autora parte da classificação oferecida pelo art. 118 do Regimento da Câmara dos deputados e diz que foram considerados modificativos os dispositivos que em relação ao texto

Assim, optou-se por não computar na autoria do Legislativo, mudanças que fossem meramente formais e que não contribuíram para o conteúdo legal do dispositivo, ao passo que foram consideradas modificações aquelas mudanças que tinham alguma relevância para o conteúdo jurídico tratado nos dispositivos.

A partir da classificação acima, temos o universo de análise desta pesquisa, que pode ser visualizado na Tabela 8:

Tabela 8 – Universo da análise de pesquisa

Mandato	Nº de MPs	Nº DE	Nº DL	Nº dispositivos nas Leis
Dilma I	46	4063	4340	6770
Dilma II	28	1009	1742	1858
Total	74	5072	6082	8628

Fonte: Autoria própria.

A segunda etapa foi analisar os dispositivos que foram efetivados em norma jurídica e os que foram vetados, no momento da sanção presidencial. É importante mencionar que os dispositivos da lei não resultam na soma dos dispositivos do Executivo e do Legislativo, pois, como se disse, quando o Legislativo recebe um projeto de lei do Executivo, além de poder acrescentar novos dispositivos, este também pode modificar ou suprimir os dispositivos do texto recebido. Assim, o total de dispositivos do Legislativo, indicado na tabela, diz respeito à atividade dos parlamentares nesses textos, mas não à participação efetiva destes no texto final da lei.

No texto final do Congresso, estarão presentes os dispositivos do Executivo que foram mantidos pelos parlamentares, os dispositivos modificativos e aditivos. Nesse momento, obviamente, os dispositivos suprimidos deixam de compor a matéria. Terminada a tramitação nas casas legislativas, as matérias são encaminhadas à presidência para sanção e/ou veto presidencial. Os vetos podem ocorrer nos dispositivos do Legislativo e também nos dispositivos do Executivo. Após a comparação dos dispositivos vetados, com os dispositivos de Executivo e do Legislativo, foi atribuída a seguinte classificação:

original “estava presente, mas seu conteúdo foi modificado mantendo o conteúdo original proposto pelo Executivo” (FREITAS, 2016, p. 53).

VE = Veto de dispositivos do Executivo

VL = Veto de dispositivos do Legislativo

Os vetos também podem ser derrubados pelos parlamentares. Embora isso seja pouco frequente, como se verá a seguir, no período analisado, duas MPs tiveram vetos rejeitados. Os vetos derrubados pelo Congresso foram chamados de Vder.

Assim, o total de dispositivos de vetados – DV – pode ser expresso da seguinte forma:

$$DV = VE + VL - Vder$$

Ao ser sancionando, o total de dispositivos no texto transformado em norma jurídica (TDNJ) podem ser representados conforme segue:

$$TDNJ = DE + DLa - DLs - Dv$$

Para saber quanto dos dispositivos de cada poder foram transformados em lei, podemos calcular a Taxa de Participação⁶² do Executivo e do Legislativo na norma jurídica. Onde, Taxa de Participação do Executivo, será:

$$TPE = (DE - DLs - DLm - VE) / TDNJ * 100$$

E a Taxa de Participação do Legislativo será:

$$TPL = (DLa + DLm - VL + Vder) / TDNJ * 100$$

As próximas sessões desse capítulo são dedicadas à apresentação dos resultados da pesquisa realizada a partir do método acima descrito, nos mandatos de Dilma Rousseff.

⁶² Andrea Freitas nomeia esse índice de Taxa de Cooperação, aqui optou-se por chamar de Taxa Participação, pois, a palavras cooperação indica uma interação entre os poderes nessas alterações que, podemos supor, não ocorre necessariamente. Mesmo assim, importa ressaltar que o cálculo é o mesmo.

4.2 ATIVIDADE E TAXA DE PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA ALTERAÇÃO DAS MPS

Como foi possível avaliar no capítulo anterior, o Congresso Nacional não é ator passivo na apreciação das MPs. Além de não agir como mero carimbador das matérias enviadas pelo Executivo, os parlamentares buscam atuar como legisladores, inserindo, modificando ou retirando conteúdo legal nesses projetos. Na verdade, no computo total dos dispositivos no período analisados, a maioria deles foi resultando da atividade dos parlamentares para alterar as MPs enviadas pela presidente. Conforme dados da Tabela 8, que mostra o universo dessa pesquisa, nas 74 MPs analisadas, 5072 dispositivos foram publicados pela presidente, enquanto que a atividade dos parlamentares na alteração dessas medidas resultou em outros 6082 dispositivos. Nessa seção serão analisadas as atividades dos legisladores na alteração dessas medidas, para depois avaliar a Taxa de Participação do Legislativo no texto final das leis iniciadas por Dilma Rousseff via MP, em cada mandato.

A *atividade* e a *participação* são aqui entendidas de formas distintas. A primeira diz respeito à tentativa os congressistas de interferir no texto enviado pelo Executivo, adicionando, modificando ou suprimindo dispositivos das MPs, ao passo que a participação é considerada a partir dos dispositivos do Legislativo que passam a compor efetivamente o texto final da lei, ou seja, são desconsideradas as supressões e os vetos.

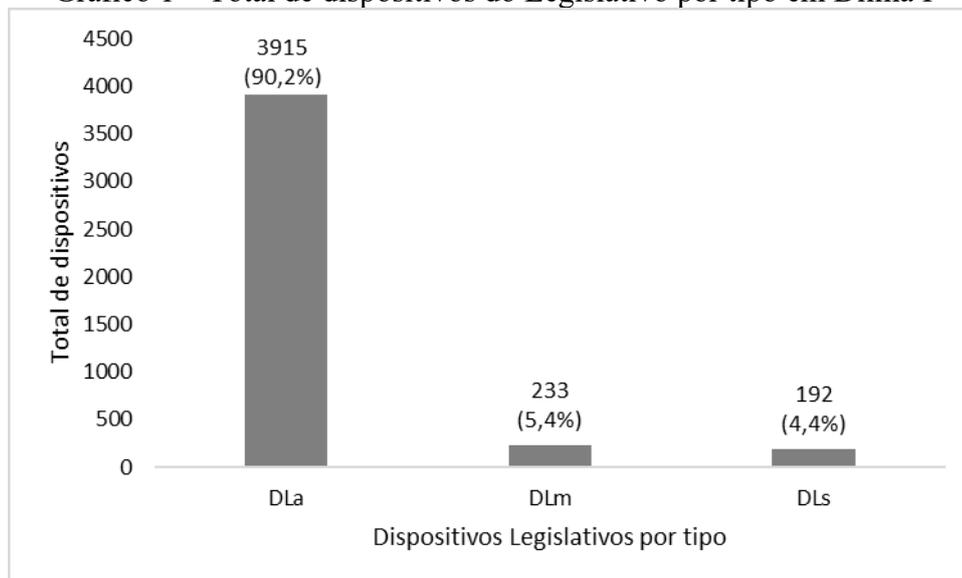
Como o que interessa é a atuação do Legislativo nessas matérias, e não propriamente a data em que foram editadas, optou-se por atribuir às MPs que tramitaram no primeiro e no segundo governo de Dilma, o mandato presidencial em que o relator da comissão mista apresentou o relatório à matéria. Assim, 5 medidas provisórias⁶³, que foram publicadas no final de 2014 e tiveram relatório apresentado apenas em 2015, foram computadas como matérias do segundo mandato de Dilma. Ao todo, foram analisadas 46 MPs que tramitaram e tiveram parecer no primeiro mandato da presidente, e 28 que tramitaram e tiveram parecer no segundo.

⁶³ Foram elas: MP 660/14, MP 661/14, MP 663/14, MP 664/14 e 665/14.

4.2.1 Atividade e Participação: Dilma I

No primeiro governo de Dilma Rousseff 46 MPs editadas foram alteradas pelo Congresso e sofreram veto presidencial, ao serem sancionadas. A partir da análise da dispositivos dessas matérias, nota-se que, quando publicadas, elas tinham o total de 4063 dispositivos de autoria do Executivo, ao passo que, os PLVs aprovados pelo Congresso, receberam mais 4340 dispositivos do Legislativo. Com isso, podemos concluir que os legisladores são bastante ativos na tentativa de interferir nessas proposições. Para avaliar atividade do Legislativo, podemos observar o quantitativo de dispositivos resultantes das alterações no Congresso, conforme a classificação descrita anteriormente. No Gráfico 1 são apresentados os dispositivos do Legislativo, pelos tipos: aditivos, supressivos de modificativos.

Gráfico 1 – Total de dispositivos do Legislativo por tipo em Dilma I



Fonte: Autoria própria.
Total de Dispositivos Legislativos: 4340.

A distribuição desses dispositivos varia enormemente de uma MP para outra, conforme pode ser verificado no Anexo A. Mas, podemos notar que a maioria esmagadora dos 4340 Dispositivos do Legislativo, foram de tipo aditivo 3915 (90,2%), ou seja, na maior parte dos casos, os parlamentares buscaram adicionar conteúdo legal às MPs. Esse achado corrobora a hipótese de que as MPs podem funcionar como uma janela de oportunidade para que os parlamentares busquem aprovar as matérias que têm interesse.

Embora com menor ocorrência, os dispositivos modificativos (5,4%) e supressivos (4,4%), implicaram em perda de controle do Executivo sobre o conteúdo jurídico originalmente proposto. Isso porque, quando um dispositivo do Executivo é modificado de forma contrária ao

interesse desse poder, o presidente não pode vetar, nem adicionar ou modificar apenas parte do texto, nem mesmo retomar o texto original, de forma que, quando isso acontece, o veto presidencial tem poder unicamente supressivo e deve incidir sobre dispositivo com um todo. Da mesma maneira, quando parte do texto enviado pelo Executivo é suprimido, o veto não pode suspender uma supressão, e o dispositivo não pode ser novamente apresentado pelo presidente na mesma matéria (MELO, 2016; CARNEIRO, 2009). Em ambos os casos, havendo interesse do Executivo de insistir nos dispositivos originais que foram objeto de modificação ou supressão, estes teriam que ser novamente apresentados em um novo projeto de lei.

Mesmo assim, com exceção dos dispositivos supressivos, cuja palavra final é dada pelos congressistas, os dispositivos aditivos e modificativos podem sofrer vetos presidenciais. De fato, a presidente, no período analisado, recorreu amplamente a esse recurso para retirar partes das MPs alteradas pelo Legislativo que foram enviadas à sanção. A Tabela 9 traz o total de dispositivos aditivos e modificativos que foram alvo de veto, no primeiro mandato de Dilma:

Tabela 9 – DLa e DLm vetados em Dilma I

DL	Dispositivos	Dispositivos vetados	% Dispositivos vetados
DLa	3915	991	25%
DLm	233	15	6%
Total	4148	1006	24%

Fonte: A autoria própria.

Como é dado notar, dos 4148 dispositivos aditivos e modificativos, 1006, 24%, foram vetados. Grande parte dos vetos presidenciais ocorrem nos dispositivos adicionados pelos congressistas às MPs. Dos 3915 dispositivos dessa categoria, 991 (25%) foram vetados pela presidente, ao passo que, dos 233 dispositivos modificativos, apenas 15 (6%) foram vetados⁶⁴.

É possível que as mudanças inseridas pelos legisladores nos dispositivos modificativos tenham se dado de forma a cooperar com o texto proposto pelo Executivo, de modo que não teria porque o veto ser acionado. Mas, também podemos supor que em algumas vezes os dispositivos modificativos aumentam os custos do veto presidencial. Nesses casos, o presidente

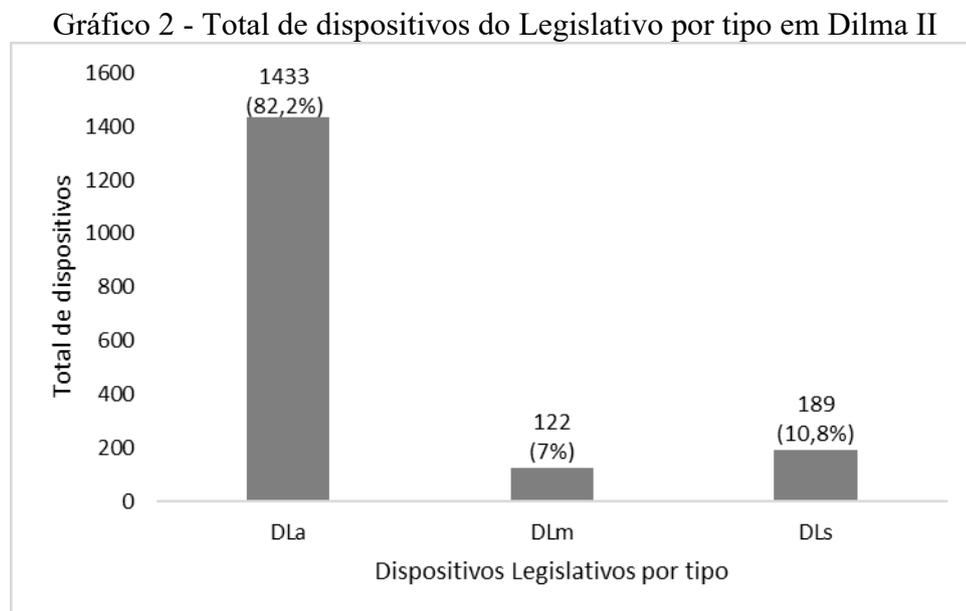
⁶⁴ Não houve nenhuma derrubada dos vetos oferecidos às MPs nesse período.

não pode optar pelo texto original ou pelo texto proposto pelos congressistas, mas apenas pelo dispositivo dos congressistas ou nenhum.

Em suma, com os resultados apresentados, podemos concluir que, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, a atividade dos parlamentares na alteração das MPs foi intensa. Os parlamentares alteraram os textos das MPs, enviadas por Dilma, em seu primeiro mandato, e o fizeram principalmente através da inclusão de novos dispositivos ao texto original. Dos dispositivos do Legislativo passíveis de veto, aditivo e modificativo, em 24% dos casos a presidente recorreu a esse instrumento, o que significa que 76% desses dispositivos foram transformados em norma jurídica.

4.2.2 Atividade e Participação: Dilma II

Conforme dados apresentados pelo Gráfico 2, abaixo, nota-se que a principal estratégia de participação do Legislativo na alteração das 26 MPs editadas, cuja aprovação se deu no segundo governo de Dilma Rousseff, entre 01/01/2015 a 12/05/2016, seguiu sendo de inclusão de conteúdo nessas matérias.



Fonte: Autoria própria.
Total de Dispositivos Legislativos: 1742.

Dos 1742 Dispositivos do Legislativo, 1433 (82%) foram de tipo aditivo. Porém, mesmo sendo o tipo predominante de alteração feitas pelos parlamentares nas MPs, o total de dispositivos aditivos foi proporcionalmente menor no breve segundo mandato de Dilma,

passando de 90% para 82%. Além disso, houve um leve acréscimo dos dispositivos de tipo modificativo, de 5,4% para 7%, e também dos dispositivos de tipo supressivo, que passaram de 4,4% para 10%. É interessante notar que, considerada a brevidade com que o governo Dilma foi encerrado, proporcionalmente, a atividade dos parlamentares foi um pouco maior neste mandato do que no primeiro. Para ajudar na visualização do ocorrido, podemos calcular a média anual dos dispositivos do Legislativo, de acordo com o mandato de Dilma Rousseff, conforme apresentado na Tabela 10.

Tabela 10 – Média anual de Dispositivos Legislativos por tipo

Mandato	Média DLa	Média DLm	Média DLs	Total
Dilma I	979	58	48	1085
Dilma II	955	81	126	1162

Fonte: Autoria própria.

De acordo com esses dados, o aumento da alteração nas MPs pelo Legislativo, no segundo mandato, se deu pelo aumento da média dos dispositivos modificativos, e especialmente dos dispositivos supressivos. Embora em termos totais eles possam parecer menos importantes, como se disse na seção anterior, a modificação e principalmente a supressão de dispositivos funcionam como rejeição desses textos tal como propostos pelo Executivo. Assim como, quando essas mudanças são contrárias ao interesse do Executivo, o veto presidencial, por ter caráter unicamente supressivo, não é capaz de anular essas ações, mas apenas de rejeitar os dispositivos modificativos por inteiro.

Por outro lado, a inclusão de dispositivos pelo Congresso às MPs, quando contrariam o interesse do Executivo, podem ser mais facilmente contornados pela prerrogativa de veto. A partir das informações da Tabela 11, percebe-se que, no segundo mandato, Dilma Rousseff fez uso de seu poder de veto para rejeitar boa parte dos dispositivos aditivos dos congressistas.

Tabela 11 – DLa e DLm vetados e com vetos derrubados em Dilma II

DL	Dispositivos	Dispositivos vetados	Vetos derrubados	% Dispositivos vetados	% Vetos derrubados
DLa	1433	399	10	28%	3%
DLm	121	3	0	2%	0%
Total	1554	402	10	26%	2%

Fonte: Autoria própria.

Dos dispositivos aditivos, 28% dos foram objeto de veto da presidente, ao passo que apenas 2% (3) dos dispositivos modificativos foram vetados nesse período. Ao todo, 26% dos dispositivos passíveis de veto presidencial foram rejeitados no momento da sanção. Porém, após a derrubada dos vetos, esse número foi reduzido para 25%, percentual muito próximo ao encontrado no mandato anterior.

Vale ressaltar que, cabe ao Legislativo a decisão final de aceitar ou derrubar os vetos interpostos pelo Executivo. Nas MPs editadas por Dilma, que tramitaram em seu segundo mandato, 10 dispositivos tiveram os vetos presidenciais derrubados pelos Congressistas (3%). Ainda que o número pareça pouco relevante, os escassos estudos empíricos sobre os vetos, realizados no Brasil, demonstram que a derrubada dos vetos são eventos extremamente raros. De acordo com pesquisa realizada por Luís Gustavo Grohmann (2003), entre 1990-2000, apenas 11⁶⁵, de 447 projetos vetados, tiveram o veto presidencial derrubado, ou seja, 2,5%⁶⁶. De acordo com o mesmo autor, o baixo número de vetos derrubados se deve principalmente à dificuldade de alcançar o quórum exigido pela Constituição de 1988⁶⁷, que passou de 2/3 dos presentes, exigido pela Constituição de 1946, para maioria absoluta (50% + 1 do total dos parlamentares) na nova carta magna. Dada a dificuldade de reunir o quórum necessário para a derrubada de veto como destaca Moya (2005), a mobilização dos congressistas só ocorreria quando houvesse forte interesse destes pela rejeição de um veto. Caso contrário, essas sessões deveriam ficar em segundo plano. No caso das MPs, mesmo após a reforma constitucional de 2001, a imensa maioria dos vetos presidenciais vinha sendo mantida (MOYA, 2005).

No entanto, além da dificuldade de obter quórum para a derrubada de veto, outro obstáculo eram os vetos pendentes de votação no Congresso. De acordo com Bedritichuk (2016), essa questão veio à tona em 2012, após Dilma vetar parte do Projeto de Lei⁶⁸ que alterava as regras de distribuição dos *royalties* de petróleo, para beneficiar estados não produtores. Insatisfeitos, os parlamentares dos estados prejudicados queriam a derruba dos vetos, em sessão prevista para dezembro do mesmo ano, mas, para isso, teriam que lidar com uma pauta de mais de dois mil vetos pendentes de votação, alguns há mais de 10 anos.

⁶⁵ 8 os vetos parciais e 3 os vetos totais.

⁶⁶ Obviamente, o percentual apresentado pelo autor, diferente dessa pesquisa, não tem como referencial o total de dispositivos, mas os projetos de lei.

⁶⁷ Art. 66 da CF.

⁶⁸ Projeto de Lei nº 2.565/2011.

Ainda segundo o autor, tal episódio teria levado os congressistas a pedirem a realização de votações periódicas dos vetos presidenciais. No entanto, a requisição só se concretizou depois Dilma vetar parte das alterações feitas pelo Congresso na MP dos Portos (nº 595/12). Descontente, Eduardo Cunha, então líder do PMDB, declarou que iria trabalhar para derrubar os vetos⁶⁹. Junto com a oposição, PSDB e DEM, o PMDB, ele passou a realizar uma série de obstruções para exigir aprovação de um calendário de votação dos vetos⁷⁰. Como resultado, em julho de 2013, foi publicada a Resolução nº 1/2013 – CN, que, resolveu que: “A apreciação dos vetos ocorrerá em sessões do Congresso Nacional a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente”.

De acordo com Bedritichuk (2016):

A nova mudança institucional teve impacto na relação Executivo-Legislativo, representando a perda de poder do presidente. A dinâmica estabelecida até então era considerar a sanção ou veto do presidente como a etapa final do processo legislativo. A obrigatoriedade de agendar sessões mensais do Congresso para deliberar sobre eventuais vetos presidenciais altera esse quadro, permitindo que os parlamentares mantenham uma ameaça constante ao Executivo (BEDRITICHUK, 2016, p. 111-112).

No caso das medidas provisórias analisadas, podemos considerar que essa decisão facilitou a derrubada dos 9 dispositivos da MP 682/15 e 1 da MP 691/15.

A primeira medida estabelecia a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF como encarregada pela gestão do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR. A MP original foi publicada com apenas 3 dispositivos e recebeu, ao todo, 19 dispositivos aditivos dos congressistas. Desses, 11 foram objeto de veto e 9 tiveram o veto derrubado. Os trechos vetados pelo governo previam que a instituição financeira que, como garantia para empréstimos rurais, exigisse a contratação de apólice de seguro rural, deveria apresentar, no mínimo, duas propostas de apólice diferentes, além de permitir que o produtor rural contrate outra apólice de seu interesse. Previam também que, em caso de concessão de subvenção econômica ou de crédito de custeio agropecuário, pela União, deveriam ser de livre escolha do produtor rural a contratação do seguro rural, bem como o tipo de apólice e riscos cobertos. O argumento oferecido para os vetos foi que as medidas desconsideravam a

⁶⁹ <https://veja.abril.com.br/politica/pmdb-tentara-derrubar-vetos-de-dilma-a-mp-dos-portos-diz-lider/>

⁷⁰ <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/444856-OBSTRUCAO-POR-CALENDARIO-DE-VETOS-DERRUBA-DUAS-REUNIOES-E-COMPROMETE-LDO.html>

inexistência de padronização das apólices de seguro rural e sua ampla variação de cobertura. No entanto, a maioria dos parlamentares discordava e os vetos foram derrubados⁷¹. Todos os dispositivos, cujos vetos foram derrubados, resultaram da emenda proposta pelo dep. Waldemir Moka, do PMDB, que foi adicionada ao PLV em complementação de voto feita pelo relator, Assis Carvalho, do PT.

A segunda MP (nº 691/15), autorizava a União a vender parte de seus imóveis, inclusive os terrenos de marinha, destinando os recursos ao Programa de Administração Patrimonial da União (Proap). O texto original, enviado pelo Executivo, tinha 82 dispositivos, e após tramitar no Congresso, teve 52 dispositivos adicionados, 8 modificados e 1 suprimido. Dos dispositivos aditivos, 23 foram objeto de veto presidencial, dentre os quais, um que previa o repasse de 20% da receita decorrente da alienação dos imóveis aos municípios e ao Distrito Federal onde estão localizados. Como outro dispositivo aditivo previa também o repasse de 20% dos recursos arrecadados por meio da cobrança de taxa de ocupação, tendo sido promulgado pela presidente, foi dada a seguinte justificativa para o veto:

O Projeto de Lei de Conversão contempla repasse para os Municípios de percentuais das receitas da União com taxa de ocupação e com laudêmio de imóveis federais. Quanto a estes pontos houve concordância; contudo, acrescer ainda o repasse decorrente da alienação de imóveis, *com a devida vênia, releva-se ônus excessivo sobre um ente específico da federação* (BRASIL, 2015, grifo meu).

O dispositivo em questão, foi adicionado em votação no plenário da Câmara pela emenda aglutinativa oferecida pelo deputado Alceu Moreira, do PMDB.

Nas duas MPs, os dispositivos, cujos vetos foram derrubados, tratavam de interesses de grupo localizados, no primeiro caso o dos ruralistas e no segundo o dos municípios onde ficam os imóveis da União. O mesmo aconteceu nas tentativas anteriores de derrubar os vetos oferecidos ao projeto de lei que previa a distribuição dos *royalties* do petróleo aos estados não produtores, atingindo o interesse dos estados produtores, e na MP dos Portos, que afetava interesses do setor empresarial e dos estados com instalações portuárias. Assim, o fato de ter havido importante mobilização para a derrubada desses vetos, indica que os incentivos à atuação dos parlamentares para beneficiar seus redutos e/ou os grupos interesse aos quais estão

⁷¹ Os 2 dispositivos, cujos vetos foram mantidos, tratavam de regulamentação pelo Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural, para contratação de apólice, e da previsão de um produtor rural integrasse tal comitê. As demais alterações, mantidas no texto, foram feitas pelo relator do projeto, Dep. Assis Carvalho, do PT, e previam que o Poder Executivo poderia fixar a remuneração da agência para a gestão do fundo e previam penalidades para corretores de seguro que realizarem operações de capitalização, seguro, cosseguro ou resseguro, sem autorização.

vinculados, não devem ser desprezados. Contudo, um estudo mais aprofundado sobre a derrubada de vetos seria necessário para se ter conclusões mais sólidas.

Podemos considerar também que serem casos excepcionais não retira sua importância. O fato de a derrubada desses vetos ter ocorrido e de ter sido estabelecido um calendário para votação regular dos vetos presidenciais, demonstra que o recuso a esse instrumento pelo Legislativo, mesmo sendo difícil, é uma ameaça real, que deve entrar no cálculo do Executivo.

Ainda assim, no segundo mandato de Dilma, se retirarmos os vetos derrubados, ao todo, 25% dos dispositivos aditivos e modificativos, oferecidos pelo Congresso às MPs, deixaram de compor as normas legislativas geradas por causa do veto presidencial. Embora o total de dispositivos do Legislativo promulgados tenham sido expressivo, 75%, o percentual de dispositivos vetados, tanto no primeiro mandato de Dilma, quanto no segundo, cerca de 1/4, não é nada desprezível. Essa questão merece tratamento mais detido e será objeto de análise mais à frente.

A conclusão que podemos chegar, tendo em vista os resultados apresentados, é que os parlamentares foram bastante ativos na procura de alterar as MPs editadas, tanto no primeiro quanto no segundo mandato de Dilma, e que foram bem-sucedidos em grande parte dessas modificações. No entanto, ainda resta saber o que as alterações promovidas pelos parlamentares significaram na conformação final das leis promulgadas.

4.2.3 Taxa de Participação do Legislativo: Dilma I

Como demonstrou-se, nas sessões anteriores, os parlamentares foram bastante ativos na alteração das MPs enviadas pelo Executivo. Mesmo assim, parte dessa atividade resultou na supressão de dispositivos do texto original e outra parte das alterações foi vetada pela presidente. Assim, para sabermos o impacto das alterações feitas pelos parlamentares nas leis promulgadas, podemos calcular a Taxa de Participação do Executivo e do Legislativo.

Conforme a metodologia pautada na tese de Freitas (2016) e descrita nesse capítulo, na Tabela 12, abaixo, tem-se a taxa de participação média dos dois poderes nas MPs editadas no primeiro mandato da presidente Dilma:

Tabela 12 – Taxa de Participação nas MPs editadas em Dilma I

Nº de dispositivos MP e PLV		Nº de dispositivos na Lei		Taxa de participação	
Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	TPE	TPL
4063	4340	3628	3142	55%	45%

Fonte: Autoria própria.

É possível perceber que, embora o Executivo detenha prerrogativa exclusiva para a edição de MP este foi responsável por pouco mais da metade do texto das matérias convertidas em lei, iniciadas por essa via, sendo que a participação do Legislativo não se afastou muito da do primeiro. Das medidas promulgadas entre 2011 e 2014, a Taxa de Participação do Legislativo foi de 45%, ao passo que a do Executivo foi de 55%.

Portanto, podemos concluir que o Legislativo atuou como um relevante poder legislador na configuração das leis geradas a partir das MPs. Assim, já no primeiro mandato de Dilma Rousseff houve aumento nas alterações promovidas pelos parlamentares, se comparado ao período anterior (FREITAS, 2016), corroborando com a hipótese que as mudanças institucionais em torno das MPs, ocorridas no período, alteraram os incentivos à interferência do Legislativo nas políticas iniciadas por MP, modificando a correlação de forças entre Executivo e Legislativo, aumentando a importância desse último no processo decisório.

Podemos agora avaliar a participação do Legislativo na alteração das MPs durante o segundo governo da presidente.

4.2.4 Taxa de Participação do Legislativo: Dilma II

No segundo mandato de Dilma, a participação do Legislativo nas leis sancionadas a partir de MPs foi ainda mais significativa, conforme podemos ver na Tabela 13.

Tabela 13 - Taxa de Participação nas MPs editadas em Dilma II

Nº de dispositivos MP e PLV		Nº de dispositivos na Lei		Taxa de participação	
Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	TPE	TPL
1009	1742	696	1162	43%	57%

Fonte: Autoria própria.

Como podemos observar acima, nesse breve governo, o Congresso ampliou significativamente sua participação na configuração das normas jurídicas iniciadas por medida

provisória. A taxa de Participação do Legislativo passou para quase 60%, superando a Taxa de Participação do Executivo, 43%.

A partir disso, podemos constatar que o Legislativo não só buscou ativamente alterar as MPs editadas por Dilma, como também conseguiu com que grande parte de seus dispositivos fosse inseridos nas leis oriundas desses decretos. Durante todo o período analisado, a taxa de participação do Congresso se deu de forma crescente, passando de 39%, entre 1995 e 2010, (FREITAS, 2016), para 45%, no primeiro mandato de Dilma, e 57%, no segundo. A importância dessa participação fica mais evidente considerado o fato de que a edição dessas medidas é de prerrogativa exclusiva do Executivo, o que foi entendido pela literatura como um dos maiores poderes deste para iniciar legislação, inclusive para impor sua vontade ao Legislativo ou forçar a colaboração desse (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Os achados desta pesquisa estão em concordância com os de Andréa Freitas (2016), no sentido de que, embora as MPs sejam uma ferramenta poderosa para os presidentes alterarem o *status quo*, não se pode depreender disso que o Legislativo seja inativo ou submisso diante dessas medidas. Ao compararmos o percentual encontrado nessa pesquisa com o encontrado por Andréa Freitas (2016), entre 1995 a 2010, nota-se que o Legislativo não só manteve a prática de alterar as MPs, mas aumentou sua influência nessas matérias no período abarcado por essa dissertação.

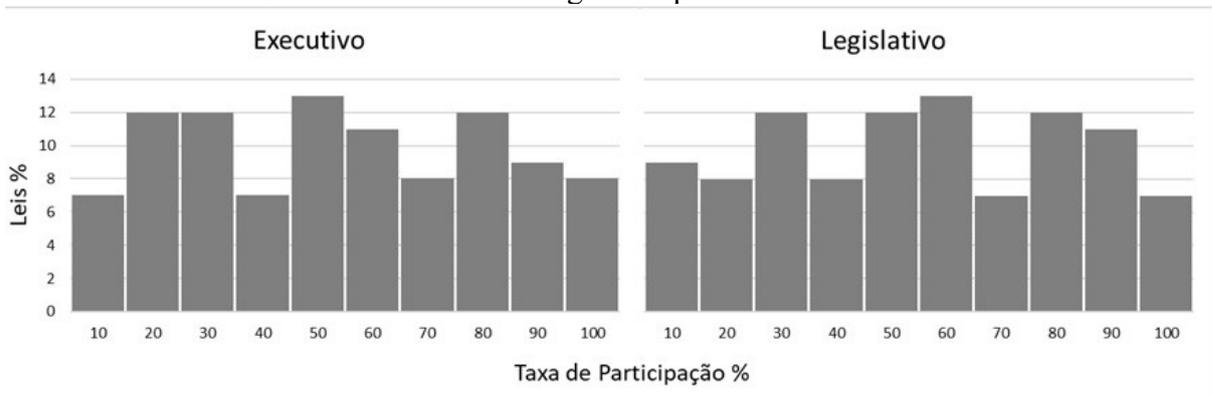
Ainda que no segundo mandato de Dilma, a participação do Congresso no texto das MPs tenha sido mais expressivo do que no primeiro, o fato de a taxa de participação do Congresso ter aumentado ainda no primeiro mandato de Dilma, indica que o Congresso ampliou o controle sobre o texto jurídico oriundo das MPs, em relação ao período analisado por Freitas (2016), corroborando com a hipótese de que essa tendência pode ter sido resultado das mudanças na regras de tramitação das MPs, que incidiam sobre esse governo.

É interessante notar que no agregado dos governos, a Taxa de Participação do Legislativo foi de 50%. Ainda que exista importante variação da Taxa de Participação de uma norma para outra⁷², o que é esperado, dado que existem enormes diferenças entre as MPs, no que tange aos assuntos tratados, complexidade das políticas, custos de informação, interesses atingidos, etc., conforme podemos ver no Gráfico 3 a distribuição da TPE e a TPL nas leis

⁷² Conforme pode ser evidenciado no Anexo A.

geradas pelas MPs se deu de forma relativamente equilibrada entre os dois poderes, se considerarmos os dois mandatos.

Gráfico 3 – TPE e TPL nas leis geradas por MP em Dilma I e Dilma II



Fonte: Autoria própria.

Com isso, fica evidente que, apesar das características das medidas provisórias, que tendem a favorecer as iniciativas do Executivo, os congressistas não se abstêm de colocar suas “digitais” sobre essas matérias. Ainda que as MPs dotem o Executivo de capacidade de alterar o *status quo* de forma unilateral e tenham tramitação acelerada, podendo aumentar o custo de informação dos congressistas e assim também os custos de organização para alteração dessas matérias, esses fatores não impedem que o Congresso promova modificações em seus conteúdos.

Assim, podemos também observar que, tanto a teoria da ação unilateral, quanto a teoria da delegação, são incompletas quando não são consideradas as atividades dos congressistas na alteração das MPs e a participação desses no texto promulgado. Geralmente, os estudos filiados tanto a primeira uma quanto a segunda perspectivas, analisam a interação dos dois poderes, nessas matérias, focando apenas da capacidade de proposição inicial do Executivo e na anuência ou não dos parlamentares para com elas. Nesse mesmo sentido, Andréa Freitas faz a seguinte ponderação:

o debate sobre as medidas provisórias serem abdicação ou delegação do Poder Legislativo deve ser mitigado. Vale dizer, embora o Legislativo tenha fornecido ao Executivo um instrumento extremamente poderoso, as MPVs não constituem um cheque em branco. Cada MPV no interior do Legislativo é devidamente considerada, não havendo nenhum impedimento para a ação dos parlamentares, seja no sentido de rejeitá-la, alterá-la ou aprová-la (FREITAS, 2016, p. 74).

Dessa forma, os dados mostram que a expectativa de que o Legislativo passou a ter papel mais atuante da formulação dessas leis. Além disso, esse poder se mostrou mais capaz de atuar como poder legislador, do que seria esperado de acordo com as pesquisas que vinham se concentrando nos poderes do Executivo para iniciar e aprovar legislação de seu interesse. Tal fato parece estar em sintonia com pesquisas recentes que demonstram que o Congresso tem ganhado poder de agenda nos últimos anos, com maior participação na avaliação das leis nas comissões e aumento a produção de leis de sua autoria (ALMEIDA, 2018).

No entanto, o aumento da interferência do Legislativo nesse período também significou aumento nos vetos presidenciais, o que parece indicar que houve diminuição da coordenação da coalizão sobre as alterações produzidas nas MPs. Para avaliar essa questão, além da quantidade de vetos é preciso saber sobre quais partidos incidem os vetos.

4.3 PARTIDOS ATINGIDOS PELOS VETOS

Como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, os estudos legislativos brasileiros podem ser divididos em duas correntes antagônicas. Uma que supõe que nossas instituições políticas: sistema de governo, eleitoral e partidário, implicariam no conflito entre o Executivo e o Legislativo, bem como na formação de duas agendas concorrentes entre eles, e outra que depreende dos poderes do Executivo e da centralização dos trabalhos legislativos nos líderes partidários, os incentivos necessários à indução da cooperação entre os dois poderes, bem como à formação de uma agenda comum, da maioria. Dentro da primeira perspectiva, caso fosse superada a paralisia decisória, a interferência do Legislativo na agenda do Executivo seria objeto de veto presidencial. Assim, o veto seria o indicativo mais acabado do conflito entre os poderes. Já sob a segunda abordagem, os vetos presidenciais seriam pouco esperados.

Contudo, como vimos no segundo capítulo, a partir das mudanças institucionais ocorridas no instituto das medidas provisória, essa ferramenta passou a funcionar diferente sob os governos Dilma, ao que tudo indica, diminuindo os incentivos a construção da cooperação entre o Executivo e o Legislativo a partir dessa via legislativa. Conforme identifica Bedritichuk (2016), isso teria resultado num aumento relevante dos vetos presidenciais ainda no primeiro mandato do governo Dilma.

Como se viu acima, de fato os vetos presidenciais ocorridos tanto no primeiro quanto no segundo governo de Dilma não foram nada desprezíveis. Se compararmos com o estudo

empreendido por Andréa Freitas (2016), entre 1995 e 2010, apenas 13% dos dispositivos do Legislativo sofreram veto⁷³, o que reforça a hipótese de que as alterações ocorriam de forma coordenada pela coalizão. Porém, nos dois mandatos de Dilma, dos dispositivos do Legislativo inseridos nas MPs, 23%⁷⁴ foram vetados, 24% no primeiro mandato, e 26% no segundo.

Esse percentual parece indicar que houve diminuição da coordenação da coalizão sobre as alterações produzidas pelos parlamentares. Para verificar essa hipótese, podemos analisar sobre quais partidos foram tingidos pelos vetos presidenciais.

Para a definição dos partidos que compunham ou base de apoio governamental, utilizou-se os dados disponibilizados pelo CEBRAP, sobre as coalizões formadas no período (Anexo B). O critério utilizado por eles, e também o mais comumente encontrado na literatura, é o de considerar como membros da coalizão governamental aqueles partidos que têm um ou mais de seus membros formalmente ocupando a função de chefia em uma ou mais pastas ministeriais. Como se sabe, além de mudanças na coalizão decorrentes de novas eleições, ocorrem, dentro de um mesmo mandato, trocas de ministros, e por conseguinte, dos membros partidários que estão à frente dos ministérios, o que reflete em mudança na coalizão. Assim, a definição do início e do fim de cada coalizão é feita considerando o início de uma nova legislatura, após o processo eleitoral, e, também, pela a entrada e saída de partidos, dentro do mesmo governo, nos ministérios. Em suma, uma nova coalizão é formada, sempre que ocorre uma eleição ou reeleição; cada vez que um partido que não fazia parte da coalizão ganha um ministério, ou, toda vez que um partido que fazia parte da coalizão perde todos os ministérios que chefiava.

Para avaliar em que medida a participação do Legislativo pode indicar problemas de coordenação entre Executivo e a coalizão formada no Legislativo, foram analisados os dispositivos que foram objeto de veto pela presidente, de acordo com os parlamentares autores e seus partidos. Para atribuir a autoria dos dispositivos vetados, estes últimos foram procurados naquelas emendas que foram oferecidas pelos parlamentares às respectivas medidas provisórias⁷⁵. Os dispositivos foram considerados do partido do relator da MP, quando não estavam presentes nas emendas apresentadas pelos parlamentares, mas estava presente no relatório oferecido pelo relator da comissão mista.

⁷³ A pesquisa da autora considera além das medidas provisórias, os projetos de lei ordinária e os projetos de lei complementar.

⁷⁴ Dos 5072 dispositivos do Executivo, apenas 13 (0,2%) foram vetados pela presidente.

⁷⁵ Quando mais de uma emenda continha os mesmos o(s) dispositivo(s) vetados, a autoria foi atribuída ao primeiro parlamentar que propôs a emenda.

Na Tabela 14, podemos ver o total de dispositivos vetados durante o primeiro mandato de Dilma, distribuídos de acordo com os partidos atingidos e seu pertencimento ou não à base do governo.

Tabela 14 – Partidos vetados Dilma I

PARTIDO	COALIZÃO		Total	%
	Sim	Não		
PMDB	x		502	50%
PT	x		203	20%
PSDB		x	68	7%
PTB		x	40	4%
PPS		x	37	4%
PDT	x		33	3%
DEM		x	29	3%
PR	x		25	2%
PP	x		23	2%
PSD		x	11	1%
PL		x	10	1%
PCdoB	x		7	1%
PSB	x		7	1%
PSC		x	7	1%
SD		x	4	0%
Total	800	206	1006	100%

Como podemos notar, a maior parte dos dispositivos vetados, foram inseridos pelos partidos que compunham a coalizão (75%). Os partidos mais atingidos foram o PMDB, com 50%, seguido pelo próprio partido da presidente, PT, com 20%. O partido da oposição que mais teve dispositivos vetados foi o PSDB, com apenas 7%. A partir disso, podemos supor que já no primeiro mandato, boa parte das alterações promovidas pelos parlamentares da base do governo não estavam em consonância com os interesses do Executivo, o que levou a presidente a recorrer à prerrogativa de veto.

Na Tabela 15, podemos ver como se deu esse mesmo fenômeno durante o segundo mandato de Dilma.

Tabela 15 – Partidos vetados Dilma II

PARTIDO	COALIZÃO		Total	%
	SIM	NÃO		
PMDB	x		104	26%
PT	x		87	22%
PSDB		x	77	19%
PDT	x		43	11%
PP	x		28	7%
PPS		x	16	4%
PSD	x		15	4%
PTB	x		7	2%
PEN		x	6	1%
PR	x		5	1%
PSB		x	4	1%
DEM		x	3	1%
PCdoB	x		3	1%
SD		x	3	1%
PSOL		x	1	0%
Total	292	111	402	100%

Podemos notar que a maioria dos vetos continuou incidindo sobre os dispositivos inseridos pelos partidos da coalizão 72%. Os partidos mais afetados continuaram sendo o PMDB, 26%, e o PT, 22%, embora tenha diminuído a distância entre eles, pela diminuição de dispositivos vetados do PMDB. Além disso, houve maior número de dispositivos vetados do PSDB, 19%, o que pode indicar que a oposição aumentou sua capacidade de conseguir formar maioria no Congresso para aprovar suas alterações nas MPs. No entanto, isso não muda o fato de que a maioria dos vetos continuou recaindo sobre os dois partidos centrais da coalizão.

4.4 CONCLUSÃO DA SEÇÃO

A partir do levantamento empírico realizado nesse capítulo, foi possível verificar que o Legislativo buscou modificar de forma bastante expressiva as medidas provisórias editadas durante os governos Dilma. No levantamento dos dispositivos oriundos de cada um dos poderes, constatou-se que a maioria deles teve como autores os parlamentares superando os dispositivos originais de autoria do Executivo. Da atividade dos parlamentares na alteração dessas matérias, nota-se que a principal estratégia, no período, foi a inserção de dispositivos novos, nos dois mandatos, como pequena redução no segundo mandato com o aumento do percentual de dispositivos modificativos e supressivos.

A grande quantidade de modificações do Legislativo nos textos das MPs enviadas pelo Executivo refletiu no aumento da participação desse poder no texto final das normas legais

geradas por essas matérias e também do número de vetos presidenciais. Os legisladores foram responsáveis por 45% do texto das MPs aprovadas, no primeiro mandato da presidente, e por 57%, no segundo, resultando numa taxa de participação total de 50% nos dois mandatos. Das alterações realizadas, 24% foram objeto de veto presidencial no primeiro mandato, 25% no segundo e 23% considerados os dois mandatos.

Com isso, é possível perceber que o Legislativo atuou como autor de grande parte do ordenamento jurídico decorrente das MPs e que sua participação, na formulação dessas matérias, se deu de forma crescente. Para efeitos de comparação, na análise empreendida por Andréa Freitas (2016), entre 1995 a 2010, a mesma taxa foi de 39% para o Legislativo e 61% para o Executivo. Esse achado indica que houve aumento do poder de agenda e da importância do Legislativo no processo decisório nas medidas provisórias, em consonância com o aumento do protagonismo desse poder na proposição de leis nos últimos anos (ALMEIDA, 2018).

Além disso, como era esperado, os incentivos ao maior controle do Legislativo, a partir da mudança institucional inserida pela EC 32/2001, parece ter resultado no aumento da influência dos congressistas na formulação das leis iniciadas por MP, o que pode ser observado nos governos de Dilma Rousseff. Porém, esse aumento nas alterações produzidas, no período, ocorreu junto com a diminuição do controle do Executivo sobre os textos das MPs resultante da ADI 4029/2012, elevando o número de vetos.

A incidência nada desprezível de vetos aos dispositivos do Legislativo, $\frac{1}{4}$, atingiu majoritariamente os partidos da coalizão, em 75% dos casos no primeiro governo, 73% no segundo e 77% em ambos, o que pode ser considerado indicativo de problemas na coordenação da coalizão no período analisado.

5 CONCLUSÃO

Esse trabalho buscou contribuir para o debate sobre o papel do Poder Legislativo na formulação das leis. Embora a literatura tenha dado pouca atenção ao Legislativo como legislador, a partir do levantamento realizado, foi possível notar que o Congresso está longe de ser irrelevante na produção do ordenamento jurídico, ou de ser um carimbador das propostas do Executivo. Mesmo quando as políticas são iniciadas pelos presidentes, os congressistas são capazes de produzir modificações e influenciar essas matérias, o que, no entanto, acaba por ser ignorado quando se analisa apenas a predominância do Executivo na proposição e aprovação de suas iniciativas. Como pesquisas recentes têm demonstrado as alterações dos congressistas nos projetos de lei do Executivo são frequentes. No mesmo sentido, a partir da análise empreendida, nas alterações promovidas pelos parlamentares na amostra das medidas provisórias editadas por Dilma Rousseff, foi possível constatar que os legisladores deliberam e modificaram essas matérias, produzindo impacto significativo no ordenamento jurídico do país.

Além disso, tem-se constatado que, nos últimos anos, o Congresso tem delegado menos poderes legislativos ao Executivo e aumento a produção de leis de sua autoria. A partir disso, seria esperado que os parlamentares também tenham aumentado sua interferência nos projetos do Executivo.

Nessa pesquisa, foi identificado que, durante os governos de Dilma, o Legislativo aumentou a quantidade de alterações na MPs, se comparamos com o período anterior. No primeiro governo da presidente o Legislativo foi responsável por 45%, do texto promulgado pelas MPs, ao passo que a que no segundo mandato esse percentual subiu para 57%. Na análise empreendida por Andréa Freitas (2016), entre 1995 a 2010, a mesma taxa foi de 39%. Tais resultados indicam que, embora os constituintes tenham delegado poderes legislativos aos presidentes através das medidas provisórias, a prerrogativa de alterar as matérias iniciadas por essa via tem sido usada como principal meio de controle.

Contudo, a partir das mudanças ocorridas sob o instituto das MPs, temos que essa ferramenta funcionou diferente durante os governos Dilma. O fim da reedição (EC 32/2001) tornou inevitável que os parlamentares se posicionassem sobre as MPs editadas, impedindo que a base do governo fosse preservada do ônus de aprovar de medidas impopulares, incentivando a inferência direta do Congresso, na resolução de conflitos de interesse geradas por essas matérias. Além disso, obrigatoriedade da emissão de parecer pelas comissões mistas (ADI nº 4029/2012) dispersou o processo decisórios, retirou a capacidade do governo de influenciar a escolha dos relatores e diminuiu o controle do governo sobre os textos das MPs.

Com isso, as MPs se tornaram armas menos poderosas a disposição de Executivo na indução da cooperação dos congressistas e podem ter dificultado a coordenação da coalizão nas alterações pelos parlamentares. Um indício disso pode ser encontrado no aumento dos vetos presidenciais às alterações dos congressistas. Das alterações realizadas, 24% foram objeto de veto presidencial no primeiro mandato, 25% no segundo e 23% considerados os dois mandatos. Além disso, a incidência nada desprezível de vetos aos dispositivos do Legislativo atingiu majoritariamente os partidos da coalizão, em 75% dos casos no primeiro governo, 73% no segundo, em especial, os dois partidos que protagonizaram a disputa em torno do poder no período analisado, o da presidente Dilma Rousseff, PT, e o do vice e herdeiro do cargo após o *impeachment*, Michel Temer, PMDB.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, no 1, p. 3-55 1988.

ALMEIDA, Acir. A política da mudança institucional processo legislativo no Brasil pós-1988. **ANPOCS**. 2016.

ALMEIDA, Acir. **Governo Presidencial Condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. The University of Michigan Press. 2001.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, conselho eleitoral e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582000000300003&lng=en&nrm=iso>. acesso em 05 de setembro de 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Uma constituição incomum. In: CARVALHO, Maria A. R. et al (org). **A constituição de 1988: passado e futuro**. São Paulo: Hucitec, Anpocs, p. 17-51. 2009.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Construção democrática e modelos de Constituição. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 545-585, 2010.

ARAÚJO, Suely.; SILVA, Rafael. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos

Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, n. 1, p. 58–74, 2012.

BEDRITICHUK, Rodrigo R. **Da popularidade ao impeachment: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma**. Brasília, dissertação de mestrado, Instituto de Ciência Política – UnB. 2016.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, Aug. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 maio 2019.

BRASIL. CÂMARA DO DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**. 2001. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&txPagina=17048&Datain=12/09/2001&txSuplemento=#/>. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. Presidência da República. **MENSAGEM Nº 620**. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-620.htm>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução n. 1, de 2013. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2013/resolucao-1-11-julho-2013-776491-publicacaooriginal-140421-pl.html>>. Acesso em: 16 de julho de 2019.

CAVALCANTI, Marcelle Rodrigues Campelo. **Medidas provisórias e sua tramitação por uma única comissão mista permanente: uma análise crítica**. Monografia (especialização). Curso de Processo Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília. 2008.

CARNEIRO, André. O Veto parcial no sistema constitucional brasileiro. E- Legis, **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara do Deputados**, nº2. 2009.

COX, Gary. W.; MCCUBBINS, Mathew. D. **Legislative leviathan: party government in the House**. New York: Cambridge University Press, 1993.

COX, Gary. W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171–189, 2001.

CRUZ, Márcia Rodrigues. **Legislativo transformador?** As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Centro de Formação da Câmara dos Deputados, 2009.

DA ROS, Luciano. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit., Curitiba**, v. 16, n. 31, p. 143-160, nov. 2008.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo EdUSP, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**, Rio de Janeiro, FGV. 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade : desempenho do governo e apoio. **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21**, p. 25–32, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Poder de agenda e políticas substantivas. In: **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**, Belo Horizonte, Editora UFMG. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos CEBRAP**. v.36, n. 03, p.79-97. 2017.

FREITAS, Andréa. **O Presidencialismo da Coalizão Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FREITAS, Andréa; VASQUEZ, Vitor. Estudos legislativos no Brasil. **Cadernos Adenauer**, n. 2, p. 169–194, 2017.

FREITAS, Rafael. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação de mestrado, São Paulo, Universidade de São Paulo. 2010.

GROHMANN, Luís G. M. **O VETO PRESIDENCIAL NO BRASIL: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003. 269 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, Rio de Janeiro, 2003.

JACOBSEN, Helen L. G. **Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2016.

LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In REIS VELLOSO, João Paulo dos. **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: toward parliamentarism? In: Linz J; Valenzuela, A. (eds.). **The failure of presidential democracy: the case of Latin America**. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

LAAN, César R. v.d. Um panorama recente da apresentação de emendas sem pertinência temática a medidas provisórias pós-adi 5.127. Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado**, fev. 2018. (Texto para Discussão nº 244). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td244>>. Acesso em: 12 de maio de 2019.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. CEBRAP**. no.76, São Paulo. 2006a.

LIMONGI, F. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER e ANASTASIA F. (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte, Editora UFMG p. 237-257, 2006b.

LIMONGI, Fernando. Estudos legislativos. **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência**. n. Jan., p. 1-27, 2010.

LINZ, Juan J.. The perils of presidentialism. **Journal Of Democracy**, Cambridge, v. 1, n. 1, p.51-69, jul. 1990.

MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas Provisórias**: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MAINWARING, Scott, P. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. O Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos Cebrap**, 29, p. 34-58. 1991.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Apr. 1993.

MAINWARING, Scott, P. **Sistemas partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV. 2001.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, Presidencialismo e Democracia: Uma Avaliação Crítica. **Novos Estudos Cebrap**, n. 37, p. 191-213, nov. 1993.

MAYHEW, David R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press. 1974.

MELO, Rafael. C. **A Preponderância Legislativa do Executivo no Presidencialismo de Coalizão**. Tese (Doutorado), Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais. 2016.

MOURA, Samuel. **Maiorias, minorias e oposição**: participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro. Dissertação (Mestrado) - Ciência Política. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011.

MOYA, Mauricio **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**. Tese de doutorado defendida no programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, 2005.

NEGRETTO, Gabriel L. Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina. **Comparative Political Studies**. V. 37, n. 5, jul, p. 531-562. 2004.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n.4, p. 709-735, 2000.

NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994 – 2014). **Journal of Democracy**. v. 6, n. 1, Mai. 2017.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011258200000300004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 21 jul. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a instalação eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 10, n. 1, p. 9-49, 2004.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lucio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200. 2005.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lucio. From Logrolling to Logjam: Agenda Power, Presidential Decrees, and the Unintended Consequences of Reform in the Brazilian Congress. **Working paper**, n. 71, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford. 2006.

PERES, Paulo; CARVALHO, Ermani. RELIGANDO AS ARENAS INSTITUCIONAIS: UMA PROPOSTA DE ABORDAGENS MULTIDIMENSIONAIS NOS ESTUDOS LEGISLATIVOS **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 81-106, out. 2012 p. 81–106, 2012.

POWER, Timothy J. "The Pen Is Mightier Than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil", in J. M. Carey e M. S. Shugart (comps.), **Executive Decree Authority**. Cambridge, Cambridge University Press. 1998.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (Org.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara. Cap. 1. p. 15-46. 2015.

RAILE, Eric. D., PEREIRA, Carlos., POWER, Timothy. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, vol. 64, n. 2, 323–334. <https://doi.org/10.1177/1065912909355711>. 2011.

REICH, Gary. Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy. **Legislative studies quarterly**, vol 27, n. 1, p. 5-31, fev. 2002.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas parciais? **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

SAMUELS, David. Ambición política, reclutamiento de candidatos y política legislativa en Brasil. **Postdata**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 16, n. 2, dic. 2011.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Editora Appris Ltda. 2011.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3. 1997.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Brazilian Congress, 2014 elections and governability challenges. *Braz. Political Sci. Rev.*, São Paulo, v. 9, n.1, p.115-134, Abr. 2015.

SANTOS, Luiz A. A decisão do STF na ADI 5.127 e as MPs: soluções para o problema dos “jabutis”. Brasília: **Congresso em Foco**, 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/a-decisao-do-stf-na-adi-5-127-e-as-mps-solucoes-para-o-problema-dos-%E2%80%9Cjabutis%E2%80%9D/>. Acesso em: 22 de julho de 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Paralisia de decisão e comportamento legislativos: experiência brasileira 1959 - 1966. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 37-46, Jun, 1973.

SHEPSLE, Kenneth. **The Giant Jigsaw Puzzle**. Democratic Committee Assignments in the Modern House. Chicago, University of Chicago Press. 1978.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. **EXECUTIVE DECREE AUTHORITY**. New York: Cambridge University Press, 1998.

SOUSA, Alexandre T. **Medidas Provisórias e Pertinência Temática**: A importância do controle do “contrabando” legislativo como garantia da higidez da produção normativa infraconstitucional. Monografia de conclusão de curso. Universidade de Brasília (UnB) Faculdade de Direito: Brasília, 2015. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11949/1/2015_AlexandreTrindadedeSousa.pdf. Acesso em: 22 de julho de 2019.

TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de medidas provisórias**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2008.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro, Editora FGV. 2009.

VELASCO JR. Licínio. Congresso e política de reforma do estado no Brasil. **Dados**. v. 49, n. 2, p. 233-268. 2006.

ANEXO A – Dispositivos e Taxa de Participação por MP

MANDADO TRAMITAÇÃO	PROJANO	DE/MP	DL/PLV	DLA	DLM	DLS	VL	VE	Vder	DV	DE LEI	DL LEI	TDJR	%TPE	%TPL
DILMA I	MPV0528/11	41	23	22	1	0	9	0	0	9	40	14	54	74%	26%
DILMA I	MPV0532/11	42	49	46	2	1	10	0	0	10	39	38	77	51%	49%
DILMA I	MPV0534/11	4	17	15	2	0	1	0	0	1	2	16	18	11%	89%
DILMA I	MPV0540/11	112	127	114	11	2	7	0	0	7	99	118	217	46%	54%
DILMA I	MPV0541/11	106	6	3	3	0	2	2	0	4	101	4	105	96%	4%
DILMA I	MPV0545/11	143	25	19	2	4	3	0	0	3	137	18	155	88%	12%
DILMA I	MPV0546/11	21	1	1	0	0	1	0	0	1	21	0	21	100%	0%
DILMA I	MPV0549/11	26	51	46	5	0	14	0	0	14	21	37	58	36%	64%
DILMA I	MPV0559/12	7	167	165	2	0	15	0	0	15	5	152	157	3%	97%
DILMA I	MPV0561/12	53	22	16	5	1	5	0	0	5	47	16	63	75%	25%
DILMA I	MPV0563/12	314	295	251	16	28	65	3	0	68	267	202	469	57%	43%
DILMA I	MPV0564/12	212	70	65	5	0	6	0	0	6	207	64	271	76%	24%
DILMA I	MPV0565/12	9	77	77	0	0	22	0	0	22	9	55	64	14%	86%
DILMA I	MPV0571/12	95	41	21	11	9	8	1	0	9	74	24	98	76%	24%
DILMA I	MPV0575/12	20	78	76	2	0	17	0	0	17	18	61	79	23%	77%
DILMA I	MPV0577/12	67	41	37	4	0	2	0	0	2	63	39	102	62%	38%
DILMA I	MPV0578/12	11	86	85	1	0	46	0	0	46	10	40	50	20%	80%
DILMA I	MPV0579/12	119	25	20	4	1	11	0	0	11	114	13	127	90%	10%
DILMA I	MPV0581/12	41	41	25	7	9	23	0	0	23	25	9	34	74%	26%
DILMA I	MPV0582/12	90	32	25	6	1	26	1	0	27	82	5	87	94%	6%
DILMA I	MPV0584/12	206	11	8	3	0	5	0	0	5	203	6	209	97%	3%

DILMA I	MPV0587/12	7	19	19	0	0	9	0	0	9	7	10	17	41%	59%
DILMA I	MPV0589/12	34	116	109	6	1	1	0	0	1	27	114	141	19%	81%
DILMA I	MPV0593/12	43	30	24	6	0	11	0	0	11	37	19	56	66%	34%
DILMA I	MPV0594/12	13	27	22	3	2	16	0	0	16	8	9	17	47%	53%
DILMA I	MPV0595/12	326	101	80	14	7	22	0	0	22	305	72	377	81%	19%
DILMA I	MPV0600/12	45	49	44	2	3	37	0	0	37	40	9	49	82%	18%
DILMA I	MPV0606/13	12	13	6	1	6	4	0	0	4	5	3	8	63%	38%
DILMA I	MPV0609/13	51	50	46	2	2	31	0	0	31	47	17	64	73%	27%
DILMA I	MPV0610/13	37	390	377	3	10	87	0	0	87	24	293	317	8%	92%
DILMA I	MPV0613/13	51	26	16	8	2	1	0	0	1	41	23	64	64%	36%
DILMA I	MPV0614/13	54	58	57	1	0	10	1	0	11	52	48	100	52%	48%
DILMA I	MPV0615/13	84	172	164	7	1	22	0	0	22	76	149	225	34%	66%
DILMA I	MPV0619/13	58	291	283	3	5	18	0	0	18	50	268	318	16%	84%
DILMA I	MPV0621/13	116	103	79	8	16	1	0	0	1	92	86	178	52%	48%
DILMA I	MPV0627/13	584	243	164	38	41	53	0	0	53	505	149	654	77%	23%
DILMA I	MPV0628/13	9	4	4	0	0	4	0	0	4	9	0	9	100%	0%
DILMA I	MPV0631/13	48	26	22	2	2	3	0	0	3	44	21	65	68%	32%
DILMA I	MPV0632/13	97	80	78	1	1	64	0	0	64	95	15	110	86%	14%
DILMA I	MPV0633/13	10	24	21	1	2	4	0	0	4	7	18	25	28%	72%
DILMA I	MPV0634/13	22	90	90	0	0	14	0	0	14	22	76	98	22%	78%
DILMA I	MPV0635/13	17	31	30	0	1	12	0	0	12	16	18	34	47%	53%
DILMA I	MPV0636/13	71	128	120	6	2	20	0	0	20	63	106	169	37%	63%
DILMA I	MPV0638/14	22	50	46	1	3	2	0	0	2	18	45	63	29%	71%
DILMA I	MPV0651/14	286	395	345	28	22	22	0	0	22	236	351	587	40%	60%
DILMA I	MPV0656/14	227	539	531	1	7	240	1	0	241	218	292	510	43%	57%
DILMA II	MPV0660/14	53	40	33	6	1	24	0	0	24	46	15	61	75%	25%
DILMA II	MPV0661/14	7	44	42	0	2	28	0	0	28	5	14	19	26%	74%
DILMA II	MPV0663/14	4	5	5	0	0	2	0	0	2	4	3	7	57%	43%

DILMA II	MPV0664/14	79	120	66	6	48	10	0	0	10	25	62	87	29%	71%
DILMA II	MPV0665/14	50	62	47	8	7	15	0	0	15	35	40	75	47%	53%
DILMA II	MPV0668/15	37	139	134	4	1	34	0	0	34	32	104	136	24%	76%
DILMA II	MPV0670/15	22	6	6	0	0	3	0	0	3	22	3	25	88%	12%
DILMA II	MPV0671/15	215	266	167	35	64	78	1	0	79	115	124	239	48%	52%
DILMA II	MPV0672/15	14	4	3	1	0	2	1	0	3	12	2	14	86%	14%
DILMA II	MPV0673/15	5	36	34	2	0	11	0	0	11	3	25	28	11%	89%
DILMA II	MPV0675/15	3	43	42	1	0	21	0	0	21	2	22	24	8%	92%
DILMA II	MPV0676/15	12	80	73	7	0	51	0	0	51	5	29	34	15%	85%
DILMA II	MPV0677/15	63	82	81	1	0	8	0	0	8	62	74	136	46%	54%
DILMA II	MPV0678/15	4	48	47	1	0	27	0	0	27	3	21	24	13%	88%
DILMA II	MPV0679/15	17	33	27	1	5	2	0	0	2	11	26	37	30%	70%
DILMA II	MPV0682/15	3	19	19	0	0	11	0	9	2	3	17	20	15%	85%
DILMA II	MPV0684/15	4	276	274	0	2	7	0	0	7	2	267	269	1%	99%
DILMA II	MPV0685/15	52	53	34	3	16	2	0	0	2	33	35	68	49%	51%
DILMA II	MPV0687/15	13	10	7	2	1	2	0	0	2	10	7	17	59%	41%
DILMA II	MPV0688/15	40	53	38	12	3	2	0	0	2	25	48	73	34%	66%
DILMA II	MPV0690/15	31	42	34	0	8	16	0	0	16	23	18	41	56%	44%
DILMA II	MPV0691/15	82	60	51	8	1	23	0	1	22	73	37	110	66%	34%
DILMA II	MPV0692/15	17	24	11	5	8	3	0	0	3	4	13	17	24%	76%
DILMA II	MPV0693/15	28	10	2	0	8	2	0	0	2	20	0	20	100%	0%
DILMA II	MPV0695/15	4	5	4	1	0	2	0	0	2	3	3	6	50%	50%
DILMA II	MPV0696/15	128	42	21	14	7	4	2	0	6	105	31	136	77%	23%
DILMA II	MPV0698/15	6	9	9	0	0	4	0	0	4	6	5	11	55%	45%
DILMA II	MPV0699/15	16	130	121	3	6	8	0	0	8	7	116	123	6%	94%
TOTAL		5072	6082	5347	355	380	1408	13	10	1411	4324	4304	8628	50%	50%

ANEXO B – Coalizões Dilma

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	Evento de início da nova coalizão	Número de Cadeiras da Coalizão na CD		Número de Cadeiras do Partido do Presidente na CD		% de Cadeiras da Coalizão na CD		% de Cadeiras do Partido do Presidente na CD	
	Início	Fim			Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim
Dilma I 1	01-jan-11	01-mar-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	Eleições presidencial e legislativa	326	305	88	87	63,5%	59,5%	17,2%	17,0%
Dilma I 2	02-mar-12	02-out-13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP- PRB	PRB entra	316	310	87	88	61,6%	60,4%	17,0%	17,2%
Dilma I 3	03-out-13	31-dez-14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP- PRB	PSB sai	286	278	88	88	55,8%	54,2%	17,2%	17,2%
Dilma II 1	01-jan-15	18-mar-15	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	Eleições presidencial e legislativa	317	286	68	68	61,8%	56%	13,3%	13,3%
Dilma II 2	19-mar-15	16-mar-16	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	PROS sai	274	273	68	68	53,4%	53%	13,3%	13,3%
Dilma II 3	17-mar-16	30-mar-16	PT-PMDB-PDT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	PRB sai	232	232	59	59	45,2%	45%	11,5%	11,5%
Dilma II 4	31-mar-16	12-abr-16	PT-PCdoB-PDT-PR-PP-PSD-PTB	PMDB sai	232	230	58	58	45,2%	45%	11,3%	11,3%
Dilma II 5	13-abr-16	11-mai-16	PT-PCdoB-PDT-PR-PSD-PTB	PP sai	185	183	58	58	36,1%	36%	11,3%	11,3%

Fonte: CEBRAP